

Vertrouwen voorop

Een onderzoek naar kwaliteitsbevorderende wetgeving voor Nederlandse accountantsorganisaties

Trust first

A study into quality enhancing legislation for Dutch audit firms

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de
rector magnificus

Prof.dr. R.C.M.E. Engels

en volgens besluit van het College voor Promoties.
De openbare verdediging zal plaatsvinden op

Vrijdag 24 mei 2019 om 13.30 uur

door

Elizabeth Victoria Anne Eijkelenboom
geboren te Gouda

Erasmus University Rotterdam



Voorwoord

Dit boek bevat het promotieonderzoek waarop Eva Eijkelenboom op 24 mei 2019 is gepromoveerd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Als promotoren traden op prof. mr. H.M. Vletter-van Dort en prof. mr. J.B.S. Hijink.

In het onderzoek van Eijkelenboom staat kwaliteitsbevorderende wetgeving voor Nederlandse accountantsorganisaties centraal. Met deze kwaliteitsbevorderende wetgeving wordt beoogd het gerechtvaardigd vertrouwen in de accountant te herstellen. Vertrouwen vormt de basis van het accountantsberoep. Het vertrouwen in de accountant staat echter onder druk. Een studie naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van kwaliteitsbevorderende wetgeving is van groot maatschappelijk belang. Eijkelenboom analyseert in haar studie de totstandkoming en ontwikkeling van kwaliteitsbevorderende wetgeving voor Nederlandse accountantsorganisaties, de effectiviteit van deze wetgeving en de werking ervan in de praktijk. Daarbij plaatst zij het accountantsberoep in zijn maatschappelijke en juridische context.

Vanuit historisch perspectief laat Eijkelenboom zien dat zowel bij de totstandkoming van wetgeving voor de accountant als voor de accountantsorganisatie het borgen van de controlekwaliteit om het publiek tegen misstanden te beschermen als uitgangspunt werd – en wordt – genomen. Eijkelenboom maakt inzichtelijk dat de actieve betrokkenheid van accountants bij de totstandkoming van wetgeving door de jaren heen is afgenomen.

Naast de historische inzichten biedt dit boek ook een juridisch en maatschappelijk perspectief op kwaliteitsbevorderende wetgeving voor accountantsorganisaties. Vanuit beide perspectieven onderwerpt Eijkelenboom de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze wetgeving aan een kritische analyse. Dit is geen gemakkelijke analyse, gezien het feit dat kwaliteitsbevorderende wetgeving een pluriform begrip is en de onderliggende doelstellingen van die wetgeving niet op eenduidige wijze zijn verwoord bij de totstandkoming van die wetgeving.

In haar diepgaande onderzoek staan drie kwaliteitsbevorderende maatregelen centraal, te weten (i) de invoering van extern, onafhankelijk toezicht op accountantsorganisaties, (ii) de invoering van een stelsel van onafhankelijk intern toezicht binnen accountantsorganisaties en (iii) de uitbreiding van de accountantsverklaring. Op heldere wijze betoogt Eijkelenboom dat niet alle

VOORWOORD

kwaliteitsbevorderende maatregelen evident bijdragen aan de kwaliteit van de wettelijke controle en het vertrouwen in de accountant. Eijkelenboom doet ten aanzien van deze maatregelen concrete voorstellen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van kwaliteitsbevorderende wetgeving te verbeteren.

In deze veelzijdige studie legt Eijkelenboom de discrepantie tussen de maatschappelijke behoefte aan vertrouwen in de accountant en de effectiviteit van de daartoe strekkende wetgeving bloot. Met haar betoog toont zij aan waarom de huidige wetgeving nog niet (volledig) kan leiden tot een herstel van vertrouwen in de accountant en het verbeteren van de kwaliteit van de controle. Daarom doet zij aanbevelingen om het behalen van deze doelen mogelijk te maken. In het boek van Eijkelenboom komen wetenschap en praktijk samen. Eijkelenboom verschaft met haar actuele studie niet alleen nuttige inzichten voor de wetenschap maar levert ook een waardevolle bijdrage aan het maatschappelijk debat over de verdere ontwikkeling van het accountantsberoep in Nederland. Met genoegen nemen wij dit proefschrift op in de reeks van uitgaven vanwege het Instituut voor Ondernemingsrecht.

C.A. Schwarz
J.B. Wezeman

*Als we het nu al konden zien, dan hoefden we er niet op te vertrouwen.
(Romeinen 8:24)*

Inhoud

Voorwoord	V
Afkortingen en andere verkorte aanduidingen	XIII
Hoofdstuk 1. Inleiding	1
1.1 Onderwerp, probleemstelling en onderzoeksvragen	1
1.2 Opbouw van het onderzoek	3
1.3 Slotopmerkingen	3
Hoofdstuk 2. Context van het onderzoek	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Achtergrond	5
2.3 Relevantie van het onderzoek	14
2.4 Afbakening van het onderzoek	15
Hoofdstuk 3. Opzet van het onderzoek	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Totstandkoming en ontwikkeling kwaliteitsbevorderende wet- en regelgeving voor Nederlandse accountantsorganisaties	19
3.3 Evaluatie van kwaliteitsbevorderende wetgeving voor Nederlandse accountantsorganisaties	24
3.4 Methodologische beperkingen	30
Hoofdstuk 4. De ontwikkeling van wetgeving voor accountantsorganisaties in Nederland	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Totstandkoming wetgeving voor accountants	37
4.2.1 19 ^e eeuw: Opkomst accountantsberoep in Nederland	37
4.2.2 20 ^e eeuw: Staatscommissies, wetsontwerpen en de geboorte van de registeraccountant	41
4.3 Wetgeving voor accountantsorganisaties	57
4.4 Conclusie	70

INHOUD

Hoofdstuk 5.	Enkele kwaliteitsbevorderende maatregelen vanuit juridisch perspectief	73
5.1	Inleiding	73
5.2	Extern onafhankelijk toezicht op accountantsorganisaties	74
5.3	Stelsel van onafhankelijk intern toezicht	82
5.3.1	Inrichting stelsel intern toezicht	84
5.3.2	Samenstelling orgaan van intern toezicht	88
5.4	De uitgebreide accountantsverklaring	98
5.4.1	Accountantsverklaring als belangrijk communicatiemiddel	98
5.4.2	Uitbreiding van de wettelijke vereisten aan de accountantsverklaring	99
5.4.3	Indirecte uitbreiding van de accountantsverklaring	103
5.4.4	Gevolgen van uitbreiding van de accountantsverklaring	106
5.5	Conclusie	109
Hoofdstuk 6.	Onafhankelijk extern toezicht op accountantsorganisaties	113
6.1	Inleiding	113
6.2	Stap terug: waar schiet zelfregulering tekort en wordt onafhankelijk extern toezicht noodzakelijk?	114
6.3	De toezichtstrategie van de AFM	122
6.4	Gebruik van toezichts- en handhavingsbevoegdheden door de AFM	127
6.4.1	Publieke rapportages	127
6.4.2	Overzicht gebruik formele maatregelen door AFM	134
6.4.3	Bestuursrechtelijke toetsing boetebesluiten AFM	135
6.4.4	Samenloop AFM toezicht en tuchtrecht	140
6.4.5	Samenwerking in het AFM-toezicht	141
6.5	De kosten van extern onafhankelijk toezicht op accountantsorganisaties	144
6.6	Conclusie	147
Hoofdstuk 7.	Stelsel van onafhankelijk intern toezicht bij accountantsorganisaties	149
7.1	Inleiding	149
7.2	Voor- en nadelen van de maatschapsstructuur	150
7.2.1	Maatschapsstructuur in wetenschappelijk perspectief	151
7.2.2	Maatschapsstructuur in juridisch perspectief	154
7.3	Waarom een onafhankelijk orgaan van intern toezicht de problematiek rondom de maatschapsstructuur zou kunnen oplossen	160
7.3.1	Botsende belangen en trage besluitvorming	160
7.3.2	Het orgaan van onafhankelijk intern toezicht in de governance van de Nederlandse OOB-accountantsorganisatie	162
7.3.3	Onafhankelijk intern toezicht en hoe het problemen op kan lossen	184
7.4	Conclusie	189

INHOUD

Hoofdstuk 8.	De uitgebreide accountantsverklaring	195
8.1	Inleiding	195
8.2	Materialiteit nader bezien	197
8.2.1	Materialiteit: definitie en totstandkoming	197
8.2.2	Wetenschappelijk onderzoek naar materialiteit	202
8.3	Waarom materialiteit informatie verschaft over kwaliteit	206
8.4	De controle van OOB's in de periode 2014 t/m 2017 door Nederlandse accountantsorganisaties nader bezien	208
8.4.1	Inzicht in de verdeling van de controlemarkt van wettelijke controles van OOB's over tijd	208
8.4.2	Inzicht in de door de Nederlandse accountantsorganisaties gehanteerde materialiteit bij OOB's over tijd	211
8.5	Conclusie	219
Samenvatting		223
Summary		233
Geraadpleegde bronnen		241
Bijlagen:		
A.	Toelichting categorisering Tweede Kamerstukken	275
B.	Lijst met in het onderzoek betrokken OOB's	279
C.	Wetsvoorstellen	282
D.	Schematische weergave ontwikkeling accountantsverenigingen tot 1940	285
E.	Wta vereisten, bevoegdheden en handhavingsinstrumenten AFM	287
F.	Toelichting vergelijking materialiteitsgegevens over tijd	288
G.	Verdeling van de accountantsorganisaties over de in het onderzoek betrokken OOB's	289
H.	Schematische weergave van de bij OOB's gehanteerde gemiddelde materialiteit bij de meest voorkomende benchmarks	290
Curriculum Vitae		293
Portfolio		295
Woord van dank		299

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Onderwerp, probleemstelling en onderzoeksvragen

Financiële verslaggeving vormt een belangrijke informatiebron in de financiële markten. Gegevens uit de jaarrekening verschaffen inzicht in de financiële staat van de vennootschap, vormen de grondslag waarop het bestuur en de raad van commissarissen verantwoording afleggen aan het rekening-en-verantwoordingsorgaan en dragen bij aan de bescherming van het kapitaal en het vermogen bijvoorbeeld bij de winstuitkering.¹ Accountants voegen zekerheid toe aan de, door het bestuur van de rechtspersoon, opgestelde jaarrekening door middel van het uitvoeren van een – in de terminologie van het Burgerlijk Wetboek ('BW') – deskundigenonderzoek en het afgeven van een accountantsverklaring.² Een accountant zou in dit verband overigens spreken van het uitvoeren van een controle van de financiële overzichten waarover hij verslag uitbrengt in onder meer een controleverklaring.³ Voor de gebruiker van de jaarrekening is het echter lastig, wellicht zelfs onmogelijk, om inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van deze werkzaamheden. De controle van de jaarrekening door de accountant en de daaruit voortvloeiende accountantsverklaring kwalificeren als vertrouwensgoed. De accountantsverklaring voegt derhalve slechts waarde toe aan de financiële verslaggeving bij vertrouwen van de gebruiker in de kwaliteit van de door de accountant uitgevoerde controle. Vertrouwen vormt de basis van het accountantsberoep.

Het vertrouwen in de accountant en de accountantsorganisatie staat de laatste jaren wereldwijd onder druk mede door de diverse 'boekhoudschandalen'.⁴ Dit heeft geleid tot een maatschappelijk, politiek en wetenschappelijk debat over de vraag hoe de kwaliteit van de wettelijke controle verbeterd kan worden.

-
1. Zie voor een nadere toelichting op de doelstellingen van het jaarrekeningenrecht Beckman en Marseille 2013, p. 78-79.
 2. Zie art. 2:393 BW.
 3. Zie de begrippenlijst bij de Nadere voorschriften controle- en overige standaarden ('NV COS').
 4. Zie voor een beschrijving van deze schandalen bijvoorbeeld Jones 2011. Niet alleen het accountantsberoep maar ook andere klassieke professies kampen met ontwikkelingen die de publieke opinie en het vertrouwen beïnvloeden, zie Arts, Batenburg en Groenewegen (red.) 2001.

HOOFDSTUK 1

Tegelijk is door wet- en regelgevers een scala aan nieuwe maatregelen opgesteld die beogen het gerechtvaardigd vertrouwen in de accountant te herstellen en de kwaliteit van de controle en daaruit voortvloeiende accountantsverklaring te verbeteren. De totstandkoming van deze kwaliteitsbevorderende wet- en regelgeving die van toepassing is op accountants en accountantsorganisaties vormt de aanleiding van dit promotieonderzoek.

In dit proefschrift vindt u een studie naar kwaliteitsbevorderende wetgeving voor accountantsorganisaties in Nederland. Met deze studie beoog ik enerzijds de totstandkoming en ontwikkeling van de (kwaliteitsbevorderende) wetgeving van toepassing op Nederlandse accountantsorganisaties in kaart te brengen en anderzijds doe ik een aanzet om kwaliteitsbevorderende wetgeving die voor de accountantsorganisaties tot stand is gekomen te evalueren.

De probleemstelling die ten grondslag ligt aan dit proefschrift luidt als volgt:

Er is een grote hoeveelheid wet- en regelgeving voor accountants en accountantsorganisaties met het oogmerk om de kwaliteit van de wettelijke controle te verbeteren. Hoewel kwaliteitsbevorderende wetgeving een centrale plaats inneemt in de Nederlandse markt voor wettelijke controles bestaat onduidelijkheid over de doelmatigheid en doeltreffendheid ervan. Deze onduidelijkheid leidt niet alleen tot inefficiënte maatschappelijke en politieke discussies, maar heeft ook tot gevolg dat toezichthouders, accountantsorganisaties en de bij haar werkzame accountants worstelen met het interpreteren en uitvoeren van de wetgeving. Het is daarom noodzakelijk om (meer) inzicht te verkrijgen in de beleidsoverwegingen die ten grondslag liggen aan deze kwaliteitsbevorderende wetgeving alsmede in de werking van de kwaliteitsbevorderende wetgeving voor accountants en accountantsorganisaties in de praktijk.

Uit deze probleemstelling vloeien twee vragen voort die centraal staan in dit onderzoek:

1. Waarom is kwaliteitsbevorderende wetgeving voor Nederlandse accountantsorganisaties tot stand gekomen?
2. In hoeverre is de kwaliteitsbevorderende wetgeving voor accountantsorganisaties effectief vormgegeven en in staat kwaliteitsbevorderend te werken in de praktijk?

1.2 Opbouw van het onderzoek

Na een nadere uiteenzetting van en toelichting op de achtergrond, doelstellingen en opzet van het onderzoek in de hoofdstukken 2 en 3 zal ik in de hoofdstukken 4 tot en met 8 een antwoord formuleren op bovenstaande vragen. Beantwoording van de eerste onderzoeksvraag staat centraal in hoofdstuk 4. Ik geef daarin een overzicht van de kwaliteitsbevorderende wetgeving die voor accountants en accountantsorganisaties in Nederland tot stand is gekomen. Ik beperk mij daarbij niet tot bespreking van de kwaliteitsbevorderende wetgeving maar verschaf ook inzicht in de beleidsoverwegingen die aan de totstandkoming ten grondslag liggen. Vervolgens staat de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag centraal in de hoofdstukken 5 tot en met 8. In hoofdstuk 5 licht ik drie kwaliteitsbevorderende maatregelen uit, en beoordeel ik deze vanuit theoretisch juridisch perspectief. Deze maatregelen zijn (i) het extern onafhankelijk toezicht op accountantsorganisaties, (ii) het stelsel van onafhankelijk intern toezicht binnen accountantsorganisaties en (iii) de uitgebreide accountantsverklaring. In de hoofdstukken 6 tot en met 8 staat de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze drie maatregelen in de praktijk centraal. Doelmatigheid definieer ik als de theoretische geschiktheid van een maatregel om het vooropgezette doel te bereiken. Onder doeltreffendheid versta ik de mate waarin een kwaliteitsbevorderende maatregel in de praktijk een kwaliteitsbevorderend effect sorteert. Kort gezegd beoordeel ik met behulp van diverse onderzoeksmethoden of de maatregelen efficiënt en effectief zijn. In hoofdstuk 3 licht ik nader toe hoe ik de doelmatigheid en doeltreffendheid van de kwaliteitsbevorderende wetgeving beoordeel.

1.3 Slotopmerkingen

De evaluatie van de Wet toezicht accountantsorganisaties ('Wta'), getiteld 'Bouwen aan vertrouwen'⁵ vormt een belangrijk startpunt waarop ik voortbouw in mijn promotieonderzoek. Maar ook andere delen van dit promotieonderzoek bouwen voort op eerdere publicaties van mijn hand. Ideeën en gedachten die voortkomen uit mijn eerdere publicaties zijn vervlochten in het gehele proefschrift maar met name de paragrafen 5.2, 6.4 en 6.5 zijn hierop geënt. Voor de volledigheid is bij deze paragrafen ook een verwijzing opgenomen.

Als jurist, niet zijnde accountant, is het een uitdaging om onderzoek te doen naar een juridisch onderwerp dat zo nauw verweven is met een professie waar ik slechts toeschouwer van ben. Ervaring heeft mij geleerd dat juristen en accountants soms een verschillende taal spreken wat tot spraakverwarringen kan leiden. Om het risico op spraakverwarringen te verkleinen merk ik hierbij op dat ik

5. Eijkelenboom en Hijink 2014.

HOOFDSTUK 1

in mijn proefschrift zoveel mogelijk aansluit bij uit de wet voortvloeiende terminologie. Ik spreek dus van accountantsverklaring (art. 2:393 lid 5 BW) en niet van controleverklaring zoals voor accountants gebruikelijk is op grond van de NV COS. Indien in de wet een term ontbreekt, sluit ik aan bij de terminologie uit de door de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisaties van Accountants ('NBA') opgestelde verordeningen of nadere voorschriften.⁶

Als in dit onderzoek wordt verwezen naar een artikel uit de Wta, dan wordt verwezen naar de Wta zoals deze gold op 1 juli 2018. Bij een verwijzing naar een eerdere versie van het wetsartikel heb ik dat expliciet vermeld.

Dit onderzoek naar kwaliteitsbevorderende wetgeving is uitsluitend gebaseerd op publiek beschikbare informatie. De beschrijvingen in dit proefschrift kunnen en zullen naar verwachting (gedeeltelijk) afwijken van de praktijk. Voor een nadere toelichting op deze en andere methodologische beperkingen verwijs ik naar paragraaf 3.4.

Het onderzoek is afgesloten op 1 juli 2018. Op een enkele uitzondering na heb ik geen rekening gehouden met (concept)wetgeving, jurisprudentie en literatuur die dateert van na die datum.

6. De NBA is op grond van art. 19 Wab jo art. 3 Wab bevoegd tot het vaststellen van beroepsreglementering.