

ECLI:NL:CBB:2017:141

Instantie College van Beroep voor het bedrijfsleven

Datum uitspraak 23-05-2017

Datum publicatie 23-05-2017

Zaaknummer 16/661 en 16/1140

Rechtsgebieden Bestuursrecht

Bijzondere kenmerken Eerste aanleg - meervoudig
Proceskostenveroordeling

Inhoudsindicatie

Artikel 49 van de Wet op het accountantsberoep. Het door de Commissie eindtermen accountantsopleiding (CEA) genomen Besluit tot vaststelling eindtermen accountantsopleidingen 2016 is een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift. De brief waarbij SRA aan CEA heeft bericht dat zij zich op twee onderdelen niet met dit besluit kan verenigen had CEA als bezwaarschrift moeten aanmerken en niet-ontvankelijk moeten verklaren.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummers: 16/661 en 16/1140

25300

Uitspraak van de meervoudige kamer van 23 mei 2017 in de zaak tussen

Vereniging Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-administratieconsulenten (SRA),
te Nieuwegein, appellante
(gemachtigde: mr. J.R. van Angeren),

en

Commissie eindtermen accountantsopleiding (CEA), te Amsterdam, verweerster
(gemachtigden: mr. S.M.C. Nuijten en mr. L.B.G. Hillen).

Procesverloop

Bij besluit van 16 december 2015 heeft verweerster (nieuwe) eindtermen vastgesteld voor de opleiding tot accountant, zoals bepaald in artikel 46 van de Wet op het accountantsberoep (Wab), die van kracht zijn met ingang van 1 januari 2016 (Besluit tot vaststelling eindtermen accountantsopleidingen 2016, Stcrt. 2015, nr. 48003; hierna: Besluit).

Bij brief van 9 februari 2016 heeft appellante verweerster bericht dat zij zich niet kan verenigen met, voor zover hier aan de orde, (de gevolgen van) de in het Besluit vastgestelde normering van de eindtermen van het praktijkdeel van de opleiding met de oriëntatie 'Assurance' en van de opleiding met de oriëntatie 'Accountancy-MKB'.

Bij brief van 8 juni 2016 heeft verweerster aan appellante meegedeeld dat de bij het Besluit vastgestelde urennorm voor assurancewerkzaamheden in de praktijkopleiding Assurance wordt gehandhaafd op ten minste 1.500 uur, dat het aantal tijdens de praktijkopleiding Accountancy-MKB uit te voeren assurance-opdrachten wordt gehandhaafd op ten minste tien en dat aan deze norm ook, maar niet uitsluitend, invulling kan worden gegeven door middel van jaarrekeningcontroles.

Tegen de bij brief van 8 juni 2016 meegedeelde beslissing heeft appellante bij brief van 20 juli 2016 beroep ingesteld. Dit beroep is bij het College geregistreerd met zaaknummer 16/661.

Tegen de bij brief van 8 juni 2016 meegedeelde beslissing heeft appellante tevens bij brief van 12 juli 2016 bezwaar gemaakt.

Bij besluit van 12 oktober 2016 heeft verweerster het bezwaar van appellante niet-ontvankelijk verklaard. Verweerster heeft op 13 oktober 2016 van dit besluit mededeling gedaan aan het College.

Appellante heeft tegen het besluit van 12 oktober 2016 beroep ingesteld bij brief van 22 november 2016. Dit beroep is bij het College geregistreerd met zaaknummer 16/1140.

Verweerster heeft in beide beroepsprocedures een verweerschrift ingediend.

Appellante heeft bij brieven van 22 februari en 3 maart 2017 op de verweerschriften gereageerd.

Bij brieven van 2 en 7 maart 2017 heeft verweerster hierop gereageerd.

Bij brief van 8 maart 2017 heeft appellante op de laatste brief van verweerster gereageerd.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 14 maart 2017.

Appellante heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde. Van de zijde van appellante zijn tevens verschenen P.C.J. Dinkgreve RA en T. Reuters, respectievelijk voorzitter van het bestuur en hoofd HRM van SRA. Verweerster werd vertegenwoordigd door haar gemachtigden. Van de zijde van verweerster zijn tevens verschenen

drs. L.E.H. Vredevoogd en J.P.M.J. Leerentveld RA RE, respectievelijk (destijds) voorzitter en secretaris van CEA.

Overwegingen

1. Appellante kan zich op twee onderdelen niet met het Besluit verenigen. Ten eerste is zij van mening dat de verhoging van de urennorm van 1.000 naar 1.500 uur voor de praktijkopleiding voor de oriëntatie Assurance tot gevolg zal hebben dat van de 284 kantoren die nu assurancewerkzaamheden verrichten er slechts 24 – de grotere kantoren – in staat zullen zijn om de Assurance-oriëntatie aan hun medewerkers aan te bieden. Ten tweede is zij het niet eens met de voor de praktijkopleiding voor de oriëntatie Accountancy-MKB gestelde eis dat een trainee bij ten minste tien assurance-opdrachten betrokken moet zijn geweest, omdat dit tot gevolg heeft dat de oriëntatie Accountancy-MKB niet gevolgd kan worden bij juist die kantoren waar deze oriëntatie het meest voorkomt. Volgens appellante zijn de door haar bestreden normen niet goed onderzocht, wordt de bevoegdheid om het Besluit te nemen voor een ander doel gebruikt dan waarvoor deze is gegeven en leidt het Besluit tot onevenredige bevoordeling van de grotere kantoren en onevenredige benadeling van de kleinere kantoren.

De brief van 9 februari 2016, waarin zij haar standpunt over deze onderdelen van het Besluit voor het eerst uiteen heeft gezet, moet volgens appellante worden gezien ofwel als bezwaarschrift tegen het Besluit ofwel als verzoek aan verweerster om deels van dat Besluit terug te komen. In het eerste geval is verweersters brief van 8 juni 2016 een beslissing op bezwaar en in het tweede geval een primair besluit.

2. Voordat het College toekomt aan de duiding van de brieven die partijen aan elkaar hebben gestuurd, dient het College vast te stellen of het door appellante aangevochten Besluit moet worden aangemerkt als een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of als een concretiserend besluit van algemene strekking, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift. Ingevolge artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan immers geen beroep worden ingesteld tegen een besluit inhoudende een algemeen verbindend voorschrift.

3. Volgens appellante is het Besluit een concretiserend besluit van algemene strekking, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift. Verwijzend naar jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) en het College, stelt appellante dat artikel 49, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wab als algemeen verbindend voorschrift kwalificeert. Deze bepaling bevat de zelfstandige normstelling die voor herhaalde toepassing vatbaar is, te weten verweersters bevoegdheid tot vaststelling van de eindtermen voor accountantsopleidingen. De wijze waarop aan deze bevoegdheid uitvoering wordt gegeven – oftewel de nadere concretisering van de bevoegdheid – wordt bepaald middels een nader te nemen besluit. De vaststelling van de eindtermen is onderhevig aan bepaalde, nadere regels en dient uiteindelijk ter discretie van verweerster te worden vastgesteld. Volgens appellante geldt dan ook in lijn met de uitspraak van de Afdeling van 18 november 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3514) dat nu de vaststelling van de eindtermen voor de accountantsopleidingen geschiedt bij nader besluit van verweerster, die vaststelling een concretiserend besluit van algemene strekking is. Kortom, het Besluit houdt geen zelfstandige normstelling in, maar is een concretiserend besluit van algemene strekking, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, waartegen het rechtsmiddel van bezwaar en beroep openstaat.

4. Het College overweegt het volgende.

5. Met betrekking tot de opleiding tot accountant is in hoofdstuk 7 van de Wab, voor zover hier van belang, het volgende bepaald:

“ Artikel 46

De opleiding tot accountant omvat bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen vakgebieden en voldoet aan de eindtermen, bedoeld in artikel 49, tweede lid, onderdeel a, die voor controles van financiële verantwoordingen van belang zijn.

Artikel 47

1. Gedurende ten minste drie jaar wordt als onderdeel van de opleiding tot accountant een praktijkopleiding gevolgd waarvoor de beroepsorganisatie zorg draagt. De praktijkopleiding wordt afgesloten met een examen. Indien het examen met goed gevolg is afgelegd, geeft de beroepsorganisatie daarvan een getuigschrift af.

(...)

Artikel 49

1. Er is een Commissie eindtermen accountantsopleiding.
2. De commissie heeft tot taak:
 - a. het vaststellen van de eindtermen, met inachtneming van de vakgebieden, bedoeld in artikel 46, en de beroepsprofielen, bedoeld in artikel 19, tweede lid, onderdeel k;
 - b. het aanwijzen van opleidingen die geheel of gedeeltelijk voldoen aan de in onderdeel a bedoelde eindtermen, met uitzondering van de eindtermen die betrekking hebben op de praktijkopleiding, voor zover deze opleidingen niet zijn geaccrediteerd overeenkomstig artikel 5a.9 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek of niet de toets nieuwe opleiding overeenkomstig artikel 5a.11 van de Wet op het hoger en wetenschappelijk onderzoek met positief gevolg hebben ondergaan;
 - c. het toetsen of de praktijkopleidingen voldoen aan de eindtermen, bedoeld in onderdeel a die gelden voor de praktijkopleiding.
3. De commissie maakt de vastgestelde eindtermen bekend door plaatsing in de Staatscourant.”

6. In artikel 49, eerste lid, van de Wab is neergelegd dat er een Commissie eindtermen accountantsopleiding – verweerster – is en in het tweede lid van dit artikel is opgesomd welke taken deze commissie heeft. In het hier aan de orde zijnde onderdeel a van het tweede lid van dit artikel is verweerster opgedragen om, met inachtneming van de vakgebieden, bedoeld in artikel 46, en de beroepsprofielen, bedoeld in artikel 19, tweede lid, aanhef en onder k, van de wet, de eindtermen vast te stellen, waarin inhoudelijk wordt bepaald waaraan de accountantsopleiding moet voldoen. Hoewel in de Wab niet is geregeld op welke wijze verweerster aan deze taak invulling moet geven, behalve dat zij op grond van het derde lid van artikel 49 de vastgestelde eindtermen bekend moet maken door plaatsing in de Staatscourant, is het College van oordeel dat het Besluit dat verweerster ter uitvoering van deze taak heeft vastgesteld, gezien de aard van de normstelling waartoe de wetgever opdracht heeft gegeven en de wijze waarop deze normstelling is geformuleerd, moet worden aangemerkt als een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift.

Artikel 49, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wab bevat niet, zoals appellante meent, de algemene abstracte regel, die zich niet zonder nadere normering voor herhaalde concrete toepassing leent, maar behelst de opdracht aan verweerster om aan één taak uitvoering te geven en daartoe een bepaald type regels, te weten eindtermen, te stellen. Het Besluit dat verweerster op grond hiervan heeft genomen strekt niet tot het nader naar plaats, tijd of object bepalen van de toepassing van een in een algemeen verbindend voorschrift besloten liggende norm, maar bevat zelf de

zelfstandige normstelling. In het Besluit heeft verweerster vastgelegd aan welke kwaliteitscriteria de accountantsopleiding moet voldoen als het gaat om de kennis en vaardigheden die een student aan het eind van de opleiding moet bezitten.

In dit verband wijst het College er nog op dat verweerster, zoals blijkt uit de Memorie van Toelichting bij de Wet toezicht accountantsorganisaties (Kamerstukken II, 2003-2004, 29658, nr. 3, blz. 24), de vorm heeft gekregen van een zelfstandig bestuursorgaan. Uitgangspunt voor deze keuze is volgens de regering dat de minister wel invloed wenst te houden op de uiteindelijke kwaliteitscriteria voor de (externe) accountant, zonder zich tegelijkertijd in het gedetailleerde en technische werkterrein van de eindtermen voor het onderwijs te mengen. Volgens de regering kan borging van de eindtermen op het niveau van de ministeriële verantwoordelijkheid en distantie ten aanzien van de uitwerking van de eindtermen, alleen worden vormgegeven in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan. In de systematiek van regelgeving – zie aanwijzing 124c van de Aanwijzingen voor de regelgeving – wordt de bevoegdheid algemeen verbindende voorschriften vast te stellen bij wijze van uitzondering aan een zelfstandig bestuursorgaan toegekend, uitsluitend voor zover het organisatorische of technische onderwerpen betreft. Uit het feit dat een en ander, gegeven de keuze om de eindtermen niet op ministerieel niveau vast te stellen, alleen op deze wijze kon worden vormgegeven, kan worden opgemaakt dat beoogd is verweerster op het technische werkterrein van de eindtermen de bevoegdheid toe te kennen algemeen verbindende voorschriften vast te stellen.

De voor de accountantsopleiding vastgestelde eindtermen zijn op gedetailleerd en technisch niveau uitgewerkte kwaliteitscriteria voor de (externe) accountant die dienen als referentiekader voor bachelor- en masteropleidingen, post-initiële trajecten en voor de praktijkopleiding. Deze criteria zijn gericht tot degenen, zoals hogescholen en universiteiten of vergelijkbare instellingen die hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs verzorgen, die een opleiding tot accountant, of een gedeelte daarvan, verzorgen. De door hen verzorgde of te verzorgen opleidingen dienen aan de eindtermen te voldoen. De bij het Besluit vastgestelde eindtermen zijn geformuleerd als algemene abstracte regels, die zich zonder nadere normering voor herhaalde concrete toepassing lenen. De eindtermen zijn naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regels, uitgegaan van het openbaar gezag, de CEA, dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleent, zodat het Besluit moet worden aangemerkt als een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift.

7. Voor zover in het betoog van appellante mede is begrepen dat zij vindt dat ook als het Besluit in zijn algemeenheid moet worden aangemerkt als een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift, dit niet geldt voor de door haar bestreden normen, overweegt het College als volgt.

De opleiding tot accountant die recht geeft op inschrijving in het accountantsregister bestaat uit een theoretische opleiding en een, deels daarmee samenlopende, driejarige praktijkopleiding. Tijdens de praktijkopleiding moeten kandidaten aantonen dat zij de verworven theoretische kennis en vaardigheden in de beroepspraktijk kunnen toepassen. Bij afronding van de opleiding moet de accountant kunnen functioneren op het niveau van beginnend beroepsbeoefenaar, wat onder meer betekent dat hij moet hebben aangetoond te beschikken over een integrale basisbekwaamheid, gedemonstreerd in de praktijk. De normen die appellante bestrijdt, te weten dat tijdens de praktijkopleiding van de oriëntatie Assurance ten minste 1.500 uur aan assurancewerkzaamheden moet worden besteed en dat tijdens de praktijkopleiding van de oriëntatie Accountancy-MKB ten minste tien assurance-opdrachten moeten worden uitgevoerd, zijn naar het oordeel van het College bij uitstek als eindtermen aan te merken. Deze aantallen uren en opdrachten drukken immers de mate van praktijkervaring uit waarover een trainee die de opleiding heeft afgerond ten minste beschikt en zijn als zodanig een norm waaraan het praktijkdeel van de accountantsopleiding moet voldoen.

Het feit dat uit artikel 47, eerste lid, van de Wab, waarin is bepaald dat de beroepsorganisatie voor de praktijkopleiding zorgdraagt – ter zitting is door verweerster toegelicht dat de opleiding in ondermandaat is opgedragen aan stagebureau's –, kan worden opgemaakt dat de regels die verweerster voor de praktijkopleiding vaststelt slechts één betrokkene binden, maakt naar het oordeel van het College niet dat de eindtermen voor dat deel van de opleiding niet als algemeen verbindend voorschrift kunnen worden beschouwd. De voor de opleiding tot accountant vastgestelde eindtermen hangen naar het oordeel van het College zozeer met elkaar samen dat – bijzondere omstandigheden daargelaten, die zich in het voorliggende geval niet voordoen – de eindtermen voor het praktijkdeel, en de door appellante bestreden normen in het bijzonder, niet kunnen worden geacht op zichzelf te staan.

Het College ziet derhalve geen grond voor het oordeel dat de door appellante bestreden normen binnen de door verweerster voor de opleiding tot accountant vastgestelde eindtermen een zodanige plaats innemen dat ze niet als algemeen verbindend voorschrift zijn te beschouwen.

8. Het College merkt nog op dat verweerster het Besluit met ingang van 27 januari 2017 heeft vervangen door het Besluit wijziging eindtermen accountantsopleidingen 2016 (Stcrt. 2017, nr. 3935). Naar verweerster ter zitting van het College heeft toegelicht heeft zij de eindtermen op onderdelen (niet de hier aan de orde zijnde normen) gewijzigd en ervoor gekozen om in de Staatscourant niet alleen de wijzigingen bekend te maken, maar de eindtermen wederom integraal te publiceren. Artikel 6:19 van de Awb is hier naar het oordeel van het College gezien de aard van het Besluit niet van toepassing.

9. De conclusie dat het Besluit moet worden aangemerkt als een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift, waartegen geen beroep kan worden ingesteld, leidt het College ten aanzien van de brieven die partijen elkaar hebben gestuurd tot de volgende overwegingen.

10. Uit de brief van appellante van 9 februari 2016 blijkt duidelijk dat zij zich niet met het op 31 december 2015 in de Staatscourant gepubliceerde Besluit kan verenigen en wil dat verweerster het Besluit op twee onderdelen wijzigt. Naar het oordeel van het College had verweerster deze brief, gezien de bewoordingen en strekking ervan, als bezwaarschrift moeten aanmerken en niet, zoals zij stelt te hebben gedaan, moeten behandelen als verzoek van appellante om tijdens een gesprek nader over de aan de orde gestelde kwesties van gedachten te wisselen. Dit betekent dat de brief van 8 juni 2016, waarbij verweerster aan appellante heeft meegedeeld dat zij geen aanleiding ziet het Besluit te heroverwegen, als besluit op bezwaar moet worden aangemerkt.

11. Het beroep dat appellante in de zaak met nummer 16/661 tegen de brief van 8 juni 2016, inhoudende een besluit op bezwaar, heeft ingesteld, is in zoverre gegrond dat verweerster het bezwaar van appellante, aangezien het bezwaar is gericht tegen een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift, niet-ontvankelijk had moeten verklaren. Dat verweerster zich de moeite heeft getroost inhoudelijk te motiveren waarom de bezwaren van appellante geen aanleiding vormen het Besluit te heroverwegen, doet hier niet aan af. Het bestreden besluit van 8 juni 2016, voor zover dat moet worden geacht te strekken tot ongegrondverklaring van het bezwaar, dient te worden vernietigd. Het College ziet aanleiding zelf in de zaak te voorzien, in die zin dat het bij brief van 9 februari 2016 gemaakte bezwaar van appellante alsnog niet-ontvankelijk wordt verklaard.

12. Het bezwaarschrift dat appellante in de zaak met nummer 16/1140 tegen de brief van 8 juni 2016 heeft ingediend, heeft verweerster bij besluit van 12 oktober 2016 terecht niet-ontvankelijk verklaard. Uit het vorenstaande volgt dat verweerster met die brief al op het bij brief van 9 februari 2016 door appellante gemaakte bezwaar heeft beslist. Tegen een besluit op bezwaar kan niet opnieuw bezwaar worden gemaakt. Daar appellante tegen het besluit op bezwaar van 8 juni 2016 intussen ook beroep had ingesteld, hoefde verweerster dit bezwaarschrift niet ter behandeling als beroep aan het College

door te zenden. Het beroep in zaaknummer 16/1140 is derhalve ongegrond.

13. Het College veroordeelt verweerster in de door appellante gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt het College op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 990 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 495 en wegingsfactor 1).

Beslissing

Het College:

- verklaart het beroep in zaaknummer 16/661 gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit van 8 juni 2016, voor zover dat strekt tot ongegrondverklaring van het bij brief van 9 februari 2016 gemaakte bezwaar van appellante, en verklaart, zelf voorzien, het bezwaar van appellante niet-ontvankelijk;
- draagt verweerster op het betaalde griffierecht van € 334,-- aan appellante te vergoeden;
- veroordeelt verweerster in de proceskosten van appellante tot een bedrag van € 990,--;
- verklaart het beroep in zaaknummer 16/1140 ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.L.W. Aerts, mr. M.M. Smorenburg en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, in aanwezigheid van mr. C.G.M. van Ede, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 23 mei 2017.

w.g. J.L.W. Aerts w.g. C.G.M. van Ede