

VERTROUWEN VOOROP

Een onderzoek naar kwaliteitsbevorderende wetgeving voor Nederlandse accountantsorganisaties

Verkorte citeerwijze: Eijkelenboom, *Vertrouwen voorop* (IVOR nr. 114) 2019/[paragraafnummer].
Volledige citeerwijze: E.V.A. Eijkelenboom, *Vertrouwen voorop. Een onderzoek naar kwaliteitsbevorderende wetgeving voor Nederlandse accountantsorganisaties*, diss. Rotterdam (Instituut voor Ondernemingsrecht nr. 114), Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Omslagontwerp: Hans Roenhorst, www.wwh2rplus.nl

ISBN 978 90 13 15411 5
ISBN 978 90 13 15412 2 (E-book)
NUR 827-715, 827-295

© 2019, Wolters Kluwer Nederland BV, E.V.A. Eijkelenboom

Onze klantenservice kunt u bereiken via: www.wolterskluwer.nl/klantenservice

Auteur(s) en uitgever houden zich aanbevolen voor inhoudelijke opmerkingen en suggesties.
Deze kunt u sturen naar: boeken-NL@wolterskluwer.com.

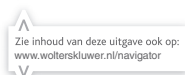
Alle rechten in deze uitgave zijn voorbehouden aan Wolters Kluwer Nederland BV. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Wolters Kluwer Nederland BV.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet jo. Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en Wolters Kluwer Nederland BV geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor gevolgen hiervan.

Op alle aanbiedingen en overeenkomsten van Wolters Kluwer Nederland BV zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Wolters Kluwer Nederland BV. U kunt deze raadplegen via: www.wolterskluwer.nl/algemene-voorwaarden.

Indien Wolters Kluwer Nederland BV persoonsgegevens verkrijgt, is daarop het privacybeleid van Wolters Kluwer Nederland BV van toepassing. Dit is raadpleegbaar via www.wolterskluwer.nl/privacy-cookies.



NAVIGATOR

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

The logo of Erasmus University Rotterdam, featuring the word "Erasmus" in a stylized, cursive script.

Promotiecommissie:

Promotor(en): prof.mr. H.M. Vletter-van Dort
prof.mr. J.B.S. Hijink

Overige leden: prof.dr. A. de Bos RA
prof.mr. J.B. Wezeman
prof.dr. G.C.M. Majoor RA

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

Afkortingen en andere verkorte aanduidingen

AA	accountant-administratieconsulent
AFM	Stichting Autoriteit Financiële Markten
AMvB	algemene maatregel van bestuur
Art.	Artikel
Audit Richtlijn	Richtlijn 2014/56/EU
Audit Verordening	Verordening (EU) 537/2014
Bta	Besluit toezicht accountantsorganisaties
BW	Burgerlijk Wetboek
Code	Nederlandse Corporate Governance Code
IAASB	International Auditing and Assurance Standards Board
ISA	International Standard on Auditing
MCA	Monitoring Commissie Accountancy
MvT	memorie van toelichting
NBA	Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
NIVA	Nederlands Instituut van Accountants
NIVRA	Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants
NV COS	Nadere voorschriften controle- en overige standaarden
OOB	organisatie van openbaar belang
RA	registeraccountant
SOx	Sarbanes-Oxley Act
SRA	Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten
WAA	Wet op de accountant-administratieconsulenten
Wab	Wet op het accountantsberoep
Wft	Wet op het financieel toezicht
WRA	Wet op de registeraccountants
Wta	Wet toezicht accountantsorganisaties

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.

Hoofdstuk 2. Context van het onderzoek

2.1 Inleiding

“Een reeks aan gebeurtenissen in het recente verleden heeft het vertrouwen in de accountant ernstig ondergraven. Dit wetsvoorstel beoogt gestalte te geven aan een gerechtvaardigd herstel van het vertrouwen in de accountant en de door hem ten behoeve van het publiek gegeven verklaringen”.¹ Voorgaand citaat bevat de eerste twee regels uit de memorie van toelichting (‘MvT’) bij de Wta en verschaft inzicht in de context van dit promotieonderzoek. In paragraaf 2.2. schets ik de achtergrond waartegen dit onderzoek moet worden gezien. Ik ga daarbij kort in op de gebeurtenissen die het vertrouwen in de accountant hebben geschaad. Ook geef ik nadere duiding aan de term ‘kwaliteitsbevorderende wetgeving’. In paragraaf 2.3. duid ik de relevantie van dit promotieonderzoek. In paragraaf 2.4. schets ik de kaders van het onderzoek door middel van het definiëren van enkele veel in dit proefschrift voorkomende begrippen. Ik besluit paragraaf 2.4. met het beschrijven van onderwerpen die buiten het bestek van dit onderzoek vallen.

2.2 Achtergrond

De laatste twee decennia is de wereld met enige regelmaat door ‘boekhoudschandalen’² opgeschrikt. Het Enron-schandaal in de Verenigde Staten in 2001 leidde tot het faillissement van een van de grootste accountantsorganisaties ter wereld, Arthur Andersen.³ Maar ook in Europa zorgden (boekhoud)schandalen

1. *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 3, p. 1.

2. Het begrip boekhoudschandaal kent geen eenduidige definitie. Zie nader over de definitie en veranderingen in de aard van boekhoudschandalen in de Nederlandse situatie Camfferman 2015.

3. Zie nader over Enron onder meer Coffee 2001 en McLean en Elkind 2004, of de op het boek van McLean en Elkind gebaseerde, en met een Oscar genomineerde film met gelijknamige titel: “Enron: The Smartest Guys in the Room”.

HOOFDSTUK 2

als dat van Ahold, Vestia en recent Carillion voor (financiële) onrust.⁴ Voorts werd tijdens de kredietcrisis die rond 2007 startte ook inzichtelijk dat accountants en accountantsorganisaties niet naar behoren hebben gefunctioneerd met als consequentie een verminderd vertrouwen in de financiële markten en een kritische houding jegens accountants en accountantsorganisatie.⁵ Accountants worden niet gezien als de oorzaak van de crisis. Desalniettemin hebben de werkzaamheden van de accountant, of het nalaten ervan, de crisis ook niet kunnen voorkomen of verminderen.⁶ Het vertrouwen in de accountant en de accountantsorganisatie is de laatste decennia wereldwijd onder druk komen te staan. En de gevolgen van de boekhoudschandalen en de financiële crisis hebben geleid tot maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke discussies over de rol en kwaliteit van de controlewerkzaamheden en de toekomst van het accountantsberoep.⁷

In reactie op de maatschappelijke en financiële onrust hebben wet- en regelgevers de afgelopen jaren nieuwe wet- en regelgeving opgesteld voor accountants en accountantsorganisaties. Die maatregelen moeten ertoe leiden dat de kwaliteit van de accountantscontrole en de daaruit voortvloeiende accountantsverklaring verbetert en het gerechtvaardigd vertrouwen in de accountant herstelt.⁸ De doelstelling voor de kwaliteitsbevorderende maatregelen kan worden afgeleid uit de beschrijving van de wet- of regelgever in de toelichting op de maatregel. Voorbeelden van doelstellingen uit kwaliteitsbevorderende maatregelen van de afgelopen jaren zijn het gestalte geven “aan een gerechtvaardigd herstel van het vertrouwen in de accountant en de door hem ten behoeve van het

-
4. Zie over Ahold bijvoorbeeld Smit 2009 en Jones 2011 (p. 310 e.v.); over de (accountants) aansprakelijkheden rondom Vestia Brink-van der Meer 2018, Van Campen 2016 en 2014; en over Carillion House of Commons 2018.
 5. Commissie de Wit (2010), Rapport ‘Verloren Krediet’, *Kamerstukken II* 2009/10, 31980, 3-4, p. 24.
 6. Van der Zanden en Hijink 2012.
 7. Zo publiceerde de Europese Commissie een green paper getiteld “Audit policy: lessons from the crisis”, Europese Commissie 2010; Consulteerde de International Auditing and Assurance Standards Board (‘IAASB’) in 2011 over verandermogelijkheden voor het versterken van de waarde van accountantsverklaringen en -verslagen, IAASB 2011; en werden in Nederland door de Werkgroep Toekomst Accountantsberoep (onderdeel van de NBA) verander- en verbetermaatregelen voor het accountantsberoep gepresenteerd, NBA 2014. Zie voor een bespreking van de (on)mogelijkheid van de hervormingsopdracht voor het accountantsberoep in Nederland, Dassen, Majoor en Wallage 2015.
 8. Voor doelmatige wetgeving is het van belang dat de wetgeving een duidelijke doelstelling heeft die kenbaar is voor de betrokkenen. In de literatuur wordt het belang van een helder geformuleerde doelstelling van wetgeving erkent, zie bijvoorbeeld Raaijmakers 2006, p. 23 en Vletter-van Dort 2009, p. 31-32.

publiek gegeven verklaringen”;⁹ kwaliteit verbeteren van de accountantscontroles;¹⁰ “versterken van het vertrouwen van beleggers in de getrouwheid van de door controlecliënten gepubliceerde jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen door de kwaliteit van binnen de Europese Unie uitgevoerde wettelijke controles verder te verbeteren”¹¹; en “Verbetering van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountantscontrole”.¹² Voorgaande doelstellingen bij de maatregelen voor accountants en accountantsorganisaties zijn weliswaar op verschillende wijze omschreven maar in mijn optiek in de kern terug te voeren tot het versterken of herstellen van het gerechtvaardigd vertrouwen in de accountant en de door haar afgegeven accountantsverklaring. De term ‘gerechtvaardigd’ verwijst hierbij naar de kwaliteit van de controle van de financiële overzichten door de accountant en de daaruit voortvloeiende accountantsverklaring. Met wet- en regelgeving worden kaders gecreëerd waarmee wordt beoogd een kwaliteitsminimum te borgen en zo bij te dragen aan het creëren van gerechtvaardigd vertrouwen.¹³ Anders gezegd, met wet- en regelgeving wordt de context waarbinnen de controle van de financiële overzichten door de accountant plaatsvindt omkleed met waarborgen om zo bereidheid te creëren bij belanghebbenden om de onzekerheid te accepteren die samenhangt met de controle.¹⁴ Het is derhalve van belang dat niet alleen de kwaliteit van de controle maar ook de kwaliteit van de organisatie waarbinnen de accountants werkzaam zijn wordt gewaarborgd.¹⁵ Het scala van maatregelen dat de afgelopen decennia is opgesteld om het gerechtvaardigd vertrouwen in accountants en accountantsorganisaties te bevorderen schaar ik daarom onder de noemer ‘kwaliteitsbevorderende maatregelen’. Indien ik spreek van kwaliteitsbevorderende maatregelen doel ik op zowel wet- als regelgeving die is opgesteld met het oogmerk de kwaliteit van wettelijke controle te verbeteren.

In dit proefschrift staat wetgeving voor accountants en Nederlandse accountantsorganisaties centraal. ‘Kwaliteitsbevorderende wetgeving’ is een pluriform begrip. Ik gebruik ‘kwaliteitsbevorderende wetgeving’ om de verschillende wetten te beschrijven die gericht zijn op de accountant of accountantsorganisatie

9. *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 3, p. 1.

10. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 2.

11. *Kamerstukken II*, 2015/16, 34469, 3, p. 3.

12. Het doel volgt al uit de ondertitel van het rapport ‘In het publiek belang’ en wordt in het rapport verder toegelicht, NBA 2014.

13. Bevorderen van gerechtvaardigd vertrouwen is een uitdagende doelstelling, mede door de complexiteit en meerduidigheid van het begrip vertrouwen. Zie nader over vertrouwen Voortman (2012) die concludeert dat vertrouwen een thema wordt wanneer het onder druk komt te staan maar ook dat vertrouwen maakbaar is mits er aan bepaalde voorwaarden, zoals voorbeeldgedrag van leiders, wordt voldaan (p. 196-197).

14. Zie nader over veel voorkomende aspecten uit definities van vertrouwen, Voortman 2012, p. 38.

15. Homan 2007, p. 11.

HOOFDSTUK 2

en waarvan de doelstelling van de wet een verwijzing bevat naar de bevordering van kwaliteit. Deze definitie heeft de assumptie in zich dat kwaliteitsbevorderende wetgeving meerdere doelstellingen kent. Ook roept de definitie de vraag op wat wordt bedoeld met kwaliteit.

De in de toelichting op de kwaliteitsbevorderende wetgeving opgenomen doelstellingen hebben gemeenschappelijke kenmerken, maar zij zijn verschillend verwoord. Er bestaan derhalve (nuance)verschillen tussen de doelstellingen van verschillende kwaliteitsbevorderende wetten. Daarnaast kunnen ook binnen een kwaliteitsbevorderende wet hoofd- en subdoelstellingen onderscheiden worden.¹⁶ Zo kan een specifiek wetsartikel uit een kwaliteitsbevorderende wet een aan het doel van de wet ondergeschikte (sub)doelstelling hebben. Voorts kan het doel van de wet of het wetsartikel nader gespecificeerd zijn in (beroeps) regelgeving. De verschillende doelstellingen leiden ertoe dat onderzoek naar doelmatigheid of doeltreffendheid van kwaliteitsbevorderende wetgeving toegespitst moet worden op de specifieke doelstelling.

In de toelichtingen op de kwaliteitsbevorderende wetgeving ontbreekt een definitie van kwaliteit. Wel tracht de wetgever het kwaliteitsbegrip te verduidelijken door het in te kaderen bijvoorbeeld door de toevoeging dat de maatregel beoogt bij te dragen aan kwaliteit van de accountantscontrole. Accountants spreken in dat verband van auditkwaliteit of controlekwaliteit. De verschillen tussen de wijze waarop de doelstellingen van de kwaliteitsbevorderende wetgeving door de wetgever in de toelichting erop zijn verwoord, kunnen erop duiden dat het begrip kwaliteit niet op een eenduidige wijze wordt gehanteerd. Dit is ook niet verwonderlijk, voor velen is onduidelijk wat onder het begrip auditkwaliteit wordt verstaan.¹⁷ Of anders gezegd, een ieder heeft een eigen idee bij kwaliteit. In de wetenschap wordt bijvoorbeeld veel gebruik gemaakt van indicatoren om auditkwaliteit te duiden. Deze indicatoren geven dan een benadering van de werkelijke kwaliteit. Veelgebruikte indicatoren voor auditkwaliteit zijn *abnormal accruals*, omvang van de accountantsorganisatie

16. Ook Vletter-van Dort (2009, p. 31) wijst op het belang van helder gedefinieerde doelstellingen in wetgeving en constateert dat dit in de Nederlandse wetgeving verduidelijkt kan worden.

17. Ook de Monitoring Commissie Accountancy ('MCA') benoemt het probleem dat 'het kwaliteitsbegrip en hetgeen auditkwaliteit precies omvat' onduidelijk is wat mogelijk kan leiden tot kwaliteitsafbreuk, MCA 2016, p. 19. Niet alleen binnen Nederland maar ook buiten de landsgrenzen ontbreekt een eenduidige definitie van auditkwaliteit (*audit quality*). Zie hierover bijvoorbeeld Christensen e.a. 2016, DeFond en Zhang 2014, Knechel e.a. 2013, Francis 2011, en Watkins, Hillison en Morecroft 2004.

en *going concern* overwegingen.¹⁸ Maar auditkwaliteit kan ook op andere wijze geduid worden. Zo stellen DeFond en Zhang dat de kwaliteit van de controlewerkzaamheden beïnvloed wordt door de kwaliteit van de door de vennootschap opgestelde verslaggeving en de wijze waarop de informatie binnen de vennootschap bewaard wordt. Zij definiëren kwalitatief hoogwaardige controlewerkzaamheden door de accountant dan ook als ‘greater assurance of high financial reporting quality’.¹⁹ DeAngelo koppelde twee decennia eerder auditkwaliteit aan de grootte van de accountantsorganisatie. Haar conclusie was dat auditkwaliteit bij grotere accountantsorganisaties *ceteris paribus* groter zou zijn dan bij kleinere organisaties, onder andere omdat grotere organisaties meer te verliezen hebben als ze misstanden niet rapporteren.²⁰ Goldman en Barlev concludeerden dat auditkwaliteit sterk beïnvloed wordt door de wijze waarop de accountant in staat is met (ongeoorloofde) druk van de cliënt om te gaan en zijn eigen onafhankelijkheid en autonomie te bewaren.²¹ Deis en Giroux komen echter tot de conclusie dat de hiervoor beschreven determinanten van auditkwaliteit, te weten de grootte van de organisatie en de druk van buitenaf, onvoldoende handvatten geven om verschillen in auditkwaliteit te meten tussen organisaties van dezelfde grootte.²² Een analyse die steeds belangrijker lijkt te zijn geworden gezien de Nederlandse markt voor wettelijke controles als oligopolistisch gekenmerkt kan worden, met een groot aantal kleine(re) en een klein aantal grote accountantsorganisaties. Libby en Luft hebben een gefundeerde opzet gemaakt van een aantal determinanten van oordeelsvorming die de prestatie van de accountant, en daarmee dus uiteindelijk de auditkwaliteit, beïnvloeden. De determinanten zijn *ability, knowledge, motivation* en *environment*.²³ Overigens ligt hier wel de aanname aan ten grondslag dat betere oordeelsvorming leidt tot hogere auditkwaliteit.²⁴ Trotman, Tan en Ang publiceerden enkele

18. Zie bijv. Minuttie-Meza 2013, p. 793-797 waarin indicatoren voor *audit quality* worden genoemd. Ook Corbella e.a. 2015, p. 62 maken gebruik van *abnormal accruals* als indicator van *audit quality* hoewel zij in het artikel expliciet stellen dat de indicator niet optimaal is omdat deze geen zuivere weergave geeft van de controlewerkzaamheden. Omvang wordt onder meer gebruikt in het veel geciteerde onderzoek van Becker e.a. 1998. De in de wetenschap gebruikte indicatoren van auditkwaliteit zijn veelal gebaseerd op cijfers uit de jaarlijkse financiële verslaggeving of op financiële gegevens van de door de accountant gecontroleerde vennootschap. De in de wetenschap gebruikte indicatoren voor auditkwaliteit geven mijns inziens geen direct, maar een afgeleid inzicht in de kwaliteit van de controlewerkzaamheden. Zo is de vennootschap verantwoordelijk voor het opstellen van de financiële verslaggeving en vloeien koersreacties – een veelgebruikte indicator – niet enkel voort uit publicatie van de verslaggeving met de accountantsverklaring.

19. DeFond en Zhang 2014, p. 287.

20. DeAngelo 1981, p.183. Zie voorts Francis en Yu 2009.

21. Goldman en Barlev 1974.

22. Deis en Giroux 1992.

23. Libby en Luft 1993.

24. NBA 2017, p. 11.

HOOFDSTUK 2

jaren geleden een overzicht van onderzoek naar het oordeels- en besluitvormingsproces van de accountant in de afgelopen vijftig jaar.²⁵ Op het gebied van auditkwaliteit beschrijven ze verschillende wetenschappelijke studies over onder meer de impact van veranderingen in auditkwaliteit en de noodzaak om non-audit vergoedingen te publiceren en vanzelfsprekend bespreken ze de stroom aan literatuur met betrekking tot determinanten voor auditkwaliteit waaraan ook in deze paragraaf bondig aandacht is besteed.²⁶

In Nederland merkt de Monitoring Commissie Accountancy ('MCA') over auditkwaliteit op: "Voor de een is kwaliteit het door de accountant handelen conform de regels; voor een ander staat het bereiken van klanttevredenheid centraal. Voor de een stijgt de kwaliteit zodra er minder incidenten zijn en negatieve publiciteit vermindert; voor een ander staat de toegevoegde waarde van de dienstverlening centraal. Voor de een is het van belang dat een partner meer uren aan een opdracht gaat besteden dan in het verleden; voor een ander telt louter of het accountantsoordeel deugt."²⁷ Met een green en een white paper over auditkwaliteit heeft de beroepsgroep getracht meer (inhoudelijke) invulling te geven aan het begrip auditkwaliteit.²⁸ Wat auditkwaliteit is hangt af van het perspectief waar vanuit de audit wordt beoordeeld. Verschillende belanghebbenden beoordelen auditkwaliteit op uiteenlopende wijze.²⁹ De beroepsgroep komt dan ook niet tot een eenduidige definitie van auditkwaliteit.³⁰ Wel beschrijft zij een tiental randvoorwaarden die bijdragen aan auditkwaliteit.³¹ Ook ik kom in dit proefschrift niet tot een definitie van auditkwaliteit. Ik maak gebruik van de doelstelling zoals die door wetgever is verwoord in de toelichting op de wet of het wetsartikel waarbij ik mezelf bewust ben van het feit dat er verschillende verwachtingen bij deze term kunnen bestaan.

Hoewel een sluitende definitie van het begrip auditkwaliteit ontbreekt zijn kwalitatief hoogwaardige accountantscontroles van maatschappelijk belang. Het objectieve oordeel van de accountant draagt immers bij aan het versterken van het vertrouwen in de betrouwbaarheid van financiële verslaggeving. In de

25. Trotman, Tan en Ang 2011.

26. Zie Trotman, Tan en Ang 2011 en de door hen aangehaalde bronnen, bijvoorbeeld Kadous 2000; Peecher en Piercey 2008; Peecher, Schwartz en Solomon 2007 en Bedard 1991.

27. MCA 2016, p. 21.

28. NBA 2017 en NBA 2018.

29. Zo verschillen de perspectieven op auditkwaliteit van maatschappij, toezichthouder, de vennootschap die onderhevig is aan de controle en de accountant(organisatie) op punten van elkaar. Deze vier perspectieven vormen onderdeel van het multi-stakeholder perspectief, NBA 2017, p. 7-8. Zie ook NBA 2018, p. 7-8.

30. De beroepsgroep stelt zelfs dat het opstellen van een alomvattende en sluitende definitie van controlekwaliteit onwenselijk zou zijn en 'eigenlijk een aanval op de professionaliteit van een accountant zijn', NBA 2018, p. 11.

31. Zie voor een toelichting op de drivers van controlekwaliteit, NBA 2018 p. 16-17.

beoordeling van vennootschappen steunen veel partijen op het objectieve oordeel van de accountant, zoals banken bij kredietverlening, crediteuren bij het bepalen of de vennootschap aan haar verplichtingen kan voldoen of aandeelhouders in de beoordeling van de wijze waarop bestuurders de vennootschap bestuurd hebben en wat de verwachtingen voor de komende periode zijn.³² Met wet- en regelgeving kan de kwaliteit van de accountantscontrole op directe en op indirecte wijze beïnvloed worden. Maatregelen die betrekking hebben op de individuele accountant als uitvoerder van de controle, en de accountantsverklaring, als product van de controle, staan in directe relatie tot de controle.³³ Dit is anders bij maatregelen die de gehele accountantssector of een individuele accountantsorganisatie beïnvloeden.³⁴ Kwaliteitsbevorderende maatregelen op sector- of accountantsorganisatieniveau dragen bij aan de creatie van kaders waarbinnen de accountant kwalitatief hoogwaardige controles kan verrichten. Maatregelen op sector- en organisatieniveau beïnvloeden de kwaliteit van de controle van de financiële overzichten door de accountant daardoor op indirectere wijze dan maatregelen op het niveau van de individuele accountant en de accountantsverklaring. Wet- en regelgevers trachten op zowel directe als indirecte wijze de kwaliteit van de accountantscontrole te bevorderen door kwaliteitsbevorderende maatregelen op verschillende niveaus in de accountantssector vast te stellen.

Gerechtvaardigd vertrouwen in de accountant en de accountantsverklaring hangt niet alleen nauw samen met de kwaliteit van de controle maar ook met de verwachtingen die er in de maatschappij heersen. In dit verband merkt de beroepsgroep op: “Kwaliteit is heel eenvoudig. Het is het voldoen aan verwachtingen. Of liever nog: het overtreffen van die verwachtingen”.³⁵ De verwachtingen van het publiek over de mate van zekerheid die zij aan de accountantsverklaring wenst te ontleen stemmen in de praktijk echter niet overeen met de mate

32. Het belang van verslaggeving volgt naast het gebruik als verantwoordingsdocument ook uit de ‘disclosure functie’ en ‘kapitaalbeschermingsfunctie’ van verslaggeving. Zie voor een uitgebreidere uiteenzetting van de doelen van verslaggeving Beckman en Marseille 2013, p. 78 e.v.; Hijink 2010, p. 108 e.v.; De Jong en Nieuwe Weme 2006, p. 27. De wettelijke band tussen de jaarrekening en de kapitaalbeschermingsfunctie is overigens recent als achterhaald geïdentificeerd, zie Van Geffen 2018.

33. Voorbeelden zijn de verplichting tot het afleggen van een beroepseed door individuele accountants en de uitbreiding van de accountantsverklaring. Zie nader over de beroepseed Eijkelenboom 2016a en over de uitgebreide accountantsverklaring paragraaf 5.4. en hoofdstuk 8.

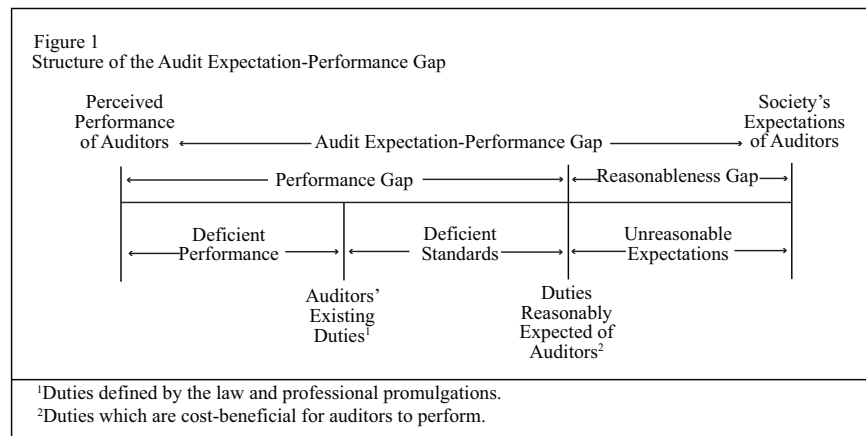
34. Voorbeelden zijn de invoer van een externe onafhankelijke toezichthouder op accountantsorganisaties en de invoer van een stelsel van onafhankelijk intern toezicht op het niveau van de accountantsorganisatie. Zie nader paragrafen 5.2. en 5.3. alsmede hoofdstuk 6 en 7.

35. NBA 2018, p. 6.

HOOFDSTUK 2

van zekerheid die het publiek op de op basis van de door de accountant uitgevoerde controle daadwerkelijk aan de accountantsverklaring mag ontlelen. Het verschil tussen de zekerheid die het publiek verwacht en die in praktijk door de accountant wordt verstrekt noemen we de verwachtingskloof.³⁶

Het conceptueel model van de verwachtingskloof is door Porter opgebouwd uit de *performance gap* (prestatiekloof) en de *reasonableness gap* (communicatiekloof), zie figuur 1.



Figuur 1: Verwachtingskloof ontleend aan Porter 1993, p. 50.

De prestatiekloof is door Porter onderverdeeld in een *deficient performance gap* en een *deficient standards gap*. Indien de accountantscontrole tekort schiet ten opzicht van de verplichtingen die volgen uit wet- en regelgeving is sprake van een *deficient performance gap*. Werkzaamheden die redelijkerwijs van de accountant verwacht mogen worden door het maatschappelijk verkeer omdat zij kostenefficiënt zijn, maar die niet als verplichting zijn opgenomen in wet- en regelgeving duidt Porter als de *deficient standards gap*.³⁷ Onredelijke verwachtingen van het maatschappelijk verkeer, die redelijkerwijs niet van de accountant geveerd kunnen worden beschrijft Porter als de *reasonableness gap*. De Bos en

36. Zie Porter 1990 en 1993 en studies van bijvoorbeeld Sikka e.a. 1998, Deegan en Rankin 1999 en McEnroe en Martens 2001 waarin empirisch onderzoek naar het bestaan van de *audit expectation gap* centraal staat. Ook in Nederlandse literatuur wordt het concept van de verwachtingskloof gebruikt. Samen met Boonzaaijer en In 't Veld schreef ik bijvoorbeeld in 2016 over het concept van de verwachtingskloof in het licht van de (destijds) nieuwe wet- en regelgeving voor accountants(organisaties) – Boonzaaijer, Eijkelenboom en In 't Veld 2016 – en maakten De Bos en Strating gebruik van het model van de verwachtingskloof om het belang van de uitgebreide accountantsverklaring te onderbouwen, De Bos en Strating 2014.

37. Porter 1993, p. 50.

Strating noemen fraude in een artikel uit 2014 als voorbeeld van de *reasonableness gap*.³⁸ Dit onderwerp is onverminderd actueel zoals onder meer volgt uit het rapport van de MCA uit 2018 die wijst op het belang van het thema fraude en de NBA die het onderwerp fraude als verplicht onderdeel van de permanente educatie voor accountants voorschrijft.³⁹

Porter beschrijft het concept van de verwachtingskloof vanuit het perspectief van de accountant zoals in mijn optiek met name volgt uit zijn beschrijving van de prestatiekloof. Als een accountant redelijkerwijs tegemoet kan komen aan wensen van het maatschappelijk verkeer zal hij dat ook doen omdat de accountant de controle van de financiële overzichten uitvoert ten behoeve van het maatschappelijk verkeer. In afwijking van Porter beschreef ik samen met Boonzaaijer en In 't Veld de prestatiekloof als de afwijking tussen de mate van zekerheid die op basis van wet- en regelgeving aan de accountantsverklaring ontleend moet kunnen worden en de mate van zekerheid die op grond van het uitvoeren van de controlewerkzaamheden in de praktijk wordt verstrekt.⁴⁰ In deze engere visie geeft wet- en regelgeving de grens weer van wat van de accountant verwacht mag worden. Indien de accountant in zijn werkzaamheden tekortschiet ten opzichte van wet- en regelgeving draagt hij bij aan de prestatiekloof. Het opstellen van maatregelen die gericht zijn op het borgen dat accountants (kunnen) voldoen aan wet- en regelgeving draagt dan ook bij aan het verkleinen of voorkomen van de prestatiekloof. De communicatiekloof bestaat uit het verschil tussen de mate van zekerheid die het publiek wenst te kunnen ontleen aan de accountantsverklaring en de mate van zekerheid die in de praktijk op basis van wet- en regelgeving aan de accountantsverklaring mag worden ontleend. Het opstellen van maatregelen die gericht zijn op het verduidelijken van de communicatie richting het publiek over de uitvoer van de controle en wettelijke taak en bevoegdheden van accountants draagt bij aan het dichten van de communicatiekloof. De wet laat de accountant ruimte om meer te doen dan van hem op grond van wet- en regelgeving vereist wordt. De werkzaamheden die de accountant in aanvulling op de wettelijke vereisten uitvoert om te voldoen aan de (bovenwettelijke) verwachtingen van het maatschappelijk verkeer beïnvloeden het communicatieve gedeelte van de verwachtingskloof. Daarmee heeft de accountant een instrument om zich, ten opzichte van anderen, te onderscheiden. Tegelijk ontstaat daardoor het risico dat de accountant bijdraagt aan vergroting van de communicatiekloof.⁴¹

38. De Bos en Strating 2014, p. 430. Voorts duiden zij een onverwacht faillissement na een, in het voorgaande boekjaar afgegeven goedkeurende verklaring als voorbeeld van de *reasonableness gap*.

39. Zie MCA 2018, p. 6 en het bericht op de website van de NBA: www.nba.nl/kwaliteitsbevordering/permanente-educatie/verplicht-pe-onderwerp-2019-fraude/.

40. Boonzaaijer, Eijkelenboom en In 't Veld 2016, p. 268.

41. Of, in het model van Porter kan dit eveneens bijdragen aan de *deficient standards gap*.

2.3 Relevantie van het onderzoek

Het vergroten van kennis van kwaliteitsbevorderende wetgeving voor accountants(organisaties) is van maatschappelijk en wetenschappelijk belang. Accountants, de (kwaliteit van de) controle en accountantsorganisaties zijn regelmatig onderwerp van publieke discussies zowel binnen de landsgrenzen als daarbuiten. Voor het uitvoeren van een kwalitatief hoogwaardige accountantscontrole dient de accountant kennis te hebben van controlevoorschriften, verslaggevingsregels en interne beheersing. Daarnaast wordt de accountant geacht kennis te hebben van en rekening te houden met de (groeierende hoeveelheid) kwaliteitsbevorderende maatregelen die de kaders weergeven waarbinnen de accountant zijn werkzaamheden kan uitoefenen.

Dit promotieonderzoek is relevant voor accountants en beleidsbepalers binnen accountantsorganisaties omdat het bijdraagt aan het inzicht in de totstandkoming en ontwikkeling van de kwaliteitsbevorderende wetgeving van toepassing op Nederlandse accountantsorganisaties, en deze wetgeving verduidelijkt. Daarnaast streef ik ernaar om met de uitkomsten van het evaluatieve gedeelte van dit promotieonderzoek een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van passende wetgeving met een breed maatschappelijk draagvlak zodat accountants(organisaties) op een efficiënte wijze invulling kunnen geven aan de wettelijke verplichtingen.

Ook voor beleidsmakers en wet- en regelgevers die belast zijn met het ontwerpen van beleid, wet- en regelgeving voor de accountantssector is dit onderzoek van belang. De onderzoeksresultaten dragen bij aan kennis over doelmatigheid en doeltreffendheid van kwaliteitsbevorderende maatregelen voor accountantsorganisaties en kunnen gebruikt worden bij het opstellen van nieuwe regelgeving. Ook voor toezichthouders op de accountantssector is dit onderzoek van belang. Zo bevat dit onderzoek een update van de eerder uitgevoerde evaluatie van het toezicht van de Stichting Autoriteit Financiële Markten ('AFM') op accountantsorganisaties.⁴²

Voorts is dit onderzoek relevant voor het creëren van bewustzijn van de politieke en maatschappelijke invloed op onder meer (i) de implementatie van wet- en regelgeving, (ii) (negatieve) berichtgeving in de media en (iii) toezicht en toezichthouders op onder toezicht staande instellingen. Daarnaast draagt dit onderzoek bij aan de realisatie dat wet- en regelgeving en toezichthouders niet

42. Evaluatie van het AFM-toezicht was onderdeel van de wetsevaluatie van de Wta, zie Eijkelenboom en Hijink 2014.

alle risico's kunnen voorkomen en ook op onder toezicht staande instellingen een eigen verantwoordelijkheid rust. Op deze wijze draagt dit onderzoek bij aan het dichteren van de verwachtingskloof. Inzichten uit het onderzoek zijn derhalve relevant voor het bevorderen van efficiënte maatschappelijke en politieke discussies.

Ten slotte is dit promotieonderzoek relevant voor de wetenschap. De (grote) hoeveelheid kwaliteitsbevorderende wet- en regelgeving voor accountantsorganisaties neemt een centrale plaats in de Nederlandse accountantspraktijk in, maar er is slechts een kleine hoeveelheid wetenschappers die zich bezig houdt met het wetenschappelijk onderzoek naar deze kwaliteitsbevorderende maatregelen. Dit wetenschappelijk gefundeerde onderzoek met een sterk praktische insteek, draagt bij aan de juridische kennis over kwaliteitsbevorderende maatregelen voor accountantsorganisaties en slaat een brug tussen wetenschap en praktijk. Het onderzoek voegt daarmee een praktische benadering aan al bestaand juridisch onderzoek toe en belicht thema's die tot op heden onderbelicht zijn gebleven in de wetenschappelijke literatuur. Tevens is het onderzoek relevant omdat de problematiek binnen het accountantsberoep vanuit juridisch perspectief wordt beoordeeld waardoor het promotieonderzoek bijdraagt aan de verbinding van de juridische en accountancy wetenschap.

2.4 Afbakening van het onderzoek

In mijn promotieonderzoek staan de accountant en de accountantsorganisatie centraal. Wanneer ik het woord accountantsorganisatie gebruik sluit ik aan bij de definitie uit art. 1 lid 1 sub a Wta, te weten een accountantsorganisatie is “de onderneming of instelling die bedrijfsmatige wettelijke controles verricht, dan wel een organisatie waarin zodanige ondernemingen of instellingen met elkaar zijn verbonden”.

De wettelijke controle wordt gedefinieerd in art. 1 lid 1 sub p Wta als “een controle van een financiële verantwoording van ondernemingen of instellingen ten behoeve van het maatschappelijk verkeer, die verplicht is gesteld bij of krachtens de in de bijlage bij deze wet (Wta) genoemde wettelijke bepalingen”.

Een belangrijk onderscheid binnen de Wta is het onderscheid tussen de wettelijke controle bij een organisatie van openbaar belang ('OOB') en bij een andere organisatie. Op grond van art. 1 lid 1 sub 1 is een OOB “1. een in Nederland gevestigde rechtspersoon naar Nederlands recht waarvan effecten zijn toegelaten tot de handel op een gereglementeerde markt als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht; 2. een bank met zetel in Nederland als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht waaraan een vergunning is

HOOFDSTUK 2

verleend ingevolge die wet; 3. een centrale kredietinstelling met zetel in Nederland als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht waaraan een vergunning is verleend ingevolge die wet; 4. een verzekeraar als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht met zetel in Nederland, niet zijnde een verzekeraar met beperkte risico-omvang als bedoeld in dat artikel; 5. een onderneming, instelling of openbaar lichaam, behorende tot een van de ingevolge artikel 2 (Wta) aangewezen categorieën.”

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (‘AMvB’) kunnen op grond van art. 2 Wta “categorieën van ondernemingen, instellingen of openbare lichamen (worden) aangewezen wier omvang of functie in het maatschappelijk verkeer van zodanige aard is dat een ondeugdelijk uitgevoerde wettelijke controle van de financiële verantwoording een aanmerkelijke invloed kan hebben op het vertrouwen in de publieke functie van de accountantsverklaring.” Het ligt – inmiddels al enige jaren – in de bedoeling van de wetgever om van de in art. 1 lid 1 sub 1 onder 5 Wta geboden mogelijkheid gebruik te maken om het OOB-begrip uit te breiden met woningcorporaties met ten minste 2500 verhuureenheden, netbeheerders, drie instellingen voor wetenschapsbeleid (te weten, NWO, KNAW en de Koninklijke Bibliotheek) en grote pensioenfondsen.⁴³ Tot op heden is dat echter niet gebeurd en is een OOB kort gezegd een Nederlandse beursvennootschap, Nederlandse bank of Nederlandse verzekeraar. Accountantsorganisaties die op grond van art. 6 lid 2 Wta jo. art. 5 lid 1 Wta bevoegd zijn tot het controleren van een OOB duid ik aan als OOB-accountantsorganisatie.

Wanneer ik in dit proefschrift spreek over de accountant doel ik op de externe accountant waarbij ik aansluit bij de definitie uit art. 1 lid 1 sub f Wta waarin de externe accountant gedefinieerd is als “de natuurlijke persoon die werkzaam is bij of verbonden is aan een accountantsorganisatie of auditkantoor en die verantwoordelijk is voor de uitvoering van een wettelijke controle”.

In dit proefschrift staat wetgeving voor accountants en Nederlandse accountantsorganisaties centraal. Wanneer ik spreek over wetgeving doel ik op wetgeving in formele zin, dat wil zeggen wetgeving die op grond van art. 81 Grondwet is vastgesteld door regering en Staten-Generaal gezamenlijk. Ik verwijs naar regelgeving indien er sprake is wetgeving in materiële zin, dat wil zeggen indien

43. Zie voor het voorstel tot uitbreiding van het OOB-begrip *Kamerstukken II*, 2016/17, 33977, 17, p. 1. De realisatie van de uitbreiding van het OOB-begrip laat echter op zich wachten, zie *Kamerstukken I*, 2017/18, 34677, G, p. 1.

CONTEXT VAN HET ONDERZOEK

er sprake is van een besluit van een daartoe bevoegd orgaan dat algemeen verbindende voorschriften bevat. Zo verwijst ik naar de voorschriften die de NBA vaststelt als regelgeving. Indien ik spreek van kwaliteitsbevorderende maatregelen doel ik op zowel wet- als regelgeving die is opgesteld met het oogmerk de kwaliteit van wettelijke controle te verbeteren.

De accountantsverklaring is de resultante van de controle van de financiële overzichten door de accountant en maakt onderdeel uit de jaarlijkse financiële verslaggeving. Hoewel de kwaliteit van de jaarlijkse financiële verslaggeving en de perceptie ervan mede wordt bepaald door verslaggevingsvoorschriften en accountantscontrolestandaarden zullen deze in dit proefschrift niet of nauwelijks aan de orde komen.

De juridische aansprakelijkheid van accountants bij tekortschietende kwaliteit van de controle en de rol die de externe accountant vervult binnen het bestuur en toezicht van de vennootschappen die onderhevig zijn aan de wettelijke controle zijn voorbeelden van onderwerpen die, ondanks hun nauwe verwantschap met het in dit onderzoek centraal staande onderwerp, buiten de reikwijdte van dit promotieonderzoek vallen. Een summiere verwijzing doet geen recht aan onderwerpen waarover een proefschrift kan worden geschreven.⁴⁴

44. Zie het op 23 januari 2019 verdedigde proefschrift over accountantsaansprakelijkheid van J.E. Brink-van der Meer en het promotieonderzoek dat L. in 't Veld aan de Radboud Universiteit Nijmegen verricht naar de externe accountant in het *corporate governance framework* bij beursvennootschappen, zie In 't Veld 2018, p. 3 (voetnoot 1).

Hoofdstuk 3. Opzet van het onderzoek

3.1 Inleiding

In dit promotieonderzoek maak ik gebruik van diverse onderzoeksmethoden om enerzijds de totstandkoming van kwaliteitsbevorderende wetgeving voor accountantsorganisaties en de daaraan ten grondslag liggende beleidsoverwegingen in kaart te brengen (hoofdstuk 4) en anderzijds om enkele kwaliteitsbevorderende maatregelen te evalueren (hoofdstuk 5 t/m 8). In paragraaf 3.2. staat de in hoofdstuk 4 gebruikte methodologie centraal. In paragraaf 3.3. bespreek ik de in de hoofdstukken 5 t/m 8 gebruikte methodologie. In paragraaf 3.4. besluit ik met de methodologische beperkingen van dit promotieonderzoek.

3.2 Totstandkoming en ontwikkeling kwaliteitsbevorderende wet- en regelgeving voor Nederlandse accountantsorganisaties

In hoofdstuk 4 staat de totstandkoming en ontwikkeling van Nederlandse wetgeving voor accountantsorganisaties centraal. Om de oorsprong en achtergrond van de kwaliteitsbevorderende wetgeving voor accountantsorganisaties te achterhalen is een rechtshistorisch onderzoek uitgevoerd met als startpunt een systematisch onderzoek naar de Nederlandse parlementaire geschiedenis met behulp van de informatie op de website statengeneraaldigitaal.nl.¹ Met behulp van een automatische zoekopdracht is het digitale archief op het woord ‘accountant’ doorzocht vanaf het eerste vergaderjaar 1814-1815 tot en met vergaderjaar 1962-1963.² Het vergaderjaar 1962-1963 is als eindpunt van de zoekopdracht

-
1. De website statengeneraaldigitaal.nl bevat een digitaal archief van Nederlandse Kamerverslagen, Kamerstukken en Kamervragen van de Eerste en Tweede Kamer uit de periode 1814 tot 1995. Het digitale archief bestaat uit doorzoekbare pdf-documenten.
 2. De zoekopdracht heeft plaatsgevonden op 13 april 2015 en elk parlementair stuk binnen de onderzochte periode waarin het woord ‘accountant’ voorkwam is vervolgens gedownload. Het woord ‘accountant’ is als zoekterm gekozen omdat in brede zin gezocht is naar de achtergrond en totstandkoming van de Wet op de registeraccountants (‘WRA’), de wet die ook wel aangeduid werd met de Wet houdende regelen betreffend het accountantswezen. Zowel het woord ‘registeraccountant’ als ‘accountantswezen’ bevat het woord ‘accountant’

HOOFDSTUK 3

gekozen omdat in het jaar 1962 de Wet op de registeraccountants ('WRA') in het Staatsblad gepubliceerd is waarmee de eerste kwaliteitsbevorderende wet voor accountants een feit werd.³

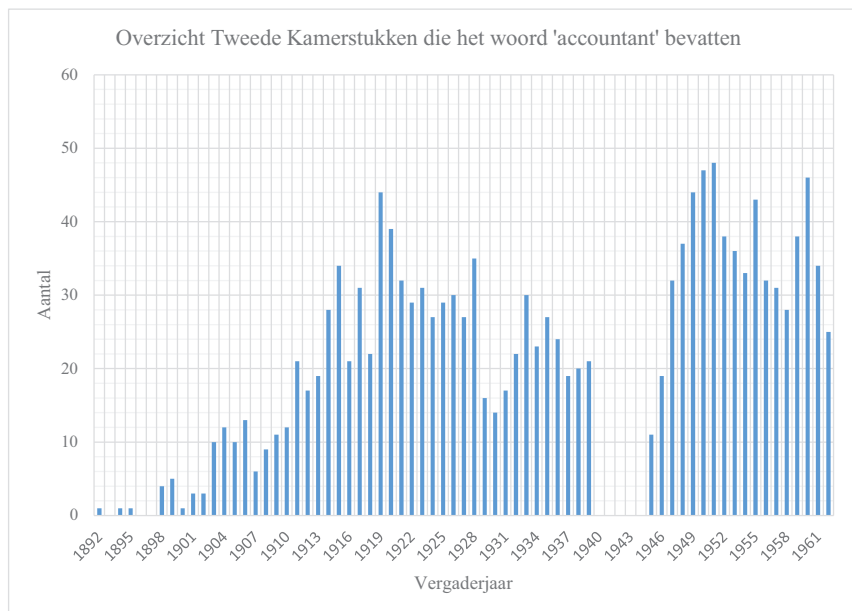
De zoekopdracht resulteerde in 1583 Tweede Kamerstukken en 210 Eerste Kamerstukken waarin het woord accountant tenminste eenmaal voorkomt. Het oudste Kamerstuk waarin het woord accountant staat dateert uit vergaderjaar 1892-1893.⁴ Elk van de navolgende vergaderjaren bevat, met uitzondering van acht vergaderjaren, tenminste één Tweede Kamerstuk met daarin het woord 'accountant'.⁵ Elk van de 1583 automatisch geselecteerde Tweede Kamerstukken is vervolgens handmatig doorzocht op het woord 'accountant'. Hierdoor zijn 112 van de 1583 stukken als niet-relevant aangemerkt en uit het zoekresultaat verwijderd. Redenen om een resultaat als niet-relevant aan te merken zijn bijvoorbeeld dublures of het ontbreken van het woord accountant in het Kamerstuk.⁶ In totaal zijn er 1471 unieke Tweede

en zal naar voren komen in het zoekresultaat waardoor er zekerheid is dat de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel voor het accountantswezen zich in het zoekresultaat bevindt. Zoeken op het woord 'accountant' biedt daarnaast echter het voordeel dat er mogelijk ook aanvullende informatie over de rol en taak van de accountant in de maatschappij gevonden wordt. Deze informatie hoeft niet noodzakelijkerwijs samen te hangen met de totstandkoming van de WRA maar kan ook samenhangen met de parlementaire behandeling van andere wetsvoorstellen bijvoorbeeld inzake de naamloze vennootschap.

3. Wet van 28 juni 1962, *Stb.* 1962, 258.
4. Dit betrof een Tweede Kamerstuk. Het oudste Eerste Kamerstuk waarin het woord accountant is opgenomen dateert uit vergaderjaar 1901-1902.
5. Stukken met het woord 'accountant' ontbreken in de vergaderjaren 1893-1894, 1896-1897, 1897-1898 en de vergaderjaren in de periode van de Tweede Wereld Oorlog, te weten 1940-1941 tot en met 1944-1945.
6. Doublures zijn te verklaren door afwijkende naamgeving van het document waardoor het voor de automatische zoekopdracht verschillende stukken lijken, maar de inhoud in de praktijk gelijk is. Het ontbreken van het woord accountant in het stuk was de meest voorkomende reden om het Tweede Kamerstuk als niet-relevant aan te merken. Verklaring hiervoor is dat het woord 'accountant' in een document kan voorkomen waarin (delen van) meerdere kamerstukken zijn opgenomen waarbij niet onder elk kamerstuknummer het woord 'accountant' voorkomt. Hierbij kan gedacht worden aan het 'Koninklijk Besluit' (nr. 1) dat op dezelfde pagina staat als (de aanhef van) het 'Ontwerp van wet' (nr. 2). Veelal komt in het Koninklijk besluit het woord 'accountant' niet voor, maar staat dit wel in het 'Ontwerp van wet' op dezelfde pagina, en daarmee in hetzelfde document.

OPZET VAN HET ONDERZOEK

Kamerstukken gevonden in de periode van vergaderjaar 1892-1893 tot en met vergaderjaar 1962-1963. De verdeling van de Tweede Kamerstukken over de tijd is zichtbaar in figuur 2.



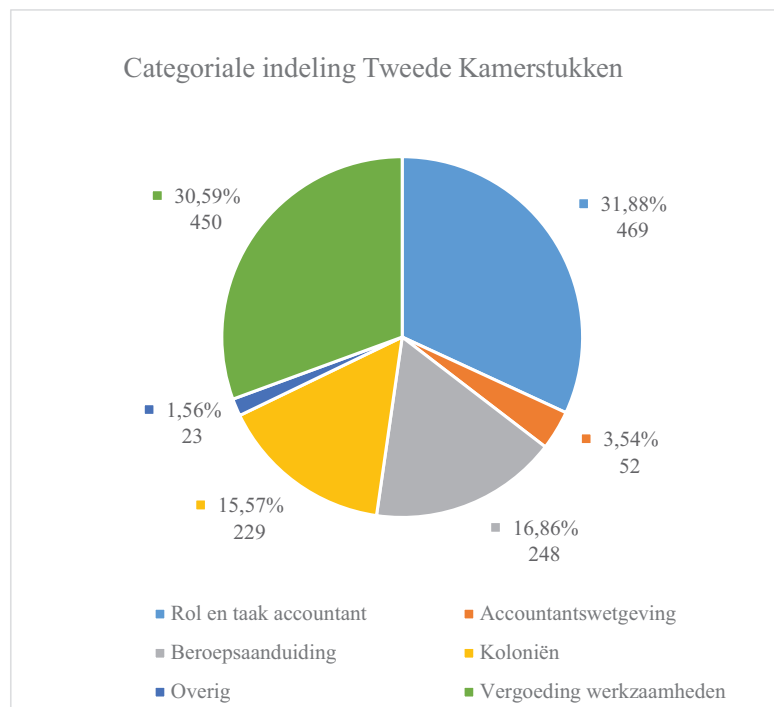
Figuur 2: Tweede Kamerstukken met het woord 'accountant' gedurende vergaderjaren 1892-1893 t/m 1962-1963

Elk van de 1471 Tweede Kamerstukken is beoordeeld en gecategoriseerd in één van de volgende zes categorieën:

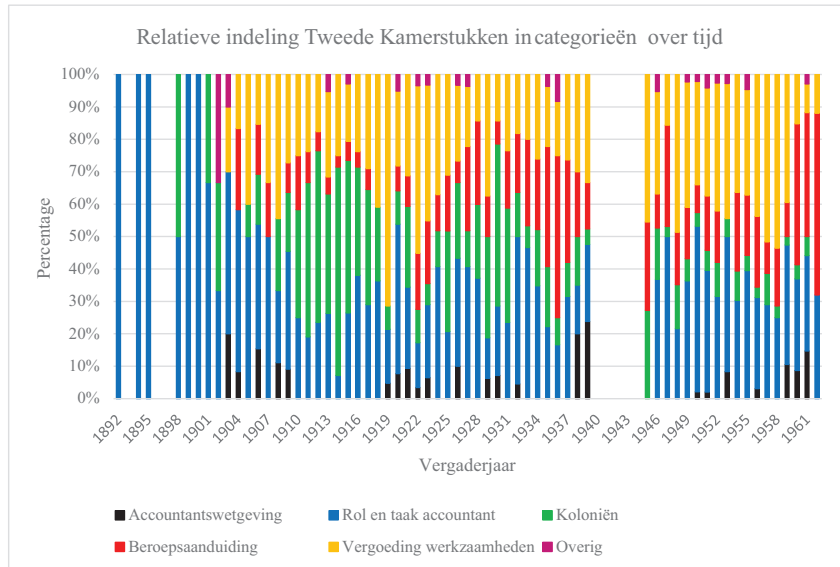
1. Accountantswetgeving
2. Rol en taak accountant
3. Koloniën
4. Beroepsaanduiding
5. Vergoeding accountantswerkzaamheden
6. Overig

HOOFDSTUK 3

In figuur 3 is een visuele weergave van de absolute en percentuele verdeling van de Tweede Kamerstukken over de zes categorieën opgenomen. De relatieve verdeling van de Tweede Kamerstukken in de verschillende categorieën over de tijd is zichtbaar in figuur 3. Zie bijlage A voor een nadere toelichting op de categorieën en een tabel met de categorisering van de Tweede Kamerstukken over tijd.



Figuur 3: Categoriale indeling Tweede Kamerstukken



Figuur 4: Relatieve categoriale indeling Tweede Kamerstukken over tijd

Na categorisering zijn de Tweede Kamerstukken geanalyseerd om inzicht te krijgen in de totstandkoming en ontwikkeling van de wetgeving voor accountants. Met name de categorie ‘accountantswetgeving’ is hiervoor van belang. Zoals inzichtelijk gemaakt in figuur 4 komt de categorie ‘accountantswetgeving’ niet elk vergaderjaar voor. Er zijn grofweg vier periodes in figuur 4 te onderscheiden waarin Tweede Kamerstukken uit deze categorie voorkomen, te weten (i) van vergaderjaar 1903/04 – 1909/10, (ii) 1919/1920 – 1931/32, (iii) 1938/39 – 1939/40 en (iv) 1950/51 – 1961/92. Deze onderverdeling volgt ruwweg de bekendmaking van de wetsvoorstellen die ik in paragraaf 4.2. nader bespreek. De analyse heeft zich in eerste instantie beperkt tot de Tweede Kamerstukken gezien de rol van de Tweede Kamer bij de totstandkoming van wetgeving. Waar relevant zijn ook de bij de Tweede Kamer behorende, Eerste Kamerstukken onderzocht. Voor de analyse van de totstandkoming en ontwikkeling van kwaliteitsbevorderende wetgeving na totstandkoming van de WRA heb ik gebruik gemaakt van de retrospectieve of historisch teruggaande methodologie. De Wta vormde het startpunt van mijn onderzoek. Uitgaande van de huidige regeling heb ik onderzocht hoe zij tot stand is gekomen en veranderd

HOOFDSTUK 3

door de tijd heen om zo de ontwikkeling van de kwaliteitsbevorderende wetgeving in kaart te brengen tot aan de WRA.⁷ Hiervoor heb ik op chronologische volgorde het wijzigingenoverzicht behorende bij de Wta van wetten.overheid.nl nagelopen en de parlementaire stukken behorende bij de wijziging bestudeerd. Waar relevant heb ik ook de onderliggende Europese wetgeving met toelichting bestudeerd. Een inhoudelijke toelichting op de Tweede Kamerstukken volgt in hoofdstuk 4. Het systematische onderzoek naar de parlementaire geschiedenis is aangevuld met een rechtshistorisch literatuuronderzoek naar de achtergrond en totstandkoming van kwaliteitsbevorderende wetgeving voor accountants en accountantsorganisaties tot 1 juli 2018.

3.3 Evaluatie van kwaliteitsbevorderende wetgeving voor Nederlandse accountantsorganisaties

In 1991 stelde het toenmalige kabinet de nota ‘Zicht op wetgeving’ op waarin het zes kwaliteitseisen voor wetgevingsbeleid formuleerde.⁸ De vereisten zijn:

- (i) rechtmatigheid en gerichtheid op verwerkelijking van rechtsbeginselen;
- (ii) doeltreffendheid en doelmatigheid;
- (iii) subsidiariteit en evenredigheid;
- (iv) uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;
- (v) onderlinge afstemming met andere regelingen; en
- (vi) eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.⁹

Met deze vereisten kwam een kader voor wetgevingskwaliteitsbeleid tot stand. In 2000 zijn de kwaliteitseisen opnieuw onderschreven door het kabinet.¹⁰ In de hoofdstukken 5 tot en met 8 staat de beoordeling van kwaliteitsbevorderende wetgeving aan de hand van het kwaliteitsvereiste ‘doeltreffendheid en doelmatigheid’ centraal. In voornoemde hoofdstukken besteed ik aandacht aan de beantwoording van de tweede deelvraag, te weten: In hoeverre is de kwaliteitsbevorderende wetgeving voor accountantsorganisaties effectief vormgegeven en in staat kwaliteitsbevorderend te werken in de praktijk?

7. Zie ook Foqué (2012) die betoogt dat de geschiedenis van recht een belangrijke bijdrage levert aan de juridische vorming. Foqué verwijst hierbij onder meer naar Ter Heide die stelde dat “de jurist het vermogen dient te hebben om ‘het actuele ordenings- en waarderingsplan’ achter de regel te kunnen confronteren met ‘het historische ordenings- en waarderingsplan’ dat vroeger aan de wetgeving ten grondslag was gelegd” (p. 8). Dit onderzoek volgt in deze juridische traditie.

8. *Kamerstukken II*, 1990/91, 22008, 1-2, p. 23 e.v.

9. Veerman merkt over deze zes kwaliteitseisen in zijn oratie overigens terecht op dat het er eigenlijk twaalf zijn, Veerman 2004, p. 16.

10. *Kamerstukken II*, 2000/01, 27475, 2, p. 8.

De wetgever merkt in de nota ‘Zicht op wetgeving’ met betrekking tot de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid slechts het volgende op: “Het spreekt vanzelf dat de wet, op zijn minst in belangrijke mate, tot de verwezenlijking van de door de wetgever beoogde doelstellingen moet leiden: het vereiste van doeltreffendheid (effectiviteit). Daarnaast dient de wet niet totodeloze inefficiency in de samenleving of bij de overheid te leiden. Er mag niet een te ongunstige verhouding ontstaan tussen de baten en lasten van, die uit de werking van de wet zullen – kunnen – voortvloeien: het vereiste van doelmatigheid (efficiëntie)”.¹¹ Uit deze summier toelichting op en met in acht-neming van de context waarin de wetgever de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid gebruikt leid ik de volgende definities van doelmatigheid en doeltreffendheid af. Ik definieer doelmatigheid 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 ook daadwerkelijk leidt tot een verbetering van de kwaliteit. Ik realiseer mij dat kwaliteit een subjectief begrip is daarom probeer ik dit begrip concreet in te vullen door te beoordelen of de kwaliteitsbevorderende wetgeving doelmatig en doeltreffend is. Om de doelmatigheid en doeltreffendheid te kunnen toetsen is het noodzakelijk het vooropgezette doel van de kwaliteitsbevorderende wetgeving te kennen. Dit doel volgt uit de toelichting bij de wet. Samenvattend bekijk ik dus aan de hand van het vooropgezette doel van de kwaliteitsbevorderende wetgeving of deze wetgeving in theorie geschikt is om dat bewuste doel in belangrijke mate te bereiken en zo ja, of dit op een effectieve wijze gebeurt.

Een onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van wetgeving komt met de nodige uitdagingen. Zo dient de toelichting bij wetgeving onder meer “de doelen die met de regeling worden nagestreefd”¹² te bevatten. Dit impliceert dat er aan een wet meerdere doelstellingen ten grondslag kunnen liggen. Een wetsartikel kan een specifiek, aan het doel van de wet ondergeschikte, (sub)doelstelling hebben. En het doel van de wet of het wetsartikel kan nader gespecificeerd zijn in (beroeps)regelgeving. Terecht wordt in de nota ‘Zicht op wetgeving’ gewezen op het belang van een zo helder en volledig mogelijke formulering van de doelstellingen van wetgeving. Een concrete formulering waarbij aandacht is voor ‘doel-middel-relaties’ zal “voor een goede

11. *Kamerstukken II*, 1990/91, 22008, 1-2, p. 25

12. Zie nader de aanwijzingen voor regelgeving waarin met name de wetgevingstechniek en –kwaliteit centraal staan (aanwijzing 1.1) en die door ministers en staatssecretarissen bij het ontstaan van wetgeving in acht moeten worden genomen (aanwijzing 1.2). Aanwijzing 4.43 bevat de minimumvereisten voor de inhoud van de toelichting waarvan het doel onderdeel uitmaakt, *Stcrt.* 2017, 69426.

HOOFDSTUK 3

beoordeling van de effecten [...] veelal onontbeerlijk zijn.”¹³ In de praktijk blijkt echter dat het doel van de wet niet altijd helder omschreven wordt.¹⁴ Daarnaast biedt de open formulering van de kwaliteitsvereisten voor wetgeving ruimte aan verschillende interpretaties. De beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van wetgeving wordt beïnvloed door de definitie van het probleem en de oplossing, het doel. Voorts hebben de vereisten doelmatigheid en doeltreffendheid een toekomstgericht karakter. Dit impliceert dat maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen de realisatie van het doel van de wetgeving in de praktijk beïnvloeden. De kwaliteitsvereisten zijn daarmee eerder kwaliteitsverwachtingen.¹⁵

Het is lastig, zo niet onmogelijk, om een algemeen toetsingskader als beoordelingscriterium voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van wetgeving te gebruiken. Dit zou geen recht doen aan de doelstellingen van de kwaliteitsbevorderende wetgeving. De doeltreffendheid en doelmatigheid van een wet of wetsgedeelte kan dus enkel beoordeeld worden in het licht van de bij het specifieke wet(sgedeelte) behorende doelstelling. Het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de kwaliteitsbevorderende wetgeving voor accountantsorganisaties impliceert een omvangrijke hoeveelheid beoordelingen. Ik licht in de hoofdstukken 5 tot en met 8 drie van de kwaliteitsbevorderende maatregelen uit die naar mijn mening relevant zijn omdat zij het accountantsberoep (inter)nationaal ingrijpend veranderd hebben. Ik heb daarbij gekozen voor de kwaliteitsbevorderende maatregelen die resulteerden in de invoering van (i) een externe onafhankelijke toezichthouder op de accountantsorganisaties, (ii) een onafhankelijk stelsel van intern toezicht bij Nederlandse OOB-accountantsorganisaties en (iii) de uitgebreide accountantsverklaring. Deze maatregelen beïnvloeden de context waarbinnen de accountant zijn controlewerkzaamheden verricht en de accountantsverklaring afgeeft op verschillende niveaus. De maatregelen zijn te plaatsen binnen een spectrum van meer indirecte naar directe invloed op de kwaliteit van de controle.¹⁶ De keuze voor deze maatregelen is tot op zekere hoogte arbitrair.

Bij de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de kwaliteitsbevorderende wetgeving voor accountantsorganisaties die leidt tot de beantwoording van deze deelvraag maak ik gebruik van verschillende evaluatiemethoden. Naast enkele specifieke onderzoeksmethoden, die ik in de navolgende paragrafen bondig toelicht, maak ik in elk hoofdstuk gebruik van een

13. *Kamerstukken II*, 1990/91, 22008, 1-2, p. 25.

14. Zie ook Vletter-van Dort 2009.

15. Veerman 2004, p. 17.

16. De maatregelen beïnvloeden achtereenvolgens de gehele accountantssector, de governance van de individuele accountantsorganisatie en het product van de accountantscontrole. Zie nader paragraaf 2.2. en paragraaf 5.1.

kwalitatief literatuuronderzoek waarin ik naast wetenschappelijke literatuur gebruik maak van publiek beschikbare informatie.¹⁷ Tevens ondersteun ik mijn onderzoek met inzichten die ik in de praktijk heb verkregen. Ik heb twee formele bijeenkomsten georganiseerd, de eerste op 21 september 2017 bij de NBA, de tweede op 30 oktober 2017 bij de AFM. Tijdens de ronde tafel bijeenkomst bij de NBA respectievelijk de AFM is aanvullende praktijkinformatie vergaard om, onder meer, de informatie uit de literatuurstudie en duiding van de gegevens uit de accountantsverklaringen te toetsen en aan te scherpen. De eerste ronde tafel bijeenkomst was gericht op het vergaren van inzichten van beroepsbeoefenaars, de wetgever en wetenschappers. Voor deze ronde tafel bijeenkomst zijn vertegenwoordigers van de OOB-accountantsorganisaties, beroepsorganisaties, wetenschap en Ministerie van Financiën uitgenodigd. De tweede bijeenkomst was gericht op het verkrijgen van inzicht in de visie van de toezichthouder. Voor de tweede ronde tafel bijeenkomst zijn vertegenwoordigers van het toezicht op accountantsorganisaties uitgenodigd. In totaal waren er 24 aanwezig bij de ronde tafel bijeenkomst bij de NBA, en drie bij de ronde tafel bijeenkomst bij de AFM. De aanwezigen bij de ronde tafel bijeenkomst bij de NBA vertegenwoordigden tezamen acht van de negen OOB-accountantsorganisaties, de wetenschap, het Ministerie van Financiën, NBA, Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten ('SRA') en de MCA. De uitkomsten van de ronde tafel bijeenkomst zijn vertrouwelijk behandeld en op anonieme wijze in het proefschrift verwerkt.

In hoofdstuk 5 bespreek en beoordeel ik de drie kwaliteitsbevorderende maatregelen vanuit theoretisch juridisch perspectief. De analyse in hoofdstuk 5 vormt de basis voor de drie navolgende hoofdstukken waarin ik de doelmatigheid en doeltreffendheid van de drie beoordeelde kwaliteitsbevorderende maatregelen in de praktijk beschouw.¹⁸

In hoofdstuk 6 staat het extern toezicht op accountantsorganisaties centraal. In mijn beoordeling maak ik gebruik van en bouw ik voort op de inzichten uit de, mede door mijzelf, in 2014 uitgevoerde wetsevaluatie van de Wta. Voorts analyseer ik publiek beschikbare informatie over de toezichtsstrategie van de AFM, het gebruik van toezichts- en handhavingsbevoegdheden en de door de AFM gemaakte kosten.

17. Naast informatie uit onder meer gezaghebbende wetenschappelijke bronnen uit de juridische en accountancy wetenschap is ook publiek toegankelijke informatie als parlementaire stukken, onderzoeksrapportages van diverse gremia uit de (internationale) accountantssector en berichtgeving in de media in het promotieonderzoek betrokken.

18. De deductieve rechtvaardigingstheorie van MacCormick dient als uitgangspunt bij de beoordeling van de doelmatig- en doeltreffendheid van de kwaliteitsbevorderende maatregelen. Zie hoofdstuk III uit MacCormick 1994 en Feteris 1994, p. 93-97.

HOOFDSTUK 3

De invoer van een stelsel van onafhankelijk intern toezicht en zijn plaats in de juridische structuur van (het netwerk van) de Nederlandse OOB-accountantsorganisatie vormt het uitgangspunt van hoofdstuk 7. In hoofdstuk 7 voer ik een studie uit naar de statutaire bevoegdheden van de leden belast met het intern toezicht bij de OOB-accountantsorganisaties. Hoewel deze kwaliteitsbevorderende maatregel per 1 juli 2018 in werking is getreden is beoordeling van de maatregel in de praktijk mogelijk omdat de OOB-accountantsorganisaties op deze wettelijke plicht hebben geanticipeerd met de invoer van een raad van commissarissen.¹⁹ Door het bestuderen van de statutaire bevoegdheden van de raden van commissarissen bij, en hun positionering binnen de juridische structuur van het netwerk van de OOB-accountantsorganisatie kan inzicht verkregen worden in de doelmatig- en doeltreffendheid van deze maatregel. In dit onderzoek richt ik mij op het nationale netwerk van de OOB-accountantsorganisatie. De versie van de statuten die op 1 juli 2018 beschikbaar was op company.info is gebruikt voor dit onderzoek. Met behulp van casestudy's en op basis van publiek beschikbare gegevens breng ik – op hoofdlijnen – de juridische structuur van de negen Nederlandse OOB-accountantsorganisaties in kaart. Ik maak daarbij gebruik van publiek beschikbare informatie waaronder de informatie die de accountantsorganisaties op hun websites beschikbaar stellen, transparantie- en jaarverslagen, het register van de AFM en company.info voor bedrijfsgegevens en statuten.²⁰

In hoofdstuk 8 beoordeel ik de doelmatig- en doeltreffendheid van de uitgebreide accountantsverklaring waarbij ik gebruik maak van materialiteitsgegevens uit de jaarlijkse financiële verslaggeving van OOB's uit de boekjaren 2014 tot en met 2017. “Informatie is materieel indien het weglaten of het onjuist weergeven daarvan de economische beslissingen die gebruikers op basis van de jaarrekeningen nemen, zou kunnen beïnvloeden. De materialiteit van de post of fout is afhankelijk van de omvang daarvan, beoordeeld onder de bijzondere omstandigheden waaronder het weglaten of onjuist weergeven plaatsvindt. Het begrip materialiteit verschaft dus meer een drempel of kritische grens, dan dat het een primair kwalitatief kenmerk is dat informatie moet bezitten om nuttig te zijn.”²¹ Materialiteit vormt een maatstaf die de gebruiker van de

19. De wettelijke verplichting is opgenomen in art. 22a Wta. OOB-accountantsorganisaties voerden voorafgaand aan de wettelijke plicht een raad van commissarissen in, in navolging van de maatregelen uit het rapport ‘In het publiek belang’, zie NBA 2014, Maatregel 2.1. Strikt genomen was er dus geen sprake van anticipatie maar werd een initiatief uit de beroepsgroep enige tijd later, in aangepaste vorm, verheven tot wetgeving. Zie nader paragraaf 5.3. en hoofdstuk 7.

20. Zie voor een toelichting op deze onderzoeksmethode Van Schaaijk 2011, p. 79-81.

21. Raad voor de Jaarverslaggeving 2018/930.30.

jaarrekening inzicht geeft in de diepgang van de controlewerkzaamheden.²² Het onderzoek naar de ontwikkeling van materialiteit bij Nederlandse OOB's verschaft inzicht in de gehanteerde materialiteit bij Nederlandse OOB's over meerdere jaren en biedt daardoor de mogelijkheid vergelijkingen te trekken tussen verschillende accountantsorganisaties, accountantsverklaringen en de in de controle gehanteerde materialiteit.²³

Voor dit onderzoek zijn de accountantsverklaringen bestudeerd van Nederlandse beursgenoteerde vennootschappen waarvan (certificaten van) aandelen zijn toegelaten tot de handel op de gereguleerde markt van Euronext Amsterdam in de indexen AEX, AMX en AScX in de periode 1 januari 2014 tot en met 31 december 2017, en de Nederlandse banken en verzekeraars die opgenomen zijn in het register van De Nederlandsche Bank²⁴ in de periode 1 januari 2014 tot en met 31 december 2017.²⁵ Alleen gegevens van OOB's die vier achtereenvolgende jaren als OOB kwalificeerden en een accountantsverklaring deponeerden zijn meegenomen in dit onderzoek. De jaarverslaggeving is gedownload van de website van de vennootschap, uit het register financiële verslaggeving van de AFM of vanuit de database company.info.²⁶ Van de 268 vennootschappen die vier achtereenvolgende boekjaren als OOB kwalificeerden zijn 106 vennootschappen niet meegenomen in het onderzoek. Deze vennootschappen zijn uitgesloten van het onderzoek doordat in een of meerdere boekjaren gegevens ontbraken²⁷ en/of er sprake was van een fusie en of splitsing van de vennootschap waardoor het lastig zo niet onmogelijk is om de materialiteitsgegevens te vergelijken. In bijlage B is een overzicht opgenomen van alle in het onderzoek betrokken OOB's. In totaal zijn er 162 OOB's in het onderzoek betrokken. Deze OOB's zijn verdeeld over drie groepen te weten 56 beursvennootschappen, 23 banken en 83 verzekeraars.²⁸ Uit de accountantsverklaring is de in de controle gehanteerde materialiteit van de financiële

22. De Bos 1996, p. 2.

23. In het Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie is een gedeelte van het in hoofdstuk 8 opgenomen onderzoek gepubliceerd, Eijkelenboom 2019.

24. Gegevens van banken en verzekeraars zijn gedownload van respectievelijk www.dnb.nl/statistiek/statistieken-dnb/financiele-instellingen/banken/gegevens-individuele-banken/index.jsp en www.dnb.nl/statistiek/statistieken-dnb/financiele-instellingen/verzekeraars/gegevens-individuele-verzekeraars/index.jsp.

25. Bij Koninklijke Ahold Delhaize N.V. en Eurocommercial Properties N.V. is sprake van een, van het kalenderjaar, afwijkend boekjaar. Deze vennootschappen zijn desondanks wel meegenomen in de analyse.

26. Met dank aan L.J. (Lester) Hartelust MSc LLM en J.M. (Jenny) Eikelboom BSc LLB voor hun hulp bij het verzamelen van de accountantsverklaringen en het selecteren van de data.

27. Bijvoorbeeld doordat de accountantsverklaring incompleet of onvindbaar was.

28. Kas Bank N.V. en BinckBank N.V. zijn zowel in de categorie banken als in de categorie beursvennootschappen opgenomen.

HOOFDSTUK 3

overzichten als geheel geselecteerd. De materialiteit wordt uitgedrukt in een bedrag en is veelal gebaseerd op een percentage van een benchmark. Deze benchmark is een grootte uit de jaarrekening, zoals het eigen vermogen of het balanstotaal, ten opzichte waarvan de accountant beoordeelt of de informatie materieel is.²⁹ Het percentage en de benchmark die met de materialiteit samenhangt, maken eveneens deel uit van het onderzoek. Daarnaast zijn ook de toelichting op de materialiteit, de accountantsorganisatie en de naam van de accountant geselecteerd.³⁰

3.4 Methodologische beperkingen

De praktijk is vaak complexer dan de juridische werkelijkheid. Dit onderzoek komt dan ook met een aantal methodologische beperkingen.

Publiek beschikbare gegevens

In dit promotieonderzoek is enkel gebruik gemaakt van publiek beschikbare gegevens. Dit heeft als voordeel dat inzichtelijk wordt welke kennis en inzichten gebruikers van de jaarrekening kunnen opdoen. Voorts draagt onderzoek op basis van publiek toegankelijk informatie bij aan kennis over de omvang van verwachtingskloof. Een nadeel van het gebruik van publiek beschikbare informatie over kwaliteitsbevorderende maatregelen is dat de beschrijvingen en daarop gebaseerde conclusies kunnen – en waarschijnlijk op onderdelen zullen – afwijken van de werking van deze maatregelen in de praktijk. Tevens is het lastig, zo niet onmogelijk, om op basis van desk research conclusies te trekken over de cultuur en gebruiken binnen de accountantsorganisatie.

Generalisatie

De focus in dit proefschrift ligt op Nederlandse accountantsorganisaties en de daarop van toepassing zijnde wetgeving. De problematiek in de accountantssector beperkt zich echter niet tot de landsgrenzen en ook op Europees en internationaal niveau komen kwaliteitsbevorderende maatregelen tot stand.

29. De materialiteit van de verschillende groepsonderdelen en afspraken die door de accountant met de raad van commissarissen gemaakt zijn om tijdens de controle door de accountant geconstateerde afwijkingen te rapporteren die mogelijk om kwalitatieve redenen relevant zijn maar kleiner dan de materialiteit worden niet in het onderzoek betrokken, zie nader Iskandar en Iselin 1999, p. 211.

30. De gegevens over de accountant en accountantsorganisatie zijn nodig om inzicht te krijgen in de verdeling van de wettelijke controles over de OOB-accountantsorganisaties. Tevens geven deze gegevens inzicht in het aantal wisselingen van accountants en accountantsorganisaties.

Voorts beïnvloedt regelgeving die is ontwikkeld door de accountantsberoepsgroep en is vastgesteld door de NBA³¹ zoals de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA) en de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) de accountant. De ontwikkeling en analyse van de beroepsregelgeving valt echter buiten het bestek van dit promotieonderzoek.

Resultaten uit dit proefschrift kunnen niet zonder meer worden toegepast op andere jurisdicties, en ook bevindingen met betrekking tot kwaliteitsbevorderende maatregelen uit andere jurisdicties zijn niet zonder meer op de Nederlandse situatie van toepassing. Daarvoor is nader rechtsvergelijkend onderzoek nodig. Voorts kan de ontwikkeling van kwaliteitsbevorderende wetgeving en de professionalisering van het Nederlandse accountantsberoep (hoofdstuk 4) in breder perspectief geplaatst worden door daarbij ook de ontwikkeling van kwaliteitsbevorderende regelgeving te betrekken. In hoofdstuk 8 maak ik gebruik van een beschrijvend empirisch onderzoek waarbij ik de gegevens uit de accountantsverklaringen duid op basis van wetenschappelijke kennis, een statistische analyse van de gegevens ontbreekt. Het is derhalve niet mogelijk om de resultaten uit dit promotieonderzoek te generaliseren naar alle (kwaliteitsbevorderende wet- en regelgeving voor) accountantsorganisaties.

Ontbrekende Kamerstukken

In het onderzoek naar de totstandkoming en ontwikkeling van kwaliteitsbevorderende maatregelen uit hoofdstuk 4 zijn mogelijkwerwijs niet alle stukken waarin het woord ‘accountant’ is opgenomen gevonden met behulp van de automatische zoekopdracht. Een oorzaak van het ontbreken van een Kamerstuk in de zoekresultaten kan zijn dat er in een parlementair stuk gebruik is gemaakt van woordafbrekingen waardoor het zoekprogramma de twee delen van het woord niet als één woord herkend heeft.³² Het ontbreken van een Kamerstuk kan ook verklaard worden doordat het parlementaire stuk niet (in zijn geheel) digitaal doorzoekbaar is.³³

31. Of haar rechtsvoorganger het Nederlands Instituut Van Register Accountants (‘NIVRA’).

32. Bijvoorbeeld accoun-tant of ac-countant.

33. De originele parlementaire stukken zijn bewerkt alvorens ze op de website statengeneraaldigitaal.nl geplaatst zijn. Na voorbereiding zijn de parlementaire stukken omgezet in microfilm en vervolgens gedigitaliseerd, om ze digitaal doorzoekbaar te maken. Tijdens dit proces kunnen fouten zijn opgetreden waardoor het parlementaire stuk niet (geheel) digitaal doorzoekbaar is geworden. Het parlementaire stuk is in de automatische zoekopdracht dan als niet-relevant herkend en niet zijn meegenomen in het onderzoek. Zie nader over dit proces statengeneraaldigitaal.nl/overdezesite, geraadpleegd 16 februari 2016.

HOOFDSTUK 3

Definitie kwaliteit

De kwaliteit van de accountantscontrole is een lastig concept door het ontbreken van een eenduidige definitie.³⁴ Kwaliteit van de controlewerkzaamheden wordt voorts beïnvloed door niet alleen de kwaliteit van de verslaggeving maar ook door de kwaliteit van de accountant en de organisatie waarin hij werkzaam is. Informatie uit de accountantsverklaring kan bijdragen aan inzicht in de kwaliteit van de controle, maar geeft geen alomvattend beeld van de kwaliteit van de controlewerkzaamheden, of meer algemeen van de kwaliteit van de accountantsorganisatie als geheel. De kwaliteit van accountant, controlewerkzaamheden en accountantsorganisatie dient gezien te worden in het bredere geheel van (omgevings)factoren die de kwaliteit, en de perceptie daarvan, beïnvloeden. Conclusies uit dit promotieonderzoek dienen derhalve te worden beschouwd met inachtneming van de bredere maatschappelijke context.

Ontbreken nulmeting

Onderzoek naar effectiviteit impliceert een onderzoek naar een effect in de tijd. Hoewel er voorafgaand aan dit onderzoek (evaluatieve) studies zijn uitgevoerd naar kwaliteitsbevorderende maatregelen en er ook veelvuldig onderzoek naar *audit quality* voorhanden is, ontbreekt een nulmeting van de doelmatig- en doeltreffendheid van de kwaliteitsbevorderende maatregelen voor accountantsorganisaties.³⁵ Dit heeft gevolgen voor de beantwoording van de onderzoeksvragen die centraal staat in dit proefschrift. Het ontbreken van een nulmeting noopt tot voorzichtigheid bij conclusies met betrekking tot de effect van kwaliteitsbevorderende maatregelen.

Momentopname

Het onderzoek uit hoofdstuk 7 is grotendeels gebaseerd op de informatie uit de statuten van de OOB-accountantsorganisaties zoals deze op 1 juli 2018 op company.info beschikbaar was. Statutaire wijzigingen na 1 juli 2018 zijn niet meegenomen in het onderzoek. Het is mogelijk dat statutaire wijzigingen die voor 1 juli 2018 zijn doorgevoerd op 1 juli 2018 nog niet beschikbaar waren gesteld op company.info. Deze wijzigingen ontbreken eveneens in dit onderzoek. Zo beschouwd is het onderzoek uit hoofdstuk 7 een momentopname van de statutaire werkelijkheid van de OOB-accountantsorganisaties van company.info op 1 juli 2018.

34. Zie par. 2.2.

35. Zie voor eerdere evaluatieve studies bijv. Eijkelenboom en Hijink 2014 en NBA 2015.

Tijdspanne

De conclusies uit hoofdstuk 8 zijn gebaseerd op informatie uit vier boekjaren. Dit heeft als voordeel dat er een indicatie van ontwikkeling van kwaliteit gegeven kan worden. Vier boekjaren is echter een beperkte dataset waardoor conclusies met betrekking tot de ontwikkeling van materialiteit – en daaruit voortvloeiende conclusies over de kwaliteit van de controlewerkzaamheden – met grote voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden.

Materialiteit

In het onderzoek dat ik uitvoer op basis van de accountantsverklaringen doe ik *geen* uitspraken over de juistheid van de absolute hoogte van de materialiteit maar duid ik slechts relatieve verschillen tussen de uit publieke gegevens verworven informatie over door de accountant gehanteerde materialiteit bij OOB's.

Hoofdstuk 4. De ontwikkeling van wetgeving voor accountantsorganisaties in Nederland

4.1 Inleiding

De Rotterdamse ‘handen uit de mouwen’-mentaliteit¹ past uitstekend op het accountantsberoep waar het concept ‘lerend vermogen’ al enige tijd centraal staat.² De AFM beschreef het concept ‘lerend vermogen’ in een recent onderzoek als het actief leren “van zaken die goed gaan en zaken die fout gaan, in het belang van continue kwaliteit en kwaliteitsverbetering”.³ Niet lang daarna maande de MCA de accountantsberoepsgroep om door te pakken met het verhogen van de controlekwaliteit door de “koppeling van oorzaken, maatregelen en effecten” te onderbouwen.⁴ Aandacht voor leren, ontwikkelen en verbeteren staat, zeker de laatste decennia, centraal binnen het accountantsberoep. Lerend vermogen vereist zowel reflectie als actief handelen. Bij het constateren van een probleem, eerst stilstaan en nadenken over de oorzaken om dan, met inachtneming van bestaande kennis, mogelijke oplossingsrichtingen te onderzoeken en aan te pakken.⁵

Zoals ik in de probleemstelling in paragraaf 1.1. al aanstipte nemen kwaliteitsbevorderende maatregelen een centrale plaats in de Nederlandse accountantspraktijk in. Tegelijk bestaat het probleem van onduidelijkheid over de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze maatregelen. Het gebrek aan duidelijkheid leidt onder meer tot inefficiënte maatschappelijke en politieke discussies die mogelijk uitmonden in de totstandkoming van inefficiënte wet- en regelgeving. Het is daarom noodzakelijk om (meer) inzicht te verkrijgen

-
1. Of op z'n Rotterdams: “niet lullen maar poetsen”.
 2. Als Rotterdamse promovenda, verbonden aan Erasmus School of Law – waarin de kernwoorden, innovatief, ondernemend en met grote maatschappelijke impact centraal staan en het motto van het onderwijs “active academic learning” is (zie www.eur.nl/esl/over/missie) – past deze mentaliteit mij uitstekend en hoop ik hiervan ook iets terug te laten zien in dit proefschrift.
 3. AFM 2015b, p. 91.
 4. Zie MCA 2018, p. 6. Het MCA-rapport kreeg dan ook de aansprekende titel “Doorpakken!”.
 5. Ook binnen het academische onderwijs is probleemgestuurd leren een erkend didactisch model, zie Wijnen, Montijn en Houweling 2014.

HOOFDSTUK 4

in de beleidsoverwegingen die ten grondslag liggen aan de totstandkoming van kwaliteitsbevorderende maatregelen. Kennis van de ontwikkeling en totstandkoming van de kwaliteitsbevorderende wet- en regelgeving helpt bij de duiding en beoordeling van de doeltreffend- en doelmatigheid van de kwaliteitsbevorderende maatregelen. Anders gezegd, deze kennis draagt bij aan het ‘lerend vermogen’ bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving.

Met de parlementaire geschiedenis als leidraad onderzoek ik in dit hoofdstuk waarom kwaliteitsbevorderende wetgeving voor Nederlandse accountantsorganisaties tot stand is gekomen. In de totstandkoming van de kwaliteitsbevorderende wetgeving voor accountantsorganisaties in Nederland zijn ruwweg drie fasen te herkennen. De eerste fase markeert het ontstaan van het accountantsberoep in Nederland. Deze periode loopt van 1879 tot 1895 en is onderwerp van paragraaf 4.2.1. Na het ontstaan van het accountantsberoep uitten accountants de wens het beroep wettelijk te verankeren. Deze tweede fase van ontwikkeling loopt van 1895 tot 1963 en staat centraal in paragraaf 4.2.2. Diverse staatscommissies onderzochten in deze periode de mogelijkheden en wenselijkheid van wetgeving voor het accountantsberoep.⁶ De totstandkoming van de WRA markeert het startpunt van de wettelijke regulering van het accountantswezen en gaat gepaard met de formalisering, erkenning en bescherming van accountants.⁷ Na de totstandkoming van wetgeving op het niveau van de individuele accountant ontwikkelde zich wetgeving op het niveau van de accountantsorganisaties. De inwerkingtreding van de Wta in 2006 markeert daarbij een (tweede) kantelpunt in de geschiedenis van de accountant als vrije beroepsbeoefenaar.⁸ De ontwikkeling van wetgeving voor de accountantsorganisatie in de periode na 1962 tot heden vormt het onderwerp van paragraaf 4.3. Paragraaf 4.4 bevat de conclusies.

6. De in dit onderzoek gehanteerde onderverdeling aan de hand van wetsvoorstellen wijkt af van die van bijvoorbeeld Bindenga (1973, p. 120-139) en De Vries (1985, tweede en derde hoofdstuk) die de ontwikkeling van het accountantsberoep aan de hand van de ontwikkeling van de accountantswerkzaamheden toelichten. Door de ontwikkeling van het Nederlandse accountantsberoep vanuit rechtshistorisch perspectief te bezien bevat dit onderzoek een unieke invalshoek en is zij een waardevolle bijdrage aan al bestaand historisch onderzoek naar de ontwikkeling van het Nederlandse accountantsberoep.

7. *Stb.* 1962, 258.

8. *Stb.* 2006, 70.

4.2 Totstandkoming wetgeving voor accountants

4.2.1 19^e eeuw: Opkomst accountantsberoep in Nederland

De opkomst van het accountantsberoep in Nederland hangt nauw samen met de economische ontwikkeling. Aan het begin van de 19^e eeuw was de Nederlandse maatschappij nog weinig kapitaalintensief en de suikercrisis in India belemmerde de economische groei van Nederland en Europa.⁹ Hoewel het sinds de inwerkingtreding van het Wetboek van Koophandel ('WvK') van 1838 mogelijk was een N.V. op te richten in Nederland bleven de VOF en CV door hun eenvoud en flexibiliteit de meest voorkomende vennootschappen.¹⁰ De behoefte tot aantrekken van kapitaal, en daarmee samenhangend de behoefte gebruik te maken van de N.V., ontstond tegen het einde van de 19^e eeuw. De economie trok na het doorstaan van de crisis weer aan en industrialisatie leidde tot toename van fabrieksmatige productie. De omvang van Nederlandse vennootschappen groeide.¹¹ Deze groei droeg bij aan de vraag naar advies met betrekking tot boekhouding en bedrijfsvoering.¹² Er ontstonden boekhoudbureaus waar boekhouders werkten die in deze behoeften konden voorzien en vennootschappen konden bijstaan in het voldoen aan de wettelijke administratieverplichting.¹³ Controle van de vennootschappelijke administratie was (nog) niet verplicht.¹⁴ Het Pincoffs-schandaal heeft daar verandering in gebracht.

Lodewijk Pincoffs was een Rotterdamse handelaar die zich met zijn Afrikaanse Handels-Vereeniging ('AHV') CV richtte op de (ruil)handel met Afrika.¹⁵ De AHV CV was verlieslijdend en tegenslagen zette het voortbestaan van de

9. Sternheim 1935, p. 7.

10. Zie art. 36 boek I WvK 1838. De Jongh 2014, p. 200-205.

11. Bindenga 1973, p. 120. Zie voor een grafische weergave van de groei van de N.V.'s in Nederland De Jongh 2014, p. 205. De Jongh (2014, p. 202 – 203) merkt tevens op dat ook de wettelijke vereisten die aan de oprichting van de N.V. worden gesteld – bijvoorbeeld de dwingendrechtelijke bepalingen voor de bescherming van vennoten en crediteuren en de beperkingen op de proportionele uitoefening van stemrechten op aandelen in de NV (art. 54 WvK 1838) – een verklaring kunnen bieden voor de langzame opgang van de N.V.

12. Sternheim 1935, p. 10.

13. Sinds de aanvang van het moderne vennootschapsrecht bestaat o.g.v. art. 6 t/m 9 Boek I WvK 1838 de verplichting tot het bijhouden van de vennootschappelijke administratie.

14. Sterker nog controleren van de administratie, of als commissaris of aandeelhouder de bestuurder bevragen over de financiële verslaglegging werd gezien als een onaanvaardbare aantasting van de status van de bestuurder en een inbreuk op zijn geloofwaardigheid, zie De Vries, 1985 p. 35.

15. Zie voor een toegankelijk en bondig stuk over het leven van Pincoffs Quadackers 2015a. Zie voor meer uitvoerige beschouwingen en achtergronden Klein 1963, p. 2-35, Oosterwijk 1979 en Oosterwijk 2011.

HOOFDSTUK 4

vennootschap onder druk, wat tot de noodzaak leidde om kapitaal aan te trekken.¹⁶ In 1868 werd de AHV CV omgezet in een N.V. en werd een maatschappelijk kapitaal van vier miljoen gulden in de vennootschap gebracht.¹⁷ Het kapitaal werd echter verschaft op basis van een onjuiste vennootschappelijke administratie.¹⁸ Na omzetting bleef de AHV N.V. echter verlieslijdend. Om dit te verhullen continueerde de AHV N.V. met het rapporteren van winsten en het uitkeren van dividend aan de aandeelhouders en vergaarde Pincoffs op diverse manieren kapitaal voor de AHV N.V. om het voortbestaan van de vennootschap te kunnen borgen.¹⁹ In 1879 ontdekte een commissaris van de AHV N.V. de zorgwekkende financiële situatie van de AHV N.V.²⁰ Een reddingspoging mocht niet meer baten. De AHV N.V. ging failliet.²¹ Na het faillissement van de AHV N.V. vond een doorstart plaats in de ‘Nieuwe Afrikaanse Handelsvereniging’ N.V. In de statuten van de ‘Nieuwe Afrikaanse Handelsvereniging’ N.V. werd vervolgens de verplichting tot benoeming van een interne controleur opgenomen waarmee getracht werd bij te dragen aan een juiste administratie en te voorkomen dat gerapporteerde vennootschappelijke winsten in werkelijkheid verliezen zijn.²² Deze interne controleur, B.P. van IJsselstein, wordt gezien als de eerste Nederlandse (interne) accountant.²³ Het Pincoffs-schandaal is zo verworden tot mijlpaal in de Nederlandse geschiedenis van het accountantsberoep omdat het de aanleiding vormde voor een maatschappelijke verandering

-
16. Deze tegenslagen bestonden onder meer uit een brand in een van de Afrikaanse pakhuizen, het vergaan van enkele schepen en ziekte bij de zaakwaarnemers in Afrika.
 17. Oosterwijk 1979, p. 84-86.
 18. Zo is uit de financiële administratie de waarde van gebouwen en schepen niet te bepalen en is ook de omvang van de voorraad onduidelijk, tevens is alle handel samengevat in één saldocijfer. Klein 193, p. 21; Oosterwijk 1979, p. 89.
 19. Onder meer via een ponzifraude, het afsluiten van kortlopende kredieten bij buitenlandse banken, speculeren op de beurs en het kopen van aandelen in de AHV N.V. met de Rotterdamsche Handel-Vereeniging die eveneens door Pincoffs opgericht was. Zie nader Klein 1963, p. 11, 30.
 20. Klein 1963, p. 18.
 21. Klein 1963, p. 19.
 22. De Hoge Raad stelde in 1880 vast dat de door de AHV N.V. gerapporteerde winst van twee miljoen gulden in werkelijkheid een verlies van acht miljoen gulden was. De Vries 1985, p. 35. Pincoffs wordt overigens bij verstek veroordeeld voor ‘valsheid in geschriften van Koophandel en bedrieglijke bankbreuk’ (Klein 1963, p. 25) omdat hij voor het faillissement naar de Verenigde Staten vlucht omdat Nederland daar destijds geen uitleveringsverdrag mee had. Zie voor een uitgebreide beschrijving van de vlucht van Pincoffs: Oosterwijk 2011, p. 159-177.
 23. De Vries 1985, p. 36. Overigens werd de titel ‘accountant’ rond 1893 voor het eerst gevoerd door E. van Dien. Sternheim 1935, p. 11. De oprichting van het ‘Bureau van boekhouding’ in Rotterdam in 1883, later ‘Confidentia’ geheten, wordt, in retrospect, gezien als het eerste accountantskantoor van Nederland. Zie hierover nader Bindenga 1973, p. 121 en Sternheim 1935, p. 11.

waarin controle op de vennootschappelijke administratie wenselijk werd geacht.²⁴

De groei van het aantal boekhoudbureaus en het gangbaarder worden van het gebruik van de titel ‘accountant’ droegen bij aan de idee dat er door accountants waarborgen voor bekwaamheid van accountants gecreëerd moesten.²⁵ Op initiatief van de leden van boekhoudbureau Confidentia werd daarom in 1894 – in navolging van accountants uit het Verenigd Koninkrijk – de eerste Nederlandse beroepsvereniging van accountants opgericht, het Nederlandsch Instituut van Accountants (‘NIVA’).²⁶ Het NIVA had als doelomschrijving:

*(i) Den stand der accountants in Nederland te organiseren. (ii) Propaganda te maken voor het bezigen van accountants. (iii) Te streven naar eene wettelijke regeling van het beroep van accountant als controleur van boeken en rekeningen, liquidateur en administratief expert.*²⁷

Het NIVA beoogde een groep onafhankelijke²⁸ en vakbekwame²⁹ deskundigen te vormen om de integriteit van de accountant te kunnen borgen.³⁰ Hoewel voorgaand ideëel klinkt, lijkt de wens van de accountants om de kwaliteit te

-
24. Zie o.a. De Vries 1985, p. 35; Quadackers 2015a, p. 44. Overigens is het Pincoffs-schandaal voor de stad Rotterdam ook zeer waardevol gebleken doordat veel van de door Pincoffs verdiende gelden in de stad en ontwikkeling van de haven zijn geïnvesteerd. Zie nader onder meer Oosterwijk 2011, p. 100-108.
25. Zie Sternheim 1935, p. 11-12. Eind 19^e eeuw werkten de meeste ‘accountants’ als boekhouder in een administratieve functie bij een vennootschap en voerden zij ‘accountantsopdrachten’ in hun vrije tijd uit.
26. Koninklijke goedkeuring van het NIVA volgt in 1895, zie *Stb.* 1895, 39. Overigens riep het Engelse woord ‘accountant’ in de naam van het NIVA wel bezwaren op, maar bleef het onderdeel van de naam bij gebrek aan een goed Nederlands alternatief. Sternheim 1935, p. 13. Ook in uit de parlementaire geschiedenis volgt dat voor duiding van de (rol en taak van de) accountant naar het Verenigd Koninkrijk wordt gekeken, zie onder meer *Kamerstukken II, 1892/93*, 71, 7, p. 27, *Kamerstukken II, 1894/95*, 81, 6, p. 18 en *Kamerstukken II 1895/96*, 10, 1, p. 3.
27. Sternheim 1935, p. 13. Zie ook Wet tot regeling van het beroep van accountant, nr. 1, Verzoekschrift aan H.M. de Koningin, augustus 1900 en Bindenga 1973, p. 121. Romeinse cijfers zijn een eigen toevoeging.
28. In de statuten van het NIVA wordt hier al rekening mee gehouden door te bepalen dat het accountantsberoep niet samen met (niet genoemde) andere beroepen uitgevoerd kan worden wanneer particuliere belangen van de accountant in strijd komen met die van de cliënt, Sternheim 1935, p. 16.
29. Aan de leden van het NIVA werden eisen omtrent de vakbekwaamheid gesteld. Vakbekwaamheid kan daarmee gezien worden als een van de oudste fundamentele beginselen van het accountantsberoep. (Zie art. 2 Verordening gedrags- en beroepsregels accountants waarin als fundamentele beginselen van het accountantsberoep professionaliteit, integriteit, objectiviteit, vakbekwaamheid en zorgvuldigheid, en vertrouwelijkheid worden genoemd.) Zie Sternheim 1935, p. 15 en Bindenga 1973, p. 121.
30. Sternheim 1935, p. 14.

HOOFDSTUK 4

borgen vooral vanuit een economische rationale te zijn ontstaan waarbij streven naar een wettelijke regeling geacht werd bij te dragen aan een verankering in het maatschappelijk verkeer met daarbij behorende (constante) inkomstenbron.

De oprichting van het NIVA wordt door Bindenga geduid als de start van de standaardisatie van de activiteiten van de accountant en de start van de eerste fase van ontwikkeling van het accountantsberoep in Nederland.³¹ En dat terwijl er nog geen duidelijk beeld bestond bij de taken van de accountant.³² Door de juristen werd de accountant eind 19^e eeuw bijvoorbeeld omschreven als “iemand, die door ervaring en studie een scherp inzicht heeft verkregen in allerlei administratieve aangelegenheden, en in staat is, daarover een juist en onafhankelijk oordeel uit te spreken”.³³ Deze brede omschrijving betekende in de praktijk dat de accountant een rol vervulde bij het geven van (boekhoudkundig) advies.³⁴ Ook werd de deskundigheid van de accountant gevraagd bij de aanvraag van de surseance van betaling en werkten juristen en accountants met regelmaat samen bij bijvoorbeeld ontbindingen van firma's.³⁵ Tevens werd de deskundigheid van de accountant bij bedrijfseconomisch en comptabel advies ingeroepen, bijvoorbeeld voor ondersteuning bij de berekeningen die nodig zijn bij omzetting van de rechtsvorm.³⁶ De Roon Swaan bepleitte in zijn

31. Bindenga 1973, p. 121.

32. Sternheim 1935, p. 10

33. Citaat uit Weekblad van het Recht van 7 augustus 1895, nr. 6680 opgenomen in Sternheim 1935, p. 19.

34. Hierbij kan gedacht worden aan het geven van administratieve bijstand, bijvoorbeeld door het verbeteren van gebrekkige administratie, het adviseren bij de inrichting van de boekhouding en het samenstellen van verantwoordingen hieruit. Zie Sternheim 1935, p. 10; en Bindenga 1973, p. 121. Dit beeld volgt ook uit de parlementaire stukken. Daarin wordt de adviserende rol van de accountant bijvoorbeeld zichtbaar wanneer de accountant wordt gevraagd om problemen op te lossen bij de waardering van delfstoffen uit de Indische mijnen. *Handelingen II*, 1898/99, 8 maart 1899, p. 851. Of bij het uitrekenen van de aanbesteding bij het contracteren van de Koninklijke Pakketvaartmaatschappij, *Handelingen II*, 1898/99, 28 februari 1899, p. 1899. De administratieve taken van de accountant zijn bijvoorbeeld af te leiden uit *Handelingen II*, 1899/00, 19 december 1899, p. 883.

35. Sternheim 1935, p. 19. Hoewel bij het opstellen van de Faillissementswet van 1896 niet aan de accountant zal zijn gedacht, wordt in de Nederlandse praktijk in de jaren rondom 1900 de deskundigheid van de accountant op grond van art. 221 Fw 1896 ingeroepen bij het verlenen van surseance van betaling, zie Sternheim 1935, p. 10 en 25. Ook uit de Tweede Kamerstukken uit de periode tot 1900 kan afgeleid worden dat de ‘accountant’ in algemene zin gewaardeerd wordt om zijn deskundigheid. De accountant wordt beschreven als een hoogopgeleide man met kennis van de administratie die, mede daardoor, in aanmerking komt voor de hogere posities in de samenleving, zie bijv. het voorstel van enkele Tweede Kamerleden om de accountant voor zitting in een staatscommissie te benoemen, *Kamerstukken II*, 1899/00, 2.VIII., 18, p. 13.

36. Sternheim 1935, p. 10-11.

proefschrift dat accountants ook commissarissen kunnen helpen bij het nakijken van de boekhouding.³⁷ In 1895 waren er al enkele commissarissen die zich over de juistheid van de cijfers lieten voorlichten door een accountant.³⁸ Het NIVA sloot bij deze praktijk aan door bij de grote N.V.'s – die veelal in het bezit waren van statutair verplichte controleorganen – de aandacht te vestigen op de mogelijkheden voor commissarissen om hun controletaken over te dragen aan vakbekwame accountants.³⁹ De opkomst van het accountantsberoep met de hiervoor beschreven vervlechting van de accountantswerkzaamheden in de Nederlandse praktijk eind 19^e eeuw, markeert het eindpunt van de eerste ontwikkelingsfase van totstandkoming van kwaliteitsbevorderende maatregelen voor accountantsorganisaties.⁴⁰

4.2.2 20^e eeuw: Staatscommissies, wetsontwerpen en de geboorte van de registeraccountant

Het eerste wetsontwerp voor de Wet tot regeling van het beroep van accountant dateert van 1900 en werd opgesteld door de commissie voor de wettelijke regeling van het NIVA.⁴¹ In het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten bestonden op dat moment al wettelijke regelingen voor accountants. Het NIVA liet deze buiten beschouwing omdat zij meende dat de buitenlandse regelingen vanwege staatsrechtelijke verschillen niet in Nederland geïmplementeerd konden worden.⁴² Het NIVA achtte een wettelijke regeling voor de uitoefening van het accountantsberoep in het werkelijke belang van het publiek, omdat het beroep daardoor in aanzien zou kunnen winnen en het publiek beter beschermd zou worden tegen 'beunhazerij'.⁴³ De bescherming van het publiek

37. Roon Swaan 1895, p. 58-59.

38. De Roon Swaan 1895, p. 59.

39. Sternheim 1935, p. 17. De controle van de accountant zag in die tijd op het verifiëren of de jaarstukken aansluiting vertoonden met de boekhouding en of de financiële verslaggeving boekhouding juist was opgesteld. Door middel van steekproeven werd de formele juistheid van de boekhouding geverifieerd maar voor de omvang en uitvoering van de steekproef waren geen regels opgesteld. Zie nader Bindenga 1973, p. 121. De controletaak van de accountant blijkt ook uit de Kamerstukken uit deze periode, zie bijvoorbeeld *Handelingen II* 1898/99, 22 november 1898 p. 169 waaruit blijkt dat de inkomsten en uitgaven van de Nederlands-Indische kolonie onder de controle van een accountant vallen. De Roon Swaan (1895, p. 59) merkt hierover op dat als er een wettelijke regeling voor accountants tot stand komt er eveneens in de wet moet worden opgenomen dat commissarissen, op kosten van de vennootschap, een accountant moeten kunnen inhuren.

40. Zie voor duiding van het begrip 'beroep' en de vraag of het accountantsberoep wel een beroep is Van der Waals 2017, p. 17 e.v. (par. 2.2.).

41. NIVA 1900a, NIVA 1900b en NIVA 1900c.

42. Deze wetten stammen uit 1883 respectievelijk 1898, zie NIVA 1900b, p. 2.

43. NIVA 1900b, p. 2 en 6.

HOOFDSTUK 4

zou voortvloeien uit wettelijke bekwaamheidsvereisten voor accountants en de instelling van toezicht zoals dat bij andere vrije beroepsbeoefenaars in die tijd al gebruikelijk was.⁴⁴ Het NIVA tekende hierbij wel aan dat zelfs met een wettelijke regeling misbruik niet te voorkomen zal zijn.

Met het wetsvoorstel beoogde het NIVA niet het gehele accountantsberoep te regelen. Slechts indien er een wettelijke plicht bestond tot het gebruik van accountantsdiensten zou het door het NIVA opgestelde wetsvoorstel van toepassing zijn. “Dat de wetgever van de toekomst aan den accountant eene plaats zal aanwijzen is stellig te verwachten”, merkte het NIVA daarbij op.⁴⁵ Het wetsvoorstel van het NIVA, bestaande uit 24 artikelen, beoogde een drietal onderwerpen te regelen, te weten (i) de beëdiging van de accountant, (ii) waarborgen van bekwaamheid en (iii) behoorlijk toezicht.⁴⁶ De waarborgen voor bekwaamheid van de accountant werden nader ingevuld door het verplicht stellen van een accountantsexamen dat door het NIVA afgenomen diende te worden.⁴⁷ Het toezicht op de accountants werd in het wetsontwerp vormgegeven door een ‘Raad van toezicht’ bestaande uit een ‘rechtsgeleerde voorzitter’, twee accountants en twee kooplieden die de cliënten van de accountants vertegenwoordigden.⁴⁸ Het door het NIVA opgestelde wetsontwerp is naar mijn weten nooit plenair besproken.

44. NIVA 1900b, p. 3.

45. Waarbij het NIVA met ‘accountant’ enkel leden van het NIVA bedoelde. NIVA 1900b, p. 3. Dat het soms lang duurt voor voorspellingen werkelijkheid worden is niet alleen toepasselijk op de wettelijke regeling voor accountants maar ook, zo signaleert Bootsma, op het vennootschapsrecht, Bootsma 2018.

46. Zie voor een schematische weergave van het wetsontwerp Bijlage C, tabel 1.

47. Het wetsontwerp van het NIVA sloot bij de bepalingen over het toezicht op accountants aan bij de statuten van het NIVA en de ontwerpwet voor het notariaat. Deze ontwerpwet vormde ook de basis voor de organisatorische kant van de regeling van de examens voor accountants, NIVA 1900b, p. 4.

48. De door het NIVA voorgestelde Raad van toezicht bevat al kenmerken van het hedendaagse tuchtrecht voor accountants. Zo is de voorzitter van de accountantskamer – net als in het NIVA wetsontwerp – een onafhankelijke rechter (art. 12 lid 1 Wtra) en bevinden zich naast rechterlijke ambtenaren ook accountants of deskundigen onder de leden (art. 12 lid 2 Wtra) maar ontbreken vandaag de dag vertegenwoordigers van de controlecliënten in de accountantskamer. Tevens is het hedendaagse tuchtrecht – zoals eveneens werd beoogd door het NIVA – een klachtrecht (art. 22 Wtra). De ‘Raad van toezicht’ uit het NIVA-wetsontwerp bezat overigens de bevoegdheid om ambtshalve op te treden ‘wanneer het openbaar gerucht een accountant als schuldig aan onwaardige handelingen aanwijst’ (art. XV), NIVA 1900b, p. 5-6 en NIVA 1900c, art. 10-21. In het hedendaagse tuchtrecht kan de accountantskamer ‘enkel’ behandeling van ingetrokken klachten voortzetten om redenen aan het algemeen belang ontleend. (art. 30 Wtra). Zie daarover in kritische zin: Van Campen 2015, p. 80-81 en Garvelink 2009.

Enkele jaren later, aan het begin van de 20^e eeuw, bepleitte Tweede Kamerlid Van Nispen tot Sevenaer een wettelijke regeling voor accountants naar aanleiding van faillissementen en financiële schandalen.⁴⁹ Doordat bedrijven in groeiende mate door de staat of gemeente geëxploiteerd werden was het in zijn optiek niet alleen noodzakelijk om een accurate administratie te voeren maar deze ook te (laten) controleren. Voorts zouden bestuurders bij oprichting en beheer van de N.V. deze moeten laten controleren door officieel erkende accountants.⁵⁰ Overigens tekende hij Van Nispen tot Sevenaer hierbij aan dat het aanstellen van een accountant voor toezicht op de N.V. geen overheidstaak was, maar een verplichting voor de vennootschap.⁵¹ Controle was, in de optiek van Van Nispen tot Sevenaer, het belangrijkste middel om fraude te voorkomen. En de accountant vormde vanwege zijn deskundigheid de aangewezen persoon om deze controle uit te voeren.⁵² Wettelijke bescherming van de accountantstitel ontbrak waardoor eenieder zich accountant kon noemen. En sinds het ontstaan van het accountantsberoep was het aantal accountants toegenomen en de verwevenheid van de accountant met het maatschappelijk verkeer gegroeid. In de praktijk bleek het daardoor lastig de kwaliteit van een accountant vast te stellen.⁵³ Het opstellen van een wettelijke regeling voor accountants was in de

49. *Handelingen II*, 1903/04, 8 december 1903, p. 743 en *Handelingen II*, 1906/07, 6 december 1906, p. 704-705.

50. *Handelingen II*, 1903/04, 9 december 1903, p. 781.

51. In vergaderjaar 1904/05 werd het voorstel tot wijziging van de regeling voor de N.V. besproken waarbij de wet voor het accountantswezen werd aangehaald en opgemerkt werd dat indien er een wettelijke verplichting voor de accountant komt om toe te zien op de financiële verslaggeving van de N.V., er dan eveneens aanvullende regelingen voor civiel- en strafrechtelijke aansprakelijkheid van commissarissen nodig zijn, *Kamerstukken II*, 1904/05, 2 IV, 14, p. 7.

52. *Handelingen II*, 1903/04, 8 december 1903, p. 743. Een van de doelstellingen van het NIVA wetsontwerp was het creëren van waarborgen van bekwaamheid door middel van het stellen van opleidingsvereisten aan de accountants, zie Ontwerp Wet tot regeling van het beroep van accountant, nr. 2, p. 4.

53. Uit diverse statuten en toelichtingen bij wetsvoorstellen uit het begin van de 20^e eeuw blijkt dat de accountant met regelmaat de bevoegdheid krijgt de financiële verslaggeving te controleren of de raad van commissarissen bij te staan in hun taak toezicht te houden op het bestuur en het beleid. Zie bijv. art. 91 van de MvT van het 'ontwerp van Wet tot verzekering van personen, werkzaam in het zeevaartbedrijf en in het zeevisschersbedrijf, tegen geldelijke gevolgen van bedrijfsongevallen 1912' waarin de Raad van Toezicht van de Zeebedrijfsvereniging de mogelijk krijgt om de boeken door een accountant te doen laten nazien en in art. 23 van de MvT bij de wet 'Heffing eener belasting op plaatsbewijzen voor personenvervoer met openbare middelen van vervoer' waarin de mogelijkheid aan de administratie van de belasting wordt geboden de boekhouding door een accountant te laten onderzoeken, *Kamerstukken II*, 1912/13, 208, 3, p. 58 respectievelijk *Kamerstukken II*, 1915/16, 215, 3, p.8; Zie ook art. 25 van de concept statuten van de NV Nederlandse Zout-industrie te Rotterdam waarin commissarissen de bevoegdheid krijgen zich te laten bijstaan door een accountant, *Kamerstukken II*, 1916/17 376, 2 en

HOOFDSTUK 4

optiek van Van Nispen tot Sevenaer dan ook noodzakelijk om de kwaliteit van accountants te borgen.⁵⁴ Bescherming van de aandeelhouder, of het bredere publiek, werden door zowel de beroepsorganisatie als politici in het politieke debat als argument gebruikt om wettelijke waarborgen voor de accountant te creëren. De in de praktijk voorkomende financiële misstanden leidden er ook toe dat de staat als aandeelhouder en het NIVA er beiden (financieel) belang bij hadden om het accountantsberoep wettelijk te beschermen en kwaliteitseisen aan accountants te stellen. Naar mijn indruk schuilt er dan naast de ideële doelstellingen ook een financiële prikkel in de roep om een wettelijke regeling voor accountants.

Naast de wens tot een wettelijke regeling voor accountants bestond de behoefte aan het wettelijk verplichten tot het gebruik van accountantsdiensten. Een wettelijke mogelijkheid voor de minister om een accountant te kunnen aanstellen om onderzoek te verrichten als basis voor eventuele juridische maatregelen werd daarbij als mogelijkheid gezien.⁵⁵ Ook zou de commissaris de wettelijke bevoegdheid moeten krijgen om een accountant te kunnen inroepen zodat bestuurders dat niet als blijk van wantrouwen hoefden op te vatten.⁵⁶ Voor een wettelijke accountantscontroleverplichting van de financiële verslaggeving van N.V.'s bleek de tijd begin 20^e eeuw nog niet rijp. Wettelijke controle van de financiële verslaggeving werd onwenselijk geacht, omdat de meerwaarde van de accountant boven de commissaris onvoldoende duidelijk was. Voorts zou een wettelijke controleverplichting voor een groot aantal vennootschappen geen openbaar belang dienen en daardoor slechts onnodige bemoeienis en onkosten tot gevolg hebben.⁵⁷ Minister Van Raalte van Justitie maakte onomstreden duidelijk dat Nederland nog niet klaar was voor een wettelijke regeling voor accountants en wettelijke accountantscontroleverplichting wanneer hij stelt:

Kamerstukken II, 1917/18, 328, 2, p. 6. In Nederlands-Indië, is een centrale kas waaruit accountantscontrole betaald wordt. De trend is daar waarneembaar dat steeds meer banken – 27 t.o.v. 15 in het voorgaande jaar – de boekhouding laten nakijken, *Kamerstukken II*, 1915/16, 5, I, hoofdstuk J, afdeling VII, p. 114.

54. Zie voor het pleidooi van Van Nispen tot Sevenaer *Handelingen II*, 1903/04, 8 december 1903, p. 743-746 en *Handelingen II*, 1903/04, 9 december 1903, p. 781.

55. *Handelingen II*, 1903/04, 9 december 1903, p. 771. Dit is in lijn met de latere ontwikkeling dat een minister pas maatregelen nemen als de accountant de cijfers heeft bekeken en zekerheid aan de cijfers toevoegt, Zie bijvoorbeeld *Handelingen II*, 1916/17, 30 januari 1917, p. 1315.

56. *Kamerstukken II*, 1909/10, 217, 3, p. 40, art. 51g.

57. Zie bijvoorbeeld het pleidooi van Tweede Kamerlid Goeman Borgesius *Handelingen II*, 1903/04, 9 december 1903, p. 771 en de gedachtewisseling tijdens de bespreking van de MvT bij de wijziging en aanvulling van de bepalingen in het WvK met betrekking tot de controle op de N.V. *Kamerstukken II*, 1909/10, 217, 3, p. 31, art. 44c.

*'Ik heb daarop voorloepig geen plan. Die zaak trekt mij niet aan en ik acht een wettelijke regeling, die in Europa⁵⁸, geloof ik, nergens bestaat, niet noodig; [...] laat ons zorgen dat die wettelijke regeling van het accountantsbedrijf niet wordt een spijker waaraan de regeling van de naamlooze vennootschappen [...] wordt opgehangen.'*⁵⁹

Pas met het verschijnen van het rapport van de staatscommissie-Van Nierop in 1920 – veertien jaar na de opmerking van Minister van Raalte – leek er weer aandacht te komen voor een wettelijke regeling voor de accountant.⁶⁰ De staatscommissie-Van Nierop had de opdracht om “na te gaan of – en zoo ja, op welke wijze – eene wettelijke regeling van het handelsonderwijs en het accountantswezen behoort te worden getroffen, met bepaling dat het door haar daaromtrent uit te brengen verslag vergezeld zal gaan van een beredeneerd voorstel, bevattende de uitwerking van hare denkbeelden in den vorm van een of meer ontwerpen van wet.”⁶¹ De staatscommissie werd vervolgens opgedeeld in een drietal subcommissies die achtereenvolgens zagen op (1) het hooger handelsonderwijs, (2) het lager en middelbaar onderwijs en (3) het accountantswezen. De subcommissie voor het accountantswezen bestond voor het merendeel uit accountants waardoor er een nauwe betrokkenheid was van de beroepspraktijk bij de totstandkoming van het wetsontwerp.⁶² Opvallend is voorts dat het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen de invalshoek vormde voor het opstellen van het wetsontwerp voor het accountantswezen zodat de nadruk op de wettelijke waarborgen voor bekwaamheid van accountants werd versterkt.

58. Hoewel er destijds nergens in Europa wettelijke regelingen bestonden, bestond in het Verenigd Koninkrijk (sinds 1880) een regeling bij charter waardoor accountants wel aan bepaalde voorschriften werden gehouden. Daarnaast was er in het Verenigd Koninkrijk ook een civielrechtelijke regeling voor accountants. Ook in Duitsland werd er in die tijd gesproken over een wettelijke regeling voor accountants, *Handelingen II*, 1906/07, 7 december 1906, p. 732.

59. *Handelingen II*, 1906/07, 7 december 1906, p. 720.

60. Volledigheidshalve vermeld ik hier dat in de beschouwingen uit vergaderjaar 1908/09 staat dat enkele Kamerleden meermaals op een wettelijke regeling voor de accountants hebben aangedrongen en zich afvragen of de Minister een wetsvoorstel gaat indienen, *Kamerstukken II*, 1908/09, 2 X, 8, p. 9.

61. Deze staatscommissie-Van Nierop is geïnstalleerd op 25 juni 1918 en wordt voorgezeten door Mr. F.S. van Nierop. Zie Staatscommissie-Van Nierop, 1920.

62. De subcommissie voor het accountantswezen bestond uit J.G.C. Volmer (voorzitter), buitengewoon hoogleeraar aan de Nederlandsche handelshoogeschool te Rotterdam, te 's-Gravenhage; Mr. R. Bouwman, hoofd van het bureau voor den accountantsdienst der directe belastingen, te 's-Gravenhage; H. Burgmans Czn., accountant te 's-Gravenhage; Th. Limperg Jr., accountant te Amsterdam; J. Polak, accountant te Rotterdam; en G. Smits, accountant te Haarlem.

HOOFDSTUK 4

Het ontwerp van de Wet tot regeling van het accountantswezen bestond uit 36 artikelen die verdeeld waren over vijf afdelingen.⁶³ Na vier algemene bepalingen in de eerste afdeling werd in de tweede afdeling ingegaan op de voorwaarden die verbonden waren aan het inschrijven in het accountantsregister. Bescherming van de kwaliteit van accountants die vanuit een wettelijke verplichting werkzaamheden uitvoeren vormde het uitgangspunt van het wetsontwerp. Dit was, meer dan enkele jaren daarvoor, noodzakelijk omdat er een diversiteit aan accountantsverenigingen was ontstaan die elk over eigen toelatingseisen en -examens beschikten.⁶⁴ De artikelen in de derde afdeling belichtten de rol en taak van de raad van toezicht die belast was met het toezicht op de in het register ingeschreven accountants. Om een accountant te kunnen worden diende een examen te worden afgelegd waarvan de vereisten onderwerp van de vierde afdeling waren. Het wetsvoorstel werd afgesloten met enkele overgangsbepalingen voor de accountants die al accountant, maar nog geen ‘register-accountant’ waren.

“(D)oor geen enkel voorschrift van overheidswege geleid of gestoord, heeft het accountantswezen in Nederland zich in de laatste vijf en twintig jaren krachtig ontwikkeld; steeds belangrijker is de taak geworden, die de accountant in het gemeenschapsleven vervult.”⁶⁵ De accountant verwierf steeds meer een vaste plek in het maatschappelijk verkeer wat de noodzaak tot het opstellen van een wettelijke regeling onderstreepte. Tegelijkertijd benadrukte de staatscommissie-Van Nierop het belang van het voortbestaan van het vrije beroep.⁶⁶ Het opstellen van wettelijke vereisten voor het accountantsberoep kan in eerste opzicht strijdig lijken met voornoemd belang. In de ontwikkeling van vrij beroep naar een volwaardige professie worden in de literatuur echter

63. Zie voor het wetsontwerp, de ontwerp MvT en AmvB Staatscommissie-Van Nierop, 1920, p. 6-83. Zie voor een schematische weergave van het wetsvoorstel-Van Nierop bijlage C, tabel 2.

64. Zie bijlage D voor een schematisch overzicht van de ontwikkeling van accountantsverenigingen tot 1940. Mogelijke verschillen tussen accountantsexamens komen wellicht ook voort uit overzeese mogelijkheden, zo had de Nederlandsche Bond van Accountants sinds 1922 ook een afdeling in Nederlands-Indië waar het mogelijk was het accountants-examen af te leggen, *Kamerstukken II*, 1928/29, 5, I, p. 105. Tevens was er debat over de opleiding en het onderwijs voor accountants in overheidsdienst. Zo bleken adjunct accountants in overheidsdienst voorstander van cursussen voorafgaand aan het rijks-examen omdat afleggen van een examen bij een particuliere vereniging mogelijk nadelige gevolgen voor onafhankelijkheid met zich bracht doordat de accountant in overheidsdienst wellicht diegenen zou moeten controleren waar zij examen hadden gedaan, *Kamerstukken II*, 1921/22, 2 VII B, 14, p. 4. Om financiële en tijd technische redenen werd het geven van cursussen echter niet wenselijk geacht, *Kamerstukken II*, 1921/22, 2 VII B, 15, p. 11.

65. Staatscommissie-Van Nierop 1920, p. 75.

66. Blijkens het citaat uit het eerste artikel: “De uitoefening van het accountantsberoep is vrij”, Staatscommissie-Van Nierop 1920.

ontwikkelingsstadia onderscheiden waarvan de totstandkoming van wetgeving voor vrije beroepsbeoefenaars er één is. Deze ontwikkelingsstadia zijn (i) het verrichten van een dienst als dagbesteding, (ii) legitimeren van de dagbesteding door het creëren van een verplichte opleiding alvorens de dienst uitgeoefend kan worden (iii) erkenning van het beroep door onder druk van de beroepsvereniging bij de wetgever titelbescherming of een monopoliepositie af te dwingen en ten slotte het ontstaan van (iv) wetgeving met rechten en plichten voor de beroepsbeoefenaar en toezicht op naleving ervan door een beroepsvereniging die bij wet wordt erkend of zelfs is opgericht.⁶⁷ Het wetsontwerp-Van Nierop, dat omvangrijker was dan het eerdere NIVA-wetsvoorstel, vormde een blijk van de verdergaande professionalisering van het accountantsberoep. In welk ontwikkelingsstadium het accountantsberoep zich ten tijde van het wetsvoorstel-Van Nierop precies bevond, is echter niet eenduidig vast te stellen.⁶⁸

Het borgen van de kwaliteit van de controlewerkzaamheden werd, naast het opnemen van opleidingsvereisten, verder ingevuld door het opnemen van artikelen over toezicht op de naleving van de regelgeving door accountants. Gelijk aan het NIVA-wetsontwerp diende het toezicht op accountants niet alleen door accountants maar ook door een lid van de rechterlijke macht te worden uitgeoefend.⁶⁹ Net als in het NIVA-wetsontwerp bevatte het wetsontwerp-Van Nierop, zij het in enigszins gewijzigde vorm, een wettelijke verplichting tot het afleggen van een eed of belofte voor accountants alvorens zij het accountantsberoep mochten uitoefenen.⁷⁰ In het wetsvoorstel-Van Nierop lag de nadruk meer dan in het NIVA-wetsontwerp op geheimhouding van de aan de accountant toevertrouwde informatie. Reden daarvoor is gelegen in de idee dat vertrouwen in de accountant erodeert bij schending van de geheimhoudingsplicht terwijl, zoals ook vandaag de dag steeds weer blijkt, vertrouwen in de accountant noodzakelijk is voor de waarde van de controlewerkzaamheden.⁷¹ Overigens rijst vanuit de parlementaire stukken het beeld dat het maatschappelijk vertrouwen in de eerste helft van de 20^e eeuw in de accountant en de waarde van de door hem uitgevoerde werkzaamheden groot is. Zo zouden fouten en fraudes in de boekhouding van de N.V. ontstaan doordat

67. Geens 1988, p. 131.

68. Zo werden in het wetsontwerp-Van Nierop onder meer verplichtingen voor onderwijs (stadium 2) en artikelen ter bescherming van het beroep (stadium 3) opgenomen.

69. Art. 14 Wetsvoorstel-Van Nierop. Om de frisse blik in het toezicht te bewaren bevatte het wetsvoorstel ook vereisten voor het rooster van aftreden (art. 16).

70. Art. 20 Wetsvoorstel-Van Nierop. Zie hierover uitgebreider Eijkelenboom 2016, p. 205.

71. Het is dan ook niet voor niets dat betrouwbaarheid nog steeds een van de kernwaarden van het accountantsberoep is, zie art. 2 Verordening gedrags- en beroepsregels accountants ('VGBA').

HOOFDSTUK 4

het Nederlandse accountantsinstituut onvoldoende gereguleerd was en van commissarissen niet gevraagd kon worden de volledige boekhouding te controleren.⁷² Bij behandeling van de wetgeving voor de N.V. werd daarom wederom aandacht gevraagd voor een wettelijke regeling voor accountants.⁷³ Doordat de wettelijke regeling voor de N.V. onder het bereik van het ministerie van Justitie en het wetsontwerp-Van Nierop onder het bereik van het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen viel zag minister Heemskerk van Justitie weinig ruimte voor een rol van zijn ministerie bij de totstandkoming van een wet voor het accountantswezen.⁷⁴ Naast de praktische uitdaging rondom samenwerking van diverse ministeries voorzag hij ook moeilijkheden bij het treffen van een wettelijke regeling voor personen die een vrij beroep uitoefenen omdat zij dat daardoor niet meer zouden doen. Voorts uitte hij zich sceptisch over de mogelijkheid dat een wettelijke regeling ‘knoeierijen’ kon voorkomen.⁷⁵

Een (kleine) stap in de richting van de wettelijke controleplicht door de accountant kan mogelijk gevonden worden in wetswijziging van het Wetboek van Koophandel in 1928. Door de toevoeging van art. 42a WvK kreeg de algemene vergadering van aandeelhouders de bevoegdheid om een deskundige aan te wijzen die als taak heeft de boekhouding van de N.V. te controleren en aan de algemene vergadering van aandeelhouders uitleg te geven over de balans, winst- en verliesrekening en de toelichting daarop van het bestuur.⁷⁶ Met de invoering van artikel 42a WvK werd, voor het eerst in de geschiedenis van het boekhouden de mogelijkheid tot externe controle van de balans in de wet opgenomen. Hoewel in de wet de term ‘deskundige’ gebruikt werd, meenden (rechts)geleerden uit die tijd dat er met ‘deskundige’ verwezen werd naar de

72. Een voorbeeld van een misstand die aangehaald werd in de parlementaire stukken is die van de Hanzebank in Den Bosch waar de accountant twee balansen had opgesteld, een voor de commissarissen en een voor het publiek, *Handelingen II*, 1923/24, 26 februari 1924, p. 882.

73. *Handelingen II*, 1923/24, 26 februari 1924, p. 882.

74. Om een wetsvoorstel voor het accountantswezen op te kunnen stellen dienden de ministeries van Justitie en Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen samen te werken met het ministerie van Arbeid, Handel en Nijverheid.

75. Minister Heemskerk stelde: “Men moet zich dus niet voorstellen, dat een dergelijke regeling een panacee voor alle kwalen is.” *Handelingen II*, 1923/24, 27 februari 1924, p. 910.

76. ‘Door de algemeene vergadering van aandeelhouders kan en, voorzover zulks door de akte van oprichting is voorgeschreven, zal een deskundige worden benoemd, teneinde op de boekhouding regelmatig toezicht te houden, alsmede om aan de algemeene vergadering verslag uit te brengen omtrent de door het bestuur ontworpen balans en winst- en verliesrekening met toelichting [...]’ *Stb.* 1928, 216, p. 261.

benoeming en inmenging van de accountant.⁷⁷ De ontwikkeling van wetgeving voor accountants werd ook beïnvloed door ontwikkelingen in het fiscale recht. Zo gaf Kraayenhof het voorbeeld dat belastingheffing van de overheid op basis van winsten of winstuitkeringen van invloed is geweest op de ontwikkeling van de controlefunctie van de accountant. De bedrijfsresultaten dienden in het belang van de belastingplichtige en de overheid zo nauwkeurig mogelijk berekend te worden en daarom trok de overheid zelf accountants aan om de aangiften te controleren.⁷⁸

Terwijl wetgeving voor accountants op zich liet wachten ontwikkelde en groeide het accountantsberoep in Nederland zonder al te veel inmenging van de overheid.⁷⁹ De beroepsgroep van accountants bleef ondertussen actief sturen op de

77. Zie bijvoorbeeld Heemskerk en Dykstra 1929, p. 26 en De Vries 1985, p. 136-137. Tijdens de parlementaire behandeling merkte Tweede Kamerlid Van den Tempel over het woord ‘deskundige’ op dat ten tijden van het opstellen van de wetsontwerp het nog niet gangbaar was om in het burgerrecht te spreken van de accountant, maar dat dat inmiddels wel het geval is zodat het woord deskundige voor accountant vervangen zou kunnen worden. Hij stipte daarbij wel aan dat de werking van de wet op de N.V. zal afhangen van de kwaliteit van de accountant. Daarom zou er ook een wettelijke regeling voor het accountantswezen gemaakt moeten worden waarbij hij stelde dat daarvoor “de bouwstoffen toch reeds aanwezig zijn”, *Handelingen II*, 1926/27, 22 maart 1927, p. 1793. In reactie daarop betoogde Minister Donner van Justitie dat het woord ‘accountant’ nog geen begrip in de Nederlandse wetgeving was en, in lijn met zijn voorganger minister Heemskerk, dat de wettelijke regeling voor het accountantswezen buiten het bereik van het ministerie van Justitie viel, omdat het gereserveerd is voor de ministeries van Arbeid, Handel en Nijverheid en het ministerie van Financiën. Donner merkte daarbij op dat hij wel meende te hebben begrepen dat ze bij die Ministeries bezig zijn “iets te ontwerpen in de richting van register-accountant”. Doordat het wetsontwerp voor accountants zich nog in een vroeg stadium bevond uitte hij zich sceptisch over het opnemen van het woord ‘accountant’ in plaats van ‘deskundige’ in de wet op de N.V. *Handelingen II*, 1926/27, 23 maart 1927, p. 1810.

78. Voor de accountants in dienst van de directe belastingen werd zelfs een rijksexamen ingesteld om de deskundigheid te borgen, Kraayenhof 1955, p. 63.

79. Kraayenhof 1955, p. 59. Zo wordt de term ‘accountant’ uit wetgeving geweerd, zie bijv. *Kamerstukken II*, 1929/30, 45, 1, p. 12 over de Gemeentewet waarin het woord ‘ambtenaar’ staat terwijl in de praktijk veelal een accountant gebruikt wordt, die niet per se een ambtenaar hoeft te zijn. Voorstel om het woord ‘ambtenaar’ in ‘deskundige’ – in lijn met WvK – te veranderen. Zie tevens het gebrek aan stimulans voor verplichting van accountantscontrole zo geeft de minister aan bereid te zijn een accountant naar boekhouding van landbouwbedrijven te laten kijken wanneer het Kamerlid de boekhouding aandraagt, want zo merkt de minister op “want vooreerst kan ik een landbouwer niet dwingen een boekhouding er op na te houden, maar nog minder kan ik hem dwingen zijn boeken aan mij te geven”, *Handelingen II*, 1919/20, 21 oktober 1920, p. 106. Bij de wijziging van het WvK wordt opgemerkt “Commissarissen moeten belast zijn met het toezicht, dat niet aan anderen – men denke aan een accountant – is opgedragen.”, *Kamerstukken II*, 1924/25, 69, 1, p. 30. In de praktijk lijkt de rol van de accountant te groeien zo worden in statuten door N.V.’s wel aan de accountant bevoegdheden toegekend, bijvoorbeeld het opvragen van informatie bij het bestuur, zie bijvoorbeeld de statuten van de N.V. Gemeentelijke Credietbank uit Den Haag waarin de accountant expliciet benoemd wordt als aan te wijzigen deskundige door de raad

HOOFDSTUK 4

totstandkoming van wetgeving. Drie samenwerkende accountantsberoepsorganisaties stelden onder leiding van, de nu als ‘aartsvader van de Nederlandse accountants’ aangeduide, Limperg een wetsontwerp op dat zij indienden bij het ministerie van Arbeid, Handel en Nijverheid.⁸⁰ En naar aanleiding van het wetsontwerp werd op 2 maart 1928 door de minister van Arbeid, Handel en Nijverheid de commissie-Bijleveld ingesteld.⁸¹ De minister achtte een regeling van het accountantswezen wenselijk indien deze zoveel mogelijk aan zou sluiten op de in het maatschappelijk leven opgekomen organisaties. Tevens diende de wettelijke regeling, voor zover mogelijk, de corporatieve zelfstandigheid van de al bestaande accountantsorganisaties te behouden. De commissie-Bijleveld diende advies te geven over de mate waarin het wetsontwerp-Limperg overeenstemde met de door de minister geuite wensen. Het onderzoek van de commissie-Bijleveld mondde uit in een (aangepast) Wetsvoorstel voor het accountantswezen met als kern het voorstel tot oprichting van het Nederlandsch Instituut van Registeraccountants door de drie verenigingen die betrokken waren bij het wetsontwerp-Limperg. Het wetsvoorstel omhelsde voorts dat het nieuw op te richten Nederlandsch Instituut van Registeraccountants een accountantsregister bij zou houden van accountants die een academische opleiding tot accountant met goed gevolg hadden afgerond.⁸² Het wetsontwerp-Bijleveld heeft, voor zover ik heb kunnen achterhalen, weinig parlementaire aandacht gekregen.⁸³ Een mogelijke verklaring hiervoor zijn de bezwaren die door

van commissarissen en de accountant ook de bevoegdheid in de statuten krijgt om bijv. informatie op te vragen bij de raad van bestuur, *Kamerstukken II*, 1920/21, 423, 4, p. 6-10. Daarnaast kan een aanwijzing voor groei van het accountantsberoep ook gevonden worden wanneer gekeken wordt naar het gemiddeld aantal Tweede Kamerstukken per gedefinieerde periode. In de periode van vergaderjaar 1919/20 – 1929/30 zijn er gemiddeld 29,5 Tweede Kamerstukken per jaar, dit is een stijging t.o.v. voorgaande periodes waar gemiddeld 2,4 (1838-1900) en 16,3 (1900-1920) stukken per jaar zijn die het woord accountant bevatten.

80. Het wetsontwerp werd onder leiding van Limperg opgesteld door leden van de Nederlandschen Bond van Accountants, het Nederlandsch Instituut van Accountants en de Nederlandsche organisatie van Accountants. Zie over Limperg het toegankelijke stuk van Quadackers 2015b.
81. De commissie-Bijleveld ontleende haar naam aan de voorzitter, mr. H Bijleveld en werd naast een aantal juristen in meerderheid samengesteld uit accountants die lid waren van de drie beroepsorganisaties die het wetsontwerp hadden ingediend.
82. De Vries 1985, p.142-143. Zie voor een schematische weergave van het wetsontwerp-Bijleveld bijlage C, tabel 3. Anders dan in de voorgaande wetsvoorstellen ontbreekt in dit voorstel de verplichting tot het afleggen van een accountantseed. Bepalingen ten aanzien van toezicht en tucht zijn wel onderdeel van het wetsontwerp gebleven.
83. Zo ontbreken stukken die zien op de plenaire behandeling van het wetsontwerp en werd de minister – terwijl er een wetsontwerp is – zelfs gevraagd een wettelijke regeling voor accountants te overwegen omdat de situatie te wensen overlaat, zie *Kamerstukken II*, 1932/33, 2 X, 8, p. 6.

verschillende belangenverenigingen tegen het wetsvoorstel-Bijleveld werden geuit.⁸⁴ Die bezwaren zagen met name op het onderscheid dat werd gemaakt tussen accountants van de verschillende accountantsverenigingen bij toetreding tot het accountantsregister.⁸⁵ De regering heeft vervolgens in samenspraak met de commissie-Bijleveld een nieuw wetsontwerp opgesteld waarbij rekening is gehouden met deze bezwaren.⁸⁶ Dat wetsvoorstel werd enkele jaren later in de Tweede Kamerstukken opgenomen.⁸⁷

Het wetsvoorstel wijkt enigszins af van het door de commissie-Bijleveld gepresenteerde ontwerp. Naast een andere titel, tekstuele wijzigingen in het merendeel van de artikelen en enkele aanpassingen van de nummering, waren er ook inhoudelijke verschillen tussen het nieuwe wetsvoorstel en het wetsontwerp-Bijleveld.⁸⁸ Zo miste de geheimhoudingsplicht voor de registeraccountants in het nieuwe wetsvoorstel⁸⁹ en werden wijzigingen voor onder meer de omvang en benoeming van de raden van beheer, tucht en beroep voorgesteld.⁹⁰ Nieuw ten opzichte van het wetsontwerp-Bijleveld was de bevoegdheid voor de Raad van Tucht om getuigen en deskundigen op te roepen.⁹¹ Voorts werden de overgangsbepalingen verruimd waardoor er voor accountants meer mogelijkheden kwamen om in het accountantsregister ingeschreven te worden.⁹² Tenslotte valt het nieuwe wetsontwerp nu onder auspiciën van het ministerie van Economische Zaken, en niet meer onder dat van het ministerie van Arbeid, Handel en Nijverheid.

84. Zie bijvoorbeeld Bezwaren 1930.

85. Zie paragraaf 6.1 en *Kamerstukken II*, 1938/39, 385, 3, p. 10.

86. *Kamerstukken II*, 1938/39, 385, 3, p. 10.

87. Zie *Kamerstukken II* 1938/39, 385, 1; *Kamerstukken II* 1938/39, 385, 2; en *Kamerstukken II* 1938/39, 385, 3.

88. Zie voor een schematisch overzicht van het wetsontwerp bijlage C, tabel 4. De commissie-Bijleveld gaf haar wetsontwerp de naam 'Accountantswet'. Voor het aangepaste wetsontwerp is als titel 'Wet op de registeraccountants' gekozen, zie artikel 73, Staatscommissie Bijleveld 1930, p. 43 en art. 85 *Kamerstukken II*, 1938/39, 385, 2, p. 8.

89. Art. 6 wetsontwerp commissie-Bijleveld.

90. Zie artikel 8, 9 en 10 wetsontwerp commissie-Bijleveld. In het Ontwerp *Kamerstukken II* 1938/39, 385 wordt o.a. voorgesteld om deze raden te verkleinen van zeven naar vijf en om de minister een grotere rol te geven bij de benoeming van de leden. Nieuw is de geheimhoudingsplicht voor de leden van de organen (art. 15 Ontwerp *Kamerstukken II*, 1938/39, 385)

91. Art. 34 en 35, *Kamerstukken II*, 1938/39, 385, 2.

92. Er werd een commissie van toelating opgericht die diende te beoordelen of iemand op andere dan in de wet genoemde gronden toch kon toetreden tot het accountantsregister, zie afdeling 9, *Kamerstukken II*, 1938/39, 385, 2, p. 6-8.

HOOFDSTUK 4

In lijn met het wetsontwerp-Bijleveld werd ook in dit nieuwe wetsontwerp een grote rol voor de overheid weggelegd. Zo werden er verschillende organen gecreëerd – samengesteld uit leden van de verschillende accountantsverenigingen en uit vertegenwoordigers van de regering – die belast werden met het beheren van het accountantsregister. De minister werd daarbij de bevoegdheid gegeven om deze leden te benoemen.⁹³ In de toelichting werd hierover opgemerkt:

*“Een zoo rechtstreeksche en innige samenwerking tusschen Overheid en particulier initiatief [...] is in dezen vorm voor ons land feitelijk iets nieuws. Intusschen bezit die vorm wel zooveel aantrekkelijkheid, dat er alle aanleiding bestaat, de totstandkoming eener regeling naar grondslag daarvan te bevorderen.”*⁹⁴

De ontwerpwet ‘Wet op de registeraccountants’ werd overwegend positief ontvangen, wel leverde de inhoud van het wetsontwerp een verscheidenheid aan reacties en vragen op.⁹⁵ Die vragen zagen onder meer op het aanscherpen van de omschrijving van de toelatingsnormen voor het beroep, het toelaten van juristen en deskundigen uit de handelspraktijk tot de Commissie van Toelating en de wenselijkheid van het beschermen van de titel ‘accountant’.⁹⁶ Zo werd gesteld dat de titel ‘accountant’ onbeschermd blijft met het

93. Zie bijvoorbeeld art. 8 lid 2, *Kamerstukken II*, 1938/39, 385, 2, p. 1.

94. *Kamerstukken II*, 1938/39, 385, 3, p. 11.

95. Zo werd de minister enkele maanden na het verschijnen van het wetsontwerp gemaand om de Wet op de Registeraccountants snel in te voeren, zie *Handelingen II*, 1939/40, 5 oktober 1939, p. 34. Ook werd op 2 mei 1939 een verzoekschrift ingediend met als onderwerp het wetsontwerp voor het accountantswezen. Hoewel het verzoekschrift niet nader werd besproken en de inhoud daardoor onduidelijk is gebleven geeft het verzoekschrift wel blijk van de aandacht die er voor het wetsontwerp was, *Handelingen II*, 1938/39, 2 mei 1939, p. 1711. Zie voorts de beschouwingen van het wetsontwerp door Tweede Kamerleden *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 1; *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 2; *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 3; en *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 4. Bij bespreking van het wetsontwerp ‘Wet op de registeraccountants’ werd het voorstel gedaan om de naam te wijzigen naar ‘Registeraccountantswet’ omdat de verwachting was dat de wet in het algemeen spraakgebruik wel zo geuid zou worden, *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 1, p. 5.

96. *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 1, p. 2. Een omschrijving van het accountantsberoep en vereisten voor de bekwaamheid en betrouwbaarheid van personen die het accountantsberoep wilden uitoefenen ontbraken in het wetsvoorstel. Doordat in de maatschappij vakbekwaamheid en handelskennis vereist werd van ondernemers lag het volgens de Tweede Kamerleden voor de hand om aan alle accountants vereisten te stellen, zie *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 1, p. 1. Het belang van een goed gereguleerd accountantsberoep werd voorts onderstreept door de opmerking: “Indien ergens, dan dient wel juist bij het accountantsberoep het kaf van het koren te worden gescheiden”. De opleidingseisen die uit het wetsvoorstel voortvloeiden waren te hoog, in de praktijk zal niet altijd een academisch geschoolde accountant nodig zijn. Voorts riepen de voorgestelde

creëren van een wet voor registeraccountants. En merkten Tweede Kamerleden op dat het wetsvoorstel niet het hele accountantsberoep regelde maar met de instelling van ‘registeraccountants’ een elitegroep creëerde. De kritiek van de Tweede Kamerleden op het wetsontwerp zag voorts op de overgangsbepalingen, die, zo stelden sommige, het uitoefenen van het accountantsberoep voor enkele personen kon ontnemen.⁹⁷ Andere discussiepunten uit het wetsontwerp zagen op de tekortschietende rechtsbescherming van accountants bij berechting⁹⁸, de (onduidelijke) verhouding tussen registeraccountants en accountants in dienst van de overheid en de (on)wenselijkheid van inmenging van de overheid.⁹⁹ Er werden concrete voorstellen voor herziening van artikelen gedaan. In antwoord op de herzieningsvoorstellen stelde de minister dat met de wet beoogd werd om de mogelijkheid te scheppen:

*“[...] voor het publiek om hen, die tegen het accountantswerk in zijn vollen omvang zijn opgewassen, te onderkennen van andere beoefenaren van het vak, die daarvoor niet of niet ten volle berekend zijn.”*¹⁰⁰

De minister gaf daarbij aan dat de bepalingen omtrent betrouwbaarheid en bekwaamheid van accountants verduidelijkt dienden te worden om daarmee het vertrouwen van onder meer opdrachtgevers en derde-belanghebbenden te borgen.¹⁰¹ Dat het wetsvoorstel discussie opriep was volgens de minister overigens niet verwonderlijk, omdat er geen eenduidige definitie van ‘de accountant’ bestond en niet duidelijk werd waaraan een persoon diende te

overgangsmaatregelen de vrees op dat het uitvoeren van accountantswerkzaamheden bemoeilijkt werd en leden van accountantsverenigingen die niet expliciet benoemd waren in het wetsvoorstel in een nadelige positie bracht. Daarnaast zouden sommige Tweede Kamerleden ook meer achtergrondinformatie over de accountantsverenigingen, met name over aantallen en opleiding van de leden willen hebben, *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 2, p. 10 en zie bijlage D voor de schematische weergave van de ontwikkeling van accountantsverenigingen tot 1940.

97. *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 1, p. 3.

98. Rechtsbescherming van accountants blijft actueel, zie bijvoorbeeld Van Beek, Boonzaaijer, De Doelder e.a. (red.) 2016 en over het risico van tekortschietende rechtsbescherming van accountantsorganisaties bij een informele toezichtstrategie van de toezichthouder Eijkelenboom 2018a.

99. *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 1, p. 4. Tweede Kamerleden benadrukken dat het ook mogelijk moet zijn om bij de keuze voor een accountant, in plaats van een registeraccountant, betrouwbare voorlichting te krijgen. Registeraccountants en accountants zouden naast elkaar kunnen en moeten bestaan.

100. *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 2, p. 8.

101. Vertrouwen is nodig omdat de controlewerkzaamheden met daaruit voortvloeiende verklaring voor opdrachtgevers en derde-belanghebbende lastig te monitoren zijn en de derde belanghebbende daarnaast ook geen invloed kan uitoefenen op de keuze voor de accountant *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 2, p. 7-14.

HOOFDSTUK 4

voldoen om zich accountant te mogen noemen.¹⁰² Slechts met betrekking tot de werkzaamheden van de accountant werd toegelicht dat het grootste deel ervan van eenvoudige aard is en er daarnaast ook gecompliceerde werkzaamheden bij grotere ondernemingen zijn.¹⁰³ Voor het uitvoeren van gecompliceerde werkzaamheden dienden zekerheden verschaft te worden aan zowel de opdrachtgever als de derde-belanghebbende met betrekking tot vakbekwaamheid en betrouwbaarheid van de accountant. Daarom werd de registeraccountant in het leven geroepen.

Ondanks de uitgebreide toelichting van de minister op de beoogde reikwijdte van het wetsvoorstel en de bestaansmogelijkheden van de accountant naast de registeraccountant zagen meerdere Tweede Kamerleden voordelen in een regeling voor het gehele accountantsberoep.¹⁰⁴ De minister bleef echter van mening dat het accountantsberoep niet volledig bij wet geregeld diende te worden.¹⁰⁵ Aan de registeraccountants, door de Tweede Kamerleden aangeduid als ‘de elitegroep’, werden meer bevoegdheden toebedeeld. Dit hoefde echter niet te leiden tot benadeling van de accountants, omdat nog voldoende werk zou overblijven voor de accountants die niet tot het register zouden toetreden. Juist het vrij laten van het beroep zou voor alle accountants ruimte creëren om controlewerkzaamheden uit te blijven voeren. De minister hield, ondanks de vele suggesties, grotendeels vast aan het wetsvoorstel. Op enkele punten gaf hij ook toe aan de door de Tweede Kamerleden geuite bezwaren.¹⁰⁶

102. De minister lijkt zich bewust te zijn van het bestaan van een verwachtingskloof (zie par 2.2) *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 2, p. 7.

103. *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 2, p. 8.

104. Zij gaven daarvoor drie alternatieven (i) uniforme eisen voor vakbekwaamheid en betrouwbaarheid voor toetredende accountants en al werkzame accountants toetsen op betrouwbaarheid; of (ii) uniforme eisen voor vakbekwaamheid en betrouwbaarheid voor toetredende accountants en de al werkzame accountants toetsen op betrouwbaarheid en beoordelen op vakbekwaamheid; of (iii) naast registeraccountants ook een andere categorie accountants creëren met eigen bekwaamheidseisen, *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 1, p. 1-2 en *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 2, p. 7.

105. In reactie op de alternatieven die de Kamerleden aandroegen gaf hij aan geen voorstander te zijn van het creëren van twee groepen accountants. Tevens gaf hij aan dat het toetsen op enkel betrouwbaarheid een onwenselijke situatie opleverde omdat de vakbekwaamheid van (een gedeelte van) de huidige accountants nog jaren tekort zal schieten en daarmee het doel voorbij werd gestreefd. Bij het voorstel om de vakbekwaamheid van al werkzame accountants te beoordelen werden, volgens de minister, ook twee standaarden gecreëerd waardoor het lang zou duren voordat de groep accountants een uniforme groep zou zijn *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 2, p. 8.

106. Zie voor de nota van wijziging en het gewijzigd ontwerp van wet *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 3 en *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 4.

Zo werd de positie van juristen in de raden van tucht en beroep verankerd in het wetsvoorstel.¹⁰⁷ Maar met betrekking tot het risico op tekortschietende rechtsbescherming van accountants stelde de minister dat het in het wetsvoorstel opgenomen systeem van tuchtrecht met beroepsmogelijkheden voldoende waarborgen aan accountants bood. Hoger beroep bij een rechtbank was in zijn optiek niet noodzakelijk, omdat rechters niet thuis zijn in de materie van het accountantsberoep. Tuchtrechtspraak diende door de accountants uitgeoefend te blijven worden omdat de “normen voor beroepsgedragingen van de accountants nog eerst in een stadium van ontwikkeling [verkeren] waarbij het oordeel van hen, die in de accountantswereld als gezaghebbend worden beschouwd, niet alleen niet kan worden gemist, doch zelfs maatgevend behoort te zijn.”¹⁰⁸ De minister ging ook akkoord met de voorgestelde naamswijziging van ‘Wet op de registeraccountants’ naar ‘Registeraccountantswet’. Wel merkte hij over de naam ‘registeraccountant’ op dat, hoewel het als voordeel heeft kort en ondubbelzinnig te zijn, hij het woord niet ziet als een verrijking van de Nederlandse taal.¹⁰⁹ De totstandkoming van een wetsvoorstel voor accountants was in de bijna vijftig jaar dat het accountantsberoep in Nederland bestond, nog nooit zo dichtbij. Toch is ook dit wetsvoorstel nooit verheven tot wet omdat de Tweede Wereldoorlog de besluitvorming over het wetsvoorstel voor het accountantswezen grotendeels stillegde.¹¹⁰

In 1947 werd het NIVA door de minister van Economische Zaken gevraagd om het wetsvoorstel uit 1939 opnieuw te bestuderen.¹¹¹ De onderzoeksbevindingen die het NIVA in 1953 publiceerde sloten grotendeels aan op het wetsvoorstel uit 1939.¹¹² Aansluitend hierop werd in 1954 opnieuw een staatscommissie onder leiding van Van de Grinten geformeerd die, wederom, de

107. *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 2, p. 13.

108. *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 2, p. 13-14.

109. *Kamerstukken II*, 1939/40, 72, 2, p. 14.

110. In vergaderjaar 1950/51 komt het verzoek tot verlenging van de termijn voor het gereedmaken van het wetsontwerp tot vaststelling van de regelen van het accountantswezen, *Handelingen II*, 1950/51, 17 oktober 1950, p.161, waaruit blijkt dat op de achtergrond nog aandacht bestaat voor wetgeving voor accountants.

111. Kraayenhof 1955, p. 61. Er is daarnaast ook summiere parlementaire aandacht voor de wetgeving voor accountants wanneer een Kamerlid de wet voor accountants aanhaalt bij bespreking van de titelbescherming voor belastingconsulenten (*Handelingen II*, 1953/54, 1 december 1953, p. 482) of wanneer de wet voor accountants wordt aangehaald bij het debat over onderwijsvereisten voor rijksaccountants zie *Aanhangsel Handelingen II*, 1950/51, 29.

112. Kraayenhof 1955, p. 61. Tweede Kamerleden Janssen en Hofstra merken in dit verband op dat het vijftigjarig bestaan van het accountantsberoep een belemmering vormt bij de totstandkoming van een wet voor accountants. Zij menen dat de wet geregeld had moeten worden toen het accountantsberoep nog jong was, *Handelingen II*, 1953/54, 1 december 1953, p. 485 en p. 487.

HOOFDSTUK 4

opdracht kreeg om de mogelijkheid van een wettelijke regeling voor accountants te onderzoeken.¹¹³ Het door commissie-Van de Grinten in 1956 gepubliceerde rapport met wetsvoorstel vormt de basis voor de WRA.¹¹⁴ In 1962, 62 jaar na het eerste wetsvoorstel voor accountants werd met het ontstaan van de WRA de eerste wet voor accountants een feit.¹¹⁵ Met de inwerkingtreding van de WRA in 1963 ontstond eveneens de titel registeraccountant en veranderde het NIVA in het NIVRA, het Nederlands Instituut Van Register Accountants. Het NIVRA kreeg een publiekrechtelijke status en daarmee tevens de wettelijke bevoegdheid gedrags- en beroepsregels aan haar leden op te leggen. De accountants die in het accountantsregister werden opgenomen verkregen het recht om de titel registeraccountant te voeren en controlewerkzaamheden. Het accountantsregister diende bij te dragen aan het borgen van de kwaliteit van de controlewerkzaamheden doordat accountants slechts in het register opgenomen konden worden indien zij voldeden aan de aan hen gestelde wettelijke vereisten. Het accountantsregister maakte de kwaliteitseisen transparanter en door opname van de vereisten in de wet, in plaats van de beroepsverenigingen vereisten te laten opstellen voor haar leden, werd bijgedragen aan de uniformiteit ervan. De bepalingen uit de WRA dienden voorts bij te dragen aan het rechtvaardiger maken van de verwachtingen van het publiek met betrekking tot de werkzaamheden die de accountant uitvoerde.¹¹⁶

De jarenlange lobby van de accountantsberoepsgroep voor wettelijke bescherming van de accountant heeft succes gehad. De totstandkoming en inwerkingtreding van de WRA gaan gepaard met formalisering, erkenning

113. ‘Bij beschikking van de staatssecretaris van economische zaken van 5 april 1954, no. 3592, W.J.A. (Stcrt. 67), is een commissie ingesteld met de opdracht advies uit te brengen omtrent het vraagstuk der wettelijke regeling van het accountantswezen. Commissie heeft op 31 mei 1956 een rapport uitgebracht welke is gepubliceerd.

114. Na kennisneming van de reacties op wetsvoorstel-Van de Grinten wordt het opstellen van een nieuw wetsontwerp in overweging genomen, *Kamerstukken II, 1956/57, 4500 X, 2, p. 20*. De reacties zijn niet inzichtelijk, wel is uit de parlementaire stukken af te leiden dat er aan het wetsvoorstel aandacht is besteed in de media en ook hebben belanghebbenden, en de economische hoge scholen en universiteiten met een economische faculteit de gemeente geadviseerd, *Kamerstukken II, 1959/60, 5519, 2* en *Kamerstukken II, 1959/60, 5519, 3*. Verschillen tussen het wetsontwerp-Van de Grinten en de WRA zijn grotendeels technisch van aard, *Kamerstukken II, 1959/60, 5519, 3, p. 12*. Zie voor een schematische weergave van het wetsontwerp-Van de Grinten bijlage C, tabel 5.

115. Wet van 1 juli 1963, *Stb.* 1962, 258. Overigens is de WRA nog niet in werking of er wordt al opgemerkt dat er noodzaak is te komen tot een regeling voor degenen die het accountantsberoep uitoefenen en die niet als registeraccountant kunnen worden ingeschreven, *Handelingen II, 1961/62 15 november 1962, p. 3117*. Zie voor een schematische weergave van de WRA bijlage C, tabel 6.

116. De Vries 1985; Van den Berg, 2012; en *Kamerstukken II, 1959/60, 5519, nr. 3, p. 11*.

en bescherming van de accountant. De WRA kan daarmee gezien worden als een (eerste) kantelpunt in de geschiedenis van het zich steeds verder professionaliserende accountantsberoep. De totstandkoming van deze eerste kwaliteitsbevorderende wet voor accountants staat voorts aan de basis van de voor accountantsorganisaties ontstane kwaliteitsbevorderende wetgeving.¹¹⁷

4.3 Wetgeving voor accountantsorganisaties¹¹⁸

Tegen de achtergrond van de aandacht van de Europese wetgever voor publicatieverplichtingen sinds de jaren '60 en de internationalisering van de kapitaalmarkt medio jaren '90 van de vorige eeuw, is ook de totstandkoming van kwaliteitsbevorderende wetgeving voor accountantsorganisaties te verklaren.¹¹⁹ Ik onderscheid twee ontwikkelingen, de formeel-juridische ontwikkeling en de ontwikkeling in de praktijk. Deze twee ontwikkelingen hebben, in samenhang, bijgedragen aan de verandering in focus van de wetgever van het ontwikkelen van kwaliteitsbevorderende wetgeving voor de accountant naar het ontwikkelen van kwaliteitsbevorderende wetgeving voor de accountantsorganisatie.

Door de economische groei en internationalisering nam de omvang en complexiteit van de accountantswerkzaamheden toe waardoor zich steeds grotere samenwerkingsverbanden van accountants ontwikkelden. Tevens stond de wetgever toe dat accountants – die tot dan enkel gebruik konden maken van de personenvennootschap en zich vooral in maatschappen formeerden – in de uitoefening van hun beroep ook gebruik mochten maken van vennootschappen met rechtspersoonlijkheid. Daardoor ontstonden samenwerkingsverbanden van accountants die, hoewel gehuld in een kapitaalvennootschappelijk jasje, de kenmerken bleven dragen van de maatschap. Ik noem deze samenwerkingsverbanden 'maatschapsstructuren'.¹²⁰ De maatschap was van oudsher de enige rechtsvorm waarin accountants met elkaar mochten samenwerken omdat het persoonlijke karakter van de maatschap passend geacht werd bij de uitvoer van

117. In 1972 is de Wet op de accountants-administratieconsulenten (WAA) in werking getreden (Wet van 13 december 1972, *Stb.* 1972, 748) waardoor ook accountants-administratieconsulenten in het accountantsregister werden opgenomen, onderworpen werden aan wettelijke kwaliteitsvereisten en onder toezicht kwamen te staan.

118. Deze paragraaf bouwt voort op eerdere publicaties van mijn hand. Zo zijn onderdelen uit deze paragraaf eerder gepubliceerd in Eijkelenboom 2016b en Eijkelenboom en Hijink 2014.

119. Zie over de ontwikkeling van de publicatieverplichtingen in het Europese vennootschapsrecht met uitvoerige onderbouwing Hijink 2010, p. 16-23.

120. De maatschapsstructuur komt in hoofdstuk 7 nader aan bod bij de evaluatie van het stelsel van intern toezicht.

HOOFDSTUK 4

controlewerkzaamheden waarbij ook het dragen van persoonlijke aansprakelijkheid hoorde.¹²¹ In lijn met die gedachte was beperken van de aansprakelijkheid verboden voor accountants. De economische ontwikkeling droeg echter bij aan veranderingen in de accountantsberoepspraktijk. Niet alleen de samenwerkingsverbanden van accountants groeiden maar ook aansprakelijkheidsrisico's die accountants liepen namen toe door de toenemende omvang van de controlewerkzaamheden. De vergroting van de maatschappen zorgde er ook voor dat er in de praktijk hiërarchische verbanden tussen de maten werden aangebracht waardoor de maatschap steeds meer op een kapitaalvennootschap begon te lijken.¹²² Vanuit de beroepsgroep werd daarom gelobbyd voor de mogelijkheid tot beperking van de aansprakelijkheid van de maat voor de maatschapsschulden. En met resultaat, want de wet- en regelgeving werd versoepeld zodat accountants in de uitoefening van hun beroep ook van de vennootschappen met rechtspersoonlijkheid gebruik konden gaan maken.¹²³ De ontwikkeling waarbij accountants de mogelijkheid verkregen zich in N.V.'s en B.V.'s te formeren en daarbij de karakteristieken van de maatschap bewaarden duid ik als de formeel-juridische ontwikkeling. Gelijktijdig vond ook een andere ontwikkeling plaats die ik als praktijkontwikkeling duid. De steeds omvangrijkere samenwerkingsverbanden van accountants die in de praktijk ontstonden, door onder meer de economische groei, hebben bijgedragen aan het verschuiven van de aandacht van de wetgever – maar ook van de accountants en het bredere maatschappelijke verkeer – van de individuele beroepsbeoefenaar naar de accountantsorganisatie.

De groei van het accountantsberoep werd verder gefaciliteerd door de wettelijke controleverplichting. In Nederland werd de controleverplichting van de open vennootschappen en de grote besloten N.V.'s door registeraccountants ingevoerd met de Wet op de jaarrekening van ondernemingen van 1970.¹²⁴ Later werd de controleverplichting Europees verankerd met de inwerkingtreding van de Vierde en Zevende Richtlijn.¹²⁵ Zo leidde de implementatie van de Vierde

121. Zie Van der Waals 2017, p. 30. Zie voorts hoofdstuk 7.

122. Dassen en Roos 2008, p. 91. Zie nader de analyse van Klüth (2010, p. 97-100) die met behulp van ontwerpregels inzichtelijk maakt hoe de accountantsorganisatie zich qua structuur heeft ontwikkeld en hierbij bijvoorbeeld ingaat op de invloed van de verdeling van accountantswerkzaamheden op het ontstaan van gezagsverhoudingen binnen de organisatie.

123. Zie art. 7A:1680 BW. Zie voor een nadere onderbouwing Tervoort 2015, p. 13 en 14 en de daarin opgenomen literatuurverwijzingen.

124. *Kamerstukken II*, 1967/68, 9595, 2, p. 5. Via de slotbepaling uit art. 39 sub d dat art. 42a WvK wijzigt, zie voor een toelichting *Kamerstukken II*, 1967/68, 9595, 3, p. 8-9.

125. Vierde Richtlijn 78/660/EEG van de Raad van 25 juli 1978 op de grondslag van artikel 54, lid 3 sub g, van het Verdrag betreffende de jaarrekening van bepaalde vennootschapsvormen, *PbEG*, L. 222 en Zevende Richtlijn 83/349/EEG van de Raad van 13 juni 1983, op de grondslag van artikel 54 lid 3 sub g van het Verdrag betreffende de geconsolideerde jaarrekening, *PbEG*, nr. L 193.

Richtlijn in het Nederlandse recht tot een verplichte accountantscontrole van B.V.'s en N.V.'s.¹²⁶ En werd met de implementatie van de Zevende Richtlijn de accountantscontrole van de geconsolideerde jaarrekening verplicht gesteld.¹²⁷ Met de Achtste Richtlijn verscheen het eerste Europese initiatief tot regulering van zowel natuurlijke als rechtspersonen die belast zijn met de wettelijke controle.¹²⁸ Hiermee werd beoogd de vakbekwaamheid van de personen belast met de wettelijke controle in de verschillende lidstaten te harmoniseren. Daartoe werden de lidstaten verplicht zorg te dragen voor onder meer een vakbekwaamheidsexamen en waarborgen voor ethiek en onafhankelijkheid van de (rechts)personen belast met de wettelijke controle.¹²⁹ De implementatie van Europese wetgeving resulteerde in diverse wetswijzigingen van de WRA en WAA tot zij in 2013 opgingen in de Wet op het accountantsberoep ('Wab').¹³⁰

Onrust in de (inter)nationale financiële markten en aanbevelingen uit het evaluatieonderzoek van de WRA en WAA zijn eveneens van invloed geweest op de totstandkoming van kwaliteitsbevorderende maatregelen voor accountantsorganisaties in Nederland. De WRA en WAA zijn in 2000 geëvalueerd.¹³¹ Een van de aanbevelingen uit het evaluatieonderzoek was om het toezicht op de accountants door een onafhankelijk orgaan te laten uitvoeren en niet door de beroepsorganisaties van accountants.¹³² Reden voor deze aanbeveling was dat de samenloop van het behartigen van de ledenbelangen en het toezicht houden op de leden door de eigen beroepsgroep de schijn tegen heeft.¹³³ Deze

-
126. Richtlijn 78/660/EEG, art. 51 respectievelijk art. 1, met mogelijkheid voor de lidstaten om vennootschappen uit te zonderen van de controleverplichting o.g.v. art. 11 Richtlijn 78/660/EEG. Lidstaten dienen voor de implementatie van de richtlijn voor banken, verzekeraars en andere financiële instellingen verdere coördinatie af te wachten blijkens art. 11 lid 2 Richtlijn 78/660/EEG. Met de implementatie van Richtlijn 91/647/EEG en Richtlijn 86/635/EEG werden ook banken, verzekeraars en andere financiële instellingen controleplichtig.
127. Zevende Richtlijn 83/349/EEG van de Raad van 13 juni 1983, op de grondslag van artikel 54 lid 3 sub g van het Verdrag betreffende de geconsolideerde jaarrekening, *PbEG*, nr. L 193, art. 37.
128. Achtste Richtlijn 84/253/EEG van de Raad van 10 april 1984 op de grondslag van artikel 54 lid 3 sub g van het Verdrag inzake de toelating van personen belast met de wettelijke controle van boekhoudbescheiden, *PbEG*, L 126, art. 1.
129. Achtste Richtlijn, 84/253/EEG, art. 4, preambule derde en vierde overweging, respectievelijk afdeling III, artikelen 23 t/m 27. Het kopje van deze afdeling is 'beroepsethiek en onafhankelijkheid' en dit wordt in de artikelen ingevuld als de 'in het beroep vereiste nauwgezetheid'.
130. *Stb.* 2012, 680, art. 58.
131. Eiff e.a. 2000.
132. Destijds NIVRA en NovAA.
133. Zie Storm 2009, p.17 en Eiff e.a. 2000, p. 38.

HOOFDSTUK 4

aanbeveling viel in vruchtbare grond. De periode rondom de eeuwwisseling werd in Europa en de Verenigde Staten namelijk gekenmerkt door diverse schandalen.¹³⁴ Dit resulteerde in debatten over de aanpassing van wet- en regelgeving voor het accountantsberoep in Europa en de Verenigde Staten. In deze debatten was, veelvuldig, aandacht voor de *governance* van het accountantsberoep. Het invoeren van wet- en regelgeving op het gebied van (corporate) governance als reactie op economische en sociale problemen komt veelvuldig voor.¹³⁵ In de Verenigde Staten resulteerde dit in het opstellen van de Sarbanes-Oxley Act ('SOx') die de oprichting van de Public Company Accounting Oversight Board ('PCAOB'), de externe onafhankelijke Amerikaanse toezichthouder op accountantsorganisaties tot gevolg had.¹³⁶ Bij de totstandkoming van (corporate) governance wetgeving als de SOx verschenen kritische kanttekeningen vanuit de wetenschap, waarin over dit type wetgeving wordt gesteld dat het te vergelijken is met kwakzalven en de favoriete politieke *default* reactie vormt op onrust in de financiële markt.¹³⁷

Het belang van het instellen van een externe, onafhankelijke toezichthouder op accountants die belast zijn met de wettelijke controle werd in Europa in mei 2003 in een mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement benadrukt.¹³⁸ In deze mededeling brak de Commissie een lans voor de instelling van extern, onafhankelijk toezichtsorganen in de lidstaten om op nationaal niveau toezicht op accountants uit te kunnen oefenen. Naast de nationale toezichthouders diende dan op Europees niveau een coördinerend orgaan ingesteld te worden om de convergentie tussen de lidstaten aan te moedigen, toe te zien op de totstandkoming van beginselen en een uniforme werkwijze van de toezichtsorganen te bevorderen.¹³⁹ Bijkomend voordeel van dit

134. Enkele voorbeelden van boekhoudschandalen rond de eeuwwisseling tijd Enron en WorldCom in de Verenigde Staten in 2001-2002 en Ahold, Parmalat in Europa. Zie nader Kindleberger en Aliber 2011, p. 129-134. Zie hiervoor paragraaf 2.2.

135. Pargendler 2016, p. 361.

136. Sarbanes-Oxley Act, Public Law 107-204, 116 Stat. 745, in werking getreden op 30 juli 2002. De PCAOB kan ook toezicht houden op Nederlandse accountantsorganisaties, zie hiervoor bijv. De Jong 2005.

137. Naast de SOx is ook de in 2010 in werking getreden Dodd-Frank Act uit de Verenigde Staten een voorbeeld van een wet met implicaties op het gebied van governance van beursvennootschappen die snel na de financiële crisis van het begin van de 21^e eeuw tot stand is gekomen, zie voor de kritische noten bij dit type wetgeving bijv. Pargendler 2016, p. 361, Bainbridge 2010, p.1 en Romano 2004, p. 1-2.

138. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – Versterking van de wettelijke accountantscontrole in de EU, *PbEU*, C 236, 2 oktober 2003, COM(2003) 286.

139. COM(2003)286, p. 5.

Europese orgaan was dat het gemakkelijk in dialoog zou kunnen gaan met toezichthouders of regelgevers uit derde landen.¹⁴⁰ Een klein jaar later verscheen Richtlijnvoorstel COM(2004)177 waarin de wettelijke controle van jaarrekeningen centraal stond.¹⁴¹ Dit voorstel mondde uit in Richtlijn 2006/43/EG die op 17 mei 2006 zijn definitieve vorm kreeg en de Achtste Richtlijn verving.¹⁴²

Door de implementatie van Richtlijn 2006/43/EG werden de Europese lidstaten verplicht extern, publiek toezicht op accountants en accountantsorganisaties op te zetten. Het uitgangspunt daarbij was dat de individuele lidstaat verantwoordelijk werd voor de uitoefening van het toezicht op nationaal niveau, maar dat samenwerking op Europees niveau wel mogelijk was. In 2005 werd daarom, nog voor vaststelling van Richtlijn 2006/43/EG, de European Group of the Auditors' Oversight Bodies ('EAOB') ingesteld die als doelstelling kreeg de Commissie te adviseren over zaken omtrent de wettelijke controle en te helpen bij de samenwerking tussen de verschillende nationale toezichthouders op accountantsorganisaties en accountants belast met de wettelijke controle.¹⁴³ De in Richtlijn 2006/43/EG opgenomen maatregelen zouden moeten leiden tot het bevorderen van vertrouwen in een goed werkende Europese kapitaalmarkt en in het stimuleren van accountantscontroles van degelijke kwaliteit. De Europese kapitaalmarkt is namelijk nauw verbonden met andere markten en verminderd vertrouwen in de ene markt straalt derhalve uit naar andere markten.

In Nederland onderschreef het kabinet de uit de wetsevaluatie van de WRA en WAA voortvloeiende aanbeveling om het toezicht op accountants bij een onafhankelijk orgaan onder te brengen om zo de effectiviteit van het toezicht te verhogen. Door toezicht bij een onafhankelijk orgaan onder te brengen werd verwacht dat ook mogelijke problemen bij de samenloop van toezicht,

140. COM(2003)286, p. 10.

141. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de wettelijke accountantscontrole van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen en tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad, COM(2004)177.

142. Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG van de Raad en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad, *PbEU*, L 157/87, 9 juni 2006.

143. Besluit 2005/909/EG van de Commissie van 14 december 2005 tot oprichting van een groep van deskundigen om de Commissie van advies te dienen en de samenwerking tussen stelsels voor de uitoefening van publiek toezicht op externe accountants en accountantskantoren te bevorderen, *PbEU*, L 329/38, 16 december 2005.

HOOFDSTUK 4

belangenbehartiging en de uitvoer van de publieke taak zouden worden voorkomen.¹⁴⁴ Tegen de achtergrond van de uitkomsten van de wetsevaluatie en de boekhoudschandalen onderstreepte de toenmalige minister van Economische Zaken het belang van maatschappelijk vertrouwen in de accountant.¹⁴⁵ Vooruitlopend op de vaststelling van Richtlijn 2006/43/EG werd het wetsvoorstel voor de Wta op 22 juni 2004 bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt.¹⁴⁶ Het wetsvoorstel beoogde “gestalte te geven aan een gerechtvaardigd herstel van het vertrouwen in de accountant en de door hem ten behoeve van het publiek gegeven verklaringen” door het regelen van toezicht op accountantsorganisaties omdat het vertrouwen van het publiek in de accountant door een reeks aan gebeurtenissen ernstig was ondergraven.¹⁴⁷ Na een parlementaire behandeling van het voorstel voor de Wta van ruim anderhalf jaar nam de Eerste Kamer het wetsvoorstel op 19 januari 2006 aan en waarna de Wta op 1 oktober 2006 in werking trad.¹⁴⁸ Vergeleken met de jarenlange aanloop naar wetgeving voor accountants, kwam de Wta daarmee relatief vlot tot stand. Met de invoering van de Wta heeft de AFM het toezicht op accountantsorganisaties toebedeeld gekregen.¹⁴⁹ Ook in de andere Europese lidstaten werden vanaf 2006 toezichthoudende organen opgericht die beoogden de kwaliteit van accountants en accountantsorganisaties te borgen.

De inwerkingtreding van de Wta, die resulteerde in de totstandkoming van de AFM als onafhankelijke, externe toezichthouder voor het toezicht op de accountantsorganisaties en de bij haar werkzame of aan haar verbonden externe accountants is een tweede kantelpunt in de geschiedenis van het Nederlandse accountantsberoep. Blijkens de toelichting op de Wta en het Besluit toezicht accountantsorganisaties (‘Bta’) – de op de Wta gebaseerde regelgeving – is zowel de externe accountant als de accountantsorganisatie normadressaat van de Wta en het Bta. Dit is een omslag ten opzichte van de eerdere wet- en regelgeving waarin alleen de accountant centraal stond. Deze omslag kan – naast de eerder genoemde economische en maatschappelijke

144. *Kamerstukken II*, 2001/02, 28090, 1, p. 20.

145. Brief van de Minister van Economische Zaken, Evaluatie Accountantswetgeving, 19 februari 2003, *Kamerstukken II*, 2002/03, 28090, nr. 5.

146. *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 1.

147. *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 3, p. 1.

148. Met uitzondering van enkele artikelen en tegelijk met het Bta. Wet van 19 januari 2006, houdende het toezicht op accountantsorganisaties (Wet toezicht accountantsorganisaties), *Stb.* 2006, 70, kamerstukken 29658. De Wta trad, behoudens enkele artikelen, op 1 oktober 2006 in werking, zie Besluit van 31 augustus 2006, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet toezicht accountantsorganisaties, met uitzondering van enige artikelen, en van het Besluit toezicht accountantsorganisaties, *Stb.* 2006, 404.

149. *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 3, p. 4.

ontwikkelingen – ook verklaard worden vanuit de ontwikkelingsstadia van het vrije beroep.¹⁵⁰ Met de WRA was het vrije accountantsberoep immers ontwikkeld tot een volwaardige professie. Met de totstandkoming van de Wta werd de ontwikkeling van regulering van de organisatie waarbinnen de professie wordt uitgeoefend ingezet. De omgeving waarbinnen de accountant zijn professie uitoefent beïnvloedt de controlewerkzaamheden en draagt derhalve in belangrijke mate bij aan de totstandkoming van kwalitatief hoogwaardige controles.¹⁵¹ In de Wta zijn enkele verplichtingen voor de (inrichting van de) accountantsorganisatie opgenomen. Zo bevat de Wta bepalingen over de zorgplicht van de organisatie voor de aan haar verbonden accountants, de verplichting tot het integreren van een stelsel van kwaliteitsbeheersing binnen de accountantsorganisatie, vereisten voor de dagelijks beleidsbepalers, de zeggenschapsstructuur en de bedrijfsvoering van accountantsorganisaties.¹⁵² In de Bta wordt op enkele onderdelen een nadere uitwerking hiervan gegeven. Organisaties die voldoen aan de wettelijke vereisten kunnen bij de AFM een vergunning voor het verrichten van wettelijke controles aanvragen. Alleen vergunninghoudende accountantsorganisaties zijn bevoegd om wettelijke controles uit te voeren.¹⁵³ Hoewel bij de invoering van de Wta al werd geanticipeerd op de beginselen uit Richtlijn 2006/43/EG dienden er als gevolg van de inwerkingtreding ervan toch nog enkele wijzigingen doorgevoerd te worden in de Wta, o.a. op het gebied van internationale samenwerking met toezichthouders uit andere landen, om volledig aan de vereisten uit Richtlijn 2006/43/EG te kunnen voldoen.¹⁵⁴

Naast de totstandkoming van wetgeving werden ook vanuit de accountantsberoepsgroep initiatieven ondernomen om de governance van de accountantsorganisatie (verder) te versterken om zo risico's op 'boekhoudschandalen' te verkleinen en stabiliteit van de financiële markt te bevorderen. In het Verenigd Koninkrijk is daarom in 2010 een governance code voor accountantsorganisaties die beursvennootschappen controleren opgesteld.¹⁵⁵ In navolging van

150. Zie paragraaf 4.2.2.

151. *Stb.* 2006, 380, p. 21 (par. 4). De invloed van de organisatie op de accountant vormde dan ook een rechtvaardigingsgrond voor de invoer van extern, onafhankelijk toezicht op de accountantsorganisatie, *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 3, p. 11.

152. Zie *Stb.* 2006, 70, afdeling 3.1 (p. 5 t/m 7).

153. Zie nader over het AFM-toezicht paragraaf 5.2 en hoofdstuk 6. Art. 5 lid 1 Wta. Om een vergunning te verkrijgen moet een accountantsorganisatie bij de AFM aantonen dat zij en de bij haar werkzame accountants voldoen aan hetgeen in paragraaf 3.1.2 en afdeling 3.2 van de Wta staat, zie art. 6 lid 1 Wta.

154. Zie nader Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 255-258.

155. Zie de Audit Firm Governance Code, FRC 2010 en het consultatiedocument waarin de achtergrond van de totstandkoming van de Code uitgebreid wordt toegelicht, FRC 2008, p. 3. De Audit Firm Governance Code is in 2016 aangepast (FRC 2016) waarbij met name een aanscherping is geweest van de goede governance van de controlewerkzaamheden, het versterken van transparantie en het opnemen van enkele bepalingen uit de Corporate Governance Code.

HOOFDSTUK 4

dit Britse initiatief werd in Nederland in juni 2012 een code voor OOB-accountantsorganisaties opgesteld waaraan de OOB-accountantsorganisaties zich verbonden door middel van het sluiten van een convenant met de NBA.¹⁵⁶ Voorts leidden diverse amendementen bij de Wab tot wijzigingen van de Wta met gevolgen voor de OOB-accountantsorganisaties.¹⁵⁷ De wetswijzigingen ontsproten uit de politieke wens om de onafhankelijkheid van accountantsorganisaties ten opzichte van controlecliënten te vergroten om zo bij te dragen aan het verhogen van de kwaliteit van de wettelijke controle.¹⁵⁸ De ‘scheiding van controle- en adviesdiensten’ en de verplichting voor OOB-accountantsorganisaties om op regelmatige wijze te roteren zijn voorbeelden van verstrekkende amendementen bij de Wab.¹⁵⁹ De verplichting tot scheiding van controle- en adviesdiensten verbiedt OOB-accountantsorganisaties om naast controlewerkzaamheden ook andere werkzaamheden bij de organisatie te verrichten.¹⁶⁰

Met het publiceren van de resultaten van het door de AFM uitgevoerde onderzoek naar de kwaliteit van de wettelijke controles van Big-4 accountantsorganisaties in 2014 deed de AFM het stof – dat na de boekhoudschandalen, financiële crisis en daaruit voortvloeiende wetgevingsmaatregelen nog niet de kans had gekregen neer te dalen – in de accountantssector weer (stevig) opwaaien.¹⁶¹ Het vertrouwen in het accountantsberoep kwam – mede door de ernst van de onderzoeksbevindingen – (verder) onder druk te staan. De AFM deed in haar onderzoek enkele aanbevelingen aan de wetgever voor maatregelen

156. NBA 2012 en in de media bijv. www.accountant.nl/opinie/2012/7/code-accountants-organisaties/.

157. *Stb.* 2012, 680.

158. Zie bijvoorbeeld de vragen van de Kamerleden Koolmees en Nijboer met bijbehorende antwoorden, *Handelingen II*, 2012/13, Aangangsel, 2085; respectievelijk 12 april 2013, vraagnummer 2013Z06363; respectievelijk antwoord op vraag 2 van Kamerlid Nijboer, p. 1, zie bijlage bij de brief van de Minister aan de Kamer van 22 april 2013, vraagnummer 2013Z06363.

159. De verplichting tot scheiding van controle- en adviesdiensten staat in art. 24b Wta. Zie voor het amendement voor de roulatieverplichting voor OOB-accountantsorganisaties *Kamerstukken II*, 2011/12, 33025, 18. Ten gevolge van de inwerkingtreding van de Wab werd ook art. 63a Wta aangepast, hetgeen ertoe geleid heeft dat de zogenoemde ‘Chinese Walls’ binnen de AFM – de organisatorische scheiding tussen de afdelingen die zich bezighouden met het toezicht op accountantsorganisaties op grond van de Wta, respectievelijk het toezicht op financiële verslaggeving van effectenuitgevende instellingen op grond van de Wet toezicht financiële verslaggeving – zijn opgeheven. Hierdoor werd het sinds januari 2013 mogelijk om binnen de AFM informatie uit te wisselen tussen deze toezichtsafdelingen. Zie hierover nader Reimers 2012, p. 18.

160. Zie over de (voorgestelde) invoering van de scheiding van controle- en adviesdiensten o.a. Reimers, 2012 p. 18.

161. Zie nader over deze onderzoeksbevindingen par. 6.4.

die de kwaliteit van de controlewerkzaamheden zou kunnen versterken. Zo toonde de AFM zich voorstander van het versterken van de governance bij OOB-accountantsorganisaties door het invoeren van een orgaan van intern toezicht voor toezicht op het bestuur van de accountantsorganisatie.¹⁶² In reactie op de maatschappelijke onrust en aanbevelingen van de AFM nam de minister van Financiën maatregelen waarmee beoogd werd de kwaliteit van de accountantscontroles te verbeteren. Zodoende werd het wetsvoorstel Aanvullende maatregelen voor accountantsorganisaties opgesteld waarin maatregelen werden opgenomen die met name zagen op de governance van accountantsorganisaties en het versterken van *checks and balances* binnen de accountantsorganisatie, het vergroten van de transparantie over de controlewerkzaamheden en het uitbreiden van de bevoegdheden van de AFM.¹⁶³ Overigens heeft de beroepsgroep zelf ook – wellicht onbedoeld – bijgedragen aan de inhoud van het wetsvoorstel aanvullende maatregelen accountantsorganisaties. Tegelijk met de publicatie van de AFM-onderzoeksresultaten op 25 september 2014 verscheen ook het rapport ‘In het publiek belang’ van de Werkgroep Toekomst Accountantsberoep die onderdeel uitmaakte van de NBA. In het rapport ‘In het publiek belang’ zijn 53 maatregelen, verdeeld over verschillende thema’s als ‘governance’, ‘beoordelen en belonen’ en ‘verhouding tot opdrachtgever’, opgenomen waarmee beoogd werd het vertrouwen in de accountantsberoepsgroep te herstellen.¹⁶⁴ De AFM is naar aanleiding van het verschijnen van het rapport belast met het toezicht op de implementatie van de maatregelen door de OOB-accountantsorganisaties uit het rapport ‘In het publiek belang’ en kreeg de opdracht over de voortgang van de implementatie te rapporteren.¹⁶⁵ Indien de implementatie van de verbetermaatregelen door de OOB-accountantsorganisaties onvoldoende voortvarend was zouden wettelijke maatregelen worden overwogen.¹⁶⁶

162. AFM 2014, p. 8-9. Dit is ook de eerste keer dat de AFM expliciet aandacht besteedt aan de governance van de accountantsorganisatie. In het navolgende rapporten, AFM 2015 en AFM 2017b, toetst de AFM vervolgens of en in hoeverre de OOB-accountantsorganisaties navolging hebben gegeven aan de aanbevelingen uit AFM 2014.

163. Zie *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 2. In de nota van toelichting bij het Concept Besluit Aanvullende maatregelen accountantsorganisaties (p. 10) staat hierover: “Onafhankelijk intern toezicht op de accountantsorganisatie biedt meer waarborgen voor een langetermijnbeleid van de accountantsorganisatie dat gericht is op het effectief doorvoeren van noodzakelijke cultuurveranderingen en op de kernkwaliteiten als integriteit, onafhankelijkheid en vakbekwaamheid. Hierdoor zal naar verwachting ook de kwaliteit van de wettelijke controle van oob’s verbeteren”.

164. NBA 2014, p. 7, 11.

165. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 3, zie voorts AFM 2015b.

166. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 3.

HOOFDSTUK 4

Verplichtingen voor (OOB-)accountantsorganisaties breidden verder uit met de inwerkingtreding van Richtlijn 2014/56/EU ('Audit Richtlijn') en Verordening 537/2014 ('Audit Verordening').¹⁶⁷ De Audit Verordening werkt rechtstreeks en trad op 17 juni 2016 in werking. De Implementatiewet wijzigingsrichtlijn en verordening wettelijke controles jaarrekening trad – iets verlaat – op 12 oktober 2016 in werking.¹⁶⁸ Met de Audit Richtlijn – waarmee werd voortgebouwd op Richtlijn 2006/43/EG – werd beoogd bij te dragen aan het toenemen van beleggersvertrouwen in de financiële verslaggeving door middel van versterken van de kwaliteit van de wettelijke controles.¹⁶⁹ De bepalingen uit de Audit Verordening zijn van toepassing op OOB's en OOB-accountantsorganisaties waardoor de belangrijke plaats die OOB's in het maatschappelijk verkeer innemen wordt erkend en geborgd.¹⁷⁰ In de Audit Verordening staan onder meer voorwaarden voor het uitvoeren van wettelijke controles van OOB's en voorwaarden voor OOB's voor de benoeming van een accountant en accountantsorganisatie belast met de wettelijke controle en worden vereisten gesteld aan de toezichthouders op OOB-accountantsorganisaties die vanuit hun rol de kwaliteit van wettelijke controles dienen te borgen.¹⁷¹

Uit de Audit Verordening vloeien regels met betrekking tot honoraria voor wettelijke controles, levering van niet-controlediensten, onderzoek naar mogelijke onafhankelijkheidsrisico's en maximalisatie van de duur van de controleopdracht voort voor OOB-accountantsorganisaties.¹⁷² Tevens bevat de Audit Verordening enkele bepalingen die zien op kwaliteitsborging. Zo is er een verplichting voor accountants(organisaties) tot opdrachtgerichte kwaliteitsborging opgenomen.¹⁷³ De Wta diende op punten te wijzigen om in overeenstemming te komen met de vereisten uit de Audit Richtlijn. Een doelstelling die aan de Audit Richtlijn ten grondslag ligt is verdere harmonisatie

167. Richtlijn 2014/56/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen en Verordening (EU) Nr. 537/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang en tot intrekking van Besluit 2005/909/EG van de Commissie. Deze alinea is een nadere uitwerking van Eijkelenboom (2016).

168. *Stb.* 2016, 398.

169. Zie preambule par. 31 Audit Richtlijn, *PbEU* 2014, L 158/201.

170. Art. 2 Audit Verordening.

171. Zie respectievelijk art. 8 en titel IV van de Audit Verordening.

172. Zie respectievelijk artikelen 4, 5, 6 en 17 Audit Verordening. Zie voor een toelichting op de wijzigingen van de Wta naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Audit Verordening en Audit Richtlijn, Reimers en Timmers 2016.

173. Zie bijv. art. 18a Wta.

van de bepalingen uit Richtlijn 2006/43/EG en zo bijdragen aan het versterken van de kwaliteit van de wettelijke controles en groei van het vertrouwen in de financiële verslaggeving.¹⁷⁴ Om de kwaliteit van de accountantscontrole te versterken is een vereiste voor de professioneel-kritische instelling ('pki') van de accountant in de Audit Richtlijn opgenomen.¹⁷⁵ Pki wordt gedefinieerd als: "een houding die een onderzoekende geest, alertheid op omstandigheden die kunnen wijzen op mogelijke afwijkingen als gevolg van fouten of fraude, en een kritische beoordeling van de controle-informatie omvat"¹⁷⁶ In de Wta is naar aanleiding van dit artikel opgenomen dat er bij AmvB nadere regels gesteld kunnen worden aan de pki van de externe accountant.¹⁷⁷ Wat mogelijk uitbreiding van de zorgplicht van de accountantsorganisatie tot gevolg heeft.¹⁷⁸ Interessant is ook de omschrijving van de pki waaruit volgt dat van de accountant meer verwacht wordt dan enkel een kritische beoordeling van controle-informatie. Zo dienen externe accountants te onderkennen dat afwijkingen van materieel belang kunnen ontstaan door bijvoorbeeld frauduleuze handelingen van (het bestuur van) de controlecliënt.¹⁷⁹ Door dit type regels lijkt de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van deugdelijke financiële verslaggeving te verschuiven van de controlecliënt naar de externe accountant en de accountantsorganisaties waarbij hij werkzaam is, ofwel het lijkt meer een gezamenlijke verantwoordelijkheid te worden. Uit de toelichting blijkt voorts dat de externe accountant een actieve rol speelt bij het kritisch bevragen van het bestuur van de controlecliënt uit naam van de gebruikers van de financiële verslaggeving. Deze bepaling is een voorbeeld van de lastige positie waarin de accountant zich bevindt waarin hij tegelijk voor de gebruikers en het bestuur optreedt. Door Hijink en In 't Veld is dit eerder als het dubbele agent-principaal probleem geduid.¹⁸⁰

In de Audit Richtlijn is aandacht voor het verder bevorderen van de onafhankelijkheid en objectiviteit van de accountant en accountantsorganisatie om te voorkomen dat gebruikers twijfelen aan het oordeel van de accountant.¹⁸¹ De periode waarin een accountantsorganisatie en de bij haar werkzame accountants bij de uitvoer van de wettelijke controle onafhankelijk dienen te zijn van de controlecliënt wordt verruimd. Naast de periode waarin de wettelijke controle

174. Zie preambule onder 1 Audit Richtlijn, en *Kamerstukken II*, 2015/16, 34469, 3, p. 3.

175. Art. 1 sub 13 Audit Richtlijn.

176. Zie art. 1 sub 13 onder b Audit Richtlijn.

177. Art. 25 sub b Wta.

178. Art. 14 Wta jo. art. 25 sub b Wta.

179. *Kamerstukken II*, 2015/16, 34469, 3, p. 4.

180. Hijink en In 't Veld 2014, p. 28-30.

181. *Kamerstukken II*, 2015/16, 34469, 3, p. 3.

HOOFDSTUK 4

daadwerkelijk wordt verricht dient de accountantsorganisatie en de accountant verantwoordelijk voor de uitvoer van de wettelijke controle ook gedurende de periode waarop de te controleren financiële verantwoording betrekking heeft onafhankelijk te zijn van de controlecliënt.¹⁸² De duur van de controleopdracht kan bijdragen aan het in het geding komen van de onafhankelijkheid van de accountantsorganisatie ten opzichte van de controlecliënt. Daarom is in de Audit Verordening een roulatieverplichting voor accountantsorganisaties opgenomen.¹⁸³ Op grond van de Audit Verordening is de duur van een controleopdracht minimaal één en maximaal tien jaar, waarbij de Lidstaten de optie hebben de termijn van tien jaar te verlengen naar maximaal 24 jaar.¹⁸⁴ In Nederland is de maximale termijn van de controleopdracht tien jaar en is er geen mogelijkheid tot verlenging.¹⁸⁵ Voor de externe accountant ziet de onafhankelijkheidsregeling op eerdere werkbetrekkingen en bij aanvaarding van controleopdrachten.¹⁸⁶

182. Art. 19 lid 1 Wta. Zie voor een toelichting op dit artikel *Kamerstukken II*, 2015/16, 34469, 3, p. 36-37.

183. Art. 17 lid 1 Audit Verordening, *PbEU* 2014, L 158, p. 97-99. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Audit Verordening werd in Nederland ook nagedacht over een roulatieverplichting. De verplichting tot roulatie van accountantsorganisaties bij OOB's zou opgenomen worden in art. 23 onder c Wta en vanaf 1 januari 2016 in werking treden. Het lag daarbij in de verwachting dat de motie van Kamerlid De Vries, *Kamerstukken II*, 2013-2014, 32681, nr. 5, opgevolgd zou worden zodat de roulatietermijn tien jaar zou worden. (Nota naar aanleiding van het Verslag bij de Wijzigingswet Financiële Markten 2015, *Kamerstukken II*, 2013/14, 33918, nr. 8, p. 3. In de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de verplichte roulatie is er veelvuldig gediscussieerd over de wenselijkheid en duur van de roulatie. Zo bepleitte Roos al in november 2004 dat de interne roulatie van de eindverantwoordelijke accountant ten sterkste de voorkeur verdient boven de periodieke roulatie van accountantsorganisaties, vanwege de te verwachten kostenstijging en afnemende kwaliteit van de wettelijke controle die de laatste oplossing met zich zou brengen, Roos 2004, p. 472-478. Later mengden ook Tillema en Reimers (2013) en Barrachdi (2013) zich in het debat. In de praktijk reageerden de OOB-accountantsorganisaties vooruitlopend op de inwerkingtreding van de roulatieverplichting in de praktijk door te rouleren. Een overzicht van de roulatie van de OOB-accountantsorganisaties vooruitlopend op de invoer van de roulatieverplichting werd destijds door Piersma visueel weergegeven, Piersma 2015. Zie voor een bespreking hiervan ook Reimers en Timmers 2016, p. 118. Echter in verband met strijdigheid met art. 17 van de Audit Verordening is het Nederlandse art. 23 onder c Wta geschrapt. Inmiddels zijn OOB-accountantsorganisaties op grond van de art. 17 Audit Verordening verplicht tot periodieke roulatie.

184. Art. 17 lid 1 en 4 Audit Verordening, *PbEU* 2014, L 158, p. 97-99. Verlenging tot 24 jaar mag onder voorwaarden bijvoorbeeld indien meerdere accountantsorganisaties betrokken zijn bij de accountantscontrole.

185. Zie p. 10 ontwerp-MvT Implementatiewet Richtlijn en Verordening wettelijke controles jaarrekeningen.

186. Zie art. 25a en 29a Wta en *Kamerstukken II*, 2015/16, 34469, 3, p. 41 (met verwijzing naar p. 36-37 onder H) en p. 43 onder T.

Voor zover mij bekend is er niet eerder in een Europese Richtlijn expliciet aandacht geschonken aan de interne organisatie van de accountantsorganisatie. In de preambule bij de Audit Richtlijn staat dat een adequate interne organisatie van de accountantsorganisatie bijdraagt aan het voorkomen van bedreigingen van de onafhankelijkheid.¹⁸⁷ Zo is in de Audit Richtlijn aandacht voor het creëren van de juiste *checks and balances* binnen de accountantsorganisatie om zo een objectieve en onafhankelijke uitvoering van de wettelijke controle te faciliteren. De accountantsorganisatie dient hiertoe gedragslijnen en procedures vast te stellen, bijvoorbeeld op het gebied van kwaliteitsbeheersingssystemen, administratie en informatieverwerking en beloningsbeleid.¹⁸⁸

Die aandacht voor governance van de accountantsorganisatie is ook te herkennen in de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties die op 1 juli 2018 in werking is getreden.¹⁸⁹ De kwaliteitsbevorderende wetgeving voor accountantsorganisaties is daarmee aangevuld met onder andere de invoer van een geschiktheidstoets voor beleidsbepalers en toezichthouders van OOB-accountantsorganisaties¹⁹⁰, de invoer van een stelsel van onafhankelijk toezicht bij OOB-accountantsorganisaties¹⁹¹, de verplichting voor accountantsorganisaties tot het delen van controle- en toezichtsbevindingen met de auditcommissie van de controlecliënt¹⁹², de mogelijkheid tot het afdwingen van herstelmaatregelen door de AFM¹⁹³ en uitbreiding van de mogelijkheden

187. Zie preambule onder 10 Audit Richtlijn.

188. Zie art. 18a en 18b Wta en zie voor een toelichting op de implementatie *Kamerstukken II*, 2015/16, 34469, 3, p. 35 onder G.

189. *Stb.* 2018, 186. Zie voorts *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3.

190. Naast het beoordelen van de accountantsorganisaties en het toetsen van de betrouwbaarheid van de (mede)beleidsbepalers van de accountantsorganisatie heeft de AFM o.g.v. art. 16 Wta jo. art. 5 Bta de bevoegdheid gekregen de geschiktheid van iedere (mede)beleidsbepaler en elk lid van het toezichthoudend orgaan van de OOB-accountantsorganisatie te beoordelen. De AFM merkt elke persoon die invloed van betekenis kan uitoefenen op de dagelijkse leiding van de onderneming als (mede-)beleidsbepaler aan. (Art. 1.1 onder c Beleidsregel geschiktheid Wta) De Wet aanvullende maatregelen kent een overgangsregeling voor beleidsbepalers die het dagelijks beleid bepalen en voor personen die toezicht houden op het beleid van twaalf respectievelijk achttien maanden na inwerkingtreding van de geschiktheidseis. (Art. 2.3 Beleidsregel geschiktheid Wta) De Beleidsregel geschiktheid Wta is op 1 november 2017 gepubliceerd en te raadplegen op www.afm.nl/nl-nl/professionals/doelgroepen/accountantsorganisaties/geschiktheid. Zie voor een nadere toelichting *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 4-5 en p. 16-17 (onder D).

191. Zie hierover uitgebreid par 5.3. en hoofdstuk 7.

192. Art. 48a lid 7 Wta.

193. Art. 14a Wta, zie over de bevoegdheden van de AFM nader par. 5.2. en hoofdstuk 6.

HOOFDSTUK 4

voor informatie-uitwisseling.¹⁹⁴ Het belang van een uniforme inrichting van de governance van accountantsorganisaties wordt in de MvT bij de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties als verklaring gegeven voor de aandacht die er daarin is voor de governance van accountantsorganisaties.¹⁹⁵ Overigens ontbreekt hierbij een uitleg waarom uniforme inrichting van de governance van belang is. Nadere onderbouwing zou echter wel op zijn plaats zijn in het wetgevingsproces.¹⁹⁶ Dat beleidsproblemen en door de wetgever gekozen oplossingen niet altijd steunen op een bewijsfundament blijkt ook uit onderzoek van Vermolen en Van Boom naar wetgevingstrajecten. Zij constateren dat het wetgevingsproces vandaag de dag weerbarstig is.¹⁹⁷

4.4 Conclusie

De geschiedenis van de totstandkoming van kwaliteitsbevorderende wetgeving voor de Nederlandse accountantsorganisaties start bij het ontstaan van het accountantsberoep in Nederland. Als gevolg van schandalen en economische groei ontstond er de maatschappelijke behoefte aan accountants. Onafhankelijke deskundige vrije beroepsbeoefenaars die naast boekhoudkundige en administratieve werkzaamheden ook commissarissen van vennootschappen konden ondersteunen bij de controle van de financiële verslaggeving. Het accountantsberoep heeft zich in enkele decennia ontwikkeld van beroep tot een professie. De professie werd wettelijk verankerd in de WRA. Verdergaande economische groei en internationalisering droegen bij aan een toename van de omvang en complexiteit van de werkzaamheden die accountants verrichtten. Hierdoor ontwikkelden zich steeds grotere samenwerkingsverbanden van accountants. Tevens stond de wetgever toe dat accountants in de uitoefening van hun beroep zowel van de personenvennootschap als van de vennootschap met rechtspersoonlijkheid gebruik mochten maken. Deze ontwikkelingen hadden tot gevolg dat – nadat met de totstandkoming van de WRA de contouren van

194. Zo mag de AFM, o.g.v. art. 63cc Wta, afwijken van de geheimhoudingsplicht van art. 63a Wta door vertrouwelijke gegevens of inlichtingen te verstrekken aan een breder scala van overheidsinstanties, te weten de AIVD, Belastingdienst, FIOD, Nationale Politie, het Bureau Financieel Toezicht, Financiële Inlichtingen Eenheid en het OM. Zie voor een toelichting *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 24 en *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 2, p. 5-6.

195. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 6. Het wettelijk vastleggen van een verplicht stelsel van onafhankelijk intern toezicht met duidelijk omschreven bevoegdheden voor de leden van het toezichthoudend orgaan wordt, blijkens de toelichting, noodzakelijk geacht om een uniforme inrichting van de accountantsorganisatie te bereiken. Zie over de doeltreffend en doelmatigheid van deze maatregel nader hoofdstuk 7.

196. Vermolen en Van Boom 2017, p. 246.

197. Vermolen en Van Boom 2017, p. 252.

DE ONTWIKKELING VAN WETGEVING VOOR ACCOUNTANTSORGANISATIES

de accountantsprofessie zichtbaar waren gemaakt – verdere ontwikkeling van wetgeving zich steeds meer richtte op de vormgeving van de kaders waarbinnen de accountant de controle verricht.

Zowel bij de totstandkoming van wetgeving voor de accountant als voor de accountantsorganisatie werd – en wordt – het borgen van de controlekwaliteit om het publiek tegen misstanden te beschermen als uitgangspunt genomen. Gerechvaardigd vertrouwen in de accountant en de door hem uitgevoerde werkzaamheden is immers een bestaansvoorwaarde voor het beroep. Door de jaren heen zorgden schandalen en daarop volgende maatschappelijke onrust er telkens voor dat wetgeving voor het accountantsberoep onder de politieke aandacht werd gebracht. Het is dan ook niet verrassend dat bij de ontwikkeling van de wetgeving voor accountants de beroepsgroep zelf een belangrijke, initiërende rol speelde waarbij het niet ondenkbaar is dat de actieve betrokkenheid van de beroepsgroep naast ideële doelstellingen ook door economische of commerciële motieven gevoed werd. Bij de ontwikkeling van wetgeving die van toepassing is op de accountantsorganisatie werd de invloed van accountantsberoepsgroep door de jaren heen beduidend kleiner. Van een sturende heeft de beroepsgroep een meer volgende rol op zich genomen. De 53 maatregelen die het beroep in 2014, in navolging van de politieke vraag opstelde, en waarmee beoogd werd wetgeving te voorkomen, vormen hier een voorbeeld van. De accountant zou zich bij toekomstige ontwikkeling van wetgeving (weer) krachtiger mogen opstellen. Naast politieke reacties op en sturing naar aanleiding van incidenten in de financiële markt hebben ook de onderzoeksresultaten en aanbevelingen van de toezichthouder en de doorwerking van internationale en Europese wetgevingsinitiatieven in de Nederlandse rechtsorde gezorgd voor het snelle ontstaan van wetgeving waarmee beoogd werd de kwaliteit van de accountantsorganisatie te bevorderen.

Met de kennis van de ontwikkeling en totstandkoming van de kwaliteitsbevorderende wetgeving voor accountants en accountantsorganisaties duid en beoordeel ik in de navolgende hoofdstukken de doeltreffend- en doelmatigheid van enkele van deze maatregelen.

Hoofdstuk 5. Enkele kwaliteitsbevorderende maatregelen vanuit juridisch perspectief

5.1 Inleiding

Het accountantsberoep heeft zich van volledig vrij beroep langzaam maar zeker ontwikkeld tot een sterk gereguleerd beroep met een toenemend aantal maatregelen dat op de accountantsorganisatie en de bij haar werkzame accountants van toepassing is. In de kern zijn de doelstellingen van de op de accountants (organisatie) van toepassing zijnde wet- en regelgeving terug te brengen tot het borgen of bevorderen van het (herstel van) gerechtvaardigd vertrouwen in de accountant en de door hem afgegeven accountantsverklaring. Om deze doelstelling te bereiken staat het creëren van kwaliteitswaarborgen en het ontwikkelen van prikkels voor kwaliteitsverbetering in wet- en regelgeving centraal. Deze kwaliteitsbevorderende maatregelen grijpen op verschillende niveaus in. Tevens zijn de maatregelen te plaatsen binnen een spectrum van meer indirecte naar directe invloed op de kwaliteit van de accountantscontrole. Ik onderscheid maatregelen die zich richten op de maatschappelijke context, maatregelen op het niveau van de accountantsorganisatie en maatregelen die zien op de accountant en de accountantsverklaring. In dit hoofdstuk evalueer en beoordeel ik vanuit elk niveau één (aspect van een) kwaliteitsbevorderende wet vanuit juridisch perspectief. De kwaliteitsbevorderende wetgeving die in dit hoofdstuk centraal staat heeft het accountantsberoep (inter)nationaal zichtbaar veranderd. In de maatschappelijke context waarbinnen de controlewerkzaamheden verricht worden is de invoering van een externe onafhankelijke toezichthouder op accountantsorganisaties een van de meest ingrijpende maatregelen voor Nederlandse accountantsorganisaties van de afgelopen jaren.¹ De invoering van extern, onafhankelijk toezicht op accountantsorganisaties staat dan ook centraal in paragraaf 5.2.² Vervolgens zie ik in paragraaf 5.3 de wettelijke verplichting voor Nederlandse OOB-accountantsorganisaties om een stelsel van intern toezicht in te voeren.³ Deze kwaliteitsbevorderende maatregel grijpt op directe wijze in op de governance van de accountantsorganisaties, maar heeft een indirecte invloed op de kwaliteit van

1. Zie paragraaf 4.3.

2. De Wta met de daarin opgenomen toezichts- en handhavingsbevoegdheden staat centraal.

3. Art. 22a Wta.

de accountantscontrole. Ten slotte staat in paragraaf 5.4 de uitgebreide accountantsverklaring centraal.⁴ Deze maatregel heeft directe invloed op het product van de accountantscontrole. De verplichting tot uitbreiding van de informatie draagt bij aan het inzicht dat gebruikers van de jaarrekening verkrijgen in de controle die de accountant verricht. Ik rond af met een conclusie in paragraaf 5.5.

De theoretisch juridische beoordeling van de maatregelen vormt de basis voor de drie navolgende hoofdstukken waarin ik de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze kwaliteitsbevorderende wetgeving beoordeel op basis van de publiek beschikbare informatie over de implementatie van de wetgeving in de praktijk.⁵

5.2 Extern onafhankelijk toezicht op accountantsorganisaties⁶

De invoer van een onafhankelijk, extern toezichtorgaan op accountantsorganisaties en de bij haar werkzame of aan haar verbonden externe accountants is een kantelpunt in de ontwikkeling van het Nederlandse accountantsberoep met grote impact op de sector. Sinds de inwerkingtreding van de Wta in oktober 2006 is de AFM belast met het toezicht op accountantsorganisaties. Alleen accountantsorganisaties met een vergunning van de AFM zijn bevoegd om wettelijke controles uit te voeren.⁷ Voor het uitvoeren van een wettelijke controle bij een OOB heeft een accountantsorganisatie een OOB-vergunning nodig.⁸ Het aantal verleende vergunningen bepaalt de basis – reikwijdte – van het toezicht van de AFM. De AFM houdt een openbaar register bij waarin zij de vergunninghoudende accountantsorganisaties en de bij haar werkzame of aan haar verbonden externe accountants opneemt.⁹ De reikwijdte van het toezicht van de AFM breidde in 2016 uit door de inwerkingtreding van de wet

-
4. Art. 2:393 lid 5 en 6 BW en de beroepsvoorschriften die via art 19 jo art. 3 Wab en art. 25 sub b Wta op de accountant van toepassing zijn.
 5. De evaluatie van het AFM-toezicht op accountantsorganisaties staat centraal in hoofdstuk 6. Zie hoofdstuk 7 voor de invoer van een stelsel van intern toezicht bij OOB-accountantsorganisaties gezien vanuit het licht van de statutaire bevoegdheden van de leden van het intern toezichtorgaan. In hoofdstuk 8 maak ik gebruik van gegevens uit accountantsverklaringen bij OOB's uit de boekjaren 2014 t/m 2017 om de kwaliteitsbevordering te beoordelen.
 6. In deze paragraaf maak ik gebruik van en bouw ik voort op Eijkelenboom en Hijink 2014 p. 107-153 (Deel III) en Eijkelenboom 2015.
 7. Art. 5 lid 1 Wta. Om een vergunning te verkrijgen moet een accountantsorganisatie bij de AFM aantonen dat zij en de bij haar werkzame accountants voldoen aan hetgeen in paragraaf 3.1.2 en afdeling 3.2 van de Wta staat, zie art. 6 lid 1 Wta.
 8. Om een OOB-vergunning te verkrijgen dient een accountantsorganisatie naast de vereisten uit paragraaf 3.1.2 en afdeling 3.2 van de Wta ook te voldoen aan de vereisten uit paragraaf 3.1.3 van de Wta, art. 6 lid 2 Wta.
 9. Art. 11 lid 1 Wta.

ENKELE KWALITEITSBEVORDERENDE MAATREGELEN

tot implementatie van de Audit Richtlijn en Audit Verordening waardoor auditkantoren uit andere lidstaten in Nederland wettelijke controles mogen verrichten zonder AFM-vergunning indien zij voldoen aan de in de Audit Richtlijn opgenomen voorwaarden.¹⁰

Met betrekking tot de wijze waarop de AFM toezicht dient te houden wordt in de MvT als uitgangspunt geformuleerd dat het toezicht vooral preventief van aard dient te zijn met een focus op de kwaliteitsbeheersingssystemen van de accountantsorganisatie.¹¹ Het uitgangspunt van het AFM-toezicht dient risico-georiënteerd te zijn, waardoor de AFM in de wijze waarop zij haar toezicht inricht minder aandacht hoeft te besteden aan accountantsorganisaties met een beperkter risicoprofiel.¹² Het toezicht van de AFM richt zich derhalve in het bijzonder op de OOB-accountantsorganisaties.¹³ In de toelichting wordt voorts opgemerkt dat het functioneren van de accountantsorganisatie nauw is verweven met het functioneren van de externe accountant.¹⁴ AFM-toezicht op de accountantsorganisatie draagt daardoor op indirecte wijze bij aan de kwaliteit van de accountant(sverklaring). Aan de AFM worden diverse vereisten gesteld die als waarborg dienen voor een goede uitoefening van het toezicht. Daarnaast krijgt de AFM diverse bevoegdheden en formele handhavinginstrumenten om het toezicht op accountantsorganisaties uit te kunnen oefenen en, indien nodig, repressief in te kunnen grijpen. Een schematische weergave van de vereisten die gelden voor de AFM en de bevoegdheden en handhavinginstrumenten die de AFM medio 2018 tot haar beschikking heeft is opgenomen in bijlage E.

-
10. Wet van 12 oktober 2016 tot wijziging van de Wet toezicht accountantsorganisaties, het Burgerlijk wetboek en enige andere wetten ter implementatie van richtlijn nr. 2014/56/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controle van jaarrekeningen (*PbEU* 2014, L 158) en ter implementatie van verordening (EU) nr. 537/2014 van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang (*PbEU* 2014, L 158) (Implementatiewet wijzigingsrichtlijn en verordening wettelijke controles jaarrekeningen), *Stb.* 2016, 398.
 11. Zie *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 3, p. 15 en p. 18. Bijvoorbeeld met betrekking tot het verlenen van de vergunningen ligt het in de bedoeling van de wetgever dat de AFM gebruik maakt van de binnen de accountantsorganisaties bestaande kwaliteitsbeheersingssystemen.
 12. *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 3, p. 12 (onder 5).
 13. *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 3, p. 15 en 32. Voorts wordt op p. 15 opgemerkt dat de AFM voor het toezicht op accountantsorganisaties zonder OOB-vergunning gebruikt zal maken van de zelfregulering en kwaliteitsborging van de beroepsorganisatie.
 14. *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 3, p. 19.

De AFM is de onafhankelijk extern toezichthouder op accountantsorganisaties en is als zelfstandig bestuursorgaan ('ZBO') verantwoordelijk voor de uitoefening van het toezicht. De AFM is als ZBO niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister.¹⁵ Deze onafhankelijkheid brengt een afstand tot de minister van Financiën met zich met daarmee samenhangende inperking van de mogelijkheden tot (parlementaire) controle van en toezicht op de toezichthouder.¹⁶ In de Wta zijn derhalve enkele *checks and balances* opgenomen die toch mogelijkheden creëren voor de minister om toezicht te houden op de wijze waarop de AFM haar toezicht uitoefent.¹⁷ Voorbeeld hiervan is art. 38 Wta waar de AFM instemming van de minister nodig heeft om haar statuten te kunnen wijzigen. De minister mag deze toestemming overigens slechts weigeren in geval van afwijkingen van de Wta, het ontbreken van waarborgen voor de uitoefening van onafhankelijk toezicht en strijdigheid met de wet of het algemeen belang. Ook kan de minister op grond van art. 43 Wta informatie opvragen over de wijze waarop de AFM het toezicht op accountantsorganisaties uitvoert. Op deze manier heeft de minister de mogelijkheid om de AFM te vragen rekening en verantwoording af te leggen over de wijze waarop zij toezicht houdt. Voorts zijn er in art. 47 Wta onafhankelijkheidsvereisten voor de AFM-bestuurders die belast zijn met het dagelijks beleid met betrekking tot het toezicht op de accountantsorganisaties opgenomen.¹⁸ Op deze manier wordt eventuele belangenverstrengeling en perverse prikkels in het toezicht voorkomen. Overigens zijn de onafhankelijkheidsvereisten voor AFM-bestuurders sinds inwerkingtreding van de Wta afgezwakt. Waar in 2006 nog de meerderheid van de bestuursleden van de AFM diende te voldoen aan de onafhankelijkheidsvereisten is dat inmiddels teruggebracht tot de bestuursleden die belast zijn met het dagelijks beleid met betrekking tot het toezicht op de naleving van de Wta.

Niet alleen voor de accountantsorganisaties, maar ook voor de AFM zorgde de inwerkingtreding van de Wta voor grote veranderingen. Zo diende de AFM de wijze waarop zij het toezicht op accountantsorganisaties in de praktijk vorm zou geven te ontwikkelen.¹⁹ De Wta laat de AFM veel ruimte in de wijze waarop, en aan de hand van welk toezichtsmodel, zij het toezicht op accountantsorganisaties inricht. In de Wta zijn slechts enkele (minimum)vereisten voor de

15. Art. 1 lid 1 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

16. Zie ook de toelichting hierop in *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 3, p. 59.

17. Naast de Wta vloeien ook uit andere wetten, bijv. de Wet Bekostiging Financieel Toezicht met de daarin opgenomen verplichting voor de AFM om de minister inzicht te geven in haar begroting, waarborgen voort.

18. Deze bepaling vloeit voort uit Europese Regelgeving alsmede uit het amendement Douma – *Kamerstukken II*, 2004/05, 29658, 36, p. 5 (Derde nota van wijziging) respectievelijk *Kamerstukken II*, 2004/05, 29658, 31 (amendement van het lid Douma).

19. *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 3, p. 16-17.

ENKELE KWALITEITSBEVORDERENDE MAATREGELEN

uitvoering van het toezicht opgenomen en in de MvT bij de Wta ontbreken concrete handvatten voor de wijze waarop de AFM haar toezichtstrategie dient in te richten. Wel zijn in art. 39 Wta verplichtingen voor de AFM opgenomen die de uit het bestuursrecht voortvloeiende verplichtingen voor toezichthouders en de uitoefening van toezicht nader inkleuren. De wetgever beoogt met deze wettelijke waarborgen bij te dragen aan “verbetering van de kwaliteit van het handelen van de AFM en aan de relatie met de onder toezicht staande instellingen en het publiek”.²⁰ Het is echter opvallend dat deze bepaling (nog) in de Wta staat omdat de tekst volledig overeenkomt met het in november 2006 in werking getreden art. 19 lid 1 en 2 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen dat eveneens op de AFM van toepassing is. In het kader van efficiëntie in het toezicht dient de AFM op grond van art. 48 Wta bij uitvoering van haar toezicht rekening te houden met de uitkomsten van de beoordelingen door bijvoorbeeld de NBA.²¹ De wetgever laat de AFM wel de vrijheid om te kiezen op welke wijze en in welke mate zij rekening houdt met de uitkomsten van de beoordelingen.²²

Na inwerkingtreding van de Wta blijkt dat de AFM het toezicht in de praktijk vooral vorm geeft door toetsing en beoordeling van de vastleggingen die op grond van de Wta vereist zijn met betrekking tot het kwaliteitsbeleid en het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie.²³ Naast de toetsing en beoordeling van het kwaliteitsstelsel, omvat het AFM-toezicht bijvoorbeeld ook de toetsing en beoordeling van de in art. 14 Wta opgenomen zorgplicht van accountantsorganisaties en onderzoeken op basis van thema's en incidenten.²⁴ De AFM verzoekt de accountantsorganisaties de werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing aan te tonen aan de hand van controledossiers en andere

20. *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 3, p. 62-63.

21. Deze bepaling stond nog niet in het oorspronkelijke voorstel van wet (*Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 2) maar is na amendement van dhr. De Haan (*Kamerstukken II*, 2004/05, 29658, 46) via de vijfde nota van wijziging (*Kamerstukken II*, 2004/05, 29658, 55) opgenomen in de Wta. Beroepsorganisaties waren voorafgaand aan de invoering van de Wta verantwoordelijk voor zowel toezicht op, als belangenbehartiging van accountants(organisaties). Om de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan werd een onafhankelijk extern toezichthouder wenselijk (zie nader par. 4.3). Om de kennis, ervaring en mankracht van de beroepsorganisaties bij het toezicht op accountantsorganisaties niet te verliezen bepleitte De Haan gebruik van de toetsingsuitkomsten door de AFM.

22. *Kamerstukken II*, 2004/05, 29658, 55, p. 3.

23. De AFM definieert het kwaliteitsbeleid als: ‘de uitwerking [...] van de visie van de leiding van de accountantsorganisatie op de wijze waarop de accountantsorganisatie een cultuur bevordert waarin kwaliteitsgericht handelen voorop staat. Of met andere woorden: hoe de leiding van de accountantsorganisatie een cultuur bevordert waarin kwaliteitsgericht handelen voorop staat’. AFM 2007, p. 3.

24. Zie nader hoofdstuk 6.

specifieke vastleggingen.²⁵ De AFM stelt dat de controledossiers een tweeledig doel dienen. Ten eerste toont de accountantsorganisatie met behulp van het controledossier aan dat sprake is van een deugdelijke grondslag voor de op grond van de verrichte wettelijke controle afgegeven accountantsverklaring. Ten tweede is het controledossier nodig om aan te tonen dat het stelsel van kwaliteitsbeheersing is nageleefd.²⁶ Met de inwerkingtreding van de Wet tot implementatie van Richtlijn 2006/43/EG op 28 juni 2008 is onder meer art. 48a in de Wta opgenomen waardoor de wijze waarop de AFM het doorlopend toezicht op accountantsorganisaties dient vorm te geven nader werd ingekleurd.²⁷ De AFM dient een accountantsorganisatie tenminste eens in de zes jaar, en een OOB-accountantsorganisatie eens in de drie jaar te beoordelen op de naleving van Wta. Hier toe voert de AFM in de praktijk zogenoemde ‘onderzoeken ter plaatse’ uit. Bij deze onderzoeken beoordeelt de AFM of de accountantsorganisatie niet alleen formeel maar ook materieel aan de in de Wta opgenomen vereisten voldoet. Tijdens het onderzoek ter plaatse dient het bestuur aan te tonen dat “zij daadwerkelijk ‘in control’ is en dat de accountantsorganisatie aan de vergunningvereisten voldoet”.²⁸ En in lijn met de toezichtstrategie die de AFM al volgde stelt art. 48a lid 3 Wta dat de AFM in haar beoordeling van de accountantsorganisaties tenminste gebruik dient te maken van een selectie van controledossiers. Bij de implementatie van de Audit Richtlijn en inwerkingtreding van de Audit Verordening wordt aan dit vereiste toegevoegd dat de beoordeling van de selectie van de controledossiers door de AFM ook passend en evenredig dient te zijn ten opzichte van de schaal en complexiteit van de activiteit van de accountantsorganisatie.²⁹ In de praktijk (b)lijkt de toezichtaanpak van de AFM waarbij zij inzet op de beoordeling van (een selectie van) controledossiers om het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie te toetsen echter niet volkomen duidelijk.³⁰

25. Andere vastleggingen zijn bijvoorbeeld de cliëntenadministratie, AFM 2007, p. 1. Met name het ontbreken van een brede inventarisatie en beoordeling per cliënt van mogelijke bedreigingen voor de onafhankelijkheid van de relatie tussen de accountantsorganisatie en cliënt is een gebrek in de werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing die de AFM relatief veel ziet bij de verlening van de eerste vergunningen, AFM 2007, p. 6.

26. AFM 2007, p. 5. Zie nader over de vormgeving van het AFM toezicht in de praktijk hoofdstuk 6.

27. Wet van 12 juni 2008, houdende wijziging van de Wet toezicht accountantsorganisaties en Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, ter implementatie van richtlijn nr. 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad, en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad (PbEU L 157/87, 9 juni 2006), *Stb.* 2008, 243.

28. *Kamerstukken II*, 2007/08, 31270, 3, p. 14-15. Zie voor een toelichting op het begrip ‘onderzoek ter plaatse’, AFM 2007, p. 1.

29. Zie voor de aanpassing *Stb.* 2016, 398, p. 9. *Kamerstukken II*, 2015/16, 34469, 3, p. 44.

30. Zie Rechtbank Rotterdam 19 januari 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BV2271 r.o. 2.10 en 2.11 waarin EY ingaat op de selectie van de controledossiers en de conclusies. Zie nader paragraaf 6.3 en 6.4.2.

ENKELE KWALITEITSBEVORDERENDE MAATREGELEN

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wijzigingswet Financiële Markten 2014 beschikt de AFM sinds 1 januari 2014 over de verstrekende bevoegdheid om op grond van art. 48a lid 6 Wta onderzoeksresultaten openbaar te maken op het niveau van de individuele accountantsorganisatie.³¹ Aan het publiceren van organisatiespecifieke rapportages zijn enkele voorwaarden verbonden. Zo mogen de onderzoeksbevindingen niet herleidbaar zijn tot controlecliënten en dient er voorafgaand aan de publicatie van een organisatiespecifiek rapport hoor en wederhoor plaats te vinden met de desbetreffende accountantsorganisatie. Daarnaast mogen op grond van art. 48d Wta geen gegevens openbaar gemaakt worden voor zover die gegevens herleidbaar zijn tot natuurlijke personen en bekendmaking ervan onevenredig zou zijn; betrokken partijen in onevenredige matige schade zou worden berokkend; een lopend strafrechtelijk onderzoek zou worden ondermijnd; stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou worden gebracht; of openbaarmaking in strijd is, of zou kunnen komen met de belangen die de Wta beoogt te beschermen. Met het publiceren van organisatiespecifieke onderzoeksresultaten wordt beoogd bij te dragen aan de transparantie over de kwaliteit van de accountantsorganisatie. Inmiddels is een aantal organisatiespecifieke rapportages verschenen.³² Deze rapportages geven weliswaar, meer dan eerdere rapportages, inzicht in de (relatieve) kwaliteit van de onderzochte accountantsorganisaties, maar leiden tegelijk ook tot (negatieve) berichtgeving in de media.³³ Dit laatste kan afbreuk doen aan het herstel van het gerechtvaardigd vertrouwen in de accountant. De publicitaire aandacht kan overigens ook tot gevolg hebben dat accountantsorganisaties een lagere drempel ervaren om, indien de toezichthouder formele handhavingmaatregelen neemt, een bestuursrechtelijke procedure te starten.³⁴ Voordat de AFM tot openbaarmaking van de resultaten overgaat, dient zij een officieel besluit tot openbaarmaking te nemen.³⁵ Tevens stelt zij de in het onderzoek betrokken accountantsorganisaties in de gelegenheid een schriftelijke reactie te geven op de onderzoeksresultaten die gelijktijdig met de onderzoeksresultaten gepubliceerd wordt.³⁶

31. Wet van 25 november 2013 tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten (Wijzigingswet financiële markten 2014), *Stb.* 2013, 487. Ingevoerd bij de Tweede nota van wijziging, Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten, *Kamerstukken II*, 2012/13, 33632, 8, p. 21. De verruiming van de publicatiemogelijkheden van de toezichthouder was in lijn met eerdere voorstellen van de Europese Commissie, zie COM (2004)177.

32. Zie AFM 2014, AFM 2015b en AFM 2017b en de bondige bespreking van deze rapporten in paragraaf 6.4.1.

33. Binnen een AFM onderzoek is het mogelijk de accountantsorganisaties ten opzichte van elkaar te rangschikken en de kwaliteit te beoordelen. In absolute zin is het lastiger de kwaliteit te beoordelen vanwege mogelijke aanpassingen (aanscherpingen?) van de beoordelingscriteria door bijvoorbeeld wijzingen in wet- en regelgeving dan wel beleidswijzigingen met gevolgen voor de toezichtaanpak en -focus van de toezichthouder.

34. Zie in gelijke zin Van Beek, Boonzaaijer, De Doelder e.a. (red.) 2016, p. 169.

35. Art. 48b Wta.

36. Art. 48c Wta.

HOOFDSTUK 5

De AFM heeft de bevoegdheid om met diverse instanties samen te werken in de uitoefening van het toezicht.³⁷ Zo werkt de AFM samen met de beroepsorganisaties in de uitvoering van het toezicht op de niet-OOB-accountantsorganisaties.³⁸ Risico's met betrekking tot het stellen van normen en het houden van toezicht op de naleving van de normen alsmede de rolverdeling tussen de AFM, beroepsorganisatie en wetgever worden in de MvT niet alleen erkend, maar ook ondervangen in de Wta door middel van de daarin opgenomen bevoegdheidsverdelingen.³⁹ Naast nationale mogelijkheden tot samenwerking heeft de AFM als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet tot implementatie van de Richtlijn 2006/43/EG⁴⁰ een wettelijke grondslag gekregen om samen te werken met toezichthoudende instanties binnen en buiten de Europese Unie.⁴¹ Tevens heeft de AFM mogelijkheden gekregen om – onder voorwaarden – af te wijken van de geheimhoudingsplicht van art. 63a Wta en (vertrouwelijke) gegevens of inlichtingen te delen met verschillende toezichthouders en overheidsinstanties in binnen- en buitenland.⁴²

37. Zie de hoofdstukken 5b en 5c van de Wta voor de nationale en internationale samenwerkingsbevoegdheden van de AFM en de nadere bespreking ervan in paragraaf 6.4.3.

38. Art. 48 Wta.

39. *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 3, p. 16 en 19.

40. Wet van 12 juni 2008, houdende wijziging van de Wet toezicht accountantsorganisaties en Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, ter implementatie van richtlijn nr. 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad, en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad (PbEU L 157/87, 9 juni 2006), *Stb.* 2008, 243. Niet alleen de Wta, maar ook het BW en het Bta werden gewijzigd en aangevuld om volledig aan Richtlijn 2006/43/EG te voldoen. Besluit van 23 juni 2008 tot wijziging van het Besluit toezicht accountantsorganisaties en inwerkingtreding van de wet van 12 juni 2008 houdende wijziging van de Wet toezicht accountantsorganisaties en Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, ter implementatie van richtlijn nr. 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad, en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad (PbEU L 157), *Stb.* 2008, 244.

41. Zie hoofdstuk 5b Wta. Zie nader Eijkelenboom en Hijink 2014, Deel IV.

42. Zie hoofdstuk 5a, 5b en 5c Wta. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het verstrekken van vertrouwelijke gegevens aan de beroepsorganisatie voor zover de inlichtingen noodzakelijk zijn voor de uitvoer van de uitvoer van de werkzaamheden (art. 63e Wta). Naast toezichthouders op accountantsorganisaties binnen en buiten de EU mag de AFM ook gegevens delen met overheidsinstanties als de AIVD, Belastingdienst, FIOD, Nationale Politie, het Bureau Financieel Toezicht, Financiële Inlichtingen Eenheid en het OM.

Tenslotte biedt de Wta de AFM een (groeïend) aantal formele handhavingsinstrumenten die variëren van het vorderen van inlichtingen tot het intrekken van de vergunning van de accountantsorganisatie.⁴³ Een van de recente toevoegingen aan het instrumentarium van de AFM is de in art. 57 Wta opgenomen vergaande bevoegdheid om een dagelijks beleidsbepaler van de OOB-accountantsorganisatie en/of een dagelijks beleidsbepaler van een OOB die een voorschrift uit de Wta of Audit Verordening waarop een boete van de derde categorie staat overtreedt, te verbieden om een functie bij een accountantsorganisatie of OOB te bekleden gedurende een termijn van maximaal drie jaar.⁴⁴ Van Beek e.a. merkten hierover eerder op dat de toekenning van deze bevoegdheid aan de AFM een duidelijke beleidskeuze is omdat de Audit Richtlijn de ruimte bood om het beroepsverbod met behulp van een verzoek door een bevoegde rechterlijke instantie te laten opleggen.⁴⁵ Voorts kan de AFM op grond van art. 58 Wta het besluit nemen dat een OOB-accountantsorganisatie niet langer bevoegd is wettelijke controles te verrichten bij een specifieke OOB-controlecliënt.⁴⁶ De AFM kan de controlebevoegdheid van de accountantsorganisatie enkel beëindigen op ‘goede gronden’. Dat begrip wordt nader ingevuld als een zodanige overtreding van de wet of de EU-verordening, dat onverwijld beëindiging van de opdracht gerechtvaardigd is.⁴⁷ In de consultatie werd gewezen op het ingrijpende karakter van deze bepaling. Als reactie hierop is in de MvT bij de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties opgenomen dat de bestuursrechtelijke rechtsgang die tegen deze bepaling open staat adequate rechtsbescherming biedt.⁴⁸ De vraag die hierbij rijst is echter of de marginale toetsing van de bestuursrechter wel voldoende rechtsbescherming biedt aan OOB-accountantsorganisaties tegen een dusdanig ingrijpende maatregel.⁴⁹ De AFM heeft de bevoegdheid gekregen om handhavend op te treden indien een

43. De formele handhavingsinstrumenten die de AFM bij inwerkingtreding van de Wta op 1 oktober 2006 tot haar beschikking had zijn het vorderen van inlichtingen (art. 51 lid 1 Wta), geven van een aanwijzing (art. 52 Wta), opleggen van een last onder dwangsom (art. 53 Wta), opleggen van een bestuurlijke boete (art. 54 t/m 56 Wta), uitvaardigen van een openbare waarschuwing en publiceren van handhavingsmaatregelen (art. 64-71 Wta) en een vergunning intrekken of beperken (art. 10 Wta) Deze formele handhavingsinstrumenten zijn medio 2018 uitgebreid (vgl. bijlage E).

44. Zie voor toelichting op de aanpassing *Stb.* 2016, 398, p. 10. *Kamerstukken II*, 2015/16, 34469, 3, p. 45-46 (implementatie van art. 30 bis lid 1 sub e Richtlijn 2014/56/EU). Zie voor een kritische kanttekening bij deze bevoegdheid de consultatiereactie van de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht op het concept voorstel van wet Implementatiewet Richtlijn en Verordening wettelijke controles jaarrekeningen, p. 3 onder 2.

45. Van Beek e.a. 2016, p. 176. Zie voorts art. 30bis lid 2 sub c Richtlijn 2014/56/EU.

46. Zie voor een toelichting op deze verstrekkende bevoegdheid *Kamerstukken II*, 2015/16, 34469, 3, p. 21 en 46.

47. *Kamerstukken II* 2015/16, 34469, 3, p. 46.

48. *Kamerstukken II* 2015/16, 34469, 3, p. 21.

49. Vgl. Van Beek e.a. 2016, p. 169-171. Hoewel het de rechtsbescherming formeel in orde kan zijn kan een accountantsorganisatie de prikkel hebben geen gebruik te maken van het stelsel van rechtsbescherming vanwege mogelijke reputatierisico's.

HOOFDSTUK 5

accountantsorganisatie of externe accountant onvoldoende of geen maatregelen neemt om een door de AFM geconstateerde tekortkoming te herstellen.⁵⁰ Naast gebruik maken van formele handhavingsinstrumenten kan de AFM trachten het gewenste gedrag te bereiken door accountantsorganisaties op informele wijze te beïnvloeden. Voorbeelden van mogelijkheden die de AFM heeft om accountantsorganisaties te beïnvloeden zijn het geven van interviews, publiceren van opiniërende artikelen of het voeren van ‘normoverdragende gesprekken’ met accountantsorganisaties.⁵¹ Door de verplichting voor de accountantsorganisatie om AFM bevindingen uit controledossiers van een OOB te delen met het auditcomité van het toezichthoudend orgaan van de gecontroleerde OOB verkrijgt de AFM een nieuwe informele beïnvloedingsmogelijkheid.⁵² Ook de AFM-bevoegdheid tot het uitvoeren van een geschiktheidstoets bij dagelijks beleidsbepalers en intern toezichthouders binnen de OOB-accountantsorganisatie geeft de AFM mogelijkheden tot informele handhaving.⁵³ Hoewel risicogestuurd toezicht en informele handhaving vanuit de optiek van de toezichthouder en accountantsorganisatie wenselijk lijkt, is het de vraag of het vanuit het oogpunt van doeltreffendheid van het toezicht aanbevelenswaardig is. Hier ga ik in hoofdstuk 6 nader op in.

5.3 Stelsel van onafhankelijk intern toezicht

De verplichting uit art. 22a Wta tot het instellen van een stelsel van onafhankelijk intern toezicht bij de OOB-accountantsorganisatie is een recent voorbeeld van aanvullende vereisten die aan de bedrijfsvoering van de accountantsorganisatie gesteld worden.⁵⁴ De invoer van een stelsel van onafhankelijk intern toezicht beoogd bij te dragen aan het vergroten van de waarborgen voor een lange termijn beleid van de OOB-accountantsorganisatie dat gericht is op het effectief doorvoeren van noodzakelijke cultuurveranderingen en op kernkwaliteiten als integriteit, onafhankelijkheid en vakbekwaamheid, waardoor naar

50. Art. 14a en 25b Wta.

51. Zie nader paragraaf 6.3 en 6.4. In een normoverdragend gesprek zal de AFM met de accountantsorganisatie bespreken op welke wijze zij de norm interpreteert die de accountantsorganisatie schendt en aandringen op (toekomstige) naleving van de norm. AFM 2009, p. 9. Een normoverdragend gesprek kan worden gecombineerd met een aanwijzing (art. 52 Wta) of worden gevolgd door een aanwijzing.

52. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 6-7 en p. 22-23.

53. Zie art. 16 lid 3 t/m 5 Wta.

54. Art. 22a Wta is op 1 juli 2018 in werking getreden, *Stb.* 2018, 186.

verwachting ook de kwaliteit van de controlewerkzaamheden zal verbeteren.⁵⁵ Deze doelstelling heeft de vooronderstelling in zich dat de cultuur binnen de accountantsorganisatie niet goed is en verbetering behoeft. En hoewel er maatschappelijke consensus lijkt te bestaan over de noodzaak van cultuurverandering en het nut van de invoer van een intern toezichtsorgaan binnen de accountantsorganisatie merk ik op dat (wetenschappelijke) onderbouwing voor deze aanname voornamelijk ontbreekt.⁵⁶ Zo is op het moment van opstellen van de MvT bij de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties bijvoorbeeld al wel het AFM-onderzoek naar de opzet van de door de OOB-accountantsorganisatie beoogde cultuurverandering verschenen, maar ontbreken de onderzoeksresultaten die zien op de werking en naleving ervan in de praktijk.⁵⁷ Bovendien bevat de doelstelling bij art. 22a Wta een mijns inziens opmerkelijke tegenstrijdigheid in borging van het lange termijn beleid dat (gelijktijdig) gericht is op cultuurverandering. Hoewel het veranderen van de cultuur een tijdrovend proces kan, en waarschijnlijk zal, zijn, is – naar mijn mening – lange termijn beleid dat zich richt op verandering geen duurzaam beleid. Het is voor de OOB-accountantsorganisatie beter om het lange termijn beleid te richten op hetgeen beoogd wordt te bereiken. Veranderen zou daarbij niet het doel maar het middel moeten zijn om te komen tot een cultuur waarin kwaliteit centraal staat.

Juist bij het voorstel tot invoer van een onafhankelijk intern toezichtsorgaan binnen een accountantsorganisatie zou (wetenschappelijke) onderbouwing voor die invoering op zijn plaats zijn omdat een accountantsorganisatie een bijzonder type organisatie is. Zoals ik hiervoor (par. 4.3.) al aanstipte is de (openbare) maatschap van oudsher de rechtsvorm van de accountant als vrije beroepsbeoefenaar.⁵⁸ In de hedendaagse praktijk komt de rechtsvorm maatschap nog maar weinig voor, nog slechts 6% van de accountantsorganisaties maakt

55. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 5-6 en p. 18-22. Samen met Boonzaaijer en In 't Veld merkte ik eerder op dat het een logische keuze is dat de wetgever zich richt op maatregelen die de accountantsprestatie op afgeleide wijze positief beïnvloeden omdat het aantal incidenten daardoor naar verwachting zal verminderen waardoor de prestatiekloof verkleint. Zie Boonzaaijer, Eijkelenboom en In 't Veld 2016, p. 271. Een ander voorbeeld van (indirecte) beïnvloeding van de kwaliteit van de oordeelsvorming van accountants is te vinden in de inrichting van human resource management bij accountantsorganisaties. Zie: Klüth 2010, p. 246.

56. Zie bijvoorbeeld het rapport 'In het publiek belang' (NBA 2014) waarin nadrukkelijk aandacht is voor cultuurverandering en verbetering binnen de accountantsorganisatie.

57. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 5-6. Het AFM onderzoek naar de werking van de verander- en verbetertrajecten in de praktijk is in de zomer van 2017 verschenen, zie AFM 2017b.

58. Zie Tervoort 2015, p. 13.

gebruik van deze rechtsvorm.⁵⁹ De *maatschapsstructuur* is echter nog wel herkenbaar bij veel accountantsorganisaties.⁶⁰ Zo wordt de functie van maat vervuld door praktijkvennootschappen waar accountants direct of indirect 100% van de aandelen in houden.⁶¹ De MCA duidt de maatschapsstructuur als ‘wicked problem’, een van de onderbelichte oorzaken van de problemen binnen de accountancysector.⁶² De MCA noemt hierbij de wrijving die kan bestaan bij de winstverdeling tussen de controle- en adviespraktijk binnen de organisatie en de negatieve impact die het verdien- en businessmodel op het gedrag van accountants kan hebben.⁶³ Het besturingsmodel van een accountantsorganisatie waarin partners tegelijk zowel aandeelhouder, bestuurder en beroepsbeoefenaar (kunnen) zijn, kan frictie veroorzaken vanwege de verschillende, soms botsende, belangen die met elk van deze rollen samenhangen. Door het stellen van wettelijke vereisten aan de bedrijfsvoering van de accountantsorganisatie wordt getracht tegenstrijdige belangen te mitigeren alsmede de controlewerkzaamheden van de accountant te ondersteunen en zo (indirect) bij te dragen aan de ontwikkeling van de kwaliteit van de controlewerkzaamheden. Maatregelen op het gebied van governance worden, veelvuldig gebruikt door de wetgever mede omdat ze geaccepteerd worden door betrokkenen en geacht worden een positief effect teweeg te brengen.⁶⁴ In hoofdstuk 7 ga ik nader in op de voor- en nadelen van de maatschapsstructuur en de doelmatig- en doeltreffendheid van het invoeren van onafhankelijk intern toezichtsorgaan bij Nederlandse OOB-accountantsorganisaties.

5.3.1 *Inrichting stelsel intern toezicht*

De wettelijke vereisten voor het stelsel van onafhankelijk intern toezicht voor accountantsorganisaties zijn opgenomen in het omvangrijke artikel 22a Wta. Een OOB-accountantsorganisatie dient op grond van lid 1 van dit artikel te beschikken over een stelsel van onafhankelijk intern toezicht op het beleid en

-
59. Blijkens het AFM vergunningenregister – te raadplegen op afm.nl – hebben 18 van de 291 (6%) Nederlandse accountantsorganisaties de rechtsvorm maatschap op 10 augustus 2018.
60. Maatschapsstructuren duidde ik hiervoor (par. 4.3.) als samenwerkingsverbanden van accountants die gehuld zijn in een kapitaalvennootschappelijk jasje maar de kenmerken dragen van de maatschap.
61. Zie Tervoort 2015, p. 13, die deze trend signaleert. Zie in lijn hiermee Van der Waals die concludeert dat de maatschap “klassiek en expliciet geschikt [is] voor beroepsuitoefening” en daarnaast “een organisatiestructuur [biedt] die van nature gericht is op gelijkwaardige samenwerking (platte organisatiestructuur). Tevens is ze (zeer) flexibel in te richten en daarmee aan te passen aan de specifieke wensen van de beroepsbeoefenaren.” Van der Waals 2017, p. 284.
62. Zie bijv. MCA 2016, p.14 en 65. De MCA duidt het partnermodel hier als ‘wicked problem’, een lastig bespreekbaar en lastig oplosbaar probleem. “Accountantskantoren moeten qua besturing meer gaan lijken op normale bedrijven.” Stelt de AFM in een artikel uit 2014 in het Het Financieele Dagblad, zie Piersma 2014a.
63. MCA 2016, p. 14 en p. 67.
64. Pargendler 2016, p. 361, p. 401.

ENKELE KWALITEITSBEVORDERENDE MAATREGELEN

de algemene gang van zaken van de accountantsorganisatie. De OOB-accountantsorganisatie krijgt de vrijheid om het stelsel van intern toezicht in te richten op de wijze die past binnen haar organisatie. Wel zijn in de leden 2 t/m 9 van art. 22a Wta minimumvereisten opgenomen waar het stelsel aan moet voldoen. Zo dient de OOB-accountantsorganisatie die onderdeel uitmaakt van een netwerk op grond van art. 22a lid 2 Wta het stelsel van intern toezicht zodanig in te richten dat het stelsel ook betrekking heeft op het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland dat invloed uitoefent op het beleid van de accountantsorganisatie.⁶⁵ En dient het stelsel op grond van art. 22a lid 3 Wta tenminste een orgaan van intern toezicht te bevatten.⁶⁶

Het vereiste om het stelsel zodanig in te richten dat het ook betrekking heeft op het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland dat invloed uitoefent op het beleid van de accountantsorganisatie, is vanuit de optiek van de wetgever begrijpelijk. De maatregel zou immers zijn doel voorbij schieten indien het beleid van de OOB-accountantsorganisatie in een hiërarchisch hoger gelegen orgaan binnen het nationale netwerk bepaald wordt, terwijl het stelsel van intern toezicht slechts ziet op de (lager gelegen) accountantsorganisatie.⁶⁷ Vrijwel alle OOB-accountantsorganisaties zijn echter lid van een nationaal én internationaal netwerk.⁶⁸ De inrichtingsvereisten voor het stelsel van onafhankelijk intern toezicht uit art. 22a lid 2 Wta gaan voorbij aan het feit dat het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland binnen het

65. Art. 22a lid 2 Wta. Zie nader over het stelsel van intern toezicht en de juridische vormgeving van het nationale netwerk van de OOB-accountantsorganisatie hoofdstuk 8. Duiding van de term ‘stelsel van intern toezicht’ ontbreekt overigens in de MvT bij het Wet aanvullende maatregelen (*Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3). Met de keuze voor de term ‘stelsel van intern toezicht’ met daarbinnen tenminste een orgaan van intern toezicht, schept de wetgever ruimte voor initiatieven van OOB-accountantsorganisaties op het gebied van de interne governance die verder reiken dan een orgaan van intern toezicht. De inkleuring van het stelsel van intern toezicht valt onder de reikwijdte van de Wta – en daarmee onder toezicht van de AFM.

66. Met de keuze voor de term ‘stelsel van intern toezicht’ met daarbinnen tenminste een orgaan van intern toezicht, schept de wetgever ruimte voor initiatieven van OOB-accountantsorganisaties op het gebied van de interne governance die verder reiken dan een orgaan van intern toezicht. De inrichting van het stelsel van intern toezicht valt onder de reikwijdte van de Wta – en daarmee onder toezicht van de AFM.

67. Uit de MvT volgt dat het doel van de invoer van het onafhankelijk intern toezichtorgaan is dat het ‘meer waarborgen [biedt] voor een lange termijn beleid van de accountantsorganisatie dat gericht is op het effectief doorvoeren van noodzakelijke cultuurveranderingen en op de kernkwaliteiten als integriteit, onafhankelijkheid en vakbekwaamheid’. Zie *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 5.

68. Een netwerk is een samenwerkingsverband dat bijvoorbeeld onder een gemeenschappelijke merknaam naar buiten treedt en winst en kosten deelt, zie art. 1 lid 1 onder j Wta. In de MvT wordt ook opgemerkt dat het beleid van de OOB-accountantsorganisaties in veel gevallen in een ander onderdeel van het netwerk wordt bepaald, met art. 22a lid 2 Wta wordt getracht dit te ondervangen, *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 18. Zie nader par. 7.3.

HOOFDSTUK 5

internationale netwerk niet het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel hoeft te zijn. Daarnaast valt ook het nationale netwerk van de accountantsorganisatie waarbinnen zich geen Nederlandse rechtspersonen bevinden buiten de reikwijdte van de bepaling. In de praktijk is EY de enige OOB-accountantsorganisatie waar een Nederlandse rechtspersoon in het (nationale) netwerk ontbreekt wat tot gevolg heeft dat EY deze maatregel zou kunnen ontwijken.⁶⁹ Dat het de Nederlandse wetgever aan de bevoegdheid ontbreekt om wettelijke vereisten te stellen aan de structuur van niet-Nederlandse vennootschappen die zich veelal buiten het nationale netwerk bevinden is logisch. Wel blijft het daarom de vraag of en in hoeverre het stelsel van intern toezicht dat toeziet op de Nederlandse accountantsorganisatie in de praktijk daadwerkelijk effectief en daadkrachtig kan zijn. Dat hangt immers in grote mate af van de beleidsvrijheid die het orgaan van intern toezicht uit het Nederlandse netwerk binnen het internationale netwerk heeft.

De effectiviteit van het stelsel van intern toezicht wordt echter niet alleen beïnvloed door de positie van de accountantsorganisatie binnen het nationale en internationale netwerk. Ook binnen het nationale netwerk kan een spanningsveld ontstaan door de samenloop van de controlediensten met andere diensten zoals juridische en fiscale adviesdiensten.⁷⁰ Een gevolg van de invoer van het stelsel van intern toezicht op het hiërarchisch hoogste niveau van het nationale netwerk is dat het toezicht van het orgaan van intern toezicht zich richt op het bestuur en beleid van het gehele netwerk en niet specifiek op dat van de accountantsorganisatie. Door het ontbreken van de (directe) invloed van het orgaan van intern toezicht op het bestuur van de accountantsorganisatie kan de invloed op het beleid van de accountantsorganisatie en kwaliteit van de wettelijke controle mogelijk beperkt(er) zijn dan zij was geweest als het orgaan van intern toezicht

69. Hijink stipte deze lacune in het recht al aan bij de bespreking van het rapport 'In het publiek belang', zie Hijink 2014, paragraaf 3.3. In de maatregelen uit het rapport 'In het publiek belang' werd voor de invoering van een raad van commissarissen bij een accountantsorganisatie aangesloten bij de bepalingen uit de Nederlandse Corporate Governance Code en het commune vennootschapsrecht. In zijn bijdrage merkte Hijink op dat hij verwachtte dat de verplichting tot invoer van een raad van commissarissen bij een accountantsorganisatie in de praktijk geen evenwichtige machtsverdeling tot gevolg zal hebben omdat de maatschapsstructuur van de accountantsorganisatie anders is dan de structuur van conventionele (kapitaal)vennootschappen. Zie nader over het orgaan van intern toezicht binnen het nationale netwerk en de bevoegdheden van de leden van het orgaan van intern toezicht binnen de maatschapsstructuur van de accountantsorganisatie hoofdstuk 7.

70. De AFM heeft in een onderzoek ook aan accountantsorganisaties gevraagd om te onderzoeken welke spanningen binnen het nationale en internationale netwerk van de accountantsorganisatie bestaan, AFM 2015b, p. 17.

ENKELE KWALITEITSBEVORDERENDE MAATREGELEN

dichter bij het bestuur van de accountantsorganisatie gepositioneerd zou worden. En een mogelijk grotere uitdaging doet zich voor wanneer de belangen of doelstellingen van de accountantsorganisatie en de rest van het netwerk van elkaar afwijken, of tegengesteld, zijn. Kan en mag dan van het orgaan van intern toezicht verwacht worden dat zij het bestuur adviseert de belangen van de accountantsorganisatie te laten prevaleren boven die van het gehele netwerk? Ik meen van niet. Een raad van commissarissen heeft immers tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. En de raad van commissarissen staat het bestuur met raad ter zijde.⁷¹ Doordat het orgaan van onafhankelijk intern toezicht is gepositioneerd op het hiërarchisch hoogste niveau van het netwerk heeft dit tot gevolg dat de reikwijdte van ‘vennootschap en de met haar verbonden onderneming’ meer omvat dan de accountantsorganisatie. De uit artikel 34f lid 1 Bta voortvloeiende aanvulling op de verplichtingen uit art. 22a Wta dat de leden van het orgaan van intern toezicht bij het vervullen van hun taak zich dienen te richten “naar het belang van de accountantsorganisatie en de met haar verbonden onderneming en het publieke belang” doet hier mijns inziens niet aan af.

De positie van de accountantsorganisatie binnen het nationale en internationale netwerk zal de effectiviteit van deze bepaling in de praktijk beïnvloeden. De wijze waarop de plicht door de Nederlandse OOB-accountantsorganisatie wordt ingevuld om een stelsel van intern toezicht binnen het netwerk te implementeren is hierbij van belang. De OOB-accountantsorganisatie zal zowel het nationale als het, indien van toepassing, internationale netwerk mee moeten nemen in dit veranderproces en moeten overtuigen van de wenselijkheid van een stelsel van intern toezicht alsmede de noodzaak om het orgaan binnen het stelsel de bevoegdheden en ruimte te geven om aan haar (wettelijke) verplichtingen te kunnen voldoen. Wellicht ten overvloede wijs ik erop dat er geen plicht voor de accountantsorganisaties bestaat om het stelsel van onafhankelijk intern toezicht omvangrijker te maken dan een orgaan van onafhankelijk intern toezicht.

71. Zie bijv. art. 2:140/2:250 lid 2 BW. Zie nader over de raad van commissarissen onder meer Asser/Maeijer en Kroeze 2-I* 2015 en het proefschrift van Blanco Fernández (1993).

HOOFDSTUK 5

5.3.2 *Samenstelling orgaan van intern toezicht*

Het orgaan van intern toezicht dient uit ten minste drie natuurlijke personen te bestaan.⁷² De wetgever gebruikt de neutrale term ‘orgaan van intern toezicht’ zodat de bepalingen uit art. 22a Wta van toepassing zijn ongeacht de rechtsvorm van de accountantsorganisatie en de naam die de accountantsorganisatie aan het orgaan van intern toezicht geeft.⁷³ De personen die belast zijn met het interne toezicht dienen geschikt te zijn in verband met de uitoefening van dit toezicht.⁷⁴ Met de geschiktheidstoets is het de bedoeling dat mede door de toezichthouder wordt geborgd dat het intern toezichtsorgaan als geheel als ook de individuele personen die belast worden met het interne toezicht de juiste prioriteiten stellen, ter zake kundig zijn en elkaar aanvullen, zodat alle noodzakelijke competenties en vaardigheden binnen het intern toezichtsorgaan aanwezig zijn.⁷⁵ De wetgever geeft de AFM de bevoegdheid om nadere maatstaven aan de open geschiktheidsnorm te verbinden om zo op maat gesneden maatstaven te kunnen formuleren, afhankelijk van het concrete geval. Ruimte voor

72. Art. 22a lid 3 Wta. Een robo-commissaris is daardoor expliciet uitgesloten van plaatsnemen in het intern toezichtsorgaan. Zie in dit verband de uitwerking van de prikkelende voordracht van Hijink op het Van der Heijden Congres 2017 met als thema “Toezicht” – die verschenen is in de gelijknamige bundel – waarin hij de mogelijkheden van de robo-commissaris in het (Nederlands) recht verkent, Van Solinge e.a. 2018, p. 118-120.

73. Bij de B.V. en de N.V. is het toezichthoudend orgaan een ‘raad van commissarissen’ genoemd met daarop van toepassing zijnde wettelijke bepalingen. Bij de stichting, vereniging en coöperatie wordt onder meer de term ‘raad van toezicht’ gebruikt voor het toezichthoudend orgaan. Onder accountantsorganisaties komen echter diverse rechtsvormen voor. Een van de 53 maatregelen die de werkgroep Toekomst accountantsberoep opstelde ziet op de invoer van een ‘raad van commissarissen’. De werkgroep onderbouwt haar keuze voor de invoer van een raad van commissarissen op het niveau van de Nederlandse topholding door te stellen dat de accountantsorganisatie integraal onderdeel is van de gehele organisatie en instelling van een raad van commissarissen de governance verstevigt. Daarnaast draagt invoer van een raad van commissarissen bij aan het begrip van buitenstaanders voor de interne toezichtstructuur. De werkgroep merkt op dat de raad van commissarissen van een accountantsorganisatie niet volledig gelijk kan zijn aan die van een conventionele vennootschap. Het is derhalve opvallend dat de Werkgroep voor de invulling van de taken en bevoegdheden van de raad van commissarissen expliciet aansluit bij de bepalingen uit de Nederlandse Corporate Governance Code. Zie NBA 2014, p. 43 (maatregel 2.1 t/m 2.8). Zie in dit verband ook Schieman die betoogt dat er rechtegens geen problemen zijn bij op de raad van commissarissen gelijkende gremia en hun taakvervulling bij de stichting, immers niet het etiket maar de inhoud is van belang. Van Solinge e.a. 2018, p. 59-61.

74. Art. 16 lid 5 Wta.

75. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 4 en 17.

ENKELE KWALITEITSBEVORDERENDE MAATREGELEN

maatwerk klinkt positief maar heeft als keerzijde dat het de AFM ruimte biedt voor ‘zwalken’ waardoor de rechtszekerheid in het geding kan komen.⁷⁶ Daarbij is het op zijn minst opmerkelijk dat de toezichthouder expliciet de ruimte krijgt voor maatwerk, terwijl het stelsel van intern toezicht zo uniform mogelijk binnen de OOB-accountantsorganisaties ingepast dient te worden.⁷⁷ Tevens is de rechtsbescherming van de op geschiktheid getoetste individu, alsmede van de accountantsorganisatie, een punt van aandacht. De geschiktheidstoetsingen geven de AFM mogelijk de prikkel tot informele handhaving. Indien een accountantsorganisatie of het individu namelijk kennis heeft van naderende ongeschiktheid alvorens het formele AFM-toetsingsresultaat binnen is, zal hier mogelijk een ‘afschrikwekkende’ werking vanuit gaan. De accountantsorganisatie en/of het te toetsen individu zullen daardoor mogelijk gestimuleerd worden tot het intrekken van de beoogde benoeming om zo ‘aftoetsing’ met het risico op reputatieschade te voorkomen. Gevolg daarvan is dat de AFM geen formeel besluit hoeft te nemen waardoor ook geen onafhankelijk (derden) oordeel ingewonnen kan worden wat de rechtsbescherming schaadt. Overigens impliceert ‘aftoetsing’, of een (informeel) verzoek tot intrekking van de beoogde benoeming, niet perse dat een individu ongeschikt is. De geschiktheidstoets is immers een relatieve toets waarbij de geschiktheid van – de rol en (toegevoegde) waarde van het individu binnen – het orgaan net zo van belang is als de individuele geschiktheid.

De leden van het intern toezichtsorgaan dienen op grond van art. 22a lid 4 Wta onafhankelijk te zijn van de beleidsbepalers van de accountantsorganisatie en van de personen die stemrechten in de accountantsorganisatie houden.

76. Zie ook In 't Veld die in dit verband (terecht) wijst op de door de Commissie-Ottow aangedragen aandachtspunten bij de transparantie en verduidelijkingsmogelijkheden bij toetsingen op geschiktheid van dagelijks beleidsbepalers bij financiële ondernemingen, In 't Veld 2017, par. 3.1.

77. Zo staat in de MvT bij de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties: “De voorwaarden die worden gesteld aan het stelsel van onafhankelijk intern toezicht beogen onder meer te waarborgen [...] dat dit stelsel op een zo uniform mogelijke wijze wordt vormgegeven bij alle vergunninghoudende oob-accountantsorganisaties.” *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 6. Tevens worden via art. 22a lid 9 Wta bij of krachtens AMvB nadere regels gesteld aan het stelsel van onafhankelijk intern toezicht. Waarbij uit sub a volgt dat de aanvullende regels in ieder geval betrekking hebben op de inrichting van het stelsel van onafhankelijk intern toezicht en de in dat verband aan de onafhankelijkheid van de leden van het orgaan te stellen eisen. In de toelichting op lid 9 wordt hierover opgemerkt dat door het stellen van de nadere regels “wordt gewaarborgd dat het stelsel van onafhankelijk intern toezicht voldoet aan een aantal randvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor effectief en onafhankelijk toezicht en wordt een zekere mate van uniformiteit van het stelsel van intern toezicht bewerkstelligd, zonder dat een rechtsvorm wordt voorgeschreven aan de accountantsorganisatie”, *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 22.

Ook dienen zij onafhankelijk te zijn van de beleidsbepalers van het hiërarchisch hoger gelegen onderdeel van het netwerk waarop het stelsel van onafhankelijk intern toezicht betrekking heeft en de personen die stemrechten in dat onderdeel houden. Indien de accountantsorganisatie onderdeel is van een internationaal netwerk dan biedt de wet de ruimte – om onder voorwaarden – af te wijken van de onafhankelijkheidsvereisten. Maximaal één lid van het intern toezichtsorgaan, niet zijnde de voorzitter, mag gelieerd zijn aan het internationale netwerk van de accountantsorganisatie op grond van art. 22a lid 5 Wta. Indien de OOB-accountantsorganisatie van deze mogelijkheid gebruik maakt, blijven voor dat lid ook de in lid 4 genoemde onafhankelijkheidsvereisten van toepassing.⁷⁸ Hoewel het uit (de geest van) de wetsbepaling volgt, zou de uitzonderingssituatie van art. 22a lid 5 Wta in mijn optiek aan duidelijkheid winnen indien de wetgever het van toepassing blijven van de vereisten uit art. 22a lid 4 Wta expliciet zou opnemen in lid 5. Uit art. 19 lid 2 Wta vloeit voort dat de leden van het orgaan van intern toezicht ook onafhankelijk dienen te zijn van de controlecliënten van de accountantsorganisatie. Leden van het orgaan van intern toezicht mogen drie jaar voorafgaande aan hun benoeming niet werkzaam zijn geweest voor, of dagelijks beleidsbepaler geweest zijn bij de accountantsorganisatie. Tevens mogen de leden van het orgaan van intern toezicht drie jaar voorafgaand aan en tijdens hun benoeming geen stemrechten of andere financiële belangen in de accountantsorganisatie of het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel houden.⁷⁹ In het Bta wordt een nadere invulling aan de onafhankelijkheidsvereisten voor de leden van het intern toezichtsorgaan gegeven.⁸⁰ Zo kunnen leden van het intern toezichtsorgaan alleen benoemd worden indien zij ten minste drie jaar voorafgaand aan hun functie in het toezichthoudend orgaan (i) niet werkzaam zijn geweest voor, (ii) geen onderdeel uitgemaakt hebben van de dagelijkse leiding van en (iii) geen stemrechten of financiële belangen hebben gehad in, de accountantsorganisatie of het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland.⁸¹ Tijdens de periode dat de leden van het intern toezichthoudend orgaan van de accountantsorganisatie hun functie uitoefenen mogen zij geen stemrechten of financiële belangen in de accountantsorganisatie houden.⁸² Personen kunnen maximaal voor vier jaar benoemd

78. Zie de toelichting op art. 22a lid 5 Wta waarin dit expliciet wordt opgemerkt, *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 20.

79. Zie art. 34c lid 2 Bta en de nadere toelichting op dit artikel, *Stb.* 2018, 187, p. 3 en p. 18-20.

80. De aanvullende onafhankelijkheidsvereisten uit art. 34c lid 2 sub a en b Bta zijn niet van toepassing op het lid uit het intern toezichtsorgaan dat aan het internationale netwerk gelieerd is, zie art. 34c lid 3 Bta jo. art. 22a lid 5 Wta.

81. Art. 34c lid 2 sub a en b Bta.

82. Art. 34c lid 2 sub c Bta.

ENKELE KWALITEITSBEVORDERENDE MAATREGELEN

worden als lid van het intern toezichtsorgaan met de mogelijkheid deze termijn eenmaal te verlengen met vier jaar.⁸³ Deze termijn is in lijn met de (her) benoemingstermijn voor commissarissen bij beursvennootschappen.⁸⁴

De leden van het orgaan van intern toezicht dienen op zelfstandige en op onafhankelijke wijze hun taken en bevoegdheden uit te kunnen oefenen.⁸⁵ In de nota van toelichting bij het Besluit aanvullende maatregelen accountantsorganisaties staat: “Onafhankelijk intern toezicht op de accountantsorganisatie biedt meer waarborgen voor een langetermijnbeleid van de accountantsorganisatie dat gericht is op het effectief doorvoeren van noodzakelijke cultuurveranderingen en op de kernkwaliteiten als integriteit, onafhankelijkheid en vakbekwaamheid. Hierdoor zal naar verwachting ook de kwaliteit van de wettelijke controle van oob’s verbeteren.”⁸⁶ De praktijk zal uitwijzen in hoeverre deze verwachting zal uitkomen. Het causale verband van deze gevolgtrekking ligt mijns inziens niet per definitie voor de hand. De wenselijkheid van de voor de leden van het orgaan van intern toezicht geldende onafhankelijkheidsvereisten, die via de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties en het Besluit aanvullende maatregelen accountantsorganisaties in de Wta en het Bta zijn opgenomen, is in de praktijk bij implementatie van de maatregelen onderwerp van discussie geweest. De accountantsorganisatie Deloitte Accountants B.V. (‘Deloitte’) beschikte al geruime tijd voorafgaand aan de (wettelijke) verplichting tot invoer van stelsel van onafhankelijk intern toezicht, over een raad van commissarissen.⁸⁷ De raad van commissarissen bij Deloitte bestond uit onafhankelijke, externe leden en een aantal interne leden. Ook na publicatie van de maatregelen uit het rapport ‘In het publiek belang’, waarin onder meer gepleit werd voor een raad van commissarissen waarin maximaal één persoon niet onafhankelijk is, bleef Deloitte vasthouden aan de voor haar vertrouwde structuur.⁸⁸ Zij week daardoor af van de sectorvoorstellen wat resulteerde in een negatieve kanttekening van de AFM in het (organisatiespecifieke) Dashboardonderzoek uit 2015.⁸⁹ Wellicht heeft de maatschappelijke druk na publicatie van de onderzoeksresultaten er mede toe geleid dat Deloitte in het transparantieverslag van 2015/2016 schrijft: “De RvC heeft dit jaar besloten de eerder gekozen beleidslijn – het afwachten van toekomstige wetgeving op het gebied

83. Art. 34d Bta.

84. Zie best practice bepaling 2.2.2. Nederlandse Corporate Governance Code.

85. *Stb.* 2018, 187, p. 9.

86. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 5 en *Stb.* 2018, 187, p. 8.

87. Deloitte Accountants B.V. (Deloitte) kent sinds 2004 een raad van commissarissen, Deloitte Transparantieverslag 2015/2016, p. 10. Deloitte is niet het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel, zie nader par. 7.3.2.

88. Zie NBA 2014, Maatregel 2.2.

89. AFM 2015, p. 55-56.

van structurering van de RvC – los te laten, zoals toegelicht in het RvC verslag. De samenstelling van de RvC wordt daarom per 1 oktober 2016 gewijzigd, in die zin dat de Raad in lijn met de sector voorstellen vanaf dat moment uitsluitend zal bestaan uit externe leden.”⁹⁰ En in het boekjaar 2016/2017 bestond de raad van commissarissen bij – het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel – Coöperatief Deloitte U.A. vervolgens uit vier onafhankelijke leden.⁹¹ Een ander voorbeeld waarbij de invulling van de onafhankelijkheid van de leden van het orgaan van intern toezicht voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet aanvullende maatregelen voor accountantsorganisaties tot vragen leidde is bij de accountantsorganisatie accon avm controlepraktijk B.V. (‘Accon’).⁹² Het netwerk van Accon bestond uit verschillende clusters. Accon vormde samen met de stichting accon avm controlepraktijk, een van de clusters te weten de netwerkorganisatie ‘accon avm adviseurs en accountants’.⁹³ Wat opviel bij Accon is dat de leden van de raad van commissarissen op diverse manieren verbonden waren aan verschillende cluster binnen het netwerk. Accon stelde in haar transparantieverlag dat de clusters binnen het netwerk juridisch gezien strikt gescheiden waren.⁹⁴ Hierbij kan echter de vraag gesteld worden in hoeverre personen die in de praktijk meerdere rollen vervullen als commissaris of bestuurder in de verschillende clusters van het netwerk als onafhankelijk geduid kunnen worden.⁹⁵ De definitie van netwerk is in 2008 in de Wta opgenomen omdat “voor de onafhankelijkheid van de accountant het oordeel van de «objectieve, redelijke en geïnformeerde derde partij» doorslaggevend moet zijn.”⁹⁶ De commissarissen

-
90. Deloitte Transparantieverlag 2015/2016, p. 49. In Deloitte Transparantieverlag 2016/2017 wordt nogmaals benadrukt dat de raad van commissarissen in navolging van de sectormaatregelen (NBA 2014) zal bestaan uit onafhankelijke leden (p. 46).
91. Deloitte Transparantieverlag 2016/2017, p. 46.
92. In maart 2019 heeft Accon bekend gemaakt haar OOB-vergunning uiterlijk 30 juni 2019 om te laten zetten in een niet-OOB-vergunning, zie aconavm.nl.
93. “accon■avm controlepraktijk B.V. en de stichting accon■avm controlepraktijk behoren tot de netwerkorganisatie accon■avm adviseurs en accountants.” (Transparantieverlag Accon 2016, p. 18.).
94. Transparantieverlag Accon 2016, p. 18.
95. In vergelijking met best practice bepalingen 2.1.7 en 2.1.8 Nederlandse Corporate Governance Code lijken de commissarissen wel onafhankelijk te zijn. Afgevraagd kan worden of het opereren binnen dezelfde netwerkorganisatie niet gelijk gesteld dient te worden aan het opereren in een gelieerde vennootschap in de zin van art. 5:48 Wft, waar best practice bepaling 2.1.8 naar verwijst.
96. *Kamerstukken II, 2007/08, 31270, 15, p.3.* De definitie van netwerk – art. 1 lid 1 onder j Wta – is door amendement Irrgang en Vos (*Kamerstukken II, 2007-2008, 31270, 15*) opgenomen in het wetsvoorstel dat werd opgesteld naar aanleiding van de implementatie van Richtlijn 2006/473/EG (*Kamerstukken II, 2007/08, 31270, 2*). Het amendement is met algemene stemmen aangenomen en meegenomen met de wijzigingen van de Wta in 2008, *Stb.* 2008, 243.

ENKELE KWALITEITSBEVORDERENDE MAATREGELEN

bij Accon zijn wellicht in staat om op onafhankelijke wijze toezicht te houden op het bestuur doordat de clusters binnen het netwerk formeel juridisch gescheiden zijn. Toch hebben de commissarissen op zijn minst de schijn van afhankelijkheid tegen. Op 30 juni 2018, de dag voor inwerkingtreding van de Wet aanvullende maatregelen, heeft Accon haar statuten en juridische structuur gewijzigd zodat deze (schijn van) afhankelijkheid werd opgeheven.

Met betrekking tot de onafhankelijkheidsvereisten die aan de leden van het orgaan van onafhankelijk intern toezicht worden gesteld merkten deelnemers van de rondetafelbijeenkomst op dat het in de praktijk een uitdaging is om (geschikte) leden voor het toezichthoudend orgaan van de accountantsorganisatie te vinden.⁹⁷ Bevordering van de kwaliteit van de wettelijke controle vereist niet alleen kennis van de controlewerkzaamheden maar om effectief te kunnen zijn dienen leden van het orgaan van intern toezicht ook kennis van en inzicht in de organisatie te bezitten.⁹⁸

Het intern toezichtsorgaan heeft op grond van art. 22a lid 6 Wta een bindend, repeterend voordrachtsrecht voor de benoeming van de beleidsbepalers van de accountantsorganisatie of van het netwerk waarop het stelsel van intern toezicht betrekking heeft, met uitzondering van de gevallen waarin het structuurregime op de accountantsorganisatie van toepassing is.⁹⁹ Indien een accountantsorganisatie niet kan voldoen aan de vereisten voor benoeming kan zij hiervoor ontheffing aanvragen bij de AFM.¹⁰⁰ Om de ontheffing te verkrijgen dient de OOB-accountantsorganisatie ten eerste aan te tonen dat zij niet aan de vereisten voor het bindende, repeterende voordrachtsrecht uit art. 22a lid 6 Wta kan voldoen en ten tweede dat zij de doelstellingen die met het stelsel van intern toezicht beoogd worden op andere wijze bereikt. De tekst uit de wetsbepaling wijkt hiermee af van de toelichting op deze bepaling. In de toelichting staat dat de accountantsorganisatie dient aan te tonen dat de doeleinden van het stelsel van onafhankelijk intern toezicht op andere wijze worden gewaarborgd.¹⁰¹ Aantonen dat de accountantsorganisatie de juiste waarborgen binnen het stelsel van intern toezicht heeft opgenomen is een inspanningsverplichting voor de accountantsorganisatie terwijl aantonen dat de doelstellingen bereikt worden

97. De geschiktheidstoets (art. 16 Wta), en het risico op reputatieschade en aansprakelijkheid bij accountantsorganisaties bemoeilijken het vinden van geschikte leden voor het orgaan van intern toezicht mogelijk ook.

98. Postma en Van Ees 2004, p. 407.

99. Wanneer het structuurregime van toepassing is geldt de dwingendrechtelijke bepaling dat de raad van commissarissen de bestuurders van de vennootschap benoemd o.g.v. art. 2:162 BW/2:272 BW.

100. Art. 22a lid 8 Wta.

101. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 22.

een resultaatsverplichting voor de accountantsorganisatie oplevert. De toelichting bij en tekst van de wet zouden op dit punt met elkaar in overeenstemming gebracht moeten worden. Uit de MvT blijkt dat met het onafhankelijk intern toezicht op accountantsorganisaties wordt beoogd om: “meer waarborgen te bieden voor een langetermijnbeleid van de accountantsorganisatie dat gericht is op het effectief doorvoeren van noodzakelijke cultuurveranderingen en op kernkwaliteiten als integriteit, onafhankelijkheid en vakbekwaamheid”¹⁰² waardoor “naar verwachting ook de kwaliteit van de wettelijke controle [zal] verbeteren”.¹⁰³ De doelstellingen die met het stelsel van intern toezicht beoogd worden, zijn niet alleen omvangrijk maar ook complex, ze houden de beroepsgroep, wetgever en ook de wetenschap al jaren bezig. Daarnaast kunnen de doelstellingen tekstueel aan duidelijkheid winnen.¹⁰⁴ Voor de accountantsorganisatie die beoogt een vrijstelling te verkrijgen van de verplichting uit lid 6 is het lastig, zo niet onmogelijk, om aan te tonen dat zij de doelstellingen van het stelsel van onafhankelijk intern toezicht op andere wijze bereikt (resultaatsverplichting). De wettekst zou daarom gewijzigd moeten worden om in plaats van een resultaatsverplichting, in lijn met de toelichting een inspanningsverplichting van de accountantsorganisatie te vragen.

In art. 22a lid 7 BW staan de wettelijke taken en bevoegdheden van het orgaan van intern toezicht. Zij houdt toezicht op het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie (sub a), staat de beleidsbepalers van de accountantsorganisatie of de beleidsbepalers van het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland met raad ter zijde (sub b) en is bevoegd deze personen te allen tijde te schorsen en te ontslaan (sub c).¹⁰⁵ Het gebruik van het woord ‘of’ in sub b en c van art. 22a lid 7 Wta – alsook in art. 22a lid 6 Wta – is, gezien de toelichting bij dit artikel, opmerkelijk. In de toelichting staat: “De overgrote meerderheid van de huidige accountantsorganisaties met een oobvergunning maakt deel uit van een netwerk. Daardoor is het mogelijk dat het beleid *mede* in een ander onderdeel van het netwerk wordt bepaald. [...] In dat geval dient het stelsel van intern toezicht zodanig te worden ingericht dat het *ook* betrekking heeft op het binnen het netwerk hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel met zetel in Nederland dat invloed uitoefent op het beleid van de accountantsorganisatie.”¹⁰⁶ [cursivering EVAE] De wetgever neemt, mijns

102. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 18 en in soortgelijke zin p. 5.

103. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 5.

104. Zo kan er bijvoorbeeld bij de wijze waarop de doelstelling nu is omschreven afgevraagd worden op wie de kernkwaliteiten van toepassing zijn. Doelt de wetgever op de individuele accountant, de accountantsorganisatie of het netwerk?

105. Een accountantsorganisatie dient te beschikken over een stelsel van kwaliteitsbeheersing op grond van art. 18 Wta.

106. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 18.

ENKELE KWALITEITSBEVORDERENDE MAATREGELEN

inziens, als uitgangspunt dat het beleid van de accountantsorganisatie binnen de accountantsorganisatie wordt bepaald. En dat, indien de accountantsorganisatie onderdeel uitmaakt van een netwerk, het beleid tevens beïnvloed kan worden door een ander netwerkonderdeel. Blijkens de toelichting dient het stelsel van intern toezicht betrekking te hebben op de accountantsorganisatie en op eventuele netwerkonderdelen die van invloed kunnen zijn op het beleid van de accountantsorganisatie. Met dit uitgangspunt van de wetgever in gedachten dienen de taken van het orgaan van intern toezicht uit art. 22a lid 7 sub b en c Wta mijns inziens dan ook niet als “of/of” maar als “en/of” geïnterpreteerd te worden. Zowel de beleidsbepalers van de accountantsorganisatie als die van hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel vallen in mijn optiek dan ook onder de reikwijdte van de bevoegdheden van het orgaan van intern toezicht. De wetgever licht voorts toe dat het orgaan van intern toezicht met de bevoegdheid tot schorsing en ontslag over meer armslag beschikt om beleidsbepalers die onvoldoende functioneren zo nodig per direct op non actief te kunnen stellen.¹⁰⁷ De bevoegdheid tot schorsing en ontslag van beleidsbepalers door het orgaan van intern toezicht is aanvullend op die van de algemene vergadering op grond van art. 2:134/2:244 lid 1 BW indien het structuurregime niet van toepassing is. Bij toepassing van het structuurregime dient de raad van commissarissen alvorens hij overgaat tot ontslag van een bestuurder op grond van art. 2:162/2:272 BW de algemene vergadering te horen over het voorgenomen ontslag. Anders dan in art. 22a lid 6 Wta ontbreekt in art. 22a lid 7 Wta echter een expliciete verwijzing naar de mogelijke toepassing van de vereisten voor het structuurregime. Indien het structuurregime van toepassing is op de accountantsorganisatie dient het orgaan van intern toezicht bij een voorgenomen ontslag van de beleidsbepalers op grond van art. 22a lid 7 sub c Wta mijns inziens de bepalingen uit art. 2:162/2:272 BW in acht te nemen en de algemene vergadering te horen alvorens over te kunnen gaan tot ontslag van de beleidsbepaler.

Op grond van art. 22a lid 7 sub d Wta zijn in art. 34e Bta nadere taken en bevoegdheden aan het intern toezicht toebedeeld en zijn de onderwerpen waarover het intern toezichtsorgaan dient te worden geïnformeerd nader ingevuld.¹⁰⁸ Blijkens de toelichting bij het Besluit aanvullende maatregelen accountantsorganisaties zijn de door de sector voorgestelde maatregelen uit het rapport ‘In het publiek belang’ van invloed geweest op de invulling van de taken en bevoegdheden van het orgaan van intern toezicht.¹⁰⁹ Deze invloed is onder meer

107. In de toelichting wordt de mogelijke toepassing van het structuurregime wel vermeld. Zie *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 21-22.

108. Zie art. 22a lid 7 sub d respectievelijk lid 9 sub b Wta en voorts art. 34e Bta, *Stb.* 2018, 187, p. 20-22.

109. Zie *Stb.* 2018, 187, p. 20.

HOOFDSTUK 5

zichtbaar in de verplichting voor het orgaan belast met het interne toezicht om een voorstel voor de hoogte en samenstelling van de beloning van de personen die het dagelijks beleid bepalen op te stellen.¹¹⁰ Het orgaan van intern toezicht heeft op grond van art. 34e Bta diverse goedkeuringsrechten gekregen ten aanzien van besluiten van de beleidsbepalers die zien op onder meer het beloningsbeleid van medewerkers van de accountantsorganisatie, schorsing en ontslag van de bij de accountantsorganisatie werkzame externe accountants en het beleid ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing.¹¹¹ Een opvallende zinsnede in de toelichting op het goedkeuringsrecht van het orgaan van intern toezicht bij ontslag van de externe accountant is dat accountantsorganisaties de reikwijdte van deze bevoegdheid zelf dienen uit te breiden naar alle partners die binnen de controlepraktijk werkzaam zijn om op dit punt overeen te stemmen met de sectorvoorstellen.¹¹² Door het benadrukken van het verschil in reikwijdte tussen de maatregelen in het besluit en de sectorvoorstellen lijkt de wetgever de sector hier niet alleen op te willen attenderen maar mogelijk ook te willen stimuleren om de sectorvoorstellen na te volgen. Dit lijkt mij onwenselijk gezien de status en wijze van totstandkoming van de sectorvoorstellen.¹¹³

Het toezicht dat het orgaan van intern toezicht dient te houden op het stelsel van kwaliteitsbeheersing dient zich niet te beperken tot het (achteraf) toetsen van de wijze waarop het bestuur van de accountantsorganisatie de waarborgen voor de kwaliteit van de uitvoer van de wettelijke controlewerkzaamheden

110. Zie art. 34e lid 2 Bta en de toelichting *Stb.* 2018, 187, p. 21 en maatregel 2.3 NBA 2014, p. 43.

111. Art. 34e lid 3 sub d, b en a Bta. Door Bier worden deze taken geduid als de ‘werkgevers-taak’, Bier 2017, p. 591.

112. *Stb.* 2018, 187, p. 22.

113. Zie ook Schönau (2016, p. 110) die eveneens vraagtekens plaatst bij het toekennen van een al te grote rol aan de sector in verband met de frictie tussen het cliëntbelang en het publiek belang. Deze frictie is door Hijink en In 't Veld (2014, p. 28) geduid als “het dubbele ‘principal – agent’ probleem”. Hiermee doelen zij op de verschillende principaal-agent relaties die bestaan bij het uitvoeren van de controle. Zo is de accountant de agent van de kapitaalverschaffer (en het maatschappelijk verkeer). Het bestuur van de vennootschap is eveneens agent van de kapitaalverschaffer. De vennootschap is echter opdrachtgever van de accountant (art. 2:393 lid 1 BW). De op 1 juli 2018 in werking getreden wijziging van art. 2:393 lid 2 BW waardoor de benoeming van de accountant(sorgansatie) door het bestuur van de vennootschap wordt beperkt tracht de principal-agent problematiek te verminderen, *Stb.* 2018, 139.

binnen haar organisatie heeft geïmplementeerd.¹¹⁴ Blijkens de MvT dient het toezicht zich niet te beperken tot een toetsing achteraf maar dient de algemene lijn van het nog te voeren lange termijn beleid ook onderdeel van het toezicht te zijn. Door ook toekomstgericht toezicht te houden kan het toezicht (aanvullende) waarborgen bieden bij de kernkwaliteiten van het accountantsberoep en het doorvoeren van wijzigingen in de cultuur van de accountantsorganisatie.¹¹⁵ Bier stelt in het kader van het wetsvoorstel Wet bestuur en toezicht rechtspersonen dat de algemene bewoordingen waarin de taak en bevoegdheden van de raad van commissarissen worden opgeschreven zeer ruim en daardoor vaag zijn en bepleit daarom een strakkere omlijning.¹¹⁶ De ruime taakomschrijving voor het orgaan van intern toezicht is ook duidelijk zichtbaar bij de accountantsorganisaties, al wordt aan de taken en bevoegdheden van het orgaan van intern toezicht wel nadere invulling gegeven door middel van de maatregelen uit het Besluit aanvullende maatregelen accountantsorganisaties. De taak van een lid van een intern toezichtsorgaan van een accountantsorganisatie is breder dan de taak van een commissaris bij een naamloze of besloten vennootschap door de expliciete toevoeging van het publieke belang als richtsnoer voor handelen.¹¹⁷ Het expliciet verankeren van de aandacht voor het publieke belang in de wettelijke vereisten is in lijn met de ‘Code voor accountantsorganisaties met een OOB-vergunning’ uit 2012 en met de sectorvoorstellen uit 2014.¹¹⁸ De door Bier gewenste strakkere omlijning is ook van toepassing op de term ‘publiek belang’, want deze term rekt de reikwijdte van de taak van de leden van het intern toezicht tot een ongedefinieerd eindpunt op. Naast de toezichthoudende taak heeft het orgaan van intern toezicht ook een raadgevende rol. Deze is expliciet opgenomen in art. 22a lid 7 sub b Wta. “Het advies kan gevraagd of ongevraagd

114. Accountantsorganisaties dienen op grond van art. 18 Wta te beschikken over een stelsel van kwaliteitsbeheersing ten aanzien waarvan de personen die het dagelijks beleid bepalen van de accountantsorganisatie deskundig dienen te zijn (art. 16 Wta). Het stelsel van kwaliteitsbeheersing is een uitwerking van het beleid van het bestuur om de kwaliteit van de wettelijke controles te borgen, *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 21. Hierop dient het orgaan van intern toezicht op grond van art. 22a lid 7 sub a Wta toezicht te houden waarbij het orgaan van intern toezicht rekening dient te houden met de belangen van externe belanghebbenden.

115. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 21.

116. Bier 2017, p. 596.

117. Vgl. art. 2:140 lid 2 BW en 2:250 lid 2 BW met art. 34f lid 1 Bta.

118. Met de totstandkoming van de Code voor accountantsorganisaties is de Commissie ‘publiek belang’ ontstaan die naast of binnen het toezichthoudend orgaan van de OOB-accountantsorganisatie diende te opereren. Uit de Code accountantsorganisaties volgt dat de commissie publiek belang specifiek dient toe te zien op het waarborgen van het publieke belang van de accountantsverklaring (NBA 2012, p. 8.) In het rapport ‘In het publiek belang’ stelt de sector voor om de functie van de commissie publiek belang te integreren in de raad van commissarissen (NBA 2014, p. 94 maatregel 2.5). Tenslotte is ‘het publiek belang’ ook opgenomen in art. 34f lid 1 Bta en heeft zo een wettelijke grondslag gekregen.

worden gegeven en zal, gelet op de aard van de taken van het orgaan, veelal zien op de algemene lijnen van het bestuursbeleid.”¹¹⁹ De taakomschrijving van het orgaan van intern toezicht is meeromvattend dan het toezien op het beleid ten aanzien van de accountantsorganisatie, meer in het bijzonder de kwaliteit van de wettelijke controle. Dit is niet verrassend, want dat is ook inherent aan de plaats van het intern toezicht in de juridische structuur van het netwerk. De ruime raadgevende rol van het intern toezichtsorgaan maakt wel onduidelijk in hoeverre een daadwerkelijke bijdrage aan de verbetering van de kwaliteit van de wettelijke controle verwacht kan worden.

5.4 De uitgebreide accountantsverklaring

5.4.1 *Accountantsverklaring als belangrijk communicatiemiddel*

De accountantsberoepsgroep tracht – zeker de laatste jaren – actief te communiceren over de werkzaamheden die zij verricht. De in maart 2018 gepubliceerde ambitie van het NBA-bestuur om bij te dragen aan het publieke debat en om als accountant aanspreekbaar te zijn door niet alleen belanghebbenden maar ook belangstellenden is een recent voorbeeld van de wil van de accountantsberoepsgroep om actiever naar buiten te treden.¹²⁰ In het conceptueel model van de verwachtingskloof draagt communicatie over controlewerkzaamheden bij aan het dichten van het communicatieve gedeelte van de verwachtingskloof.¹²¹ De accountant heeft echter een beperkt arsenaal van mogelijkheden om te communiceren over de controlewerkzaamheden die hij uitvoert. Op grond van art. 2:393 lid 5 BW dient de accountant de uitslag van zijn onderzoek in een accountantsverklaring weer te geven. Voorts heeft de accountant op grond van art. 2:117 lid 5 BW de mogelijkheid tot spreken op de algemene vergadering van de N.V. De informatie uit de uitgebreide accountantsverklaring draagt, volgens beleggers en politiek bij aan de signaleringsfunctie van de accountant. Dat wil zeggen dat indien de accountant potentiële problemen bij de vennootschap signaleert tijdens het uitvoeren van zijn controlewerkzaamheden, hij deze signalen aan de vennootschapsleiding meedeelt. Indien de vennootschapsleiding nalaat op adequate wijze op de door de accountant gesignaleerde potentiële problemen te reageren wordt van de accountant verwacht dat hij de signalen ook buiten de vennootschap kenbaar maakt, bijvoorbeeld door deze op te nemen in zijn accountantsverklaring.¹²²

119. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 21.

120. NBA 2018a, p. 18-19.

121. Zie par. 2.2. voor een nadere bespreking van het conceptueel model van de verwachtingskloof.

122. Brief minister van Financiën 21 februari 2014 betreffende aangehouden motie lid Nijboer inzake eisen aan accountantsverklaring en signaleringsfunctie van accountants, p. 2.

Berichtgeving over accountantsorganisaties en de bij haar werkzame accountants in de media, onderzoeksuitkomsten van de toezichthouder en uitingen van accountants zelf beïnvloeden de perceptie van gebruikers van de jaarrekening over accountants. Door de (beperkte) (wettelijke) mogelijkheden die accountants hebben om te communiceren over de controlewerkzaamheden die zij uitvoeren is het niet verwonderlijk dat de impact van publieke uitingen over accountants en accountantsorganisaties groot is. De veelal (negatieve) berichtgeving in de media heeft een drukkende werking op het vertrouwen in de accountant en de werkzaamheden die zij verricht. De wetgever merkt in de toelichting op de Implementatiewet wijzigingsrichtlijn en verordening wettelijke controles jaarrekeningen over de accountantsverklaring op: “Ten opzichte van personen die direct betrokken zijn bij een organisatie (zoals bestuurders en commissarissen), hebben andere belanghebbenden een informatieachterstand. De accountantsverklaring kan een verbetering brengen in hun informatiepositie door een redelijke mate van zekerheid over de door de organisatie verstrekte informatie te geven. Waar de kernfunctie van de accountant ligt in het verstrekken van zekerheid aan het maatschappelijk verkeer, verliest deze functie haar waarde door het wegvallen van het in de accountantsverklaring gestelde vertrouwen. Dit is een probleem voor de accountant die zelf in diskrediet kan raken, voor het vertrouwen in de beroepsgroep als geheel, maar nadrukkelijk ook voor het maatschappelijk verkeer (bedrijfsleven, overheid, financiële markten, werknemers, crediteuren en beleggers) ten behoeve waarvan de accountant zijn verklaringen afgeeft.”¹²³ Bezien vanuit het perspectief van de accountant en in het licht van het concept van de verwachtingskloof is inzetten op het vergroten van de informatiewaarde van de accountantsverklaring om bij te dragen aan het inzicht in de (kwaliteit van de) controlewerkzaamheden en zo het vertrouwen in de accountant te verstevigen, een logische gevolgtrekking.

5.4.2 *Uitbreiding van de wettelijke vereisten aan de accountantsverklaring*

Zowel de vorm als de inhoud van de accountantsverklaring hebben de laatste jaren een verandering en uitbreiding ondergaan door totstandkoming van wet- en regelgeving voor accountants(organisaties) met het oogmerk om de werkelijke en gepercipieerde kwaliteit van de wettelijke controle te verbeteren. Om de gepercipieerde kwaliteit te verhogen is in wet- en regelgeving onder meer ingezet op het verhogen van de transparantie over de controlewerkzaamheden om zo de verwachtingskloof te verkleinen. Aandacht voor de vorm en inhoud van de accountantsverklaring was er in Nederland tijdens een wetgevingsoverleg in 2013 toen Tweede Kamerlid Nijboer stelde dat de focus in wetgeving diende te verschuiven van het belang van onafhankelijkheid van de accountant(sorgansatie) naar het verhogen van de kwaliteit van de wettelijke controles en de

123. *Kamerstukken II*, 2015/16, 34 469, 3, p. 2.

HOOFDSTUK 5

maatschappelijke bruikbaarheid van accountantsverklaringen. Nijboer bepleitte dat aandacht voor de continuïteit van de onderneming, de risicogebieden ten aanzien van materiële afwijking, de reikwijdte van de controle en het materialiteitsniveau in de accountantsverklaring bijdraagt aan het dichten van de verwachtingskloof.¹²⁴

Het idee van een informatievere accountantsverklaring is echter geen Nederlandse vondst. De International Auditing and Assurance Standards Board ('IAASB') consulteerde belanghebbenden hierover in 2011 en publiceerde vervolgens een voorstel tot regelgeving met betrekking tot de informatieve accountantsverklaring in 2013.¹²⁵ Dit voorstel leidde in januari 2015 na enkele aanpassingen tot wijziging van een vijftal International Standards on Auditing ('ISAs') en toevoeging van een nieuwe ISA.¹²⁶ De belangrijkste wijziging van de informatieve accountantsverklaring ten opzichte van de 'oude' accountantsverklaring is de toevoeging van de zogenaamde kernpunten van de controle.¹²⁷ Uit de IAASB-consultatie uit 2011 volgde onder meer dat weergave van het materialiteitsniveau in de accountantsverklaring ook van toegevoegde waarde zou kunnen zijn voor gebruikers van de jaarrekening.¹²⁸ Toevoegen van extra informatie aan de accountantsverklaring is echter alleen van waarde wanneer vaktermen voldoende worden uitgelegd en er voldoende toelichting is op de wijze waarop controlewerkzaamheden zijn verricht. Er dient gewaakt te worden voor onduidelijkheden bij gebruikers van de jaarrekening door het toevoegen van informatie aan de accountantsverklaring.¹²⁹ In het IAASB-wijzigingsvoorstel van 2013 wordt in navolging van de consultatiereacties de accountant ruimte geboden om informatie over de gehanteerde materialiteit toe te voegen aan de

124. *Kamerstukken II*, 2013/14, 33632, 15, p.10. Tweede Kamerlid Nijboer dient vervolgens een motie in voor uitbreiding van de vereisten van art. 2:393 lid 5 BW, *Kamerstukken II* 2012/13, 33632, 11.

125. IAASB 2011 en IAASB 2013.

126. Zie IAASB 2015. Wijziging van ISAs 700, 705, 706, 570 en 260 en de nieuwe ISA 701.

127. Zie bijvoorbeeld De Bos en Strating 2014, p. 431. Key Audit Matters (KAM) of Critical Audit Matters (CAM).

128. IAASB 2011, nr. 62, p.17.

129. IAASB 2011, nr. 46 (p.14) en nr. 63 (p.17-18). Een voorbeeld waarbij (meer) aanvullende informatie wenselijk is volgt bijvoorbeeld uit het onderzoek van Brouwer, Eimers en Langendijk naar de uitgebreide accountantsverklaring. Zij merken op dat er door de accountant veel risico's worden gerapporteerd in de accountantsverklaring en duiden de expliciete opsomming van de belangrijkste risico's als *best practice*. Echter, hoewel een voorstelling te maken is bij algemeen geformuleerde risico's als 'volatiele financiële markten' en 'geopolitieke instabiliteit' ontbreekt een ondernemingspecifieke toelichting op waarom deze risico's de grootste risico's voor de vennootschap vormen en hoe de accountant tot het selecteren van deze risico's is gekomen. Zie Brouwer, Eimers en Langendijk 2016, p. 597 en 601.

ENKELE KWALITEITSBEVORDERENDE MAATREGELEN

accountantsverklaring om het inzicht van gebruikers in de controlewerkzaamheden te vergroten.¹³⁰ Deze in 2013 voorgestelde wijziging blijft in de definitieve versie van de ISA staan. In Nederland is de NBA is verplicht de wijzigingen van en toevoegingen aan de ISAs op te nemen in de NV COS waardoor de regels van toepassing worden voor Nederlandse accountants.¹³¹

In Nederland wordt de vraag om meer transparantie gesteund door niet alleen Kamerleden maar ook door gebruikers van de jaarrekening en de accountantsberoepsgroep. Zo stelt de Vereniging van Effectenbezitters ('VEB') zich in 2012 op het standpunt dat de accountant transparant dient te zijn over de controlewerkzaamheden en daarbij ook expliciet aandacht dient te besteden aan de reikwijdte van de controle.¹³² De door de accountantssector ingestelde werkgroep 'Toekomst accountantsberoep' beoogt met maatregel 4.5 uit het rapport 'In het Publiek Belang' de transparantie omtrent de controlewerkzaamheden te verhogen door in de accountantsverklaring expliciet aandacht te besteden aan onder meer kernpunten van de controle, de controlemethodiek en gehanteerde materialiteit.¹³³ Maatregel 4.5 is – na positieve testresultaten met de uitgebreide accountantsverklaring over boekjaar 2013 – opgenomen in Standaard 702N NV COS waardoor de 'uitgebreide accountantsverklaring' verplicht werd voor Nederlandse OOB's vanaf boekjaar 2014.¹³⁴ In de uitgebreide accountantsverklaring verschaft de accountant de gebruiker van de jaarrekening onder meer inzicht in de door hem tijdens de controle gehanteerde materialiteit, de reikwijdte van de groepscontrole en de kernpunten van de controle.¹³⁵

130. IAASB 2013, p. 181.

131. De standaarden uit de NV COS zijn zowel rechtstreeks als via de Wta en Bta verplicht van toepassing voor accountants. De NBA is een bij IFAC aangesloten beroepsorganisatie en heeft zich daardoor verplicht de door de IFAC(-organen) uitgegeven standaarden te implementeren. Zie voor meer informatie over de invloed van IFAC(-organen) in het (accountants) wetgevingsproces, Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 165 e.v.

132. Koster 2012, p. 25.

133. In het publiek belang 2014, maatregel 4.5.

134. Inmiddels is Standaard 702N NV COS vervallen en vervangen door aanpassingen in Standaard 700, 705, 706, 570, 260, 230, 220, 210, 540, 580 en 710 NV COS en de nieuwe Standaard 701 NV COS.

135. Zie over de vereisten aan de accountantsverklaring art. 2:393 BW jo. Standaard 700 NV COS en specifiek over de kernpunten van de controle Standaard 701 NV COS.

HOOFDSTUK 5

Als gevolg van de implementatie van Richtlijn 2013/34/EU¹³⁶ en de inwerkingtreding van de Audit Richtlijn¹³⁷ en de bij de Audit Richtlijn behorende Audit Verordening¹³⁸ is de verplichting tot de uitgebreide accountantsverklaring Europees verankerd. De implementatie van Richtlijn 2013/34/EU¹³⁹ heeft de toevoeging van sub g aan art. 2:393 lid 5 BW tot gevolg waardoor de accountant in de accountantsverklaring zijn oordeel dient uit te spreken over het bestaan van materiële onjuistheden in het bestuursverslag.¹⁴⁰ In de preambule bij Richtlijn 2013/34/EU wordt hierover opgemerkt dat het bestuursverslag een belangrijk onderdeel van de financiële verslaggeving is en in sterke mate bijdraagt aan het begrip van gebruikers van de jaarrekening over de ontwikkeling van de vennootschap.¹⁴¹ Het belang van het bestuursverslag rechtvaardigt de controlewerkzaamheden van het bestuursverslag. Om tot een oordeel over het bestuursverslag te komen dient de accountant niet alleen te controleren of het bestuursverslag voldoet aan de wettelijke vereisten en verenigbaar is met de jaarrekening maar dient hij tevens de informatie uit het bestuursverslag te toetsen aan de informatie die hij tijdens de controle of anderszins verkrijgt.¹⁴²

In zowel de Audit Richtlijn als de Audit Verordening wordt het belang van transparantie over de controlewerkzaamheden onderstreept. Zo staat in de preambule bij de Audit Verordening dat de accountantsverklaring gefundeerd en goed onderbouwd moet zijn om vertrouwen te verschaffen aan de gebruiker van de financiële verslaggeving van een OOB.¹⁴³ In de Audit Richtlijn wordt

136. Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen, tot wijziging van richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad, *PbEU* 2013, L 182. Zie voor de implementatie in nationaal recht *Stb.* 2015, 349.

137. Richtlijn 2014/56/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, *PbEU* 2014, L 158.

138. Verordening (EU) nr. 537/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang, *PbEU* 2014, L 158.

139. Richtlijn 2013/34/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen, tot wijziging van richtlijn 2006/43/EG van het Europees parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad, *PbEU* 2013, L 182.

140. Zie art. 2:393 lid 5 sub g BW en de toelichting in *Kamerstukken II*, 2014/15, 34176, 3, p. 33-34.

141. Richtlijn 2013/34/EU, *PbEU* 2013, L 182, preambule onder 26.

142. Zie Standaard 720 NV COS alsmede de door de NBA verstrekte toelichting op de aandacht voor het bestuursverslag in de accountantsverklaring, NBA 2017a.

143. Zie preambule onder 13 Audit Verordening.

het belang van kennis over de reikwijdte van de controle voor gebruikers van de jaarrekening benadrukt om de verwachtingskloof te verkleinen.¹⁴⁴ De implementatie van art. 28 Audit Richtlijn in de nationale wetgeving heeft geleid tot toevoeging van sub h en i aan art. 2:393 lid 5 BW. Als gevolg van de wetswijziging is een tweetal vereisten aan de accountantsverklaring toegevoegd, te weten (i) de verplichting voor de accountant om eventuele materiële onzekerheden te vermelden die verband houden met gebeurtenissen of omstandigheden die gerede twijfel kunnen doen rijzen of de rechtspersoon zijn werkzaamheden voort kan zetten en (ii) het vermelden van de vestigingsplaats van de accountantsorganisatie.¹⁴⁵

Zowel in de Audit Richtlijn als in de Audit Verordening wordt lidstaten de mogelijkheden geboden aanvullende eisen te stellen aan de inhoud van de accountantsverklaring. In Nederland is hier geen gebruik van gemaakt mede omdat er in de beroepsregelgeving al aanvullende vereisten voor de accountantsverklaring bij OOB's waren opgenomen met betrekking tot materialiteit, kernpunten van de controle en de reikwijdte van de groepscontrole.¹⁴⁶ In de accountantsverklaring bij OOB's dient de accountant op te nemen door wie hij is benoemd en wat de werkelijke duur van zijn opdracht is.¹⁴⁷ Inmiddels is standaard 702N NV COS vervallen en vervangen door een aantal nieuwe en enkele herziene standaarden waardoor de informatievere accountantsverklaring ook bij niet-OOB's toegestaan is.¹⁴⁸

5.4.3 Indirecte uitbreiding van de accountantsverklaring

Naast de uitbreidingen in wet- en regelgeving die direct op de accountantsverklaring zijn terug te voeren zijn er ook indirecte uitbreidingen van de controlewerkzaamheden die invloed hebben op de accountantsverklaring. Zo dient het bestuur van een beursgenoteerde vennootschap op grond van de bepalingen uit de Corporate Governance Code in haar bestuursverslag onder meer in te gaan op de opvolging van de principes en best practices bepalingen uit de Code, de

144. Zie preambule onder 13 en art. 28 Audit Richtlijn.

145. Zie art. 2:393 lid 5 sub h en i. Zie voor een toelichting hierop *Kamerstukken II*, 2015/16, 34469, 3, p. 50-51.

146. Zie Standaard 700 NV COS met specifieke vereisten voor de accountantsverklaring bij OOB's onder 29 Art. 702N NV COS, zie voor een nadere toelichting *Kamerstukken II*, 2015/16, 34469, 3, p. 51.

147. Standaard 700 NV COS onder 45A.

148. Zie bijvoorbeeld de aanpassing van Standaard 700 NV COS waardoor de accountant is toegestaan de uitgebreide accountantsverklaring ook voor niet-OOB's te gebruiken mits hij naast de kernpunten van de controle ook de onderdelen 'materialiteit' en 'reikwijdte van de groepscontrole' opneemt. M.a.w. *cherry picking* is niet toegestaan.

HOOFDSTUK 5

bestuursvisie op de langetermijnwaardecreatie en dient het bestuur verantwoording af te leggen over eventuele belangrijke tekortkomingen in de interne risicobeheersings- en controlesystemen.¹⁴⁹ De wijziging van art. 2:391 lid 5 BW die voortvloeide uit de implementatie van Richtlijn 2014/95/EU met betrekking tot de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote ondernemingen en groepen¹⁵⁰ creëerde in Nederland de wettelijke grondslag voor het opnemen van een niet-financiële verklaring bij het bestuursverslag.¹⁵¹ Tevens vloeit uit Richtlijn 2014/95/EU voort dat grote beursvennootschappen inzicht dienen te geven in het diversiteitsbeleid dat zij voeren met betrekking tot het bestuur en het toezichthoudend orgaan. Met de voorschriften uit het Besluit Bekendmaking diversiteitsbeleid wordt hier uitvoering aan gegeven.¹⁵²

Naast financiële gegevens wordt, in steeds grotere mate, transparantie van de vennootschap verwacht over een reeks van niet-financiële onderwerpen. Met inwerkingtreding van het Besluit bekendmaking niet-financiële informatie dienen grote OOB's¹⁵³ in het bestuursverslag vanaf boekjaar 2017 niet-financiële informatie op te nemen.¹⁵⁴ Deze niet-financiële informatie dient onder meer het bedrijfsmodel, het beleid en de resultaten ervan voor bijvoorbeeld eerbiediging van mensenrechten en bestrijding van corruptie en omkoping, alsmede de voornaamste risico's die samenhangen met het beleid. Tevens dient aandacht te zijn voor niet financiële-prestatie indicatoren.¹⁵⁵ Door zowel financiële als niet-financiële informatie in de verslaggeving op te nemen ontstaat een actueel en alomvattend beeld van de onderneming. Diverse auteurs wijzen op de verwachte

149. Zie Nederlandse Corporate Governance Code 2016 p. 11, bpb 1.1.4, bpb 1.4.2. In lijn met deze bepaling doet de AFM in de door haar uitgevoerde verkenning van kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector het voorstel om het bestuur van de gecontroleerde onderneming te verplichten zich jaarlijks expliciet uit te spreken “dat hun interne beheersing ten aanzien van verslaggevingsrisico's betrouwbaar is” (AFM 2018e, p. 46). Voor beursvennootschappen voegt het AFM voorstel weinig toe aan de huidige rechtspraktijk.

150. Richtlijn 2014/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU met betrekking tot de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote ondernemingen en groepen, *PbEU* 2014, L 330.

151. *Kamerstukken II*, 2015/16, 34383, 3. Het Besluit Bekendmaking niet-financiële informatie bevat de nadere voorschriften voor het opnemen van niet-financiële informatie.

152. *Stb.* 2016, 559.

153. Zie art. 2:398 lid 7 BW.

154. Zie *Stb.* 2017, 100.

155. Zie *Stb.* 2017, 100.

ENKELE KWALITEITSBEVORDERENDE MAATREGELEN

positieve gevolgen van integrale verslaggeving voor het versterken van het maatschappelijk vertrouwen, het bijdragen aan eerlijkere en duurzamere concurrentieverhoudingen en het mitigeren van reputatie en compliance-risico's.¹⁵⁶

Deze recente ontwikkelingen in (Europese) wet- en regelgeving resulteren in een vergroting van de hoeveelheid financiële en niet-financiële informatie die jaarlijks publiek beschikbaar dient te worden.¹⁵⁷ Deze informatie dient door het bestuur van de controleplichtige onderneming in het bestuursverslag te worden opgenomen. De controle van de accountant op grond van art. 2:393 BW ziet op de jaarrekening. De accountant onderzoekt of de jaarrekening het in art. 2:362 lid 1 BW vereiste inzicht geeft alsmede of de jaarrekening aan de wettelijke vereisten voldoet.¹⁵⁸ Voorts gaat de accountant op grond van art. 2:393 lid 3 BW na of het bestuursverslag verenigbaar is met de jaarrekening, is opgesteld overeenkomstig titel 9 van Boek 2 BW en of het bestuursverslag in het licht van de tijdens het onderzoek van de jaarrekening verkregen kennis en begrip omtrent de rechtspersoon en zijn omgeving, materiële onjuistheden bevat. De accountant gaat ook na of de in art. 2:392 lid 1 onderdelen b t/m f BW vereiste gegevens zijn toegevoegd aan de jaarrekening en het bestuursverslag. In de accountantsverklaring geeft de accountant op grond van art. 2:393 lid 5 sub f BW een oordeel over de verenigbaarheid van het bestuursverslag met de jaarrekening. De reikwijdte van de controle wordt in strikte zin door aanvullende wettelijke vereisten aan het bestuursverslag niet vergroot. Wel neemt de omvang van de accountantsverklaring (in ieder geval in figuurlijke en mogelijk ook letterlijke zin) toe door de uitbreiding van de vereisten uit art. 2:393 lid 5 BW.¹⁵⁹ Het oordeel van de accountant over het bestuursverslag in de accountantsverklaring is immers gebaseerd op een omvangrijker bestuursverslag.

156. Everts en El Harchaoui zijn voorstander van geïntegreerde verslaggeving en betogen dan ook dat de maatregelen uit het Besluit bekendmaking niet-financiële informatie een mooi startpunt bieden voor bevordering van informatieverstrekking, Everts en El Harchaoui 2017, p. 408.

157. Naast financiële gegevens wordt, in steeds grotere mate, transparantie van de vennootschap verwacht over een reeks van niet-financiële onderwerpen. Zie over de ontwikkelingen inzake het openbaar maken van niet-financiële informatie met verdere verwijzingen, Eijkelenboom en Oost 2018, p. 161.

158. Art. 2:393 lid 3 BW. Uit de definitie van art. 2:361 lid 1 BW volgt dat onder het begrip jaarrekening wordt verstaan: “de enkelvoudige jaarrekening die bestaat uit de balans en de winst- en verliesrekening met de toelichting, en de geconsolideerde jaarrekening indien de rechtspersoon een geconsolideerde jaarrekening opstelt.”

159. In lijn hiermee betogen Kamp-Roeland en Ten Brink dat de relevantie van de accountantscontrole van de jaarlijkse verslaggeving door de uitbreiding ervan ook bevordert, Kamp-Roeland en Ten Brink 2017, p. 259. Zie voorts Standaard 720 NV COS over de wijze waarop de accountant de niet-financiële informatie in de accountantsverklaring dient op te nemen.

5.4.4 *Gevolgen van uitbreiding van de accountantsverklaring*

Beredeneerd vanuit het *three lines of defense model* zorgt uitbreiding van de accountantsverklaring voor versterking van de externe verdedigingslinie van de vennootschap.¹⁶⁰ Tegelijk vergt de uitbreiding van de accountantsverklaring een steeds grotere mate van communicatie over het professioneel oordeelsvermogen van de accountant. De communicatie van de accountant in de accountantsverklaring over de kernpunten van de controle beoogt gebruikers van de jaarrekening meer inzicht te bieden dan voorheen in de door de accountant uitgevoerde controle.¹⁶¹ Kernpunten van de controle zijn de “aangelegenheden die, in de professionele oordeelsvorming van de accountant, het meest significant waren bij de controle van de financiële overzichten van de huidige verslagperiode.”¹⁶² In de praktijk kunnen de kernpunten van de controle die de accountant communiceert een aanvulling vormen op de informatie uit het bestuursverslag.¹⁶³ De accountant duidde in zijn beschrijving van de kernpunten van de controle bijvoorbeeld risico’s die het bestuur onbesproken liet in het bestuursverslag.¹⁶⁴ Brouwer, Eimers en Langendijk merken in dit verband op dat de accountant door het vermelden van de kernpunten van de controle in de accountantsverklaring niet alleen informatie over de controle verschaft maar ook een waardevolle toevoeging doet aan de informatie die via de financiële verslaggeving aan de gebruiker van de jaarrekening wordt verstrekt.¹⁶⁵ Door het vermelden van (op het bestuur) aanvullende kernpunten van de controle breidt niet alleen de accountantsverklaring maar ook de taak van de accountant uit doordat de accountant informatie verstrekt over de vennootschap terwijl de vennootschap hiertoe verplicht is. Deze praktijkervaringen met de kernpunten van

160. Het *three lines of defense* model wordt gebruikt om inzicht te bieden in de beheersing van risico’s binnen een vennootschap door middel van het schetsen van drie verdedigingslinies. De eerste verdedigingslinie bestaat uit het bestuur en interne beheersingssystemen, de tweede verdedigingslinie heeft ten doel het bestuur te ondersteunen door middel van het bieden van kennis en expertise en het in het oog houden van risico’s. De compliance afdeling is hier een voorbeeld van. De derde verdedigingslinie dient zekerheid te verstrekken door middel van intern onafhankelijk toezicht, de interne audit afdeling is hier een voorbeeld van. Zie nader bijv. Luburic e.a. 2015 en voor toepassing ervan in de Nederlandse beroepspraktijk zie Van der Veer in Van Solinge e.a. 2018, p. 17. De externe audit is geen onderdeel van de vennootschap maar draagt wel bij aan het in het oog houden van de risico’s en kan daardoor gezien worden als aanvulling op de derde verdedigingslinie.

161. Zie ook de in Standaard 720 NV COS geformuleerde doelstelling.

162. Standaard 701 NV COS (par. 8).

163. Zie bijv. Brouwer, Eimers en Langendijk 2016, p. 595 en PwC 2014, p. 10-11.

164. PwC 2014, p. 10-11. Dit beeld wordt bevestigd in later onderzoek, zie Brouwer, Eimers en Langendijk 2016.

165. Brouwer, Eimers en Langendijk 2016, p. 595.

ENKELE KWALITEITSBEVORDERENDE MAATREGELEN

de controle in de uitgebreide accountantsverklaring resulteren derhalve in een uitbreiding van de taak van de accountant in de praktijk zonder dat dit in de wetgeving is vastgelegd.¹⁶⁶

Voorts zorgt de toename van de vereiste transparantie over niet-financiële informatie in het bestuursverslag voor uitbreiding van de accountantsverklaring.¹⁶⁷ Het geven van inzicht in de professionele oordeelsvorming draagt bij aan verhoogde transparantie over de controlewerkzaamheden en biedt mogelijk een kans aan de accountant om zich te onderscheiden van anderen. Uitbreiding van de accountantsverklaring leidt derhalve eveneens tot een toename van de verantwoordingsfunctie van de accountant. De uitgebreide accountantsverklaring biedt de gebruiker van de jaarrekening (meer) inzicht in de controlewerkzaamheden. De gebruiker kan deze informatie mee laten wegen in zijn beoordeling van de kwaliteit controle. Met name in het geval wanneer onregelmatigheden in de financiële verslaggeving van de controleplichtige vennootschap geconstateerd worden zal de accountantsverklaring gebruikt worden om de accountant ter verantwoording te roepen. Dit vergroot de juridische risico's die de accountant loopt en draagt bij aan de (verdergaande) juridisering van de accountantsverklaring.¹⁶⁸ In de Verenigde Staten is er eveneens een debat gaande over het vergroten van de informatiewaarde van de accountantsverklaring. Anders dan in Europa hoeft in de Verenigde Staten (vooralsnog) geen informatie over de door de accountant gehanteerde materialiteit openbaar gemaakt te worden. Redenen die daaraan ten grondslag liggen zijn dat openbaarmaking van de gehanteerde materialiteit mogelijk het 'verrassingselement' van de controle kan verminderen en dat de weergave van de gehanteerde materialiteit er mogelijk toe kan leiden dat kwantitatieve aspecten (onterecht) de kwalitatieve aspecten die een rol spelen bij de bepaling van materialiteit kunnen overschaduwen.¹⁶⁹

De vergroting van de hoeveelheid informatie die door vennootschappen in de jaarlijkse financiële verslaggeving opgenomen dient te worden hebben geleid tot omvangrijkere financiële verslaggeving. Tegelijk leidde de toenemende transparantie over de controlewerkzaamheden tot een (steeds) omvangrijkere

166. Deze (onwenselijke) uitbreiding wordt ook door Van der Zanden (2014) en Abma in een interview met Arjan Brouwer (PwC 2015) onderkend.

167. Zie NBA 2017a, p. 3 waarin de NBA ook expliciet wijst op de noodzaak van professionele oordeelsvorming door de accountant bij de rapportage over het bestuursverslag in de accountantsverklaring. De NBA stelt voorts dat een zekere mate van subjectiviteit daarbij onvermijdelijk is.

168. Eerder merkte ik hierover op dat accountants niet bang zouden moeten zijn voor de steeds veranderende wetgeving, maar zich hier wel bewust moeten zijn van deze veranderingen en de maatschappelijke verwachtingen. De Bos en Eijkelenboom 2017, p. 263.

169. PCAOB 2017, p. 54.

accountantsverklaring.¹⁷⁰ Het doel van de uitbreiding van de accountantsverklaring is het bevorderen van het inzicht in de controlewerkzaamheden en de kwaliteit ervan om het vertrouwen in de accountant te verstevigen.¹⁷¹ In het conceptueel model van de verwachtingskloof is het idee dat aanvullende communicatie door de accountant ertoe leidt dat de verwachtingen van gebruikers van de jaarrekening over de controlewerkzaamheden (meer) in lijn komen te liggen met wat op grond van wet- en regelgeving van de accountant verwacht mag worden.¹⁷² De toegenomen hoeveelheid informatie in de accountantsverklaring kan leiden tot vergroting van de verwachtingen van het maatschappelijk verkeer. Enkele jaren geleden duidde ik met Boonzaaijer en In 't Veld uitbreiding van de wettelijke prestatie- en communicatieverplichtingen van de accountant als risico op vergroting van de verwachtingskloof.¹⁷³ Het verstrekken van meer informatie over de controlewerkzaamheden, zoals het vermelden van de kernpunten uit de controle, kan ertoe leiden dat de verwachtingen van de gebruikers van de jaarrekening meer in lijn komen te liggen met hetgeen in de praktijk van de accountant verwacht kan en mag worden. De verwachtingskloof neemt dan af. Tegelijk kan de uitbreiding van de accountantsverklaring ook bijdragen aan het in stand houden of vergroten van de verwachtingskloof. Immers indien de (communicatie over de) taak van de accountant toeneemt, zouden de verwachtingen van de gebruikers van de jaarrekening over de (communicatie over de) controlewerkzaamheden ook kunnen toenemen. Daarnaast kan uitbreiding van de omvang van de accountantsverklaring het voor de gebruiker van de jaarrekening ook lastiger maken inzicht in de controlewerkzaamheden te krijgen. Een teveel aan informatie kan vertroebelend werken. Daardoor kan het voor de gebruiker lastig(er) worden een oordeel te vormen over de (kwaliteit van de) door de accountant verrichtte controlewerkzaamheden.¹⁷⁴ Bovendien dient het doel van de controle niet uit het oog te worden verloren bij het opstellen van maatregelen die de accountantsverklaring uitbreiden. Een controle en de daaruit voortvloeiende accountantsverklaring dient om zekerheid toe te voegen aan de financiële verantwoording van de vennootschap. Bij het toevoegen van informatie aan de accountantsverklaring dient meegewogen worden of en in hoeverre aanvullingen het vereiste en gewenste inzicht van de gebruiker van de jaarrekening in (de kwaliteit van de) controlewerkzaamheden bevorderen.

170. Het is bijzonder om te bedenken dat een accountantsverklaring die anno 2018 uit meerdere pagina's bestaat in de begindagen van het accountantsberoep uit niet meer mocht bestaan dan een handtekening van de accountant, Zeff, Buijink en Camfferman 1999, p. 526.

171. Zie bijv. de inleiding bij Standaarden 700 en 701 NV COS.

172. Zie paragraaf 2.2. en bijv. De Bos en Strating 2014, p. 430.

173. Boonzaaijer, Eijkelenboom en In 't Veld 2016.

174. Zie over het risico dat de (groeïende) omvang van de financiële verslaggeving vormt voor de leesbaarheid ervan bijvoorbeeld, FRC 2009; ASB en FRC 2011 en Backhuijs en Roelofs 2014.

5.5 Conclusie

De trend van verdergaande juridisering is zichtbaar in het aantal (kwaliteitsbevorderende) maatregelen dat tot stand komt. Er worden steeds meer (externe) *checks and balances* toegevoegd die moeten bijdragen aan de kwaliteit van de controlewerkzaamheden en daarmee aan het herstel van het vertrouwen in de accountant. In dit hoofdstuk heb ik drie kwaliteitsbevorderende maatregelen vanuit juridisch perspectief beoordeeld en geëvalueerd, te weten (i) de invoering van extern, onafhankelijk toezicht, (ii) de invoering van een stelsel van onafhankelijk intern toezicht en (iii) de uitbreiding van de accountantsverklaring.

Dat het aanwijzen van de AFM als externe, onafhankelijke toezichthouder heeft bijgedragen aan de verbetering van de kwaliteit van de controlewerkzaamheden door de accountantsorganisaties wordt erkend in de praktijk. Of het vertrouwen in de accountant(sorganisatie) en de accountantsverklaring is toegenomen met de komst van de toezichthouder is echter geen vaststaand gegeven. Een verklaring hiervoor kan gevonden worden in de communicatie bij het toezicht op accountantsorganisaties. Zo kan afbreuk worden gedaan aan het herstel van gerechtvaardigd vertrouwen doordat het voor onder toezicht staande instellingen niet altijd volledig duidelijk wat de toezichtstrategie- en aanpak van de AFM is. Ook (negatieve) berichtgeving in de media naar aanleiding van de publicatie van de uitoefening van toezichts- en handhavingsbevoegdheden door de AFM beïnvloedt het (herstel van het gerechtvaardigd) vertrouwen in de account. De toezichts- en handhavingsbevoegdheden zijn sinds de totstandkoming van de AFM als toezichthouder op accountantsorganisaties toegenomen. Enkele voorbeelden van later in de Wta geïmplementeerde bevoegdheden van de AFM met een verstrekend karakter zijn de bevoegdheid tot het openbaar maken van onderzoeksresultaten op het niveau van de individuele accountantsorganisatie (art. 48a lid 6 Wta), de bevoegdheid om – met inachtneming van de in art. 57 Wta opgenomen voorwaarden – een dagelijks beleidsbepaler van de OOB of OOB-accountantsorganisatie de bevoegdheid te ontzeggen om bij een OOB of OOB-accountantsorganisatie een bepaalde functie uit te oefenen gedurende een termijn van maximaal drie jaar (art. 57 Wta) en de OOB-accountantsorganisatie de bevoegdheid ontnemen de wettelijke controle bij een specifieke OOB voort te zetten (art. 58 Wta). Indien de AFM gebruik maakt van deze (ingrijpende) toezichts- en handhavingsbevoegdheden kan de accountantsorganisatie gebruik maken van de bestuursrechtelijke rechtsgang. Hierbij rijst echter de vraag of de marginale toetsing van de bestuursrechter wel voldoende rechtsbescherming biedt aan de accountantsorganisatie.

De verplichting tot het instellen van een stelsel van onafhankelijk intern toezicht bij de OOB-accountantsorganisatie op grond van art. 22a Wta is een tweede voorbeeld van een aanvulling op de *checks and balances* waarmee beoogd wordt de kwaliteit van de controlewerkzaamheden te verhogen en het

HOOFDSTUK 5

vertrouwen in de accountant te herstellen. De effectiviteit van de invoering van het stelsel van intern toezicht zal in de praktijk beïnvloed worden door het netwerk van de accountantsorganisatie. Enerzijds door de verhouding tussen het nationale en internationale netwerk van de OOB-accountantsorganisatie. Anderzijds door de verhouding tussen de accountantsorganisatie en de andere *servicelines* binnen het nationale netwerk van de OOB-accountantsorganisatie. Bij de wettelijke vereisten voor samenstelling van het orgaan vormt rechtsbescherming van de op geschiktheid getoetste individu, alsmede van de accountantsorganisatie, een punt van aandacht. De geschiktheidstoetsingen geven zowel de AFM als de op geschiktheid getoetste individu alsmede de accountantsorganisatie mogelijk de prikkel om een formeel besluit op ‘aftoetsing’ te voorkomen waardoor geen onafhankelijk (derden)oordeel ingewonnen kan worden wat de rechtsbescherming (en rechtsontwikkeling) schaadt. Op punten kan de wettelijke toezichtstaak van het intern toezichthoudend orgaan aan duidelijkheid winnen. Zo is vooralsnog bijvoorbeeld onvoldoende helder of de voordracht tot benoeming (art. 22a lid 6 Wta) en de bevoegdheid tot schorsing en ontslag (art. 22a lid 7 sub c Wta) voor zowel dagelijks beleidsbepalers van de accountantsorganisatie als voor dagelijks beleidsbepalers van het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel geldt of dat deze bevoegdheid slechts op een van groepen ziet. Ik meen dat er sprake is van een “en/of” bepaling waarbij zowel de beleidsbepalers van de accountantsorganisatie als die van hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel onder de reikwijdte van de bevoegdheden van het orgaan van intern toezicht vallen. Dat is ook in lijn met de brede invulling die de wetgever aan de wettelijke toezichtstaak van het intern toezichthoudend orgaan heeft gegeven. De ruime taakomschrijving van het orgaan van intern toezicht kan echter wel gevolgen hebben voor helderheid omtrent de afbakening van de taak. De expliciete wettelijke verankering van de term ‘publiek belang’ rekt de reikwijdte van de taak van de leden van het orgaan van intern toezicht echter tot een ongedefinieerd eind op.

De verplichting voor accountants om meer informatie over de door hen uitgevoerde controlewerkzaamheden op te nemen in de accountantsverklaring beoogt de transparantie over de controlewerkzaamheden te vergroten en komt tegemoet aan de maatschappelijke wens om meer inzicht te krijgen in, en/of zicht te krijgen op de controle. Via diverse (Europese) regelingen breidt de accountantsverklaring op directe en indirecte wijze verder uit. Bij de uitbreiding van de accountantsverklaring is een aantal kanttekeningen te maken. De neveneffecten van (Europese) regelgeving zorgen ervoor dat de accountantsverklaring (nog) omvangrijker wordt dan vanuit de beroepsgroep in eerste instantie werd beoogd. De vraag kan gesteld worden of de opname van meer informatie leidt tot meer transparantie of dat de aanvullende hoeveelheid

ENKELE KWALITEITSBEVORDERENDE MAATREGELEN

informatie de accountantsverklaring voor de gebruiker juist minder transparant maakt? En leidt meer informatie niet tot meer vragen vanuit het publiek waardoor de te bereiken doelstelling van groei van het vertrouwen mogelijkkerwijs afneemt? De maatschappelijke context waarin de uitbreiding van de accountantsverklaring de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden leidt er mogelijkkerwijs ook toe dat de accountantsverklaring steeds meer een juridisch document aan het worden is. Niet alleen doet een toegenomen juridisering afbreuk aan de transparantie en leesbaarheid van de accountantsverklaring, maar dit zal er mogelijk ook aan bijdragen dat de tekst van de accountantsverklaring steeds meer gestandaardiseerd zal worden. Voorts kan de accountant zich door de toegenomen transparantievereisten genoodzaakt voelen om in samenwerking met een jurist op voorhand de risico's van mogelijk toekomstige juridische procedures zoveel mogelijk te beperken.

Of de wet inderdaad volledig juist is vormgegeven en of de doelstelling van het versterken of herstellen van het gerechtvaardigd vertrouwen in accountant en de door hem afgegeven accountantsverklaring wordt bereikt, is voor de drie beoordeelde kwaliteitsbevorderende maatregelen geen vaststaand gegeven. Zo dient de wet – en de implementatie ervan in de praktijk – in haar maatschappelijke context gezien worden en in het geval van de onrustige accountantspraktijk is dat een uitdagende opgave. Naast de juridische invalshoek dienen ook andere invalshoeken beoordeeld te worden om te achterhalen of de beoogde doelstellingen van de kwaliteitsbevorderende wetgeving in de praktijk bereikt worden. In de drie navolgende hoofdstukken doe ik daar een aanzet toe.

Hoofdstuk 6. Onafhankelijk extern toezicht op accountantsorganisaties

6.1 Inleiding

Het aanstellen van een onafhankelijke, externe toezichthouder voor het toezicht op de accountantsorganisaties en de bij haar werkzame of aan haar verbonden externe accountants duidde ik in hoofdstuk 4 als kantelpunt in de ontwikkeling van, en meest fundamentele wijziging voor, het accountantsberoep.¹ De doelstelling van het introduceren van extern onafhankelijk toezicht op accountantsorganisaties is het herstel van gerechtvaardigd vertrouwen in de accountant en de door hem ten behoeve van het publiek gegeven verklaringen.² In dit hoofdstuk staat het onafhankelijk extern toezicht op accountantsorganisaties dat van overheidswege is ingevoerd centraal en beoordeel ik de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan.³ Het toezicht is doeltreffend als het bijdraagt aan het herstel van het gerechtvaardigd vertrouwen zoals voortvloeit uit de doelstelling die in de MvT bij de Wta is geformuleerd. Het toezicht is doelmatig als de uitvoering van het toezicht (kosten)efficiënt is. De inzet van de toezichts- en handhavingsbevoegdheden dienen daartoe in een redelijke verhouding te staan tot de publieke waarde die door middel van het toezicht wordt beschermd. De effectiviteit en efficiëntie van het toezicht op accountantsorganisaties was in 2014 onderdeel van de evaluatie van de Wta. In dit hoofdstuk maak ik gebruik van, en bouw ik voort, op de inzichten uit die wetsevaluatie.⁴

-
1. Zie nader hoofdstuk 4 par. 4.3 en hoofdstuk 5, par. 5.3.
 2. *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 3, p. 1.
 3. Zie hoofdstuk 3 voor een toelichting op de methodologie.
 4. Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 107-153 (deel III).

6.2 Stap terug: waar schiet zelfregulering tekort en wordt onafhankelijk extern toezicht noodzakelijk?

Het tot stand komen van onafhankelijk extern toezicht op accountantsorganisaties wordt als belangrijkste positieve punt van de invoering van de Wta beschouwd. De voordelen van (invoering van) onafhankelijk extern toezicht worden ook niet betwist.⁵ Desondanks is het interessant om kort stil te staan bij de vraag of de problemen waarvoor het extern onafhankelijk toezicht in het leven is geroepen, niet ook met zelfregulering opgelost hadden kunnen worden. Of schiet zelfregulering op punten tekort waardoor extern onafhankelijk toezicht noodzakelijk is?⁶

Het vraagstuk of en in hoeverre het noodzakelijk is dat er overheidsregulering moet worden ingevoerd, is traditioneel gezien een vraagstuk van economische aard.⁷ De neoklassieke rechtseconomie gaat uit van welvaartsmaximalisatie, dat wil zeggen dat het ingrijpen in de markt door middel van het invoeren van een rechtsregel gerechtvaardigd is indien de baten van het ingrijpen, hoger zijn dan de kosten. Anders gezegd door het invoeren van een rechtsregel dienen de actoren op de markt een hoger welvaartsniveau te bereiken dan dat zij voor de invoering van de rechtsregel hadden.⁸ In het neoklassieke economische model wordt het hoogste welvaartsniveau bereikt op een markt van volledig vrije mededinging, de perfecte markt. In de perfecte markt is sprake van volkomen concurrentie, volledige informatie en rationeel handelende actoren. Binnen de perfecte markt bereiken actoren met hun handelen een maximale gezamenlijke winst. Dit model strookt niet met de werkelijkheid waarin sprake is van marktperfecties, in de economie als marktfalen geïdentificeerd.⁹

5. Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 151.

6. In de MvT bij de Wta stelt de wetgever meermaals een principiële voorkeur voor zelfregulering te hebben waarbij zelfregulering ook het onafhankelijk toezicht ondersteunt, zie *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 3, p. 4, 13, 15 en 30.

7. Zie bijv. Stigler 1971, de kritische kanttekeningen die Peltzman bij enkele van de conclusies van Stigler maakt, Peltzman 1976 en Posner 1974. Zie voor meer recente bijdragen die toegespitst zijn op de regulering van de Nederlandse financiële markt Boots, Eisma en Schoenmaker 2010, p. 9-10 en Broekhuizen 2016, p. 33.

8. Er kan hierbij een onderscheid gemaakt worden tussen een wijziging die leidt tot een situatie waarin elke deelnemer op de markt een hoger welvaartsniveau bereikt na invoer van de rechtsregel (Pareto-efficiëntie) en de situatie waarin het totale welvaartsniveau van de markt stijgt, maar een gedeelte van de actoren mogelijk slechter af is na invoering van de rechtsregel (Kaldor-Hicks-efficiëntie). Zie in dit verband bijvoorbeeld Kerkmeester en Holzhauer (2002) voor een inleiding in de economische theorie van de onderneming en Van Velthoven en Van Wijck (2013) over efficiëntie en recht.

9. Voorbeelden van marktfalen zijn marktmacht, informatieasymmetrie en publieke goederen. Bator 1958, Stiglitz 1989, Frank 2015.

Er zijn talloze praktijkvoorbeelden van marktfalen. Denk bijvoorbeeld aan de markt voor hypotheekobligaties in de Verenigde Staten – later geduid als oorzaak van de financiële crisis – of, dichterbij huis het rentederivatendossier.¹⁰ De complexiteit van de producten die financiële ondernemingen aanbieden en de risico's die met deze producten samenhangen zijn voor consumenten en andere afnemende partijen moeilijk te begrijpen. Handelingen van actoren op een imperfecte markt leiden tot bedoelde en onbedoelde gevolgen voor het nut van anderen in de markt. Gevolgen kunnen positief of negatief van aard zijn en worden in de economie als *externaliteiten* geduid.¹¹ In de financiële markten staan de ongewenste externaliteiten die samenhangen met het beloningsbeleid voor bestuurders recent bijvoorbeeld veelvuldig in de aandacht.¹² Met behulp van regulering wordt getracht de marktimperfections op te heffen en de markt in de richting van de perfecte markt te bewegen om een hoger welvaartsniveau

-
10. Bij zowel de hypotheekobligaties in de Verenigde Staten als het rentederivatendossier in Nederland vormde de complexiteit van de financiële producten, en de informatieachterstand die de afnemers van deze financiële producten hadden, een belangrijke oorzaak van het tekortschietende begrip van de afnemers voor de risico's van de producten. De complexiteit van de hypotheekobligaties wordt in de Oscar winnende film *The Big Short* uit 2015 verduidelijkt met het volgende voorbeeld “OK, I'm a chef on a Sunday afternoon, setting the menu at a big restaurant. I ordered my fish on Friday, which is the mortgage bond that Michael Burry shorted. But some of the fresh fish doesn't sell. I don't know why. Maybe it just came out halibut has the intelligence of a dolphin. So, what am I going to do? Throw all this unsold fish, which is the BBB level of the bond, in the garbage, and take the loss? No way. Being the crafty and morally onerous chef that I am, whatever crappy levels of the bond I don't sell, I throw into a seafood stew. See, it's not old fish. It's a whole new thing! And the best part is, they're eating 3-day-old halibut. *That* is a CDO [Collateralized Debt Obligation].” Later in de film beeldend samengevat als: “So mortgage bonds are dog shit. CDOs are dog shit wrapped in cat shit.” Zie voor een wetenschappelijke toelichting op de oorzaken van de financiële crisis die samenhangen met de hypotheekobligaties Demyanyk en Van Hemert 2011. Ook bij de rentederivaten hebben afnemers ervan, mede door de complexiteit van de producten, zich de met de rentederivaten samenhangende risico's onvoldoende gerealiseerd, zie voor een kritische beschouwing Roelofsen 2015.
11. Zie nader over externaliteiten en marktfalen Bator 1958, Stiglitz 1989 en Frank 2015.
12. Zie over de (onwenselijke) prikkels die uit kunnen gaan van beloningen en voorstellen voor (beter) beloningsbeleid, Lokin 2018. In de media is er veelvuldig aandacht voor de door beleggers als (te) hoog beschouwde beloning van bestuurders, recent bijvoorbeeld Van Lanschot Kempen (Van Poll 2018), Unilever (Smit 2018) en ING (Bökkerink 2018). Een voorbeeld van marktfalen en externaliteiten buiten de financiële markt kan bijv. gevonden worden op de markt voor cyber security, zie nader Nieuwesteeg 2018. Nieuwesteeg is tot de conclusie gekomen dat de positieve effecten van een transparante werkomgeving opwegen tegen de negatieve effecten ervan.

te bereiken.¹³ De Nederlandse wetgever merkte bij de totstandkoming van de Wta in de MvT nog op dat het in de kabinetsvisie past om terughoudendheid te betrachten bij het gebruik van regulering.¹⁴ Het accountantsberoep kenmerkte zich tot 2006 door zelfregulering. Welke rechtvaardigingsgronden zijn te benoemen voor de invoer van overheidswege van extern onafhankelijk toezicht?

Het bestaansrecht van het accountantsberoep kan – zoals eerder besproken in paragraaf 4.2. – gevonden worden in de imperfecties van de markt, te weten in de wens om informatieachterstand van de aandeelhouders te verkleinen.¹⁵ Door middel van de poortwachtersrol die de accountant op de financiële markt vervult tracht hij de informatieachterstand te verkleinen.¹⁶ Tegelijk is ook bij de werkzaamheden van de accountant sprake van informatieasymmetrie. De gebruiker van de jaarrekening is onvoldoende of niet in staat te beoordelen wat de kwaliteit van de controlewerkzaamheden is en is daarmee, om in economische termen te spreken, niet in staat te beoordelen hoeveel nut de afname

-
13. In de economie wordt dit geduid als de *public interest theory of regulation*. De Chicago School of Economics is kritisch op de *public interest theory of regulation* (zie bijv. Stigler 1971 en Posner 1974). Zij betogen dat overheidsingrijpen in de markt door middel van regulering leidt tot (verdere) verstoring van de markt doordat onder meer huidige actoren worden beschermd en toetreding van nieuwe actoren daardoor wordt bemoeilijkt. Ook het ontbreken van aandacht voor transactiekosten wordt als tekortkoming van de public interest theorie gezien. Een concreet praktijkvoorbeeld van regelgeving die wordt ingevoerd met het oogmerk om marktimperfecties op te heffen maar tegelijkertijd leidt tot (andere) marktimperfecties is te vinden in de markt voor maatschappelijke dienstverlening, zie nader Dijstelbloem, Meurs en Schrijvers (red) 2004.
 14. Zie *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 3, p. 1. Van deze kabinetsvisie bij de Wta – die letterlijk genomen wat tegenstrijdig is – is in de praktijk weinig terecht gekomen gezien de groei van de hoeveelheid wet- en regelgeving voor accountants(organisaties) sinds 2006.
 15. Zie nader hoofdstuk 4, par. 4.2. De beschrijving van Hijink en In 't Veld is in dit verband heel toepasselijk. Zij signaleren een dubbel 'principaal-agent' probleem, enerzijds benoemen zij de principaal-agent relatie tussen de kapitaalverschaffers en het bestuur van de vennootschap, anderzijds tussen de kapitaalverschaffers en de accountant. Waarbij de principaal-agent relatie tussen kapitaalverschaffers en accountant haar bestaansrecht vindt in de problematiek die voortvloeit uit de principaal-agent relatie tussen kapitaalverschaffers en het bestuur van de vennootschap. Hijink en In 't Veld 2014, p. 28-29.
 16. Coffee beschrijft de poortwachter als een onafhankelijke professional die (i) fouten kan voorkomen door medewerking of goedkeuring te weigeren of die (ii) als tussenpersoon optreedt om zekerheid toe te voegen aan signalen van de (beurs)vennootschap zodat investeerders kunnen vertrouwen op de kwaliteit van de verstrekte gegevens. Coffee merkt hierbij op dat de tweede definitie het meest zwaarwegend is. Zie Coffee 2006, p. 2. In de praktijk zullen poortwachters echter beide rollen vervullen. Hoewel accountants het prototype poortwachter zijn, is de poortwachtersfunctie niet voorbehouden aan accountants. Trustkantoren en kredietbeoordelaars zijn voorbeelden van andere poortwachters dan accountants, zie Van Eersel en Frielink 2015 respectievelijk Coffee 2006, p. 103.

van de accountantsverklaring hem oplevert. Dit kan leiden tot *adverse selection* waarbij de informatieachterstand leidt tot een suboptimale keuze voor de gebruiker van de jaarrekening. Daarnaast heeft de accountant als partij met informatievoorsprong de prikkel om strategisch gedrag te vertonen en om zo zijn eigen, en niet de gezamenlijke, welvaart te verhogen. Dit fenomeen wordt in de economie als *moral hazard* geduid. De uiteenlopende belangen rondom de controlewerkzaamheden vormen de kern van wat in de klassiek economische theorievorming de *agency theory* of agentschapstheorie genoemd wordt.¹⁷ In de *agency theory* staat het gedrag van de agent en principaal centraal. De accountant voert de wettelijke controle van de financiële verslaggeving uit als agent van de principaal, de rechtspersoon die de opdracht tot het uitvoeren van de wettelijke controle aan de accountant verstrekt.¹⁸ De algemene vergadering heeft de bevoegdheid om de opdracht tot onderzoek van de jaarrekening aan de accountant te verlenen waarna de accountant als agent van de aandeelhouders wordt geacht te handelen in het belang van de kapitaalverschaffers en de financiële verslaggeving namens hen te controleren.¹⁹ In de praktijk kan de relatie die de accountant heeft met (het bestuur van) de rechtspersoon een prikkel voor de accountant vormen om naast, of in plaats van, de belangen van de kapitaalverschaffers ook de mogelijk afwijkende belangen van (het bestuur) van de rechtspersoon mee te wegen of voorop te stellen.²⁰ Het is voor de principaal lastig om te beoordelen of zijn belangen op de juiste wijze worden behartigd.²¹

17. Zie nader Jensen en Meckling 1976 en Fama en Jensen 1983.

18. Art. 2:393 lid 1 BW.

19. Art. 2:393 lid 2 BW. De accountant dient bij het uitvoeren van de controlewerkzaamheden het maatschappelijk verkeer als uitgangspunt te nemen waardoor de accountant in theorie weliswaar de agent is van de algemene vergadering (rechtspersoon) maar in de praktijk van het bredere maatschappelijke verkeer.

20. Hijink en In 't Veld merken op dat de accountant in de praktijk veelvuldig met het bestuur van de accountantsorganisatie te maken heeft waarbij het bestuur in materieel opzicht een belangrijke rol speelt bij de (her)benoeming van de accountant. Door de rol van het bestuur bij de benoeming van de accountant zal de accountant mogelijk de prikkel hebben om te acteren als agent van het bestuur en diens belangen voorop te zetten (Hijink en In 't Veld 2014, p. 29). En ook de AFM benoemt de relatie tussen de accountantsorganisatie en de controlecliënt 'een inherente prikkel in het systeem' waarbinnen de wettelijke controle wordt uitgevoerd. AFM 2014, p. 44. Het is overigens opvallend dat de rechtspersoon als cliënt van de accountantsorganisatie wordt geduid omdat de accountant zijn werkzaamheden ten behoeve van de kapitaalverschaffer en het maatschappelijk verkeer uitvoert, en niet ten behoeve van de rechtspersoon 'de controlecliënt'. Per 1 juli 2018 is art. 2:393 lid 2 BW aangepast waardoor het bestuur ingeperkt in de mogelijkheden om de accountant te benoemen. Zij is bevoegd tot benoeming indien de algemene vergadering ontbreekt of in gebreke blijft en een raad van commissarissen ontbreekt. Met deze recente wetswijziging wordt beoogd om de onafhankelijke benoeming van de accountant te borgen, *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 7.

21. Zie nader over de monitoring problematiek toegespitst op het accountantsberoep Hijink en In 't Veld (2014, p. 28-29) en in algemene zin Jensen en Meckling 1976 en Eisenhardt 1989.

De kapitaalverschaffers – en in bredere zin, het maatschappelijk verkeer – hebben geen inzicht in, of zicht op de wijze waarop de financiële verslaggeving tot stand komt. De accountant is de professional die voor hen controleert of de financiële verslaggeving het op grond van art. 2:362 lid 1 BW vereiste inzicht verschaft. Lastig hierbij is dat de kwaliteit van de controlewerkzaamheden en de daaruit voortvloeiende accountantsverklaring voor het maatschappelijk verkeer niet inzichtelijk zijn, zij kwalificeren als vertrouwensgoed. Een product of dienst is een vertrouwensgoed wanneer het voldoet aan drie criteria, te weten: (i) het is een product of dienst waarvan de verkoper de expert is die de afnemer van advies voorziet en tegelijk de kwaliteit van het product of de dienstverlening bepaalt, (ii) de afnemer van het product of de dienst is niet in staat de kwaliteit ervan te bepalen – zelfs niet na gebruik – en dient te vertrouwen op de toelichting van de verkoper (iii) de afnemer heeft geen inzicht in de kwaliteit van de werkzaamheden die nodig zijn voor de totstandkoming van het goed of de dienst.²² Doordat de controlewerkzaamheden als vertrouwensgoed kwalificeren kan hieruit de prikkel voor de accountant ontstaan om te veel of te weinig controlewerkzaamheden uit te voeren en, daarmee samenhangend, te veel uren te factureren.²³ Deze prikkel wordt mogelijk versterkt door het verplichte karakter van de wettelijke controle. De bijlage van de Wta bevat verwijzingen naar ondernemingen en instellingen die verplicht zijn zich te laten controleren door een accountant. Bij verplichtstelling van de afname van een product bestaat het risico dat de kwaliteit van het product daalt.²⁴ Of in de woorden van Pheijffer: “dit leidt tot minimalistisch gedrag. Niet eens een zesjescultuur, hooguit een vijf-en-eenhalf.”²⁵ De principaal moet zogenaamde *monitoring kosten* maken om te

22. In de economische theorie worden vertrouwensgoederen ook wel als *credence good* geïdentificeerd. Zie nader over vertrouwensgoederen o.a. Darby en Karni 1973, p. 69; Dulleck en Kerschbamer 2006, p. 8; en Causholli en Knechel 2012, p. 631.

23. Causholli en Knechel 2012, p. 649.

24. Een praktijkvoorbeeld dat de druk op de kwaliteit bij verplichte afname van goederen illustreert is het eten in gevangenissen. De gevangene heeft geen keuze om een andere maaltijd te kiezen dan de maaltijd die de gevangenis aanbiedt. De gevangenis dient dagelijks een maaltijd aan te bieden waarbij de overheidsbijdrage de waarde van het eten bepaalt. De gevangenis heeft geen prikkel om meer uit te geven aan de maaltijd of heel creatief met de maaltijd om te gaan. De gevangenen lopen niet weg en meer uitgeven aan het eten is snijden in eigen winst. Uit onderzoek blijkt dat maaltijden in gevangenissen van lage kwaliteit zijn (HM Chief Inspector of Prisons for England and Wales 2016, p. 35) en dat slechts 29% van de gevangenen het eten in de gevangenis waardeert (AGF 2016). Overigens is er een verschil tussen gevangeniseten en de wettelijke controle dat de kwaliteit van gevangeniseten, anders dan van de wettelijke controle, wel waarneembaar is voor de afnemer. Het is interessant om de gevolgen van een verplichte afzetmarkt voor de kwaliteit van de wettelijke controle vanuit de speltheorie te benaderen. Zie in dit verband Kerkmeester 1989. Dit valt echter buiten de reikwijdte van dit proefschrift.

25. Pheijffer 2011a, p. 42.

bewerkstelligen dat de agent geen andere belangen nastreeft dan die van de principaal. Oplossen van de agent-principaal problematiek kan door middel van interne en externe disciplineringsmechanismen.²⁶ Het instellen van een extern disciplineringsmechanisme als een extern onafhankelijk toezichthouder op de accountantsorganisaties om het agent-principaal probleem te mitigeren is daarmee vanuit economisch perspectief te rechtvaardigen.²⁷

Onafhankelijk extern toezicht heeft ook voordelen boven zelfregulering in geval van publieke goederen en marktmacht.²⁸ Marktmacht is de economische situatie waarin een actor zich (grotendeels) onafhankelijk van concurrenten en consumenten kan gedragen waardoor het voor concurrenten lastig is om toe te treden tot de markt en maatschappelijke welvaart wordt geschonden. Toezicht van overheidswege dient onder meer als bescherming tegen misbruik van machtsposities, consumentenbescherming en het bevorderen van transparante marktprocessen.²⁹ Ik teken hierbij wel aan dat de inwerkingtreding van de Wta geresulteerd heeft in een versterking van de marktmacht op de markt voor de wettelijke controle. Om toe te kunnen treden tot de markt van de wettelijke controle heeft de accountantsorganisatie op grond van art. 5 lid 1 Wta een vergunning nodig. Om een vergunning te verkrijgen moet een accountantsorganisatie bij de AFM aantonen dat zij en de bij haar werkzame accountants voldoen aan de vereisten uit paragraaf 3.1.2 en afdeling 3.2 van de Wta.³⁰ Voor de uitvoer van wettelijke controles bij OOB's is een OOB-vergunning nodig en dient de accountantsorganisatie eveneens te voldoen aan de vereisten uit paragraaf 3.1.3 van de Wta.³¹ De vergunningplicht voor accountantsorganisaties fungeert als toetredingsbarrière. Tegelijk wordt de vergunning in de praktijk gezien als kwaliteitskeurmerk waarbij de OOB-vergunning een hogere status lijkt te hebben dan de niet-OOB-vergunning.³²

-
26. Door Hijink worden de instrumenten om agency-kosten tegen te gaan als 'disciplineringsmechanismen' geduid. Zie Hijink 2010, p. 133. Interne disciplineringsmechanismen kunnen zijn het toekennen van rechten aan de kapitaalverschaffer dan wel het opleggen van (verantwoordings)verplichtingen aan bestuurders en accountants. Daarnaast kunnen ook andere instrumenten gebruikt worden om belangentegenstellingen op te heffen of te verminderen, zoals het instellen van een orgaan van intern toezicht waar ik in hoofdstuk 7 nader op inga.
27. In lijn met Hijink en In 't Veld (2014, p. 28-29) zou je in dit verband kunnen spreken van de dubbele poortwachter.
28. Zie over de economische rationale van financieel toezicht Llewellyn 1999.
29. Zie voor een overzichtelijke weergave van de doelen van financieel toezicht Boots, Eisma en Schoenmaker 2010, p. 12.
30. Art. 6 lid 1 Wta.
31. Art. 6 lid 2 Wta.
32. Accountantsorganisaties met een vergunning voldoen (aantoonbaar) aan vereisten uit de Wta Art. 6 lid 1 Wta. Van Lent duidde de vergunning in het NRC als kwaliteitskeurmerk, zie Van Lent 2007.

HOOFDSTUK 6

Van een vergunningverplichting zou een aanzuigende werking kunnen uitgaan waardoor organisaties die wellicht geen vergunning nodig hebben – bijvoorbeeld omdat ze enkel vrijwillige controles uitvoeren – wel een vergunning aanvragen. Zo beschikte SMA Accountants N.V. lange tijd over een OOB-vergunning terwijl deze accountantsorganisaties geen wettelijke controles verrichtte.³³ En wordt op de website van *accon avm* controlepraktijk B.V. expliciet vermeld dat de organisatie een OOB-vergunning bezit, terwijl zij zich richt midden- en kleinbedrijf.³⁴ Ondanks het status-effect van de (OOB-)vergunning vertoont het aantal vergunninghoudende accountantsorganisaties al jaren een dalende trend.³⁵ Dit leidt tot een markt die steeds geconcentreerder wordt.³⁶

Fusies en overnames, de bevoegdheid van de AFM om vergunningen in te trekken als er gedurende drie jaar geen wettelijke controle wordt uitgevoerd en (vrijwillige) verzoeken van de accountantsorganisaties om de vergunning in te trekken worden door de AFM als oorzaken van de steeds verdergaande concentratie geduid.³⁷ Een andere reden die wellicht ook mee speelt is het beleid van de AFM rondom de vergunningverlening. Waar het doel bij de eerste vergunningverlening was om door middel van een “quick-scanachtige aanpak [...] soepel en flexibel tot vergunning verlening over [te] gaan” kan dat nu anders zijn. Alvorens een vergunning aan te kunnen vragen dient een oriënterend gesprek met de AFM te worden gevoerd. Tijdens dit gesprek wordt onder meer aandacht besteed aan mogelijke aandachtspunten voor vergunningverlening en de verplichtingen die het hebben van een vergunning met zich meebrengt. Pas na het gesprek kan de vergunningaanvraag gedaan worden.³⁸

33. AFM 2015b, p. 5 voetnoot 1.

34. Zie <https://acconavm.nl/diensten/accountantscontrole/wettelijke-controle/> geraadpleegd op 12 oktober 2016.

35. Zie AFM, 2015a. In 2008 is er aan 463 accountantsorganisaties een vergunning verleend om wettelijke controles te verrichten (AFM 2008, p. 1). In tien jaar tijd is dit aantal met ongeveer 25% (117 accountantsorganisaties) afgenomen. Van Opijnen (2016) maakt inzichtelijk dat de uitstroom hoger is dan de instroom. Sinds 2010 daalt het aantal nieuw verleende vergunningen in Nederland, p. 89.

36. Het bestaan van twee type vergunningen resulteert in een tweedeling van de markt voor wettelijke controles. Bröcheler en Meuwissen concludeerden dat niet regelgeving maar marktwerking de oorzaak is van de duale marktstructuur, zie Bröcheler en Meuwissen 2001, p. 85-88. Wat de oorzaak van de marktstructuur ook is, de vergunningverplichting heeft mijns inziens op zijn minst bijgedragen aan een versteviging van de duale marktstructuur door het aanbrengen van een wettelijk onderscheid tussen (OOB- en niet OOB-) accountantsorganisaties.

37. AFM 2015a, p. 7.

38. <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/doelgroepen/accountantsorganisaties/vergunningaanvraag/procedure> geraadpleegd op 12 oktober 2016.

Het gesprek met de toezichthouder kan een afschrikwekkend effect hebben en de barrière om toe te treden vergroten. De vergunningplicht blijft, zoals al werd aangestipt in de memorie van toelichting bij de Wta, een “relatief ingrijpend instrument voor (preventief) toezicht”.³⁹ In het licht van recente publicaties van de toezichthouder suggereert Eumedion dat het wellicht tijd is om de vergunningen van ondermaats presterende accountantsorganisaties ter discussie te stellen.⁴⁰ Indien er vergunningen worden ingetrokken zullen de overblijvende OOB-accountantsorganisaties naar verwachting groeien.

De (Nederlandse) markt voor wettelijke controlewerkzaamheden wordt anno 2018 gekenmerkt door een groot aantal kleine(re) en een klein aantal grote accountantsorganisaties.⁴¹ Deze door de wetgever gefaciliteerde oligopolistische markt, kan resulteren in de verminderde prikkels om te innoveren, efficiënt en prijsbewust te werken en het maatschappelijk belang in acht te nemen.⁴² Dit effect wordt mogelijk versterkt doordat de wettelijke controle ook als publiek goed gekarakteriseerd kan worden. Publieke goederen zijn goederen die voor een groep beschikbaar zijn zodra ze voor één persoon beschikbaar zijn en waarbij niemand uit te sluiten is van het gebruik van het goed. Tevens beperkt het gebruik van een publiek goed een ander niet in het gebruik ervan.⁴³ Alle gebruikers van de jaarrekening kunnen gebruik maken

39. *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 3, p. 15.

40. Eumedion 2017.

41. Op jaarbasis verrichten de vergunninghoudende accountantsorganisaties gezamenlijk gemiddeld ongeveer 21.500 wettelijke controles (AFM 2015a, p. 12). De Big-4 accountant-organisaties verrichten iets meer dan de helft van het totaal aantal wettelijke controles, de overige vijf OOB-accountantsorganisaties nemen ongeveer een zevende deel voor hun rekening en ongeveer een derde van de totale hoeveelheid wettelijke controle wordt door een kleine 300 overige niet-OOB-accountantsorganisaties bediend (AFM 2015a, p. 12). Niet alleen het marktaandeel, maar ook de omvang van de Big-4 accountantsorganisaties is aanzienlijk groter dan dat van de andere Nederlandse accountantsorganisaties. Uit de omzetgegevens en het aantal fe's van de grootste dertig Nederlandse accountantsorganisaties blijkt dat de OOB-accountantsorganisaties in de top 13 grootste Nederlandse accountants-organisaties staan en dat de omzet van een Big-4 accountantsorganisatie minimaal 2,5x zo groot is als de omzet van nummer 5. NBA 2018b, p. 27.

42. In lijn hiermee bepleitte Blommaert in *Het Financieele Dagblad* dat de overheid in staat is om het oligopolie te doorbreken omdat zij als een van de grootste opdrachtgevers de controleopdrachten kan verdelen over meerdere accountantsorganisaties, zie Blommaert 2014. Ook Brooks (2018) wijst de lezer in zijn boek meermaals op de voordelen van de wettelijke controle voor de accountants, zie bijv. p. 51, 58.

43. Deze eigenschappen van het publieke goed stimuleren *free rider* gedrag, het genieten van een goed zonder bij te dragen aan de totstandkoming van het goed. Een individu is niet bereid te betalen voor het goed, zijn genot is immers even groot als een ander hiervoor betaalt.

van de uitkomsten van de accountantscontrole, maar zij worden niet (allemaal) belast met de kosten van het uitvoeren van de controlewerkzaamheden door de accountant.⁴⁴ Bij publieke goederen is overheidsingrijpen noodzakelijk om te bewerkstelligen dat het goed tot stand komt.⁴⁵

6.3 De toezichtstrategie van de AFM

De Wta laat de AFM de ruimte om haar eigen toezichtstrategie te bepalen.⁴⁶ Wel volgt uit de MvT bij de Wta dat het toezicht risico-georiënteerd en preventief van aard dient te zijn waarbij de inzet van handhavingsbevoegdheden vooral als ‘ultimum remedium’ moet worden gezien.⁴⁷ Bij de inwerkingtreding van de Wta heeft de AFM het toezicht in de praktijk vormgegeven door vastleggingen die op grond van de Wta vereist zijn met betrekking tot het kwaliteitsbeleid en het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie te beoordelen.⁴⁸ De accountantsorganisatie dient vervolgens de werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing aan te tonen aan de hand van controledossiers en andere specifieke vastleggingen.⁴⁹ De AFM selecteert wettelijke controles met een hoger risicoprofiel voor het maatschappelijk verkeer waarbij de achterliggende gedachte is dat controles met een hoger risicoprofiel ook binnen de accountantsorganisatie nauwelletter worden gemonitord dan controles met een lager risicoprofiel. De uitkomsten van de niet-representatieve steekproef geven in de woorden van de AFM “wel een antwoord op de vraag of de kwaliteit van de wettelijke controles voldoende wordt gewaarborgd door de accountantsorganisaties”.⁵⁰ Bezien in

44. Hoewel de kapitaalverschaffer (uiteindelijk) betaalt voor de controlewerkzaamheden, zal in de praktijk de controlecliënt als betaler aangemerkt worden. (Zie par. 4.3.) Het adagium “wie betaalt, bepaalt” gaat bij de accountantscontrole dan ook niet op.

45. Accountantscontrole is verplicht sinds de inwerkingtreding van de Wet op de jaarrekening van ondernemingen in 1971. Zie Langendijk 1994, p. 43-44.

46. Zie hierover ook paragraaf 5.2.

47. *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 3, p. 12, 16 en 48.

48. De AFM definieert het kwaliteitsbeleid als: ‘ de uitwerking [...] van de visie van de leiding van de accountantsorganisatie op de wijze waarop de accountantsorganisatie een cultuur bevordert waarin kwaliteitsgericht handelen voorop staat. Of met andere woorden: hoe de leiding van de accountantsorganisatie een cultuur bevordert waarin kwaliteitsgericht handelen voorop staat’. AFM 2007, p. 3.

49. Andere vastleggingen zijn bijvoorbeeld de cliëntenadministratie, AFM 2007, p. 1. Met name het ontbreken van een brede inventarisatie en beoordeling per cliënt van mogelijke bedreigingen voor de onafhankelijkheid van de relatie tussen de accountantsorganisatie en cliënt is een gebrek in de werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing die de AFM relatief veel ziet bij de verlening van de eerste vergunningen, AFM 2007, p. 6.

50. AFM 2014, p. 64.

het licht van de uitgangspunten uit de MvT bij de Wta is de door de AFM gekozen toezichtstrategie mijns inziens goed verklaarbaar. Het toezicht dient zich toe te spitsen op het stelsel van kwaliteitsbeheersing en de AFM dient in haar toezicht op grond van art. 48a lid 3 Wta gebruik te maken van een selectie van controledossiers. Uit de onderzoeksrapporten van de AFM en de wijze waarop de onderzoeksresultaten in de media belicht worden, rijst het beeld dat de nadruk van de onderzoeken meer is komen te liggen op de controledossiers – als product van het stelsel van kwaliteitsbeheersing – dan op het eigenlijke stelsel van kwaliteitsbeheersing.⁵¹ Met name de niet-representatieve selectie van controledossiers die de AFM gebruikt is een punt van aandacht.⁵² Om de werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie in de praktijk aan te tonen hoeft echter geen representatieve steekproef van alle controledossiers genomen te worden. Het toetsen van het controledossier is immers slechts een middel om de werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing aan te tonen, en toetsing van het dossier is geen doel op zich. Een bijkomend voordeel van het gebruik maken van controledossiers om de werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing binnen de accountantsorganisatie aan te tonen is dat controledossiers van verschillende accountantsorganisaties waarschijnlijk makkelijker te vergelijken zijn dan stelsels van kwaliteitsbeheersing bij de verschillende accountantsorganisaties. Controledossiers zijn immers gestoeld op gelijke controlevoorschriften wat houvast biedt aan de accountants die bij de AFM in dienst zijn en belast zijn met het toezicht, terwijl de accountantsorganisatie een hoge mate van vrijheid heeft bij de invulling van het stelsel van kwaliteitsbeleid binnen haar organisatie.⁵³ Doordat de nadruk in het publieke debat naar

-
51. Zo wordt bijv. in het eerste grote onderzoek bij de Big-4 accountantsorganisaties dat in 2010 verschijnt de nadruk gelegd op de bevindingen die zien op kwaliteitsbewaking en wordt vervolgens ingegaan op bevindingen op het niveau van de accountantscontroles (AFM 2010, p. 12-13), dit is omgedraaid in 2013 waar het onderzoek naar accountantscontroles belicht wordt alvorens in te gaan op de resultaten van het onderzoek naar het stelsel van kwaliteitsbeheersing- en bewaking (AFM 2013, p. 7-9). Ook in de media is aandacht voor uitkomsten van AFM beoordelingen van controledossiers, zie bijv. Piersma en Couwenbergh 2014.
 52. Zie in dit verband r.o. 2.10 Rb. Rotterdam 20 december 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:9977 (Ernst & Young Accountants LLP/Stichting Autoriteit Financiële Markten) (hierna: Rb. Rotterdam 20 december 2017 (EY/AFM)) waaruit blijkt dat EY vragen stelde over de omvang van de steekproef.
 53. Zo is het voorstelbaar dat het stelsel van kwaliteitsbeleid in de praktijk beïnvloed wordt door het internationale netwerk van de accountantsorganisatie. Interessant in dit verband zijn de kritische kanttekeningen die Hijink en In 't Veld plaatsen bij de positie van de bij de AFM werkzame accountants die belast zijn met het toezicht op accountantsorganisaties, zie Hijink en In 't Veld 2017. Overigens had de AFM ook kunnen kiezen voor een andere toezichtstrategie waarbij zij in plaats van accountants organisatiedeskundigen met het toezicht op accountantsorganisaties had kunnen belasten.

HOOFDSTUK 6

aanleiding van incidenten en onderzoeksresultaten van de AFM ligt op de kwaliteit van de controledossiers, is het voorstelbaar dat de accountantsorganisaties bepleiten dat een representatieve steekproef van de controledossiers wordt genomen. Indien de AFM tekortkomingen in een controledossier constateert kan zij gebruik maken van formele handhavingsbevoegdheden. De accountantsorganisatie kan het handhavingsbesluit van de AFM vervolgens in bezwaar en beroep laten toetsen en wordt zo beschermd tegen eventuele fouten of willekeur van de toezichthouder.⁵⁴ Ik verwacht dat de representativiteit van de door de AFM gebruikte steekproef in de toekomst wel door de rechter meegewogen zal (moeten) worden bij een mogelijk volgende beroepsprocedure na het nemen van formele handhavingsmaatregelen door de AFM.⁵⁵ Ik teken hierbij wel aan dat het doel van het AFM toezicht bij een representatieve steekproef wezenlijk anders dient te zijn dan in mijn optiek noodzakelijk is voor een onderzoek naar het stelsel van kwaliteitsbeheersing.

Naast de kanttekening bij de representativiteit van de steekproeven, die de AFM neemt als uitvloeisel van de risico-georiënteerde toezichtstrategie, vormen ook “de mate van (i) inzichtelijkheid en (ii) controleerbaarheid van (de uitkomsten van) deze strategie” een punt van aandacht.⁵⁶ Zo bleek de doelmatigheid van het door de AFM uitgeoefende toezicht op accountantsorganisaties moeilijk controleerbaar doordat een (op voorhand kenbare) toezichtstrategie ontbrak.⁵⁷ De AFM heeft de door haar gehanteerde toezichtaanpak in mei 2017 op haar website kenbaar gemaakt.⁵⁸ Hierin geeft de AFM aan dat zij de naleving van wet- en regelgeving door de onder toezicht staande instellingen controleert. En dat zij een signalerende en agenderende rol vervult, waarbij de AFM beziet of de wijze waarop wet- en regelgeving is vormgegeven in de praktijk een

54. In de praktijk worden echter knelpunten ervaren in het stelsel van rechtsbescherming in het bestuursrecht. Zo merken Van Beek, Boonzaaijer, De Doelder e.a. (red.) (2016, p. 104) op “dat het voor accountantsorganisaties om uiteenlopende redenen onaantrekkelijk is om – in de openbaarheid – te procederen jegens de toezichthouder. [...] Negatieve publiciteit omtrent een bestuursrechtelijke procedure wordt als belangrijkste oorzaak genoemd van het afzien van het voeren van een procedure – zelfs indien de afloop van een bestuursrechtelijke procedure positief kan zijn voor de procederende accountantsorganisatie en de daarbij betrokkenen.”

55. Zie Rechtbank Rotterdam 19 januari 2012 r.o. 2.10 en 2.11 waarin EY ook ingaat op de selectie van de controledossiers en de conclusies.

56. Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 151.

57. Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 152.

58. Zie AFM 2017a.

probleemoplossend effect sorteert.⁵⁹ Vervolgens licht de AFM toe dat zij haar toezichtaanpak baseert op de theorie van Malcolm Sparrow waarin maatschappelijke problemen centraal staan en “niet zo zeer wat wel of niet toegestaan is”.⁶⁰ Bij gedragingen die rechtens toelaatbaar zijn maar, in de optiek van de AFM, onwenselijke gevolgen hebben maakt de AFM gebruik van informele handhaving om partijen te beïnvloeden.⁶¹ Het toepassen van de theorie van Sparrow in het toezicht op accountantsorganisaties is vanuit politiek en maatschappelijk perspectief verdedigbaar door de daadkracht die eruit spreekt. Het inzetten van informele handhavingsmiddelen is dan een logische vervolgstap. Dit leidt echter tot een aantal aandachtspunten waaronder de (ongecontroleerde) uitdijing van toezichtstaken, tekortschietende rechtsbescherming bij informele handhaving en, daarmee samenhangend, de beperkte controleerbaarheid ervan.⁶² De AFM toont zich bewust van de beperkte controleerbaarheid van de effectiviteit van informele handhaving en geeft aan daar in het jaarverslag verantwoording over af te leggen.⁶³ In het jaarverslag 2017 merkt de AFM met betrekking tot het gebruik van informele maatregelen bij accountantsorganisaties op dat zij “geattendeerd [zijn] op hun verplichtingen ten aanzien van de beheersing van integriteitsrisico’s”.⁶⁴ Deze toelichting verschaft enige mate van inzicht in de wijze waarop de AFM invulling geeft aan de informele handhaving. De toelichting is echter dusdanig summier dat zij weinig bevorderend werkt voor de controleerbaarheid van de effectiviteit van de inzet van de informele maatregelen door de

59. Zie AFM 2017a, p. 2. Met betrekking tot de signalerende en agenderende rol stelt de AFM dat “[i]n het geval dat de wet onvoldoende grondslag biedt [...] om onwenselijk gedrag tegen te gaan, adviseert de AFM het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om de betreffende wet- en regelgeving aan te passen”(p. 11). Dit onderdeel van de toezichtaanpak is een punt van aandacht omdat dit kan leiden tot erosie van de beginselen van de trias politica.

60. Zie AFM 2017a, p. 3. Zie voor het gedachtegoed van Sparrow waarin toezichthouder zich in de uitoefening van het toezicht (ook) richten op onwenselijk gedrag van onder toezicht staande instellingen en personen om maatschappelijke schade te voorkomen, Sparrow 2008.

61. Zie AFM 2017a, p. 4.

62. In lijn hiermee signaleert Roth dat er niet alleen vraagtekens gezet kunnen worden bij de democratische legitimering van deze verruimde taakopvatting van de AFM maar er ook (ongewenste) gevolgen zijn voor de aansprakelijkheidsbeperking van art. 1:25d Wft, Roth 2017, p. 852-853. De tekortschietende rechtsbescherming bij informele handhaving en beperkte controleerbaarheid van de inzet van informele handhavingsmiddelen waren ook een punt van aandacht bij de wetsevaluatie, Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 152. Zie nader over de wenselijkheid van een wettelijke toezichtfocus Eijkelenboom 2018a.

63. Zie AFM 2017a, p. 8.

64. AFM jaarverslag 2017, p. 21.

HOOFDSTUK 6

AFM. Bij het gebruik van informele maatregelen door de AFM staat het de onder toezicht staande instellingen, blijkens de toezichtaanpak van de AFM, “in principe vrij om geen gevolg te geven aan de oproep van de AFM”.⁶⁵ Deze zinsnede wordt direct gevolgd door de opmerking dat de AFM gebruik kan maken van formele handhavingsinstrumenten indien de informele handhaving geen opvolging verkrijgt. Het is dan ook maar de vraag in hoeverre onder toezicht staande instellingen in de praktijk de ruimte voelen om geen gehoor te geven aan de inzet van een informeel handhavingsmiddel door de AFM. Rechtsbescherming van accountantsorganisaties blijft derhalve een punt van aandacht doordat een onafhankelijk (derden)oordeel ontbreekt bij gebruik van informele handhavingsmiddelen.⁶⁶

De wijze van communicatie door de toezichthouder over de toezichtstrategie, doelstellingen van toezicht en onderzoeksresultaten draagt in belangrijke mate bij aan de wijze waarop het toezicht door de accountantsorganisaties wordt beoordeeld. Berichtgeving in de media, resultaten uit de ronde tafel bijeenkomst alsmede individuele gesprekken met beroepsbeoefenaars geven het eenduidige beeld dat de invoering van een extern, onafhankelijk toezichthouder als positief ervaren wordt.⁶⁷ Tevens erkennen accountantsorganisaties dat druk van de AFM een aansporing is geweest om wijzigingen in de organisatie door te voeren om daarmee de kwaliteit (verder) te verbeteren. Wel rijst het beeld dat de toezichtstrategie die de AFM hanteert lastig inzichtelijk is voor accountantsorganisaties en derden.⁶⁸ Door het publiceren van een toezichtaanpak vergroot de AFM het inzicht in de door haar gehanteerde strategie. Het AFM toezicht op accountantsorganisaties blijft echter volop in ontwikkeling, mede door de nadere specificering en uitbreiding van de wettelijke taken en bevoegdheden van de AFM.⁶⁹ De voortgaande ontwikkeling en groei van de toezichthouder in samenhang met de totstandkoming van nieuwe nationale en Europese wet- en regelgeving voor (het toezicht op) accountantsorganisaties bergen het risico van een zwalkende toezichthouder in zich.

65. Zie AFM 2017a, p. 11.

66. Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 152.

67. Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 24-25 (onder 1).

68. Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 28-29 (onder 8). Dit beeld is bevestigd tijdens de bijeenkomst op 21 september 2017 alsmede tijdens verschillende (informele) gesprekken die ik in het kader van mijn proefschrift had met diverse beroepsbeoefenaars.

69. Zie hierover paragraaf 5.2. In de AFM-verkenning ‘Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector’ is een van de door de AFM voorgestelde kwaliteit verbeterende maatregelen binnen de huidige structuur om te onderzoeken of het handhavingsbeleid van de AFM ten aanzien van accountantsorganisaties dient te worden verbreed. De uitbreiding van de bevoegdheden kan dan bijdragen aan meer balans in het toezicht op de kwaliteit van de wettelijke controle, interne kwaliteitswaarborgen en gedrag en cultuur en bijbehorende handhavingsinstrumentarium. AFM 2018e, p. 48-49.

6.4 Gebruik van toezichts- en handhavingsbevoegdheden door de AFM

Bij de evaluatie van de Wta is het extern, onafhankelijk toezicht op accountantsorganisaties onder meer beoordeeld op grond van de inzet van toezichts- en handhavingsbevoegdheden door de AFM.⁷⁰ Sinds de publicatie van de wetsevaluatie zijn deze bevoegdheden (aanzienlijk) uitgebreid zoals ik eerder, in paragraaf 5.2, inzichtelijk maakte. In de hierop volgende paragrafen (6.4.1. tot en met 6.4.3.) staat het gebruik van de bevoegdheden door de AFM bij accountantsorganisaties sinds publicatie van de evaluatie van de Wta centraal.⁷¹

6.4.1 *Publieke rapportages*

Rapportages zijn voor de AFM een middel om de praktijk richtsnoeren te geven bij de invulling van de normen uit de Wta.⁷² Vanaf 1 september 2014 zijn er in het kader van het toezicht op accountantsorganisaties door de AFM zes rapporten gepubliceerd, één in het kader van het reguliere toezicht⁷³, drie met de uitkomsten van thema-onderzoeken⁷⁴ en één rapport met zowel bevindingen uit een regulier onderzoek als bevindingen uit een thema-onderzoek.⁷⁵ Voorts heeft de AFM een verkenning naar kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector gepubliceerd.⁷⁶ In de verkenning onderzoekt de AFM met behulp van de economische theorie van marktfalen de mogelijke oorzaken van achterblijvende kwaliteit van wettelijke controles die besloten liggen in de structuur van de sector of accountantsorganisaties. In deze paragraaf bespreek ik op hoofdlijnen de drie rapportages waarin het onderzoek naar de kwaliteit van accountantsorganisaties centraal staat. Naast de bevindingen van de AFM besteed ik daarbij ook aandacht aan de aanbevelingen van de AFM aan de accountantsorganisaties en wetgever.⁷⁷

70. Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 111 e.v.

71. Voor het gebruik van toezichts- en handhavingsbevoegdheden door de AFM bij het toezicht op accountantsorganisaties in de periode oktober 2006 tot september 2014 verwijst ik naar Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 111 e.v.

72. AFM 2011, p. 40.

73. AFM 2014.

74. De thema-onderzoeken zijn AFM 2015a, AFM 2015b en AFM 2015c.

75. AFM 2017b.

76. AFM 2018e. Zie voor een kritische bespreking van deze verkenning Eijkelenboom, Hijink en In 't Veld 2019.

77. AFM 2015c is weliswaar door de AFM in het kader van toezicht op accountantsorganisaties gepubliceerd maar heeft als onderwerp de auditcommissie en de wijze waarop deze commissie haar rol invult op het gebied van verslaggeving en de accountantscontrole. (AFM 2015c, p. 4) In dit proefschrift ligt de focus op de accountantsorganisatie en niet op de governancestructuur van de te controleplichtige ondernemingen. Het onderzoeksrapport AFM 2015c laat ik daarom in de bespreking van de rapportages buiten beschouwing. AFM 2015a bevat een marktanalyse van de accountantsorganisaties in de

HOOFDSTUK 6

De publieke rapportage die de afgelopen jaren in de media en politiek de meeste aandacht kreeg is het AFM-rapport uit 2014 met de uitkomsten van het onderzoek naar de Big-4 accountantsorganisaties en de door hen over boekjaar 2012 verrichte wettelijke controles.⁷⁸ De AFM beschikt, als gevolg van de inwerkingtreding van de Wijzigingswet Financiële Markten, sinds 1 januari 2014 over de bevoegdheid om op grond van art. 48a lid 6 Wta de belangrijkste conclusies en bevindingen op het niveau van de individuele accountantsorganisatie openbaar te maken.⁷⁹ Een van de redenen dat het AFM-onderzoek uit 2014 zoveel media-aandacht kreeg is waarschijnlijk gelegen in het feit dat de AFM hierin voor het eerst gebruik maakte van de mogelijkheid uit art. 48a lid 6 Wta.⁸⁰ Ook de onderzoeksresultaten gaven aanleiding voor publiciteit. In het onderzoek beoordeelde de AFM van elk van de Big-4 accountantsorganisaties tien wettelijke controledossiers en merkte achttien van de in totaal veertig dossiers als ‘onvoldoende’ aan. De AFM concludeerde dat dit aantal te hoog was waardoor zij de inzet van formele handhavingsmaatregelen niet uitsloot.⁸¹ In maart 2016 heeft de AFM naar aanleiding van de onderzoeksresultaten op grond van overtreding van de in art. 14 Wta opgenomen zorgplichtbepaling voor accountantsorganisaties aan alle Big-4 accountantsorganisaties een boete opgelegd.⁸² In paragraaf 6.4.2. ga ik nader op deze boetes in.

jaren 2010 tot en met 2014. De AFM verschaft in dit rapport, op basis van door de accountantsorganisaties aan de AFM verstrekte informatie, inzicht in algemene marktgegevens zoals het verloop van vergunninghouders, de omzet- en prijsontwikkeling en het stelsel van kwaliteitsbeheersing en beheerste en integere bedrijfsvoering. De AFM schetst op basis van de cijfers een aantal verwachtingen zoals een toename van het aantal fraudemeldingen en de een toename van interne kwaliteitsonderzoeken door accountantsorganisaties als gevolg van de toegenomen druk op de kwaliteit van wettelijke controles. (AFM 2015a, p. 7-8) In dit hoofdstuk staat de doeltreffendheid van het door de AFM uitgeoefende toezicht centraal. De informatie die aan AFM 2015a ten grondslag ligt verschaft de AFM informatie die zij gebruikt om te bepalen hoe zij haar toezichtsinstrumenten het best kan inzetten. Bespreking van de onderzoeksresultaten uit AFM 2015a draagt daardoor niet of in zeer beperkte mate bij aan het inzicht in de doeltreffendheid van het AFM toezicht. Het onderzoeksrapport AFM 2015a zal daarom niet nader besproken worden.

78. AFM 2014.

79. Deze bevoegdheid is ingevoerd bij de Wet van 25 november 2013 tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten (Wijzigingswet financiële markten 2014) *Stb.* 2013, 487.

80. De AFM is daartoe bevoegd o.g.v. art. 48a lid 6 Wta.

81. AFM 2014, p. 7. De AFM merkt eveneens op dat de kwaliteit ten opzichte van het onderzoek dat zij in 2010 uitvoerde wel licht is toegenomen. Zie voor de onderzoeksresultaten uit 2010 nader AFM 2010 en voor een bespreking ervan Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 118 en p. 259-261.

82. Zie het persbericht op de website van de AFM met de daarin opgenomen verwijzingen naar de boetebesluiten van vier accountantsorganisaties, <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2016/mrt/boete-big4>.

Uit de onderzoeksbevindingen vloeiden tevens een aantal aanbevelingen voort. Zo deed de AFM de Big-4 accountantsorganisaties de aanbeveling om (i) de door de beroepsgroep opgestelde maatregelen met waarborgen voor de kwaliteit van de controlewerkzaamheden te implementeren en (ii) de analyse van de oorzaken die aan de door de AFM geconstateerde tekortkomingen ten grondslag lagen te verdiepen.⁸³ De AFM vroeg de Big-4 accountantsorganisaties daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan versterking van de governance, het creëren van een kwaliteitsgerichte cultuur, het internaliseren van het wettelijk kwaliteitsniveau en het vergroten van de transparantie over kwaliteit.⁸⁴ Voorts gaf de AFM in het rapport ook vijf concrete adviezen aan de wetgever. Deze (wetgevings)voorstellen zien achtereenvolgens op (i) het door de AFM laten toetsen van de geschiktheid van (mede)beleidsbepalers van de accountantsorganisaties, (ii) het toestaan van het delen van bevindingen met de met governance belaste organen van de controleplichtige ondernemingen, (iii) het opnemen van een wettelijke verplichting voor een accountantsorganisatie om tekortkomingen te herstellen, (iv) verruiming van het OOB-begrip en (v) verplicht stellen van een onafhankelijke raad van commissarissen bij OOB-accountantsorganisaties. Naar aanleiding van de AFM bevindingen en adviezen volgden stellige uitspraken in de media, Kamervragen en voorstellen voor aanvullende wetgeving voor accountantsorganisaties.⁸⁵ Anno 2019 zijn de adviezen die de AFM naar aanleiding van de onderzoeksbevindingen uit 2014 aan de wetgever gaf alle vijf tot wet verheven.⁸⁶

Ruim een jaar na de later als ‘*freaky Thursday*’⁸⁷ bestempelde dag van publicatie van het AFM 2014 rapport, verscheen in oktober 2015 een themaonderzoek van de AFM. Dit onderzoek in de vorm van een dashboard had de opzet van de verander- en verbetermaatregelen bij elk van de OOB-accountantsorganisaties als onderwerp. Het dashboard was opgebouwd uit zeven onderwerpen waarvoor de AFM doelstellingen en verwachtingen had geformuleerd.⁸⁸ De zeven onderwerpen van het dashboard vielen uiteen in twee

83. AFM 2014, p. 8.

84. AFM 2014, p. 9-11.

85. Zie hiervoor par. 4.3.

86. Zie par. 5.2.

87. Op donderdag 25 september 2014 publiceerde de AFM onderzoeksresultaten (AFM 2014), verschenen de verander- en verbetermaatregelen van de werkgroep ‘Toekomst accountantsberoep’ (AFM 2014) en werd de evaluatie van de Wta openbaar gemaakt (Eijkelenboom en Hijink 2014). Het verschijnen van drie rapporten over accountantsorganisaties op dezelfde dag leidde tot de benaming ‘*freaky Thursday*’ voor accountants in het Financieel dagblad, zie Piersma 2014b.

88. AFM 2015b, p. 6-7.

HOOFDSTUK 6

overkoepelende thema's, te weten: 'verandering en cultuur' en 'governance en beheersing'. Daarnaast rapporteerde de AFM in hetzelfde rapport over de voortgang van de implementatie van de maatregelen uit het rapport 'In het publiek belang' door de OOB-accountantsorganisaties. De resultaten van het dashboardonderzoek werden met behulp van een cijfer op het niveau van de accountantsorganisatie inzichtelijk gemaakt. De AFM stelde dat zij met het dashboardonderzoek "invulling geeft aan haar wettelijke taak periodiek te beoordelen of vergunninghoudende accountantsorganisaties voldoen aan de Wta"⁸⁹ en dat het onderzoek "betrekking heeft op meerdere aspecten die bijdragen aan of invloed hebben op de zorgplicht die op de accountantsorganisatie rust".⁹⁰ Vervolgens concludeerde de AFM dat een deugdelijke invulling van het zorgplichtvereiste uit art. 14 Wta "ten minste [met zich brengt] dat op afdoende wijze invulling wordt gegeven aan de inhoud van de onderscheiden modules en dat deze invulling in ieder geval plaatsvindt aan de hand van de in dit rapport genoemde elementen bij de verschillende modules".⁹¹ Eveneens stelde de AFM dat de onderwerpen uit het dashboardonderzoek volgden uit aanbevelingen die de AFM in eerdere rapportages aan de accountantsorganisaties had gedaan alsmede uit de verbeterplannen die de accountantsorganisaties naar aanleiding van de AFM-aanbevelingen hadden geschreven. Voorts stelde de AFM dat ook de agenda van het International Forum of Independent Audit Regulators ('IFIAR') het belang van de dashboardonderwerpen benadrukte.⁹²

De onderwerpen die de AFM in het dashboard onderzocht vloeiden dus niet rechtstreeks voort uit normen uit de Wta. En door de onderwerpen uit het dashboard te scharen onder de algemene norm van art. 14 Wta in plaats van onder een specifieke norm kan de wijze waarop de AFM het dashboardonderzoek wettelijk verankert in mijn optiek aan versteviging winnen. In lijn hiermee kan de vraag gesteld worden of de AFM de bevoegdheid heeft de resultaten van het dashboardonderzoek op het niveau van de individuele OOB-accountantsorganisatie openbaar te maken. Hoewel de onderwerpen uit het dashboard niet direct voortvloeien uit de Wta beschrijft de AFM in het rapport dat zij de doelstellingen en verwachtingen die zij bij de verschillende

89. AFM 2015b, p. 77. Voortvloeiend uit art. 48a Wta en blijkens de toelichting bij de wetwijziging van dit artikel onderzoekt de AFM of door de accountantsorganisaties nog aan de normen van de Wta wordt voldaan, Zie Tweede Nota van wijziging, Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten, *Kamerstukken II*, 2012/13, 33632, 8, p. 11-13.

90. AFM 2015b, p. 78.

91. AFM 2015b, p. 78.

92. AFM 2015b, p. 6.

onderwerpen formuleert mede baseert op de toepasselijke wet- en regelgeving.⁹³ Door het formuleren van doelstellingen en verwachtingen, hieraan te toetsen en vervolgens over te rapporteren geeft de AFM een eigen interpretatie van de normen uit de Wta. De AFM draagt op deze wijze bij aan de ontwikkeling van de normen uit de Wta. Een voor accountantsorganisaties kenbare interpretatie van Wta normen door de AFM kan door accountantsorganisaties als positief worden ervaren doordat het de accountantsorganisaties inzicht verschaft in de wijze waarop en de onderdelen waaraan de AFM toetst.⁹⁴ Tegelijk brengt de interpretatie van normen uit de Wta door de AFM risico's met zich. Zo bestaat het risico op incoherente interpretaties van normen, bijvoorbeeld indien naast de AFM een van de AFM onafhankelijke derde als de Accountantskamer of bestuursrechter zich over de normen buigt, maar ook de AFM zelf kan over tijd haar interpretaties wijzigen.⁹⁵

De AFM concludeerde dat de OOB-accountantsorganisaties de onderwerpen uit het dashboard 2015 serieus nemen en dat de onderzoeksresultaten vertrouwen geven.⁹⁶ Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten intensiverde de AFM de dialoog over het veranderproces binnen de OOB-accountantsorganisaties en startte zij met onderzoeken naar de implementatie en borging van de verander- en verbetermaatregelen in de praktijk. De AFM merkte over het vervolgonderzoek op dat indien de AFM tot het oordeel zou komen dat de voortgang van de implementatie van de verander- en verbetermaatregelen door de accountantsorganisatie onvoldoende is, zij het gebruik van formele handhavingsbevoegdheden zal overwegen om de voortgang af te dwingen.⁹⁷

93. De AFM baseert de doelstellingen en verwachtingen “op de toepasselijke wet- en regelgeving (in het bijzonder van de zorgplicht, het stelsel van kwaliteitsbeheersing en de integere en beheerste bedrijfsvoering), de (probleem)analyses en verbetervoorstellen zoals beschreven in het rapport ‘In het publiek belang’, de concrete aanbevelingen en suggesties van de AFM in de afgelopen jaren en de maatregelen die de accountantsorganisaties onder meer naar aanleiding van deze onderzoeken hebben geformuleerd.” AFM 2015b, p. 7.

94. Zo wijzen Van Beek, Boonzaaijer, De Doelder e.a. op de wens van marktpartijen om normen zoveel mogelijk ‘rules based’ in te vullen. Van Beek, Boonzaaijer, De Doelder e.a. (red.) 2016, p. 175. In de bijlage bij het Dashboardonderzoek zijn de doelstellingen, het informatieverzoek en de door de AFM gehanteerde scoretabellen met weging inzichtelijk gemaakt, AFM 2015b, p. 85-117. De scoretabellen zijn niet op voorhand aan de accountantsorganisatie verstrekt, AFM 2015b, p. 83.

95. De verschillende wijzen waarop normen geïnterpreteerd kunnen worden, wordt in eerder onderzoek als knelpunt bij de rechtsontwikkeling geduid, zie Van Beek, Boonzaaijer, De Doelder e.a. (red.) 2016, p. 173.

96. AFM 2015b, p. 1.

97. AFM 2015b, p. 9.

HOOFDSTUK 6

Daarnaast merkte de AFM op dat zij, bij het uitvoeren van de geschiktheids-toetsingen van (mede)beleidsbepalers en intern toezichthouders, “[v]anzelfsprekend [...] ook de rol die deze personen vervullen in het vormgeven en uitvoeren van de veranderprocessen en het implementeren van verbetermaatregelen binnen de OOB-accountantsorganisatie [zal] betrekken”.⁹⁸ De uitvoering en implementatie van de verander- en verbetermaatregelen door de OOB-accountantsorganisaties wordt mede door de verwachtingen en doelstellingen die de AFM kenbaar maakt, beïnvloed door de AFM. Het betrekken van de vormgeving, uitvoering en implementatie van de verbetermaatregelen in de geschiktheidstoetsingen geeft de AFM een pressiemiddel om de verandering binnen accountantsorganisaties te sturen. Hieraan kleefde het risico dat de AFM de geschiktheidstoetsingen als (informeel) handhavingsmiddel zou kunnen gebruiken om de verandering binnen de accountantsorganisatie te sturen.

In juni 2017 verschenen de resultaten van het AFM-onderzoek dat plaats vond van mei 2016 tot mei 2017 naar de implementatie en borging van de veranderen verbetertrajecten bij de OOB-accountantsorganisaties.⁹⁹ Het omvangrijke rapport bevatte naast de dashboardresultaten van de OOB-accountantsorganisaties ook de onderzoeksresultaten van het onderzoek naar de kwaliteit van de wettelijke controles bij de Big-4 accountantsorganisaties. Door de twee onderzoeken in één rapport op te nemen trachtte de AFM een breder beeld van de kwaliteit van de accountantsorganisatie te verschaffen dat bijvoorbeeld door commissarissen of leden van auditcommissies gebruikt kan worden bij de selectie of evaluatie van een externe accountant.¹⁰⁰ De AFM onderzoeksbevindingen uit 2017 zijn stevig. Zo stelde de AFM in het dashboardgedeelte van het onderzoek dat de OOB-accountantsorganisaties te langzaam veranderden en beoordeelde zij in het reguliere gedeelte van het onderzoek 19 van de 32 dossiers van de Big-4 accountantsorganisaties als ‘onvoldoende’. Dit resulteerde in de conclusie dat de kwaliteit van de wettelijke controles bij de Big-4 accountantsorganisaties (nog) niet op orde is.¹⁰¹ De AFM nuanceerde haar conclusies enigszins door te stellen dat verandering van cultuur, gedrag en governance tijd kost waardoor de effecten mogelijk nog niet zichtbaar zijn in de kwaliteit van de controles. En plaatste daar vervolgens de kanttekening bij dat de OOB-accountantsorganisaties niet hebben voldaan de verwachtingen van de AFM voor 2016.¹⁰²

98. AFM 2015b, p. 9.

99. AFM 2017b (deel 1), p. 4.

100. AFM 2017b (deel 1), p. 8.

101. AFM 2017b (deel 1), p. 4 en p. 12-14.

102. AFM 2017b (deel 1), p. 15 respectievelijk p. 12.

De sector diende voortvarender te veranderen, aldus de AFM. Zij gaf daarbij de NBA en MCA de aanbeveling om accountantsorganisaties te stimuleren tot implementatie van de maatregelen en om strak te blijven monitoren.¹⁰³ De AFM maande de sector om naast de verander- en verbetermaatregelen die zij op dat moment invoerden ook andere opties te blijven verkennen, bijvoorbeeld met betrekking tot aanpassing van het bedrijfs- en verdienmodel voor het geval de beoogde kwaliteitsverbetering uitblijft.¹⁰⁴ Voorts stelde de AFM dat zij de OOB-accountantsorganisaties “houdt [...] aan hun eerdere toezeggingen er alles aan te doen om de fundamentele verandering tot stand te brengen”.¹⁰⁵ In het rapport gaf de AFM de accountantsorganisaties ook zes aandachtspunten waar de accountantsorganisaties zich in het bijzonder op zouden moeten richten zoals het vergroten van vakinhoudelijke kennis, meten en monitoren van de effecten van de verander- en verbetermaatregelen en het identificeren van kwaliteitsindicatoren.¹⁰⁶ Tot besluit merkte de AFM op dat zij internationaal aandacht zal blijven vragen voor de bevordering en duurzame borging van de kwaliteit omdat de uitdagingen waar de accountantssector mee kampt grensoverschrijdend zijn.¹⁰⁷

Grant Thornton is door de AFM niet meegenomen in het dashboardonderzoek uit 2017 omdat “[d]e AFM heeft geconcludeerd dat Grant Thornton onvoldoende opvolging heeft gegeven aan de aandachtspunten uit het onderzoek in 2015 naar de opzet van de verandering en verbetermaatregelen om onderzoek naar de implementatie en borging van het verandertraject mogelijk te maken.”¹⁰⁸ Ook in het dashboardonderzoek 2015 heeft de AFM één (destijds) OOB-accountantsorganisatie, SMA Accountants N.V. (‘SMA’), niet betrokken. In het dashboardonderzoek 2015 gaf de AFM als reden dat SMA geen wettelijke controles verrichtte en daarom buiten beschouwing werd gelaten.¹⁰⁹ De AFM kan een legitieme reden hebben om een accountantsorganisatie niet in een onderzoek te betrekken, zo is het goed voorstelbaar dat het lastig is om onderzoek te doen naar de voortgang van verander- en verbetermaatregelen als de opzet daarvan (nog) ontbreekt.¹¹⁰ Het niet betrekken van

103. AFM 2017b (deel 1), p. 15-16.

104. AFM 2017b (deel 1), p. 16. Het verdien- en bedrijfsmodel zijn later door de AFM als potentiële bron van marktfalen geduid, zie AFM 2018e, p. 21-25 en 29-36.

105. AFM 2017b (deel 1), p. 15.

106. AFM 2017b (deel 1), p. 16.

107. AFM 2017b (deel 1), p. 16.

108. AFM 2017b (deel 1), p. 4. In december 2018 heeft Grant Thornton bekend gemaakt haar OOB-vergunning om te laten zetten in een niet-OOB-vergunning.

109. AFM 2015b, p. 5.

110. Tegelijk vraag ik mij af in hoeverre het niet uitvoeren van wettelijke controles door een accountantsorganisatie met OOB-vergunning een legitieme reden is om de accountantsorganisatie in het onderzoek buiten beschouwing te laten. Het bezit en niet het gebruik van de vergunning vereist immers het voldoen aan de (verzwaarde) eisen uit wet- en regelgeving.

een OOB-accountantsorganisatie in het onderzoek heeft echter als bijeffect dat er bij publicatie van de resultaten ook minder of geen aandacht voor de ontbrekende accountantsorganisatie is.¹¹¹ Voor de accountantsorganisatie is het een voordeel dat (negatieve) berichtgeving uitblijft vanwege de invloed die media heeft op de perceptie van kwaliteit.¹¹² Het niet betrekken en rapporteren over een accountantsorganisatie strookt echter niet met het doel van de AFM om een breder beeld van de voortgang van verandering en kwaliteit van de wettelijke controles te geven.¹¹³ Voorts maakt de AFM, voor zover mij bekend, voorafgaand aan de publicatie van de onderzoeksresultaten aan derden niet of onvoldoende kenbaar dat bepaalde accountantsorganisaties buiten beschouwing worden gelaten in een (lopend) onderzoek. Bij publicatie van de onderzoeksresultaten kenbaar maken dat een accountantsorganisatie ontbreekt in het onderzoek heeft als risico dat de door vergunninghoudende organisaties en derden gepercipieerde betrouwbaarheid van de AFM onder druk komt. Een mogelijkheid om dit risico te mitigeren is door op een eerder moment op een voor vergunninghoudende instellingen en derden kenbare plek, inzicht te verschaffen in de lopende onderzoeken en de accountantsorganisaties die in die onderzoeken betrokken worden.

6.4.2 *Overzicht gebruik formele maatregelen door AFM*

Sinds de publicatie van de evaluatie van de Wta in september 2014 heeft de AFM gebruik gemaakt van twee typen formele maatregelen, te weten de bestuurlijke boete en de intrekking van een vergunning.¹¹⁴ In de periode voorafgaand aan september 2014 maakte de AFM eveneens van twee typen formele maatregelen gebruik. In de periode oktober 2006 tot september 2014 legde de AFM eenmaal een last onder dwangsom op en vijfmaal een bestuurlijke boete.¹¹⁵ Vanaf september 2014 heeft de AFM zes keer gebruik gemaakt van de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen en heeft zij tevens vier vergunningen ingetrokken. De AFM heeft in 2014 en 2016 boetes opgelegd aan de maatschap Baat Accountants en adviseurs respectievelijk aan de Big-4 accountantsorganisaties – Deloitte Accountants B.V. ('Deloitte'), Ernst & Young

111. Zie bijvoorbeeld het artikel in Het Financieele Dagblad naar aanleiding van de publicatie van het dashboardonderzoek 2017 waarin over Grant Thornton in de lopende tekst staat dat het kantoor niet is meegenomen omdat "dit kantoor zo weinig aan verandering heeft gedaan dat het niet te meten viel" maar als kop bijvoorbeeld staat "EY op één hoop met middelgrote kantoren", Knoop en Piersma 2017.

112. Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 103.

113. AFM 2017b (deel 1), p. 4.

114. Zie art. 54 Wta respectievelijk art. 10 Wta.

115. Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 121-122.

Accountants LLP ('EY'), KPMG Accountants N.V. ('KPMG') en PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. ('PwC') – vanwege het niet naleven van de zorgplicht uit art. 14 Wta. Ook heeft zij in 2018 aan Baker Tilly Berk N.V. ('BTB')¹¹⁶ een boete opgelegd vanwege het onvoldoende borgen van de beheerste en integere uitoefening van het bedrijf uit art. 21 lid 1 Wta.¹¹⁷ De AFM heeft tevens gebruik gemaakt van de vergunningintrekking als formele maatregel en heeft in 2017 vier vergunningen van accountantsorganisaties ingetrokken.¹¹⁸ Het gebruik van de handhavingsbevoegdheden door de AFM sinds september 2014 is met in totaal tien formele maatregelen toegenomen ten opzichte van de periode voorafgaand aan september 2014 waarin de AFM in totaal zes keer van een formele maatregel gebruik maakte. Hoewel het gebruik van formele maatregelen door de AFM is toegenomen, is het gebruik ervan in absolute aantallen laag. Dit sluit aan bij de door de AFM gehanteerde risico-georiënteerde toezichtstrategie waarin het gebruik van formele maatregelen als 'ultimum remedium' wordt gezien.

6.4.3 Bestuursrechtelijke toetsing boetebesluiten AFM¹¹⁹

In navolging van het gebruik van de formele maatregelen in de periode oktober 2006 tot september 2014 heeft EY als enige accountantsorganisatie bezwaar aangetekend tegen het boetebesluit en tevens de voorzieningenrechter verzocht de publicatie van het boetebesluit te schorsen.¹²⁰ Dit verzoek is echter niet gehonoreerd. In de periode na september 2014 is door zowel EY als PwC tegen de boetebesluiten van de AFM uit 2016 beroep en bezwaar aangetekend. De bestuursrechter te Rotterdam heeft op 20 december 2017 uitspraak gedaan en het beroep van EY en PwC gegrond verklaard. De AFM heeft hiertegen hoger beroep aangetekend.¹²¹ De oorsprong van de uitspraak van de Rechtbank

116. Baker Tilly Berk N.V. wijzigde in december 2018 haar naam in Baker Tilly N.V. Zie nader de berichtgeving op de website www.bakertilly.nl.

117. Wellicht geeft de inzet van deze formele maatregel door de AFM opvolging aan het gebruik van informele maatregelen – zoals ik hiervoor in par. 6.3. besprak – bij de accountantsorganisaties die zij, blijkens het jaarverslag 2017, attendeerde op hun verplichtingen ten aanzien van de beheersing van integriteitsrisico's, zie het AFM jaarverslag 2017, p. 21.

118. Zie AFM jaarverslag 2017, p. 79.

119. Paragraaf 6.4.3. is in grote mate gebaseerd op eerder gepubliceerd werk van mijn hand, zie Eijkelenboom 2018b.

120. Rb. Rotterdam, 19 januari 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BV2271 I.c. heeft de voorzieningenrechter het verzoek tot schorsing van publicatie van het boetebesluit afgewezen.

121. Zie Rb. Rotterdam 20 december 2017 (EY/AFM) en Rb. Rotterdam 20 december 2017 ECLI:NL:RBROT:2017:9978 (PricewaterhouseCoopers Accountants N.V./Stichting Autoriteit Financiële Markten). Deze uitspraken zijn bijzonder omdat ze de start markeren van bestuursrechtelijke toetsing van de zorgplicht van accountantsorganisaties, met het oog op nadere ontwikkeling en verduidelijking van beroepsregelgeving voor

Rotterdam is het in september 2014 gepubliceerde onderzoek van de AFM naar een selectie van wettelijke controledossiers van de Big-4 accountantsorganisaties waarvan het aantal dossiers met een ‘onvoldoende’ beoordeling te hoog is.¹²² Op basis van de aard, ernst en hoeveelheid van de tekortkomingen concludeerde de AFM dat de accountantsorganisatie “niet heeft voldaan aan de op haar rustende inspanningsverplichting ervoor zorg te dragen dat haar externe accountants voldoen aan het bij of krachtens afdeling 3.2 van de Wta bepaalde [...]”.¹²³ In lijn hiermee besloot de AFM dat er sprake was van een schending van de zorgplicht, zoals opgenomen in art. 14 Wta, door de accountantsorganisaties tijdens de periode waarop het AFM-onderzoek zag en legde zij op 16 maart 2016 aan de Big-4 accountantsorganisatie bestuurlijke boetes op.¹²⁴ De accountantsorganisaties gingen hiertegen in bezwaar en, na ongegrondverklaring ervan, in beroep en betoogden dat de AFM een schending van de zorgplicht van de accountantsorganisatie ten onrechte bewezen heeft geacht op basis van onderzoek naar de controledossiers.

De rechtbank overwoog dat het punitieve karakter van een bestuurlijke boete volgens vaste rechtspraak met zich brengt dat aan de bewijsvoering van de overtreding waarvoor de boete wordt opgelegd en aan de motivering van het boetebesluit strenge eisen moeten worden gesteld.¹²⁵ Op grond van de parlementaire geschiedenis concludeerde de rechtbank dat de accountant en de accountantsorganisatie ieder hun eigen verantwoordelijkheid hebben met afzonderlijk te onderscheiden wettelijke verplichtingen. En bij de vraag of de accountantsorganisatie aan haar zorgplicht voldoet kan daarom in beginsel niet worden volstaan met een beoordeling of de externe accountant aan de wettelijke verplichtingen heeft voldaan. Tekortkomingen in de controlewerkzaamheden van de externe accountant kunnen duiden op gebrekkige naleving van de zorgplicht van de accountantsorganisatie, maar zijn in beginsel onvoldoende om te concluderen dat de accountantsorganisatie nalatig is ten aanzien van haar zorgplicht. De rechtbank oordeelde dat “uitgaande van

accountantsorganisaties. Van Beek e.a. (2016, p. 69) merkten enige tijd voor deze uitspraken al op dat verduidelijking wenselijk zou zijn. Zie voorts de heldere noot van Ploeger bij deze uitspraken, Ploeger 2018. De zitting bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven vond plaats op 21 maart 2019.

122. AFM 2014, p. 7. Zie nader paragraaf 6.4.1. voor een bondige bespreking met de nadruk op de aanbevelingen. Zie voor een bespreking van dit rapport – en twee andere rapporten die betrekking hebben op accountantsorganisaties en gelijktijdig zijn gepubliceerd – met enkele kritische kanttekeningen, Hijink 2014.

123. Zie r.o. 1.2 Rb. Rotterdam 20 december 2017 (EY/AFM).

124. Het boetebesluit is te raadplegen op: www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2016/mrt/boete-ey.

125. R.o. 1.3 Rb. Rotterdam 20 december 2017 (EY/AFM).

de strenge eisen die moeten worden gesteld aan de bewijsvoering van de overtreding en de motivering van de boeteoplegging, is dit onvoldoende voor het oordeel dat de AFM buiten redelijke twijfel heeft aangetoond dat sprake is van overtreding van art. 14 Wta”.¹²⁶

De rechtbank stelde dat de toezichtstrategie van de AFM waarbij de nadruk lijkt te liggen op de beoordeling van controledossiers om mogelijke tekortkomingen in het stelsel van kwaliteitsbeheersing te achterhalen geen onjuiste strategie is. Wel dient het onderzoek naar controledossiers – uitzonderingen daargelaten – vergezeld te gaan met aanvullend, specifiek onderzoek naar het stelsel. In de uitspraak lichtte de rechtbank dit nader toe door middel van het schetsen van verschillende scenario’s. De rechtbank heeft de AFM daarmee een richtsnoer gegeven voor de verdere invulling van haar toezicht(strategie). Indien de toezichthouder tekortkomingen in controledossiers constateert dan kan dat een aanwijzing vormen dat de accountantsorganisatie de zorgplicht gebrekkig naleeft. De rechtbank stelde expliciet dat het ontbreken van tekortkomingen bij individuele accountants niet hoeft te betekenen dat de accountantsorganisatie geen tekortkomingen heeft in de naleving van haar zorgplicht. In beide gevallen dient aanvullend onderzoek verricht te worden.¹²⁷ De rechtbank heeft niet op voorhand uitgesloten dat er in de praktijk sprake kan zijn van een gerechtvaardigde conclusie waarbij tekortkomingen van individuele accountants geen andere oorzaak kunnen hebben dan een tekortschietend stelsel van kwaliteitsbeheersing. In casu werd dat door de AFM niet aangetoond. De rechtbank besliste dat uit het primaire en bestreden besluit niet duidelijk volgt in welk opzicht de accountantsorganisatie volgens de AFM concreet is tekortgeschoten bij de naleving van haar zorgplicht en verklaart het beroep en bezwaar gegrond en vernietigt het bestreden en primaire besluit.

De conclusie uit de wetsevaluatie dat het lastig is om “de doelmatigheid van het toezicht af te leiden uit de aantallen opgelegde formele handhavingsmaatregelen omdat deze in absolute aantallen, afgezet tegen de omvang van de populatie, laag zijn”¹²⁸ blijft overeind. Net als de opmerking dat het (objectief) kleine aantal genomen formele maatregelen aansluit bij de door de AFM gekozen risicogestuurde toezichtstrategie waarbij het nemen van formele maatregelen gezien wordt als *ultimum remedium*.¹²⁹ Wel heeft de beroepprocedure van

126. R.o. 3.12 Rb. Rotterdam 20 december 2017 (EY/AFM).

127. R.o. 3.10 Rb. Rotterdam 20 december 2017 (EY/AFM).

128. Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 151.

129. Uit de MvT bij de Wta volgt dat het in de bedoeling van de wetgever ligt om het inzetten van handhavingsinstrumenten door de AFM een ‘ultimum remedium’ te laten zijn. *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, nr. 3, p. 16. De zienswijze dat het de voorkeur verdient om als toezichthouder organisaties aan te sporen de gewenste maatregelen te treffen – in plaats van formele handhaving – wordt bijv. door Ayres en Braithwaite (1992) onderkend.

HOOFDSTUK 6

EY en PwC bij de Rechtbank Rotterdam, waarin de toezichtstrategie van de AFM (indirect) onderwerp van rechterlijke toetsing werd, tot gevolg dat de AFM een toelichting op de door haar gehanteerde toezichtaanpak publiceerde.¹³⁰ In deze toezichtaanpak, zoals ik eerder in paragraaf 6.3 toelichtte, stelt de AFM dat zij gebruik maakt van een brede toezichtaanpak waarin zij niet alleen onderzoek doet naar de kwaliteit van de wettelijke controle, maar ook in steeds sterkere mate gebruik maakt van beïnvloedingsinstrumenten om verandering van gedrag en cultuur binnen de accountantsorganisatie te bewerkstelligen, daarnaast richt zij zich op verbetering van ‘het systeem’ waarbinnen accountants werkzaam zijn.¹³¹ Laatstgenoemde doet de AFM door beïnvloeding van (totstandkoming en aanscherping van) wetgeving en intensivering van gesprekken over de kwaliteit, structuur en cultuur van de accountant(sorganisatie) met stakeholders die buiten de accountantsorganisatie staan.¹³² De AFM stelt voorts dat de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam tot gevolg heeft dat het toezicht aan effectiviteit inboet en dat individuele accountants kwetsbaarder worden, met name wanneer de uitspraak impliceert dat de AFM alleen de individuele accountant – en niet de accountantsorganisatie – kan aanspreken indien zij fouten in de wettelijke controle constateert.¹³³ Mijns inziens worden individuele accountants echter niet kwetsbaarder indien de AFM hen enkel nog in rechte kan aanspreken. Het recht biedt de accountant immers voldoende mogelijkheden tot verweer. Mogelijk verbetert de rechtspositie van de individuele accountant zelfs wanneer de AFM zich richt op het individu in plaats van de organisatie. Indien de AFM in de uitoefening van het toezicht op accountantsorganisaties gebruik maakt van een formele handhavingsbevoegdheid kan dat namelijk ook gevolgen voor een individuele accountant hebben, die binnen de accountantsorganisatie bij de door de AFM geconstateerde overtreding betrokken is. De accountantsorganisatie zou als gevolg van het gebruik van een formele handhavingsbevoegdheid door de AFM interne maatregelen kunnen treffen en de accountant bijvoorbeeld een andere functie binnen de organisatie kunnen opleggen. De accountant kan zich daar lastiger in rechte tegen verweren dan wanneer hij persoonlijk aangesproken wordt. Indien de uitspraak impliceert dat de AFM nog slechts de individuele accountants kan aanspreken vergroot dit in mijn optiek hoogstens het risico dat de individuele accountant loopt om in rechte aangesproken te worden.

130. In hetzelfde bericht maakt de AFM kenbaar in hoger beroep te gaan.

131. AFM 2018a, antwoord op vraag 8 en 10.

132. AFM 2018a, antwoord op vraag 10.

133. AFM 2018a, antwoord op vraag 1 en 2.

De AFM stelt echter dat zij in hoger beroep gaat tegen de uitspraak van de bestuursrechter omdat de consequentie van de uitspraak is “dat de AFM de accountantsorganisatie niet rechtstreeks meer kan aanspreken op basis van ernstige tekortkomingen in de kwaliteit van de controles van de jaarrekening”.¹³⁴ En op basis van de uitspraak zou “het toezicht (...) op de accountantssector minder effectief worden, omdat de zorgplicht het enige wettelijke aanknopingspunt is om de accountantsorganisatie verantwoordelijk te stellen voor de kwaliteit van de controle op jaarrekeningen.”¹³⁵ Deze uitspraken van de AFM zijn mijns inziens te stellig van aard. Zo wordt in de MvT bij de Wta over het zorgplichtvereiste opgemerkt: “Deze algemene norm is slechts de bevestiging dat een accountantsorganisatie zelf ook een verantwoordelijkheid heeft”¹³⁶ en specifiek over de AFM in relatie tot de zorgplicht: “Via deze bepaling kan de AFM haar handhavinginstrumentarium aanwenden jegens de accountantsorganisatie op grond van de zorgplicht die uit hoofde van dit artikel op de accountantsorganisatie rust, in het geval een externe accountant niet voldoet aan de voorschriften van afdeling 3.2 van het wetsvoorstel.”¹³⁷ Blijkens de MvT bij de Wta beoogt de wetgever met het zorgplichtvereiste de AFM de mogelijkheid te bieden haar toezicht- en handhavingbevoegdheden te gebruiken bij de accountantsorganisatie indien zij constateert dat een bij de accountantsorganisatie werkzame accountant niet aan de wettelijke vereisten voldoet. Daarbij biedt de Wta en de Bta de AFM mijns inziens naast het zorgplichtvereiste ook andere, meer specifieke, aanknopingspunten om de accountantsorganisatie verantwoordelijk te stellen voor tekortschietende kwaliteit bij de controlewerkzaamheden zoals de wettelijke vereisten voor het stelsel van kwaliteitsbeheersing (art. 18 jo. art. 22 Wta) en de beheerste en integere bedrijfsvoering (art. 21 Wta).¹³⁸ Overigens impliceert de uitspraak van de rechtbank Rotterdam in mijn optiek niet dat de AFM geen gebruik meer kan maken van het zorgplichtvereiste uit art. 14 Wta om een

134. Citaat uit AFM 2018a, vraag 1.

135. Citaat uit AFM 2018a, vraag 1. In de AFM wetgevingsbrief 2018 van 9 april 2018 (p. 7) verzoekt de AFM de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om in gesprek te gaan over de uitspraak van de bestuursrechter en hoe deze uitspraak in verhouding staat tot de doelstellingen van de wetgever in 2006 bij invoering van de zorgplicht. Tevens wil de AFM bespreken of het nodig is de wetgeving op dit punt te evalueren, zie AFM 2018c.

136. *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 3, p. 37.

137. *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 3, p. 49.

138. Ploeger tekent hierbij aan dat het naar zijn mening onduidelijk is waar het zorgplichtvereiste zich onderscheidt van de norm uit art. 18 Wta. En stelt voorts dat overtreding van art. 18 Wta, een subnorm, niet per definitie leidt tot schending van de in art. 14 Wta vervatte hoofdnorm zoals uit de uitspraak van de rechtbank lijkt te volgen, Ploeger 2018.

HOOFDSTUK 6

accountantsorganisatie rechtstreeks aan te spreken. De rechtbank stelt dat om te achterhalen of een accountantsorganisatie aan haar zorgplicht voldoet niet kan worden volstaan met een beoordeling of de externe accountant aan de wettelijke vereisten heeft voldaan. Er dient aanvullend onderzoek plaats te vinden naar het kwaliteitsbeleid en stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie.¹³⁹

6.4.4 Samenloop AFM toezicht en tuchtrecht

In de MvT bij de Wta is een passage opgenomen over de mogelijkheid die de AFM heeft om een tuchtklacht tegen de externe accountant in te dienen. “Handhaving door de AFM van de eisen die worden gesteld aan de externe accountant is een ultimum remedium. In eerste instantie zal de AFM de accountantsorganisatie aansporen om maatregelen te treffen jegens een aan haar verbonden accountant die bij het uitvoeren van werkzaamheden betreffende de totstandkoming of de uitvoering van een opdracht tot het verrichten van wettelijke controles handelt of heeft gehandeld in strijd met de normen (zie artikel 12, eerste lid).¹⁴⁰ Het is een zorgplicht voor de accountantsorganisatie om de randvoorwaarden te creëren voor het adequaat functioneren van de externe accountant en om maatregelen te treffen, indien dit functioneren niet langer strookt met de gestelde eisen. De externe accountant heeft vanzelfsprekend de plicht om de tot hem gerichte normen na te leven. [...] Een ieder kan in beginsel tegen de externe accountant een klacht indienen bij de accountantskamer. De AFM zal dit in de voorkomende gevallen in ieder geval doen.”¹⁴¹

De AFM heeft, bij een vermoeden van handelen of nalaten in strijd met de Wta of de Audit Verordening o.g.v. art. 31 Wta jo. art. 22 Wtra, de mogelijkheid om een tuchtklacht tegen een externe accountant in te dienen bij de Accountantskamer. De AFM maakt beperkt gebruik van deze bevoegdheid.¹⁴² Volgens de gegevens van tuchtrecht.nl zijn er sinds 1 mei 2009 963 tuchtklachten door de Accountantskamer behandeld, minder dan 1% van deze klachten is afkomstig

139. Zie r.o. 3.9 Rb. Rotterdam 20 december 2017 (EY/AFM). Zie ook paragraaf 5.2.

140. ‘Artikel 12, eerste lid’ verwijst naar de zorgplicht voor accountantsorganisaties, het huidige art. 14 Wta.

141. *Kamerstukken II*, 2003/04, 29658, 3, p. 16.

142. De uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 20 december 2017 (EY/AFM) heeft, zo stelt de AFM, mogelijk tot gevolg dat zij accountantsorganisaties niet kan “aanspreken op een overtreding van de zorgplicht [die] uitsluitend gebaseerd [is] op ernstige tekortkomingen in de kwaliteit van wettelijke controles.” (AFM 2018e, p. 49) Het tuchtrecht biedt een ieder, ook de AFM, de mogelijkheid om accountants op tekortkomingen in de wettelijke controle aan te spreken. Wellicht dat de AFM in de toekomst meer gebruik gaat maken van het tuchtrecht.

van de AFM.¹⁴³ In de periode voorafgaand aan september 2014 heeft de AFM vier tuchtklachten ingediend.¹⁴⁴ Sinds de publicatie van de wetsevaluatie was de AFM de klagende partij bij vier tuchtklachten die zijn ingediend over externe accountants bij de Accountantskamer. De klachten betroffen (i) de externe accountant verbonden aan Ten Kate Huizinga Audit N.V. in verband met de controlewerkzaamheden van de jaarrekeningen van 2012/13 en 2013/14 bij Stichting FC Twente '65¹⁴⁵; (ii) tuchtklachten tegen twee externe accountants van PwC in verband met controlewerkzaamheden bij SHV¹⁴⁶; (iii) tuchtklacht tegen een accountants-administratieconsulent verbonden aan een niet-OOB-accountantsorganisatie in verband met de accountantsverklaring bij een autobedrijf¹⁴⁷; en (iv) voortzetting in het algemeen belang als ware de klacht tegen de externe accountant van KPMG in verband met de afgifte van de accountantsverklaring over 2008 en 2009 van Weyl Holding B.V.¹⁴⁸ Drie van de vier van de door of namens de AFM ingediende klachten zijn, al behandeld door de Accountantskamer. Deze klachten zijn gegrond verklaard en hebben geleid tot een tijdelijke dan wel definitieve doorhaling van de accountant uit het register. In de zaak Weyl was hoger beroep ingesteld. Het College van het Beroep voor het bedrijfsleven heeft in hoger beroep geoordeeld dat de tijdelijke doorhaling van de accountant in de registers passend en geboden was en heeft daarmee de uitspraak van de Accountantskamer in stand gehouden.¹⁴⁹

6.4.5 Samenwerking in het AFM-toezicht

De AFM heeft de bevoegdheid om met diverse instanties samen te werken in de uitoefening van het toezicht.¹⁵⁰ Nationaal werkt de AFM samen met de SRA en de NBA in het toezicht op de niet-OOB-accountantsorganisaties. Zij hebben hiertoe convenanten afgesloten waarin afspraken staan over samenwerking op het gebied van kwaliteitstoetsing en het gebruik van de NBA- en

143. Zie tuchtrecht.nl, geraadpleegd op 30 juli 2018.

144. Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 123.

145. Beslissing van 8 juni 2018. Zaaknummer: 17/740 Wtra AK, ECLI:NL:TACAKN:2018:38.

146. De AFM heeft op 12 april 2018 tuchtklachten ingediend tegen twee aan PwC verbonden externe accountants, zie AFM 2018b.

147. Beslissing van 7 juli 2017. Zaaknummer: 16/2016 Wtra AK, ECLI:NL:TACAKN:2017:41.

148. Na intrekking van de klacht beslist de Accountantskamer o.g.v. art. 30 sub a Wtra dat het in het algemeen belang is om de klacht voort te zetten en wordt de klacht verder behandeld als ware deze afkomstig van de AFM. Zie beslissing van de Accountantskamer van 30 oktober 2014, zaaknummer 14/506 Wtra AK, ECLI:NL:TACAKN:2014:101. Zie in kritische zin over art. 30 Wtra Van Campen 2015.

149. Beslissing op het hoger beroep van 16 november 2017. Zaaknummer: 16/89, ECLI:NL:CBB:2017:360. Deze uitspraak is geannoteerd door Hijink en In 't Veld 2018.

150. Zie de hoofdstukken 5b en 5c van de Wta voor de nationale en internationale samenwerkingsbevoegdheden van de AFM. Zie voor een toelichting op de samenwerking in het AFM-toezicht Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 127-132.

SRA-toetsingsuitkomsten door de AFM.¹⁵¹ Een voorbeeld van de samenwerking in de praktijk is de tuchtklacht die de AFM heeft ingediend tegen een accountants-administratieconsulent verbonden aan een niet-OOB-accountantsorganisatie naar aanleiding van de toetsingsresultaten van de SRA.¹⁵² Internationaal werkt de AFM samen met toezichthoudende instanties van binnen en buiten de EU.¹⁵³ De AFM heeft met de toezichthouders uit de Canada (Canadian Public Accountability Board), Zwitserland (Federal Audit Oversight Authority), Japan (Financial Services Agency of Japan en de Certified Public Accountants and Auditing Oversight Board) en de Verenigde Staten (Public Company Accounting Oversight Board) overeenkomsten over samenwerking in het toezicht op accountants en accountantsorganisaties afgesloten.¹⁵⁴ De samenwerking tussen de PCAOB en AFM is daarbij het meest omvangrijk en verstrekkend.¹⁵⁵ De onderzoeksuitkomsten van inspecties van de PCAOB en de AFM kunnen in de praktijk van elkaar afwijken zoals ook PwC uitlicht in haar reactie op het Dashboardonderzoek 2017.¹⁵⁶ Verschillende onderzoeksuitkomsten zorgen niet alleen voor onduidelijkheid in de sector maar ondermijnen mogelijk het vertrouwen in de toezichthouder. Zo concludeert PwC naar aanleiding van de van elkaar afwijkende onderzoeksresultaten van de AFM en PCAOB dat de normen internationaal verschillend worden uitgelegd wat de zuiverheid van het beeld dat de AFM schetst met betrekking tot de voortgang van het veranderproces beïnvloedt.¹⁵⁷ AFM-bestuurder Gerben Everts reageert hierop door te stellen dat de conclusies van de PCAOB gelijk zijn aan die van de AFM maar dat het Amerikaanse

151. Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 128.

152. R.o. 2.7 Accountantskamer 7 juli 2017 16/2016 Wtra AK, ECLI:NL:TACAKN:2017:41.

153. Voor samenwerking met toezichthoudende instanties van andere EU-lidstaten zie art. 63f t/m 63i Wta en voor de samenwerking met toezichthoudende instanties van staten die geen lidstaat zijn, zie art. 63j en 63k Wta.

154. Deze overeenkomsten worden *Memorandum of Understanding (MoU)* genoemd en zijn te raadplegen op www.afm.nl/nl-nl/over-afm/werkzaamheden/internationale-samenwerking/mou. Zie nader Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 130 en p. 299-301.

155. Zo hebben de meeste beurs-NV's met een notering aan een gereglementeerde markt buiten de EU een notering in New York. Beurs-NV's in den vreemde zijn "vennootschappen met statutaire zetel in Nederland, wier (certificaten van) aandelen (primair) zijn toegelaten tot de handel op een gereglementeerde markt of een daarmee vergelijkbaar systeem of tot de handel op een multilaterale handelsfaciliteit of een daarmee vergelijkbaar systeem, gelegen buiten Nederland." Bootsma, Hijink en In 't Veld 2015, p. 611 (noot 5). Zie voor een overzicht van de beurs-NV's in den vreemde, Bootsma, Hijink en In 't Veld 2015, p. 619-620 (tabel 1). Zie nader over de beurs-NV, Bootsma en Hijink, 2014. Tevens maken beursgenoteerde bedrijven uit de Verenigde Staten voor de controle van activiteiten in Nederland ook gebruik van Nederlandse accountantsorganisaties.

156. Zie p.1 van de PwC reactie op het AFM rapport 'Kwaliteit OOB-accountantsorganisaties onderzocht', (bijlage bij) AFM 2017b.

157. Zie p.1 van de PwC reactie inzake AFM rapport 'Kwaliteit OOB-accountantsorganisaties onderzocht', (bijlage bij) AFM 2017b.

normenkader op punten afwijkt van het Nederlandse wat de verschillende onderzoeksuitkomsten verklaart.¹⁵⁸ De onzekerheid die accountantsorganisaties ervaren in het toezicht verklaart mogelijk de drang van accountants naar een meer *rule-based* invulling van kwaliteitsbevorderende regelgeving.¹⁵⁹

Naast samenwerkingsovereenkomsten met individuele toezichthouders werkt de AFM ook samen met toezichthouders uit meer dan 50 jurisdicties in het IFIAR¹⁶⁰ tevens is zij onderdeel van de European Group of Auditors' Oversight Bodies ('CEAOB').¹⁶¹ Het IFIAR is opgericht in 2006 met het doel "*to serve the public interest and enhance investor protection by improving audit quality globally*".¹⁶² IFIAR tracht dit doel te bereiken door het delen van kennis over en het bevorderen van samenwerking en consistentie in het toezicht op accountantsorganisaties. De AFM is van april 2009 tot april 2015 (vice)voorzitter van IFIAR geweest en heeft tijdens deze periode "ingezet op het intensiveren van het gezamenlijk oppakken en adresseren van kwaliteitsrisico's" en is daarnaast de "aanjager van fundamentele veranderingen van gedrag en cultuur bij accountantsorganisaties [...] met speciale aandacht voor de 'tone at the top' van de internationale organisaties en de interne governance van accountantsorganisaties".¹⁶³ Harmonisatie van het toezicht op accountantsorganisaties met een grensoverschrijdende gelijke focus van toezichthouders is bevorderlijk voor accountantsorganisaties met een internationaal netwerk omdat het leidt tot een gelijk(er) speelveld. En is het niet logisch om een mondiaal probleem op mondiaal niveau te op te lossen?¹⁶⁴ Echter indien nationale speerpunten in het toezicht en interpretaties van wet- en regelgeving afwijken van de gezamenlijke (geharmoniseerde) aandachtspunten en interpretaties kan dit ook leiden tot concessies in het toezicht met een mogelijk kwaliteitsbelemmerend effect.¹⁶⁵ Tevens bestaat het risico op een zwalkende internationale toezichtstrategie door het roulerende voorzitterschap waarbij een land mogelijk de prikkel heeft om nationale aandachtsgebieden in het toezicht ook internationaal op de agenda te zetten.

158. Knoop en Piersma 2017.

159. Zie nader paragraaf 6.3.1.

160. Zie www.ifiar.org/.

161. Zie https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/auditing-companies-financial-statements_en.

162. Zie <https://www.ifiar.org/about/#who-we-are>.

163. Beschrijving door de AFM van haar rol in het IFIAR: www.afm.nl/nl-nl/over-afm/werkzaamheden/internationale-samenwerking/mondiaal, geraadpleegd op 31 juli 2018.

164. Zie in gelijke zin de column van Marcel Pheijffer in Het Financieele Dagblad, Pheijffer 2018.

165. Zie in vergelijkbare zin Eijkelenboom 2016b, p. 51-52.

6.5 De kosten van extern onafhankelijk toezicht op accountantsorganisaties

De bekostiging van het doorlopend toezicht is geregeld in de Wet bekostiging financieel toezicht ('Wbft') die op 1 januari 2013 in werking trad en sindsdien meerdere malen is gewijzigd. De belangrijkste wijziging sinds inwerkingtreding is de wijziging van het financieringsmodel van het toezicht. Waar de overheid in 2013 nog een deel van de kosten voor het AFM-toezicht voor haar rekening nam worden de kosten sinds 2015 volledig gedragen door de onder toezicht staande instellingen, i.c. de vergunninghoudende accountantsorganisaties.¹⁶⁶ De kosten van het toezicht zijn te verdelen in twee categorieën te weten, kosten voor het doorlopend toezicht en kosten voor eenmalige toezichtshandelingen zoals het verlenen van vergunningen.¹⁶⁷ De heffingen voor het doorlopend toezicht bestaan uit een vaste en een variabele component, waarbij de variabele component gebaseerd is op de omzet van de accountantsorganisaties uit wettelijke controles bij OOB's en niet-OOB's.¹⁶⁸

Het is op basis van publieke gegevens lastig om inzicht te verkrijgen in de kosten van het AFM-toezicht op basis van de Wta.¹⁶⁹ Zo is uit de jaarrekening van de AFM niet op te maken welk deel van de opbrengsten en lasten is toe te rekenen aan het toezicht op accountantsorganisaties. De voor het toezicht gemaakte kosten bestaan voornamelijk uit personeelskosten. Het aantal fte's dat toe te rekenen is aan de afdeling Toezicht Accountantsorganisaties en Verslaggeving is in 2017 48 fte's (inclusief inhuur).¹⁷⁰ Deze informatie is echter te beperkt om inzicht te verschaffen in de kosten onder meer omdat onduidelijk is welk gedeelte van de toezichthouders van de afdeling Toezicht Accountantsorganisaties en Verslaggeving zich richt op het toezicht op

166. Zie voor een toelichting op deze wetswijziging *Kamerstukken II*, 2013/14, 33957, 3. De Wijziging van de Wet bekostiging financieel toezicht in verband met de afschaffing van de overheidsbijdrage, de invoering van Europees banktoezicht en de bestemming van door de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank opgelegde dwangsommen en boetes is (op onderdelen) per 1 januari 2015 in werking getreden, *Stb.* 2014, 533. Bij de waardering van het AFM-toezicht bij de evaluatie van de Wta werd een gedeelte van de kosten van het toezicht op accountantsorganisaties nog gedragen door de overheid, Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 147-148.

167. Zie art. 11 jo. art. 13 en bijlage II Wbft.

168. Zie p. 3 en p. 6 AFM 2018d.

169. Ook tijdens de evaluatie van de Wta heeft de AFM gegevens verstrekt over de kosten die zij maakt voor het toezicht op accountantsorganisaties, Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 147.

170. Het totaal gemiddeld fte's dat werkzaam is bij de AFM in 2017 is 642 fte's (inclusief inhuur). Zie AFM jaarverslag 2017, p. 125 te downloaden op www.afm.nl/nl-nl/verslaggeving/jaarverslag.

accountantsorganisaties en het voorstelbaar is dat de toezichthouders van de afdeling Toezicht Accountantsorganisaties en Verslaggeving gemiddeld meer senior zijn dan andere aan de AFM verbonden toezichthouders vanwege hun RA-opleiding en praktijkervaring die een voorwaarde vormen voor uitoefening van het toezicht waardoor de personeelskosten gemiddeld hoger zullen zijn.¹⁷¹

Er zijn in 2018 minder dan 300 vergunninghoudende accountantsorganisaties en dit aantal vertoont al jaren een dalende trend.¹⁷² Tegelijk volgt uit de AFM jaarverslagen stijging van de totale kosten van het AFM toezicht zoals ook inzichtelijk gemaakt in figuur 5.¹⁷³ Mede in het licht van de ontwikkelingen in het accountantsberoep en de daarmee gepaard gaande verruiming van bevoegdheden van de AFM is het voorstelbaar dat de baten en de lasten ten behoeve van het toezicht op accountantsorganisaties eveneens stijgen.¹⁷⁴ De (stijgende) kosten van het toezicht op de financiële sector zijn recent onderwerp van debat geweest naar aanleiding van het Wetsvoorstel Wet bekostiging financieel toezicht 2019.¹⁷⁵ In het Wetsvoorstel Wet bekostiging financieel toezicht 2019 wordt een aanpassing van de kostenverdeling bepleit zodat geen wetswijziging meer nodig is om kosten aan te passen maar een AMvB volstaat om de uitwerking van de kosten voor het doorlopend toezicht te regelen.¹⁷⁶ In reactie op het Wetsvoorstel Wet bekostiging financieel toezicht 2019 schreef de Raad van State dat “[m]ede gelet op het feit dat alle kosten van het toezicht moeten worden opgebracht door de onder toezicht gestelde instellingen, is het van belang dat inzicht wordt gegeven in de wijze waarop de toezichthoudende instellingen de kosten van het toezicht

171. Een gedeelte van de toezichthouders die werkzaam zijn bij Toezicht Accountants en Verslaggeving richt zich op het toezicht op verslaggeving op grond van de WtFv en een gedeelte op het toezicht op accountantsorganisaties op grond van de Wta.

172. Op 1 augustus 2018 was het aantal vergunninghoudende accountantsorganisaties 291. Tijdens de evaluatie van de Wta was het aantal nog 440, Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 148 (tabel 21). Zie voor een overzicht van de daling van vergunninghouders AFM 2015a, p. 11. Met de aankondiging van Grant Thornton in december 2018 om haar OOB-vergunning om te zetten naar een niet-OOB-vergunning neemt ook het aantal OOB-accountantsorganisaties af.

173. AFM jaarverslagen zijn te downloaden op www.afm.nl/nl-nl/verslaglegging/jaarverslag-archief. Het jaarverslag 2017 via www.afm.nl/nl-nl/verslaglegging/jaarverslag.

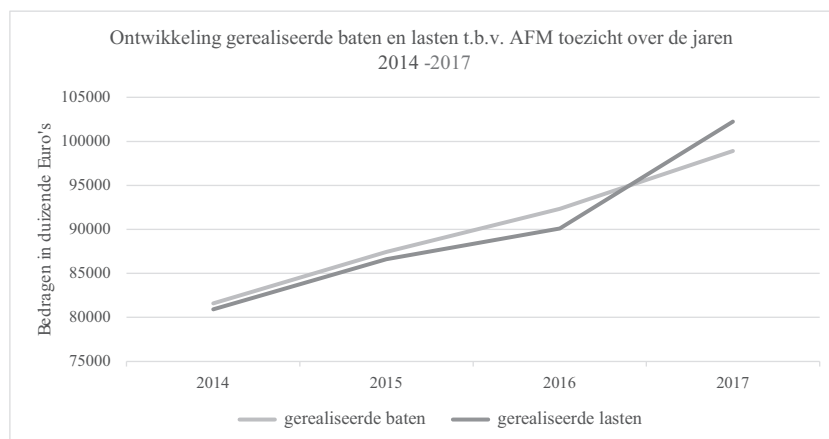
174. Stijging van de toezichtskosten voor accountantsorganisaties zou eveneens in lijn met de ontwikkeling van de kosten en baten zoals blijkt uit Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 149 (figuur 14).

175. *Kamerstukken II*, 2017/18, 34870, 2. In *het Financiële Dagblad* zijn diverse reacties op het wetsvoorstel verschenen, zie bijvoorbeeld Jonker 2018 en Van Hasselt en Van Zaal 2018.

176. *Kamerstukken II*, 2017/18, 34870, 3, p. 4.

HOOFDSTUK 6

bepalen, en hoe deze kosten begrensd worden. Meer inzicht daarin kan bijdragen aan een effectieve beheersing van de toezichtskosten. Het wetsvoorstel, noch de toelichting daarop, bieden dit inzicht.”¹⁷⁷



Figuur 5

De opmerking van de Raad van State duidt een (terecht) aandachtspunt bij het ontbreken van het inzicht in de toezichtskosten. Ook de AFM heeft erkend dat het toezicht dat zij houdt zeer invloedrijk kan zijn en dat het daarom noodzakelijk is om (achteraf) verantwoording af te leggen.¹⁷⁸ Inzicht in de kosten van het toezicht geeft de toezichthouder inzicht in de knel- en verbeteringspunten van het toezicht en biedt daarmee kansen om het toezicht efficiënter vorm te geven. Door aan onder toezicht staande instellingen als accountantsorganisaties, verantwoording af te leggen over en inzicht te verschaffen in de kosten die gemoeid zijn met het toezicht geeft de toezichthouder ook informatie vrij over haar toezichtstrategie en aandachtspunten. Die informatie kan het vertrouwen bevorderen dat onder toezicht staande instellingen in de toezichthouder hebben doordat zij de voorspelbaarheid van de toezichthouder vergroot. De financiële verantwoording die de AFM in haar jaarverslag gaf is echter van dusdanig algemene aard dat verantwoording van de wijze waarop de (beperkte) middelen voor het toezicht op accountantsorganisaties zijn aangewend niet uit het jaarverslag zijn af te leiden.

177. *Kamerstukken II*, 2017/18, 34870, 25 januari 2018 Advies Afdeling advisering RvS inzake Wet bekostiging financieel toezicht 2019.

178. Zie AFM 2017a, p. 14-15.

6.6 Conclusie

Sinds de inwerkingtreding van de Wta is de AFM belast met extern, onafhankelijk toezicht op accountantsorganisaties. Het publieke toezicht is een kantelpunt in het accountantsberoep en de invoer ervan als aanvulling op zelfregulering is niet alleen vanuit theoretisch perspectief te verklaren en te rechtvaardigen maar wordt in de praktijk ook als positief beschouwd. Sinds de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het toezicht als onderdeel van de evaluatie van de Wta in september 2014 is de context rondom accountantsorganisaties veranderd onder invloed van maatschappelijke gebeurtenissen en diverse wetwijzigingen. In dit hoofdstuk stond de doeltreffendheid en doelmatigheid van het AFM toezicht op accountantsorganisaties opnieuw centraal. Op basis van publiek beschikbare bronnen beoordeelde ik de bijdrage van het AFM toezicht aan het herstel van het gerechtvaardigd vertrouwen in de accountant en de door hem ten behoeve van het publiek gegeven verklaringen alsmede de (kosten)efficiëntie van de uitvoer van de toezichtshandelingen.

In een op de website van de AFM geplaatste brochure geeft de AFM inzicht in de toezichtaanpak die zij hanteert. De toezichtaanpak van de AFM is risicogestuurd en gebaseerd op het gedachtengoed van Sparrow. Onderdeel van het AFM-toezicht is dat zij niet alleen controleert of onder toezicht staande instellingen voldoen aan wettelijke bepalingen, maar ook stuurt op wenselijke gedragingen van onder toezicht staande instellingen om schadelijke gevolgen te voorkomen. Bij wenselijk gedrag waarbij een wettelijke grondslag ontbreekt ziet de AFM voor zichzelf ook een signalerende en agenderende rol richting de wetgever. Een andere bron van inzicht in de toezichtaanpak en focuspunten van de AFM zijn de rapportages die zij publiek maakt waarin zij ook concrete aanbevelingen voor de accountantsorganisaties en de wetgever opneemt.

De AFM maakt in haar toezichtaanpak gebruik van zowel informele als formele handhavingsbevoegdheden. In de periode 2014 tot medio 2018 heeft de AFM vijf rapportages in het kader van toezicht op accountantsorganisaties gepubliceerd. Voorts heeft zij zes keer gebruik gemaakt van de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen. Viermaal trok de AFM een vergunning in als formele maatregel. Daarnaast was de AFM viermaal de klagende partij bij een tuchzaak over externe accountants. Het gebruik van informele handhavingsmethoden en van een – objectief gezien – klein aantal formele handhavingsmaatregelen door de AFM past binnen de door de AFM gehanteerde risicogestuurde toezichtstrategie. Het aantal formele handhavingsmaatregelen dat de AFM heeft genomen in de periode 2014 tot medio 2018 is meer dan in de periode tot 2006 tot 2014.

HOOFDSTUK 6

De meest in het oog springende wijziging in de bevoegdheden van de toezichthouder is de mogelijkheid om onderzoeksresultaten op het niveau van de individuele accountantsorganisatie openbaar te maken. De AFM heeft gebruik gemaakt van deze mogelijkheid en meermaals geconstateerd dat er sprake is van tekortkomingen bij accountantsorganisaties. Deze rapportages en de ermee samenhangende (negatieve) berichtgeving in de media dragen bij aan de hoeveelheid informatie die beschikbaar is over de kwaliteit van accountantsorganisaties maar lijken in mindere mate bij te dragen aan het vertrouwensherstel. Media-aandacht kan schade toebrengen aan het vertrouwen in de accountantsorganisatie, desondanks is het voor de rechtsontwikkeling goed dat er een onafhankelijk oordeel over de boetebesluiten wordt ingewonnen bij de bestuursrechter. Een onafhankelijk (derden)oordeel draagt ook bij aan het verminderen van het risico op verschillen in interpretatie van normen. Rechtsbescherming van de accountantsorganisaties is een blijvend punt van aandacht in de door de AFM gebruikte toezichtaanpak.

Het is op basis van publieke gegevens lastig om inzicht te verkrijgen in de kosten van het AFM-toezicht op basis van de Wta. Hierdoor is het lastig om te beoordelen of het toezicht kostenefficiënt is. Hoewel de transparantie over de door de AFM gehanteerde toezichtaanpak en het gebruik van informele handhavingsmiddelen is toegenomen blijft het lastig de doelmatigheid en doeltreffendheid van het toezicht af te leiden uit de publiek beschikbare informatie. In de onderzoeksresultaten van de AFM is aandacht voor best practices bij accountantsorganisaties. Tegelijk worden de doelstellingen voor de (middel) lange termijn (nog) niet (volledig) behaald en concludeert de AFM dat de kwaliteit (nog) niet op orde is. Het is dan ook onduidelijk of en in hoeverre de controlekwaliteit en gerechtvaardigde vertrouwen erin is toegenomen. Het (verder) vergroten van de transparantie van de wijze waarop de AFM toezicht houdt en de kosten die met het toezicht gemoeid zijn kan echter bijdragen aan het voorkomen van erosie van het vertrouwen in de toezichthouder mede doordat het de voorspelbaarheid van het toezicht vergroot.

Hoofdstuk 7. Stelsel van onafhankelijk intern toezicht bij accountantsorganisaties

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de wettelijke verplichting voor OOB-accountantsorganisaties uit art. 22a Wta om te beschikken over een stelsel van onafhankelijk intern toezicht met een orgaan van intern toezicht binnen de governance van de OOB-accountantsorganisatie centraal. Met de invoer van het stelsel van onafhankelijk intern toezicht is beoogd bij te dragen aan de borging van het lange termijn beleid van de OOB-accountantsorganisatie, waardoor naar verwachting ook de kwaliteit van de controlewerkzaamheden zal verbeteren.¹ In hoofdstuk 5 plaatste ik enkele kritische kanttekeningen bij de vormgeving van art. 22a Wta en gaf ik enkele richtsnoeren voor verbetering. Hoewel ik verbeteringsmogelijkheden voor de wettekst zie hoeft de huidige vormgeving van de wettekst niet in de weg te staan aan de effectiviteit van de maatregel in de praktijk. In dit hoofdstuk neem ik daarom als uitgangspunt de wettelijke verplichting tot het instellen van een onafhankelijk orgaan van intern toezicht bij de OOB-accountantsorganisatie om een oordeel te vormen over de doeltreffendheid van art. 22a Wta. Om dit inzicht te verkrijgen maak ik gebruik van literatuuronderzoek aangevuld met casestudy's op basis van de statuten van de OOB-accountantsorganisaties.²

De voormalig bestuursvoorzitter Van Mierlo van PwC merkte in een interview op: “Er wordt ook gezegd dat we niet kunnen aantonen dat de maatregelen werken. Maar neem nou de invoering van onafhankelijke raden van commissarissen bij de accountantskantoren. Heel veel bedrijven hebben onafhankelijke

1. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 5. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van art. 22a Wta per 1 juli 2018 hebben de OOB-accountantsorganisaties in navolging van de maatregelen uit het rapport ‘In het publiek belang’ al een raad van commissarissen is ingesteld vanaf 2015 (NBA 2014, Maatregel 2.1).
2. Zie hoofdstuk 3 voor een uitgebreide toelichting op de methodologie. Zie nader over deze onderzoeksmethoden Van Schaaijk 2011, p. 79-81. Ook statuten vormen een neerslag van de praktijk op schrift. Statutaire bepalingen kunnen derhalve afwijken van de situatie in de praktijk. Door het bestuderen van de statutaire bevoegdheden van de raden van commissarissen bij, en hun positionering binnen de juridische structuur van het nationale netwerk van de OOB-accountantsorganisatie is het echter wel mogelijk een mening te vormen over de verwachte doelmatigheid van deze kwaliteitsbevorderende maatregel in de praktijk. In mijn beoordeling maak ik gebruik van de deductieve rechtvaardigingstheorie van McCormick, zie hoofdstuk III uit McCormick 1994 en Feteris 1994, p. 93-97.

commissarissen. Waarom zouden ze die hebben als dat niet werkt?”³ Accountantsorganisaties verschillen van veel van de door bestuursvoorzitter benoemde ‘bedrijven’ doordat accountantsorganisaties veelal (nog) functioneren als ware het maatschappen. In paragraaf 7.2. bespreek ik de voor- en nadelen van de maatschapsstructuur zoals deze volgen uit de wetenschappelijke literatuur (par. 7.2.1.) en vanuit juridisch perspectief (par 7.2.2.). In paragraaf 7.3. staat de invoering van het stelsel van onafhankelijk intern toezicht bij de OOB-accountantsorganisaties in de praktijk centraal. In paragraaf 7.3.1. bespreek ik de achterliggende redenen voor invoer van een stelsel van intern toezicht in de maatschapsstructuur. Vervolgens laat ik in paragraaf 7.3.2. de plaats van het orgaan van onafhankelijk intern toezicht in de juridische structuur van elk van de Nederlandse OOB-accountantsorganisaties zien. Tevens bespreek ik de implementatie van bevoegdheden uit art. 22a Wta voor (de leden van) het orgaan van intern toezicht bij de OOB-accountantsorganisaties in de praktijk. In paragraaf 7.3.3. toets ik de praktijksituatie, d.w.z. de weergave van de praktijk zoals volgt uit de statuten van de OOB-accountantsorganisaties, (par. 7.3.2.) aan de doelstellingen van de wetgeving. In paragraaf 7.4. sluit ik af met een conclusie. Of het invoeren van een wettelijke verplichting tot het instellen van een intern toezichtsorgaan ook daadwerkelijk heeft geleid tot het borgen van een lange termijn beleid is op basis van publiek beschikbare bronnen lastig te constateren. Daarnaast is de desbetreffende wetgeving eerst op 1 juli 2018 van kracht geworden en is het tijdsverloop dus onvoldoende om een robuuste conclusie te trekken. Daarentegen hebben de voor mij beschikbare openbare bronnen wel inzicht verschaft in de vraag of een meer uniforme governance is gecreëerd waardoor mijn conclusies wel een onderbouwde indicatie geven van de mate waarin de beoogde doelstelling van de wetgever kan worden bereikt.

7.2 Voor- en nadelen van de maatschapsstructuur

Een, mijns inziens, breed gedragen vooronderstelling in (recent) onderzoek is de verwachting dat de governance van een accountantsorganisatie de kwaliteit van de controlewerkzaamheden beïnvloedt.⁴ Het is daarom niet verwonderlijk dat in wet- en regelgeving zoals die zich heeft ontwikkeld, de organisatiestructuur van de accountantsorganisatie een (steeds) belangrijke(re) rol is gaan innemen.

3. Piersma 2018, p. 6.

4. Zie bijv. de onderzoeken van de AFM waarin een belangrijke plaats ingenomen wordt door (maatregelen ter versterking van de) governance van de accountantsorganisatie, zie AFM 2013, AFM 2014 en AFM 2015b. Zie in gelijke zin de beroepsorganisatie NBA 2014. Ook internationaal staat de governance van (het internationale netwerk van) de accountantsorganisatie op de agenda, zie bijv. IFIAR 2015. Wetenschappelijk onderzoek naar de relatie tussen de governance van de accountantsorganisatie en de kwaliteit van de controlewerkzaamheden is echter beperkt, mede door de toegankelijkheid van data. Een uitzondering hierop vormt Van Opijnen 2016, p.83.

Zoals ik eerder in paragraaf 4.3. toelichtte onderscheid ik twee lijnen in de ontwikkeling van de kwaliteitsbevorderende wetgeving voor accountantsorganisaties, de formeel-juridische ontwikkeling – die heeft geleid tot de maatschapsstructuren – en de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden in de praktijk. De (wetenschappelijke) onderbouwing voor invoer van kwaliteitsbevorderende maatregelen schiet echter tekort.⁵ Dit is bij kwaliteitsbevorderende maatregelen op het gebied van governance van accountantsorganisaties des te meer opvallend omdat de meeste accountantsorganisaties zijn vormgegeven als ware het maatschappen en de maatschapsstructuur al jarenlang onderwerp van wetenschappelijk onderzoek is.⁶ Wel lopen de meningen over de voor- en nadelen van de maatschapsstructuur uiteen.

7.2.1 *Maatschapsstructuur in wetenschappelijk perspectief*

De juridische definitie van de maatschap volgt uit art. 7A:1655 BW. De “maatschap is eene overeenkomst, waarbij twee of meerdere personen zich verbinden om iets in gemeenschap te brengen, met het oogmerk om het daaruit ontstaande voordeel met elkander te delen.” In de literatuur wordt opgemerkt dat deze wettelijke definitie van de maatschap te beperkt is voor de werkelijkheid, met name omdat het element samenwerking op voet van gelijkwaardigheid in de definitie ontbreekt.⁷ Tervoort formuleert daarom een bredere definitie, te weten: “de overeenkomst van vennootschap is de overeenkomst tussen twee of meer personen die zich jegens elkaar verbinden om op voet van gelijkwaardigheid en met behulp van een door elk van hen in te brengen prestatie samen te werken met het oog op het behalen van een op geld waardeerbaar voordeel dat onder hen gezamenlijk wordt verdeeld.”⁸ In de niet-juridische wetenschappelijke literatuur worden accountantsorganisaties geschaard onder de noemer ‘professional service firms’ (PSF) of ‘professional partnerships’.⁹ De PSF of (professional) partnership definieert Wanrooij als het ‘maatschapsachtige type

5. Dit constateert onder meer de MCA. Zij deed in haar eerste rapport de aanbeveling te komen tot adequate(re) onderbouwing van de maatregelen en herhaalt dit in haar tweede rapport. Zie MCA 2016, p. 8 en MCA 2018, p. 72.
6. Enkele voorbeelden van onderzoeken naar de maatschapsstructuur zijn Russell 1985, Greenwood en Empson 2003, Wanrooij 2007, Von Nordenflycht 2010 en Harlacher en Reihlen 2014, Van Opijnen 2016, p. 81-115. Zie ook paragraaf 5.3. Illustratief in dit verband is het volgende citaat: “De maatschap als rechtsvorm heeft zijn langste tijd gehad. De organisatiestructuur van de maatschap is echter nog springlevend. Het past ook in de tijd van nu; zelf ondernemen in combinatie met een gemeenschappelijk werkverband.” Citaat uit de aankondiging van de verdediging van de dissertatie getiteld ‘Veel kapiteins op één schip’ van Marcel Wanrooij geraadpleegd op 5 juli 2017 op www.advocatie.nl/teveel-kapiteins-op-één-schip.
7. Asser/Maeijer 5-V 1995/28, Van der Waals 2017, p. 146 en Tervoort 2015, p. 17.
8. Tervoort 2015, p. 17.
9. Zie bijvoorbeeld het overzichtsartikel van Von Nordenflycht uit 2010 waarin hij o.b.v. literatuuronderzoek uitgebreid ingaat op de vraag wat een professional service firm (‘PSF’) is. En Wanrooij (2007) die als onderwerp van zijn dissertatie de bestuurlijke inrichting van

organisatie'.¹⁰ Wanrooij concludeert op grond van een uitgebreide literatuurstudie dat de PSF negen kenmerkende eigenschappen heeft.¹¹ Hij stelt dat een PSF (i) een samenwerkingsverband is, van (ii) professionals, die (iii) professionele diensten verlenen met een winstoogmerk. Een professional is een expert die zijn expertise verkrijgt uit de praktijk en (wetenschappelijke) kennis. De professional is onafhankelijk en service-gericht, heeft regelmatig interactie met de klant en kan in maatwerk voorzien. De werkzaamheden van de professional worden beïnvloed door de beroepsregelgeving en beroepsethiek. Partners zijn de meest vooraanstaande professionals binnen de PSF. (iv) De partners zijn de enige aandeelhouders van de PSF. Zij delen niet alleen het eigendom van de PSF maar bijvoorbeeld ook (v) winsten, zeggenschap en bepalen gezamenlijk wie mag toetreden tot het partnerschap (coöptatie-model). Wanrooij typeert de partnergroep met de term 'confraterniteit'. De (uiteindelijke) macht binnen de PSF ligt bij de partners, die (vi) gezamenlijk besluiten nemen. Wanrooij typeert de PSF verder als (vii) meritocratie met collegialiteit en concurrentie. Anders gezegd, binnen de PSF bestaan sterke informele en sociale verbanden waarin reputatie zorgt voor status en groei binnen de PSF. Reputatie komt tot stand door onder meer expertise en winstbijdrage. De sociale verbanden worden (viii) in stand gehouden "door intensieve socialisatieprocessen en *social events*"¹² waardoor een gezamenlijke cultuur ontstaat. De PSF bestaat uit (ix) verschillende professionele praktijken waarin ondersteunende en stafdiensten slechts een beperkte plaats innemen. De werking van de accountantsorganisatie in de praktijk wordt door de door Wanrooij beschreven kenmerken van de PSF in samenhang met de elementen uit art. 7A:1655 BW nader ingevuld en ingekleurd.

Het gebruik van de maatschap(structuur) binnen de PSF doorstaat de tand des tijds.¹³ Van der Waals concludeert dat de maatschap "klassiek en expliciet geschikt [is] voor beroepsuitoefening" en daarnaast "een organisatiestructuur [biedt] die van nature gericht is op gelijkwaardige samenwerking (platte organisatiestructuur). Tevens is ze (zeer) flexibel in te richten en daarmee aan te passen aan de specifieke wensen van de beroepsbeoefenaren."¹⁴ Tegen de achtergrond van de – door mij eerder geduide – formeel-juridische ontwikkeling is het behoud van de eigenschappen van de maatschap, ondanks het verdwijnen

PSFs heeft. In hoofdstuk 3 van zijn dissertatie komt hij op basis van literatuuronderzoek tot negen kenmerken van de PSF. Wanrooij onderzoekt onder meer de bestuurlijke inrichting van een groot aantal Nederlandse accountantsorganisaties. Een andere veel genoemde PSF is een advocatenkantoor.

10. Wanrooij 2007, p. 81.

11. Wanrooij 2007, hoofdstuk 3, zie voor de synthese van zijn literatuurstudie p. 78-80.

12. Wanrooij 2007, p. 80.

13. Zie bijv. Suddaby e.a. 2008, p. 992: "Professional service firms are sometimes referred to as the firms of the future because they are exemplars of knowledge intensive organizations. Many of them are highly succesful and can trace their lineage to the mid 19th century. In short, these firms are examples of sustained market success".

14. Van der Waals 2017, p. 284.

van de rechtsvorm maatschap, dan ook goed verklaarbaar. Zo beschrijft Tervoort dat in de hedendaagse praktijk, praktijkvennootschappen waarvan alle aandelen (in)direct gehouden worden door de vrije-beroepsbeoefenaar de functie van maat bij de grote maatschap vervullen.¹⁵ Ook vrijwel alle Nederlandse OOB-accountantsorganisaties zijn op deze wijze juridisch vormgegeven.¹⁶ Het jarenlange, succesvolle gebruik van de maatschap(structuur) door onder meer accountantsorganisaties staat centraal in verschillende onderzoeken. Zo concludeert Russell dat de maatschapsstructuur voordelen biedt ten opzichte van conventionele organisatievormen wanneer een organisatie (i) diensten onregelmatig of in kleine hoeveelheden aan cliënten verleent, (ii) wanneer het monitoren van de kwaliteit van de dienstverlening lastig is, (iii) wanneer verlenen de diensten impliciet of expliciet samenloopt met ondernemerschap en (iv) wanneer menselijk kapitaal makkelijk overdraagbaar is.¹⁷ Russell komt op grond van economische redenen tot de conclusie dat de maatschapsstructuur voor, onder meer, accountantsorganisaties de juiste organisatiestructuur is.¹⁸ Von Nordenflycht komt dertig jaar later tot een soortgelijke conclusie. Ook Von Nordenflycht stelt dat de maatschapsstructuur een kansrijke structuur is voor (i) een kennisintensieve organisatie met weinig tot geen kapitaal, waarin (ii) vooral professionals werkzaam zijn waarvan (iii) de kwaliteit lastig inzichtelijk te maken is.¹⁹ Greenwood en Empson vergelijken de maatschapsstructuur met andere governance-structuren en concluderen dat de maatschapsstructuur voordelen biedt aan professionele dienstverleners als accountants doordat de agency-kosten lager zijn, en professionals in een maatschapsstructuur meer dan in andere governance-structuren gestimuleerd worden om goede kwaliteit te leveren.²⁰ Ook Van Lent concludeert dat het voor accountantsorganisaties voordelig is om de karakteristieken van de maatschap te bewaren.²¹

15. Tervoort 2015, p. 13.

16. Zie nader paragraaf 7.3.2.

17. Russell 1985, p. 223-227.

18. Hij wijst bijv. op het voordeel van kostenefficiëntie en op werknemers uit de PSF die (meer) begrip tonen voor besparingen tijdens reorganisatie dan werknemers in conventionele vennootschappen omdat zij zich (mede)eigenaar voelen, Russell 1985, p. 238.

19. Von Nordenflycht 2010, p. 159-165. Zie anders Zardkoohi e.a. 2011, die een kritische reactie geven op het artikel van Von Nordenflycht. Von Nordenflycht reageert op Zardkoohi e.a. 2011 in Von Nordenflycht 2011.

20. Greenwood en Empson 2003, p. 926.

21. Van Lent 1999, p. 225.

7.2.2 *Maatsschapsstructuur in juridisch perspectief*

Van oudsher is de maatschap een contractuele verbintenis tussen maten waarbij samenwerking centraal staat.²² Zowel natuurlijke als rechtspersonen kunnen maat in de maatschap zijn. Vanwege de mogelijkheid tot afschermen van de aansprakelijkheid wordt in de praktijk veel gebruik gemaakt van de B.V. waarvan de accountant dan – direct of indirect – 100% van de aandelen houdt.²³ De primaire doelstelling van de overeenkomst is het tot stand brengen van een duurzame samenwerkingsrelatie die de vennoten (contractanten) tot voordeel strekt. Deze relatie wordt aangegaan met het oog op de persoon (*intuitu personae*).²⁴ Dit persoonlijke karakter van de maatschap kan zowel voor- als nadelen met zich brengen. Er kan sprake zijn van een dubbele loyaliteit, enerzijds in het gezamenlijk uitvoeren van het beroep en anderzijds naar elkaar door het gevoel van broederschap.²⁵ Tegelijk kunnen deze loyaliteiten ook nadelig werken. De cultuur en (informele) gezagsverhoudingen binnen de maatschap kunnen ertoe leiden dat kritische geluiden verstommen. Hoewel niet expliciet benoemd in wet- en regelgeving draagt dit element van de maatschapsstructuur in belangrijke mate bij aan de aandacht voor governance, gedrag en cultuur binnen de accountantsorganisatie.²⁶ Wanneer de vennootschapsovereenkomst wordt gesloten moeten de vennoten de bedoeling hebben om zonder hiërarchische verhoudingen samen te werken (*affectio societatis*). De samenwerking tussen de maten dient min of meer gelijkwaardig te zijn. Dit impliceert dat niet elke vennoot dezelfde werkzaamheden hoeft uit te voeren, maar dat elke vennoot onderdeel dient te zijn van de besluitvorming.²⁷ Anders gezegd, er is sprake van gelijkwaardigheid als de vennoten gezamenlijk de strategie van de vennootschap bepalen en deze strategiebepaling een gedeelde, gezamenlijke verantwoordelijkheid is.²⁸ Het bepalen van de bij de strategie behorende werkzaamheden en de uitvoering ervan is een taak voor de besturende vennoten respectievelijk

22. De bepalingen uit titel 2 boek 3 BW en afdeling 5 boek 6 BW zijn dan ook in beginsel op deze overeenkomst van vennootschap van toepassing. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de verplichting uit art. 6:2 lid 1 BW om ‘zich jegens elkaar te gedragen overeenkomstig de eisen van redelijkheid en billijkheid’. De vennootschapsovereenkomst dient hoofdzakelijk objectief uitgelegd te worden, partijbedoelingen geven niet de doorslag bij de uitleg van de overeenkomst. Dat zou ook niet billijk zijn wanneer een nieuwe persoon partij wordt van de overeenkomst, Tervoort 2015, p. 18-19. Zie voor samenwerking in de maatschap nader Mohr en Meijers 2009, p. 18 en Tervoort 2015, p. 22.

23. Zie nader Tervoort 2015, p. 20-22.

24. Mohr en Meijers 2009, p. 13.

25. Wanrooij 2007, p. 62. Zie nader paragraaf 2.2.

26. Vgl. bijvoorbeeld AFM 2015 en AFM 2017b, p. 29-39.

27. Mohr en Meijers 2009, p. 16-17.

28. Mohr en Meijers 2009, p. 18. Tervoort 2015, p. 24.

vennoten die arbeid inbrengen of derden. Deze taakverdeling staat samenwerking op voet van gelijkwaardigheid niet in de weg.²⁹ De hoofdregel voor besluitvorming in de maatschap is dat besluiten gezamenlijk genomen worden met eenparigheid van stemmen vanuit de gedachte dat elke vennoot hoofdelijk aansprakelijk is. Dit impliceert dat elke vennoot feitelijk een vetorecht tot zijn beschikking heeft.³⁰ Er kan van de hoofdregel van gezamenlijke besluitvorming worden afgeweken door middel van het opstellen van maatschapsovereenkomsten. In de praktijk wordt vaak gebruik gemaakt van maatschapsovereenkomsten omdat unanimitieit bij besluiten de daadkracht van de vennootschap in de weg kan staan. Bij grotere samenwerkingsverbanden wordt een bestuur aangewezen waaraan taken toebedeeld worden om de slagvaardigheid van de organisatie te vergroten.³¹ Echter ook indien in theorie sprake is van betrokkenheid van alle partners en gezamenlijke besluitvorming inzake de strategie van de vennootschap, kan dit in de praktijk anders uitwerken. Gezag, expertise of gedrag van partners en, daarmee samenhangend, de cultuur binnen de accountantsorganisatie kunnen de besluitvorming (onbedoeld) beïnvloeden.

In de praktijk is in de maatschapsstructuur, naast samenwerking, ook de karakteristiek van het inbrengvereiste (nog) zichtbaar. Uit de juridische definitie van de maatschap vloeit voort dat iedere maat is gehouden tot inbreng in de vennootschap om zo het vennootschappelijk doel te bereiken.³² In het rapport ‘In het publiek belang’ laat de werkgroep Toekomst Accountantsberoep zich kritisch uit over dit ‘goodwill model’, waarbij de inbreng van vennoten een bankfinanciering vereist waarvoor de bank zekerheid wil hebben, bijvoorbeeld in de

29. Wanneer er sprake is van een arbeidsovereenkomst zal gekeken moeten worden naar de bedoeling van partijen om te achterhalen of er sprake is van een overeenkomst van vennootschap. Indien er sprake is van de wil om in gelijkwaardigheid samen te werken hoeft een arbeidsovereenkomst een overeenkomst van vennootschap niet in de weg te staan, Mohr en Meijers 2009, p. 19. Bij accountantsorganisaties worden naast *equity partners* – juridisch gezien: vennoten – ook *salary partners* onderscheiden. Accountantsorganisaties met *salary partners* zijn in mindere mate te kwalificeren als maatschap dan organisaties met *equity partners*. Indien een *salary partner* zeggenschap kan uitoefenen in de organisatie is hij overigens in juridische zin wel als vennoot te kwalificeren. In gelijke zin Tervoort 2015, p. 25.

30. Zie art. 7A:1676 sub 1 BW, Asser/Maeijer & Van Olffen, 7-VII 2017/83.

31. Mohr en Meijers 2009, p. 29.

32. Zie art. 7A:1662 lid 1 BW. De inbreng kan bestaan in geld, goederen en genot van goederen en arbeid. Er zijn verschillende vormen van ‘inbreng’ mogelijk waaronder goodwill en ‘knowhow’. Elke vennoot verbindt zich bij het aangaan van de vennootschapsovereenkomst tot het verrichten van inbreng in de vennootschap. De inbreng hoeft niet bij het aangaan van de overeenkomst te geschieden maar kan ook gedurende de overeenkomst worden voldaan. Ook hoeft de inbreng van de vennoten niet aan elkaar gelijk te zijn in aard en omvang. Zie voor een heldere uiteenzetting Tervoort 2015, p. 26-34. Zie nader: Asser/Maeijer & Van Olffen 7-VII 2017/34.

vorm van een toereikend inkomen.³³ De werkgroep Toekomst Accountantsbe-
roep pleitte voor afschaffing van het goodwill model omdat het beloningsbeleid
in grotere mate afhankelijk moet worden van kwaliteit waardoor het voor de
bankfinanciering noodzakelijke inkomen niet meer gegarandeerd kan worden.³⁴
Dit pleidooi voor afschaffing van het inbrengvereiste lijkt daardoor vooral een
praktische insteek te hebben.³⁵ In de praktijk hebben de OOB-accountantsorga-
nisaties het goodwill model afgeschaft of zijn zij bezig met de uitfasering ervan.³⁶
Het inbrengvereiste kan echter ook positieve effecten hebben. Zo verplichten
de hoge investeringskosten de vennoot goed na te denken alvorens toetreding tot
de organisatie. Op basis van de uit de gedragseconomie afkomstige theorie van
loss aversion ligt het in de verwachting dat dit positieve effect ook niet teniet
zal gaan indien de vennoot bij een vroegtijdige uitstap uit de vennootschap zijn
inbreng (grotendeels) terugkrijgt.³⁷ Voorts ontbreekt in een maatschap, door de
(financiële) inbreng van de vennoot, een scheiding tussen kapitaal en leiding. Het
vennootschappelijk belang komt – mede in het licht van de theorie van *loss
aversion* – daardoor in lijn te liggen met het persoonlijk belang van de maat
waardoor een lange termijn focus en strategie wordt gestimuleerd.³⁸ In de praktijk
bestaat er binnen de juridische vormgeving van de accountantsorganisatie, de
maatschapsstructuur, wel een scheiding tussen kapitaal en leiding waardoor het
persoonlijk en vennootschappelijk belang niet altijd synchroon lopen.³⁹

33. NBA 2014, p. 48.

34. NBA 2014, maatregel 3.7.

35. De MCA beveelt derhalve nadere onderbouwing van (de samenhang tussen) oorzaken,
maatregelen en effecten aan. MCA 2018, p. 12.

36. MCA 2018, p. 26.

37. Zie hiervoor het door Kahneman en Tversky al in 1984 beschreven – en inmiddels
wetenschappelijk breed erkende – concept van *loss aversion* (verliesaversie). De theorie
van *loss aversion* stelt dat een individu sterker reageert op een verlies dan op een winst en
dat individuen een voorkeur hebben voor stabiliteit boven verandering. Kahneman en
Tversky 1984, zie ook Tversky en Kahneman 1986.

38. De inbreng van de vennoot in de maatschap is in zekere zin vergelijkbaar met de beloning
in aandelen van bestuurders van een beursvennootschap. Door onder meer het (gedeelte-
lijk) belonen van bestuurders van beursvennootschappen in aandelen (die geruime tijd aange-
houden dienen te worden) tracht de Monitoring Commissie Corporate Governance via het
beloningsbeleid de lange termijn waardecreatie van de vennootschap te stimuleren. Zie ook
Kleipool en Van Olffen 2017, p. 323-324.

39. Zoals Brooks, onder verwijzing naar Adam Smith, onomwonden stelt: “‘managers of other
people’s money’ could not be trusted to be as prudent with it as they were with their own.
[...] bean counters now had more commercial priorities and – with limited liability of their
own – less fear for the consequences of failure.” Brooks 2018, p. 13.

Het streven van de vennoten bij het sluiten van de vennootschapsovereenkomst en tijdens de uitvoer van hun werkzaamheden dient, blijkens de definitie van de maatschap uit art. 7A:1655 BW, gericht te zijn op een op geld waardeerbaar voordeel.⁴⁰ Het gericht zijn op voordeel – het commerciële belang – is inherent aan bedrijfsvoering buiten de ideële sfeer. Een accountantsorganisatie verschilt daarin niet van andere ondernemingen. Bij de accountantsorganisaties kan er echter een spanningsveld bestaan tussen het persoonlijk, vennootschappelijk en publiek belang. Naast het nastreven van voordeel, verplichten de op de accountants en accountantsorganisatie toepasselijke gedrags- en beroepsregels tot het in acht nemen van het maatschappelijk belang.⁴¹ Deze doelstellingen kunnen botsen in de praktijk. De onwenselijke focus op commerciële belangen door accountants is een steeds terugkerend punt in de publieke discussie en bij de ontwikkeling van nieuwe wetgeving.⁴² Het aanspraak maken door de vennoten op het door hen nagestreefde voordeel is een kernelement van de maatschap maar wordt tegelijk als negatieve prikkel geduid.⁴³ Zo wijst de MCA op de spanningen die kunnen ontstaan in het netwerk wanneer partners uit de verschillende praktijken niet in evenredige mate kunnen bijdragen aan het ontstane voordeel. Ook zouden (noodzakelijke) investeringen onder druk kunnen komen te staan wanneer de beloning van de partners afhankelijk is van de winst.⁴⁴

-
40. De samenwerking tussen de vennoten dient eraan bij te dragen dat de vennoten financieel beter af zijn dan dat zij zonder de samenwerking zouden zijn. Hieruit volgt dat het voordeel ook gelegen kan zijn in kostenbesparingen en niet beperkt is tot het verkrijgen van winst, zie Tervoort 2015, p. 36.
41. Het publiek belang is onder meer wettelijke verankerd in de taak van het orgaan van intern toezicht bij de OOB-accountantsorganisatie, zie par. 5.3.2. Een voorbeeld waar de accountant rekening dient te houden met het maatschappelijk belang kan gevonden worden in art. 38b lid 1 sub a Bta waar de accountant het maatschappelijk belang in acht moet nemen bij zijn overweging om inlichtingen te verstrekken. Zie voorts Van der Waals 2017, p. 21.
42. De discussie over de (onwenselijke) focus op commerciële belangen is overigens niet exclusief voorbehouden aan accountantsorganisaties maar wordt bijvoorbeeld ook gevoerd bij Nederlandse beursvennootschappen. Anders dan bij accountantsorganisaties is er bij beursvennootschappen geen uitdrukkelijke beroepsnorm die verplicht tot handelen in het maatschappelijk belang. Wel is in de preambule bij de Corporate Governance Code opgenomen: “De Code berust op het uitgangspunt dat de vennootschap een lange termijn samenwerkingsverband is van diverse bij de vennootschap betrokken stakeholders. [...] Het bestuur en de raad van commissarissen hebben een verantwoordelijkheid voor de afweging van deze (stakeholder) belangen [...]. Daarbij streeft de vennootschap naar het creëren van waarde op de lange termijn.” (toevoeging tussen haakjes EVAE) Corporate Governance Code 2016, p. 8.
43. Wanneer is sprake is van het (tot op zekere hoogte) delen in winst en verlies van de vennootschap dan is een *salary partner* te kwalificeren als vennoot. Indien de *salary partner* enkel salaris ontvangt wat onafhankelijk is van winst of verlies van de vennootschap, is hij juridisch gezien niet als vennoot aan te merken. Het is overigens geen vereiste dat alle vennoten in gelijke mate in winst en verlies delen. Ook hoeft het delen van de winst en verlies niet gekoppeld te zijn aan de inbreng van de vennoot. Zie Tervoort 2015, p. 25, 36-37.
44. MCA 2016, p. 66.

HOOFDSTUK 7

Anders gezegd, winstdeling kan leiden tot een belangenverstrengeling van het vennootschappelijk en persoonlijk belang van vennoten.

De opkomst van maatschapsstructuren bij accountantsorganisaties kan mede verklaard worden vanuit kostenefficiëntie of -besparingen voor vrije beroepsbeoefenaars en de geschiktheid van de structuur voor samenwerking. De bestendigheid (of het succes) van maatschapsstructuren bij accountantsorganisaties vloeit echter wellicht meer voort uit de lastigheid die wijziging van de governance in de praktijk met zich brengt. Greenwood en Empson noemen dat ‘institutional stickiness’.⁴⁵ Zij veronderstellen dat de maatschapsstructuur een niet meer weg te denken onderdeel van de organisatie kan zijn waardoor eraan vastgehouden wordt zelfs wanneer het niet meer de meest optimale organisatievorm is. De aanpassing van de vennootschappelijke structuur met inbegrip van de rechten en verplichtingen van de verschillende actoren binnen de vennootschap brengt kosten met zich mee.⁴⁶ De (conflicterende) belangen die spelen bij aanpassing van de organisatiestructuur dragen bij aan de ‘institutional stickiness’, anders gezegd, (conflicterende) belangen bemoeilijken een organisatiewijziging. Verlaten van de maatschapsstructuur kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat partners zeggenschapsbevoegdheden inleveren en achteruit gaan in beloning. Door de gezamenlijke besluitvorming van de partners binnen de maatschapsstructuur is het nemen van een besluit met verstrekkende gevolgen voor partners, die hun status ontlenen aan hun positie binnen de organisatie, een uitdagende opgave. Het persoonlijke belang conflicteert op dat punt met het (mogelijke) vennootschappelijke belang.

Maister beargumenteert dat de maatschapsstructuur onder druk komt te staan wanneer confectie maatwerk vervangt.⁴⁷ Anders gezegd, de maatschapsstructuur past bij een organisatie waarin beroepsbeoefenaars werken die diensten verlenen die specialistische kennis en vaardigheden vereisen.⁴⁸ Maister belicht ook uitdagingen binnen de PSF.⁴⁹ Zo beschrijft hij dat er binnen een PSF veelal

45. Greenwood en Empson 2003, p. 927.

46. Kosten zijn onder meer aanloopkosten (waaronder investeringen in tijd en advieskosten) en operationele kosten.

47. “Part of the turbulence affecting professional-service-firm governance, I would argue, is that a growing portion of the work is becoming less of an art and moving more towards the science end of the spectrum.” Maister 1993, p. 292.

48. Vgl. Maister 1993, p. 289-291.

49. Hoewel het onderzoek van Maister (1993) 25 jaar geleden werd gepubliceerd heeft het, mijns inziens, weinig aan actualiteitswaarde verloren. In wetenschappelijke literatuur wordt zijn werk nog steeds veelvuldig aangehaald en ook verschijnen er met enige regelmaat herdrukken van dit werk van Maister.

een *up or out* systeem gehanteerd wordt. Indien de carrière van een professional stagneert zal hij (gedwongen worden te) vertrekken. Het *up or out* systeem leidt er eveneens toe dat de partnergroep gezien wordt als elitegroep waarin alleen die personen worden opgenomen die op alle vlakken excelleren. Door dit systeem verdwijnt kennis die wellicht waardevol is voor de PSF.⁵⁰ Tevens wijst hij op de uitdagingen in het managen van professionals. Zo stelt Maister dat een opvallende eigenschap van de professional is dat hij erg lastig te managen is omdat hij een sterke behoefte aan autonomie heeft. Ook de deskundigheid van de professional bemoeilijkt het managen. Voorts betoogt Maister dat de expertise en zelfverzekerdheid die de professional nodig heeft bij zijn werkzaamheden ook doorklinkt in zijn rol binnen de organisatie. Een professional wil bij besluitvorming betrokken zijn en vindt het lastig dit uit handen te geven.⁵¹ Met betrekking tot de samenwerking op voet van gelijkheid stelt Maister: “The decision-making process is as much a device for certifying status – the right to participate – as for getting things done.”⁵² Maister betoogt dat de maatschapsstructuur onder druk komt te staan wanneer (i) werkzaamheden minder specialistisch worden waardoor ze ook aan niet-partners uitbesteed kunnen worden en (ii) wanneer de omvang van de maatschap dusdanig wordt met zoveel specialistische kennis verdeeld over verschillende partners dat deze gemanaged moeten worden.⁵³ Deze ontwikkeling waarin de inrichting van de accountantsorganisatie verandert – door mij eerder in par 4.3. als tweede ontwikkelingslijn, de ontwikkeling in de praktijk geduid – biedt een verklaring voor de verschuiving van de aandacht van de wetgever van professie naar de organisatie.

Hoewel Maister de uitdagingen van de governancestructuur van de PSF erkent, concludeert hij dat de governance van de PSF in haar huidige vorm aan belangrijke vereisten voldoet waardoor zij zeker niet onder doet voor andere governancestructuren.⁵⁴ Ondanks dat er in de literatuur op de voordelen van de maatschapsstructuur bij de PSF gewezen wordt verwacht ik, mede in het licht van de recente (maatschappelijke) ontwikkelingen, dat de maatschapsstructuur

50. Maister 1993, p. 185.

51. Maister 1993, p. 291.

52. Maister 1993, p. 291.

53. Maister 1993, p. 292.

54. Maister 1993, p. 299. Voorbeelden van de vereisten waaraan de governancestructuur van de PSF volgens Maister voldoet zijn het maximaliseren van de kans dat de persoon met leiderschapskwaliteiten op een leidinggevende positie komt door de keuzemogelijkheid en benoemingsrechten, de structuur biedt ruimte voor snelle besluiten (al is de structuur geen verzekering voor snelle besluiten), binnen de structuur is ruimte om duidelijke doelen te stellen en personen daarvoor verantwoordelijk te maken.

van een accountantsorganisatie (verder) onder druk komt te staan.⁵⁵ Zo is voor de uitoefening van de controlewerkzaamheden steeds meer samenwerking nodig, met verschillende disciplines maar ook met accountants uit verschillende landen, waardoor de samenwerkingsverbanden groeien en de druk op het creëren van hiërarchische structuren binnen de vennootschap toeneemt. Voorts neemt compliance een steeds grotere plaats in binnen de accountantsorganisatie, mede door de toename van wetgeving en onder druk van de toezichthouder. In aanvulling op de compliancestructuren dienen er binnen de accountantsorganisaties ook structuren te bestaan waarmee inzicht verkregen kan worden in de mate waarin de accountantsorganisatie “op een breder terrein in control is dan uitsluitend op de instrumentele aspecten van het stelsel van kwaliteitsbeheersing”.⁵⁶ De toegenomen aandacht voor de controlewerkzaamheden in de laatste jaren uit zich ook in de toename van tuchtklachten die bij de Accountantskamer wordt ingediend.⁵⁷ Deze (gepercipieerde) toename van het aansprakelijkheidsrisico van de accountant stimuleert niet alleen de vormgeving van meer *checks and balances* binnen de accountantsorganisatie maar ook een groter eigen verantwoordelijkheidsgevoel waardoor de partnerinvloed afneemt. Ook technologische ontwikkelingen, zoals de opkomst van robots en technologieën als bijv. *blockchain*, kunnen (en zullen naar verwachting) leiden tot aanpassingen van de controlewerkzaamheden en daardoor op termijn de maatschapsstructuur van de accountantsorganisatie beïnvloeden.

7.3 Waarom een onafhankelijk orgaan van intern toezicht de problematiek rondom de maatschapsstructuur zou kunnen oplossen

7.3.1 *Botsende belangen en trage besluitvorming*

De maatschapsstructuur bij accountantsorganisaties, ook wel: het ‘partnermodel’, wordt onder meer in berichtgeving in de media en door de MCA geduid als een van de onbelichte oorzaken van de kwaliteitsproblemen in de

55. Zie bijvoorbeeld het door de NBA gepubliceerde Green paper ‘Structuurmodellen accountancy’ (NBA 2017b), het AFM- onderzoek naar kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector waarin de AFM enkele alternatieve structuurmodellen presenteert (AFM 2018e) en de recente aandacht voor governance modellen van accountantsorganisaties door Tweede Kamerlid Van der Linde, *Kamerstukken II*, 2018/19, 33977, 25.

56. AFM 2015b, p. 17.

57. NBA 2018b, p. 60-61. Zie nader over het accountantstuchtrecht Zetteler en Pheijffer 2016. De aanpassing van art. 22 Wtra waardoor de verjaringstermijn voor tuchtklachten tegen accountants naar tien jaar wordt verlengd treedt tegelijk in werking met de Wet financiële markten 2018 (*Stb.* 2018, 186). Deze verlenging draagt naar verwachting ook bij aan (verdere) groei van het aantal tuchtklachten.

accountantspraktijk.⁵⁸ Uit de wetenschappelijke literatuur over de governance van de PSF, zoals ik in de vorige paragraaf besprak, blijkt echter geen eenduidig negatief beeld over de maatschapsstructuur. Sterker nog, uit het literatuuronderzoek volgt dat de maatschapsstructuur bij de PSF ook voordelen kan bieden. Op basis van het onderzoek uit de voorgaande paragraaf zie ik twee problemen die samenhangen met de maatschapsstructuur van de accountantsorganisatie, te weten (het risico op) (i) botsende belangen en (ii) trage besluitvormingsprocessen. Deze problemen staan niet op zichzelf maar beïnvloeden elkaar. Daarnaast spelen zij in de context van confraterniteit. Het persoonlijke karakter van de maatschap en de daarin aanwezige sociale verbanden oefenen invloed uit op de belangenafwegingen en besluitvormingsprocessen.⁵⁹ Ik roep hier in herinnering dat de uit art. 22a Wta voortvloeiende verplichting tot invoer van een stelsel van onafhankelijk intern toezicht beoogt bij te dragen aan de borging van het lange termijn beleid van de OOB-accountantsorganisatie dat gericht is op het effectief doorvoeren van noodzakelijke cultuurveranderingen en op kernkwaliteiten als integriteit, onafhankelijkheid en vakbekwaamheid.⁶⁰

Overigens is het in de praktijk de vraag of en in hoeverre het (lange termijn) beleid kan worden beïnvloed door een partner. In de praktijk verschillen de OOB-accountantsorganisaties namelijk niet alleen in juridische vormgeving maar ook in omvang en internationale verwevenheid.⁶¹ ‘Het partnermodel’ van de Nederlandse OOB-accountantsorganisaties kent dan ook vele verschijningsvormen. In de volgende paragraaf noem ik de verschillende verschijningsvormen. De verschillen in juridische vormgeving, omvang en internationale verwevenheid beïnvloeden de rol van de partners in de governance van de Nederlandse OOB-accountantsorganisaties. Hoe groter de verwevenheid van de accountantsorganisatie met het internationale netwerk en hoe omvangrijker de partnergroep, hoe kleiner de invloed van een individuele partner op de besluitvorming binnen de accountantsorganisatie is. Zo kan het (internationale) bestuur met betrekking tot het bepalen van de strategie en het beleid van de OOB-accountantsorganisaties leidend zijn.⁶²

58. Zie bijv. MCA 2016, p. 14 en 65. De MCA duidt het partnermodel hier als ‘wicked problem’, een lastig bespreekbaar en lastig oplosbaar probleem. “Accountantskantoren moeten qua besturing meer gaan lijken op normale bedrijven” stelt de AFM in een artikel uit 2014 in het Het Financieele Dagblad, zie Piersma 2014a.

59. Het is daarom goed dat aandacht is voor gedrag en cultuur binnen de accountantsorganisatie. Een onderzoek naar gedrag- en cultuur binnen de accountantsorganisatie en de wijze waarop dit kwaliteitsverbeterend kan werken valt echter buiten het bestek van dit proefschrift.

60. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 5.

61. Zie par. 7.3.2.

62. Zie par. 7.2.2.

HOOFDSTUK 7

De wetgeving lijkt zich dus met name te richten op het tegengaan van de belangenverstremming die plaats kan vinden binnen de organisatie en minder op het probleem van trage besluitvorming.⁶³ Dit idee wordt versterkt doordat in de MvT staat dat er procedures en maatregelen moeten worden getroffen die het orgaan van intern toezicht “in staat stellen om in te grijpen bij belangenverstremmingen binnen de accountantsorganisatie die een negatief effect kunnen hebben op de kwaliteit van de wettelijke controle”.⁶⁴ Kwaliteitsbevorderende wetgeving die ingrijpt in de governance van de accountantsorganisatie zou de problemen die samenhangen met de maatschapsstructuur dienen te mitigeren om doeltreffend te zijn.⁶⁵ Bij optimale wetgeving worden bij de implementatie ervan ook de positieve aspecten van de maatschapsstructuur bewaard. En, wellicht belangrijker, worden door wijzigingen van de governance geen nieuwe – of grotere – problemen veroorzaakt.

7.3.2 *Het orgaan van onafhankelijk intern toezicht in de governance van de Nederlandse OOB-accountantsorganisatie*

De Nederlandse OOB-accountantsorganisaties zijn op grond van art. 22a Wta verplicht een onafhankelijk stelsel van intern toezicht in hun organisaties op te nemen wat ten minste een orgaan van intern toezicht bevat.⁶⁶ Met de invoer van het stelsel van onafhankelijk intern toezicht is beoogd bij te dragen aan de borging van het lange termijn beleid van de OOB-accountantsorganisatie, waardoor naar verwachting ook de kwaliteit van de controlewerkzaamheden

63. Wellicht is de afwezigheid van erkenning voor het probleem rondom trage besluitvorming ook een verklarende factor voor het feit dat er met regelmaat gehamerd wordt op de beperkte snelheid van het veranderproces binnen accountantsorganisaties. Zie bijvoorbeeld het MCA (2018) rapport met als titel “Doorpakken!”.

64. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 5. Zie voorts over het belang van onafhankelijkheid van commissarissen de multidisciplinaire studie van Van Zijl 2012.

65. Terwijl de governance van accountantsorganisaties steeds meer ontwikkelt en formaliseert is het opvallend dat de meerderheid van de respondenten uit de survey die in het kader van de evaluatie van de Wta is uitgevoerd, vindt dat aanvullende vereisten ten aanzien van de governance van accountantsorganisaties niet in de Wta opgenomen behoeven te worden. Overigens waren de respondenten afkomstig uit de groep ‘opstellers van regelgeving’ het meest voorstander van opname van aanvullende governance vereisten voor accountantsorganisaties in de Wta, Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 74. Zie voor een voorbeeld uit de praktijk van wijziging van de governance bijvoorbeeld het persbericht van KPMG Accountants N.V. van 12 september 2014 met voornemens tot aanpassingen van de (governance van de) organisatie (<http://www.kpmg.com/NL/nl/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Persberichten/Pages/KPMG-wijzig-besturing-en-verandert-model-voor-partnerbeloning.aspx>, geraadpleegd op 17 september 2014).

66. Deze paragraaf bouwt voort op paragraaf 5.3. waarin ik de wettelijke vereisten voor het stelsel van onafhankelijk intern toezicht uiteen zette en vanuit juridisch perspectief beoordeelde.

STELSEL VAN ONAFHANKELIJK INTERN TOEZICHT

zal verbeteren.⁶⁷ Voorts beoogde de wetgever een zekere mate van uniformiteit van het stelsel van intern toezicht bij de OOB-accountantsorganisaties.⁶⁸ In juridische vormgeving verschillen (de netwerken van) de Nederlandse OOB-accountantsorganisaties in de praktijk van elkaar (zie tabel 1). Een wijziging in de governance is daarom bij elke OOB-accountantsorganisatie een uniek proces dat komt met zijn eigen uitdagingen. De kanttekeningen die ik eerder in paragraaf 5.3. bij de vormgeving van art. 22a Wta plaatste hoeven daarbij niet in de weg te staan aan de effectiviteit van de maatregel in de praktijk. In deze paragraaf staat de implementatie van art. 22a Wta – en de nadere regels die bij of krachtens AMvB aan het stelsel van intern toezicht worden gesteld – bij de OOB-accountantsorganisaties in de praktijk centraal. Door middel van het bestuderen van zowel de wijze waarop de OOB-accountantsorganisaties het orgaan van intern toezicht hebben gepositioneerd binnen de juridische structuur van hun nationale netwerk als ook de statutaire bevoegdheden die de OOB-accountantsorganisaties aan (de leden van) het orgaan van intern toezicht hebben toebedeeld, beoordeel ik de doeltreffendheid van art. 22a Wta. Om tot een oordeel te komen vergelijk ik de statutaire werkelijkheid – de publiek toegankelijke neerslag op schrift van de praktijk binnen de OOB-accountantsorganisatie – zoals deze gold op 1 juli 2018 met de inhoud en doelstellingen van art. 22a Wta.

Tabel 1

Vereenvoudigde schematische weergave juridische structuur van het nationale netwerk van de OOB-accountantsorganisatie								
Accon	BDO	BTB	Deloitte	EY	GT	KPMG	Mazars	PwC
Stichting B.V. (Holding) B.V.*	Stichting B.V. (Holding) B.V. B.V.*	N.V.*	Coöperatie U.A. B.V. (Holding) B.V.*	LLP LLP*	Coöperatie U.A. B.V. (Holding) B.V.*	Coöperatie U.A. N.V. (Holding) N.V.*	Coöperatie U.A. N.V. (Holding) N.V.*	Coöperatie U.A.** B.V. (Holding) B.V. N.V.*

* accountantsorganisatie met OOB-vergunning

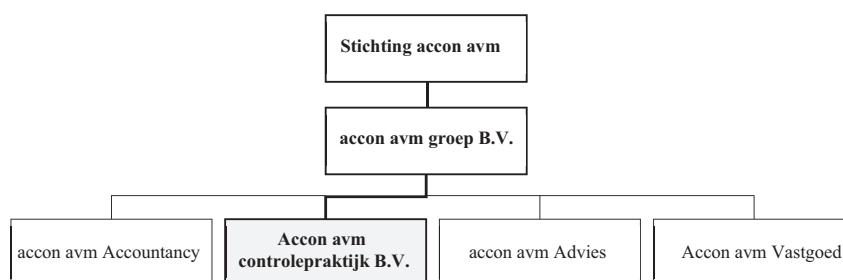
** accountantsorganisatie zonder OOB-vergunning

67. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 5. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van art. 22a Wta per 1 juli 2018 hebben de OOB-accountantsorganisaties in navolging van de maatregelen uit het rapport ‘In het publiek belang’ vanaf 2015 al een raad van commissarissen ingesteld (NBA 2014, Maatregel 2.1).

68. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 22.

HOOFDSTUK 7

In deze paragraaf bepleek ik elk van de OOB-accountantsorganisaties op alfabetische volgorde.⁶⁹ Per OOB-accountantsorganisatie geef ik een schematisch, visueel overzicht van de juridische structuur van (het netwerk van elk van) de OOB-accountantsorganisaties.⁷⁰ Vervolgens beschrijf ik op basis van publiek beschikbare informatie de vormgeving van het orgaan van intern toezicht alsmede de statutaire functie-inhoud van de leden van het orgaan van onafhankelijk intern toezicht. Ik besteed daarbij eveneens bondig aandacht aan de plaats en rol van (de praktijkvennootschappen van) de partners binnen (het netwerk van) de OOB-accountantsorganisatie.⁷¹ Hoewel vrijwel alle OOB-accountantsorganisaties onderdeel zijn van een internationaal netwerk ligt in deze paragraaf de nadruk op de structuur van (het netwerk van) de Nederlandse vergunninghouder. Waar nodig zal het internationale netwerk in de beschrijving betrokken worden.



Figuur 6

Accon avm controlepraktijk B.V. ('Accon') is de OOB-vergunninghoudende accountantsorganisatie.⁷² Accon is een werkmaatschappij (100% dochter) in de accon avm groep B.V. De accon avm groep B.V. is een 100% dochter van Stichting accon avm controlepraktijk.⁷³ Accon maakt geen onderdeel uit van

69. In december 2018 maakte accountantsorganisatie Grant Thornton bekend haar OOB-vergunning uiterlijk 1 juli 2019 om te laten zetten naar een niet-OOB vergunning. Vanaf dat moment zullen de uit art. 22a Wta voortvloeiende verplichtingen niet meer op haar van toepassing zijn.

70. Met dank aan S.K.L. (Sam) Verspeek BSc voor zijn hulp bij het maken van de blokkenstructuren waarmee hij niet alleen de juridische structuur van (het netwerk van elk van) de OOB-accountantsorganisaties heeft gevisualiseerd maar ook uiting lijkt te geven aan zijn interesse in *blockchain* technologie en crypto, zie nader Verspeek en Eijkelenboom, 2018.

71. In deze paragraaf neem ik de statuten als uitgangspunt en maak ik tevens gebruik van informatie van onder meer company.info, de transparantieverlagen en websites van de OOB-accountantsorganisaties. Zie voor een toelichting op de methodologie hoofdstuk 3.

72. In maart 2019 heeft Accon bekend gemaakt haar OOB-vergunning uiterlijk 30 juni 2019 om te laten zetten in een niet-OOB-vergunning, zie acconavm.nl.

73. Accon heeft per 1 juli 2018 haar juridische structuur aangepast, zie <https://www.accountant.nl/nieuws/2018/7/nieuwe-rvc-voor-accon-avm/#>. Voor 1 juli 2018 was Accon de 100% dochter van de Stichting accon avm controlepraktijk. Gezamenlijk vormden zij de controlepraktijk-groep, Accon transparantieverlag 2016, p. 18. De controlepraktijk-groep vormde een (sub)

STELSEL VAN ONAFHANKELIJK INTERN TOEZICHT

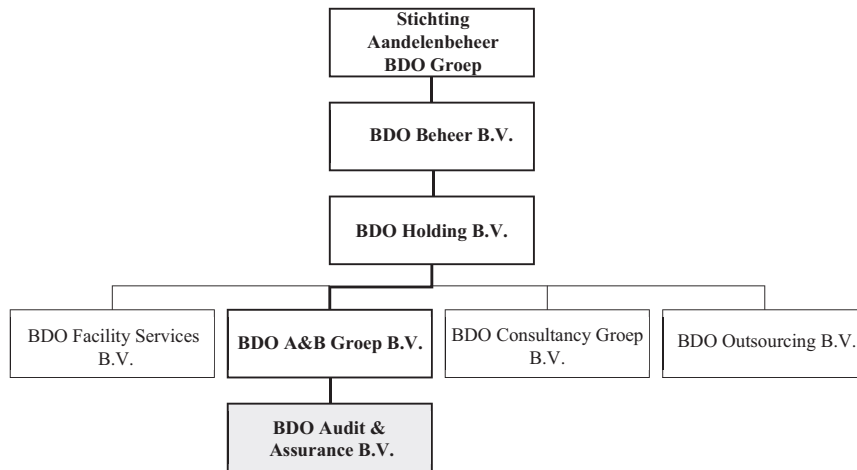
een internationaal netwerk.⁷⁴ In het transparantieverlag stelt Accon: “In structuur zijn wij onderscheidend van de andere kantoren met een OOB vergunning. Wij zijn een coöperatieve, niet winst gedreven organisatie zonder partnerstructuur, met een sterk maatschappelijk gedreven doelstelling.”⁷⁵

Het orgaan van intern toezicht, een raad van commissarissen is gepositioneerd bij de accon avm groep B.V.⁷⁶ De raad van commissarissen bestaat uit vijf personen.⁷⁷ In de statuten is opgenomen dat de commissarissen niet in dienst kunnen zijn van de accon avm groep B.V. of van een afhankelijke maatschappij.⁷⁸ Naast toezicht houden op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming dienen de commissarissen zich ook te richten op het belang van Accon, de met Accon verbonden onderneming en het publieke belang om de kwaliteit van de wettelijke controles te borgen.⁷⁹ De raad van commissarissen staat het bestuur voorts met raad terzijde.⁸⁰ De raad van commissarissen doet een voordracht voor de benoeming van de algemeen directeur en de overige bestuurders en kan bestuurders ook schorsen en ontslaan.⁸¹ Daarnaast dient het bestuur zich te gedragen naar aanwijzingen van de raad van commissarissen die betrekking hebben op de voordracht voor de benoeming of aanwijzingen die zien op schorsing en ontslag van niet statutaire bestuurders en andere dagelijks beleidsbepalers.⁸²

netwerk binnen het netwerk accon avm adviseurs en accountants. De verschillende groepen binnen het nationale netwerk van Accon hadden elk een stichting als groepshoofd. In het transparantieverlag wordt daarover opgemerkt: “De stichtingsbesturen opereren geheel onafhankelijk van elkaar” (Accon transparantieverlag 2016, p. 18).

74. AFM Dashboard 2015, p. 48. Wel is er in mei 2016 een samenwerkingstraject gestart met accountants- en adviesorganisaties uit België en Duitsland maar dit is formeel juridisch geen netwerk blijktens Accon transparantieverlag 2016, p. 18.
75. Accon transparantieverlag 2016, p. 7.
76. Statuten Accon avm groep B.V. 30 juni 2018, art. 9.9 lid 1.
77. In overeenstemming met art. 22a lid 3 Wta staat in de statuten van de accon avm groep B.V. dat de raad van commissarissen uit ten minste drie personen moet bestaan. Statuten Accon avm groep B.V. 30 juni 2018, art. 9.9 lid 2, in de praktijk zijn dit er momenteel twee meer, <https://www.accountant.nl/nieuws/2018/7/nieuwe-rvc-voor-accon-avm/#>.
78. Statuten Accon avm groep B.V. 30 juni 2018, art. 9.9 lid 5.
79. Statuten Accon avm groep B.V. 30 juni 2018, art. 9.9 lid 3.
80. Statuten Accon avm groep B.V. 30 juni 2018, art. 9.9 lid 3.
81. Statuten Accon avm groep B.V. 30 juni 2018, art. 9.2 lid 1 respectievelijk art. 9.2 lid 2.
82. Statuten Accon avm groep B.V. 30 juni 2018, art. 9.2 lid 1 alsmede art. 9.5 lid 4 sub c onder i jo. art. 9.2 lid 4 respectievelijk art. 9.5 lid 4 sub c onder ii jo. art. 9.2 lid 4.

HOOFDSTUK 7



Figuur 7

BDO Audit & Assurance B.V. ('BDO') is de OOB-vergunninghoudende accountantsorganisatie. De aandelen van BDO worden gehouden door BDO A&B Groep B.V. BDO A&B Groep B.V. is een 100% dochter van BDO Holding B.V. De aandelen van de BDO Holding B.V. worden gehouden door BDO Beheer B.V. De aandelen van BDO Beheer B.V. worden gehouden door Stichting Aandelenbeheer BDO Groep. De Stichting Aandelenbeheer BDO Groep geeft certificaten van de aandelen uit aan de partners met hun praktijkvennootschappen.⁸³ Tussen de besturen van de Stichting Aandelenbeheer BDO

83. Het gebruik van certificaten van aandelen is uniek binnen de Nederlandse OOB-accountantsorganisaties. De certificaathouders en de Stichting Aandelenbeheer BDO Groep – Stichting Administratiekantoor – sluiten een overeenkomst waarin de rechten en verplichtingen van de certificaathouders zijn opgenomen. Zie hierover nader Garcia Nelen, 2013, paragraaf 4. Deze overeenkomst wordt veelal aangeduid als de administratievoorwaarden. Een voordeel voor de vennootschap is dat deze overeenkomst, anders dan de statuten, niet publiek beschikbaar is. In de statuten van de Stichting Aandelenbeheer BDO Groep zijn aanvullende rechten van de certificaathouders opgenomen. De certificaathouders, die 'Participanten' worden genoemd, vormen de Vergadering van Participanten. In Nederland zijn er 73 partners die certificaten van aandelen houden. Transparantieverlag BDO 2016, 41. Van de 73 partner-aandeelhouders zijn 53 (~73%) RA of AA. BDO beschrijft de Vergadering van Participanten als het hoogste zeggenschapsorgaan binnen de organisatie. (Transparantieverlag BDO 2016, 41 en www.bdo.nl/nl-nl/over-bdo/organisatiestructuur/raad-van-bestuur geraadpleegd op 8 februari 2017.) Theoretisch gezien hebben de partners doordat zij houders zijn van de certificaten indirecte zeggenschap in BDO. De Stichting Aandelenbeheer BDO Groep zal zijn zeggenschap in de algemene vergadering echter ten gunste van, onder meer, de certificaathouders moeten uitoefenen (zie art. 3 Statuten Stichting Aandelenbeheer BDO Groep 26 april 2016.) Uit het register van de AFM volgt dat er 80 personen als partner verbonden zijn aan BDO, 32 verbonden aan en 26 werkzaam bij de accountantsorganisatie, gegevens uit register AFM geraadpleegd op 29 juni 2017.

STELSEL VAN ONAFHANKELIJK INTERN TOEZICHT

en BDO Holding B.V. bestaat een personele unie. De Stichting Aandelenbeheer BDO is bestuurder van BDO Beheer B.V. BDO Holding B.V. is bestuurder van BDO A&B Groep B.V. en BDO A&B Groep B.V. is bestuurder van de OOB-vergunninghoudende accountantsorganisatie BDO. De maatschapsstructuur is in de BDO groep duidelijk zichtbaar. Door de personele unie zijn de bestuurders van de Stichting Aandelenbeheer BDO Groep ook de bestuurders van de OOB-vergunninghoudende accountantsorganisatie BDO. De certificaathouders hebben de bevoegdheid mee te denken op cruciale onderdelen als strategie en personeelsbeleid en hebben zo de mogelijkheid invloed uit te oefenen. Het indirecte stemrecht van de certificaathouders kan voor de accountantsorganisatie verstrekkende gevolgen hebben.⁸⁴

In 2016 is de juridische structuur van BDO Holding B.V. aangepast door de toevoeging van een raad van commissarissen.⁸⁵ Uit de statuten volgt dat de raad van commissarissen is ingesteld op het niveau van de Stichting aandelenbeheer BDO.⁸⁶ De raad van commissarissen van de Stichting Aandelenbeheer BDO Groep mag uit ten minste drie en maximaal vijf leden bestaan.⁸⁷ De raad van commissarissen bestaat momenteel uit vijf leden.⁸⁸ De statutaire onafhankelijkheidsvereisten die gelden voor de commissarissen zijn in lijn met de bepalingen uit de Nederlandse Corporate Governance Code ('Code') met uitzondering van de daarin genoemde termijnen die bij BDO langer zijn dan die uit de Code.⁸⁹ Maximaal één lid van de raad van commissarissen mag afwijken en wel aandeel- of certificaathouder van een tot de BDO Groep behorende rechtspersoon zijn of tijdens de afgelopen tien jaar zijn geweest.⁹⁰

84. Vgl. Garcia Nelen, 2013, par. 10.

85. www.bdo.nl/nl-nl/over-bdo/organisatiestructuur/raad-van-commissarissen geraadpleegd 8 februari 2017. De raad van commissarissen vervangt de eerdere raad van toezicht en commissie publiek belang. Deze aanpassing van de structuur is een gevolg van maatregel 2.1 uit het rapport 'In het publiek belang' (NBA 2014).

86. Art. 7 lid 1 Statuten Stichting Aandelenbeheer BDO Groep 26 april 2016.

87. Art. 7 lid 2 Statuten Stichting Aandelenbeheer BDO Groep 26 april 2016.

88. BDO transparantieverlag 2016, p. 9.

89. Zie bijv. art. 7 lid 3 sub d Statuten Stichting Aandelenbeheer BDO Groep 26 april 2016 waarin staat dat een commissaris geen lid van het bestuur van een tot de BDO Groep behorende rechtspersoon mag zijn en dat tijdens de afgelopen tien jaar ook niet mag zijn geweest. In principebepaling 2.1.8 sub i Nederlandse Corporate Governance Code 2016 staat hier een termijn van vijf jaar voor en in art. 22a lid 4 Wta jo. art. 34c lid 2 Bta een termijn van drie jaar.

90. Zie art. 7 lid 3 Statuten Stichting Aandelenbeheer BDO Groep 26 april 2016. De BDO groep wordt in de statuten (art. 1 sub c Statuten Stichting Aandelenbeheer BDO Groep 26 april 2016) gedefinieerd als de BDO Holding en de met haar verbonden groepsmaatschappijen. De BDO Holding is de kapitaalvennootschap naar Nederlands recht genaamd BDO Holding B.V. (art. 1 sub b). Dit impliceert dat de statuten, anders dan art. 22a Wta, geen ruimte bieden aan een commissaris die afkomstig is uit het internationale netwerk.

HOOFDSTUK 7

De benoeming van de bestuurders gaat via een voordracht die wordt opgemaakt door – of op voorstel van – de raad van bestuur en dient te worden goedgekeurd door de raad van commissarissen.⁹¹ Indien de voordracht door de partners wordt verworpen is de raad van bestuur bevoegd tot het opmaken van een nieuwe voordracht en deze tijdens dezelfde vergadering in stemming te brengen. Blijkens de statuten is dan geen goedkeuring van de raad van commissarissen nodig.⁹² De partners kunnen een bestuurder te allen tijde schorsen en ontslaan, een statutaire rol voor de raad van commissarissen ontbreekt daarbij.⁹³ Overigens kan de algemene vergadering het vertrouwen in de raad van commissarissen opzeggen wat onmiddellijk ontslag van de leden van de raad van commissarissen tot gevolg heeft.⁹⁴

In de statuten is een algemeen artikel opgenomen waarin staat dat de raad van commissarissen de taken en bevoegdheden heeft die de wet, statuten of reglementen van het BDO netwerk aan de raad toekennen.⁹⁵ Hoewel met deze bepaling wordt getracht eventuele aanpassingen in de wet te ondervangen zonder de statuten te hoeven wijzigen is het ook een lastige bepaling in de zin dat in de Wta en Bta niet van een raad van commissarissen maar van een ‘orgaan belast met intern toezicht’ wordt gesproken. De raad van commissarissen is belast met het toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken binnen de stichting en het netwerk.⁹⁶ Expliciete verwijzing naar toezicht op het stelsel van kwaliteitsbeheersing of het met raad terzijde staan van de dagelijks beleidsbepalers ontbreekt in de statuten.⁹⁷

91. In art. 5 lid 7 Statuten Stichting Aandelenbeheer BDO Groep 26 april 2016 staat over deze goedkeuring dat de goedkeuring “slechts kan worden geweigerd indien de voordracht tot gevolg zou hebben dat niet zou worden voldaan aan de eisen omtrent de samenstelling van de Raad van Bestuur volgens deze statuten of de reglementen van de Stichting.”

92. Zie laatste volzin van art. 5 lid 7 Statuten Stichting Aandelenbeheer BDO Groep 26 april 2016.

93. Art. 5 lid 10 en 11 Statuten Stichting Aandelenbeheer BDO Groep 26 april 2016.

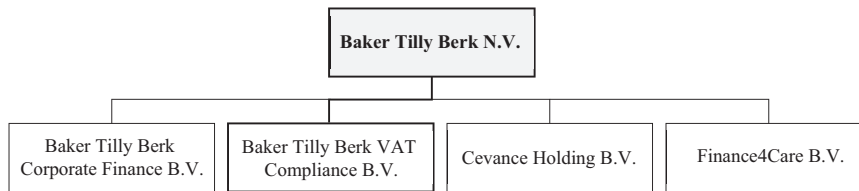
94. De algemene vergadering kan vervolgens – zonder voordracht van de raad van commissarissen – nieuwe commissarissen benoemen, art. 23 lid 1 en 2 statuten Baker Tilly Berk N.V. 28 december 2017.

95. Art. 7 lid 12 Statuten Stichting Aandelenbeheer BDO Groep 26 april 2016.

96. Art. 7 lid 1 jo. art. 7 lid 14 Statuten Stichting Aandelenbeheer BDO Groep 26 april 2016.

97. De term ‘dagelijks beleidsbepalers’ dan wel een verwijzing naar of omschrijving van de dagelijks beleidsbepalers ontbreekt in de statuten van de Stichting Aandelenbeheer BDO Groep 26 april 2016.

STELSEL VAN ONAFHANKELIJK INTERN TOEZICHT



Figuur 8

Baker Tilly Berk N.V. ('BTB') is de vennootschap met de OOB-vergunning.⁹⁸ Anders dan bij veel andere OOB-accountantsorganisaties bevinden de verschillende diensten van het netwerk – controle-, belasting en adviesdiensten – zich in de vergunninghoudende vennootschap.⁹⁹ Andere, gelieerde diensten, worden in dochtermaatschappijen aangeboden.¹⁰⁰ De partners houden met hun praktijkvennootschappen de aandelen in BTB.¹⁰¹ BTB heeft een raad van commissarissen die uit ten minste drie natuurlijke personen bestaat.¹⁰² BTB beschikt over een raad van commissarissen die uit drie personen bestaat.¹⁰³ "Benoembaar tot lid van de raad van commissarissen zijn slechts personen die niet voldoen aan de afhankelijkheidscriteria."¹⁰⁴ Anders gezegd, de raad van commissarissen van BTB dient volledig onafhankelijk te zijn. BTB maakt hierbij dus geen gebruik van de in art. 22a lid 5 Wta geboden uitzondering op de onafhankelijkheid voor een lid dat gelieerd is aan het internationale netwerk. Een commissaris is afhankelijk indien hij een aandelenpakket van ten minste tien procent houdt, dit impliceert dat een commissaris aandelen in BTB mag bezitten indien deze minder dan 10% zijn.¹⁰⁵ Bij BTB mogen commissarissen ook niet in de vijf jaar voorafgaand aan de benoeming werknemer of bestuurder zijn geweest.¹⁰⁶ Dit is strenger dan de driejaarstermijn die uit art. 34c Bta voortvloeit.

98. Sinds december 2018 is de naam Baker Tilly Berk N.V. gewijzigd in Baker Tilly N.V. zie www.bakertilly.nl/nl/actueel/persberichten/baker-tilly-berk-is-nu-baker-tilly/.

99. BTB Transparantieverlag 2016, p. 15.

100. Bijvoorbeeld fiscale vertegenwoordiging voor de omzetbelasting in Baker Tilly Berk VAT Compliance B.V. BTB heeft een 50% belang in Finance4Care B.V., in de overige drie vennootschappen heeft BTB een 100% belang.

101. Zie BTB Transparantieverlag 2017, p. 15. en art. 5 statuten Baker Tilly Berk N.V. 28 december 2017.

102. Zie art. 19 lid 1 statuten Baker Tilly Berk N.V. 28 december 2017 en BTB Transparantieverlag 2017, p. 12-13 en 18-19.

103. Voor 1 januari 2018 had BTB een raad van commissarissen die uit vier leden bestond waarvan twee interne en twee externe leden, BTB Transparantieverlag 2017, p. 12.

104. Art. 19 lid 2 statuten Baker Tilly Berk N.V. 28 december 2017.

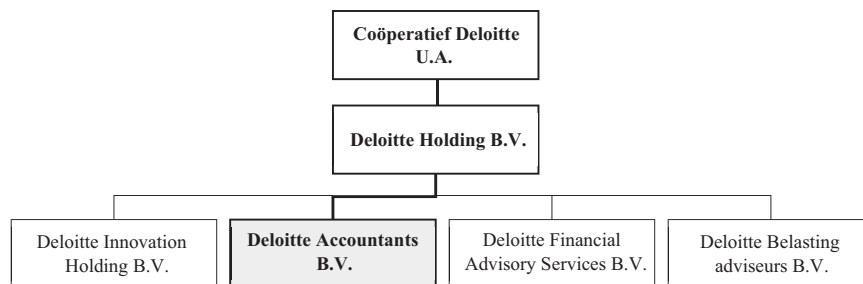
105. Art. 1 lid 1 sub d onder v statuten Baker Tilly Berk N.V. 28 december 2017.

106. Art. 1 lid 1 sub d onder i statuten Baker Tilly Berk N.V. 28 december 2017.

HOOFDSTUK 7

De leden van het bestuur worden benoemd op voorstel van het bestuur na goedkeuring van de raad van commissarissen door de algemene vergadering.¹⁰⁷ Ook bij ontbreken van goedkeuring van de raad van commissarissen is benoeming van een bestuurder mogelijk met een versterkte meerderheid van de stemmen.¹⁰⁸ De raad van commissarissen heeft eveneens een goedkeuringsrecht indien de algemene vergadering een profielschets opstelt voor de omvang en samenstelling van het bestuur.¹⁰⁹ De raad van commissarissen heeft de statutaire bevoegdheid een bestuurder te schorsen, maar deze schorsing kan te allen tijde door de algemene vergadering worden opgeheven.¹¹⁰ Het ontbreekt de raad van commissarissen aan de statutaire bevoegdheid een bestuurder te ontslaan.

De raad van commissarissen van BTB heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. De raad adviseert het bestuur gevraagd en ongevraagd en adviseert de algemene vergadering onder meer met betrekking tot de beleidsplannen.¹¹¹ Een expliciete verwijzing naar toezicht op het stelsel van kwaliteitsbeheersing ontbreekt in de statuten.



Figuur 9

In de nationale structuur van Deloitte is Coöperatief Deloitte U.A. enig aandeelhouder van Deloitte Holding B.V. Deloitte Holding B.V. heeft een groot aantal 100% (klein)dochtervennootschappen, waaronder Deloitte Accountants B.V. ('Deloitte'), de vergunninghoudende OOB-accountantsorganisatie.¹¹² De leden van Coöperatief Deloitte U.A. zijn de partners met hun praktijkvennootschappen.¹¹³ De raad van commissarissen bevindt zich op het niveau van

107. Art. 14 lid 6 statuten Baker Tilly Berk N.V. 28 december 2017.

108. Laatste volzin art. 14 lid 6 statuten Baker Tilly Berk N.V. 28 december 2017.

109. Art. 14 lid 7 statuten Baker Tilly Berk N.V. 28 december 2017.

110. Art. 14 lid 8 statuten Baker Tilly Berk N.V. 28 december 2017.

111. Art. 20 lid 1 statuten Baker Tilly Berk N.V. 28 december 2017.

112. Deloitte Transparantieverlag 2016/2017, p. 45. Zie ook Transparantieverlag Deloitte 2015/2016, p. 47 voor een visuele weergave van de juridische structuur van Deloitte.

113. Art. 4 lid 1 Statuten Coöperatief Deloitte U.A. 25 augustus 2017.

STELSEL VAN ONAFHANKELIJK INTERN TOEZICHT

Coöperatief Deloitte U.A. Er bestaat een personele unie tussen Coöperatief Deloitte U.A. en Deloitte Holding B.V., de raad van bestuur en de raad van commissarissen zijn bij beiden gelijk.¹¹⁴

De raad van commissarissen bij Coöperatief Deloitte U.A. mag zelf haar omvang bepalen maar dient uit ten minste drie leden te bestaan.¹¹⁵ De raad van commissarissen bestaat momenteel uit vijf leden.¹¹⁶ Uit de statuten van Coöperatief Deloitte U.A. volgt dat de raad van commissarissen een reglement kan vaststellen en, bij of krachtens dat reglement nadere procedurevoorschriften aan de bindende voordrachten voor de raad van commissarissen en het bestuur kan stellen.¹¹⁷ De onafhankelijkheidsvereisten die aan de leden van de raad van commissarissen worden gesteld vloeien voort uit het reglement waarin wordt aangesloten bij de onafhankelijkheidsvereisten voor commissarissen uit de Code.¹¹⁸

De leden van de raad van bestuur worden door de algemene vergadering benoemd op bindende voordracht van de raad van commissarissen.¹¹⁹ Indien een voordracht niet tot benoeming leidt herleeft het bindende voordrachtsrecht van de raad van commissarissen.¹²⁰ De raad van commissarissen kan een bestuurder te allen tijde schorsen en de algemene vergadering voorstellen een bestuurder te ontslaan.¹²¹ De leden van de raad van commissarissen richten zich in de uitoefening van hun taak op het belang van Coöperatief Deloitte U.A., de Deloitte-groep en daarmee verbonden ondernemingen en naar het belang van de partners.¹²²

114. Zie voor de raad van bestuur art. 11.2 Statuten Deloitte Holding B.V. 30 september 2016 en voor de raad van commissarissen art. 12.1 jo 15.2 Statuten Deloitte Holding B.V. 30 september 2016. Het bestaan van een personele unie wordt eveneens verwoord in Transparantieverlag Deloitte 2015/2016, p. 48. De raad van bestuur bestaat uit drie leden, een Chief Executive Officer (CEO), Chief Operations Officer (COO) en Chief Quality Officer (CQO). (Deloitte Transparantieverlag 2016/2017, p. 47) Deloitte is, voor zover mij bekend, het enige OOB-accountantsnetwerk dat een bestuurslid met kwaliteitsborging als specifieke taak heeft. In haar transparantieverlag meldt Deloitte dat zij door een CQO op te nemen in het bestuur kwaliteit borgt “op het hoogste bestuursniveau. Deloitte neemt hiermee zichtbaar haar verantwoordelijkheid om kwaliteit voor alle Functions als prioriteit nummer één te zien.” (Transparantieverlag Deloitte 2015/2016, p. 7).

115. Art. 11 lid 1 Statuten Coöperatief Deloitte U.A. 25 augustus 2017.

116. Deloitte Transparantieverlag 2016/2017, p. 14.

117. Art. 14 lid 3 Statuten Coöperatief Deloitte U.A. 25 augustus 2017.

118. Art. 14 lid 3 Statuten Coöperatief Deloitte U.A. 25 augustus 2017 jo. art. 3 lid 3 sub e Reglement voor de raad van commissarissen Deloitte 19 maart 2018 met verwijzing naar principebepaling 2.1.8 van de Nederlandse Corporate Governance Code.

119. Art. 10 lid 3 Statuten Coöperatief Deloitte U.A. 25 augustus 2017. Het bindende karakter kan aan de voordracht worden ontnomen met ten minste tweederde van de uitgebrachte stemmen, art. 10 lid 6 Statuten Coöperatief Deloitte U.A. 25 augustus 2017.

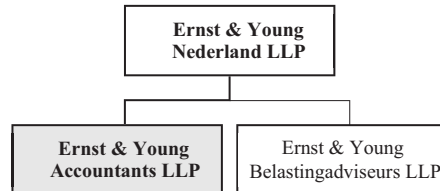
120. Art. 10 lid 7 Statuten Coöperatief Deloitte U.A. 25 augustus 2017.

121. Art. 10 lid 9 Statuten Coöperatief Deloitte U.A. 25 augustus 2017.

122. Art. 14 lid 1 Statuten Coöperatief Deloitte U.A. 25 augustus 2017.

HOOFDSTUK 7

Bij het houden van toezicht dient de raad van commissarissen ook de relevante maatschappelijke elementen van ondernemen zoals de controlekwaliteit te betrekken.¹²³ De raad van commissarissen dient tevens het beleid ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing goed te keuren.¹²⁴ De raad van commissarissen staat de raad van bestuur met raad ter zijde.¹²⁵



Figuur 10

De OOB-vergunninghoudende accountantsorganisatie Ernst & Young Accountants LLP ('EY') is binnen de Nederlandse OOB-accountantsorganisaties bijzonder omdat zij een buitenlandse rechtspersoon is. De partners van EY zijn samen met de partners uit de belastingpraktijk de *members* van Ernst & Young Nederland LLP. In Ernst & Young Nederland LLP zijn alle Nederlandse partners van EY verenigd.¹²⁶ Op het niveau van Ernst & Young Nederland LLP is een raad van commissarissen ingesteld die mag bestaan uit drie of vijf leden en momenteel uit vier leden bestaat.¹²⁷ De onafhankelijkheidsvereisten volgen uit die van de Code maar zijn toegespitst op de accountantsorganisatie door bijvoorbeeld expliciet de verschillende rollen en kruisverbanden te benoemen die de onafhankelijkheid in de weg staan.¹²⁸ Een van de leden van de raad van commissarissen hoeft niet aan de onafhankelijkheidsvereisten te voldoen.¹²⁹ En een van de leden van de raad van commissarissen dient afkomstig te zijn uit het Ernst & Young global network.¹³⁰ Op grond van art. 22a lid 5 Wta is de

123. Art. 2 lid 1 Reglement voor de raad van commissarissen Deloitte 19 maart 2018.

124. Art. 2 lid 3 sub h Reglement voor de raad van commissarissen Deloitte 19 maart 2018.

125. Art. 2 lid 1 Reglement voor de raad van commissarissen Deloitte 19 maart 2018.

126. EY had 146 partners in 2016, Transparency report 2016 Ernst & Young Accountant LLP, p. 35.

127. Art. 2 lid 1 Reglement voor de raad van commissarissen Ernst & Young Nederland LLP 27 juni 2016 en <https://www.ey.com/nl/nl/about-us/ey-raad-van-commissarissen> geraadpleegd op 19 juli 2018.

128. Art. 2 lid 7 Reglement voor de raad van commissarissen Ernst & Young Nederland LLP 27 juni 2016.

129. Art. 2 lid 7 jo. art. 2 lid 6 sub e Reglement voor de raad van commissarissen Ernst & Young Nederland LLP 27 juni 2016.

130. Art. 2 lid 6 sub j Reglement voor de raad van commissarissen Ernst & Young Nederland LLP 27 juni 2016.

STELSEL VAN ONAFHANKELIJK INTERN TOEZICHT

uit het internationale netwerk afkomstige commissaris de niet-onafhankelijke commissaris. Het is dan ook opvallend dat de raad van commissarissen in haar verslag dient aan te geven welke commissaris hij als niet onafhankelijk beschouwt.¹³¹

In de taakomschrijving van de raad van commissarissen is expliciet aandacht voor toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken voor zover dit betrekking heeft “op kwaliteit van accountantscontroles, de wijze waarop de accountantsorganisatie het publieke belang waarborgt en het proces tot naleving van onafhankelijkheidsregels en andere gedragsregels”.¹³² In het reglement staat voorts dat de raad van commissarissen toezicht dient te houden op het stelsel van kwaliteitsbeheersing van EY.¹³³ Er is eveneens aandacht voor de mogelijke spanning die kan bestaan tussen het waarborgen van het publieke belang en de belangen van de verschillende bij het netwerk van EY betrokkenen als partners en werknemers. De raad van commissarissen dient deze belangen zorgvuldig te wegen.¹³⁴

De raad van commissarissen heeft de bevoegdheid een bindende voordracht voor het bestuur te doen.¹³⁵ De raad van commissarissen heeft ook de bevoegdheid bestuurders te schorsen.¹³⁶ De internationale invloed op de OOB-accountantsorganisatie EY is duidelijk zichtbaar in de bevoegdheden van de raad van commissarissen rondom benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders. Zo heeft Ernst & Young Europe LLP onder meer de bevoegdheid tot het ongedaan maken van door de commissarissen geschorste bestuurders en kan Ernst & Young Europe LLP schorsing omzetten in ontslag.¹³⁷ Daarnaast mag Ernst & Young Europe LLP van de bindende voordracht tot benoeming afwijken en

131. Laatste volzin art. 2 lid 6 Reglement voor de raad van commissarissen Ernst & Young Nederland LLP 27 juni 2016.

132. Art. 3 lid 1 Reglement voor de raad van commissarissen Ernst & Young Nederland LLP 27 juni 2016.

133. Art. 3 lid 2 sub b onder ii Reglement voor de raad van commissarissen Ernst & Young Nederland LLP 27 juni 2016.

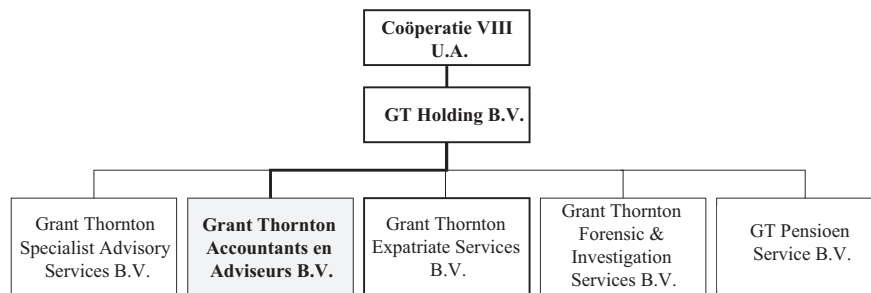
134. Zie de op een na laatste volzin van art. 3 lid 1 Reglement voor de raad van commissarissen Ernst & Young Nederland LLP 27 juni 2016.

135. Art. 3 lid 2 sub f Reglement van de raad van commissarissen Ernst & Young Nederland LLP 27 juni 2016.

136. Art. 3 lid 2 sub g Reglement van de raad van commissarissen Ernst & Young Nederland LLP 27 juni 2016.

137. Art. 3.2 sub g Reglement van de raad van commissarissen Ernst & Young Nederland LLP 27 juni 2016. Ernst & Young Europe LLP heeft ook de bevoegdheid de omvang van de raad van commissarissen te bepalen (art. 2 lid 1 Reglement van de raad van commissarissen Ernst & Young Nederland LLP 27 juni 2016) en commissarissen te schorsen en ontslaan (art. 2 lid 2 Reglement van de raad van commissarissen Ernst & Young Nederland LLP 27 juni 2016).

kunnen Ernst & Young Europe LLP en Ernst & Young Global bestuurders aanbevelen aan de raad van commissarissen.¹³⁸ De verwevenheid van EY met het internationale netwerk volgt ook uit het transparantieverlag van Ernst & Young Europe LLP, waar EY Nederland LLP *member* van is. In het transparantieverlag staat: “to the extent permitted under local laws and regulation, EY Europe has acquired or will acquire voting control of the EYG, member firms operating in Europe.”¹³⁹



Figuur 11

De aandelen in Grant Thornton Accountants en Adviseurs B.V. (‘GT’), de OOB-vergunninghoudende accountantsorganisatie, worden gehouden door GT Holding B.V. De aandelen in GT Holding B.V. worden gehouden door Coöperatie VIII U.A. De leden van de Coöperatie VIII U.A. zijn de praktijkvennootschappen van de partners.¹⁴⁰ GT heeft op het niveau van de Coöperatie VIII U.A. een raad van commissarissen die uit ten minste twee personen dient te bestaan.¹⁴¹ Blijkens de statuten dienen alle commissarissen onafhankelijk te zijn.¹⁴² Voor de invulling van de onafhankelijkheidscriteria wordt in de statuten verwezen naar de profielschets van de raad van commissarissen.¹⁴³

138. Art. 3 lid 2 sub f Reglement van de raad van commissarissen Ernst & Young Nederland LLP 27 juni 2016.

139. Transparency Report 2016 – Ernst & Young Accountants LLP, p. 4.

140. De praktijkvennootschappen van de partners zijn de ‘gewone leden’. Er kunnen daarnaast ook bijzondere leden A, B en C zijn. Blijkens de statuten zijn bijzondere leden C rechtspersonen waarvan de meerderheid van het bestuur en – voor zover van toepassing – het toezichthoudend orgaan worden gevormd door (oud)bestuursleden van de coöperatie (art. 3.3 statuten Coöperatie VIII U.A. 7 april 2017).

141. Art. 11.1 statuten Coöperatie VIII U.A. 7 april 2017. Momenteel bestaat de raad van commissarissen uit twee personen maar is er ook een vacante positie, <https://www.grantthornton.nl/overgrantthornton/bestuur-en-toezicht/raad-van-commissarissen/> geraadpleegd op 19 juli 2018.

142. Art. 11 lid 2 statuten Coöperatie VIII U.A. 7 april 2017. GT maakt dus geen gebruik van de in art. 22a lid 5 Wta geboden mogelijkheid om een aan het internationale netwerk gelieerd lid op te nemen in de raad van commissarissen.

143. De profielschets is echter niet te achterhalen via publiek toegankelijke informatie.

STELSEL VAN ONAFHANKELIJK INTERN TOEZICHT

Naast dat de raad van commissarissen toezicht dient te houden op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de coöperatie, de met haar verbonden ondernemingen en de aan haar gelieerde vennootschappen is in de statutaire taakomschrijving van de raad van commissarissen ook expliciete aandacht voor de accountantsorganisatie.¹⁴⁴ Zo dient de raad van commissarissen zich te richten op organisatiebrede aspecten die van invloed zijn op de kwaliteit van de accountantscontroles, onafhankelijkheid, integriteit en op de belangen van externe stakeholders bij de accountantscontrole. Voorts staat in de statuten dat de raad van commissarissen voor het deel van zijn taak dat verband houdt met de controlepraktijk zij in het bijzonder rekening dient te houden met de aard en werkzaamheden van controlepraktijk, de daarop van toepassing zijnde wet- en regelgeving en opgelegde maatregelen vanuit de beroepsgroep.¹⁴⁵

De raad van commissarissen stelt de profielschets voor de omvang en samenstelling van het bestuur op en doet de voordracht voor de te benoemen bestuurder.¹⁴⁶ Deze voordracht kan onder voorwaarden doorbroken worden door de ledenvergadering.¹⁴⁷ De raad van commissarissen heeft de bevoegdheid tot schorsen van bestuurders.¹⁴⁸ De bevoegdheid tot ontslag van bestuurders door commissarissen ontbreekt in de statuten.

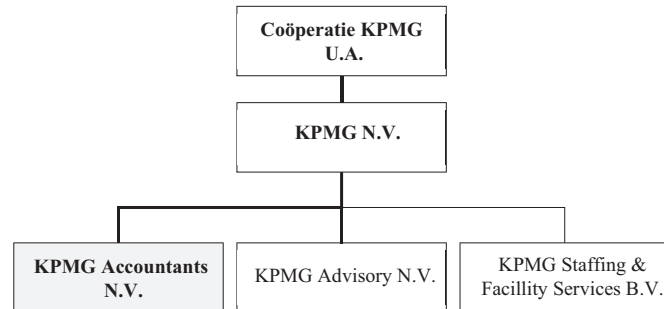
144. Art. 14 lid 1 statuten Coöperatie VIII U.A. 7 april 2017.

145. Art. 14 lid 1 statuten Coöperatie VIII U.A. 7 april 2017.

146. Art. 8 lid 1 en 2 statuten Coöperatie VIII U.A. 7 april 2017. De bestuurders van de Coöperatie VIII U.A. zijn gelijk aan de bestuurders van GT Holding B.V. Het bestuur bestaat uit drie leden. Twee van deze bestuurders vormen het bestuur van de OOB-accountantsorganisatie, de derde bestuurder van de Coöperatie VIII U.A. is directeur bij de OOB-accountantsorganisatie. (Informatie van company.info, geraadpleegd op 17 juli 2017).

147. Art. 8 lid 4 statuten Coöperatie VIII U.A. 7 april 2017. In geval van doorbraak van de bindende voordracht ontbreekt in de statuten de procedure voor benoeming van bestuurders en de specifieke rol voor de commissarissen daarin.

148. Art. 8 lid 5 statuten Coöperatie VIII U.A. 7 april 2017.



Figuur 12

De aandelen in KPMG Accountants N.V. ('KPMG'), de vennootschap met OOB-vergunning, worden gehouden door KPMG N.V. De aandelen in KPMG N.V. worden gehouden door Coöperatie KPMG U.A. De leden van de Coöperatie KPMG U.A. zijn de partners met hun praktijkvennootschappen. Op het niveau van KPMG N.V. bevindt zich een raad van commissarissen en de raad van bestuur. Het bestuur van KPMG N.V. is het voor externen kenbare bestuur van het nationale KPMG netwerk. Een gedeelte van het bestuur van KPMG N.V. is bestuurder van KPMG Accountants N.V.¹⁴⁹ De raad van commissarissen van KPMG N.V. dient uit tenminste drie leden te bestaan en bestaat momenteel uit zes onafhankelijke leden.¹⁵⁰ Met betrekking tot de onafhankelijkheid van de commissarissen is in de statuten opgenomen dat commissarissen niet in dienst van de vennootschap of een afhankelijke maatschappij kunnen zijn.¹⁵¹ De statuten van KPMG N.V. lijken daarmee de in art. 22a lid 5 Wta geboden mogelijkheid uit om een commissaris vanuit het internationale netwerk in de raad van commissarissen op te nemen uit te sluiten. Echter het reglement voor de raad van commissarissen bevat een uitbreiding van de statutaire onafhankelijkheidsregels waarin eveneens de uitzondering voor één afhankelijke commissaris is opgenomen.¹⁵²

149. Het bestuur van KPMG N.V. dient in meerderheid uit externe accountants te bestaan, zie art. 10.2 Statuten KPMG N.V. 1 oktober 2014.

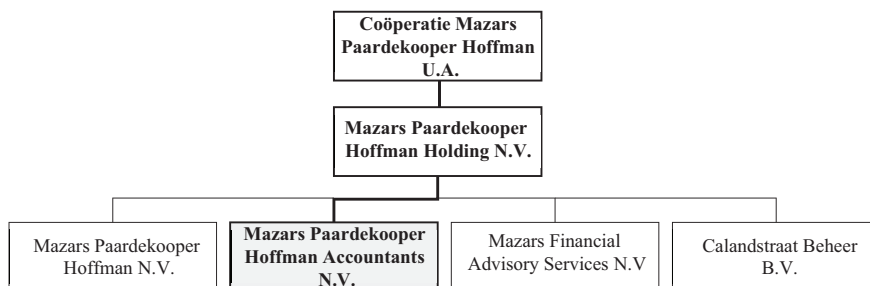
150. Art. 12 lid 1 Statuten KPMG N.V. 1 oktober 2014 en <https://home.kpmg.com/nl/nl/home/over-ons/over-ons.html> geraadpleegd op 19 juli 2018.

151. Art. 12 lid 2 Statuten KPMG N.V. 1 oktober 2014.

152. Zie art. 17 lid 3 Statuten KPMG N.V. 1 oktober 2014, jo. art. 3 lid 10 Reglement raad van commissarissen KPMG N.V. 28 juni 2018.

STELSEL VAN ONAFHANKELIJK INTERN TOEZICHT

De taak van de raad van commissarissen van KPMG N.V., zoals deze voortvloeit uit de statuten, is het toezicht houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming en de raad van bestuur met raad terzijde staan.¹⁵³ In het reglement voor de raad van commissarissen is nader uitgewerkt dat de taak van de raad van commissarissen eveneens het houden van toezicht en controle op, en het adviseren van het bestuur omtrent onder meer de opzet en werking van interne risicobeheersings- en controlesystemen.¹⁵⁴ Bij KPMG N.V. heeft de raad van commissarissen de bevoegdheid om bestuurders te benoemen. Voorafgaand aan een benoeming van bestuurder heeft de raad van commissarissen toestemming nodig van de algemene vergadering.¹⁵⁵ De raad van commissarissen heeft ook de bevoegdheid het bestuur te schorsen en te ontslaan.¹⁵⁶ Voorts valt op dat de voorzitter van de ledenvergadering van de Coöperatie KPMG U.A. de voorzitter – of een lid – van de raad van commissarissen van KPMG N.V. moet zijn.¹⁵⁷



Figuur 13

Mazars paardekooper Hoffman Accountants N.V. is de accountantsorganisatie met de OOB-vergunning ('Mazars'). De aandelen in Mazars worden gehouden door Mazars Paardekooper Hoffman Holding N.V. De aandelen in Mazars Paardekooper Hoffman Holding N.V. worden gehouden door Coöperatie Mazars Paardekooper Hoffman. De leden van de Coöperatie Mazars Paardekooper Hoffman zijn de praktijkvennootschappen van de partners. Zij houden het juridisch eigendom en (indirect) het economisch eigendom van de aandelen in Mazars Paardekooper Hoffman Holding N.V.

153. Art. 17 lid 1 Statuten KPMG N.V. 1 oktober 2014.

154. Art. 2 lid 2 sub a onder iii Reglement raad van commissarissen KPMG N.V. 28 juni 2018.

155. Art. 10 lid 1 Statuten KPMG N.V. 1 oktober 2014.

156. De raad van commissarissen kan een bestuurder ontslaan nadat zij de algemene vergadering daarover heeft gehoord, art. 10 lid 1 Statuten KPMG N.V. 1 oktober 2014.

157. Zie art. 14.4 Statuten Coöperatie KPMG U.A. 22 september 2015.

HOOFDSTUK 7

De raad van commissarissen bevindt zich op het niveau van Mazars Paardekooper Hoffman Holding N.V. en bestaat uit drie personen.¹⁵⁸ In de statuten zijn onafhankelijkheidsregels voor de commissarissen opgenomen. Zo mogen commissarissen onder meer niet in dienst zijn van de vennootschap of een afhankelijke maatschappij, indirect houder zijn van aandelen in het kapitaal van de vennootschap en in de twee jaar voorafgaand aan hun benoeming niet werkzaam zijn geweest bij een (rechts)persoon waarin Mazars Nederland diensten heeft verleend.¹⁵⁹ De raad van commissarissen is belast met het toezicht op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. De raad van commissarissen staat het bestuur met raad terzijde.¹⁶⁰

De algemene vergadering benoemt de bestuurders waarbij de raad van commissarissen het recht heeft tot het doen van een bindende voordracht.¹⁶¹ Het bindende karakter kan echter door de algemene vergadering aan de voordracht ontnomen worden door een besluit met volstreekte meerderheid van stemmen.¹⁶² De raad van commissarissen heeft de bevoegdheid tot het schorsen van bestuurders.¹⁶³

158. Art. 26 lid 1 Statuten Mazars Paardekooper Hoffman Holding N.V. 23 november 2015.

159. Art. 26 lid 7 Statuten Mazars Paardekooper Hoffman Holding N.V. 23 november 2015.

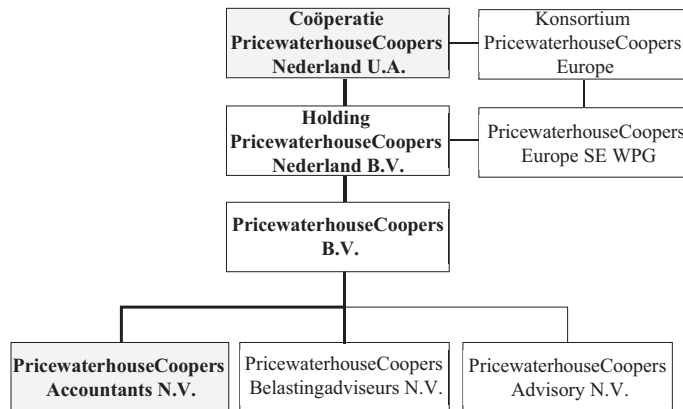
160. Art. 26 lid 2 Statuten Mazars Paardekooper Hoffman Holding N.V. 23 november 2015. In de statuten staat dat de taken en werkzaamheden van de raad van commissarissen nader kunnen worden uitgewerkt in een reglement (art. 26 lid 20 Statuten Mazars Paardekooper Hoffman Holding N.V. 23 november 2015), dit reglement is echter niet publiek toegankelijk.

161. Art. 21 lid 2 Statuten Mazars Paardekooper Hoffman Holding N.V. 23 november 2015.

162. Art. 21 lid 2 Statuten Mazars Paardekooper Hoffman Holding N.V. 23 november 2015.

163. Art. 21 lid 4 Statuten Mazars Paardekooper Hoffman Holding N.V. 23 november 2015.

STELSEL VAN ONAFHANKELIJK INTERN TOEZICHT



Figuur 14

PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. ('PwC') is de OOB-vergunninghouder. PricewaterhouseCoopers B.V. houdt alle aandelen in PwC. Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V. is enig aandeelhouder in PricewaterhouseCoopers B.V. Coöperatie PricewaterhouseCoopers Nederland U.A. heeft de zeggenschapsrechten in de Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V. via één (en het enige) prioriteitsaandeel.¹⁶⁴ PwC Europe SE WPG bezit 100% gewone aandelen in de Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V. Van deze aandelen is (indirect) ruim een derde in handen van de Nederlandse partners met hun praktijkvennootschappen.¹⁶⁵ De leden van de Coöperatie PricewaterhouseCoopers Nederland U.A. zijn de partners met hun praktijkvennootschappen.¹⁶⁶ Op het niveau van Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V. bevindt zich een raad van commissarissen die op grond van de statuten uit ten minste één commissaris dient te bestaan.¹⁶⁷ De raad van

164. In het nationale netwerk van PwC zijn twee organisaties met een vergunning tot het doen van wettelijke controles. Coöperatie PricewaterhouseCoopers Nederland U.A. is ook in het bezit van een vergunning om wettelijke controles te mogen uitvoeren. Zij heeft geen vergunning om OOB's te controleren.

165. Annual Report PwC 2015/2016, p. 65. Het percentage wordt jaarlijks bepaald op basis van de relatieve hoeveelheid partners. De overige aandelen zijn (indirect) in handen van partners met hun praktijkvennootschappen uit Oostenrijk, Duitsland en België.

166. Art. 4 lid 1 Statuten Coöperatie PricewaterhouseCoopers Nederland U.A. 1 mei 2015.

167. Art. 19 lid 1 Statuten Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V. 1 mei 2015. In het reglement van de raad van commissarissen staat dat de raad uit ten minste vijf personen dient te bestaan, art. 3 lid 1 Reglement raad van commissarissen Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V. geraadpleegd op 20 juli 2018.

commissarissen bestaat uit zes leden.¹⁶⁸ In de statuten ontbreken onafhankelijkheidsvereisten voor de commissarissen. Wel heeft de raad van commissarissen de mogelijkheid aan de algemene vergadering een voorstel te doen tot vaststellen of wijzigen van het reglement van de raad van commissarissen waarin de regelingen die de raad intern betreffen staan.¹⁶⁹ De onafhankelijkheidsvereisten voor de commissarissen sluiten aan op principe 2.1 uit de Code 2008.¹⁷⁰ Maximaal één van de commissarissen is afkomstig uit het internationale netwerk van PwC en is uitgezonderd van (een gedeelte van) de onafhankelijkheidsvereisten.¹⁷¹

De statutaire taakomschrijving van de raad van commissarissen is toezicht houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming alsmede het met raad terzijde staan van het bestuur.¹⁷² In het reglement is de taakomschrijving van de commissarissen nader uitgewerkt. Daarin staat dat met toezicht op de vennootschap en de met haar verbonden onderneming op grond van art. 22a Wta en de toelichting daarbij ook uitdrukkelijk de accountantsorganisatie dient te worden verstaan.¹⁷³ De raad van commissarissen dient bij de vervulling van haar taak eveneens het publiek belang mee te wegen en relevante maatschappelijke aspecten van ondernemen in haar taakvervulling te betrekken.¹⁷⁴ Met maatschappelijke aspecten van ondernemen wordt mede bedoeld op het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie.¹⁷⁵ De raad van commissarissen heeft de bevoegdheid een bindende voordracht voor de benoeming van

168. Zie <https://www.pwc.nl/nl/onze-organisatie/pwc-in-nederland/raad-van-commissarissen.html>, geraadpleegd op 20 juli 2018.

169. Art. 20 lid 14 Statuten Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V. 1 mei 2015.

170. Zie art. 3 lid 5 eerste volzin en sub c jo. art. 3 lid 6 Reglement raad van commissarissen Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V. geraadpleegd op 20 juli 2018.

171. Art. 3 lid 1 jo. art. 3 lid 5 sub c Reglement raad van commissarissen Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V. geraadpleegd op 20 juli 2018.

172. Art. 20 lid 1 Statuten Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V. 1 mei 2015. In het bestuur van Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V. dienen de verschillende types beroepsbeoefenaars adequaat vertegenwoordigd te zijn, art. 15 lid 1 Statuten Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V. 1 mei 2015. Dit is anders dan bijvoorbeeld bij Mazars waarbij de meerderheid van het bestuur dient te bestaan uit externe accountants. Het bestuur van de Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V. is gelijk aan dat van Coöperatie PricewaterhouseCoopers Nederland U.A., art. 9 lid 8 en 9 lid 4 Statuten Coöperatie PricewaterhouseCoopers Nederland U.A. 1 mei 2015.

173. Art. 2 lid 1 Reglement raad van commissarissen Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V. geraadpleegd op 20 juli 2018.

174. Art. 2 lid 1 sub 1 Reglement raad van commissarissen Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V. geraadpleegd op 20 juli 2018.

175. Art. 2 lid 1 sub 2 jo 2 lid 2 sub q Reglement raad van commissarissen Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V. geraadpleegd op 20 juli 2018.

STELSEL VAN ONAFHANKELIJK INTERN TOEZICHT

een bestuurder op te maken. Indien de algemene vergadering het bindend karakter aan de voordracht ontnemt zal de raad van commissarissen een nieuwe bindende voordracht opstellen.¹⁷⁶ De raad van commissarissen is bevoegd bestuurders te schorsen.¹⁷⁷

176. Art. 15 lid 6 Statuten Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V. 1 mei 2015.

177. Art. 15 lid 5 Statuten Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V. 1 mei 2015.

HOOFDSTUK 7

Tabel 2

Vereenvoudigde schematische weergave statutaire overeenstemming met art. 22a Wta lid 3 t/m 7 Wta									
	<i>Accon</i>	<i>BDO</i>	<i>BTB</i>	<i>Deloitte</i>	<i>EY</i>	<i>GF</i>	<i>KPMG</i>	<i>Mazzars</i>	<i>PwC</i>
Art. 22a lid 3 Wta Omvang orgaan intern toezicht	Statuten: min. 3, zie art. 9.9 lid 2;	Statuten: min. 3, zie art. 5 zie art. 7 lid 2;	Statuten: min. 3, zie art. 19.1;	Statuten: min. 3, zie art. 11.1;	Reglement: 3 of 5, zie art. 2 lid 1;	Statuten: min. 2, zie art. 11.1;	Statuten: min. 3, zie art. 12 lid 1;	Statuten: 3, zie art. 26 lid 1;	Statuten: min. 1, zie art. 19 lid 1;
Art. 22a lid 4 Wta Onafhankelijk leden orgaan intern toezicht	Praktijk: 5	Praktijk: 5	Praktijk: 3	Praktijk: 5	Praktijk: 4	Praktijk: 2	Praktijk: 6	Praktijk: 3	Praktijk: 6
Art. 22a lid 5 Wta Onafhankelijk leden orgaan intern toezicht	Art. 9.9 lid 5: commissarissen kunnen niet in dienst zijn bij accon avrn groep B.V. of afhankelijke maatschappij	Art. 7 lid 3 statuten	Art. 19 lid 2: afhankelijke bepalingen in definitie statuten: onafhankelijke vereisten rvc komen met bpb 2.1.8 van de Code	Reglement rvc art. 3.3: onafhankelijke vereisten rvc komen overeen met bpb 2.1.8 van de Code	Art. 2 lid 7 reglement: vijfjaarstermijn in overeenstemming met Code	Ja, art. 11 lid 2 statuten waarin wordt verwezen naar profielscheits (die niet inzichtelijk is)	Art. 12 lid 3 statuten jo art. 10 lid 3 reglement: onafhankelijkheidsvereisten van toepassing op alle commissarissen	Art. 26 lid 3 statuten: commissarissen kunnen niet in dienst zijn bij vennootschap of afhankelijke maatschappij, mogen (in)direct geen aandelen houden en twee jaar voorafgaand aan benoeming niet bij een (rechts)persoon werken waar diensten aan zijn verleend.	Art. 3 lid 5 eerste volzin en sub c jo. art. 3 lid 6 Reglement (vgl. Code 2008 bpb 2.1): houdt wel rekening met beleidsbepalers
Art. 22a lid 5 Wta Network? Maximaal één lid orgaan intern toezicht gelieerd	n.v.t.	Art. 7 lid 3: mogelijkheid commissaris uit nationaal netwerk	Geen statutaire mogelijkheid toe geboden. Alle commissarissen onafhankelijk	Art. 3.3 sub e reglement	Art. 2 lid 6 sub j reglement: Verplicht één commissaris uit Europees netwerk	Geen statutaire mogelijkheid toe geboden. Alle commissarissen onafhankelijk	Art. 10 lid 3 reglement: specifieke verwijzing internationaal netwerk ontbreekt	In praktijk is een commissaris afkomstig uit het netwerk, volgt echter niet expliciet uit statuten	Art. 3 lid 1 jo. art. 3 lid 5 sub c reglement
Art. 22a lid 6 Wta Voordracht benoeming dagelijks beleidsbepalers	Art. 9.2 lid 1 alsmede art. 9.5 lid 4 sub a en c onder i jo. art. 9.2 lid 4 statuten: rvc doet voordracht benoeming bestuurders en dagelijks beleidsbepalers.	Art. 5 lid 7: rvc heeft goedkeuring voorvoordracht (met voorwaarde voor weigering goedkeuring). Bevoegdheid ontbreekt bij tweede voordracht	Art. 14 lid 6: rvc heeft goedkeuringrecht voordracht benoeming bestuurders	Art. 10 lid 3: rvc doet bindende voordracht voor benoeming bestuurders en recht heeft repeterend karakter	Art. 3 lid 2 sub f statuten: rvc doet bindende voordracht	Art. 8 lid 1: rvc heeft bindend voordrachtsrecht benoeming bestuurders (repeterend recht ontbreekt)	Art. 10 lid 1: rvc benoemt bestuur	Art. 21 lid 2 statuten: rvc doet bindende voordracht benoeming bestuurders	Art. 15.6 statuten: (repeterend) voordrachtsrecht rvc voor benoeming bestuur

STELSEL VAN ONAFHANKELIJK INTERN TOEZICHT

	<i>Accon</i>	<i>BDO</i>	<i>BTB</i>	<i>Deloitte</i>	<i>EY</i>	<i>GT</i>	<i>KPMG</i>	<i>Mazars</i>	<i>PwC</i>
Art. 22a lid 7 sub a Wta Toezicht stelsel van kwaliteitsbeheersing	Niet letterlijk (mogelijk indirect zie art. 9.9 lid 3 waarin is aangesloten bij art. 34f lid 1 Bta)	Niet letterlijk (mogelijk indirect zie art. 7 lid 1 jo. art. 7 lid 14 statuten 'richten op belang netwerk')	Niet letterlijk (mogelijk indirect zie art. 20 lid 1 statuten 'richten op belang vennootschap en met haar verbonden ondernemingen')	Art. 2 lid 3 sub h reglement: goedkeuring/bevoegdheid rvc beleid t.a.v. stelsel opgenomen in algemene taakomschrijving art. 2 lid 1 reglement	Art. 3 lid 2 sub b onder ii reglement	Niet letterlijk (mogelijk indirect zie bijv. art. 14 lid 1 statuten aandacht voor kwaliteit en specificiteit voor controlepraktijk)	Niet letterlijk (mogelijk indirect zie art. 2 lid 2 sub a reglement)	Niet in statuten	Art. 2 lid 1 sub 2, jo 2 lid 2 sub q; commissie publiek belang (onderdeel rvc) richt zich op stelsel van kwaliteitsbeheersing
Art. 22a lid 7 sub b Wta Dagelijks beleidsbepalers met raad ter zijde staan	Art. 9.9 lid 3: rvc staat bestuur met raad ter zijde	Ontbreekt in statuten	Art. 20 lid 1 statuten: rvc adviseert bestuur en algemene vergadering	Art. 2 lid 1 reglement: staat bestuur met raad ter zijde	Art. 3 lid 1 reglement: – staat board of directors met raad ter zijde	Art. 14 lid 1 statuten: staat bestuur met raad ter zijde	Art. 17 lid 1 statuten: staat bestuur met raad ter zijde	Art. 26 lid 2 statuten: rvc staat bestuur met raad terzijde	Art. 20 lid 1 statuten: rvc staat bestuur met raad terzijde
Art. 22a lid 7 sub c Wta Schorsing en ontslag dagelijks beleidsbepalers	Art. 9.2 lid 2 alsmede art. 9.5 lid 4 sub c onder ii jo. art. 9.2 lid 4 statuten: rvc kan bestuur schorsen en ontslaan en bestuur moet zich gedragen naar aanwijzing van rvc die bevestiging heeft op schorsing en ontslag dagelijks beleidsbepalers	Art. 5 lid 10 en 11 statuten: schorsing en ontslag bestuur door partners, dagelijks beleidsbepalers ontbreekt	Art. 14 lid 8 statuten: rvc bevoegd tot schorsen bestuur	Art. 10 lid 7 statuten: rvc kan bestuurder te allen tijde schorsen en voorstel aan algemene vergadering doen voor ontslag.	Art. 3 lid 2 sub g statuten: rvc bevoegd tot schorsen bestuur	Art. 8 lid 5 statuten: rvc bevoegd tot schorsen bestuur	Art. 10 lid 1 statuten: rvc bevoegd tot schorsen bestuur	Art. 21 lid 4 statuten: rvc bevoegd tot schorsen bestuur	Art. 15 lid 5 statuten: rvc bevoegd tot schorsen bestuur

7.3.3 *Onafhankelijk intern toezicht en hoe het problemen op kan lossen*

Door de invoer van een stelsel van onafhankelijk intern toezicht dat ten minste een orgaan van intern toezicht bevat, wordt beoogd bij te dragen aan de borging van het lange termijn beleid van de accountantsorganisatie. De wetgever uit daarbij de verwachting dat het (versterken van de) waarborgen voor het lange termijn beleid van de accountantsorganisatie de kwaliteit van de wettelijke controle zal verbeteren.¹⁷⁸ Eveneens dient het orgaan van intern toezicht in staat te zijn om belangenverstrengelingen die binnen (het netwerk van) de accountantsorganisatie kunnen bestaan te verminderen of mitigeren.¹⁷⁹ Ook daarmee draagt het orgaan van intern toezicht, naar verwachting van de wetgever, bij aan het tegengaan van de negatieve aspecten die samenhangen met de maatschapsstructuur en versterkt zij de kwaliteit van de wettelijke controle. In deze paragraaf analyseer ik de implementatie van art. 22a Wta en beoordeel ik of de invoer van een onafhankelijk orgaan van intern toezicht kan bijdragen aan het mitigeren van de problematiek rondom de maatschapsstructuur van de Nederlandse OOB-accountantsorganisaties.

Art. 22a Wta is niet toegesneden op een specifieke rechtsvorm zodat de vormgeving van stelsel van onafhankelijk toezicht zo uniform mogelijk is. Accountantsorganisaties kunnen daardoor zelf kiezen hoe zij het orgaan van intern toezicht in hun organisatie inpassen.¹⁸⁰ Ondanks de verschillen tussen de juridische structuur van de netwerken en rechtsvormen van de negen OOB-accountantsorganisaties is de naamgeving van het orgaan van intern toezicht bij elk van de OOB-accountantsorganisaties gelijk, te weten een raad van commissarissen.¹⁸¹ Dit is ook niet verwonderlijk omdat, voorafgaand aan de invoering van art. 22a Wta, de werkgroep Toekomst Accountantsberoep al een maatregel tot invoering van een raad van commissarissen bij OOB-accountantsorganisaties had opgesteld. Op grond van art. 22a lid 3 Wta dient het orgaan van intern toezicht uit ten minste drie natuurlijke personen te bestaan. De statutaire bepaling van Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V. waar een minimum van één commissaris vereist is wijkt hiermee af van de wet. In het reglement raad van commissarissen Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V., dat in aanvulling op de statuten bekeken moet worden, staat echter een minimum van vijf personen. Ook in de statuten van Coöperatie VIII U.A. – onderdeel van het

178. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 5.

179. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 5.

180. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 6.

181. Zie tabel 1 paragraaf 7.3.2.

STELSEL VAN ONAFHANKELIJK INTERN TOEZICHT

netwerk van GT – is een bepaling opgenomen die met een vereiste voor tenminste twee commissarissen afwijkt van de wettelijke bepaling. Wellicht ten overvloede wijs ik erop dat de wet prevaleert boven de statutaire bepalingen en dat er dus geen praktische problemen uit deze afwijkingen voortvloeien. Desalniettemin zou overeenstemming van de statuten met de wetsbepaling, in mijn optiek, wel de voorkeur hebben. De overige OOB-accountantsorganisaties hanteren, in overeenstemming met de wettelijke bepaling, een statutair minimum van drie commissarissen. In de praktijk loopt de omvang van de raad van commissarissen bij de OOB-accountantsorganisaties uiteen van twee tot zes personen. De raad van commissarissen van Coöperatie VIII U.A. bestond, ten tijde van de uitvoer van dit onderzoek, uit twee personen en één vacante positie.

De leden van het orgaan van intern toezicht dienen op grond van art. 22a lid 4 Wta onafhankelijk te zijn van de personen die het dagelijks beleid van (het netwerk van) de accountantsorganisatie bepalen en/of stemrechten in de accountantsorganisatie houden.¹⁸² Maximaal één van de personen belast met het intern toezicht mag op grond van art. 22a lid 5 Wta echter afkomstig zijn uit internationale netwerk van de accountantsorganisatie. De onafhankelijkheidsvereisten worden in art. 34c lid 2 Bta nader ingevuld. De invulling van de onafhankelijkheidsvereisten voor de commissarissen verschilt tussen de OOB-accountantsorganisaties en wijkt op onderdelen af van de wettelijke vereisten. Zo dienen leden van het intern toezichtsorgaan op grond van art. 22a lid 4 Wta onafhankelijk te zijn van de ‘personen die het dagelijks beleid van de accountantsorganisatie bepalen’. Daarnaast dienen de commissarissen ook onafhankelijk te zijn van personen die stemrechten in de accountantsorganisatie houden. Met de omschrijving ‘personen die het dagelijks beleid bepalen’ wordt aangesloten bij de omschrijving van de beleidsbepalers in de zin van art. 15 en 16 Wta en hiermee wordt naar een bredere groep personen verwezen dan de formele bestuurders.¹⁸³ De omschrijving kan in mijn optiek aan helderheid winnen en (b)lijkt ook in de praktijk voor onduidelijkheden te zorgen gezien de wijze waarop art. 22a Wta in de statuten van de OOB-accountantsorganisaties is geïmplementeerd. Zo is in de statuten van de OOB-accountantsorganisaties wel aandacht voor de onafhankelijkheid van commissarissen van het bestuur, maar ontbreken veelal de onafhankelijkheidsvereisten die de bredere kring van personen ondervangen waar de commissarissen op grond van de wet onafhankelijk van dienen te zijn.

182. Zie eerder paragraaf 5.3.2. waarin ik beargumenteer dat “of” in mijn optiek als “en/of” gelezen moet worden.

183. Zie voor de analyse van art. 22a Wta paragraaf 5.3.

Verder sluiten de statutaire of reglementaire onafhankelijkheidsvereisten van de OOB-accountantsorganisaties expliciet of impliciet aan bij de bepalingen uit de Code. Dat de OOB-accountantsorganisaties bij het opstellen van de onafhankelijkheidscriteria voor commissarissen binnen hun organisaties naar de bepalingen uit de Code hebben gekeken is een gevolg van de maatregelen van de werkgroep Toekomst Accountantsberoep waarin expliciet bij de Code werd aangesloten.¹⁸⁴ De bepalingen uit de Code komen echter niet volledig overeen met die uit de Wta. Zo staat in best practice bepaling 2.1.8 onder vi van de Code dat een commissaris niet onafhankelijk is indien hij een aandelenpakket in de vennootschap houdt van tenminste tien procent. Op grond van art. 22a lid 9 sub a Wta jo. art. 34c sub c Bta is het de commissaris bij de OOB-accountantsorganisatie echter verboden gedurende de periode dat hij lid is van het orgaan belast met intern toezicht stemrechten of financiële belangen in de accountantsorganisatie of het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel te houden. En een commissaris kan op grond van best practice bepaling 2.1.8 onder i van de Code in de vijf jaar voorafgaand aan zijn benoeming geen werknemer of bestuurder van de vennootschap zijn geweest, terwijl deze termijn in art. 34c lid 2 sub a Bta drie jaar is. Afwijken van art. 34c lid 2 sub a Bta in de praktijk is mogelijk omdat de termijnbepaling uit de Code strenger is dan die uit het Bta. Het is echter de vraag of afwijken van het Bta voor de accountantsorganisaties wenselijk is omdat het de zoektocht naar commissarissen kan bemoeilijken. Meer problematisch zijn de gevallen waar de bepalingen uit de Code ruimere onafhankelijkheidscriteria hanteren dan de wettelijke bepalingen zoals bijvoorbeeld het geval is bij de bepalingen omtrent het houden van een aandelenpakket als commissaris. Nederlandse beursvennootschappen hebben vooral een wijdverspreid aandelenbezit. Indien commissarissen een klein aandelenbelang houden in de vennootschap – en voldoen aan de overige onafhankelijkheidsvereisten uit de Code – is het voorstelbaar dat zij onafhankelijk kunnen handelen doordat de mate van invloed die een commissaris als aandeelhouder binnen de vennootschap kan uitoefenen klein is. Aandelenbezit binnen de maatschapsstructuur van accountantsorganisaties brengt verdergaande mate van beïnvloedingsmogelijkheden met zich dan binnen een beursvennootschap.¹⁸⁵

Binnen de accountantsorganisatie heeft het orgaan belast met het interne toezicht op grond van art. 22a lid 6 Wta een repeterend voordrachtsrecht voor de benoeming van de personen die het dagelijks beleid van de accountantsorganisatie bepalen. Met deze bepaling beoogt de wetgever de afstand tussen

184. NBA 2014, maatregel 2.2.

185. Zie nader paragraaf 7.2. en de rol van partners (aandeelhouders) bij het besturen van de organisatie.

de aandeelhouders en het bestuur te vergroten.¹⁸⁶ Indien een voordracht voor benoeming wordt afgewezen dient het voordrachtsrecht van het intern toezichtsorgaan te herleven.¹⁸⁷ Het merendeel van de statutaire bepalingen met betrekking tot de rechten en plichten van de commissarissen van OOB-accountantsorganisaties is niet (volledig) in lijn met de uit art. 22a Wta voortvloeiende wettelijke vereisten. In de statuten van de OOB-accountantsorganisaties beperken de rechten en verplichtingen van de commissarissen zich tot ‘het bestuur’ terwijl de rechten en verplichtingen van de commissarissen op grond van art. 22a Wta meeromvattend zijn en zien op ‘personen die het dagelijks beleid bepalen’. Dat de OOB-accountantsorganisaties in hun statuten verwijzen naar ‘het bestuur’ is gezien de wettelijke taakomschrijving van de raad van commissarissen uit art. 2:140 BW/2:250 BW, mijns inziens niet verwonderlijk. De afwijkingen tussen wet en statuten zijn naar mijn mening echter wel onwenselijk omdat ze leiden tot onduidelijkheid terwijl juist bij (mogelijk) hete hangijzers als benoeming, schorsing en ontslag, zekerheid gewenst is.

Daarnaast zijn er verschillen in de wijze waarop de OOB-accountantsorganisaties de uit de wet voortvloeiende rechten van commissarissen bij benoeming, schorsing en ontslag van dagelijks beleidsbepalers – in de praktijk dus veelal beperkt tot bestuurders – geïmplementeerd hebben. Zo zijn er OOB-accountantsorganisaties waarbij commissarissen in lijn met de wet een repeterend voordrachtsrecht voor de benoeming van bestuurders hebben.¹⁸⁸ Van de wet afwijkend of in strijd met de wet zijn de varianten waarbij de raad van commissarissen het recht tot benoeming van het bestuur heeft respectievelijk een goedkeuringsrecht van de voordracht door de aandeelhouders voor benoeming van het bestuur bezit.¹⁸⁹ Ook volgt niet bij elke accountantsorganisatie duidelijk uit de statuten dat de raad van commissarissen een repeterend recht tot voordracht heeft. De wijze waarop afgeweken kan worden van het bindende voordrachtsrecht van de raad van commissarissen verschilt bij de verschillende OOB-accountantsorganisaties en dit draagt bij aan het in stand houden, of versterken, van verschillen in de (machts)positie van de partners ten opzichte van het bestuur bij accountantsorganisaties. Zo is de rol van de partners groter indien voor het doorbreken van de bindende voordracht een volstrekte meerderheid, in plaats

186. De (uiteindelijk) stemgerechtigden in de accountantsorganisatie zijn veelal dezelfde personen als de beroepsbeoefenaars die werkzaam zijn binnen de accountantsorganisatie, m.a.w. de partners binnen de partnerstructuur. Met deze maatregel beoogt de wetgever de positie van de partners ten opzichte van het bestuur te verzwakken. De wijze waarop een voordracht kan worden afgewezen kan in de statuten worden uitgewerkt.

187. *Kamerstukken II*, 2016/17, 34677, 3, p. 20. Indien de accountantsorganisatie onder het structuurregime valt ligt de bevoegdheid van het benoemen van bestuurders al bij het orgaan van intern toezicht o.g.v. de artikelen 2:162/2:272 BW.

188. Dit geldt voor de OOB-accountantsorganisaties Accon, Deloitte, EY, GT, Mazars en PwC. Zie nader paragraaf 7.3.2. en het overzicht in tabel 2.

189. KPMG respectievelijk BDO en BTB. Zie nader paragraaf 7.3.2. en het overzicht in tabel 2.

HOOFDSTUK 7

van een twee derde meerderheid van stemmen nodig is.¹⁹⁰ Het ontbreken van het repetitief karakter van het voordrachtsrecht alsmede de variant waarbij de raad van commissarissen een voordracht dient goed te keuren draagt niet, of in mindere mate dan de wetgever beoogt, bij aan de doelstelling van het vergroten van de afstand tussen het bestuur en de partners.

De uit art. 22a lid 7 sub c Wta voortvloeiende bevoegdheid van het orgaan van intern toezicht om personen die het dagelijks beleid binnen de accountantsorganisatie bepalen te allen tijde te schorsen en te ontslaan is door de verschillende OOB-accountantsorganisaties op eigen wijze ingevuld. De verschillende bevoegdheden bij benoeming en ontslag van dagelijks beleidsbepalers zijn ook niet verwonderlijk gezien de varianten in statutaire bepalingen met betrekking tot de voordracht voor benoeming van bestuurders. Bij het merendeel van de accountantsorganisatie volgt uit de statuten dat de raad van commissarissen wel de bevoegdheid heeft bestuurders te schorsen, maar dat de bevoegdheid tot ontslaan ontbreekt.¹⁹¹ Bij een enkele accountantsorganisatie is de schorsing om te zetten in een ontslag bijvoorbeeld na goedkeuring van een hiërarchisch hoger gelegen organisatie in het netwerk, heeft het orgaan van intern toezicht de verplichting de algemene vergadering te horen alvorens tot ontslag over te kunnen gaan of heeft het orgaan van intern toezicht de bevoegdheid om de algemene vergadering een voorstel tot ontslag van een bestuurder te doen.¹⁹² Ook is er de variant waarin het orgaan van intern toezicht de bevoegdheid heeft om een bestuurder te schorsen, maar dit besluit vervolgens te allen tijde door de algemene vergadering kan worden opgeheven.¹⁹³ De wijze waarop de rol van de raad van commissarissen is vormgegeven bij benoeming, schorsing en ontslag van de personen die het dagelijks beleid bepalen in de accountantsorganisatie draagt mijns inziens niet in alle gevallen bij aan inperking van de positie van de partners binnen de accountantsorganisatie.

190. Volstrekte meerderheid van stemmen bijvoorbeeld nodig bij Mazars (art. 21 lid 2 Statuten Mazars Paardekooper Hoffman Holding N.V. 23 november 2015) en een twee derde meerderheid is nodig bij PwC (art. 15 lid 6 Statuten Holding PricewaterhouseCoopers Nederland B.V. 1 mei 2015).

191. Zie bijvoorbeeld art. 9.2 sub 4 Statuten Accon avm controlepraktijk BV 31 december 2014; art. 13.3 Statuten Baker Tilly Berk N.V. 31 december 2015; art. 10.9 Statuten Coöperatief Deloitte U.A. 30 september 2016; art. 3.2 sub g Reglement van de raad van commissarissen Ernst & Young Nederland LLP 27 juni 2016; art. 8.5 Statuten Coöperatie VIII U.A. 7 april 2017; art. 21.4 Statuten Mazars Paardekooper Hoffman Holding N.V. 23 november 2015; art. 15.5 Statuten Holding PricewaterhouseCoopers Nederland BV 1 mei 2015.

192. Zie Art. 3.2 sub g Reglement van de raad van commissarissen Ernst & Young Nederland LLP 27 juni 2016 respectievelijk, art. 10.1 Statuten KPMG N.V. 1 oktober 2014 en art. 10.9 Statuten Coöperatief Deloitte U.A. 30 september 2016.

193. Art. 13.3 Statuten Baker Tilly Berk N.V. 31 december 2015.

Op grond van art. 22a lid 7 sub a en b Wta dient de raad van commissarissen toezicht te houden op het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie en de dagelijks beleidsbepalers met raad ter zijde te staan. Deze wettelijke vereisten zijn niet bij alle OOB-accountantsorganisaties in de statuten terug te vinden.¹⁹⁴

7.4 Conclusie

Met het opstellen en invoeren van wetgeving wordt beoogd een in het verleden gebleken of gepercipieerd probleem op te lossen.¹⁹⁵ Enige vertraging tussen constatering van een probleem en opstellen en invoeren van wetgeving is dan ook onoverkomelijk. Door de OOB-accountantsorganisaties is echter – onder druk van de politiek – ruim drie jaar voor inwerkingtreding van art. 22a Wta gestart met de invoer van de maatregelen van de werkgroep Toekomst Accountantsberoep waarvan de invoer van een onafhankelijk orgaan van intern toezicht binnen de OOB-accountantsorganisatie onderdeel was. De wijze waarop de werkgroep Toekomst Accountantsberoep de maatregelen heeft vormgegeven heeft, blijkens de statuten van de OOB-accountantsorganisaties, de inrichting van de governance van de OOB-accountantsorganisaties zichtbaar beïnvloed. Zo noemen alle OOB-accountantsorganisaties, ongeacht hun rechtsvorm, in lijn met de maatregelen van de werkgroep Toekomst Accountantsberoep het orgaan van intern toezicht ‘raad van commissarissen’. En komen onafhankelijkheids-criteria voor de leden van het orgaan van intern toezicht overeen met best practice bepalingen uit de Code, en niet of in mindere mate met de bepalingen uit art. 22a Wta.¹⁹⁶ Tegenstrijdigheden tussen de maatregelen en de wettelijke verplichtingen zoals die sinds 1 juli 2018 zijn opgenomen in de Wta en het Bta resulteren in onduidelijkheden en problemen voor accountantsorganisaties. Zij moeten via een self-assessment hun voortgang met de implementatie van de maatregelen inzichtelijk maken en tegelijk aan de wettelijke vereisten

194. Zie par. 7.3.2. en tabel 2. Voor zover ik heb kunnen achterhalen ontbreekt deze bepaling in de statuten van BDO. Deloitte en EY hebben deze verplichting in het reglement opgenomen. Overigens wordt in statuten en reglementen van alle OOB-accountantsorganisaties, in overeenstemming met de wettelijke taakomschrijving van de raad van commissarissen uit art. 2:140 BW/2:250 BW, verwezen naar het met raad ter zijde staan van het bestuur. De definitie van dagelijks beleidsbepaler is echter meeromvattend dan bestuur.

195. Zo wordt de invoer van wetgeving veel gebruikt om maatschappelijke problemen op te lossen, zie bijv. Vermolen en Van Boom 2017, p. 250-251. Uit de toelichting op art. 34d Bta volgt dat de maatregelen grotendeels zijn afgeleid uit de door de sector voorgestelde maatregelen.

196. Ook blijkt uit de toelichting op art. 34d Bta dat de maatregelen grotendeels zijn afgeleid uit de door de sector voorgestelde maatregelen, Besluit aanvullende maatregelen accountantsorganisaties, p. 27.

voldoen. Accountantsorganisaties die in 2014 voortvarend de maatregelen hebben geïmplementeerd hebben door de inwerkingtreding van de wet het nadeel dat zij de statuten wederom moeten wijzigen. De invoer van een wettelijke verplichting tot een stelsel van intern toezicht bij de OOB-accountantsorganisaties is naar mijn mening dan ook niet efficiënt geweest en heeft (onnodig) grotere tijdsinspanningen met daarmee samenhangende hogere kosten voor accountantsorganisaties tot gevolg gehad.¹⁹⁷

Draagt de invoer bij van een stelsel van onafhankelijk intern toezicht met een orgaan van intern toezicht binnen de governance van de OOB-accountantsorganisatie, zoals voortvloeit uit art. 22a Wta, bij aan de borging van het lange termijn beleid van de OOB-accountantsorganisatie? En, in lijn hiermee, is de wijziging van de governance van de accountantsorganisatie in staat de problemen die samenhangen met de maatschapsstructuur te mitigeren en de kwaliteit van de wettelijke controle te bevorderen? Op basis van informatie uit literatuur en de statuten van de OOB-accountantsorganisaties construeer ik een beeld van de praktijk en kom ik tot een antwoord op voorgaande vragen. Allereerst constateer ik dat uit de wetenschappelijke literatuur geen eenduidig negatief beeld volgt over de gevolgen van de maatschapsstructuur bij accountantsorganisaties. Dat de maatschapsstructuur mogelijk negatieve effecten op de kwaliteit van de wettelijke controle heeft wordt in theorie en praktijk onderkend.¹⁹⁸ Het is echter niet eenduidig vast te stellen in hoeverre de maatschapsstructuur bijdraagt aan kwaliteitsproblemen bij de wettelijke controle en of en in hoeverre positieve aspecten van de maatschapsstructuur de kwaliteit van de wettelijke controle beïnvloeden.¹⁹⁹ Ik teken hierbij ook aan dat de juridische structuur van de Nederlandse OOB-organisaties van elkaar verschilt, net als de mate van verwevenheid van het nationale netwerk met het internationale netwerk van de accountantsorganisatie, waardoor ook de maatschapsstructuur van de OOB-accountantsorganisaties van elkaar afwijkt.²⁰⁰ De wetgever beoogt met de invoer

197. Ook de MCA merkt op dat de gevolgen van wijziging van de governance van de accountantsorganisatie zeer verstrekkend zijn en hoge kosten met zich brengen, MCA 2016, p. 19.

198. Uit het literatuuronderzoek volgen naar mijn mening twee problemen die samen met de maatschapsstructuur, te weten de botsende belangen en trage besluitvorming, zie nader paragraaf 7.2. en 7.3.1.

199. Voordelen van de maatschapsstructuur bij accountantsorganisaties zijn onder meer dat de structuur de autonomie en ondernemerschap van professionals stimuleert en dat het binnen de maatschapsstructuur makkelijker de kwaliteit van professionals te beoordelen dan in een andere vennootschapsvorm (zie nader par. 7.2. en Russell 1985, p. 226.)

200. Zie tabel 2 en paragraaf 7.3.2. Zo kent niet elke Nederlandse OOB-accountantsorganisatie partners en is er variatie tussen de invloed die een partner heeft op het beleid van de organisatie.

STELSEL VAN ONAFHANKELIJK INTERN TOEZICHT

van art. 22a Wta het stelsel van intern toezicht op zo'n uniform mogelijke wijze vorm te geven, maar gegeven de verschillen in de juridische vormgeving van de OOB-accountantsorganisaties leiden wijzigingen in de governance niet per definitie tot uniforme uitkomsten. Het is dan ook aan te bevelen om geen wetswijzigingen op het gebied van governance door te voeren dan na onderzoek te hebben of de gevolgen wenselijk zijn.

Het stelsel van intern toezicht, zoals dat voor de OOB-accountantsorganisaties is ingevoerd, is geïnspireerd op de Code. Een accountantsorganisatie heeft echter een van een beursvennootschap afwijkende governancestructuur. Zo zal het bestuur ten opzichte van de aandeelhouders bij een beursvennootschap een sterkere positie innemen dan het bestuur in de maatschapsstructuur dat relatief zwak staat ten opzichte van de maten (partners). De invloed die het orgaan van onafhankelijk intern toezicht bij de OOB-accountantsorganisaties kan uitoefenen hangt daarom niet alleen af van de vormgeving van de taken en bevoegdheden die aan het orgaan toebedeeld worden, maar ook van de bevoegdheden van de partners. Doordat het intern toezicht ook betrekking dient te hebben op het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel houdt het orgaan van intern toezicht naast de accountantsorganisatie ook toezicht op de andere diensten die – veelal in separate houdstermaatschappijen – binnen het netwerk worden aangeboden. De toezichtstaak van de leden van het orgaan van intern toezicht is dus niet beperkt tot accountantsorganisatie en kwaliteit van de wettelijke controle wat kan leiden tot mogelijk conflicterende belangen die de interne toezichthouder bij de uitoefening van het toezicht dient af te wegen. De mate van verwevenheid van de accountantsorganisatie met het (inter)nationale netwerk is eveneens van invloed op het orgaan van intern toezicht. Het is voorstelbaar dat de taakuitoefening van het orgaan van intern toezicht binnen een accountantsorganisatie dat in sterke mate verweven is met het (inter)nationale netwerk uitdagender is dan de taakuitoefening van commissarissen bij een accountantsorganisatie die meer autonoom kan opereren.²⁰¹

201. Zo lijkt de invoering van een stelsel van intern toezicht bij een kleinere, meer op de traditionele maatschap gelijkende accountantsorganisatie een mogelijk groter effect teweeg te kunnen brengen dan bij een grote organisatie die onderdeel is van een internationaal netwerk.

HOOFDSTUK 7

De slagkracht van het orgaan van intern toezicht wordt in de wetgeving geborgd door wettelijke minimumvereisten voor de onafhankelijkheid van de leden van het orgaan van intern toezicht en door het opnemen van taken en bevoegdheden.²⁰² De uit de wet voortvloeiende taken en bevoegdheden van het orgaan van intern toezicht zijn op verschillende wijze verwoord in de statuten en reglementen van de OOB-accountantsorganisaties. Uit de beoordeling van de statuten van de accountantsorganisaties blijkt dat de statuten niet in alle opzichten in overeenstemming zijn met de wet en op punten meer aansluiten bij de maatregelen van de werkgroep Toekomst Accountantsberoep. In de statuten zijn de uit art. 22a Wta voortvloeiende bevoegdheden van de raad van commissarissen om dagelijks beleidsbepalers te benoemen, schorsen en ontslaan alsmede hen met raad ter zijde te staan niet (altijd) terug te vinden. De doeltreffendheid van de invoering van het stelsel van het intern toezicht is derhalve niet evident. Bij enkele accountantsorganisaties wordt in de statuten expliciet verwezen naar het reglement voor de raad van commissarissen waarin aanvullende vereisten zijn opgenomen. De constructie waarbij de accountantsorganisatie in haar statuten naar het reglement verwijst, is praktisch omdat het wijzigen van het reglement, anders dan de statuten, zonder notariële tussenkomst kan en daardoor goedkoper en sneller is. Een aan de statuten onderliggend reglement maakt het de accountantsorganisatie ook makkelijker om aan (wisselende) wet- en regelgeving te voldoen.²⁰³

De wettelijke verplichting voor OOB-accountantsorganisaties om te beschikken over een stelsel van onafhankelijk intern toezicht heeft ertoe geleid dat elke OOB-accountantsorganisatie, anders dan enkele jaren geleden, beschikt over een onafhankelijk orgaan van intern toezicht. De aan het intern toezichtsorgaan en haar leden toebedeelde uit de wet voortvloeiende rechten en verplichtingen leiden in de praktijk onder meer tot (verplichte) afstemmingsmomenten van het intern toezichtsorgaan met het bestuur en mogelijkheden

202. In de literatuur worden de onafhankelijkheidsvereisten in relatie tot effectiviteit van het functioneren van het toezichthoudend orgaan ook kritisch bezien, zie nader paragraaf 5.3.2. en Postma en Van Ees 2004, p. 405. Bij accountantsorganisaties hebben de onafhankelijkheidsvereisten mogelijk tot gevolg dat het er slechts een beperkte groep personen is die aan de onafhankelijkheidsvereisten kan voldoen waarbij het mogelijk zo is dat deze personen dusdanig onafhankelijk zijn dat kennis van accountantsorganisaties en (kwaliteit) van wettelijke controles ontbreekt. (Negatieve) Berichtgeving over accountantsorganisaties en (het risico op) juridische procedures draagt mogelijk bij aan vermindering van de aantrekkelijkheid van een rol als intern toezichthouder binnen de accountantsorganisatie.

203. De reglementen van de raad van commissarissen zijn ook in het onderzoek betrokken indien er in de statuten naar werd verwezen werd, zie bijvoorbeeld art. 14 lid 3 Statuten Coöperatief Deloitte U.A. 25 augustus 2017 waarin de raad van commissarissen de mogelijkheid wordt geboden om zijn taken nader in te vullen in een reglement.

STELSEL VAN ONAFHANKELIJK INTERN TOEZICHT

voor het intern toezichtsorgaan om beleidsbepalers voor te dragen voor benoeming, te schorsen en te ontslaan en zo invloed uit te oefenen op de borging van het lange termijn kwaliteitsbeleid. De mate waarin de invoering van een orgaan van onafhankelijk intern toezicht bij OOB-accountantsorganisaties bijdraagt aan de borging van het lange termijn kwaliteitsbeleid van de OOB-accountantsorganisaties kan echter verbeteren. Voorts is de bijdrage van de invoer van het onafhankelijk orgaan van intern toezicht aan de verhoging van de kwaliteit van de wettelijke controles in mijn optiek niet evident. Het is immers niet eenduidig dat de maatschapsstructuur, en het daarmee samenhangende ontbreken van een stelsel van intern toezicht, de kwaliteit van de wettelijke controle negatief beïnvloedt. Ook als de maatschapsstructuur of het partnermodel bijdraagt aan kwaliteitsproblemen dan is het de vraag of het orgaan van intern toezicht in voldoende mate kan bijdragen aan bevordering van de kwaliteit van de wettelijke controle met inachtneming van de juridische structuur van de accountantsorganisaties. De implementatie van art. 22a Wta bracht in ieder geval met zich dat de accountantsorganisaties (wederom)²⁰⁴ verplicht werden na te denken over kwaliteit van de wettelijke controle en de wijze waarop zij die kwaliteit binnen de organisatie kunnen borgen. Hoewel de invoering van het stelsel van intern toezicht niet evident doelmatig en doeltreffend is²⁰⁵, hoeft dat ook niet te betekenen dat er geen positieve effecten van de invoering uitgaan. In de praktijk kan (de aanwezigheid van) een onafhankelijk orgaan van intern toezicht bijdragen aan een nieuw perspectief. In gesprekken met beroepsbeoefenaars werd ook op de positieve invloed van de raad van commissarissen gewezen.

204. NBA 2014, maatregel 2.1.

205. Deze conclusie komt overeen met de evaluatie van onder meer de doelmatigheid van de invoering van het externe onafhankelijke toezicht op de accountantsorganisaties. Ook hier kwam een wisselend positief en negatief beeld uit naar voren. Eijkelenboom en Hijink 2014, p. 151-153.

Hoofdstuk 8. De uitgebreide accountantsverklaring

8.1 Inleiding

Als gevolg van de invoer van onafhankelijk extern toezicht op accountantsorganisaties en de wettelijke verplichting voor OOB-accountantsorganisaties om te beschikken over een stelsel van onafhankelijk intern toezicht worden waarborgen gecreëerd waarmee beoogd wordt het stelsel van kwaliteitsbeheersing van accountantsorganisaties te versterken. Daarmee wordt getracht de kwaliteit van de wettelijke controle te bevorderen met als doel om het gerechtvaardigd vertrouwen in de accountant en de door hem ten behoeve van het publiek gegeven verklaringen te herstellen.¹ Deze maatregelen beïnvloeden de controle op indirecte wijze. De uitbreiding van de accountantsverklaring beoogt eveneens bij te dragen aan gerechtvaardigd vertrouwensherstel in de accountant en accountantsverklaring door het inzicht van de gebruiker van de jaarrekening in de controlewerkzaamheden te vergroten.² De uitbreiding van de accountantsverklaring heeft directe invloed op de controle.

Het is voor de gebruiker van de jaarrekening lastig om de controlewerkzaamheden, en de kwaliteit ervan, te beoordelen. Dit heeft meerdere oorzaken. Zo kent het begrip auditkwaliteit geen eenduidige definitie.³ En kwalificeren de controlewerkzaamheden en de daaruit voortvloeiende accountantsverklaring als vertrouwensgoed. Om zich een oordeel te kunnen vormen over de auditkwaliteit dient de gebruiker van de jaarrekening derhalve eerst vast te stellen hoe hij auditkwaliteit definieert en vervolgens de informatiebronnen te achterhalen waarop hij zijn beoordeling kan baseren. De gebruiker van de jaarrekening kan hierbij slechts gebruik maken van publiek beschikbare bronnen over de controlewerkzaamheden, accountant en accountantsorganisatie die verstrekt worden door de accountant(sorganisatie) of door derden.⁴

1. Zie nader paragraaf 5.2. en 5.3. en de hoofdstukken 6 en 7.

2. Zie paragraaf 5.4.

3. Zie nader paragraaf 2.2.

4. Voorbeelden van informatie door derden zijn berichtgeving in de media, onderzoeksrapporten van de toezichthouder en juridische uitspraken.

HOOFDSTUK 8

De accountantsverklaring is een van de weinige bronnen met informatie over de controlewerkzaamheden die direct van de accountant afkomstig is en voor alle gebruikers van de jaarrekening toegankelijk is.⁵ Door de uitbreiding van de accountantsverklaring is meer informatie over de controlewerkzaamheden publiek beschikbaar geworden. De uitgebreide accountantsverklaring vormt voor de gebruiker van de jaarrekening dan ook een belangrijke informatiebron.

In de uitgebreide accountantsverklaring verschaft de accountant de gebruiker van de jaarrekening onder meer informatie over de door hem tijdens de controle gehanteerde materialiteit, de reikwijdte van de groepscontrole en de kernpunten van controle.⁶ Er zijn inmiddels verschillende onderzoeken verschenen naar de uitgebreide accountantsverklaring in de Nederlandse praktijk.⁷ Een onderzoek naar de ontwikkeling van materialiteitsgegevens uit de accountantsverklaringen in de verschillende boekjaren ontbreekt hierbij. De informatie die de accountant verstrekt over de door hem gehanteerde materialiteit draagt

5. Zie nader paragraaf 5.4. Gebruikers van de jaarrekening hebben naast de accountantsverklaring ook andere publieke bronnen waaraan zij informatie over de (kwaliteit van de) werkzaamheden van de accountantsorganisatie, de bij haar werkzame accountants en of de (kwaliteit van de) controlewerkzaamheden kunnen ontleen. Voorbeelden hiervan zijn de onderzoeksresultaten van de AFM, MCA en NBA, uitspraken in gerechtelijke procedures waarin accountants(organisaties) betrokken zijn en de door OOB-accountantsorganisaties verstrekte transparantieverslagen. Het is echter lastig gebruik te maken van deze publiek beschikbare bronnen als indicator van kwaliteit. Dit komt niet alleen omdat het begrip kwaliteit geen eenduidige definitie kent. Zo bevatten slechts een drietal AFM-onderzoeksrapportages – AFM 2014, AFM 2015b en AFM 2017b – informatie die toegespitst is op een specifieke accountantsorganisatie (zie nader paragraaf 6.4.1.) Ook de hoeveelheid Nederlandse (tucht)rechterlijke uitspraken waarin de kwaliteit van de controlewerkzaamheden centraal staat is gering (zie Van Beek, Boonzaaijer, De Doelder e.a. (red.) 2016). Dit maakt dat het bekroonde onderzoek van Palmrose (1988) naar auditkwaliteit in relatie tot de hoeveelheid juridische procedures bij de grootste Amerikaanse accountantsorganisaties voorsnog niet te reproduceren is in Nederland op basis van publiek beschikbare informatie. Palmrose (1988) heeft als hypothese voor haar onderzoek “Users can view auditors with relatively low (high) litigation activity as higher (lower) quality suppliers” (p. 56). Haar onderzoeksbevindingen zijn in lijn met de hypothese. Palmrose komt op basis van een analyse van 472 zaken (waaronder enkele schikkingen) tot de conclusie dat de kwaliteit van de Big 8 accountantsorganisaties hoger is dan de kwaliteit van de niet-Big 8 accountantsorganisaties.

De gebruiker die tevens aandeelhouder is zou ook gebruik kunnen maken van de informatie over de controlewerkzaamheden die de accountant op de algemene vergadering verstrekt op grond van art. 2:117 lid 5 BW.

6. Art. 2:393 BW jo. Standaard 700 en 701 NV COS.

7. Zie bijvoorbeeld PwC 2014; De Bos en Strating 2014; Abma 2014; Abma 2015; NBA 2015 en Brouwer, Eimers en Langendijk 2016.

echter bij aan de bevordering van het inzicht in de controlewerkzaamheden en haar beperkingen.⁸ In dit hoofdstuk beoordeel ik de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgebreide accountantsverklaring met behulp van materialiteitsgegevens uit de uitgebreide accountantsverklaring. Ik maak daarvoor gebruik van informatie uit de accountantsverklaring over (i) de tijdens de controle door de accountant gehanteerde materialiteit en van (ii) informatie over de accountant die de controlewerkzaamheden uitvoerde en accountantsorganisatie waar hij werkzaam is.⁹ Alvorens ik tot het weergeven en beoordelen van de materialiteitsgegevens uit de uitgebreide accountantsverklaring overga, bespreek ik in paragraaf 8.2. het concept materialiteit. Tevens ga ik op hoofdlijnen in op eerder verschenen wetenschappelijk onderzoek naar materialiteit. In paragraaf 8.3. licht ik vervolgens toe op welke wijze materialiteitsgegevens mogelijk kunnen bijdragen aan het inzicht in de kwaliteit van de accountantsorganisatie. In paragraaf 8.4. presenteer ik de door de accountant gehanteerde materialiteit bij de wettelijke controles van Nederlandse OOB's in de boekjaren 2014 tot en met 2017. Ik besluit met een conclusie in paragraaf 8.5. Een gedeelte van het onderzoek uit dit hoofdstuk is begin 2019 gepubliceerd in het Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie.¹⁰

8.2 Materialiteit nader bezien

8.2.1 *Materialiteit: definitie en totstandkoming*

“Informatie is materieel indien het weglaten of het onjuist weergeven daarvan de economische beslissingen die gebruikers op basis van de jaarrekening nemen, zou kunnen beïnvloeden. De materialiteit van de post of fout is afhankelijk van de omvang daarvan, beoordeeld onder de bijzondere omstandigheden waaronder het weglaten of onjuist weergeven plaatsvindt.¹¹ Het begrip materialiteit verschaft dus meer een drempel of kritische grens, dan dat het een primair kwalitatief kenmerk is dat informatie moet bezitten om

8. In de onderzoeksbevindingen na de pilot met de uitgebreide accountantsverklaring wordt het aanvullend inzicht dat materialiteitsgegevens kunnen verschaffen in de controlewerkzaamheden benadrukt, PwC 2014.

9. Zie voor een nadere onderbouwing van en toelichting op de methodologie paragraaf 3.2.

10. Eijkelenboom 2019.

11. Tros (2015, noot 21) beschrijft de term materialiteit op een duidelijke en beeldende manier door het begrip materialiteit te vergelijken met “de afstand tussen de tanden van de hark. Hoe groter de afstand tussen de tanden van een hark hoe groter de kans dat afwijkingen in het jaarverslag kunnen worden genegeerd door de accountant”. Hoewel Tros in zijn uitleg van materialiteit verwijst naar het jaarverslag meen ik dat de materialiteit primair de jaarrekening betreft.

HOOFDSTUK 8

nuttig te zijn.”¹² De accountant past het begrip materialiteit toe in de planings- en uitvoeringsfase van de controle. Voorts is het begrip materialiteit voor de accountant van belang bij de evaluatie van afwijkingen¹³ en voor de oordeelsvorming in de accountantsverklaring. In de accountantsverklaring licht de accountant toe hoe hij het concept materialiteit heeft toegepast bij het plannen en uitvoeren van de controle.¹⁴ Deze uitleg spitst de accountant toe op de door hem gecontroleerde onderneming. In de accountantsverklaring bij de jaarrekening van OOB's neemt de accountant de in de controle gehanteerde materialiteit van de financiële overzichten als geheel op.¹⁵ De in de controle gehanteerde materialiteit van de financiële overzichten als geheel vormt het uitgangspunt van dit hoofdstuk.

Er bestaat onderscheid tussen materialiteit in de accountantscontrole en de materialiteit die wordt toegepast in de jaarrekening. De accountant stelt de materialiteit van de controle vast op basis van gedegen onderzoek en zijn professionele oordeelsvorming.¹⁶ Zijn professionele oordeelsvorming laat hij beïnvloeden door (zijn perceptie van) de informatiebehoeften van de gebruiker. De professionele oordeelsvorming van de accountant impliceert een bepaalde mate van subjectiviteit bij het vaststellen van de materialiteit. Doordat professionele oordeelsvorming van de accountant nodig is bij het vaststellen van de materialiteit, kan de beoordeling van gelijke informatie door verschillende accountants leiden tot van elkaar afwijkende materialiteitswaarden.¹⁷ Mogelijk oefent ook de organisatie waarbinnen de accountant werkzaam

-
12. RJ 2018/930.30. Zie voor vergelijkbare definities IAS 1 en de beschrijving van materialiteit in de Exposure Draft die door de IASB is gepubliceerd in 2015, zie IASB 2015, p. 10 par. 7. De IASB heeft in 2017 een voorstel tot aanpassing van de term materieel belang gepubliceerd die luidt: “Information is material if omitting, misstating or obscuring it could reasonably be expected to influence decisions that the primary users of a specific reporting entity’s general purpose financial statements make on the basis of those financial statements.” (IASB 2017a) Deze definitie verschilt van de eerdere definitie door de toevoeging materiële informatie niet ‘obscured’ (versluiert) mag zijn, materialiteit ziet op primary users (en niet op gebruikers in het algemeen) en ‘reasonably [...] influence’ (i.p.v. influence). Door deze toevoegingen aan de definitie wordt deze smaller, zie nader onder meer IASB 2017 en Eumedion 2017a.
 13. Dit betreft zowel het effect van de geïdentificeerde afwijkingen op de controle en van eventuele niet-gecorrigeerde afwijkingen op de financiële overzichten, Standaard 320 NV COS.
 14. Zie Standaard 700 NV COS par. 41A.
 15. Zie Standaard 700 NV COS par. 29A.
 16. Standaard 320 onder bijv. 4 en A2 NV COS.
 17. Zie bijvoorbeeld het onderzoek van Hofstedt en Hughes uit 1977 waaruit volgt dat er substantiële verschillen zijn in de wijze waarop personen informatie waarderen, Hofstedt en Hughes 1977, p. 379.

is invloed uit op de totstandkoming van de materialiteit, bijvoorbeeld door het verstrekken van interne instructies. De materialiteit wordt door de accountant in de accountantsverklaring uitgedrukt in een bedrag en is veelal gebaseerd op een percentage van een benchmark. Deze benchmark is een grootheid uit de jaarrekening zoals het eigen vermogen of het balanstotaal ten opzichte waarvan de accountant beoordeelt of informatie materieel is.¹⁸ Veel voorkomende benchmarks zijn winst voor belasting of een variatie hierop, het eigen vermogen en het balanstotaal.¹⁹

Bij de bepaling van materialiteit staat de gebruiker van de jaarrekening centraal. Dit brengt echter een aantal aandachtspunten met zich. Wat de voor de gebruiker van de jaarrekening meest relevante informatie uit de jaarrekening is en op welke wijze de gebruiker die informatie gebruikt bij het maken van zijn beslissingen is niet evident.²⁰ En waar Limperg de aandeelhouder nog als primaire gebruiker van de jaarrekening benoemde, wordt tegenwoordig een stakeholdermodel aangehangen bij het bepalen van de gebruiker van de jaarrekening.²¹ De groep gebruikers van de jaarrekening is daardoor geen vastomlijnde groep, maar een heterogene groep die onder meer bestaat uit aandeelhouders, werknemers en crediteuren.²² Anders gezegd, *de* gebruiker van de jaarrekening bestaat niet. Desondanks staat de ‘gebruiker van de jaarrekening’ centraal bij het bepalen van de materialiteit en elk van de gebruikers van de jaarrekening heeft zijn eigen informatiebehoefte. De accountant dient met deze verschillende informatiebehoefte rekening te houden bij het vaststellen van de materialiteit. De Bos merkt in dit verband op dat “[h]et verkeerd inschatten van het al dan niet materieel zijn van informatie kan leiden tot het verliezen van het vertrouwen dat het maatschappelijk verkeer in de accountant stelt. Hetgeen het einde van het accountantsberoep kan betekenen”.²³ Informatie over materialiteit alsmede de bepaling ervan zijn derhalve cruciale elementen binnen de kwaliteitsbevorderende wet- en regelgeving.

18. De Bos 1996, p. 48.

19. Zie NBA 2015, p. 7 en De Bos 1996, p. 48.

20. Holstrum en Messier 1982, p. 48. Er kunnen risico's kleven aan het gebruik van de gegevens uit de jaarrekening door het enigszins subjectieve karakter ervan bij bijvoorbeeld overnames. Zie Bras en Holtrop 2009, p. 78 en 85.

21. Limperg 1985, p. 11. Het rapport ‘In het publiek belang’ (NBA 2014) is een mooi voorbeeld van de reikwijdte van de huidige visie op de gebruiker van de jaarrekening.

22. De Bos 1996, p. 32-33.

23. De Bos 1996, p. 6.

De jaarrekening dient het op grond van art. 2:362 BW vereiste inzicht te geven.²⁴ Dit wettelijke inzichtvereiste doet er niet aan af dat het bestuur bij de waardering van posten uit de jaarrekening de nodige vrijheid toekomt.²⁵ De accountant maakt bij de controle van de jaarrekening een inschatting van de informatiebehoefte van de gebruikers en gaat na of de weggelaten informatie niet materieel is. Bepaling en vaststelling van de materialiteit is meermaals noodzakelijk tijdens het proces van de totstandkoming en controle van de financiële verslaggeving. Bij planning en uitvoering van de controle van de financiële verslaggeving is sprake van de plannings- en uitvoeringsmaterialiteit.²⁶ De uitvoeringsmaterialiteit is een percentage van de vastgestelde materialiteit. De accountant gebruikt deze (lagere) uitvoeringsmaterialiteit bij het uitvoeren van de controle om zo de kans op niet-gecorrigeerde en onontdekte afwijkingen van het gehele materialiteitsniveau terug te brengen tot een passend laag niveau.²⁷ Materialiteit kan voorts vastgesteld worden op het niveau van de groep, de individuele vennootschap en het niveau van verschillende onderdelen van de vennootschap.²⁸ Het beginsel van materialiteit kan in twee dimensies worden opgedeeld, te weten presentatie- en foutenmaterialiteit. Bij de presentatiematerialiteit is het van belang dat de gebruiker van de jaarrekening een optimale hoeveelheid informatie verkrijgt in financiële overzichten en bijbehorende toelichtingen van de vennootschap voor een getrouwe weergave is van de staat van de vennootschap. De in de financiële verslaggeving opgenomen informatie dient relevant te zijn en niet meer informatie te bevatten dan nodig is om haar begrijpelijk en leesbaar te houden. Het kan daarom toegestaan zijn om balansposten samen te voegen of toelichtingen weg te laten. Foutenmaterialiteit ziet op de betrouwbaarheid van de in de verslaggeving opgenomen informatie. In de verslaggeving voorkomende fouten zijn acceptabel wanneer de oordeels- en besluitvorming van de gebruiker er niet door beïnvloedt wordt. In de RJ begrippenlijst is de definitie van een materiële fout: “Een zodanige onjuistheid in een jaarrekening – geconstateerd na het vaststellen van die jaarrekening door de leden of aandeelhouders – dat de jaarrekening in het geven van het in art. 2:362 lid 1 BW bedoelde inzicht tekortschiet.” De foutenmaterialiteit hangt samen met een afweging tussen wat een acceptabele afwijking

24. De Nederlandse wetgeving wijkt met het ‘inzichtsvereiste’ wel af van het uitgangspunt van het ‘getrouwe beeld’ dat ten grondslag ligt aan de jaarrekeningrichtlijnen van de EU, zie hierover nader Asser/Maeijer en Kroeze 2-I* 2015, 515 en Beckman 2007, Beckman en Marseille 2013 (par. 3.8) en eerder bijv. Van Hulle 1993.

25. Zie r.o. 5.5 HR 10 februari 2006, *NJ* 2006/241, m.nt. J.M.M. Maeijer (KPN/Sobi).

26. Standaard 320 NV COS.

27. Zie Standaard 320 definitie 9. Zie ook de toelichting op het begrip uitvoeringsmaterialiteit in Van Nieuw Amerongen en Van der Veeke 2014, p. 214.

28. Zie voor een empirische analyse van de totstandkoming van planningmaterialiteit op groeps- en deelniveau Stewart en Kinney 2013.

is in het licht van kwaliteit en de betrouwbaarheid van de informatie. Hoe nauwkeuriger de (financiële) informatie binnen een vennootschap wordt gemonitord en bewaard hoe kostbaarder het is. Ditzelfde geldt voor de accountantscontrole.²⁹ Het is daarom dat in de accountantsverklaring wordt gesproken van ‘een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid’.

Er zijn verschillende factoren die de totstandkoming en hoogte van de materialiteit kunnen beïnvloeden. De accountant is verantwoordelijk voor het vaststellen van de materialiteit. De accountant zou bij de vaststelling van de materialiteit beïnvloed kunnen worden door belanghebbenden bij de financiële verslaggeving.³⁰ Dat zou kunnen leiden tot een spanning tussen de door de accountant vastgestelde materialiteit en de daarmee samenhangende tijdsinvestering van de accountant met bijbehorende kosten. Ook de verschillen in informatiebehoefte van diverse type gebruikers van de jaarrekening zijn van invloed op de vaststelling van de materialiteit.³¹ Diverse onderzoeken wijzen overigens uit dat gebruikers van de jaarrekening gemiddeld genomen een voorkeur hebben voor een lagere materialiteit dan dat de accountant heeft.³² Een reden hiervoor kan gelegen zijn in het feit dat de gebruikers van de jaarrekening een informatieachterstand hebben doordat zij slechts toegang hebben tot de publieke informatie over de vennootschap en daarom meer zekerheid vragen alvorens zij de getrouwe en accurate weergave van de financiële verslaggeving accepteren.³³ Een lagere materialiteit kan dan beschouwd worden als tegemoetkoming aan de informatieachterstand. Ook volgt uit onderzoek dat ervaring en expertise van de accountant de hoogte van de materialiteit kunnen beïnvloeden, net als de mate waarin de accountantsorganisatie de accountant van richtsnoeren voorziet voor het bepalen van de materialiteit.³⁴

-
29. De Bos 1996, p. 40. Zie ook Van Nieuw Amerongen en Van der Veeke 2014. De accountant maakt gebruik van de zogenaamde ‘uitvoeringsmaterialiteit’, een percentage van de materialiteit. De accountant bepaalt met het vaststellen van de uitvoeringsmaterialiteit de diepgang van de controle.
30. In lijn hiermee wijst de AFM in haar verkenning van kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector op het belang van onafhankelijkheid (AFM 2018e, p. 44).
31. Holstrum en Messier 1982, p.48, en later herhaald in Messier, Martinov-Bennie en Eilifsen 2005, p. 155.
32. Zie Woolsey 1954a en 1954b, Firth 1979 en Jennings e.a. 1987.
33. Zie Iskandar en Iselin 1999, p. 234. Bij een onderzoek naar de verwachtingskloof in de bankensector komt een vergelijkbaar beeld naar voren met betrekking tot de waarde die wordt gehecht aan aanvullende informatie in de accountantsverklaring en de afstand van de gebruiker tot de controle-informatie, Litjens, Van Buuren en Vergoossen 2015, p. 267.
34. Zie het overzichtsartikel van Iskandar en Iselin 1999, p. 215-216 respectievelijk p. 232 en daarin genoemde literatuurverwijzingen. Waarbij met name de verwijzing van Iskandar en Iselin 1999 op p. 232 naar het, weliswaar enigszins gedateerde, onderzoek van Morris en Nichols (1988, p. 239-240 en p. 253) interessant is. Morris en Nichols vonden met behulp van empirisch onderzoek een aanwijzing dat de in hun onderzoek betrokken

8.2.2 *Wetenschappelijk onderzoek naar materialiteit*

Door de jaren heen is er met regelmaat wetenschappelijk onderzoek naar materialiteit verricht. In 1982 publiceerden Holstrum en Messier naar aanleiding van de publicatie van een memorandum over materialiteit van de Financial Accounting Standards Board een overzichtsartikel met wetenschappelijk empirisch onderzoek naar materialiteit als onderwerp.³⁵ Holstrum en Messier concludeerden dat het wetenschappelijk onderzoek dat tot dat moment was uitgevoerd vooral betrekking had op materialiteit in relatie tot het opstellen van de verslaggeving (*accounting*) en in veel mindere mate op materialiteit in relatie tot de controle van de financiële verslaggeving (*auditing*). Zij spraken de verwachting uit dat materialiteit in auditing in de toekomst een belangrijkere rol zou gaan spelen door de groei van accountantsorganisaties en de groeiende nadruk op efficiëntie.³⁶ In navolging van Holstrum en Messier publiceerden Iskandar en Iselin in 1999 een overzichtsartikel waarin zij de factoren die van invloed zijn op de vaststelling van materialiteit centraal stelden en inzicht verschaften in onderzoeksresultaten met betrekking tot de wijze waarop opstellers, accountants en gebruikers van de jaarrekening gebruik maakten van materialiteit.³⁷ Iskandar en Iselin constateerden op basis van diverse studies dat winst voor belasting de meest voorkomende benchmark is, maar dat ook niet-financiële informatie van invloed is op het bepalen van de materialiteit.³⁸ Voorts bleek uit diverse onderzoeken dat er in de praktijk veel variëteit in materialiteit bestond. Een verklaring voor de variatie in materialiteit kan gelegen zijn in het ontbreken van specifieke regelgeving of richtsnoeren voor de bepaling van de materialiteit. Voorts wezen de onderzoeksresultaten op de invloed van leeftijd en ervaring van de accountant, organisatiecultuur en specifieke omstandigheden, zoals de sector (maatschappelijke context) op de bepaling van de materialiteit.³⁹

accountantsorganisaties die de bij haar werkzame accountants van stringenter richtsnoeren voor het bepalen van de materialiteit voorziet, een hogere mate van consensus in de professionele oordeelsvorming van accountants hebben. Anders gezegd, accountantsorganisaties die de bij haar werkzame accountants meer structuur bieden bij het bepalen van de materialiteit, verkrijgen consistentere uitkomsten. Dit impliceert dat accountants minder fouten op basis van de professionele oordeelsvorming maken met lagere kosten voor de accountantsorganisatie als resultaat.

35. Holstrum en Messier 1982, p. 45-46.

36. Holstrum en Messier 1982, p. 47.

37. Iskandar en Iselin maakten in hun overzichtsartikel gebruik van de onderzoeken naar materialiteit die sinds 1982 zijn verschenen. Zie Iskandar en Iselin 1999.

38. Iskandar en Iselin 1999, p. 212-215 en de door hen genoemde verwijzingen.

39. Iskandar en Iselin 1999, p. 229-232 en de door hen genoemde verwijzingen.

Ruim twintig jaar na het eerste onderzoek van Holstrum en Messier verscheen in 2005 een vervolgonderzoek van de hand van Messier, nu in samenwerking met Martinov-Bennie en Eilifsen met een overzicht van de onderzoeken naar materialiteit sinds 1982.⁴⁰ De verwachting die Holstrum en Messier in 1982 uitspraken bleek te zijn uitgekomen. Anno 2005 is de aandacht voor materialiteit in relatie tot de controle van de financiële verslaggeving toegenomen.⁴¹ De toespraak over de kwaliteit van de financiële verslaggeving van de destijds voorzitter van de Securities Exchange Committee Levitt uit 1998 is wellicht van invloed geweest op de toegenomen aandacht voor materialiteit. Levitt sprak zich in zijn toespraak namelijk afkeurend uit over gegoochel met cijfers en noemde daarbij als voorbeeld het misbruik maken van materialiteit.⁴² Messier Martinov-Bennie en Eilifsen concludeerden dat er verschillen zijn in de wijze waarop de materialiteit tot stand komt bij de accountantsorganisaties. En, in navolging van de conclusies van Iskander en Iselin, constateerden ook Messier Martinov-Bennie en Eilifsen dat de benchmark winst door accountants het meest gebruikt werd bij vaststelling van de materialiteit.⁴³ Ook voor Nederlandse beursvennootschappen constateerde de NBA in 2015 dat er door de accountant van verschillende benchmarks gebruik gemaakt wordt maar dat winst voor belasting, of een variatie daarop het meest gebruikt is.⁴⁴

Ook in Nederland zijn er diverse onderzoeken naar materialiteit verschenen. Zo concludeerden Blokdijk e.a. op basis van archiefonderzoek van 108 controles uitgevoerd door dertien Nederlandse accountantsorganisaties dat de *planning materiality* die accountants hanteerden geen constant percentage van de benchmark vormde. In de praktijk bleek sprake van afnemende meeropbrengsten, de *planning materiality* nam onevenredig toe met de groei van de omvang van de te controleren vennootschap. Tevens vonden zij dat de destijds grootste vijf accountantsorganisaties een lagere *planning materiality* hanteerden dan de andere in het onderzoek betrokken accountantsorganisaties. Blokdijk e.a. merkten daarbij op dat deze bevinding overeen kwam met de hogere kwaliteit die de grootste accountantsorganisaties leverden ten opzichte van de

40. Het is overigens opvallend dat Messier, Martinov-Bennie en Eilifsen in hun overzichtsartikel niet verwijzen naar het overzichtsartikel van Iskandar en Iselin uit 1999 terwijl er een grote mate van overlap in het onderzoek zit. In het onderzoek hebben Messier, Martinov-Bennie en Eilifsen gebruik gemaakt van studies naar materialiteit op basis van informatie die is verkregen van accountantsorganisaties. Deze informatie is niet publiek toegankelijk waardoor het lastig is om deze onderzoeken te herhalen.

41. Messier, Martinov-Bennie en Eilifsen 2005, p. 157 e.v.

42. Levitt 1998, p. 16.

43. Messier, Martinov-Bennie en Eilifsen 2005, p. 170 respectievelijk p. 163.

44. NBA 2015, p. 7.

minder grote accountantsorganisaties.⁴⁵ In empirische onderzoeken op basis van publiek beschikbare informatie naar materialiteit werd veelal gebruik gemaakt van de financiële verslaggeving van vennootschappen en andere publiek beschikbare gegevens als beurskoersen en wijzigingen in verslaggevingsstandaarden.⁴⁶ Van Nieuw Amerongen en Van Batenburg publiceerden in 2010 een studie naar de vaststelling van de materialiteit in de verschillende fasen van de wettelijke controle en concludeerden dat er in de Nederlandse praktijk grote variatie bestaat in de omvang van de gehanteerde materialiteit.⁴⁷ Tevens benoemden zij het risico dat de variatie in de praktijk (verder) kan toenemen door de nadruk die in de accountantscontrolestandaarden ligt op de professionele oordeelsvorming van de accountant.⁴⁸

Sinds de invoering van de uitgebreide accountantsverklaring is er meer informatie over de controlewerkzaamheden beschikbaar gekomen wat gebruikt kan worden in wetenschappelijk onderzoek.⁴⁹ Abma, die zich eerder al als voorstander van een meer informatieve accountantsverklaring uitsprak, besteedde in zijn jaarlijkse kroniek van het seizoen van algemene vergaderingen aandacht aan de uitgebreide accountantsverklaring.⁵⁰ In het seizoen 2014 concludeerde Abma dat in de uitgebreide accountantsverklaring bij de jaarrekening van beursvennootschappen in boekjaar 2013 met name informatie over de aanpak en reikwijdte van de controlewerkzaamheden en beschrijving van het door de accountant gehanteerde materialiteit ontbrak.⁵¹ De informatie in de accountantsverklaringen bij de jaarrekeningen van Nederlandse beursvennootschappen in boekjaar 2014 over de door de accountant tijdens de uitvoer van de controlewerkzaamheden gehanteerde materialiteit was niet volledig, concludeerde Abma. Abma merkte voorts op dat er verschillende benchmarks gehanteerd werden, dat er ‘vrij grote verschillen tussen vennootschappen en ook tussen brancheleden’ waarneembaar waren en dat de hoogte van de materialiteit niet extreem was in de zin dat zij aanleiding gaf voor veel vragen op de algemene vergadering.⁵² Deze beschrijvingen vragen in mijn optiek om

45. Blokdijk e.a. 2003, p. 307.

46. Zie Messier, Martinov-Bennie en Eilifsen 2005, en de literatuurverwijzingen die zij maken op p. 163-170.

47. Van Nieuw Amerongen en Van Batenburg 2010 p. A 4050-5.

48. Van Nieuw Amerongen en Van Batenburg 2010 p. A 4050-31.

49. Voor de wetenschap heeft de uitgebreide accountantsverklaring voordelen omdat meer informatie beschikbaar is om te gebruiken in onderzoek en onderzoeken beter verifieerbaar zijn omdat de informatie publiek beschikbaar is.

50. Zie Abma 2013.

51. Abma 2014, p. 613. In boekjaar 2013 werd de uitgebreide accountantsverklaring getest en was er nog geen verplichting tot toepassing ervan.

52. Abma 2015, p. 537.

nadere toelichting op de exacte omvang van de door Abma waargenomen verschillen tussen vennootschappen, brancheleden en hoogte van de gehanteerde materialiteit. Het gebrek aan vragen van aandeelhouders op de algemene vergadering lijkt echter een indicatie dat toelichting op de door de accountant gehanteerde materialiteit door de aandeelhouder niet als meest prangende onderdeel van de accountantsverklaring gezien wordt.⁵³ Blijkens de uitingen van Eumedion hebben beleggers de uitgebreide accountantsverklaring positief ontvangen.⁵⁴ Met betrekking tot de kwantitatieve informatie over de materialiteit in de uitgebreide accountantsverklaring werd wel opgemerkt dat nadere toelichting ter verduidelijking van de cijfers noodzakelijk is.⁵⁵ Ook de NBA constateerde dat er slechts een geringe toelichting wordt gegeven op het gebruik van benchmarks en kwalitatieve aspecten van materialiteit in de accountantsverklaring.⁵⁶

De informatie die de accountant in de accountantsverklaring opneemt, is sterk toegenomen over tijd. De accountantsverklaring bevat niet alleen meer informatie over de gecontroleerde vennootschap maar ook over de controlewerkzaamheden. Het is dan ook nauwelijks voorstelbaar dat de accountantsverklaring die thans meerdere pagina's beslaat rond het jaar 1900 in zijn meest eloquente vorm uit niet meer dan een handtekening van de accountant bestond.⁵⁷ Gegevens over de door de accountant tijdens de controle gehanteerde materialiteit maken onderdeel uit van de uitgebreide accountantsverklaring. Door de jaren heen is er veelvuldig onderzoek naar materialiteit gedaan. Het beeld dat uit deze onderzoeken is ontstaan is dat veel factoren invloed (kunnen) uitoefenen op de totstandkoming van de materialiteit. Voorbeelden van deze factoren zijn de organisatie waarbinnen de accountant werkzaam is alsmede de vennootschap die accountant controleert en de leeftijd en ervaring van de accountant. Door de invoering van de uitgebreide accountantsverklaring is aanvullende informatie over controlewerkzaamheden en de door de accountant gehanteerde materialiteit publiek beschikbaar geworden. De toegankelijkheid van deze informatie draagt bij aan de

53. Dit is op zichzelf een opvallende bevinding omdat materialiteit in de wetenschap als indicator van kwaliteit gezien wordt.

54. Deze positieve houding vloeide voort uit de aanvullende informatie uit de accountantsverklaring die beleggers betrokken kan worden in de besluitvorming rondom hun stemgedrag op de algemene vergadering bijvoorbeeld met betrekking tot decharge van bestuurders en commissarissen en (her)benoeming van de accountant Eumedion 2013, p. 2.

55. Eumedion 2014, p. 1.

56. NBA 2015, p. 7.

57. Zeff, Buijink en Camfferman 1999, p. 526.

totstandkoming van onderzoek en de verifieerbaarheid ervan. Op basis van materialiteitsgegevens uit de uitgebreide accountantsverklaring kan een oordeel gevormd worden over de professionele oordeelsvorming van de accountant bij het vaststellen van de materialiteit. En indien materialiteitsgegevens over meerdere jaren beschikbaar zijn, kunnen deze gegevens tevens een indicatie geven van de ontwikkeling van materialiteit en diepgang van de controlewerkzaamheden. Voor de gebruiker van de jaarrekening vormt de accountantsverklaring een van de bronnen waarop hij de door de accountant uitgevoerde controle kan beoordelen. De materialiteitsgegevens uit de accountantsverklaring bevatten informatie over de door de accountant uitgevoerde controlewerkzaamheden. De materialiteitgegevens kunnen ook bijdragen aan het oordeel dat de gebruiker vormt over de kwaliteit van de controlewerkzaamheden en daaruit voortvloeiende accountantsverklaring. De materialiteitsgegevens uit de accountantsverklaringen van OOB's uit de boekjaren 2014 t/m 2017 vormen het uitgangspunt van het onderzoek dat centraal staat in paragraaf 8.4. De informatiewaarde van de materialiteitsgegevens licht ik in de volgende paragraaf nader toe.

8.3 Waarom materialiteit informatie verschaft over kwaliteit

De uitgebreide accountantsverklaring bevat onder andere gegevens over, en een toelichting op, de materialiteit. De materialiteit wordt door de accountant in de accountantsverklaring uitgedrukt in een bedrag en is veelal gebaseerd op een percentage van een benchmark. Deze benchmark is een grootheid uit de jaarrekening zoals het eigen vermogen of het balanstotaal ten opzichte waarvan de accountant beoordeelt of informatie materieel is.⁵⁸ Veel voorkomende benchmarks zijn winst voor belasting of een variatie hierop, het eigen vermogen en het balanstotaal.⁵⁹

De materialiteit geeft de gebruiker van de jaarrekening inzicht in welke posten door de accountant gecontroleerd worden. Om inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling van de materialiteit dient de materialiteit altijd in samenhang met (het percentage van) de benchmark gezien te worden. Indien de materialiteitsgegevens los van elkaar gezien worden kan een onjuist beeld ontstaan van de diepgang van de controle. Immers indien de materialiteit lager is dan het voorgaande jaar, kan de impressie gewekt worden dat het onderzoek van de accountant meer diepgang vertoont. Dit is echter niet het geval indien de omvang van de gebruikte benchmark is afgenomen. Anders gezegd, er kan

58. De Bos 1996, p. 48.

59. Zie NBA 2015, p. 7 en De Bos 1996, p. 48.

sprake zijn van een absolute afname van materialiteit terwijl de materialiteit in werkelijkheid gelijk is gebleven of zelfs is toegenomen. De relatieve waarde van de materialiteit is derhalve belangrijker dan de absolute waarde ervan. Indien er meerdere boekjaren van een gelijke benchmark gebruikt wordt gemaakt is vergelijking van de materialiteit over de tijd mogelijk. Door de materialiteit over verschillende boekjaren te vergelijken kan inzicht worden verkregen in de ontwikkeling van de diepgang van de controlewerkzaamheden van de accountant. Zie bijlage F voor een nadere toelichting op de vergelijkbaarheid van de materialiteit over de tijd aan de hand van een voorbeeld.

Met de ontwikkeling van kwaliteitsbevorderende maatregelen voor accountantsorganisaties beogen wet- en regelgevers gerechtvaardigd vertrouwen te herstellen en de kwaliteit van de controle te verbeteren. Effectieve kwaliteitsbevorderende wetgeving zou dan ook moeten leiden tot een lagere materialiteit. Op basis van de in paragraaf 8.2. besproken literatuur verwacht ik dat de materialiteit verandert bij een verandering van accountantsorganisatie en/of accountant en dat de materialiteit tussen OOB's uiteenloopt. De accountant maakt immers gebruik van zijn professionele oordeel – waarin enige mate van subjectiviteit schuilgaat – bij het vaststellen van de materialiteit en wordt daarbij, onder andere, beïnvloed door de accountantsorganisatie waarbinnen hij werkzaam is. De Big-4 accountantsorganisaties zullen naar verwachting – zie paragraaf 6.2. – het overgrote deel van de wettelijke controles van de in dit onderzoek betrokken OOB's uitgevoerd hebben. Ik verwacht dat bij roulatie van account(sorganisatie) de materialiteit na roulatie lager ligt. De accountant controleert in de laatstejaarscontrole mogelijk minder streng wat een prikkel kan vormen voor de nieuwe accountant om met meer diepgang te controleren.⁶⁰ Met betrekking tot de benchmark is de verwachting dat 'winst voor belasting' het meest gebruikt wordt. Tenslotte verwacht ik gezien de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen dat de door de accountant gegeven transparantie in bijvoorbeeld de toelichting op bijvoorbeeld wijzigingen of vaststellingen van materialiteit en controlewerkzaamheden in de accountantsverklaring toeneemt gedurende de onderzochte periode.⁶¹

60. Hijink, de Jong en In 't Veld, 2018, p. 15.

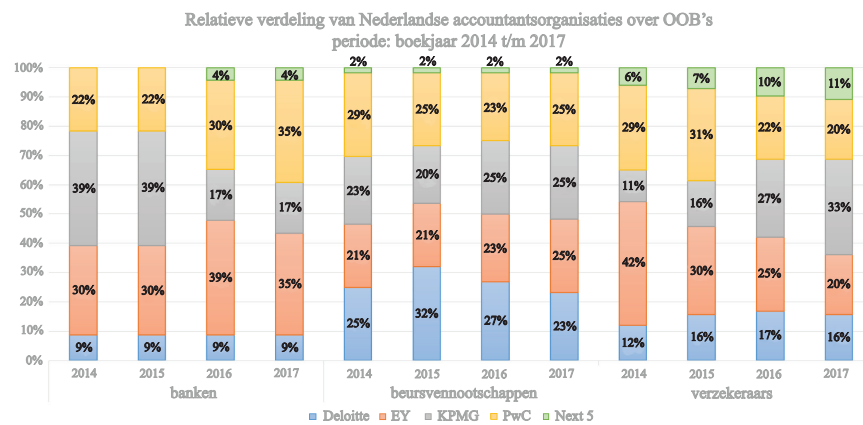
61. Deze verwachtingen komen deels voort uit de onderzoeksresultaten van NBA 2015, p. 7. Zie nader paragraaf 5.4.

HOOFDSTUK 8

8.4 De controle van OOB's in de periode 2014 t/m 2017 door Nederlandse accountantsorganisaties nader bezien

8.4.1 Inzicht in de verdeling van de controlemarkt van wettelijke controles van OOB's over tijd

In dit onderzoek maak ik gebruik van de jaarlijkse financiële verslaggeving van OOB's over de boekjaren 2014 t/m 2017.⁶² In deze paragraaf geef ik inzicht in de relatieve en absolute verdeling door de tijd van accountantsorganisaties over de in dit onderzoek betrokken OOB's en ga achtereenvolgens in op de banken, beursvennootschappen en verzekeraars. Figuur 14 bevat een visuele weergave van de relatieve verdeling van Nederlandse accountantsorganisaties over de OOB's gedurende de boekjaren 2014 t/m 2017. Een schematische weergave van de absolute verdeling van Nederlandse accountantsorganisaties over de OOB's gedurende de boekjaren 2014 t/m 2017 is opgenomen in bijlage G.



Figuur 15

In totaal zijn er 23 banken, 56 beursvennootschappen en 83 verzekeraars in het onderzoek betrokken. EY en KPMG namen in boekjaar 2014 en 2015 gezamenlijk bijna 70% van de wettelijke controles van de in het onderzoek betrokken banken voor hun rekening en PwC en Deloitte de resterende 30%. In boekjaar 2016 verandert dit door toetreding van BDO als niet-Big-4 accountantsorganisatie.⁶³ Tevens verandert dan de verdeling van de Big-4 accountantsorganisaties

62. Zie voor een nadere toelichting op de methodologie en in het onderzoek betrokken vennootschappen paragraaf 3.2. en bijlage B.

63. In boekjaar 2016 en 2017 controleert BDO de Brand New Day Bank N.V. (voorheen Allianz Nederland Asset Management B.V.).

over de banken, KPMG verliest marktaandeel, terwijl EY en PwC marktaandeel winnen. Ook de beursvennootschappen worden gedurende de boekjaren 2014 tot en met 2017, op één vennootschap na, allemaal gecontroleerd door Big-4 accountantsorganisaties.⁶⁴ De wettelijke controles van de beursvennootschappen zijn gedurende de vier onderzochte boekjaren evenwichtig verdeeld over de Big-4 accountantsorganisaties. Elk van de Big-4 accountantsorganisaties is verantwoordelijk voor ongeveer 25% van de wettelijke controles van de in het onderzoek betrokken beursvennootschappen. Bij de in het onderzoek betrokken verzekeraars verrichten naast de Big-4 accountantsorganisaties, ook BDO en Mazars controlewerkzaamheden.⁶⁵ Bij de in het onderzoek betrokken verzekeraars neemt het marktaandeel van EY af van 42% in boekjaar 2014 tot 20% in boekjaar 2017. KPMG groeit van 11% in boekjaar 2014 naar 33% in boekjaar 2017.

De verdeling van controles van de OOB's over de accountantsorganisaties is in boekjaar 2017 is evenwichtiger dan in boekjaar 2014. De Big-4 accountantsorganisaties nemen in boekjaar 2017 allemaal een ongeveer gelijk deel van de wettelijke controles van de in het onderzoek betrokken OOB's voor hun rekening. Dat de Big-4 accountantsorganisaties het merendeel van de in het onderzoek betrokken OOB's controleren is weinig verrassend. Zo vertoont de meest recente marktanalyse van de AFM een overeenkomstig beeld.⁶⁶ Dat het aandeel van de Big-4 accountantsorganisaties bij controlewerkzaamheden van OOB's groot is komt onder meer door de complexiteit en omvang van zowel de OOB's als de Big-4 accountantsorganisaties. Mogelijk speelt ook reputatie een rol bij de keuze van een OOB voor een Big-4 accountantsorganisatie. Dit idee werd ook bevestigd tijdens de rondetafelbijeenkomst die in het kader van het proefschrift met afgevaardigden uit de accountantssector is gehouden. De deelnemers merkten op dat zij de indruk hadden dat commissarissen zich bewust lijken van een afbreukrisico bij het benoemen van een accountantsorganisatie. Het afbreukrisico wordt geacht kleiner te zijn

64. Value8 N.V. werd van boekjaar 2014 t/m boekjaar 2016 gecontroleerd door Mazars. Accon is de accountant van Value8 N.V. in boekjaar 2017.

65. Hoewel de Big-4 accountantsorganisaties ruim 90% van de controles van de in het onderzoek betrokken verzekeraars verrichten is er een lichte stijging waarneembaar in het aandeel van de niet Big-4 accountantsorganisaties van 6% in boekjaar 2014 naar 11% in boekjaar 2017.

66. Big-4 accountantsorganisaties verzorgen ruim 50% van de wettelijke controles en ruim 90% van de controles van OOB's. Zie respectievelijk AFM 2015a, p. 12 en AFM 2013 p. 5 (voetnoot 2). Zie nader paragraaf 6.2.

HOOFDSTUK 8

bij de keuze voor een grotere accountantsorganisatie, tevens is het gemakkelijker de keuze voor een Big-4 accountantsorganisatie te verantwoorden naar de aandeelhouders in geval van problemen.⁶⁷

Een overzicht van de roulaties van de accountantsorganisaties bij de in het onderzoek betrokken OOB's staat in tabel 3. In boekjaar 2016 vinden de meeste wisselingen plaats, zo wisselen 69,6% van de in het onderzoek betrokken banken van accountantsorganisatie en is dat bij de in het onderzoek betrokken beursvennootschappen en verzekeraars zo'n 35,7% respectievelijk 22,9%.

Tabel 3: Roulaties van OOB-accountantsorganisaties

Roulaties van OOB-accountantsorganisaties						
	Banken		Beursvennootschappen		Verzekeraars	
	procentueel	absoluut	procentueel	absoluut	procentueel	absoluut
2015	0,0%	0	30,4%	17	18,1%	15
2016	69,6%	16	35,7%	20	22,9%	19
2017	4,3%	1	5,4%	3	8,4%	7

Gezien de (anticipatie op de) inwerkingtreding van de verplichte roulatie van accountantsorganisaties op grond van art. 24b Wta ligt de hoeveelheid wisselingen van accountantsorganisaties in boekjaar 2015 en 2016 in lijn der verwachting.⁶⁸ Boonzaaijer, Van der Lecq en Van Veldhuizen hebben voorspellend onderzoek uitgevoerd naar de effecten en implicaties van de roulatie van accountantsorganisaties bij banken en verzekeraars.⁶⁹ Zij uitten in 2014 het vermoeden dat er mogelijk problemen voor OOB's konden ontstaan met het vinden van een geschikte accountantsorganisatie omdat niet elke accountantsorganisatie geschikt is voor het uitvoeren van de controlewerkzaamheden in de financiële sector.⁷⁰ Overigens heeft de verplichting tot roulatie van de accountantsorganisaties voor de in dit onderzoek betrokken OOB's vooral een

67. Dat commissarissen en dan met name leden van de auditcommissie in de praktijk een steeds belangrijkere rol spelen bij de selectie van de accountant onderkent ook Van der Veer tijdens het Van der Heijdencongres 2017. Zie voor zijn uitgewerkte voordracht Van Solinge e.a. 2018, p. 13 e.v. en voor bespreking van zijn voordracht Bootsma en Eijkelenboom 2018.

68. Dit signaleer ik eerder in Eijkelenboom 2015, p. 83. Zie in gelijke zin Boonzaaijer, Van der Lecq en Van Veldhuizen 2014, p. 331 en Kevelam, Ter Hoeven en Brouwer 2017, p. 414.

69. Boonzaaijer, Van der Lecq en Van Veldhuizen 2014.

70. Boonzaaijer, Van der Lecq en Van Veldhuizen 2014, p. 331.

verschuiving van Big-4 accountantsorganisaties opgeleverd, en in zeer beperkte mate toetreding van overige OOB-accountantsorganisaties. Om de drempel voor de overige OOB-accountantsorganisaties te verlagen om toe te treden tot de markt voor wettelijke controles heeft de chief executive Haddrill van The Institute of Chartered Accountants in England and Wales ('ICAEW') in het Verenigd Koninkrijk recent een lans gebroken voor het openbreken van de markt door het aantal wettelijke controles van beursvennootschappen dat de Big-4 accountantsorganisaties voor hun rekening nemen te maximeren.⁷¹ In Nederland zal met de verwachte uitbreiding van het OOB-begrip mogelijk meer ruimte voor de overige OOB-accountantsorganisaties op de markt voor wettelijke controles van OOB's komen.⁷² Naast de wisselingen van accountantsorganisatie dient ook de extern accountant bij een OOB na vijf aaneengesloten boekjaren te rouleren.⁷³

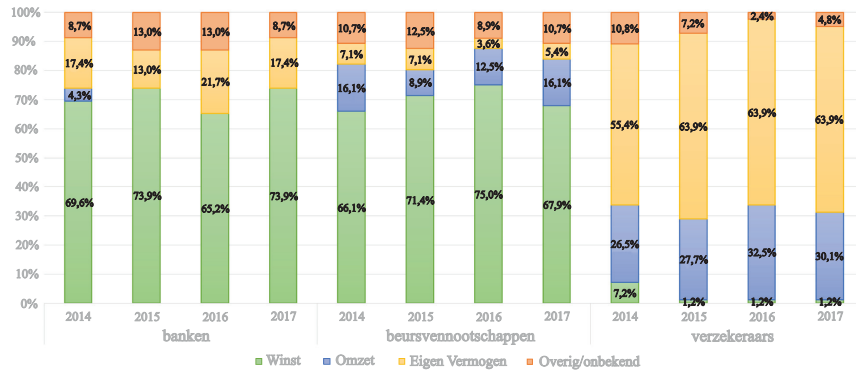
8.4.2 *Inzicht in de door de Nederlandse accountantsorganisaties gehanteerde materialiteit bij OOB's over tijd*

Uit de accountantsverklaringen van de in het onderzoek betrokken OOB's heb ik de materialiteit, benchmark en de toelichting op de materialiteit geselecteerd.⁷⁴ De gegevens over de materialiteit heb ik, in navolging van het NBA onderzoek, onderverdeeld in vier categorieën te weten (i) winst voor belasting⁷⁵ (ii) eigen vermogen (iii) omzet en (iv) overig.⁷⁶ De materialiteit is alleen met elkaar vergeleken indien de benchmark over ten minste twee

-
71. Dit voorstel van de ICAEW kwam in de nasleep van het Carrillion schandaal waarbij eerder door de Financial Reporting Council ook al werd opgeroepen tot onderzoek naar de mogelijkheden om de Big-4 accountantsorganisaties te splitsen om *audit only* organisaties te creëren. <https://economia.icaew.com/news/march-2018/frc-wants-inquiry-into-breaking-up-big-four>
72. Zie paragraaf 2.4. voor een toelichting op de verwachte uitbreiding van het OOB-begrip.
73. Art. 24 Wta jo. art. 28 en 19a Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO).
74. De absolute weergegeven materialiteit wordt in het merendeel van de accountantsverklaringen in Euro's weergegeven, een enkele keer in Dollars of Ponden. Om de vergelijkbaarheid te bevorderen zijn de bedragen omgerekend naar Euro's.
75. In de categorie 'winst voor belasting' vallen ook variaties van winst op belasting zoals *earnings before interest and tax* ('EBIT') en *earnings before interest, tax, depreciation and amortization* ('EBITDA').
76. In de categorie overig valt bijvoorbeeld *interest margin* en balanstotaal. De categorie overig is niet meegenomen in verband met de grote verscheidenheid van de data in deze categorie waardoor vergelijkingen binnen de categorie niet mogelijk zijn.

HOOFDSTUK 8

boekjaren gelijk is. Een volledig overzicht van de materialiteitsgegevens van de in het onderzoek betrokken OOB's is opgenomen in bijlage H. In deze paragraaf licht ik de bevindingen uit accountantsverklaringen nader toe.

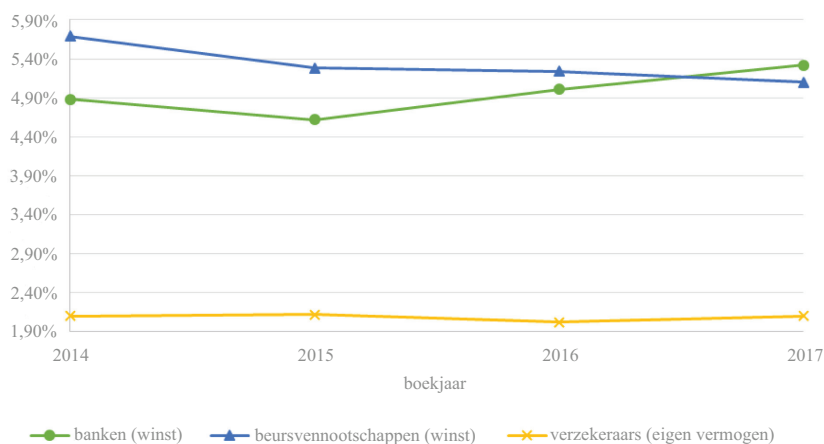


Figuur 16: Overzicht relatieve gebruik benchmark bij OOB's tijdens boekjaar 2014 t/m 2017

Figuur 15 bevat een overzicht van het gebruik van de door de accountant gebruikte benchmarks bij de verschillende in het onderzoek betrokken OOB's. De meest voorkomende benchmark bij de in het onderzoek betrokken banken en beursvennootschappen is 'winst voor belasting'. Bij de in het onderzoek betrokken verzekeraars is 'eigen vermogen' de meest gebruikte benchmark. Bij verzekeraars en beursvennootschappen wordt ook de benchmark 'omzet' relatief veel gebruikt, bij banken komt naast winst ook de categorie 'eigen vermogen' relatief vaak voor.⁷⁷

77. Met de benchmark 'omzet' wordt bij verzekeraars verwezen naar de premieopbrengsten van de verzekeraar.

DE UITGEBREIDE ACCOUNTANTSVERKLARING



Figuur 17: Ontwikkeling in gemiddelde materialiteit van de meest gebruikte benchmark

Figuur 16 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de meest gebruikte benchmark van de OOB's gedurende de boekjaren. De gemiddelde materialiteit van 'winst voor belasting' bij de in het onderzoek betrokken beursvennootschappen vertoont een dalende trend van 5,69% in boekjaar 2014 naar 5,10% in boekjaar 2017.⁷⁸ Bij de banken stijgt de gemiddelde materialiteit van 'winst voor belasting' na boekjaar 2015 tot 5,32% in boekjaar 2017.⁷⁹ De gemiddelde materialiteit van 'eigen vermogen' van de in het onderzoek betrokken verzekeraars schommelt in de vier boekjaren rond de 2,00% en is in boekjaar 2017 gelijk aan boekjaar 2014.

78. Deze dalende gemiddelde materialiteit van de benchmark winst bij de beursvennootschappen heb ik nader bestudeerd en uitgesplitst voor de Big-4 accountantsorganisaties. Dat onderzoek is gepubliceerd in Eijkelenboom 2019. Ik vond dat de materialiteit die de verschillende Big 4-accountantsorganisaties hanteerden in boekjaar 2014 meer van elkaar verschilde dan in boekjaar 2017. "Zo hanteerden Deloitte, KPMG, PwC en EY in boekjaar 2014 een gemiddelde materialiteit over de in het onderzoek betrokken beursvennootschappen van respectievelijk 7.7 %, 5.9 %, 4.7 % en 3.8 %. In boekjaar 2017 was dit, 6.0 %, 5.0 %, 5.0 % en 4.5 %. Elke Big 4-accountantsorganisatie hanteerde in boekjaar 2017 een gemiddelde materialiteit bij de in het onderzoek betrokken beursvennootschappen die dichterbij de 5 % lag dan in boekjaar 2014. Mogelijk draagt transparantie over de materialiteit in de controleverklaring bij aan het uniformeren van de materialiteit over de tijd." (Eijkelenboom 2019).

79. De gemiddelde materialiteit in boekjaar 2016 en 2017 wordt in sterke mate beïnvloed door één van de banken waarvan de materialiteit 10% is. Zonder deze waarneming is de gemiddelde materialiteit in boekjaar 2016, 4,64%, en in boekjaar 2017 5,01%.

HOOFDSTUK 8

De gemiddelde benchmark van ‘winst voor belasting’ is lager bij de in het onderzoek betrokken beursvennootschappen die wisselen van accountant en/of accountantsorganisatie dan bij de beursvennootschappen waarbij geen verandering van accountant en/of accountantsorganisatie is. Hoewel de mediaan van de categorie ‘winst voor belasting’ gedurende de vier boekjaren op 5,00% blijft neemt de spreiding van de waarnemingen af doordat de laagst waargenomen materialiteit stijgt gedurende de vier boekjaren.⁸⁰ Anders dan bij de in het onderzoek betrokken beursvennootschappen, ligt de gemiddelde materialiteit bij de in het onderzoek betrokken banken na een wissel van accountantsorganisatie en accountant in boekjaar hoger dan bij de banken waarvan de accountantsorganisatie en accountant gelijk blijven.⁸¹ In boekjaar 2017 is de gemiddelde materialiteit van een in het onderzoek betrokken bank bij een wissel van accountantsorganisatie of accountant lager. Bij de in het onderzoek betrokken verzekeraars ligt de gemiddelde materialiteit in geval van een wissel van een accountantsorganisatie of accountant lager dan wanneer er geen sprake is van een wissel van accountantsorganisatie of accountant.⁸²

Bij gelijkblijvende omstandigheden zou de materialiteit in theorie onveranderd blijven, ook in geval van wisseling van de accountant of accountantsorganisatie. De gebruiker van de jaarrekening is immers het uitgangspunt voor de accountant bij het bepalen van de materialiteit en de gebruiker verandert niet. Doordat de professionele oordeelsvorming van de accountant een belangrijke rol speelt bij de totstandkoming van de materialiteit en de accountant zowel kwantitatieve als kwalitatieve elementen dient mee te wegen, ligt het in de verwachting dat er in de praktijk verschillen ontstaan in de gehanteerde materialiteit over de jaren en tussen accountants en accountantsorganisaties. Een verandering van materialiteit zal dan ook vooral bij een wisseling van accountantsorganisatie voorkomen. Een wijziging van het percentage dat behoort bij de benchmark waarop de materialiteit is gebaseerd is daarbij waarschijnlijker dan een verandering van benchmark. Uit het literatuuronderzoek volgt dat de meest gebruikte benchmark ‘winst voor belasting’ is, en dat het

80. Zie voor details over de benchmark ‘omzet’ en ‘eigen vermogen’ van de in de in het onderzoek betrokken beursvennootschappen bijlage H.

81. Voor details over de benchmarks ‘omzet’ en ‘eigen vermogen’ van de in de in het onderzoek betrokken banken verwijs ik naar bijlage H in verband met de geringe hoeveelheid waarnemingen.

82. Voor details over de benchmark ‘winst voor belasting’ van de in de in het onderzoek betrokken verzekeraars verwijs ik naar bijlage H in verband met de geringe hoeveelheid waarnemingen.

gebruik van andere benchmarks beperkter is.⁸³ Dit beeld wordt bevestigd in het onderzoek naar de accountantsverklaringen.⁸⁴ De benchmarks bij de OOB's vertonen veranderingen in de praktijk.⁸⁵ Bij de keuze voor de benchmark wordt in de accountantsverklaring een toelichting verstrekt. Een voorbeeld is Fugro N.V. waar in de accountantsverklaring bij de jaarrekening uit boekjaar 2016 wordt opgemerkt dat de benchmark veranderd is van 'winst' naar 'omzet' in verband met de volatiliteit van de bedrijfsresultaten.

In de praktijk kiest de accountant de geschikte benchmark en bepaalt hij vervolgens het bijpassende percentage. In de praktijk ligt dit percentage tussen de 0 en 10% van de benchmark.⁸⁶ Bij de benchmark 'winst' schommelt de gemiddelde materialiteit bij de in het onderzoek betrokken OOB's over de vier onderzochte boekjaren rond de 5%, bij 'omzet' en 'eigen vermogen' schommelt dat gemiddelde respectievelijk rond de 1% en de 2%. Bij de in het onderzoek betrokken beursvennootschappen en verzekeraars neemt de gemiddelde materialiteit gedurende de onderzochte periode af bij de meest gebruikte benchmark.⁸⁷ Zo daalt de gemiddelde materialiteit van 'winst' bij de in het onderzoek betrokken beursvennootschappen van 5,7% in boekjaar 2014 naar 5,1% in boekjaar 2017.⁸⁸ Deze bevindingen duiden erop dat de diepgang van de controlewerkzaamheden toeneemt. Dat zou een indicatie voor een toename van de kwaliteit van de controlewerkzaamheden kunnen zijn. De afname van de gemiddelde materialiteit over tijd is in lijn met het beoogde effect van de kwaliteitsbevorderende maatregelen om de kwaliteit van de controlewerkzaamheden te bevorderen. Wanneer in de ontwikkeling van de materialiteit rekening wordt gehouden met de roulaties van accountantsorganisaties en externe

83. NBA 2015, p. 7.

84. Bij de in het onderzoek betrokken verzekeraars wordt naast de benchmark 'winst voor belasting' ook de benchmark 'omzet' door ongeveer een derde van de in het onderzoek betrokken verzekeraars gebruikt. Bij de in het onderzoek betrokken banken maakt ongeveer een vijfde gebruik van de benchmark 'eigen vermogen'.

85. Bij 6 van de 23 in het onderzoek betrokken banken, 20 van de 56 in het onderzoek betrokken beursvennootschappen en 22 van de 83 in het onderzoek betrokken verzekeraars wordt er één of meerdere keren van benchmark gewisseld tijdens de vier boekjaren. In het merendeel van de gevallen viel de wissel van benchmark samen met een verandering van de accountantsorganisatie en/of accountant.

86. Amiram e.a. 2017, p. 7. Zie voorts bijlage H voor de materialiteitsgegevens van de in dit onderzoek betrokken OOB's.

87. Voor beursvennootschappen is dat 'winst', voor de verzekeraars 'eigen vermogen'.

88. Zie bijlage H. De mediaan van de door beursvennootschappen gehanteerde materialiteit blijft gedurende de vier boekjaren gelijk. De spreiding van de waarnemingen neemt af doordat de laagst waargenomen materialiteit stijgt gedurende de vier boekjaren, terwijl de hoogste materialiteit gelijk blijft en in boekjaar 2017 daalt.

HOOFDSTUK 8

accountants blijkt dat de gemiddelde materialiteit van de meest gebruikte benchmarks bij de in het onderzoek betrokken OOB's na wisseling van de accountantsorganisatie gedurende de gehele onderzoeksperiode lager is dan wanneer er geen wisseling plaatsvindt. Deze waarneming is in lijn met de hiervoor door mij geuite verwachting. Een gemiddeld lagere materialiteit na roulatie impliceert een grotere diepgang bij de controlewerkzaamheden door de (nieuwe) accountantsorganisatie en/of accountant. Voor deze waarneming zijn verschillende verklaringen mogelijk.

Zo zou de door de accountant gehanteerde materialiteit onderdeel kunnen zijn van de besluitvorming rondom de benoeming van een nieuwe accountant door de auditcommissie wat de accountantsorganisatie een prikkel zou kunnen geven tot het aanbieden van een lage(re) materialiteit (dan de voorganger). Binnen elke accountantsorganisaties bestaan richtsnoeren die de accountant bij de bepaling van materialiteit gebruikt. De auditcommissie zou op basis van de materialiteitsgegevens de beoogde diepgang van de controlewerkzaamheden van de verschillende accountantsorganisaties met elkaar kunnen vergelijken. Voorts zou de audit commissie de materialiteitsgegevens in relatie tot de audit fee kunnen bezien. De audit commissie kan daarmee inzicht verkrijgen in de meest optimale verhouding tussen diepgang en kosten van de controlewerkzaamheden. Een andere reden voor de dalende materialiteit kan zijn dat de auditcommissie de materialiteit meeweegt met het oog op het verkleinen van reputatie of aansprakelijkheidsrisico's bij constatering van eventuele fouten. Door de uitgebreide accountantsverklaring verstrekken accountants meer informatie over de controlewerkzaamheden, waardoor er meer informatie in de markt beschikbaar is over de wijze waarop en de mate van diepgang waarmee verschillende accountantsorganisaties controlewerkzaamheden verrichten. Hier vloeit mogelijk een prikkel uit voort voor accountantsorganisaties om de materialiteit aan te passen. Een verklaring voor de gemiddeld lagere materialiteit na wisseling van de accountantsorganisatie is wellicht ook dat de nieuwe accountant met (nog) meer diepgang wil controleren dan zijn voorganger om zo eventuele onnauwkeurigheden of fouten te achterhalen.

Met de uitbreiding van de accountantsverklaring beoogden wet- en regelgever bij te dragen aan het inzicht van de gebruiker van de jaarrekening in de controlewerkzaamheden. Het is daarom opmerkelijk dat de toelichting op de keuze voor de materialiteit door de accountant in vrijwel alle gevallen uit een standaardformulering bestaat. In de accountantsverklaringen van de in het onderzoek betrokken OOB's bestaat de toelichting op de door de accountant gekozen materialiteit veelal uit de volgende formulering: "op basis van onze professionele oordeelsvorming hebben wij de materialiteit voor de jaarrekening

DE UITGEBREIDE ACCOUNTANTSVERKLARING

als geheel bepaald op X EURO. Voor de bepaling van de materialiteit wordt uitgegaan van benchmark X. Wij beschouwen deze benchmark als de meest geschikte benchmark”. Door gebruik te maken van deze standaardformulering verschaft de accountant wel een beschrijving van de door hem bij de controle gehanteerde materialiteit, maar ontbreekt nadere toelichting of onderbouwing. Voor de gebruiker van de jaarrekening kan de (onderneming)specifieke toelichting echter een belangrijke informatiebron vormen over de wijze waarop de accountant zijn controlewerkzaamheden heeft verricht. Een voorbeeld van een specifieke toelichting op de materialiteit staat in de accountantsverklaring bij de jaarrekening van BAM uit 2016:

“Based on our analyses of the common information needs of users of the financial statements, we consider profit before tax the most appropriate benchmark to determine materiality. However, profit before tax has been volatile in recent years and is not yet at a representative level, given the size of the business. For this reason we considered revenues to be a more appropriate benchmark to determine the materiality. The percentage applied is 0.5 per cent, which is at the lower end of an acceptable range. This materiality is subsequently allocated to and used in the audits of the local operating companies. Since this is our first year as auditors of BAM, we also compared these actual materiality levels used in the audits of local operating companies to the materiality used by the predecessor auditor at local operating company level and noted that materiality levels are not materially different.”⁸⁹

Indien de materialiteit wijzigt kan de toelichting op deze wijziging door de accountant het inzicht dat gebruikers van de jaarrekening hebben in de controlewerkzaamheden bevorderen. En daardoor kan de toelichting mogelijk ook bijdragen aan de door de gebruiker van de jaarrekening gepercipieerde kwaliteit van de controlewerkzaamheden. De accountantsverklaring bij de jaarrekening van Koninklijke DSM N.V. in 2015 bevat een voorbeeld van aandacht van de accountant voor verandering van de materialiteit na wisseling van de accountantsorganisatie.

“Based on our professional judgment we determined the materiality for the financial statements as a whole at € 25 million (2014 EY: € 44 million). The materiality is determined with reference to profit before tax from continuing operations, before exceptional items, of which it represents 5.2%. In addition, the appropriateness of the materiality was assessed by

89. Jaarverslag Koninklijke BAM Groep N.V. 2016, p. 219.

HOOFDSTUK 8

comparing the amount to consolidated net sales from continuing operations of which it represents 0.3% (2014 EY: 0.5%). We have also taken into account misstatements and/or possible misstatements that in our opinion are material for qualitative reasons for the users of the financial statements.”⁹⁰

De accountant dient er in de toelichting wel voor te waken dat deze verhelderend werkt. Zo kan bij de toelichting op de wijziging van de materialiteit in de accountantsverklaring bij de jaarrekening van Randstad uit 2017 mogelijk onduidelijkheid bestaan over of de accountant verwijst naar de algehele materialiteit of uitvoeringsmaterialiteit.

“Based on our professional judgement we determined the materiality for the financial statements as a whole at € 50 million. The materiality is based on 6% of Income before taxes. We have also taken into account misstatements and/or possible misstatements that in our opinion are material for the users of the financial statements for qualitative reasons. In the previous year materiality was determined for the financial statements as a whole at € 30 million, based on 4% of Income before taxes. Generally, when using Income before taxes as a benchmark, a percentage is applied towards the lower end in the range of 5% to 10%. In the first two years, we worked with a reduced materiality level as we had been recently appointed. As this is our third year, we believe that current materiality level reflects what is considered important for the users of the financial statements and reflects the level of activity of the company.”⁹¹

Slechts in enkele gevallen bevat de accountantsverklaring een (summiere) ondernemingspecifieke toelichting op de wijziging van de benchmark. Een voorbeeld hiervan is Koninklijke Philips N.V. waarbij in de accountantsverklaring bij de jaarrekening van boekjaar 2016 staat dat de benchmark wisselt in verband met de afsplitsing van Philips Lighting N.V. Ook de volatiliteit van de bedrijfsresultaten dient in meerdere accountantsverklaringen – bijvoorbeeld in de accountantsverklaringen van Fugro N.V. en Koninklijke KPN N.V. – als onderbouwing van de keuze van de accountant voor benchmark.⁹²

90. Jaarverslag Koninklijke DSM N.V. 2015, p. 199.

91. Jaarverslag Randstad N.V. 2017, p. 190.

92. Hierbij is het opvallend dat een beroep op volatiliteit van de bedrijfsresultaten door accountants van verschillende accountantsorganisaties kan leiden tot de keuze voor verschillende benchmarks bij dezelfde vennootschap.

De uitgebreide accountantsverklaring bij OOB's bevat meer tekst dan zij voor de verplichte uitbreiding bevatte. Het is mijns inziens echter de vraag of de uitbreiding ook evenredig informatiever is. De toelichting op de door de accountant gehanteerde materialiteit bij de controlewerkzaamheden is in de meeste gevallen meer een beschrijving van, dan een toelichting op de keuze voor de gekozen materialiteit. Tevens valt op dat de informatie in de accountantsverklaring vooral betrekking heeft op de in dat boekjaar uitgevoerde controlewerkzaamheden en de daarbij gehanteerde materialiteit. Slechts in enkele gevallen is in de accountantsverklaring een toelichting op eventuele veranderingen ten opzichte van het vorige boekjaar opgenomen. Ook wordt in de accountantsverklaring de nadruk gelegd op de absolute waarde van de door de accountant gehanteerde materialiteit terwijl de absolute waarde met betrekking tot het inzicht in de diepgang van de controle ondergeschikt is aan de relatieve waarde van de materialiteit. Om de informatiewaarde van de accountantsverklaring (verder) te verhogen zouden accountants in de accountantsverklaring aandacht kunnen besteden aan de ontwikkeling van de materialiteit over de tijd en de accountantsverklaring van meer (op de vennootschap toegeschreven) toelichting te voorzien. Overigens is het gebruik van gestandaardiseerde formuleringen, en het ontbreken van op de vennootschap toegeschreven verklaringen begrijpelijk in het licht van het spanningsveld dat bestaat tussen de informatie die de accountant verstrekt en de aansprakelijkheidsrisico's die hij daarvoor loopt. Voorts kan beargumenteerd worden dat verdere uitbreiding van de accountantsverklaring het voor de gebruiker van de jaarrekening wellicht lastiger maakt om de werkzaamheden van de accountant te doorgronden. Desalniettemin belemmert het gebruik van standaardteksten eveneens de door wet- en regelgever beoogde vergroting van inzicht in de controlewerkzaamheden.

8.5 Conclusie

Verbetering van de kwaliteit van de wettelijke controle is een van de belangrijkste doelen van kwaliteitsbevorderende wet- en regelgeving voor accountantsorganisaties. Zijn de in Nederland ingevoerde kwaliteitsbevorderende maatregelen voor accountants en accountantsorganisaties effectief? OOB's hebben inmiddels vier boekjaren een uitgebreide accountantsverklaring in hun jaarlijkse financiële verslaggeving moeten opnemen. Voor gebruikers van de jaarrekening is daardoor meer informatie publiekelijk beschikbaar gekomen over de wijze waarop de accountant zijn controlewerkzaamheden uitvoert. Het overgrote deel van de accountantsverklaringen bij de jaarrekening van OOB's over de boekjaren 2014 tot en met 2017, is ondertekend door

HOOFDSTUK 8

een accountant die werkzaam is bij een Big-4 accountantsorganisaties. Bij de wettelijke controles bij verzekeraars is een voorzichtige toename van overige OOB-accountantsorganisaties zichtbaar. De (verwachte) uitbreiding van het OOB-begrip zal in Nederland mogelijk bijdragen aan een verdere toestroom van overige OOB-accountantsorganisaties op de markt voor wettelijke controles van OOB's. Uit de in de accountantsverklaringen opgenomen materialiteitsgegevens blijkt voor beursvennootschappen een afnemend gemiddelde van de materialiteit en een lagere materialiteit na roulatie van de accountant en/of accountantsorganisatie over tijd. Bij de overige OOB's volgt een minder eenduidig beeld uit de beoordeling van de materialiteitsgegevens uit de accountantsverklaringen, mogelijk mede door de geringe hoeveelheid waarnemingen. De bevindingen bij de beursvennootschappen bevatten een voorzichtige indicatie dat de diepgang van de controlewerkzaamheden bij de in het onderzoek betrokken beursvennootschappen gedurende de onderzoeksperiode is toegenomen. Dit is eveneens een voorzichtige aanwijzing dat de invoering van deze kwaliteitsbevorderende maatregel (positief) effect heeft.

Met de uitbreiding van de accountantsverklaring werd door wet- en regelgever beoogd het inzicht in de controlewerkzaamheden en de kwaliteit ervan te bevorderen om het vertrouwen van de gebruiker van de jaarrekening in de accountant te verstevigen. Als gevolg van de uitbreiding van de accountantsverklaring is meer informatie over de controlewerkzaamheden beschikbaar gekomen. Dit onderzoek vormt daarvan het bewijs, immers zonder de uitbreiding van de accountantsverklaring waren materialiteitsgegevens niet publiek toegankelijk geweest en had dit onderzoek niet uitgevoerd kunnen worden.

In het conceptueel model van de verwachtingskloof is het idee dat de aanvullende communicatie door de accountant in de accountantsverklaring ertoe leidt dat de verwachtingen van gebruikers van de jaarrekening over de controle (meer) in lijn komen te liggen met wat op grond van wet- en regelgeving van de accountant verwacht mag worden. Mogelijk heeft transparantie over de gehanteerde materialiteit bijgedragen aan lagere materialiteit bij beursvennootschappen in boekjaar 2017 ten opzichte van boekjaar 2014. De controles zijn mogelijk nauwkeuriger zijn geworden. De gebruiker van de jaarrekening is niet in staat te bepalen of de kwaliteit van de accountantsverklaring overeenkomt met de kwaliteit die hij op grond van de wet mag verwachten. De controlewerkzaamheden en accountantsverklaring zijn daardoor te kwalificeren als 'vertrouwensgoed'. Om de kwaliteit in te kunnen schatten, moet de gebruiker van de jaarrekening dus gebruik maken van publiek beschikbare bronnen. Met

DE UITGEBREIDE ACCOUNTANTSVERKLARING

de uitbreiding van de accountantsverklaring heeft de accountant een handvat gekregen om meer informatie over de controlewerkzaamheden aan de gebruiker van de jaarrekening te verstrekken. Door het verstrekken van de informatie draagt de accountant mogelijk bij aan verkleining van de verwachtingskloof.

De toegenomen transparantie over de controlewerkzaamheden in de accountantsverklaring en de uit de materialiteitsgegevens voortvloeiende indicatie dat de kwaliteit van de controlewerkzaamheden bij beursvennootschappen de afgelopen boekjaren is toegenomen lijken echter (nog) niet te leiden tot een (evenredige) groei van het maatschappelijk vertrouwen in de (kwaliteit van de) controlewerkzaamheden in de praktijk. De toelichting op de door de accountant gehanteerde materialiteit bij de controlewerkzaamheden is in de meeste gevallen meer een gestandaardiseerde beschrijving van, dan een (onderneming)specifieke toelichting op de keuze voor de door de accountant gehanteerde materialiteit. Voorts wordt er in de in dit onderzoek betrokken accountantsverklaringen door de accountant slechts in beperkte zin een koppeling met het voorgaande boekjaar gemaakt. Dit is op grond van wet- en regelgeving ook niet verplicht. Een verwijzing naar het voorgaande boekjaar draagt in mijn optiek echter wel bij aan het inzicht in de controlewerkzaamheden. Het toevoegen van informatie aan de accountantsverklaring dient echter weloverwogen te gebeuren, meer informatie kan voor de gebruiker van de jaarrekening namelijk ook vertroebelen in plaats van verhelderend werken. Tegelijk werkt het gebruik van standaardformuleringen in de accountantsverklaring eveneens belemmerend voor de beoogde vergroting van het inzicht in de controlewerkzaamheden. Berichtgeving in de media, publicatie van onderzoeksrapportages door de toezichthouder en juridische procedures beïnvloeden het beeld dat de gebruiker heeft van accountants. Tevens bestaat er praktisch een spanningsveld tussen de informatie die de accountant in de accountantsverklaring verstrekt en de aansprakelijkheidsrisico's die hij daarvoor loopt. Tegen deze maatschappelijke achtergrond is het begrijpelijk dat de toelichting die door de accountant in de accountantsverklaring op de controlewerkzaamheden wordt gegeven weinig ondernemingspecifiek, bondig en gestandaardiseerd is. Inzicht in en begrip van de controlewerkzaamheden is echter, mede vanwege de aard van de controlewerkzaamheden, voor de gebruiker van de jaarrekening van belang. De waarde van de accountantsverklaring kan voor de gebruiker van de jaarrekening in mijn optiek dan ook (verder) verhoogd worden door een (meer) op de vennootschap toegespitste accountantsverklaring. Wel moet gewaakt moeten worden dat het doel van de kwaliteitsbevorderende maatregelen niet uit het oog verloren wordt. Het doel is niet enkel toename van transparantie over controlewerkzaamheden, maar ook bevordering van de kwaliteit van de controlewerkzaamheden zodat de gebruiker van de jaarrekening gerechtvaardigd kan vertrouwen.

Samenvatting

Inleiding

In essentie gaat dit proefschrift over vertrouwen. Vertrouwen vormt de basis van het accountantsberoep. Het vertrouwen in accountants en accountantsorganisaties staat de laatste jaren echter wereldwijd onder druk, mede door diverse 'boekhoudschandalen'. Om het gerechtvaardigd vertrouwen in de accountant te herstellen en de kwaliteit van de controle en daaruit voortvloeiende accountantsverklaring te verbeteren is door wet- en regelgevers een scala aan nieuwe maatregelen opgesteld. De Wet toezicht accountantsorganisaties en de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties vormen hiervan een voorbeeld. De totstandkoming van kwaliteitsbevorderende wetgeving voor accountants en accountantsorganisaties vormt de aanleiding van dit promotieonderzoek.

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 daar 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.

Dit proefschrift bevat 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 deze kwaliteitsbevorderende wetgeving te evalueren.

Twee vragen staan centraal 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?

SAMENVATTING

Toelichting op het begrip kwaliteitsbevorderende wetgeving

Kwaliteitsbevorderende wetgeving is een pluriform begrip. Ik gebruik 'kwaliteitsbevorderende wetgeving' om de maatregelen opgenomen in de verschillende wetten te beschrijven die gericht zijn op de accountant of accountantsorganisatie en waarvan de doelstelling van de wet een verwijzing bevat naar de bevordering van kwaliteit van de controle (direct of indirect). Deze definitie heeft de assumptie in zich dat kwaliteitsbevorderende wetgeving meerdere doelstellingen kent. Ook roept de definitie de vraag op wat wordt bedoeld met kwaliteit.

Doelstellingen van wetgeving volgen uit de toelichting op de wetgeving. De in de toelichting op de kwaliteitsbevorderende wetgeving opgenomen doelstellingen hebben weliswaar het gemeenschappelijke kenmerk dat zij gericht zijn op kwaliteitsbevordering, maar zij zijn niet allen op dezelfde wijze verwoord. Er bestaan derhalve (nuance)verschillen tussen de doelstellingen van verschillende kwaliteitsbevorderende wetten. Daarnaast kunnen ook binnen de maatregelen opgenomen in de kwaliteitsbevorderende wet hoofd- en subdoelstellingen onderscheiden worden. Zo kan een specifiek wetsartikel uit een kwaliteitsbevorderende wet een aan het doel van de wet ondergeschikte (sub) doelstelling hebben. Voorts kan het doel van de wet of het wetsartikel nader gespecificeerd zijn in (beroeps)regelgeving.

Kwaliteit is een begrip waarvan de definitie ontbreekt in de toelichtingen op de kwaliteitsbevorderende wetgeving. Wel tracht de wetgever het kwaliteitsbegrip in de toelichting te verduidelijken door het in te kaderen bijvoorbeeld door de toevoeging dat de maatregel beoogt bij te dragen aan kwaliteit van de accountantscontrole. Accountants spreken in dat verband van auditkwaliteit of controlekwaliteit. Ook deze begrippen kennen geen eenduidige definitie. De invulling van begrip kwaliteit hangt af van het perspectief van belanghebbende.

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek valt uiteen in twee delen. Beantwoording van de eerste onderzoeksvraag staat centraal in hoofdstuk 4. In de hoofdstukken 5 tot en met 8 staat de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag centraal. In het onderzoek zijn verschillende methoden gebruikt om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen. De toelichting op deze methoden is het onderwerp van hoofdstuk 3.

Methoden van onderzoek voor deelvraag 1

In hoofdstuk 4 is gebruik gemaakt van een rechtshistorisch onderzoek om inzicht te verkrijgen in de totstandkoming en ontwikkeling van kwaliteitsbevorderende wetgeving voor accountantsorganisaties in Nederland. Het historisch onderzoek kent in tijd twee duidelijk gescheiden delen omdat accountants tot 1962 niet onderworpen waren aan wetgeving. Van vergaderjaar 1814-1815 tot en met vergaderjaar 1962-1963 zijn alle Tweede Kamerstukken die het woord ‘accountant’ bevatten onderzocht. In 1962 werd de Wet op de Registeraccountants (‘WRA’) gepubliceerd in het Staatsblad. De ontwikkelingen in de wetgeving voor accountants in de periode na totstandkoming van de WRA tot afsluiting van het onderzoek op 1 juli 2018 zijn op retrospectieve wijze onderzocht. De Wet toezicht accountantsorganisaties (‘Wta’) vormde daarbij het startpunt.

Methoden van onderzoek voor deelvraag 2

Om de doelmatigheid te kunnen toetsen is het noodzakelijk te achterhalen wat het exacte doel is van de kwaliteitsbevorderende wetgeving. Deze doelstelling verschilt echter per wet en is niet altijd even expliciet en helder verwoord. In de hoofdstukken 5 tot en met 8 licht ik daarom drie kwaliteitsbevorderende maatregelen uit die het (inter)nationaal accountantsberoep ingrijpend veranderd hebben. Deze maatregelen zijn de invoering van (i) het extern onafhankelijk toezicht op accountantsorganisaties, (ii) het stelsel van onafhankelijk intern toezicht en (iii) de uitgebreide accountantsverklaring. Deze maatregelen hebben elk een verschillend doel. Voorts zijn zij te plaatsen binnen een spectrum van meer directe naar indirecte invloed op de wettelijke controle.

De drie maatregelen beoordeel ik op doelmatigheid en doeltreffendheid vanuit theoretisch juridisch perspectief alsmede op hun werking in de praktijk. 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. Bij de beoordeling van de doelmatigheid van de kwaliteitsbevorderende wetgeving maak ik gebruik van literatuuronderzoek en enkele specifieke onderzoeksmethoden. Het onderzoek wordt nader ondersteund met inzichten uit de praktijk die zijn verkregen tijdens twee formele bijeenkomsten met relevante betrokkenen.

SAMENVATTING

In hoofdstuk 5 staat de doelmatigheid centraal van (i) het extern onafhankelijk toezicht op accountantsorganisaties, (ii) het stelsel van onafhankelijk intern toezicht en (iii) de uitgebreide accountantsverklaring. Ik bespreek en beoordeel deze kwaliteitsbevorderende wetgeving vanuit theoretisch juridisch perspectief.

De doelmatigheid en doeltreffendheid van de kwaliteitsbevorderende wetgeving vormt het onderwerp van de hoofdstukken 6 tot en met 8.

In hoofdstuk 6 beoordeel ik het extern toezicht op accountantsorganisaties. Ik maak daarvoor gebruik van en bouw voort op de inzichten uit de, mede door mijzelf, in 2014 uitgevoerde wetsevaluatie van de Wta. Voorts analyseer ik publiek beschikbare informatie over de toezichtsstrategie van de Autoriteit Financiële Markten ('AFM'), het gebruik van toezichts- en handhavingsbevoegdheden en de door de AFM gemaakte kosten.

In hoofdstuk 7 beoordeel ik het stelsel van onafhankelijk intern toezicht binnen accountantsorganisaties. Naast een literatuuronderzoek voer ik een onderzoek uit naar de statutaire bevoegdheden van de leden uit het intern toezichtorgaan van de negen accountantsorganisaties met een vergunning om organisaties van openbaar belang ('OOB's') te controleren.

In hoofdstuk 8 beoordeel ik de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgebreide accountantsverklaring. In dit hoofdstuk beoordeel ik de materialiteitsgegevens uit de accountantsverklaringen bij de jaarrekeningen van OOB's uit de boekjaren 2014 tot en met 2017.

Methodologische beperkingen

Dit onderzoek naar kwaliteitsbevorderende wetgeving voor accountantsorganisaties bevat enkele methodologische kanttekeningen. (paragraaf 3.4.) De belangrijkste hiervan zien op (i) het generaliseren van onderzoeksbevindingen, (ii) publiek beschikbare gegevens en (iii) de ontbrekende definitie van kwaliteit.

- (i) Het onderzoek richt zich op kwaliteitsbevorderende wetgeving voor Nederlandse accountantsorganisaties waardoor de onderzoeksbevindingen niet zonder meer buiten de landsgrenzen toepasbaar zijn. Voorts zijn onderzoeksbevindingen niet zonder meer te toepasbaar op beroepsreggeving.
- (ii) Het onderzoek is uitgevoerd op basis van publiek beschikbare informatie over kwaliteitsbevorderende wetgeving. Het gebruik van deze publiek beschikbare informatie heeft als nadeel dat de beschrijvingen en de daarop

gebaseerde conclusies af kunnen wijken van de werking van de kwaliteitsbevorderende wetgeving in de praktijk. Voorts is het lastig om op basis van desk research conclusies te trekken over cultuur en gebruiken binnen een accountantsorganisatie.

- (iii) Controlekwaliteit kent geen eenduidige definitie. In de kwaliteitsbevorderende wetgeving ontbreekt eveneens een heldere definitie die ertoe leidt dat kwaliteit gemeten kan worden. Ik zie kwaliteit derhalve in een breder geheel van (omgevings)factoren die kwaliteit alsmede de perceptie ervan kunnen bepalen. Conclusies uit dit promotieonderzoek dienen derhalve beschouwd te worden met inachtneming van de bredere maatschappelijke context.

Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de ontwikkeling van kwaliteitsbevorderende wetgeving voor accountantsorganisaties (onderzoeksvraag 1)

De geschiedenis van de totstandkoming van kwaliteitsbevorderende wetgeving voor de Nederlandse accountantsorganisaties start bij het ontstaan van het accountantsberoep in Nederland rond 1900. Als gevolg van schandalen en economische groei ontstond er de maatschappelijke behoefte aan accountants. Het accountantsberoep heeft zich in enkele decennia ontwikkeld van beroep tot een professie, die werd wettelijk verankerd in de WRA. Verdergaande economische groei en internationalisering droegen bij aan een toename van de omvang en complexiteit van de werkzaamheden die accountants verrichtten. Hierdoor ontwikkelden zich steeds grotere samenwerkingsverbanden van accountants. Tevens stond de wetgever toe dat accountants in de uitoefening van hun beroep zowel van de personenvennootschap als van de vennootschap met rechtspersoonlijkheid gebruik mochten maken. Deze ontwikkelingen hadden tot gevolg dat – nadat met de totstandkoming van de WRA de contouren van de accountantsprofessie zichtbaar waren gemaakt – verdere ontwikkeling van wetgeving zich steeds meer richtte op de vormgeving van de kaders waarbinnen de accountant de controle verricht.

Zowel bij de totstandkoming van wetgeving voor de accountant als voor de accountantsorganisatie werd – en wordt – het borgen van de controlekwaliteit om het publiek tegen misstanden te beschermen als uitgangspunt genomen. Gerechtaardigd vertrouwen in de accountant en de door hem uitgevoerde werkzaamheden is immers een bestaansvoorwaarde voor het beroep. Door de jaren heen zorgden schandalen en daarop volgende maatschappelijke onrust er telkens voor dat wetgeving voor het accountantsberoep onder de politieke aandacht werd gebracht. Bij de ontwikkeling van wetgeving die van toepassing

SAMENVATTING

is op de accountantsorganisatie werd de invloed van accountantsberoepsgroep door de jaren heen beduidend kleiner. Van een sturende heeft de beroepsgroep een meer volgende rol op zich genomen. De 53 maatregelen die het beroep in 2014, in navolging van de politieke vraag opstelde, en waarmee beoogd werd wetgeving te voorkomen, vormen hier een voorbeeld van. De accountant zou zich bij toekomstige ontwikkeling van wetgeving (weer) krachtiger mogen opstellen.

Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van kwaliteitsbevorderende wetgeving voor accountantsorganisaties (onderzoeksvraag 2)

In hoofdstuk 5 heb ik drie kwaliteitsbevorderende maatregelen vanuit juridisch perspectief beoordeeld en geëvalueerd, 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. Het is geen vaststaand gegeven dat de wettekst van de onderzochte kwaliteitsbevorderende wetgeving volledig juist is vormgegeven en leidt tot het bereiken van de bij de wetgeving behorende doelstellingen. Zulks mede omdat deze doelstellingen niet in heldere wettelijke bewoordingen zijn vastgelegd. De wetgeving – en de implementatie ervan in de praktijk – dient echter in haar maatschappelijke context gezien worden. In het geval van de onrustige accountantspraktijk is dat een uitdagende opgave. In hoofdstukken 6, 7 en 8 wordt naast de juridische invalshoek dan ook een ander perspectief belicht om te beoordelen of de beoogde doelstellingen van de kwaliteitsbevorderende wetgeving in de praktijk bereikt worden.

In hoofdstuk 6 beoordeelde ik de bijdrage van het AFM toezicht aan het herstel van het gerechtvaardigd vertrouwen in de accountant en de door hem ten behoeve van het publiek gegeven verklaringen alsmede de (kosten)efficiëntie van de uitvoer van de toezichtshandelingen. Het publieke toezicht is een kantelpunt in het accountantsberoep. De invoer van het toezicht als aanvulling op zelfregulering is niet alleen vanuit theoretisch perspectief te verklaren en te rechtvaardigen maar wordt in de praktijk ook als positief beschouwd. Sinds de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het toezicht als onderdeel van de evaluatie van de Wta in september 2014 is de context rondom accountantsorganisaties veranderd onder invloed van maatschappelijke gebeurtenissen en diverse wetswijzigingen. De meest in het oog springende wijziging in de bevoegdheden van de toezichthouder sinds de evaluatie van de Wta is de mogelijkheid om onderzoeksresultaten op het niveau van de individuele accountantsorganisatie openbaar te maken. De AFM heeft gebruik gemaakt van deze mogelijkheid en meermaals geconstateerd dat er sprake is

van tekortkomingen bij accountantsorganisaties. Deze rapportages en de ermee samenhangende (negatieve) berichtgeving in de media dragen bij aan de hoeveelheid informatie die beschikbaar is over de kwaliteit van accountantsorganisaties maar lijken in mindere mate bij te dragen aan het vertrouwensherstel. Voorts is het aantal formele maatregelen dat de AFM in de periode 2014 tot medio 2018 heeft genomen meer dan in de periode 2006 tot 2014.

Hoewel de transparantie over de door de AFM gehanteerde toezichtaanpak en het gebruik van formele handhavingsmiddelen is toegenomen blijft het lastig de doelmatigheid en doeltreffendheid van het toezicht af te leiden uit de publiek beschikbare informatie. In de onderzoeksresultaten van de AFM is aandacht voor best practices bij accountantsorganisaties. Tegelijk worden de doelstellingen voor de (middel)lange termijn (nog) niet (volledig) behaald en concludeert de AFM dat de kwaliteit (nog) niet op orde is. Het is dan ook onduidelijk of en in hoeverre de controlekwaliteit en gerechtvaardigd vertrouwen erin is toegenomen. Het (verder) vergroten van de transparantie van de wijze waarop de AFM toezicht houdt en de kosten die met het toezicht gemoeid zijn kan echter bijdragen aan het voorkomen van erosie van het vertrouwen in de toezichthouder mede doordat het de voorspelbaarheid van het toezicht vergroot. Rechtsbescherming van de accountantsorganisaties is een blijvend punt van aandacht in de door de AFM gebruikte toezichtaanpak. Aanbevolen wordt om het inwinnen van een onafhankelijk (derden)oordeel niet te schuwen om het risico op verschillen in interpretatie van normen te verminderen en rechtsontwikkeling te bevorderen.

In hoofdstuk 7 stond de invoer van een wettelijke verplichting tot een stelsel van intern toezicht bij de OOB-accountantsorganisaties centraal. Met deze maatregel heeft de wetgever beoogd bij te dragen de borging van het lange termijn beleid van de OOB-accountantsorganisatie. En, in lijn hiermee, een meer uniforme governance van OOB-accountantsorganisaties te creëren en de problemen die samenhangen met de maatschapsstructuur te mitigeren om de kwaliteit van de wettelijke controle te bevorderen. Op basis van informatie uit literatuur en de statuten van de OOB-accountantsorganisaties construeer ik een beeld van de praktijk om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de doelstelling te kunnen toetsen. Of het invoeren van een wettelijke verplichting tot het instellen van een intern toezichtsorgaan ook daadwerkelijk heeft geleid tot het borgen van een lange termijn beleid is op basis van publiek beschikbare bronnen lastig te constateren. Daarnaast is de desbetreffende wetgeving eerst op 1 juli 2018 van kracht geworden en is het tijdsverloop dus onvoldoende om een robuuste conclusie te trekken. Daarentegen hebben de voor mij beschikbare openbare bronnen wel inzicht verschaft in de vraag of een meer uniforme governance is gecreëerd waardoor mijn conclusies wel een onderbouwde indicatie geven van de mate waarin de beoogde doelstelling van de wetgever kan worden bereikt. Allereerst constateer ik dat uit de wetenschappelijke

SAMENVATTING

literatuur geen eenduidig negatief beeld volgt over de gevolgen van de maatschapsstructuur bij accountantsorganisaties. Voorts verschilt de juridische structuur van de Nederlandse OOB-organisaties van elkaar, net als de mate van verwevenheid van het nationale netwerk met het internationale netwerk van de accountantsorganisatie, waardoor ook de maatschapsstructuur van de OOB-accountantsorganisaties van elkaar afwijkt. Wetswijzigingen die de governance van de accountantsorganisatie beïnvloeden leiden derhalve niet per definitie tot uniforme uitkomsten. Het is dan ook aan te bevelen om geen wetswijzigingen op het gebied van governance door te voeren dan na onderzocht te hebben of de gevolgen wenselijk zijn.

De invloed die het orgaan van onafhankelijk intern toezicht bij de OOB-accountantsorganisaties kan uitoefenen hangt echter niet alleen af van de vormgeving van de taken en bevoegdheden die aan het orgaan toebedeeld worden, maar ook van de bevoegdheden van de partners. Doordat het intern toezicht ook betrekking dient te hebben op het hiërarchisch hoogste netwerkonderdeel houdt het orgaan van intern toezicht naast de accountantsorganisatie ook toezicht op de andere diensten die – veelal in separate houdstermaatschappijen – binnen het netwerk worden aangeboden. De toezichtstaak van de leden van het orgaan van intern toezicht is dus niet beperkt tot accountantsorganisatie en kwaliteit van de wettelijke controle wat kan leiden tot mogelijk conflicterende belangen die de toezichthouder bij de uitoefening van het toezicht dient af te wegen. De taken en bevoegdheden die op basis van de wet aan het orgaan van intern toezicht moeten worden toebedeeld worden door de accountantsorganisaties op verschillende wijze ingevuld in hun statuten. Uit de beoordeling van de statuten van de accountantsorganisaties blijkt dat de statuten niet in alle opzichten in overeenstemming zijn met de wet en op punten meer aansluiten bij de maatregelen van de werkgroep Toekomst Accountantsberoep. De constructie waarbij de accountantsorganisatie in haar statuten naar het reglement verwijst, is praktisch omdat het wijzigen van het reglement, anders dan de statuten, zonder notariële tussenkomst en daardoor goedkoper en sneller. Een aan de statuten onderliggend reglement maakt het de accountantsorganisatie ook makkelijker om aan (wisselende) wet- en regelgeving te voldoen.

Het is in mijn optiek niet evident dat de invoering van een orgaan van onafhankelijk toezicht bij OOB-accountantsorganisaties zal bijdragen aan verhoging van de kwaliteit van de wettelijke controle. Hoewel de invoering van het stelsel van intern toezicht niet evident doelmatig is, hoeft dat niet te betekenen dat er geen positieve effecten van de invoering uitgaan. In de praktijk kan (de aanwezigheid van) een onafhankelijk orgaan van intern toezicht bijdragen aan een nieuw perspectief. Het implementeren van maatregelen brengt in

ieder geval met zich dat de accountantsorganisaties (wederom) verplicht zijn na te denken over kwaliteit van de wettelijke controle en de wijze waarop zij dat binnen de organisatie kunnen borgen.

De uitgebreide accountantsverklaring vormde het onderwerp van hoofdstuk 8. Met de uitbreiding van de accountantsverklaring werd door wet- en regelgever beoogd het inzicht in de controlewerkzaamheden en de kwaliteit ervan te bevorderen om het vertrouwen van de gebruiker van de jaarrekening in de accountant te verstevigen. Als gevolg van de uitbreiding van de accountantsverklaring is meer informatie over de controlewerkzaamheden beschikbaar gekomen. In het conceptueel model van de verwachtingskloof is het idee dat de aanvullende communicatie door de accountant in de accountantsverklaring ertoe leidt dat de verwachtingen van gebruikers van de jaarrekening over de controle (meer) in lijn komen te liggen met wat op grond van wet- en regelgeving van de accountant verwacht mag worden. Mogelijk heeft transparantie over de gehanteerde materialiteit bijgedragen aan lagere materialiteit bij beursvennootschappen in boekjaar 2017 ten opzichte van boekjaar 2014. De controles zijn mogelijk nauwkeuriger zijn geworden. Voorts heeft de transparantie mogelijk geleid tot grotere uniformering van de gehanteerde materialiteit door Big-4 accountantsorganisaties.

De toegenomen transparantie over de controlewerkzaamheden in de accountantsverklaring en de uit de materialiteitsgegevens voortvloeiende indicatie dat de kwaliteit van de controlewerkzaamheden bij beursvennootschappen de afgelopen boekjaren is toegenomen lijken echter (nog) niet te leiden tot een (evenredige) groei van het maatschappelijk vertrouwen in de (kwaliteit van de) controlewerkzaamheden in de praktijk. De toelichting op de door de accountant gehanteerde materialiteit bij de controlewerkzaamheden is in de meeste gevallen meer een gestandaardiseerde beschrijving van, dan een (onderneming)specifieke toelichting op de keuze voor de door de accountant gehanteerde materialiteit. Het gebruik van standaardformuleringen in de accountantsverklaring kan een belemmering vormen voor de beoogde vergroting van het inzicht in de controlewerkzaamheden. De waarde van de accountantsverklaring kan voor de gebruiker van de jaarrekening in mijn optiek dan ook (verder) verhoogd worden door een (meer) op de vennootschap toegespitste accountantsverklaring.

Summary

Introduction

In essence this PhD research is about trust. Trust constitutes the base of the audit profession. Against a background of several scandals, trust in auditors and audit firms has been compromised. To recover justifiable trust in auditors and audit reports the legislator and regulator drafted legislation and professional rules. The Audit Firms Supervision Act ('Wta') and The Act on additional measures regarding Audit Firms ('Wama') are examples of this legislation. The development of quality enhancing legislation for auditors and audit firms gives rise to this PhD research.

Although quality enhancing legislation takes up an important spot in the Dutch market for statutory audits, uncertainty remains about the efficiency and the effectiveness thereof. This uncertainty not only leads to inefficient social and political discussions, it leads to regulators, audit firms and auditors that are struggling with the interpretation and execution of the legislation as well. That is why it is necessary to acquire (more) insight in the policy considerations underlying the quality enhancing legislation, as well as the functioning of the quality enhancing legislation for auditors and audit firms in practice.

This PhD thesis contains a study on quality enhancing legislation for audit firms in The Netherlands. This thesis, on the one hand, intends to provide an overview of the establishment and development of quality enhancing legislation and, on the other hand, starts with evaluating this quality enhancing legislation.

The two questions I address in this thesis are:

1. Why was quality enhancing legislation for Dutch audit firms developed?
2. To what extent is quality enhancing legislation for audit firms developed effectively and is it able to enhance audit quality in practice?

Explanation of the concept 'quality enhancing legislation'

Quality enhancing legislation is a multiform concept. I use 'quality enhancing legislation' to describe the measures included in various laws that are aimed at the auditor or audit firm and of which the aim of the law refers to the enhancement of the quality of the audit (directly or indirectly). This definition contains the assumption that quality enhancing legislations hold more than one objective. The definition also raises the question: what is meant by 'quality'?

SUMMARY

Objectives of legislation follow from the explanatory memoranda of the legislation. The objectives following from the explanation of the quality enhancing legislation have the common feature that they are aimed at quality enhancement, but they are not defined in the same way. For that reason (subtle) differences exist between the objectives of different quality enhancing pieces of legislation. Furthermore, main- and sub objectives can be distinguished from the measures in the quality enhancing legislation. A statutory article in quality enhancing legislation can contain a subordinate objective in relation to the main objective of the law. In addition, the objective of legislation or the article can be specified in professional self-regulation.

Quality is a concept of which the definition is missing in the explanatory memoranda of the quality enhancing legislation. The legislator is attempting to explain the concept of quality by further qualifications, for example with the addition that the measure intends to increase the quality of the audit. Auditors call this audit quality. Several definitions of audit quality exist. The substantiation of the concept of 'audit quality' depends on the perspective of the various stakeholders.

Layout of the thesis

The thesis is divided into two parts. Answering the first research question is the key element of chapter 4. Chapter 5 up to and including chapter 8 contain the discussion of the second research question. In this research several research methods have been used to answer the research questions. Clarification of these methods can be found in chapter 3.

Methods of research for question 1

In chapter 4 research on legal history has been used to gain insight in the creation and development of quality enhancing legislation for audit firms in the Netherlands. The historical research can be separated in two clearly separated parts because auditors were not subject to regulation until 1962. Session year 1815-1815 till session year 1962-1963, every document of the Dutch House of Representatives (in Dutch: Tweede Kamer) with the word 'auditor' in it has been researched. In 1962 the Act on certified auditors ('WRA') entered into force. The developments in the legislation on auditors after the passing of the WRA until the 1st of July 2018 have been researched in a retrospective manner. The Wra was the starting point of that research.

Methods of research for question 2

To verify the efficiency it is necessary to capture the exact objective of quality enhancing legislation. The objective differs with every law and is not always that explicit and clear. Chapters 5 to and including chapter 8 single out three quality enhancing measures that drastically changed the (inter)national audit profession. These measures are the introduction of (i) public supervision on audit firms, (ii) the system of independent internal supervision and (iii) the extensive auditor's report. These measures all have a different objective. Furthermore, they can be placed within a spectrum from more direct to indirect influence on the statutory audit.

I judge the three measures on their efficiency and effectiveness from a legal-theoretical perspective, as well as their effect in practice. I define efficiency as the theoretical suitability of a measure to reach the intended objective. Effectiveness is defined as the extent to which a quality enhancing measure had a quality enhancing effect in practice. With the assessment of the effectiveness I use literature research and some specific research methods. The research is supported by insights from practice, that have been gained during two formal meetings with relevant stakeholders.

Chapter 5 contains the efficiency of (i) public supervision of audit firms, (ii) the system of independent internal supervision and (iii) the extensive auditor's report. I discuss and assess the quality enhancing legislation from a legal-theoretical perspective.

The efficiency and effectiveness of quality enhancing legislation forms the subject of chapter 6 up to and including 8.

In chapter 6 I assess the public supervision on audit firms. I make use of and build on insights from the evaluation of the Wta that was carried out partly by myself. Furthermore, I will analyse the publicly available information about the supervision strategy of the AFM, the use of supervision and enforcement powers and the costs made by the AFM.

In chapter 7 I analyse the internal supervision on audit firms. As well as literature research I will carry out research on the articles of association of the nine audit firms with a license to audit public interest entities ('PIE's') and analyse the powers of the members from the internal supervisory bodies.

In chapter 8 I review the efficiency and effectiveness of the extensive auditor's report. In this chapter I assess the materiality-data from the auditor's reports from financial statements of PIE's between 2014 and 2017.

SUMMARY

Methodological restrictions

This research on quality enhancing legislation for audit firms contains some methodological side notes. (paragraph 3.4) The most important notes relate to (i) the generalization of research findings, (ii) publicly available data and (iii) the lacking definition of 'quality'.

- (i) The research is focussed at quality enhancing legislation for Dutch audit firms, as a result of which the research findings are not automatically applicable outside of the Dutch borders. The research findings are not automatically applicable on professional regulations as well.
- (ii) The research has been carried out based on publicly available information on quality enhancing legislation. The use of this publicly available information has a disadvantage, as the descriptions and the conclusions based on these descriptions can differ from the effect of this quality enhancing legislation in practice. In addition it is difficult to draw conclusions about culture and habits within an audit firm based on desk research.
- (iii) Audit quality does not have an unambiguous definition. A clear definition leading to the ability to measure quality is missing in the quality enhancing legislation. I consider quality in a broader spectrum of (environmental) circumstances that can define quality as well as the perception of quality. Findings from this thesis should take into account the broader social context.

Findings and recommendations concerning the development of quality enhancing legislation for audit firms (research question 1)

The history of the creation of quality enhancing legislation for Dutch audit firms started with the inception of the audit profession in the Netherlands around 1900. As a result of scandals and economic growth a social need for auditors was created. The audit profession has developed itself from a job to a profession, which became legally enshrined in the WRA. Further economic growth and internationalization added to an increase of the size and complexity of the activities carried out by auditors. Because of this bigger partnerships between auditors developed. Also the legislator allowed the use of a partnership as well as a limited liability company for auditors in the course of a profession. These developments after the creation of the WRA showed the contours of the audit profession. They caused the further development of legislation to more than before aim for design of the framework in which the auditor performs his audit. Both with the creation of legislation for the auditor and the audit firm the starting point was – and will be – ensuring audit quality, to defend the public against malpractice. Justified trust in the auditor and the carried out activities is a condition for existence for the profession. Through the years scandals and the

following social unrest caused legislation to repeatedly be under political attention. The influence of the auditors' professional group on the creation of legislation on audit firms became smaller and smaller through the years. The professional group has taken a more following role, when they had a more controlling role before. The 53 measures that the profession drafted in 2014, following on from the political tide, which intended to prevent legislation, is an example of that. The auditor should take a more powerful stance at the future creation of legislation (again).

Conclusions and recommendations on the efficiency and effectiveness of quality enhancing legislation for audit firms (research question 2)

In chapter 5, I assessed and evaluated three quality measures from a legal perspective, namely (i) the introduction of public, independent oversight, (ii) the introduction of a system of independent international supervision and (iii) the extension of the audit opinion. It is uncertain whether the legislation is designed in a complete and correct way and whether it achieves its objectives. Nonetheless, the legislation – and its implementation in practice – should be interpreted from within a social context. In case of the turbulent accounting practice, this is a challenging task. In chapters 6, 7 and 8, in addition to the legal perspective, another perspective is examined to assess whether the intended objectives of legislation are being achieved in practice.

In chapter 6 I assessed the contribution of the Netherlands Authority for the Financial Markets ('AFM') supervision to the restoration of the justified trust in the auditor and the statements he publicly made, as well as the (cost) efficiency of the execution of the supervisory acts. Public oversight is a tipping point in the audit profession. In particular as the introduction of public supervision is not only a supplement to self-regulation explained and justified from a theoretical perspective, but also perceived as positive by practice. However, the assessment of the efficiency and effectiveness of supervision as part of the evaluation of the Wta in September 2014 is changed as a consequence of public incidents and various legislative changes. The most striking change in competences of the supervisor is the ability to publish results of investigations at the level of the individual audit firm. The AFM has exercised this ability and has repeatedly reported shortcomings in audit firms. These reports and the related (negative) reports in the media contribute to the amount of information available on the quality of audit firms, but appear to contribute less to restoring trust. Furthermore, the number of formal measures taken by the AFM in the period 2014 to mid-2018 is higher than in the period 2006 to 2014.

SUMMARY

Although the transparency of AFM's supervisory approach and use of informal measures has increased, it remains difficult to determine the effectiveness of the supervision from the publicly available information. The AFM addresses the best practices of audit firms. Nonetheless, the medium- and long-term objectives are not (yet) fully achieved and the AFM concludes the quality is not (yet) appropriate. Therefore, it remains unclear whether and to what extent audit quality and justified trust has increased. The improvement of transparency of the supervision of AFM and the related costs could contribute to the prevention of erosion of confidence in the regulator, partly because the predictability of supervision would increase. The legal protection of audit firms is a remaining concern in the approach of supervision used by the AFM. The audit firms should not be hesitant to obtain an independent opinion in order to reduce the risk of differences in interpretation of standards and to promote legal development.

The point of focus in chapter 7 was the legal obligation to have a system of independent international supervision for PIE-audit firms. The legislator's purpose of implementing this measure is to safeguard the long-term policy of the respective PIE-audit firms. Additionally, in line with this, the measure aims to contribute to more uniform governance of PIE-audit firms and to mitigate problems related to partnership structures to improve audit quality. Based on scientific literature, I firstly find that there is no unambiguous negative view on the effects of the partnership structure in audit firms. Furthermore, legal structures of Dutch PIE-audit firms differ from each other, as does the degree of interconnectedness of the audit firm's national network with the international network, which results in differences in the partnership structure of PIE-audit firms. As a result, amendments of law that affect the governance of audit firms do not necessarily lead to uniform results. It is therefore recommended not to implement changes in law that have an effect on governance, without examining whether these effects are beneficial.

However, the influence of the independent internal supervisory body of PIE-audit firms does not only depend on its allocated duties and competences, but also on the competences of the partners. As the internal supervision should also apply to the highest hierarchic component of the network, the supervisory body supervises both the audit firm and its additional services, which are often provided by separate holding companies within the network. The supervisory task of the members of the internal supervisory board is therefore not restricted to the audit firm and the quality of control. Consequently, the supervisor should carefully consider the potential conflicts of interest. The legally-based allocation of duties and competences to the supervisory board are allocated differently in the statutes of the respective audit firms. The assessment of the audit firms' articles of association shows that these articles of association do not coincide

with the law in all facets and more often correspond with the measures of the working group on the future of the Audit Profession (werkgroep Toekomst Accountantsberoep). The construction in which the audit firm refers to the regulation in its articles of association, is a cheaper and faster way to change the regulation. This is because, contrary to the articles of association, no notary is required to make alterations in the regulation. Furthermore, the underlying regulation behind the articles of association improves the ease to comply with the (changing) legal and regulatory framework.

In my opinion, the introduction of an independent supervisory body for PIE-audit firms will not evidently contribute to the improvement of audit quality. However, despite the disputable efficiency of the system of independent supervision, other positive effects might arise. The (presence of an) independent supervisory body potentially contributes to a new perspective in practice. The implementation of the measure will at least force audit firms to think about audit quality and the way in which they secure this.

The focus of chapter 8 is the extensive auditor's report. With the extension of the auditor's report legislators are aiming to gather insights in the audit procedures and to enhance the quality thereof. This should increase the trust in the auditor by the users of financial statements. As a consequence of the extension of the auditor's report, more information relating the audit procedures is available. In the conceptual model of the expectation gap is the idea that additional communication by the auditor aligns the expectations of users of financial statements regarding the audit report with expectation based on regulation. Possibly, the transparency on the materiality contributed to a lower materiality of listed companies in financial year 2017 towards financial year 2014. The audits are possible more accurate. Furthermore has the transparency possibly led to more harmonizing materiality by Big-4 audit firms.

The increased transparency of audit procedures and the indication following from the materiality that the quality of audit procedures of listed companies has improved do (still) not seem to guide to a (proportional) growth of public trust in (the quality of) audit procedures. The explanation of the auditor regarding the materiality in audit procedures is in most cases a more standardized description of, instead of a firm-specific explanation on the choice of materiality. Using standardized formulations in the audit report could lead to a barrier for creating insights in the audit procedures. In my opinion, the value of the audit report for users can be maximised by making the audit report more firm-specific.

Geraadpleegde bronnen

Abma 2013

R. Abma, 'Het is de hoogste tijd voor een informatievere accountantsverklaring', *Ondernemingsrecht*, 2013/89.

Abma 2014

R. Abma, 'Kroniek van het seizoen van jaarlijkse algemene vergaderingen 2014', *Ondernemingsrecht*, 2014/120, p. 610 – 616.

Abma 2015

R. Abma, 'Kroniek van het seizoen van jaarlijkse algemene vergaderingen 2015', *Ondernemingsrecht*, 2015/105, p. 535 – 541.

AFM 2007

AFM, 'Evaluatie eerste 89 uitgevoerde Onderzoeken ter Plaatse bij niet-OOB vergunningaanvragers', 13 april 2007.

AFM 2008

AFM, 'Vergunningverlening Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) leidt tot kwaliteitsverbetering', 29 september 2008, te downloaden op: www.dejongeaccountants.nl/wp-content/uploads/2014/09/verslag-vergunning-verlening-niet-oob.pdf.

AFM 2009

AFM, 'Rapport algemene bevindingen kredietcrisisonderzoek', 3 december 2009.

AFM 2010

AFM, 'Rapport algemene bevindingen kwaliteit accountantscontrole en kwaliteitsbewaking', 1 september 2010.

AFM 2011

AFM, 'Prikfels voor kwaliteit accountantscontrole. Een verkenning', 6 oktober 2011.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

AFM 2013

AFM, 'Rapport naar aanleiding van AFM-onderzoek naar kwaliteit accountantscontrole en stelsel van kwaliteitsbeheersing en -bewaking bij negen OOB-vergunninghouders', 21 maart 2013.

AFM 2014

AFM, 'Uitkomsten onderzoek kwaliteit wettelijke controles Big 4-accountantsorganisaties', 25 september 2014, te downloaden op: www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2014/sep/rapport-controles-big4.

AFM 2015a

AFM, 'Sector in beeld. Marktanalyse accountantsorganisaties 2010-2014', 14 september 2015, te downloaden op: www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2015/sep/marktanalyse-accountantsorganisaties.

AFM 2015b

AFM, 'Dashboard 2015 Verander en Verbetermaatregelen OOB accountantsorganisaties', 15 oktober 2015, te downloaden op: www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2015/okt/dashboard-accountantsorganisaties.

AFM 2015c

AFM, 'Rapport Auditcommissies. Verkenning naar kritisch vermogen auditcommissies bij verslaggeving en accountantscontrole', 27 maart 2015, te downloaden op: www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2015/mrt/rapport-auditcommissies.

AFM 2017a

AFM, 'De toezichtaanpak van de AFM', 3 mei 2017, te downloaden op www.afm.nl/nl-nl/over-afm/werkzaamheden/toezichtaanpak.

AFM 2017b

AFM, 'Kwaliteit OOB-accountantsorganisaties onderzocht. Uitkomsten van onderzoeken naar de implementatie en borging van verandertrajecten bij de OOB-accountantsorganisaties en de kwaliteit van wettelijke controles bij de Big 4-accountantsorganisaties', 28 juni 2017. Te downloaden op: www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2017/juni/kwaliteitslag-oob.

AFM 2018a

AFM, 'AFM in hoger beroep inzake duiding zorgplicht accountantsorganisaties' met bijlage: 'Q&A: 10 vragen over het hoger beroep van de AFM tegen de uitspraak zorgplicht accountantsorganisaties', 31 januari 2018, te raadplegen en te downloaden op: www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2018/jan/hoger-beroep-zorgplicht-accountants

AFM 2018b

AFM, 'AFM dient tuchtklachten in tegen twee accountants PwC', 13 april 2018, te raadplegen op www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2018/apr/tuchtklachten.

AFM 2018c

AFM, 'Wetgevingswensen AFM 2018: meer internationale samenwerking en data-uitwisseling' met bijlage 'Wetgevingsbrief AFM', 26 april 2018, te raadplegen en downloaden op: www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2018/apr/wetgevingsbrief.

AFM 2018d

AFM, 'Toelichting kosten 2018', 18 juni 2018, te downloaden op: www.afm.nl/nl-nl/over-afm/kosten-tz/heffingen.

AFM 2018e

AFM, 'Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector', 21 november 2018, te downloaden op: <https://www.afm.nl/~profmedia/files/doelgroepen/accountantsorganisaties/2018/rapport-kwaliteit-structuur-accountants.pdf>

AGF 2016

AGF, 'Beroerde kwaliteit Britse gevangensmaaltijden aanleiding voor rellen', 12 september 2016, te raadplegen op www.agf.nl/artikel/146076/Beroerde-kwaliteit-Britse-gevangensmaaltijden-aanleiding-voor-rellen.

Amiram e.a. 2017

D. Amiram, J. Chircop, W.R. Landsman en K. Peasnell, 'Mandatorily Disclosed Materiality Thresholds, their Determinants, and their Association with Earnings Multiples', *SSRN*, 2017, Columbia Business School Research Paper No. 15-69, p. 1 – 51.

Arts, Batenburg en Groenewegen (red.) 2001

W. Arts, R. Batenburg en P. Groenewegen (red.), *Een kwestie van vertrouwen*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2001.

ASB en FRC 2011

ASB en FRC, *Cutting Clutter. Combating clutter in annual reports*, 2011, te downloaden op: <https://www.frc.org.uk/getattachment/8250571d-4c6d-4d0a-9aa6-ef6a19c1fab2/Cutting-clutter-report-April-20112.pdf>.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Asser/Maeijer, Van Solinge & NieuweWeme 2-II* 2009

G. van Solinge en M.P. Nieuwe Weme (m.m.v. R.G.J. Nowak), *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 2. Vertegenwoordiging en rechtspersoon. Deel II. De rechtspersoon*, Deventer: Kluwer 2009.

Asser/Maeijer 5-V 1995

J.M.M. Maeijer, *Mr. C. Asser's handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 5. Bijzondere overeenkomsten*, Deel V, Maatschap, vennootschap onder firma, commanditaire vennootschap, Deventer: Kluwer 1995.

Asser/Maeijer & Van Olfen, 7-VII 2017

J.M.M. Maeijer en M. van Olfen, *Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht, 7, Bijzondere overeenkomsten*, Deel VII, Maatschap, vennootschap onder firma en commanditaire vennootschap, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Asser/Maeijer en Kroeze 2-I* 2015

M.J. Kroeze (m.m.v. H. Beckman en M.A. Verbrugh), *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 2 Rechts-persoonrecht, Deel I* De Rechtspersoon*, Deventer: Kluwer, 2015.

Assink|Slagter 2013

B.F. Assink|W.J. Slagter, *Compendium Ondernemingsrecht*, Deventer: Kluwer, 2013.

Ayres en Braithwaite 1992

I. Ayres & J. Braithwaite, *Responsive regulation. Transcending the deregulation debate*. New York: Oxford University Press, 1992.

Backhuijs en Roelofsen 2014

J.B. Backhuijs en E.M. Roelofsen, 'Kritische grondslagen en schattingsonzekerheden in de jaarrekening', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfs-economie*, 2014, 88(12), p. 479-491.

Bainbridge 2010

S.M. Bainbridge, 'Dodd-Frank: Quack Federal Corporate Governance Round II', *SSRN*, 2010, UCLA School of Law, Law-Econ Research Paper No. 10-12, p. 1 – 41. Te raadplegen op: <https://ssrn.com/abstract=1673575>.

Barrachdi 2013

F. Barrachdi, Het ZIFO congres van 23 mei 2013: de veranderende rol van toezichthouders in de financiële sector, *Tijdschrift voor Financieel Recht* (7/8), p. 251-256.

Bator 1958

F.M. Bator, 'The Anatomy of Market Failure', *The Quarterly Journal of Economics*, 72(3), 1958, p. 351-379.

Becker e.a. 1998

C.L. Becker, M.L. Defond, J. Jiambalvo en K.R. Subramanyam, 'The Effect of Audit Quality on Earnings Management', *Contemporary Accounting Research*, 1998, Vol. 15, No. 1, p. 1-24.

Beckman 2007

H. Beckman, 'Jaarrekening en Verantwoording', *Ondernemingsrecht*, 2007/71.

Beckman en Marseille 2013

H. Beckman en E.A. Marseille, *Hoofdlijnen van het jaarrekeningenrecht in Nederland*, Deventer: Kluwer 2013.

Bedard 1991

J. Bedard, 'Expertise and its relation to audit decision quality', *Contemporary Accounting Research*, 1991, 8, p. 198-222.

Van Beek, Boonzaaijer, De Doelder e.a. (red.) 2016

D. van Beek, K.H. Boonzaaijer, R.J. de Doelder, E.V.A. Eijkelenboom, J.B.S. Hijink & L. in 't Veld (Eds.), *Accountantstoezicht, rechtsbescherming en de ontwikkeling van beroepsnormen*, ICFG, 4, Den Haag: Boom Juridisch, 2016.

Van den Berg 2012

A. van den Berg, *Integriteitsbeoordelingen in advocatuur, notariaat en accountancy*, (diss. Vrije Universiteit Amsterdam), 's Hertogenbosch: uitgeverij BOXPress, 2012.

Bezwaren 1930

Bezwaren van het Algemeen Verbond van Accountants, het Nederl. Accountantsgenootschap, de Nederl. Associatie van Accountants, het Nederl. College van Accountants, het Ned. Genootschap van Accountants, de Nederlandsche Unie van Accountants, tegen het verslag der Commissie, ingesteld bij beschikking van den Minister van Arbeid, Handel en Nijverheid van 2 maart 1928, met

GERAADPLEEGDE BRONNEN

de opdracht, van advies te dienen omtrent een regeling van het Accountantswezen (1930). Geraadpleegd op <http://imagebase.ubvu.vu.nl/cdm/ref/collection/nib/id/811>.

Bier 2017

B. Bier, 'Wetsvoorstel Wet bestuur en toezicht rechtspersonen: enkele gedachten bij horizontaal, verticaal en diagonaal toezicht', *Ondernemingsrecht*, 2017/105, p. 590 – 596.

Bindenga 1973

A.J. Bindenga, *Het vrije beroep van accountant. Enige uitgangspunten voor wijzigingen in de organisatie van het openbaar accountantsberoep als gevolg van ontwikkelingen in dat beroep* (diss. Rotterdam), Alphen aan den Rijn/Brussel: Samsom Uitgeverij, 1973.

Blanco Fernández 1993

J.M. Blanco Fernández, *De raad van commissarissen bij nv en bv* (diss. Maastricht), Deventer: Kluwer, 1993.

Blokdijk e.a. 2003

H. Blokdijk, F. Driehuisen, D.A. Simunic en M.T. Stein, 'Factors Affecting Auditors' Assessments of Planning Materiality', *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, Vol. 22, No. 2, 2003, p. 297-307.

Blommaert 2014

T. Blommaert, 'Met nieuwe regels alleen komt de accountancy niet verder', *Het Financieele Dagblad*, 16 mei 2014, p. 13.

Bökkerink 2018

I. Bökkerink, 'ING verhoogt beloning topman Hamers met 50%', *Het Financieele Dagblad*, 8 maart 2018, p. 1.

Boonzaaijer, Eijkelenboom en In 't Veld 2016

E.V.A. Eijkelenboom, K.H. Boonzaaijer en L. in 't Veld, Draagt nieuwe wetgeving voor accountants(organisaties) bij aan het dichten van de verwachtingskloof, *Ondernemingsrecht*, 2016, afl. 7, 56, p. 266 – 272.

Boonzaaijer, Van der Lecq en Van Veldhuizen 2014

K.H. Boonzaaijer, S.G. van der Lecq en S. van Veldhuizen, Verplichte kantoorrotatie in de financiële sector, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 2014, 88, 9, p. 330-340.

Boot en Wallage 2015

A.W.A. Boot en Ph. Wallage, Governance van accountantsorganisaties, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 2015, 89, 3, p. 92-101.

Boots, Eisma en Schoenmaker 2010

M.P. Boots, S.E. Eisma en D. Schoenmaker, 'De doelstellingen van de Wft', p. 5-22, in: D. Busch, D.R. Doorenbos, C.M. Grundmann-van de Krol, R.H. Maatman, M.P. Nieuwe Weme en W.A.K. Rank (red.), *Onderneming en Financieel Toezicht*, Serie Onderneming en Recht, 57, 2e druk, Deventer: Kluwer, 2010.

Bootsma 2018

A.A. Bootsma, 'Over de toekomst van het vennootschapsrecht', p. 101 -130, in: De Kluiver (red.), Preadvies van de Vereeniging 'Handelsrecht' 2018. 100 jaar Handelsrecht. Over heden, toekomst en verleden, Zutphen: Uitgeverij Paris, 2018.

Bootsma en Eijkelenboom 2018

A.A. Bootsma en E.V.A. Eijkelenboom, 'Toezicht. Verslag van het Van der Heijden Congres 2017', *Ondernemingsrecht*, 2018/102, p. 583-595.

Bootsma en Hijink 2014

A.A. Bootsma en J.B.S. Hijink, 'De beurs-NV in den vreemde, Een perspectief op modernisering van het NV-recht', *Ondernemingsrecht*, 2014/15, p. 85-97.

Bootsma, Hijink en In 't Veld 2015

A.A. Bootsma, J.B.S. Hijink en L. in 't Veld, 'Multiple corporate citizenship. Over de meervoudige 'nationaliteit' van beursvennootschappen en wat dat betekent voor wet- en regelgevers', *Ondernemingsrecht*, 2015/120, p. 611-624.

Bosse 2004

W. Bosse, 'Gevolgen ontbreken goedkeuring algemene vergadering voor ingrijpende bestuursbesluiten (art. 2:107a lid 2 BW): wetgever contra systeem van de wet en Hoge Raad', *WPNR*, 2004/6595, p. 834-839.

De Bos 1996

A. de Bos, *Presentatiematerialiteit. Het materialiteitsbeginsel bij de presentatie van financiële informatie in de jaarrekening* (dissertatie: Erasmus Universiteit Rotterdam), 1996, Den Haag: Delwel Uitgeverij.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

De Bos en Eijkelenboom 2017

A. de Bos en E.V.A. Eijkelenboom, 'Zouden Nederlandse accountants bang moeten zijn?', p. 251 – 264 in: B.F. Assink e.a. (red.), *De vele gezichten van Maarten Kroeze's 'bange bestuurders'*, Instituut voor Ondernemingsrecht, 104, Deventer: Wolters Kluwer, 2017.

De Bos en Strating 2014

A. de Bos en H. Strating, Nieuwe controleverklaring bezig aan snelle opmars, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 2014, 88(11), p. 430-439.

Brink-van der Meer 2018

J.E. Brink-van der Meer, 'Fouten in de jaarrekening en de externe accountant', *Tijdschrift voor Jaarrekeningenrecht*, 2018/6, p. 154-164.

Bröcheler en Meuwissen 2001

V.K. Bröcheler en R.H.G. Meuwissen, Accountants als beroep: veranderende markten en organisaties, In: Een kwestie van vertrouwen, 2001, Amsterdam: Amsterdam University Press pp.

Broekhuizen 2016

K.W.H. Broekhuizen, *Klantbelang, belangenconflict en zorgplicht*, (diss. Universiteit van Amsterdam), Den Haag: Boom juridisch, 2016.

Brooks 2018

R. Brooks, *Bean Counters. The Triumph of the Accountants and How They Broke Capitalism*, 2018, Londen: Atlantic Books.

Brouwer, Eimers en Langendijk 2016

A.J. Brouwer, P.W.A. Eimers en H.P.A.J. Langendijk, 'De kernpunten uit de uitgebreide controleverklaring in relatie tot de risico's in het bestuursverslag en de schattingen en oordelen in de toelichting', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 2016, 90(12), p. 594-609.

Van Campen 2014

A.C. van Campen, 'Voortzetten tuchtprocedure na intrekking klacht. Een tuchtrechtelijke contradictio in terminis. Noot bij de vijf uitspraken van de Accountantskamer d.d. 19 augustus 2013 (12/1524 Wtra AK, 12/2306 Wtra AK, 12/2303 Wtra AK, 12/2221 Wtra Ak, 12/834 Wtra AK)', *Tijdschrift voor Jaarrekeningenrecht*, 2014, 1/2, p. 24-27.

Van Campen 2015

A.C. van Campen, 'Voortzetten tuchtprocedure na intrekking klacht. Een tuchtrechtelijke contradictio in terminis. Noot bij uitspraak Accountantskamer 30 oktober 2014 (Wtra 14/506)', *Tijdschrift voor Jaarrekeningenrecht*, 2015, 3/4, p. 78-81.

Van Campen 2016

A.C. van Campen, 'Web rond accountants Vestia-derivaten revisited. Noot bij de drie uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven d.d. 25 februari 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:35; ECLI:NL:CBB:2016:36; ECLI:NL:CBB:2016:37)', *Tijdschrift voor Jaarrekeningenrecht*, 2016, 2, p. 58-62.

Causholli en Knechel 2012

M. Causholli & R. Knechel, 'An Examination of the Credence Attributes of an Audit', *Accounting Horizons* 2012, Vol. 26, No. 4, p. 631-656.

Coffee 2001

J.C. Coffee Jr., 'Understanding Enron: "It's About the Gatekeepers, Stupid"', *The Business Lawyer*, Vol. 57, 2002, p. 1403-1420.

Coffee 2006

J.C. Coffee Jr., *Gatekeepers. The Professions and Corporate Governance*, Oxford: Oxford University Press 2006.

Christensen e.a. 2016

B.E. Christensen, S.M. Glover, T.C. Omer, M.K. Shelley, 'Understanding Audit Quality: Insights from Audit Professionals and Investors', *Contemporary Accounting Research*, 2016, Vol. 33, No. 4, p. 1648-1684.

Corbella e.a. 2015

S. Corbella, C. Florio, Giorgio Gotti en S.A. Mastrolia, 'Audit firm rotation, audit fees and audit quality: The experience of Italian public companies', *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 2015, 25, p. 46-66.

Darby en Karni 1973

M.R. Darby en E. Karni, 'Free Competition and the Optimal Amount of Fraud', *The Journal of Law and Economics*, 1973, Vol. 16, p. 67-88.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Dassen 2006

R.J.M. Dassen, 'Is een verwachtingskloof onverantwoord?', *Ondernemingsrecht* 2006/104.

Dassen, Majoor en Wallage 2015

R. Dassen, G.C.M. Majoor en P. Wallage, 'Hervormingsagenda een (on)mogelijke opdracht?', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 2015, 89(3), p. 58-59. 2015

Dassen en Roos 2008

R.J.M. Dassen en A.R. Roos, 'Toekomstige organisatie van accountantspraktijken', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 2008, p. 89-97.

DeAngelo 1981

L.E. DeAngelo, 'Auditor size and audit quality', *Journal of Accounting and Economics*, 1981, 3(3), p.183-199.

Debaene, Van Kuyck en Van Buggenhout 1998

S. Debaene, R. van Kuyck en B. van Buggenhout, Normen voor goede kwaliteit van wetgeving, *Rechtskundig weekblad*, nr. 25, 1997-1998, 21 februari 1998, p. 833-847.

Deegan en Rankin 1999

C. Deegan en M. Rankin, 'The Environmental reporting expectations gap: Australian Evidence', *British Accounting Review*, 31, 1999, p. 313 -346.

DeFond en Zhang 2014

M. DeFond en J. Zhang, A review of archival auditing research, *Journal of Accounting and Economics*, 2014, 58, p. 275-326.

Deis en Giroux 1992

D.R. Deis Jr. en G.A. Giroux, Determinants of Audit Quality in the Public Sector, *The Accounting Review*, 67(3), 1992, p. 462-479.

Dekker 2014

G. Dekker, Partnermodel onder vuur, *Accountant*, juni 2014, p. 12-15.

Demyanyk en Van Hemert 2011

Y. Demyanyk en O. van Hemert, 'Understanding the Subprime Mortgage Crisis', *The Review of Financial Studies*, 24(6), 2011, p. 1848-1880.

Dijstelbloem, Meurs en Schrijvers (red.) 2004

H. Dijstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.), *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, WRR-Verkenningen, 6, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004, te raadplegen op: www.wrr.nl/publicaties/.

Dulleck en Kerschbamer 2006

U. Dulleck en R. Kerschbamer, 'On Doctors, Mechanics, and Computer Specialists: The Economics of Credence Goods', *Journal of Economic Literature*, vol 44, no. 1, 2006, p. 5 – 42.

Van Eersel en Frielink 2015

M. van Eersel en K. Frielink, 'Regulatoire revelatie of Rib uit het lijf?', *Ondernemingsrecht*, 2015/89, p. 450-461.

Eiff e.a. 2000

V.L. Eiff, A. Geurtsen, W.F. Dil, M.G.J. Bruning en F. Klützw, 'Eindrapportage evaluatie accountantswetgeving. Analyse van vraag en aanbod', Utrecht, 22 september 2000, op aanvraag ontvangen.

Eisenhardt 1989

K.M. Eisenhardt, 'Agency Theory: An Assessment and Review', *Academy of Management Review*, 1989, 14(1), p. 57-74.

Eijkelenboom 2014

E.V.A. Eijkelenboom, 'Reflectie op governance, een inblikje in de problematiek rondom het accountantsberoep', *Ondernemingsrecht*, 2014(90), afl. 9, p. 450-454.

Eijkelenboom 2015

E.V.A. Eijkelenboom, 'Hoe vrij is de accountant als vrije beroepsbeoefenaar nog?', *Maandblad voor Ondernemingsrecht*, 2015, 3/4, p. 80 – 85.

Eijkelenboom 2016

E.V.A. Eijkelenboom, 'The Informal Company Law Expert Group: "Report on information on groups"', *Ondernemingsrecht*, 2016/80.

Eijkelenboom 2016a

E.V.A. Eijkelenboom, 'De beroepseed voor accountants nader bezien', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 90(5), 2016, p. 203-209.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Eijkelenboom 2016b

E.V.A. Eijkelenboom, 'Europees toezicht op accountants(organisaties)', In D. van Beek, K.H. Boonzaaijer, R.J. de Doelder, E.V.A. Eijkelenboom, J.B.S. Hijink & L. in 't Veld (Eds.), *Accountantstoezicht, rechtsbescherming en de ontwikkeling van beroepsnormen*, ICFG, 4, pp. 37-52, Den Haag: Boom Juridisch, 2016.

Eijkelenboom 2018a

E.V.A. Eijkelenboom, 'De wenselijkheid van een wettelijke toezichtfocus', *Tijdschrift voor Financieel Recht*, 2018, 10.

Eijkelenboom 2018b

E.V.A. Eijkelenboom, 'Toezicht op accountantsorganisaties nader geduid', noot bij Rechtbank Rotterdam 20 december 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:9977, *Ondernemingsrecht*, 2018/53.

Eijkelenboom 2019

E.V.A. Eijkelenboom, 'Materialiteit in de uitgebreide controleverklaring bij beursvennootschappen', *Maandblad voor accountancy en bedrijfseconomie*, 2019, 93(1/2), p. 15-24.

Eijkelenboom en Hijink 2014

E.V.A. Eijkelenboom en J.B.S. Hijink (red.), *Bouwen aan vertrouwen. Evaluatie van de Wet toezicht accountantsorganisaties ('Wta')*, ICFG deel 1, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2014.

Eijkelenboom, Hijink en In 't Veld 2019

E.V.A. Eijkelenboom, J.B.S. Hijink en L. in 't Veld, AFM-verkenning "Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector", *Ondernemingsrecht*, 2019, afl. 3 nog te verschijnen.

Eijkelenboom en Oost 2018

E.V.A. Eijkelenboom en O. Oost, 'Ontwikkelingen in en rondom het jaarrekeningenrecht', *Bedrijfsjuridische Berichten*, 2018/43, p. 159-163.

Eumedion 2013

Eumedion, Brief aan accountantskantoren, 7 oktober 2013, te downloaden via eumedion.nl/kennisbank.

Eumedion 2014

Eumedion, Brief aan accountantskantoren 2015, 6 oktober 2014, te downloaden via eumedion.nl/kennisbank.

Eumedion 2017

Eumedion, persbericht Eumedion 28 juni 2017, te downloaden via eumedion.nl/kennisbank, geraadpleegd op 5 juli 2017.

Eumedion 2017a

Eumedion, IASB wijzigt definitie van materialiteit, 2 oktober 2017, te downloaden via <https://accountantweek.nl/artikel/iasb-wijzigt-definitie-van-materialiteit>.

Europese Commissie 2010

Europese Commissie 2010, *Green paper Audit policy: Lessons from the crisis*, COM(2010), 561. Te downloaden via [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0561_/com_com\(2010\)0561_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0561_/com_com(2010)0561_en.pdf)

Everts en El Harchaoui 2017

G. Everts en M. El Harchaoui, 'Geïntegreerde verslaggeving: de vrijblijvendheid voorbij', *Ondernemingsrecht*, 2017/69.

Fama en Jensen 1983

E.F. Fama en M.C. Jensen, 'Separation of Ownership and Control', *The Journal of Law and Economics*, 1983, 26(2), p. 301-325.

Feteris 1994

E.T. Feteris, *Redelijkheid in juridische argumentatie. Een overzicht van theorieën over het rechtvaardigen van juridische beslissingen*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1994.

Firth 1979

M. Firth, 'Consensus views and judgment models in materiality Decisions', *Accounting, organizations and society*, p. 283-295.

Foqué 2012

R. Foqué, 'Grondslagen en methoden van juridisch onderwijs', *Law and Method* (voorheen: *Recht en Methode in onderzoek en onderwijs*), 2012, (2) 2, p. 6-24.

Francis 2011

J.R. Francis, 'A Framework for Understanding and Research Audit Quality', *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 2011, Vol. 30, No. 2, p. 125-152.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Francis en Yu 2009

J.R. Francis and M.D. Yu, 'Big 4 Office Size and Audit Quality', *The Accounting Review*, 2009, Vol. 84, No. 5, p. 1521-1552.

Frank 2015

R.H. Frank, *Microeconomics and Behavior*, McGraw-Hill Irwin, 9th ed., 2015.

FRC 2008

FRC, *Audit Firm Governance. Evidence Gathering Consultation Paper*, oktober 2008, te raadplegen op: <https://www.icaew.com/-/media/corporate/files/technical/corporate-governance/audit-firm-governance-code/audit-firm-governance-first-consultation.ashx?la=en>.

FRC 2009

FRC, *Louder than Words. Principles and actions for making corporate reports less complex and more relevant*, 2009, te downloaden op: <https://www.iasplus.com/en/binary/uk/0906louderthanwords.pdf>.

FRC 2010

FRC, *Audit Firm Governance Code*, januari 2010, te raadplegen op: <https://www.frc.org.uk/getattachment/6464d708-24c6-4299-8365-ec952bc1a56f/The-Audit-Firm-Governance-Code.pdf>.

FRC 2016

FRC, *Audit Firm Governance Code. Revised 2016*, juli 2016, te raadplegen op: <https://www.frc.org.uk/getattachment/8e2026c0-cac0-4faa-8326-4713511f139a/Audit-Firm-Governance-Code-July-2016.pdf>.

Galle 2014

R.C.J. Galle, 'Bestuur en toezicht in de coöperatieve onderneming' in: *Jaarboek Corporate Governance 2013-2014*, Deventer: Kluwer, p. 143-155.

Garcia Nelen 2013

S.B. Garcia Nelen, 'Managementparticipatie in private equity transacties: certificaten of stemrechtloze aandelen', *Ondernemingsrecht*, 2013/103.

Garvelink 2009

J.F. Garvelink, 'Accountantstuchtrecht, een overzicht van de stand van zaken onder de nieuwe wet en enkele beschouwingen', *Tijdschrift voor jaarrekeningenrecht*, 2009, 6, p. 142-152.

Geens 1988

K. Geens, 'De reglementering van het vrij beroep', 1988, *Tijdschrift voor privaatrecht*, p.127-322 raadplegen via www.tpr.be

Van Geffen 2018

C.J.A. van Geffen, 'De (achterhaalde) wettelijke band tussen jaarrekening en kapitaalbescherming', *Ondernemingsrecht*, 2018/95, p. 547-554.

Goldman en Barlev 1974

A. Goldman en B. Barlev, 'The Auditor-Firm Conflict of Interests: Its Implications for Independence', *The Accounting Review*, 49(4), 1974, p. 707-718.

Greenwood en Empson 2003

R. Greenwood en L. Empson, 'The Professional Partnership: Relic of Exemplary Form of Governance?', *Organizational Studies*, 2003, 24, 6, p. 909-933.

Harlacher en Reihlen 2014

D. Harlacher en M. Reihlen, 'Governance of professional service firms: a configurational approach', *Business Research*, 2014, 7, p. 125 – 160.

Van Hasselt en Van Zaal 2018

E. van Hasselt en P. van Zaal, 'Gebrekkige transparantie rond kosten van toezicht schaadt financiële sector', *Het Financieele Dagblad*, 13 juni 2018, p. 9.

Hassink e.a. 2009

H.F.D. Hassink, L.H. Bollen, R.H.G. Meuwissen, M.J. de Vries, 'Corporate fraud and the audit expectations gap: A study among business managers', *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 2009, 18, p. 85-100.

Helder 2013

E.R. Helder, *De juridische infrastructuur van de maatschappelijke onderneming* (diss. Universiteit Utrecht), Den Haag: Sdu Uitgevers, 2013.

Hijink 2009

J.B.S. Hijink, Hoge Raad 24 april 2009 inzake AFM/Spyker Cars: rem op het toezicht op financiële verslaggeving (?), *WPNR*, 2009, 6806.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Hijink 2010

J.B.S. Hijink, *Publicatieverplichtingen voor beursvennootschappen* (diss. Universiteit van Amsterdam), Deventer: Kluwer, 2010.

Hijink 2014

J.B.S. Hijink, 'Freaky Thursday' voor accountants – veranderingen in wet- en regelgeving voor de accountantssector aangekondigd, *Ondernemingsrecht*, 2014/139.

Hijink en In 't Veld 2014

J.B.S. Hijink en L. in 't Veld, 'Accountants onder vuur. Enige ontbrekende schakels om te komen tot doortastende, kritische en vasthoudende accountants', In: De veranderde rol van toezichhouders in de financiële sector, ZIFO, 2014, Deventer: Kluwer, p. 27-34.

Hijink en In 't Veld 2017

J.B.S. Hijink en L. in 't Veld, 'Post uit Zwolle voor bij de AFM werkzame accountants?', *Ondernemingsrecht*, 2017/134.

Hijink en In 't Veld 2018

J.B.S. Hijink en L. in 't Veld, 'College van Beroep voor het bedrijfsleven 16 november 2017, nr. 16/89', *Ondernemingsrecht*, 2018/51.

Hijink, De Jong en In 't Veld 2018

J.B.S. Hijink, B.J. de Jong en L. in 't Veld, De effecten van (verplicht) roulatie van accountantskantoor in de Nederlandse praktijk, 28 januari 2018, geraadpleegd op: <https://www.veb.net/media/3931/rapport-onderzoek-effecten-accountantsroulatie-def-28-01-2018.pdf>

HM Chief Inspector of Prisons for England and Wales 2016

HM Chief Inspector of Prisons for England and Wales, *Annual Report 2015-16*, 19 juli 2016, te raadplegen op: www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprisons/wp-content/uploads/sites/4/2016/07/HMIP-AR_2015-16_web.pdf

Hofstedt en Hughes 1977

T. R. Hofstedt en G.D. Hughes, 'An Experimental study of the Judgment Element in Disclosure Decisions', *The Accounting Review*, Vol. L11, no. 2, 1977, p. 379-395.

Holstrum en Messier 1982

G.L. Holstrum en W.F. Messier Jr., 'A Review and Integration of Empirical Research on Materiality', *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, Vol. 2, No. 1, 1982, p. 45-63.

Homan 2007

T.C.B. Homan, *Wet toezicht accountantsorganisaties en Wet toezicht financiële verslaggeving*, Zutphen: Paris, 2007.

Houghton, Jubb en Kend 2011

K.A. Houghton, C. Jubb en M. Kend, 'Materiality in the context of audit: the real expectations gap', *Managerial Accounting Journal*, 26(6), 2011, p. 482-500.

House of Commons 2018

House of Commons, Carillion, 16 mei 2018, te downloaden via <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmworpen/769/769.pdf>.

Van Hulle 1993

K. van Hulle, 'Truth and untruth about true and fair: a commentary on 'A European true and fair view' comment', *The European Accounting Review*, 1993, 1, p. 99-104.

Humphrey, Moizer en Turley, 1992

C. Humphrey, P. Moizer en S. Turley, 'The Audit Expectations Gap – Plus ça change, plus c'est la même chose?', *Critical Perspectives on Auditing*, 1992, 3, p. 131-161.

IAASB 2011

IAASB, *Enhancing the Value of Auditor Reporting: Exploring Options for Change*, (consultation paper), mei 2011, te downloaden op: http://www.ifac.org/system/files/publications/exposure-drafts/CP_Auditor_Reporting-Final.pdf

IAASB 2013

IAASB, *Reporting on Audited Financial Statements: Proposed New and Revised International Standards on Auditing (ISAs) (exposure draft)*, juli 2013, te downloaden op: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/All%20Proposed%20ISAs%20Included%20in%20ED.pdf>

IAASB 2015

IAASB, *Reporting on Audited Financial Statements – New and Revised Auditor Reporting Standards and Related Conforming Amendments*, (final pronouncements) januari 2015, te downloaden op: https://www.ifac.org/system/files/publications/files/Reporting-on-AFS-New-%26-Revised-Stds-Combined_1.pdf

GERAADPLEEGDE BRONNEN

IAASB 2015b

IAASB, Enhancing Audit Quality in the Public Interest. A Focus on Professional Skepticism, Quality Control and Group Audits, December 2015, te downloaden op: <https://www.iaasb.org/system/files/publications/files/IAASB-Invitation-to-Comment-Enhancing-Audit-Quality.pdf>

IASB 2015

IASB 2015, 'IFRS Practice Statement: Application of Materiality to Financial Statements', ED/2015/8, zie <https://www.iasplus.com/en/news/2015/10/materiality>.

IASB 2017

IASB, IASB publishes proposed amendments to IAS 1 and IAS 8 regarding the definition of materiality, 2017, te downloaden op <https://www.iasplus.com/en/news/2017/09/materiality-ed>.

IASB 2017a

IASB, 'IFRS Practice Statement: Making Materiality Judgements', IASB ED/2017/6, zie <https://www.iasplus.com/en/news/2017/09/materiality-ps>.

IFIAR 2015

IFIAR, 'Current Trends in the Audit Industry', 15 juli 2015, te downloaden op: www.iasplus.com/en-ca/news/regulations/2015/ifiar-examines-current-trends-in-the-audit-industry.

In 't Veld 2017

L. in 't Veld, 'Wetsvoorstel aanvullende maatregelen accountantsorganisaties: in het publiek belang?', *Financieel Recht in de Praktijk*, 2017, 2, 207.

In 't Veld 2018

L. in 't Veld, 'De benoeming van de accountant revisited', *Tijdschrift voor jaarrekeningenrecht*, 2018, 1, p. 3-5.

Iskandar en Iselin 1999

T.M. Iskandar en E.R. Iselin, 'A review of materiality research', *Accounting Forum*, 1999, 23(3), p. 209-239.

Jennings e.a. 1987

M. Jennings, D.C. Kneer en P.M.J. Reckers, 'A re-examination of the Court', *Auditing: a journal of practice and theory*, 1987, p. 104-115.

Jensen en Meckling 1976

M.C. Jensen en W.H. Meckling, 'Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure', *Journal of Financial Economics*, 3, 1976, p. 305-360.

Jones 2011

M. Jones, *Creative Accounting, Fraud and International Accounting Scandals*; Chichester: John Wiley & Sons 2011.

De Jong 2005

E. de Jong, Vechten tegen windmolens, *Ondernemingsrecht*, 2005/36.

De Jong en Nieuwe Weme 2006

B.J. de Jong en M.P. Nieuwe Weme, *Publicatie van de jaarrekening: onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken naar (i) de bevoegdheid om ontheffing te verlenen van de verplichting om de jaarrekening op te maken, over te leggen en vast te stellen en (ii) de naleving van de verplichting om de jaarrekening openbaar te maken*, Serie vanwege het Van der Heijden instituut, Deventer: Kluwer, 2006.

De Jongh 2014

J.M. de Jongh, *Tussen societas en universitas. De beursvennootschap en haar aandeelhouders in historisch perspectief*, (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Deventer: Kluwer 2014.

De Jongh, Schild en Timmerman 2010

J.M. de Jongh, A.J.P. Schild en L. Timmerman, *Naar maatschappelijke varianten van de rechtsvormen in Boek 2 BW?*, in: *Maatschappelijk verantwoord ondernemen*, Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging, 140 jaargang, 2010, Deventer: Kluwer, p. 193 -252.

Jonker 2018

U. Jonker, 'Zelfrijzend toezicht', *Het Financieele Dagblad*, 5 juni 2018, p. 6.

Kadous 2000

K. Kadous, 'The effects of audit quality and consequence severity on juror evaluations of auditor responsibility for plaintiff losses', *The Accounting Review* 2000, 75, p. 327-341.

Kamp-Roelands en Ten Brink 2017

N. Kamp-Roelands en A. ten Brink, 'Nieuwe regelgeving voor niet-financiële informatie in het bestuursverslag', *Bedrijfsjuridische Berichten*, 2017/78, p. 257-259.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Kahneman en Tversky 1984

D. Kahneman en A. Tversky, 'Choices, Values, and Frames', *American Psychologist*, 1984, 39(4), p. 341-350.

Kevelam, Ter Hoeven en Brouwer 2017

W. Kevelam, R.L. ter Hoeven en T.L. Brouwer, 'Accountants honoraria in de jaarrekening', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 2017, 91 (11/12), p. 405-420.

Kerkmeester 1989

H.O. Kerkmeester, *Recht en speltheorie* (diss. Rotterdam), Lelystad: Koninklijke Vermande B.V. 1989.

Kerkmeester en Holzhauer 2002

H. Kerkmeester en R.W. Holzhauer, *De economische structuur van het ondernemingsrecht*, 2e druk, Deventer: Kluwer 2002.

Kindleberger en Aliber 2011

Ch. P. Kindleberger en R. Z. Aliber, *Maniacs, Panics and Crashes. A History of Financial Crises*, 6e druk, Palgrave Macmillan, 2011.

Klein 1963

J.L. Klein, *Enkele beschouwingen over de figuur van L. Pincoffs en zijn betekenis voor Rotterdam*, Rotterdam, ca. 1963.

Klüth 2010

G.H. Klüth, *Stilte voor de storm. De invloed van het psychologisch contract op de vakkundige oordeelsvorming van registeraccountants* (diss. Vrije Universiteit Amsterdam), 2010.

Knechel e.a. 2013

W.R. Knechel, G.V. Krishnan, M. Pevzner, L.B. Shefchik, U.K. Velury, 'Audit Quality: Insights from the Academic Literature', *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 2013, Vol. 32, supplement 1, p. 385-421.

Van Kollenburg 1991

J.C.E. van Kollenburg, *De deugd in het midden* (oratie Tilburg), 1991.

Koster 2012

G.F.E. Koster, 'De toekomst van de accountant: visie vanuit de VEB', *Tijdschrift voor Jaarrekeningenrecht*, 1, 2012, p. 20 – 25.

Kleipool en Van Olfen 2017

R.H. Kleipool en M. van Olfen, 'De Nederlandse Corporate Governance Code 2016', *Ondernemingsrecht*, 2017/56, p. 317 – 326.

Knoop en Piersma 2017

Bas Knoop en Jeroen Piersma, 'AFM: controles accountants zijn nog slechter dan drie jaar geleden', *Het Financieele Dagblad*, 29 juni 2017, p. 14.

Kraayenhof 1955

J. Kraayenhof, Het accountantsberoep in Nederland na 60 jaar, 1955, geraadpleegd op: <http://imagebase.ubvu.vu.nl/cdm/ref/collection/nib/id/1057>.

Knechel e.a. 2013

W.R. Knechel, G.V. Krishnan, M. Pevzner, L.B. Shefchik en U.K. Velury, 'Audit Quality: Insights from the Academic Literature', *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 2013, vol. 32, suppl. 1, p. 385 – 421.

Langendijk 1994

H.P.A.J. Langendijk, *De markt voor de wettelijk verplichte accountantscontrole in Nederland*. (diss. Universiteit Leiden), Den Haag: Delwel Uitgeverij B.V., 1994.

Leblebice en Sherer 2015

H. Leblebice en P.D. Sherer, Governance in Professional Service Firms. From Structural and Cultural to Legal Normative Views, in: *The Oxford Handbook of Professional Service Firms*, L. Empson, D. Muzio, J.P. Broschak en B. Hinings (eds.), 2015, Oxford: The Oxford University Press, p. 189-212.

Van Lent 1999

L. van Lent, 'The economics of an audit firm: the benefits of partnership governance', *British Accounting Review*, 1999, 31, p. 225-254.

Van Lent 2007

D. van Lent, Vergunning als kwaliteitskeurmerk, *NRC*, 9 oktober 2007, <http://vorige.nrc.nl/economie/article1847695.ece>.

Levitt 1998

A. Levitt, 'The numbers game: Certified Public Accountant', *The CPA Journal*, 1998, 68, 12, p.14-19.

Libby en Luft 1993

R. Libby en J. Luft, Determinants of judgment performance in accounting settings: ability, knowledge, motivation and environment, *Accounting, Organizations and Society*, 1993, 18, 5, p. 425-450.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Limperg, 1933

Limperg, 'De functie van de accountant en de leer van het gewekte vertrouwen III', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 1933, p. 173.

Limperg 1985

Th. Limperg, *The social responsibility of the auditor*, 1985, Amsterdam: Limperg Instituut.

Litjens, Van Buuren en Vergoossen 2015

R. Litjens, J. van Buuren en R. Vergoossen, 'Addressing Information Needs to Reduce the Audit Expectation Gap: Evidence from Dutch Bankers, Audited Companies and Auditors', *International Journal of Auditing*, 2015, 19, p. 267-281.

Llewellyn 1999

D. Llewellyn, 'The Economic Rationale for Financial Regulation', *Occasional Paper Series*, 1, FSA, 1999, te raadplegen op: http://finra.complinet.com/net_file_store/new_rulebooks/f/s/FSA_Occasional_Paper1_Economic_Rationale_for_Regulation_99.pdf

Lokin 2018

E.C.H.J. Lokin, *De bezoldiging van bestuurders van beursgenoteerde vennootschappen*, (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), 2018.

Luburic e.a. 2015

R. Luburic, M. Perovic en R. Sekulovic, "Quality management in terms of strengthening the "three lines of defence" in risk management – process approach", *International Journal for Quality Research*, 9, 2, 2015, p. 243 – 250.

MacCormick 1994

N. MacCormick, *Legal Reasoning and Legal Theory*, Clarendon Law Series, Oxford: Oxford University Press, 1994.

Maister 1993

D.H. Maister, *Managing the Professional Service Firm*, New York: Free Press, 1993.

Majoor 2017

G.C.M. Majoor, Kip of ei; De juiste focus in het vraagstuk van kwaliteit van de accountantscontrole?, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 2017, 91(09/10) september/oktober, p. 296 – 298.

Majoor en Ter Braak 2012

G.C.M. Majoor en R.P.G. ter Braak, 'De kwaliteit van de beheersingsomgeving en het effect op de materialiteit', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 86(11), p. 414-424.

MCA 2016

MCA, *Veranderen in het Publiek Belang*, 20 oktober 2016, te raadplegen op: <http://www.monitoringaccountancy.nl/wp-content/uploads/2016/11/Eerste-Verslag-Monitoring-commissie-Accountancy.pdf>

MCA 2018

MCA, *Doorpakken!*, 31 mei 2018, te raadplegen op: <http://www.monitoring-accountancy.nl/wp-content/uploads/2018/05/Tweede-verslag-Monitoring-Commissie-Accountancy-Doorpakken.pdf>

McEnroe en Martens 2001

J.E. McEnroe en S.C. Martens, 'Auditors' and Investors' Perceptions of the "Expectation Gap"', *Accounting Horizons*, 15(4), p. 345-358, 2001.

McLean en Elkind 2004

B. McLean en P. Elkind, *The Smartest Guys in the Room*, New York: Penguin Books Ltd, 2004.

Meijer 1939

J. Meijer, *Het wetsontwerp tot regeling van het accountantswezen, 1939*, Arnhem: G.W. van der Wiel & Co.

Messier, Martinov-Bennie en Eilifsen 2005

W.F. Messier Jr., N. Martinov-Bennie en A. Eilifsen, 'A Review and Integration of Empirical Research on Materiality: Two Decades Later', *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, Vol. 24, no. 2, 2005, p. 153-187.

Minuttie-Meza 2013

M. Minuttie-Meza, 'Does Auditor Industry Specialization Improve Audit Quality?', *Journal of Accounting Research*, 2013, 51(4), p. 779 – 817.

Mohr en Meijers 2009

A.L. Mohr en V.A.E.M. Meijers, *Van Personenvennootschappen*, Deventer: Kluwer, 2009.

Morris en Nichols 1988

M.H. Morris en W.D. Nichols, 'Consistency Exceptions: Materiality Judgments and Audit Firm Structure', *The Accounting Review*, Vol. 63, No. 2, april 1988, p. 237-254.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

NBA 2012

NBA, *Een Code voor Accountantsorganisaties met een OOB-vergunning*, 2012. Te downloaden op: <https://www.pwc.nl/nl/assets/documents/code-accountantsorganisaties.pdf>.

NBA 2014

NBA, *In het publiek belang*, NBA, 25 september 2014. Te downloaden op: www.nba.nl/globalassets/projecten/in-het-publiek-belang/in_het_public_belang_rapport_25_september_2014.pdf

NBA 2015

NBA, *Inzicht in de uitgebreide controleverklaring. Toepassing van standaard 702N over boekjaar 2014*, NBA, 2015. Te downloaden op: [www.nba.nl/globalassets/brochures/nba_rapport_inzicht_uitgebreide_controleverklaring.pdf](http://www.nba.nl/globalassets/brochures/nba_rapport_inzicht Uitgebreide_controleverklaring.pdf)

NBA 2017

NBA, 'De definitie van Audit Kwaliteit' (green paper), juni 2017, te downloaden op: https://www.accountant.nl/globalassets/accountant.nl/in-het-publiek-belang/green_paper_audit_quality.pdf

NBA 2017a

NBA, 'Meer aandacht voor het bestuursverslag in de controleverklaring', januari 2017, te downloaden op: www.nba.nl/globalassets/brochures/nba-brochure_meer_aandacht_voor_bestuursverslag_januari_2017.pdf.

NBA 2017b

NBA, 'Structuurmodellen accountancy' (green paper), december 2017, te downloaden op: www.nba.nl/globalassets/projecten/in-het-publiek-belang/green-paper-and-white-paper-audit-kwaliteit/green-paper-structuurmodellen-accountancy.pdf.

NBA 2018

NBA, 'Waar het om gaat. Kompas voor controlekwaliteit', april 2018, te downloaden op: https://www.nba.nl/globalassets/downloads/white-paper_waar-gaat-het-om.pdf.

NBA 2018a

NBA, 'NBA-Bestuursvisie op beroep en beroepsorganisatie', maart 2018, te downloaden op: www.nba.nl/nieuws-en-agenda/nieuwsarchief/2018/maart/bestuursvisie-op-accountantsberoep-gepubliceerd/.

NBA 2018b

NBA, *Trends in accountancy 2017-2018*, uitgave van Accountant, magazine van de NBA.

Neyman en Pearson 1928

J. Neyman en E.S. Pearson, 'On the use and Interpretation of Certain Test Criteria for Purposes of Statistical Inference: Part I, *Biometrika*, Vol. 20A, no. 1/2, 1928, p. 175-240.

Van Nieuw Amerongen en Van Batenburg 2010

C.M. van Nieuw Amerongen en P.C. van Batenburg, 'Materiality – Clarity?' in: *Handboek Accountancy*, Suppl. 26, oktober 2010, A4050 p. 1 – 36.

Van Nieuw Amerongen en Van der Veeke 2014

C.M. van Nieuw Amerongen en S.V.S. van der Veeke, 'Welke impact heeft de ervaring van de accountant op de uitvoeringsmaterialiteit?', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 2014, 88(6), p. 214-222.

Nieuwesteeg 2018

B.F.H. Nieuwesteeg, *The Law and Economics of Cyber Security* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), 2018.

NIVA 1900a

NIVA, Wet tot regeling van het beroep van accountant, verzoekschrift aan Hare Majesteit de Koningin, nr. 1. Nederlands Instituut van Accountants, augustus 1900.

NIVA 1900b

NIVA, Wet tot regeling van het beroep van accountant, Nota van toelichting tot het verzoekschrift, tevens memorie van toelichting tot het ontwerp van wet, nr. 2. Nederlands Instituut van Accountants, 1900.

NIVA 1900c

NIVA, Wet tot regeling van het beroep van accountant, ontwerp van wet, nr. 3. Nederlands Instituut van Accountants, 1900.

NIVRA 2009

NIVRA, *Trends in Accountancy. Brancheverkenning 2008 – 2009*, 2009, te downloaden op: www.accountant.nl/globalassets/accountant.nl/trends-in-accountancy/trends_in_accountancy_2008-2009.pdf.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Von Nordenflycht 2010

A. von Nordenflycht, 'What is a professional service firm? Toward a theory and taxonomy of knowledge-intensive firms', *Academy of Management Review*, 2010, vol. 35, 1, p. 155-174.

Oosterwijk 1979

B. Oosterwijk, *Vlucht na victorie. Lodewijk Pincoffs (1827-1911)*, Rotterdam: Donia Pers Producties, 1979.

Oosterwijk 2011

B. Oosterwijk, *Ik verlang geen dank. Lodewijk Pincoffs (1827 – 1911)*, Rotterdam: Uitgeverij Douane, 2011.

Van Opijnen 2016

M. van Opijnen, *Audit Quality in a Regulatory Context. Empirical Studies on Public Oversight, Auditor Independence, and Audit Quality Indicators*, (diss. Maastricht University), Zuthpen: CPI Koninklijke Wöhrmann, 2016.

PCAOB 2017

PCAOB, The Auditor's report on an audit of financial statements when the auditor expresses an unqualified opinion and related amendments to PCAOB standards, PCAOB Release No. 2017-001, June 1, 2017, pp. 1-236 te downloaden op: <https://pcaobus.org/Rulemaking/Docket034/2017-001-auditors-report-final-rule.pdf>

Palmrose 1988

Z. Palmrose, 'An Analysis of Auditor Litigation and Audit Service Quality', *The Accounting Review*, 1988, Vol 63, No. 1, p. 55-73.

Pargendler 2016

M. Pargendler, 'The Corporate Governance Obsession', *The Journal of Corporation Law*, 2016, Vol 42 (2), p. 359-402.

Peltzman 1976

S. Peltzman, 'Toward a more general theory of regulation', *The Journal of Law and Economics*, 19, 1976, p. 211-240.

Peecher en Piercey 2008

M.E. Peecher en M.D. Piercey, 'Judging audit quality in light of adverse outcomes: evidence of outcome bias and reverse outcome bias', *Contemporary Accounting Research* 2008, 25, p. 243-274.

Peecher, Schwartz en Solomon 2007.

M.E. Peecher, R. Schwartz, and I. Solomon, 'It's all about audit quality: perspectives on strategic-systems auditing', *Accounting, Organizations and Society*, 2007, 32, p. 463-485.

Pheijffer 2011a

M. Pheijffer, Terug naar de Kern, *Het Financieele Dagblad*, Outlook, 28 juni 2011, p. 38-44.

Pheijffer 2011b

M. Pheijffer, De accountant en het audit committee. In: Lückerath-Rovers, M., B. Bier, M. Kaptein, en L. Paape (eds.), *Jaarboek Corporate Governance 2011-2012*, Deventer: Kluwer, 2011, p. 117 -132.

Pheijffer 2018

M. Pheijffer, 'Mondiale problemen binnen accountancy vergen mondiale aanpak. Hervormingen van deze sector lukken alleen door inbreng van buitenstaanders', *Het Financieele Dagblad*, 1 augustus 2018, p. 9.

Piersma 2014a

J. Piersma, 'Sturing accountant moet anders', *Het Financieele Dagblad*, 07 april 2014.

Piersma 2014b

J. Piersma, 'Freaky Thursday voor accountants', *Het Financieele Dagblad*, 24 september 2014.

Piersma 2015

J. Piersma, 'Accountantsrace is nog niet helemaal gelopen', *Het Financieele Dagblad*, 20 maart 2015.

Piersma 2018

J. Piersma, 'PwC stuurt al tien jaar niet op winst', *Het Financieele Dagblad*, 30 juni 2018, p. 6.

Piersma en Couwenbergh 2014

J. Piersma en P. Couwenbergh, 'Accountantskantoren negeren eigen spelregels; AFM geeft groot aantal dossiers een onvoldoende', *Het Financieele Dagblad*, 27 september 2014, p. 11.

Ploeger 2018

P.N. Ploeger, 'Rechtbank Rotterdam 20-12-2017 met noot', *JOR*, 2018/73.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Van Poll 2018

M. van Poll, 'Bezwaar tegen salaris Van Lanschot', *Het Financieele Dagblad*, 1 juni 2018, p. 5.

Porter 1990

B.A. Porter, *The audit expectation-performance gap and the role of external auditors in society* (diss. Massey University), 1990.

Porter 1993

B.A. Porter, 'An empirical study of the audit expectation-performance gap', *Accounting and business research*, 1993, 24(93), p. 49-68.

Posner 1974

R.A. Posner, Theories of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol 5(2), p. 335-358.

Postma en Van Ees 2004

T.J.B.M. Postma en H. van Ees, 'De illusie van onafhankelijkheid. Over het effectief functioneren van de Raad van Commissarissen en de relevantie van de code Tabaksblat', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 2004, 78(9), p. 404 – 411.

PwC 2014

PwC, 'Klare taal! Benchmark controleverklaring 'nieuwe stijl' onder Nederlandse beursfondsen', april 2014, te downloaden op: <https://docplayer.nl/2957386-Www-pwc-nl-klare-taal-benchmark-controleverklaring-nieuwe-stijl-onder-nederlandse-beursfondsen.html>.

PwC 2015

PwC, 'Arjan Brouwer in gesprek met Rients Abma', *Spotlight*, 2015, 22(2), p. 7-11, te downloaden op: <https://www.pwc.nl/nl/spotlight/assets/documents/2015/pwc-spotlight-2015-2-brouwer-in-gesprek-met-rients-abma.pdf>.

Quadackers 2015a

L. Quadackers, 'Pincoffs. Van miljonair tot sigarenboer', *Accountant*, Q3, 2015, p. 40 – 47.

Quadackers 2015b

L. Quadackers, 'Aartsvader van de Nederlandse Accountants', *Accountant*, Q2, 2015, p. 28 – 35.

Raaijmakers 2006

G.T.M.J. Raaijmakers, *De effectiviteit van regels in het ondernemings- en effectenrecht* (oratie), Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2006.

Reimers 2012

H.K.O. Reimers, Wijzigingen in de accountantswetgeving: nadere verduidelijking gewenst, *Tijdschrift voor Jaarrekeningenrecht*, 2012, nr. 1, p. 14-19.

Reimers en Timmers 2016

H.K.O. Reimers en J.W. Timmers, 'Wijziging accountantswetgeving 2016', *Tijdschrift voor Jaarrekeningenrecht*, 2016, nr. 5/6, p. 118-122.

Reimers, Timmers en Valckx 2017

H. Reimers, J. Timmers en V. Valckx, 'Aanvullende maatregelen voor accountantsorganisaties en uitbreiding definitie organisaties van openbaar belang', *Tijdschrift voor Jaarrekeningenrecht*, 2017, 3/4, oktober 2017, p. 97-103.

Roelofsen 2015

E.P. Roelofsen, 'Een kritische beschouwing van de huidige stand van zaken met betrekking tot de jurisprudentie aangaande rentederivaten en het MKB', *Tijdschrift voor Financieel Recht*, 2015, 5, p. 191-198.

Romano 2004

R. Romano, 'The Sarbanes-Oxley Act and the Making of Quack Corporate Governance', *SSRN*, 2004, NYU, Law and Econ Research Paper 04-032; Yale Law & Econ Research Paper 297; Yale ICF Working Paper 04-37; ECGI – Finance Working Paper 52/2004, p. 1-234. Te raadplegen op: <https://ssrn.com/abstract=596101> of <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.596101>.

De Roon Swaan 1895

C. de Roon Swaan, *Het toezicht in de naamlooze vennootschap* (diss. Leiden), Leiden: Eduard IJdo, 1895.

Roos 2004

A.R. Roos, Roulatie van accountantskantoor of interne roulatie?, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, november, 2004, p. 472 -478.

Russell 1985

R. Russell, 'Employee ownership and internal governance', *Journal of Economic Behavior and organization*, 6, 1985, p. 217-241.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Roth 2017

G.P. Roth, 'De beperkte aansprakelijkheid van DNB en de AFM', *Ondernemingsrecht*, 2017/147, p. 847 – 857.

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht Juridisch Onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2011.

Schönau 2016

M.L. Schönau, 'Monitoring mania en andere wicked problems', *Tijdschrift voor jaarrekeningenrecht*, 2016, nr. 5/6, p. 109-111.

Sikka e.a. 1998

P. Sikka, A. Puxty, H. Willmott en C. Cooper, 'The impossibility of eliminating the expectations gap: some theory and evidence', *Critical Perspectives on Accounting*, 1998 (9), p. 299-330.

Smit 2018

R. Smit, "Verdriedubbelaar' loon bij Top Unilever gaat zelfs Britten te ver", *Het Financieele Dagblad*, 1 mei 2018, p. 12.

Smit 2009

J. Smit, *Het drama Ahold*, 18e druk, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2009.

Van Solinge e.a. 2018

G. van Solinge e.a., *Toezicht. Voordrachten en discussieverslag van het gelijknamige congres van het Van der Heijden Instituut op 10 en 11 november 2017*, Serie: Van der Heijden Instituut nr. 151, Deventer: Wolters Kluwer, 2018.

Sparrow 2008

M.K. Sparrow, *The Character of Harms. Operational challenges in control*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Staatscommissie Bijleveld 1930

Staatscommissie Bijleveld, Verslag der commissie, ingesteld bij beschikking van den minister van arbeid, handel en nijverheid van 2 maart 1928, met de opdracht, van advies te dienen omtrent eene regeling van het accountantswezen in: Verslagen en mededeelingen van de afdeeling handel en nijverheid van het departement van arbeid, handel en nijverheid, jaargang 1930, nummer 2. 's-Gravenhage: Algemeene Landsdrukkerij.

Staatscommissie Van Nierop 1920

Staatscommissie Van Nierop, *Verslag van de staatscommissie benoemd bij koninklijk besluit van 16 mei 1918, no. 72, met opdracht na te gaan of – en zoo ja, op welke wijze- eene wettelijke regeling van het handelsonderwijs en het accountantswezen behoort te worden getroffen, met bepaling dat het door haar daaromtrent uit te brengen verslag vergezeld zal gaan van een beredeneerd voorstel, bevattende de uitwerking van hare denkbeelden in den vorm van een of meer ontwerpen van wet*, 1920, Rotterdam: Drukkerij J. de Jong.

Sternheim 1935

A. Sternheim, 'Veertig jaren accountancy. 1895 – 1935', in: *Gedenkboek Nederlandsch Instituut van Accountants. 1895 – 1935*, Amsterdam: Nederlandsch Instituut van Accountants, ca. 1935, p. 7 – 60.

Stewart en Kinney 2013

T.R. Stewart en W.R. Kinney, 'Group audits, Group-Level Controls, and Component Materiality: How Much Auditing is Enough?', *The Accounting Review*, Vol. 88, No. 2, 2013, p. 707 – 737.

Stigler 1971

G.J. Stigler, 'The Theory of Economic Regulation', *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, no. 1, 1971, p. 3 -21.

Stiglitz 1989

J.E. Stiglitz, 'Markets, Market Failures, and Development', *The American Economic Review*, 79(2), 1989, p. 197-203.

Storm 2009

J.R. Storm, *Wet op de Registeraccountants*, Lexplicatie, Deventer:Kluwer, 2009.

Tervoort, 2015

A.J.S.M. Tervoort, *Het Nederlandse personenvennootschapsrecht*, ONR 8, Deventer: Wolters Kluwer, 2015.

Tillema en Reimers 2013

A.J.P. Tillema en H.K.O. Reimers, Ontwikkelingen rond de accountancy in 2012, *Ondernemingsrecht* 2013,1.

Tros 2015

J.C.A. Tros, 'Proces van selectie van nieuwe accountant leidt tot lagere kwaliteit accountantscontrole', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 2015, 89(9), p. 312 – 325.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Trotman, Tan en Ang 2011

K.T. Trotman, H.C. Tan en N. Ang, 'Fifty-year overview of judgment and decision-making research in accounting', *Accounting and Finance*, 2011, 51, p. 278-360.

Tversky en Kahneman 1986

A. Tversky en D. Kahneman, 'Rational Choice and the Framing of Decisions', part 2: The behavioral foundations of economic theory, *Journal of Business*, 1986, 59(4), p. S251-S278.

Veerman 2004

G.J. Veerman, *De wet als zinsbegoochelingstoestel: over de kwaliteit van wetgeving (oratie)*, 2004, Maastricht: Maastricht University.

In 't Veld 2017

L. In 't Veld, 'Het Wetsvoorstel aanvullende maatregelen accountantsorganisaties: in het publiek belang?', *Financieel Recht in de Praktijk*, nr. 2, jaargang 3, juni 2017, p. 37- 43.

Van Velthoven en Van Wijck 2013

B.C.J. van Velthoven en P.W. van Wijck, *Recht en efficiëntie*, 5e druk, Deventer: Kluwer, 2013.

Vermolen en Van Boom 2017

J.M. Vermolen en W.H. van Boom, 'Wetgeving en claimcultuur; rationeel proces of politiek ritueel', *NTBR*, 2017/35, p. 245 – 252.

Verspeek en Eijkelenboom 2018

S.K.L. Verspeek en E.V.A. Eijkelenboom, 'Crypto: geld van morgen?', *Tijdschrift Financieel Recht in de Praktijk*, 2018, 4 (2), p. 39-44.

Visscher 2005

L. Th. Visscher, *Een rechtseconomische analyse van het Nederlandse onrechtmatigedaadsrecht*, (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), 2005, geraadpleegd op: <https://repub.eur.nl/pub/7034/>

Vletter-van Dort 2009

H.M. Vletter- van Dort, *Back to basics* (oratie), Deventer: Kluwer, 2009.

Voortman 2012

P.M. Voortman, *Vertrouwen werkt. Over weken aan vertrouwen in organisaties*, (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Amsterdam: Trustworks, 2012.

De Vries 1985

Joh. de Vries, *Geschiedenis der Accountancy in Nederland. Aanvang en Ontplooiing, 1895 – 1935*, Assen: Van Gorcum, 1985.

Van der Waals 2017

S.E. van der Waals, *De optimale rechtsvorm voor de samenwerking in het beroep. Confectie of maatpak?*, (diss. Universiteit Utrecht), Serie vanwege het Van der Heijden Instituut 139, Deventer: Wolters Kluwer, 2017.

Wallage 1995

Ph. Wallage, 'Corporate Governance en de rol en functie van de accountant', *De NV*, 1995/12.

Wanrooij 2007

M.J. Wanrooij, *Veel kapiteins op één schip. Bestuurlijke inrichting van Professional Service Firms*, diss. Vrije Universiteit Amsterdam, Nijmegen: GITP Media, 2007.

Watkins, Hillison en Morecroft 2004

A.L. Watkins, W. Hillison en S.E. Morecroft, 'Audit Quality: A Synthesis of Theory and Empirical Evidence', *Journal of Accounting Literature*, 2004, Vol. 23, p. 153-193.

Wijnen, Montijn en Houweling

M. Wijnen, J. Montijn en A.R. Houweling, 'Probleemgestuurd leren als didactisch model aan een rechtenfaculteit: (mis)match?', *Ars Aequi*, oktober, 2014, p. 772-776.

Woolsey 1954a

S.M. Woolsey, 'Development of criteria to guide the accountant in judging materiality', *Journal of accountancy*, 1954, February, p. 167-173.

Woolsey 1954b

S.M. Woolsey, 'Judging materiality in determining requirements for full disclosure', *Journal of accountancy*, 1954, December, p. 745-750.

Van der Zanden 2014

P.M. van der Zanden, 'Een nieuwe controle(accountants)verklaring?', *Ondernemingsrecht*, 2014/69.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Zardkoohi e.a. 2011

A. Zardkoohi, L. Bierman, D. Panina en S. Chakrabarty, 'Revisiting a Proposed definition of Professional Service Firms', *The Academy of Management Review*, Vol. 36, 1, 2011, p. 180 – 184.

Zeff, Buijink en Camfferman 1999

S.A. Zeff, W. Buijink en C. Camfferman, 'True and fair' in the Netherlands: inzicht or getrouw beeld?', *European Accounting Review*, 1999, 8:3, p. 523-548.

Zetteler en Pheijffer 2016

E.L. Zetteler en M. Pheijffer, 'Enige aspecten van het accountantstuchtrecht', *Tijdschrift voor Insolventierecht*, 2016/12, p. 86-94.

Van Zijl 2012

N.J.M. van Zijl, *The Importance of Board Independence* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer, 2012.

Bijlagen

A. Toelichting categorisering Tweede Kamerstukken

De Tweede Kamerstukken zijn verdeeld over zes categorieën, te weten (i) rol en taak accountant, (ii) beroepsaanduiding, (iii) accountantswetgeving, (iv) vergoeding accountantswerkzaamheden, (v) koloniën en (vi) overig. In deze bijlage geef ik een nadere duiding van de categorieën en een schematisch overzicht van de verdeling van Tweede Kamerstukken in de categorieën over tijd.

In de categorie ‘rol en taak accountant’ zijn 469 Tweede Kamerstukken opgenomen waaruit iets blijkt over de werkzaamheden van de accountant. Hierbij kan gedacht worden aan verwijzingen naar taken waarvoor een accountant nodig is, bijvoorbeeld het bepalen van de hoogte van een subsidie of het opstellen van een balans. In deze categorie zijn tevens stukken opgenomen met informatie over de rol van de accountant. Uitspraken van Tweede Kamerleden over wat er verwacht wordt van de accountant of definities over de rol en taak van de accountant geven een interessante kijk op de ontwikkeling van het accountantsberoep. Tweede Kamerstukken waaruit de rol en taak van de accountant zijn op te maken komen in elk vergaderjaar – met uitzondering van de jaren waarin geen Kamerstukken met het woord accountant gevonden zijn – voor.

Een Tweede Kamerstuk waarin enkel een, of meerdere, verwijzing(en) naar het beroep ‘accountant’ zijn opgenomen is ondergebracht in de categorie ‘beroepsaanduiding’. Het oudste Kamerstuk uit deze categorie dateert uit vergaderjaar 1903/04. Kamerstukken uit de categorie ‘beroepsaanduiding’ zijn bijvoorbeeld verzoekschriften die zijn ingediend door een accountant of vacatures die vervuld worden door een accountant. Van de 248 stukken uit deze categorie zijn er 86 gerelateerd aan naturalisatiewetgeving. Deze Kamerstukken bevatten beschrijvingen van personen die zich willen laten naturaliseren waarbij vermelding van het beroep onderdeel van de beschrijving vormt.

De categorie ‘accountantswetgeving’ bevat 52 Tweede Kamerstukken die in relatie staan tot de ontwikkeling van wetgeving voor het accountantsberoep. De relatie kan direct of indirect zijn. De stukken die in directe relatie staan bevatten

BIJLAGEN

de bespreking van wetsvoorstellen voor het accountantsberoep of zijn stukken waarin accountants(wetgeving) centraal staat. Tweede Kamerstukken die in indirecte relatie tot de ontwikkeling van wetgeving voor het accountantsberoep staan zijn stukken waarin verwijzingen naar wetgeving voor accountants zijn opgenomen. De directe link met accountantswetgeving ontbreekt in deze stukken doordat het onderwerp niet-accountants gerelateerd is. Desondanks wordt er naar aanleiding van het onderwerp van het desbetreffende stuk toch aandacht gecreëerd voor de mogelijkheid of wenselijkheid van wetgeving voor accountants.

In de categorie ‘vergoeding werkzaamheden’ zijn 450 Tweede Kamerstukken opgenomen die betrekking hebben op de vergoeding van accountantswerkzaamheden. Voorbeelden van stukken uit deze categorie zijn begrotingen en besprekingen van honoraria van accountants. Het oudste Kamerstuk uit deze categorie dateert uit vergaderjaar 1904/05.

Nederlands-Indië, Nederlands-Nieuw-Guinea, Suriname en de Nederlandse Antillen waren allemaal koloniën van Nederland. De toestand in de koloniale gebieden volgde uit de verslagen en begrotingen die in de Tweede Kamer behandeld werden. De 229 Kamerstukken die te maken hebben met de koloniën zijn samengevoegd in de categorie ‘koloniën’. In deze categorie zijn wellicht ook andere categorieën te herkennen, bijvoorbeeld over de rol en taak van de accountant. Doordat de situatie in de koloniën afwijkt van de Nederlandse praktijk is ervoor gekozen deze Kamerstukken in de categorie ‘koloniën’ onder te brengen. De relatieve en absolute hoeveelheid stukken uit de categorie ‘koloniën’ neemt af over tijd. Dit is te verklaren door de dekolonisatie van na de Tweede Wereldoorlog.

De laatste categorie, de categorie ‘overig’, bevat 23 Tweede Kamerstukken die niet in de andere categorieën pasten, bijvoorbeeld omdat het woord ‘accountant’ slechts gebruikt werd bij een voorstel tot tekstuele wijziging van een wetsartikel.

BIJLAGEN

Vergaderjaar	totaal aantal documenten	categorieën					
		Rol en taak accountant	Beroepsaanduiding	Accountants weigving	Vergoeding werkzaamheden	Koloniën	Overig
1892/93	1	1					
1893/94							
1894/95	1	1					
1895/96	1	1					
1896/97							
1897/98							
1898/99	4	2				2	
1899/00	5	5					
1900/01	1	1					
1901/02	3	2				1	
1902/03	3	1				1	1
1903/04	10	5		2	2		1
1904/05	12	6	3	1	2		
1905/06	10	5			4	1	
1906/07	13	5	2	2	2	2	
1907/08	6	3	1		2		
1908/09	9	2		1	4	2	
1909/10	11	4	1	1	3	2	
1910/11	12	3	2		3	4	
1911/12	21	4	2		5	10	
1912/13	17	4	1		3	9	
1913/14	19	5	1		5	7	1
1914/15	28	2	1		7	18	
1915/16	34	9	2		6	16	1
1916/17	21	8	1		5	7	
1917/18	31	9	2		9	11	
1918/19	22	8			9	5	
1919/20	42	7		2	30	3	
1920/21	39	18	3	3	9	4	2
1921/22	32	8	3	3	10	8	
1922/23	29	4	5	1	15	3	1
1923/24	31	7	6	2	13	2	1
1924/25	27	11	3		10	3	
1925/26	29	6	5		9	9	
1926/27	30	11	2	2	7	7	1

BIJLAGEN

Vergaderjaar	totaal aantal documenten	Rol en taak accountant	Beroepsaanduiding	categorieën			
				Accountants wetgeving	Vergoeding werkzaamheden	Koloniën	Overig
1927/28	27	11	7		5	3	1
1928/29	35	13	9		5	8	
1929/30	16	3	2		6	5	
1930/31	14	3	1	1	2	7	
1931/32	17	4	3		4	6	
1932/33	22	10	4	1	4	3	
1933/34	30	14	8		6	2	
1934/35	23	8	5		6	4	
1935/36	27	6	10		5	5	1
1936/37	24	4	12		4	2	2
1937/38	19	6	6		5	2	
1938/39	20	3	4	4	6	3	
1939/40	21	5	3	5	7	1	
1940/41							
1941/42							
1942/43							
1943/44							
1944/45							
1945/46	11		3		5	3	
1946/47	19	7	2		6	3	1
1947/48	32	16	10		5	1	
1948/49	37	8	6		18	5	
1949/50	44	16	7		17	3	1
1950/51	47	24	4	1	15	2	1
1951/52	48	18	8	1	16	3	2
1952/53	38	12	6		15	4	1
1953/54	36	15		3	15	2	1
1954/55	33	10	8		12	3	
1955/56	43	17	8		14	2	2
1956/57	32	9	7	1	14	1	
1957/58	31	9	3		16	3	
1958/59	28	7	5		15	1	
1959/60	38	14	4	4	15	1	
1960/61	46	13	20	4	7	2	
1961/62	34	10	13	5	3	2	1
1962/63	25	8	14		3		

B. Lijst met in het onderzoek betrokken OOB's

Banken

1	ABN Amro Bank N.V.	13	Kas Bank N.V.
2	Achmea Bank N.V.	14	LeasePlan Corporation N.V.
3	AEGON Bank N.V.	15	N.V. Bank Nederlandse Gemeenten
4	Allianz Nederland Asset Management B.V.	16	Nationale Nederlanden Bank N.V.
5	Anadolubank Nederland N.V.	17	Nederlandse Financierings Mij voor Ontwikkelingslanden N.V.
6	ASR Bank N.V.	18	Nederlandse Waterschapsbank N.V.
7	BinckBank N.V.	19	NIBC Bank N.V.
8	Coöperatieve Centrale Raiffeisen Boerenleenbank B.A.	20	RBS N.V.
9	Demir Halk Bank (Nederland) N.V.	21	SNS Bank N.V.
10	F. van Lanschot Bankiers N.V.	22	Triodos Bank N.V.
11	Garantibank International N.V.	23	Yapi Kredi Bank Nederland N.V.
12	ING Bank N.V.		

Beursvennootschappen

1	Aalberts Industries N.V.	29	KAS BANK ¹
2	Accell Group N.V.	30	Kendrion N.V.
3	Aegon N.V.	31	Koninklijke KPN N.V.
4	Koninklijke Ahold Delhaize N.V. ²	32	Nedap N.V.
5	Akzo Nobel N.V.	33	Neways Electronics International N.V.
6	AMG Advanced Metallurgical Group N.V.	34	Nieuwe Steen Investments N.V.
7	Amsterdam Commodities N.V.	35	NN Group N.V.
8	Arcadis N.V.	36	OCI N.V.
9	ASM International N.V.	37	Ordina N.V.
10	ASML Holding N.V.	38	Koninklijke Philips N.V.
11	Koninklijke BAM Groep N.V.	39	PostNL N.V.
12	BE Semiconductor Industries N.V.	40	Randstad Holding N.V.
13	Beter Bed N.V.	41	RELX Group plc
14	BinckBank N.V. ³	42	Royal Dutch Shell plc
15	Koninklijke Boskalis Westminster N.V.	43	SBM Offshore N.V.
16	Koninklijke Brill N.V.	44	Sligro Food Group N.V.
17	Brunel International N.V.	45	Stern Groep N.V.
		46	Telegraaf Media Groep N.V.

-
1. Tevens onderdeel van de in het onderzoek betrokken banken.
 2. Afwijkend boekjaar, eindigt op zondag dichtst bij 31 december.
 3. Tevens onderdeel van de in het onderzoek betrokken banken.

BIJLAGEN

18	Corbion N.V.	47	TKH Group N.V.
19	DPA Group N.V.	48	TomTom N.V.
20	Koninklijke DSM N.V.	49	Unilever N.V.
21	Eurocommercial Properties N.V. ⁴	50	Value8 N.V.
22	Fugro N.V.	51	Van Lanschot Kempen N.V.
23	Gemalto N.V.	52	Vastned Retail N.V.
24	Heijmans N.V.	53	Koninklijke Vopak N.V.
25	Heineken N.V.	54	Wereldhave N.V.
26	ICT Group N.V.	55	Koninklijke Wessanen N.V.
27	IMCD N.V.	56	Wolters Kluwer N.V.
28	ING Groep N.V.		

Verzekeraars

1	ABN AMRO Levensverzekering N.V. levensverzekeraar	43	Menzis Zorgverzekeraar N.V. schadeverzekeraar
2	ABN AMRO Schadeverzekering N.V. schadeverzekeraar	44	Movir N.V. schadeverzekeraar
3	Achmea Pensioen en Levensverzekeringen N.V. levensverzekeraar	45	Munis U.A., Onderlinge Verzekeringsmaatschappij schadeverzekeraar
4	Achmea Reinsurance Company N.V. herverzekeraar	46	N.V. Levensverzekering Maatschappij "De Hoop" herverzekeraar
5	Achmea Schadeverzekeringen N.V. schadeverzekeraar	47	National Academic Verzekeringsmaatschappij N.V. schadeverzekeraar
6	Achmea Zorgverzekeringen N.V. schadeverzekeraar	48	Nationale Nederlanden Levensverzekering Maatschappij N.V. levensverzekeraar
7	AEGON Levensverzekering N.V. levensverzekeraar	49	Nationale Nederlanden Schadeverzekering Maatschappij N.V. schadeverzekeraar
8	AEGON Schadeverzekering N.V. schadeverzekeraar	50	NN Non Life Insurance N.V. schadeverzekeraar
9	AEGON Spaarkas N.V. levensverzekeraar	51	NN Re (Netherlands) N.V. herverzekeraar
10	Ansvar Verzekeringsmaatschappij N.V. schadeverzekeraar	52	NS Insurance N.V. schadeverzekeraar
11	Blue Square Re N.V. herverzekeraar	53	Ohra Ziektekostenverzekeringen N.V. schadeverzekeraar
12	Brand New Day Levensverzekeringen N.V. levensverzekeraar	54	OHRA Zorgverzekeringen N.V. schadeverzekeraar
13	Centrale Zorgverzekeraars Groep, Zorgverzekeraar u.a. OWM schadeverzekeraar	55	Onderlinge Verzekeringmaatschappij "SOM" U.A. schadeverzekeraar
14	Centramed Onderlinge Waarborgmaatschappij B.A. schadeverzekeraar	56	ONVZ Aanvullende Verzekering N.V. schadeverzekeraar

4. Afwijkend boekjaar, eindigt 30 juni.

BIJLAGEN

<p>15 DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringmaatschappij N.V. schadeverzekeraar</p> <p>16 Delta Lloyd Schadeverzekering N.V. schadeverzekeraar</p> <p>17 Delta Lloyd Zorgverzekering N.V. schadeverzekeraar</p> <p>18 Donatus Onderlinge Verzekering Maatschappij U.A. schadeverzekeraar</p> <p>19 DSW Ziektekostenverzekeringen N.V. schadeverzekeraar</p> <p>20 DSW Zorgverzekeraar u.a., OWM schadeverzekeraar</p> <p>21 Enel Insurance N.V. schadeverzekeraar</p> <p>22 FBTO Zorgverzekeringen N.V. schadeverzekeraar</p> <p>23 GENERALI levensverzekering maatschappij N.V. levensverzekeraar</p> <p>24 GENERALI schadeverzekering maatschappij N.V. schadeverzekeraar</p> <p>25 Goudse Levensverzekeringen N.V. levensverzekeraar</p> <p>26 Goudse Schadeverzekeringen N.V. schadeverzekeraar</p> <p>27 Groot Amsterdam, Verzekeringsbedrijf N.V. schadeverzekeraar</p> <p>28 HDI Gerling Verzekeringen N.V. schadeverzekeraar</p> <p>29 Hollands Welvaren Leven N.V. levensverzekeraar</p> <p>30 Interpolis Zorgverzekeringen N.V. schadeverzekeraar</p> <p>31 IZA Zorgverzekeraar NV schadeverzekeraar</p> <p>32 IZZ Zorgverzekeraar N.V. schadeverzekeraar</p> <p>33 Klaverblad Levensverzekering N.V. levensverzekeraar</p> <p>34 Klaverblad Onderlinge Verzekeringsmaatschappij U.A. schadeverzekeraar</p> <p>35 Klaverblad Schadeverzekeringsmaatschappij N.V. schadeverzekeraar</p> <p>36 KMU Verzekeringen N.V. schadeverzekeraar</p> <p>37 Legal & General Nederland Levensverzekering Maatschappij N.V. levensverzekeraar</p>	<p>57 ONVZ Ziektekostenverzekeraar N.V. schadeverzekeraar</p> <p>58 Optas Pensioenen N.V. levensverzekeraar</p> <p>59 OWM voor Instellingen in de Gezondheidszorg MediRisk B.A. schadeverzekeraar</p> <p>60 Reis & Rechtshulp N.V. schadeverzekeraar</p> <p>61 Robein Leven N.V. levensverzekeraar</p> <p>62 Samenwerking Glasverzekering N.V. schadeverzekeraar</p> <p>63 Schadeverzekering Metaal en Technische Bedrijfstukken N.V. schadeverzekeraar</p> <p>64 SRLEV N.V. levensverzekeraar</p> <p>65 Stad Holland Zorgverzekeraar UA OWM schadeverzekeraar</p> <p>66 Unilever Insurances N.V. schadeverzekeraar</p> <p>67 Univé Dichtbij Brandverzekeraar N.V. schadeverzekeraar</p> <p>68 Univé Her N.V. herverzekeraar</p> <p>69 Univé Noord Nederland Verzekeraar N.V. schadeverzekeraar</p> <p>70 Univé Oost Brandverzekeraar N.V. schadeverzekeraar</p> <p>71 Univé Schade N.V. schadeverzekeraar</p> <p>72 Univé Stad en Land Brandverzekeraar N.V. schadeverzekeraar</p> <p>73 Univé Zorg N.V. schadeverzekeraar</p> <p>74 Univé Zuid Holland Brandverzekeraar N.V. schadeverzekeraar</p> <p>75 UVM Verzekeringsmaatschappij N.V. schadeverzekeraar</p> <p>76 VEHEREX Schade N.V. schadeverzekeraar</p> <p>77 VGZ Zorgverzekeraar N.V. schadeverzekeraar</p> <p>78 VVAA Levensverzekeringen N.V. levensverzekeraar</p> <p>79 VVAA schadeverzekeringen N.V. schadeverzekeraar</p>
---	---

BIJLAGEN

38	Leidsche Verzekering Maatschappij N.V. levensverzekeraar	80	Waard Leven N.V. schadeverzekeraar
		81	Waard Schade N.V. schadeverzekeraar
39	Loyalis. Leven N.V. levensverzekeraar	82	Woningborg N.V. schadeverzekeraar
40	Loyalis Schade N.V. schadeverzekeraar	83	ZLM u.a., Onderlinge Verzekering Maatschappij schadeverzekeraar
41	Maas Lloyd Schadeverzekeringsmaatschappij N.V. schadeverzekeraar		
42	Menzis N.V. schadeverzekeraar		

C. Wetsvoorstellen

De in deze bijlage opgenomen tabellen bevatten een schematische weergave van de wetsvoorstellen die in hoofdstuk 4 besproken worden. De wetsvoorstellen zijn op chronologische volgorde gerangschikt.

Tabel 4

1900 Wetsontwerp NIVA	
Artikelen	Onderwerp
artt. 1 t/m 4	Beëdiging van de accountant
artt. 5 t/m 9	Het accountantsexamen
artt. 10 t/m 21	Toezicht door raad van toezicht (met strafmogelijkheid)
artt. 22 t/m 24	Overgangs en slotbepalingen

Tabel 5

1920 Wetsvoorstel Van Nierop <i>ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen</i>	
Afdeling/artikel	Onderwerp
afdeling 1; artt. 1 t/m 4	Algemene bepalingen
afdeling 2; artt. 5 t/m 12	Van het accountants register
afdeling 3; artt. 13 t/m 25	Van den raad van toezicht
afdeling 4; artt. 26 t/m 33	Van de examens
afdeling 5; artt. 34 t/m 36	Overgangsbepalingen

Tabel 6

1930 Wetsvoorstel Bijleveld <i>ministerie van Arbeid, Handel en Nijverheid</i>	
Afdeling/artikel	Onderwerp
afdeling 1; artt. 1 t/m 4	Van het accountantsregister
afdeling 2; artt. 5 t/m 7	Van den registeraccountant
afdeling 3; artt. 8 t/m 15	Van de organen
afdeling 4; artt. 16 t/m 27	Van de inschrijving in het accountantsregister en het lidmaatschap van het Instituut
afdeling 5; artt. 28 t/m 44	Van het toezicht en de tucht
afdeling 6; artt. 45 t/m 48	Van de examens van het Instituut en de opleiding daarvoor
afdeling 7; artt. 49 t/m 51	Van de geldmiddelen
afdeling 8; artt. 52 t/m 59	Van de aantastbaarheid van bepaalde besluiten
afdeling 9; artt. 60 t/m 71	Overgangsbepalingen
afdeling 10; artt. 72 t/m 74	Slotbepalingen

Tabel 7

1939 Wetsvoorstel Kamerstukken II 1938/39, 385 <i>ministerie van Economische Zaken</i>	
Afdeling/artikel	Onderwerp
afdeling 1; artt. 1 t/m 4	Van het accountantsregister
afdeling 2; artt. 5 t/m 6	Van den registeraccountant
afdeling 3; artt. 7 t/m 15	Van de organen
afdeling 4; artt. 16 t/m 26	Van de inschrijving in het accountantsregister en het lidmaatschap van het Instituut
afdeling 5; artt. 27 t/m 48	Van het toezicht en de tucht
afdeling 6; artt. 49 t/m 52	Van de examens van het Instituut en de opleiding daarvoor
afdeling 7; artt. 53 t/m 55	Van de geldmiddelen
afdeling 8; artt. 56 t/m 63	Van de aantastbaarheid van bepaalde besluiten
afdeling 9; artt. 64 t/m 83	Overgangsbepalingen
afdeling 10; artt. 84 t/m 86	Slotbepalingen

BIJLAGEN

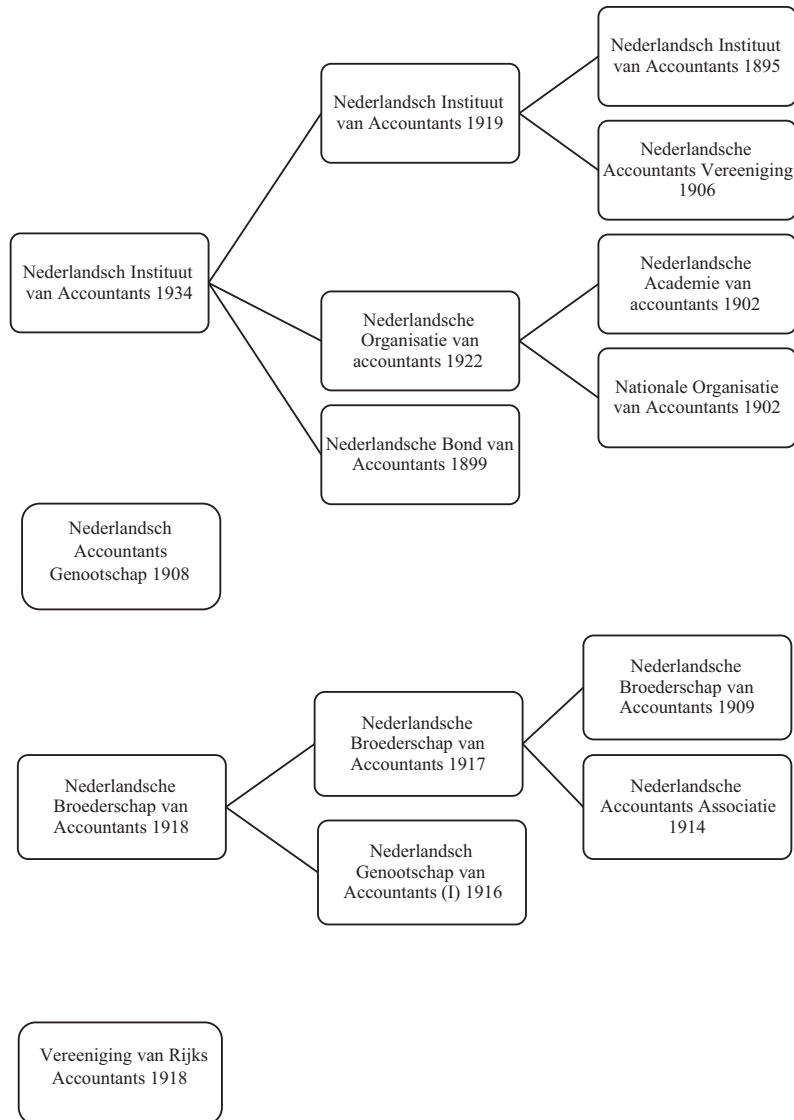
Tabel 8

1956 Wetsvoorstel Van de Grinten <i>ministerie van Economische Zaken en ministerie van Justitie</i>	
Titel/afdeling/artikel	Onderwerp
Titel 1; 6 afdelingen (t.w. zetel en taak; inrichting; werkwijze van de organen der Orde; vervulling van de regelende en besturende taak; de geldmiddelen der orde; toezicht op de orde); artt. 1 t/m 31	De orde van registeraccountants
Titel 2; art. 32	De plichten van de registeraccountant
Titel 3; 6 afdelingen (t.w. algemene bepalingen; tuchtrechtelijke maatregelen; de raden van tucht; procedure voor de raden van tucht; de raad van beroep; tuchtrechtelijke procedure in beroep); artt. 33 t/m 52	Tuchtrechtspraak
Titel 4; 3 afdelingen (t.w. algemene bepalingen, inschrijving in het accountantsregister, beroep tegen beslissingen van het bestuur op aanvragen om inschrijving in het accountantsregister); artt. 53 t/m 68	Het accountantsregister
Titel 5; artt. 69 t/m 78	Het accountantsexamen
Titel 6; artt. 79 t/m 106	Overgangs en slotbepalingen

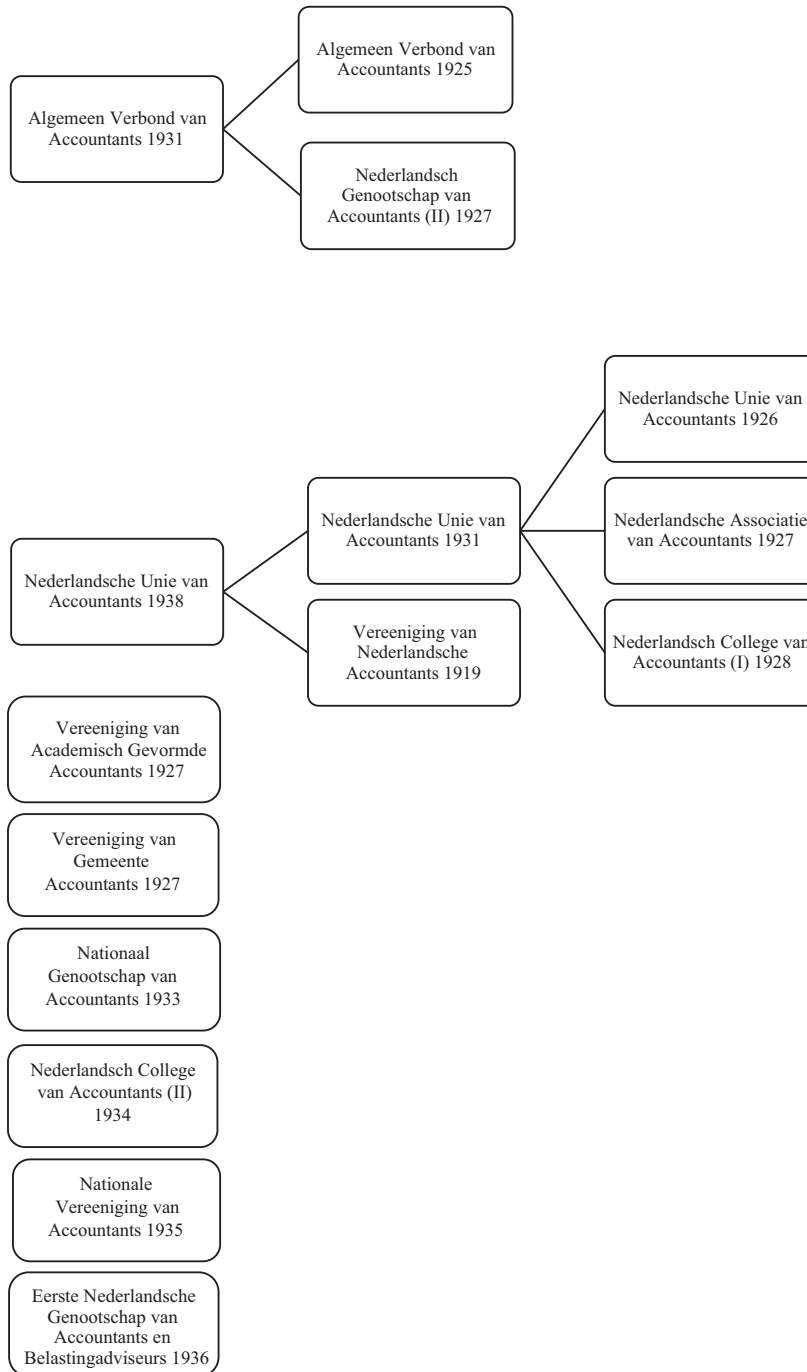
Tabel 9

1962 Wet RA <i>ministerie van Economische Zaken, ministerie van Justitie en ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen</i>	
Titel/afdeling/artikel	Onderwerp
Titel 1; 6 afdelingen (t.w. zetel en taak; inrichting; werkwijze van de organen der Orde; vervulling van de regelende en besturende taak; de geldmiddelen der orde; toezicht op de orde); artt. 1 t/m 32	De orde van registeraccountants
Titel 2; 6 afdelingen (t.w. algemene bepalingen; tuchtrechtelijke maatregelen; de raden van tucht; procedure voor de raden van tucht; de raad van beroep; procedure voor de raad van beroep); artt. 33 t/m 54	Tuchtrechtspraak
Titel 3; 3 afdelingen (t.w. algemene bepalingen, inschrijving in het accountantsregister; beroep tegen beslissingen van het bestuur op aanvragen om inschrijving in het accountantsregister); artt. 33 t/m 70	Het accountantsregister
Titel 4; artt. 71 t/m 80	Het accountantsexamen
Titel 5; artt. 81 t/m 109	Overgangs en slotbepalingen

D. Schematische weergave ontwikkeling accountantsverenigingen tot 1940



BIJLAGEN



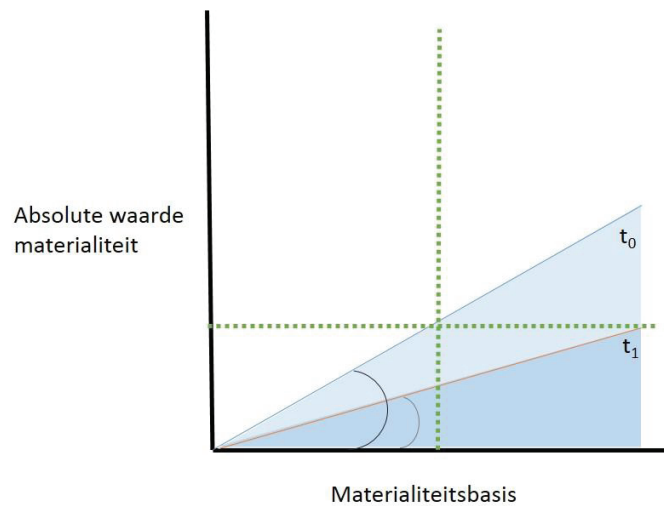
E. Wta vereisten, bevoegdheden en handhavingsinstrumenten AFM

Waarborgen rondom het toezicht en vereisten aan de AFM (rekening en verantwoording)	Wta artikel
Instemmingsvereiste Minister bij beoogde statutenwijziging	38
Zorgplicht AFM bij uitoefening toezicht	39
Gegevens verstrekken aan minister over uitvoer toezicht	43
Vereisten bestuurders AFM	47
Rekening houden met uitkomsten andere toezichthouders	48
Toetsingsvereisten	48a
Procedure rondom openbaarmaking resultaten toezicht	48b t/m 48e
Aanwijzing van en vereisten voor toezichthouders op accountantsorganisaties	49 en 49a
Uitvoering en handhaving EU Verordening	51a
Samenwerkingsbevoegdheden van de AFM	
Mogelijkheid tot gegevensdeling met toezichthoudende instanties en overheidsinstanties	63b t/m 63e
Samenwerking toezichthouders andere lidstaten	63f t/m 63i
Samenwerking toezichthouders niet EU lidstaten	63j en 63k
Uitwisseling gegevens Europese instanties	63l en 63m
Formele handhavingsinstrumenten van de AFM	
Vorderen van inlichtingen	51
Geven van een aanwijzing	52
Opleggen van een last onder dwangsom	53
Opleggen van een bestuurlijke boete	54 t/m 56
Beroepsverbod	57
Stopzetten wettelijke controle	58
Uitvaardigen van een openbare waarschuwing en het publiceren van handhavingsmaatregelen	64 t/m 71
Vergunning intrekken of beperken	10

BIJLAGEN

F. Toelichting vergelijking materialiteitsgegevens over tijd

Aan de hand van onderstaande figuur licht ik de vergelijkbaarheid van materialiteitsgegevens over tijd toe. In dit voorbeeld maak ik gebruik van een vast percentage en een lineair verband. In de praktijk kan de materialiteit echter ook op basis van meerdere percentages tot stand komen waardoor een niet-lineair verband kan ontstaan.



De lijn t_0 is een weergave van de materialiteit in jaar 0. De groen gestippelde lijn geeft de waarde van de materialiteit in jaar 0 weer. Bij een gelijke benchmark kan in jaar 1 de materialiteit met jaar 0 vergeleken worden en worden gezien of deze hoger of lager is. Bij elke materialiteit die lager is dan t_0 is de diepgang groter. De lijn t_1 geeft de gehanteerde materialiteit in jaar 1 weer. De benchmark is gelijk en de materialiteit is lager. Dit betekent dat de materialiteit lager is in jaar 1 dan in jaar 0, waardoor kan worden aangenomen dat de diepgang van de controlewerkzaamheden in jaar 1 hoger is dan in jaar 0. Dit impliceert dat de kwaliteit in jaar 1 is toegenomen ten opzichte van jaar 0. Indien de benchmark wisselt kan de materialiteit niet zonder meer vergeleken worden met het voorgaande jaar. Bij een wisseling van de benchmark is derhalve ook inzicht nodig in de absolute waarde van de materialiteit en de totale omvang van de vennootschap.

BIJLAGEN

G. Verdeling van de accountantsorganisaties over de in het onderzoek betrokken OOB's

	Banken				Beursvennootschappen				Verzekeraars			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Deloitte	2	2	2	2	14	18	15	13	10	13	14	13
EY	7	7	9	8	12	12	13	14	35	25	21	17
KPMG	9	9	4	4	13	11	14	14	9	13	22	27
PwC	5	5	7	8	16	14	13	14	24	26	18	17
Next 5	0	0	1	1	1	1	1	1	5	6	8	9
<i>Totaal</i>	<i>23</i>	<i>23</i>	<i>23</i>	<i>23</i>	<i>56</i>	<i>56</i>	<i>56</i>	<i>56</i>	<i>83</i>	<i>83</i>	<i>83</i>	<i>83</i>

BIJLAGEN

H. Schematische weergave van de bij OOB's gehanteerde gemiddelde materialiteit bij de meest voorkomende benchmarks

	Gemiddelde Materialiteit Banken																
	Winst								Omzet								EV
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	
	16	17	15	16 ⁱ	1	0	0	0	4	3	5	4	3	5	4		
Totaal																	
	gemiddelde	4.88 %	4.62 %	5.01 %	5.32 %	2.70 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	3.60%	4.30%	2.10%	2.00 %	
	Mediaan	5.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	2.70 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	3.25%	5.00%	1.50%	1.75 %	
	Laagste	3.20 %	1.80 %	2.50 %	4.10 %	2.70 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	1.40%	1.40%	1.00%	1.00 %	
	Hoogste	6.60 %	5.80 %	10.00 %	10.00 %	2.70 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	6.50%	6.50%	5.00%	3.50 %	
	N		0	9	1				0	0	5	0		0	5	0	
wel wissel organisatie																	
	gemiddelde		0.00 %	5.29 %	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %		0.00%	2.10%	0.00 %	
	Mediaan		0.00 %	5.00 %	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %		0.00%	1.50%	0.00 %	
	Laagste		0.00 %	3.60 %	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %		0.00%	1.00%	0.00 %	
	Hoogste		0.00 %	10.00 %	10.00 %	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %		0.00%	5.00%	0.00 %	
	N		17	6	15				0	0	3	0		3	0	4	
geen wissel organisatie																	
	gemiddelde		4.62 %	4.58 %	5.34 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %		4.30%	0.00%	2.00 %	
	Mediaan		5.00 %	5.00 %	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %		5.00%	0.00%	1.75 %	
	Laagste		1.80 %	2.50 %	4.10 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %		1.40%	0.00%	1.00 %	
	Hoogste		5.80 %	5.00 %	10.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %		6.50%	0.00%	3.50 %	
	N		3	9	4 ⁱⁱ				0	0	5	2		0	5	2	
wel wissel accountant																	
	gemiddelde		5.00 %	5.29 %	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %		0.00%	2.10%	2.25 %	
	Mediaan		5.00 %	5.00 %	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %		0.00%	1.50%	2.25 %	
	Laagste		5.00 %	3.60 %	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %		0.00%	1.00%	1.00 %	
	Hoogste		5.00 %	10.00 %	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %		0.00%	5.00%	3.50 %	
	N		14	6	12 ⁱⁱ				0	0	3	2		3	0	2	
geen wissel accountant																	
	gemiddelde		4.54 %	4.58 %	5.43 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %		4.30%	0.00%	1.75 %	
	Mediaan		5.00 %	5.00 %	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %		5.00%	0.00%	1.75 %	
	Laagste		1.80 %	2.50 %	4.10 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %		1.40%	0.00%	1.50 %	
	Hoogste		5.80 %	5.00 %	10.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %		6.50%	0.00%	2.00 %	
	N		3	0	3 ⁱⁱⁱ				0	0	0	2		0	0	2	
geen wissel organisatie wel wissel accountant																	
	gemiddelde		5.00 %	0.00 %	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %		0.00%	0.00%	2.25 %	
	Mediaan		5.00 %	0.00 %	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %		0.00%	0.00%	2.25 %	
	Laagste		5.00 %	0.00 %	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %		0.00%	0.00%	1.00 %	
	Hoogste		5.00 %	0.00 %	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %		0.00%	0.00%	3.50 %	

ⁱEr zijn 17 banken die de materialiteit o.b.v. winst bepalen. Bij F. Lanschot Bankiers N.V. ontbreekt de conschrijving van de materialiteit uitgedrukt in een percentage in de accountantsverklaring. Deze bank is daarom niet meegenomen in deze tabel.
ⁱⁱ In de accountantsverklaring van de Anadolubank Nederland N.V. bij de jaarrekening 2017 is de naam van de externe accountant onzichtbaar gemaakt. Het is derhalve niet duidelijk of er een wissel van accountant is. De bank is daarom niet meegenomen in deze tabel.

	Gemiddelde Materialiteit Beursvennootschappen															
	Winst							Omzet							EV	
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
	37	40	42	37 ^m	9	5	7	9	3 ⁱ	4	2	3				
Totaal	5.69 %	5.28 %	5.24 %	5.10 %	0.53 %	0.45 %	0.70 %	0.75 %	3.00 %	1.50 %	0.75 %	1.33 %	3.00 %	1.50 %	0.75 %	1.33 %
	5.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	0.50 %	0.50 %	0.50 %	0.70 %	3.00 %	1.00 %	0.75 %	1.00 %	3.00 %	1.00 %	0.75 %	1.00 %
	1.00 %	1.50 %	2.00 %	2.00 %	0.08 %	0.15 %	0.35 %	0.40 %	1.00 %	1.00 %	0.50 %	0.50 %	1.00 %	1.00 %	0.50 %	0.50 %
	10.00 %	10.00 %	10.00 %	7.50 %	1.10 %	0.75 %	1.25 %	1.40 %	5.00 %	3.00 %	1.00 %	2.50 %	5.00 %	3.00 %	1.00 %	2.50 %
	N	14	15	0		2	2	1		0	2	1		0	2	1
wel wissel organisatie		4.89 %	4.93 %	0.00 %		0.50 %	0.50 %	1.00 %		0.00 %	0.75 %	2.50 %		0.00 %	0.75 %	2.50 %
		5.00 %	5.00 %	0.00 %		0.50 %	0.50 %	1.00 %		0.00 %	0.75 %	2.50 %		0.00 %	0.75 %	2.50 %
		1.50 %	4.10 %	0.00 %		0.25 %	0.50 %	1.00 %		0.00 %	0.50 %	2.50 %		0.00 %	0.50 %	2.50 %
		8.50 %	5.50 %	0.00 %		0.75 %	0.50 %	1.00 %		0.00 %	1.00 %	2.50 %		0.00 %	1.00 %	2.50 %
	N	26	27	37 ^m	3	5	8	4		4	0	2				
geen wissel organisatie		5.49 %	5.41 %	5.10 %		0.42 %	0.78 %	0.72 %		1.50 %	0.00 %	0.75 %		0.00 %	0.00 %	0.75 %
		5.00 %	5.00 %	5.00 %		0.50 %	0.80 %	0.60 %		1.00 %	0.00 %	0.75 %		0.00 %	0.00 %	0.75 %
		3.00 %	2.00 %	2.00 %		0.15 %	0.35 %	0.40 %		1.00 %	0.00 %	0.50 %		0.00 %	0.00 %	0.50 %
		10.00 %	10.00 %	7.50 %		0.60 %	1.25 %	1.40 %		3.00 %	0.00 %	1.00 %		0.00 %	0.00 %	1.00 %
	N	20	18 ⁱⁱ	9 ⁱⁱ	2	4	4	4		1	2	2				
wel wissel accountant		4.88 %	4.93 %	4.80 %		0.50 %	0.69 %	0.90 %		1.00 %	0.75 %	1.50 %		0.00 %	0.75 %	1.50 %
		5.00 %	5.00 %	5.00 %		0.50 %	0.50 %	0.88 %		1.00 %	0.75 %	1.50 %		0.00 %	0.75 %	1.50 %
		1.50 %	3.50 %	2.00 %		0.25 %	0.50 %	0.50 %		1.00 %	0.50 %	0.50 %		0.00 %	0.50 %	0.50 %
		8.50 %	6.20 %	6.00 %		0.75 %	1.25 %	1.40 %		1.00 %	1.00 %	2.50 %		0.00 %	1.00 %	2.50 %
	N	20	24	28 ⁱⁱⁱ	3	3	5	3		3	0	1				
geen wissel accountant		5.69 %	5.48 %	5.20 %		0.42 %	0.72 %	0.62 %		1.67 %	0.00 %	1.00 %		0.00 %	0.00 %	1.00 %
		5.00 %	5.00 %	5.00 %		0.50 %	0.80 %	0.50 %		1.00 %	0.00 %	1.00 %		0.00 %	0.00 %	1.00 %
		3.00 %	2.00 %	3.00 %		0.15 %	0.35 %	0.40 %		1.00 %	0.00 %	1.00 %		0.00 %	0.00 %	1.00 %
		10.00 %	10.00 %	7.50 %		0.60 %	1.00 %	1.00 %		3.00 %	0.00 %	1.00 %		0.00 %	0.00 %	1.00 %
	N	6	3 ⁱⁱ	9 ⁱⁱ	0	2	3	3		1	0	1				
geen wissel organisatie wel wissel accountant		4.83 %	4.90 %	4.80 %		0.00 %	0.88 %	0.90 %		1.00 %	0.00 %	0.50 %		0.00 %	0.00 %	0.50 %
		4.50 %	5.00 %	5.00 %		0.00 %	0.88 %	0.75 %		1.00 %	0.00 %	0.50 %		0.00 %	0.00 %	0.50 %
		3.00 %	3.50 %	2.00 %		0.00 %	0.50 %	0.50 %		1.00 %	0.00 %	0.50 %		0.00 %	0.00 %	0.50 %
		7.00 %	6.20 %	6.00 %		0.00 %	1.25 %	1.40 %		1.00 %	0.00 %	0.50 %		0.00 %	0.00 %	0.50 %

ⁱEr zijn vier beursvennootschappen die de materialiteit o.b.v. eigen vermogen bepalen. Bij NN Group ontbreekt de omschrijving van de materialiteit uitgedrukt in een percentage in de accountantsverklaring. De vennootschap is daarom niet meegenomen in deze tabel.

ⁱⁱDe wissel van accountant is ten opzichte van het voorgaande jaar, bij Heineken wisselt de accountant, maar is deze gelijk aan boekjaar 2014 (en 2015 met 2017)

ⁱⁱⁱEr zijn 38 beursvennootschappen die de materialiteit o.b.v. winst bepalen. Bij Van Lanschot ontbreekt de omschrijving van de materialiteit uitgedrukt in een percentage in de accountantsverklaring. De vennootschap is daarom niet meegenomen in deze tabel.

BIJLAGEN

		Gemiddelde Materialiteit Verzekeraars																
		Winst							Omzet							EV		
		2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	
Totaal	N	6	1	1	1	22	23	27	25	46	52 ¹	53	53	53	53	53		
	gemiddelde	5.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	1.00 %	1.32 %	1.27 %	1.25 %	2.10%	2.12 %	2.02 %	2.10 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %		
	Mediaan	5.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %		
	Laagste	5.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	0.50 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	0.50 %	0.50 %	0.50 %	0.60 %	0.50 %	0.50 %	0.50 %		
	Hoogste	5.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	2.00 %	3.00 %	3.00 %	3.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %		
wel wissel organisatie	N	1	0	0	0	9	9	3	4	4	4 ¹	15	3	15	15	3		
	gemiddelde	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	1.11 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.25 %	1.25 %	1.58 %	1.90 %	1.00 %	1.00 %	1.70 %		
	Mediaan	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.70 %	1.70 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %		
	Laagste	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	0.80 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %		
	Hoogste	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	2.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	2.00 %	2.00 %	2.60 %	3.00 %	2.00 %	2.60 %	3.00 %		
geen wissel organisatie	N	0	1	1	1	14	14	24	21	48	48	38	50	48	38	50		
	gemiddelde	0.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	1.45 %	1.30 %	1.30 %	1.30 %	2.20 %	2.20 %	2.20 %	2.11 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %		
	Mediaan	0.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %		
	Laagste	0.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	0.50 %	0.50 %	1.50 %	0.60 %	0.50 %	0.50 %	0.60 %		
	Hoogste	0.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	3.00 %	3.00 %	3.00 %	3.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %		
wel wissel accountant	N	1	0	0	0	15	15	6	6	10 ¹	22	9	9	22	22	9		
	gemiddelde	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	1.22 %	1.22 %	1.22 %	1.00 %	1.65 %	1.65 %	1.71 %	1.80 %	1.00 %	1.00 %	1.80 %		
	Mediaan	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	2.00 %	2.00 %	1.75 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %		
	Laagste	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	0.80 %	1.00 %	1.00 %	0.80 %	1.00 %		
	Hoogste	5.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	2.30 %	2.30 %	2.30 %	1.00 %	2.00 %	2.00 %	2.60 %	3.00 %	2.00 %	2.60 %	3.00 %		
geen wissel accountant	N	0	1	1	1	8	8	21	19	42	42	31	43	42	31	43		
	gemiddelde	0.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	1.50 %	1.29 %	1.29 %	1.33 %	2.24 %	2.24 %	2.24 %	2.17 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %		
	Mediaan	0.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %		
	Laagste	0.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	0.50 %	0.50 %	1.00 %	0.60 %	0.50 %	0.50 %	0.60 %		
	Hoogste	0.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	3.00 %	3.00 %	3.00 %	3.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %	5.00 %		
geen wissel organisatie wel wissel accountant	N	0	0	0	0	6	6	3	2	6	6	7	6	6	7	6		
	gemiddelde	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	1.38 %	1.43 %	1.43 %	1.00 %	1.92 %	1.92 %	2.00 %	1.75 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %		
	Mediaan	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %	2.00 %		
	Laagste	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.50 %	1.50 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %	1.00 %		
	Hoogste	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	2.30 %	2.30 %	2.30 %	1.00 %	2.00 %	2.00 %	2.50 %	2.00 %	2.00 %	2.50 %	2.00 %		

¹Er zijn 53 verzekeraars die de materialiteit o.b.v. eigen vermogen bepalen. Bij Groot Amsterdam Verzekeringsbedrijf N.V. ontbreekt de omschrijving van de materialiteit uitgedrukt in een percentage in de accountantsverklaring. De vennootschap is daarom niet meegenomen in deze tabel.

Curriculum Vitae

Elizabeth Victoria Anne (Eva) Eijkelenboom is op 24 oktober 1988 geboren in Gouda. Nadat zij het tweetalig VWO (Engels/Nederlands) afrondde aan het Wolfert van Borselen in Rotterdam startte zij in 2006 zowel de studie Economie en Bedrijfseconomie alsmede Nederlands Recht, het mr.drs.-programma, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij behaalde haar Master in Economie en Bedrijfseconomie in 2012 (augustus) in de richting Urban Port & Transport Economics en haar Master in Bedrijfsrecht, richting Handelsrecht in 2013 (mei). Aansluitend startte zij als wetenschappelijk onderzoeker in de sectie Handels- en Ondernemingsrecht en Financieel recht van Erasmus School of Law. Zij heeft meegeschreven aan het NWO Smart Governance voorstel ‘Auditor en Governance’ dat in de eerste ronde financiering van NWO heeft ontvangen. Tevens was zij betrokken bij de evaluatie van de Wet toezicht accountantsorganisaties. In 2014 verwierf zij een beurs van de Erasmus Graduate School of Law waardoor zij als promovenda werd aangesteld. Tijdens haar promotieonderzoek is zij acht maanden werkzaam geweest bij de Autoriteit Financiële Markten waar zij als lid van het monitoring team – dat onderdeel is van het team dat toezicht houdt op de kwaliteit van de accountantscontrole en verslaggeving – meeschreef aan het ‘Dashboard onderzoek’ dat in oktober 2015 gepubliceerd werd. Naast haar onderzoekswerkzaamheden doceert en coördineert zij het vak Jaarrekeningenrecht en toezicht verslaggeving in de master Financieel recht en geeft zij diverse gastcolleges en cursussen. Zij is redacteur bij het Maandblad voor Ondernemingsrecht en lid van de Vereniging Jaarrekeningenrecht. Per 1 oktober 2018 combineert zij een aanstelling aan Erasmus Universiteit Rotterdam met een baan bij KPMG.

Portfolio

Publicaties

E.V.A. Eijkelenboom, J.B.S. Hijink & L. in 't Veld (2019). AFM-verkenning 'Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector', *Ondernemingsrecht*, 2019, 24, p. 148-154.

E.V.A. Eijkelenboom (2019). Materialiteit in de uitgebreide controleverklaring bij beursvennootschappen, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 93 (1/2), p. 37-46.

E.V.A. Eijkelenboom (2018). Rondom het nieuws – De wenselijkheid van een wettelijke toezichtfocus. *Tijdschrift voor Financieel Recht*, 2018 (10), p. 498-500.

A.A. Bootsma & E.V.A. Eijkelenboom (2018). Toezicht – Verslag van het Van der Heijden Congres 2017. *Ondernemingsrecht*, 2018 (102), p. 583-595.

S.K.L. Verspeek & E.V.A. Eijkelenboom (2018). Crypto: geld van morgen? *Tijdschrift Financieel Recht in de Praktijk*, 4 (2), p. 39-44.

E.V.A. Eijkelenboom & O. Oost (2018). Ontwikkelingen in en rondom het jaarrekeningenrecht. *Bedrijfsjuridische Berichten*, 2018 (43), p. 159-163.

E.V.A. Eijkelenboom (2018). Noot bij: *Rechtbank Rotterdam*. (2017, december 20), *Ondernemingsrecht* 2018-6, 53, (Toezicht op accountantsorganisaties nader geëvalueerd). p. 311-314. ECLI:NL:RBROT:2017:9977

E.V.A. Eijkelenboom & A.C.W. Pijls (2017). Noot bij: *Rechtbank Amsterdam*. (2016, april 20), *Ondernemingsrecht* 2017-5, 45, (X/Koninklijke Ahold N.V. e.a. – Oud-werknemer stelt Ahold en haar (oud-)bestuurders aansprakelijk voor misleidende jaarrekening). p. 260-266. ECLI:NL:RBAMS:2016:2191

A. de Bos & E.V.A. Eijkelenboom (2017). Zouden Nederlandse accountants bang moeten zijn? In B.F. Assink, L. Timmerman & J.B. Wezeman (Eds.), *De vele gezichten van Maarten Kroeze's "bange bestuurders"* (Uitgave vanwege het Instituut voor Ondernemingsrecht, 104) (p. 251-264). Deventer: Kluwer

PORTFOLIO

K.H. Boonzaaijer, E.V.A. Eijkelenboom & L. in 't Veld (2016). Draagt nieuwe wetgeving voor accountants(organisaties) bij aan het dichten van de verwachtingskloof? *Ondernemingsrecht*, 2016 (7), 266-272.

E.V.A. Eijkelenboom (2016). The Informal Company Law Expert Group: "Report on information on groups". *Ondernemingsrecht*, 2016 (80).

E.V.A. Eijkelenboom (2016). De beroepseed voor accountants nader bezien. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 90 (5), 203-209.

E.V.A. Eijkelenboom (2016). Europees toezicht op accountants(organisaties). In D. van Beek, K.H. Boonzaaijer, R.J. de Doelder, E.V.A. Eijkelenboom, J.B.S. Hijink & L. in 't Veld (Eds.), *Accountantstoezicht, rechtsbescherming en de ontwikkeling van beroepsnormen (ICFG, 4)* (pp. 37-52). Den Haag: Boom Juridisch

E.V.A. Eijkelenboom (2015). Hoe vrij is de accountant als vrije beroepsbeoefenaar nog? *Maandblad voor Ondernemingsrecht – Maandblad voor Ondernemingsrecht*, 2015 (4), 80-85. doi: 10.5553/MvO/245231352015001004004

E.V.A. Eijkelenboom (2014). Reflectie op governance, een inkijkje in de problematiek rondom het accountantsberoep. *Ondernemingsrecht*, 2014/90.

E.V.A. Eijkelenboom & J.B.S. Hijink (2014). *Bouwen aan vertrouwen. Evaluatie van de Wet toezicht accountantsorganisaties*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers

Symposium

2014 E.V.A. Eijkelenboom (2014, december 3). Voordracht: Europees toezicht op accountants(organisaties). Rotterdam, ICFG-congres: 'De toekomst van het toezicht op accountants'.

Diversen

2018 – heden Lid Vereniging Handelsrecht

2016 – heden Doceren en coördineren van het mastervak Jaarrekeningenrecht en toezicht verslaggeving

2015 – heden Lid Vereniging Jaarrekeningenrecht

2015 – heden Voorzitter VVE-bestuur

PORTFOLIO

2015 – heden Redacteur Maandblad voor Ondernemingsrecht

2015 – Detachering AFM. Meegewerkt aan AFM-onderzoek 'Dashboard 2015, Verandering en verbetermaatregelen OOB-accountantsorganisaties'.
(8 maanden)

2013 – heden Secretaris Stichting Civis Mundi

Woord van dank

“The road is the journey”, zo beschreef mijn promotor Steven Hijink mij het promotietraject enkele jaren geleden. En niet gehinderd door enige kennis of ervaring ben ik vol enthousiasme aan de reis begonnen. Vanaf het moment van vertrek was de bestemming helder. Gaandeweg bepaalde ik de koers. De route die ik aflegde is niet de snelste noch de kortste, bevatte onverwachtse wendingen en wegen die soms niet meer dan een smal paadje waren. De door mij afgelegde route heeft mij gebracht waar ik nu sta. Tijdens mijn reis heb ik veel meer geleerd dan in dit proefschrift zijn neerslag heeft kunnen vinden. Zo bleek dat niet alleen dit proefschrift maar het gehele promotietraject in essentie gaat over vertrouwen. Voor alle personen en instanties die mij hun vertrouwen schonken is dit woord van dank.

Hélène en Steven, zonder jullie was ik niet met dit onderzoek gestart en had ik het zeker niet af kunnen ronden. Hartelijk dank voor het zijn van de APK van mijn onderzoek. Ik bedank ook de leden van promotiecommissie Barbara Majoor, Auke de Bos en Jan Berend Wezeman voor het kritische lezen van mijn proefschrift. De betrokkenheid bij mijn onderzoek van de Stichting Accountantsfonds, de AFM, het Ministerie van Financiën, de NBA en praktijkbeoefenaars heb ik als zeer waardevol ervaren. Dank voor de bereidheid om mij een inkijkje in de toezichts- en controlepraktijk te geven en met mij in gesprek te gaan.

Iedereen die onbekende wegen inslaat weet dat een goede bijrijder van onschatbare waarde is. Ik dank mijn EUR collega's, meer in het bijzonder de collega's van de sectie HOF, voor hun hulp bij het navigeren, relativeren en motiveren! Dank voor het spotten wanneer ik hulp nodig had. Ik koester de ontstane vriendschappen en ben blij dat ik nog steeds onderdeel van ESL mag uitmaken en dus kan blijven genieten van het samen werken, de koffiemomenten, het zeuren over alles en om niets, lunches, borrels op en buiten de campus, verjaardagen in overdadig versierde ruimtes, besprekingen van uitdagende (dinsdag)dilemma's, sportieve activiteiten, congresbezoeken en al die andere dingen die we samen doen!

Eén collega wil ik hier bij naam noemen: Linda. Jij hebt de gave om mensen een welkom gevoel te geven. Jij regelt het altijd wel en dat is super fijn! Dank dat je mijn paranimf wilt zijn.

WOORD VAN DANK

Overschrijding van mijn persoonlijke ‘rust- en rijtijdenwet’ is voor mij meer regelmaat dan uitzondering. Gelukkig heb ik vrienden en familie die mij afremmen – of dat proberen te doen – en bij (het risico op) overschrijding ook voor me klaarstaan. Jullie zorgen ervoor dat ik niet vergeet te genieten (Eurekavrienden); we het leven vieren (de tantes); dat wijnland altijd open is (Ladies van de Groene Draeck); dat ik woeste avonturen beleef (Raggers); ik kan lachen om topgrappen en genieten van heerlijke baksels (Oud-klasgenoten); en dat er altijd ruimte is voor lekker eten (TLC). Dank voor jullie vriendschap.

Linda, met jou heb ik (letterlijk en figuurlijk) al heel veel mooie kilometers afgelegd. Ik hoop dat er nog veel bijkomen! Dank je wel dat je mijn paranimf wilt zijn.

Het stuur uit handen geven en erop vertrouwen dat het goedkomt is niet makkelijk. Lieve papa, mama, Irene en Bernold, bij jullie durf ik wel te slapen in de auto.

De afgelopen jaren heb ik veel personen mogen ontmoeten die elk op een unieke manier hebben bijgedragen aan de voltooiing van deze reis. Soms kruisten wegen elkaar eenmalig en mogelijk zijn deze personen zich niet eens bewust van de invloed die ze op mij of de ontwikkeling van mijn onderzoek hebben gehad. Met anderen mocht ik langere tijd parallel opgaan voordat onze wegen zich van elkaar scheidde. Ondanks dat de weg soms anders liep dan ik verwachtte, koester ik elk van deze bijzondere ontmoetingen. De contacten hebben geleid tot verfrissende inzichten, motivatie, inspiratie, creativiteit, energie en bovenal vertrouwen.

UITGAVEN VANWEGE HET INSTITUUT VOOR ONDERNEMINGSRECHT,
RIJKSUNIVERSITEIT GRONINGEN EN ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

1. Prof. mr. P. van Schilfgaarde, prof. mr. W.J. Slagter, mr. R.A.A. Duk, prof. mr. C.W.A. Timmermans, prof. mr. W.C.L. van der Grinten, Geschillen in de onderneming, 1984.
2. Prof. mr. P. van Schilfgaarde, mr. P.J. Dortmund, mr. P.C. van den Hoek, mr. H.L.J. Roelvink, prof. mr. H.J.M.N. Honée. De nieuwe misbruikwetgeving, 1986.
3. Prof. mr. P. van Schilfgaarde, Misbruik van rechtspersonen, 1986.
4. Mr. L. Timmerman, Over multinationale ondernemingen en medezeggenschap van werknemers, 1988.
5. Prof. mr. J.M.M. Maeijer, prof. mr. P. van Schilfgaarde, mr. M.W. den Boogert, prof. mr. M.R. Mok, prof. mr. E. Aardema, Aandelen, 1988.
6. Mr. S.M. Bartman, Concernbeleid en aansprakelijkheid, 1989.
7. Mr. J.B. Huizink, Bestuurders van rechtspersonen, 1989.
8. Mr. A.F.M. Dorresteyn, Tegenstrijdig belang van bestuurders en commissarissen, 1989.
9. Prof. mr. L. Timmerman, prof. mr. P.J. Dortmund, prof. mr. C.A. Boukema, mr. H.J.M.N. Honée, mr. H.L.J. Roelvink, mr. A.L. Mohr, prof. mr. P. van Schilfgaarde, Piercing Van Schilfgaarde, 1990.
10. Mr. B.H.A. van Leeuwen, Beginselen van behoorlijk ondernemingsbestuur, 1990.
11. Prof. mr. W.J. Slagter, mr. Karin C. Th. Schouwenberg, mr. A.G. van Solinge, mr. A.L. Mohr, prof. dr. L.G.M. Stevens, mr. A.J.S.M. Tervoort, mr. M.E. Koppenol-Laforce, Aspecten van het EESV, 1990.
12. Mr. J.N. Schutte-Veenstra, Harmonisatie van het kapitaalbeschermingsrecht in de EEG, 1991.
13. Mr. B.T.M. Steins Bisschop, De beperkte houdbaarheid van beschermingsmaatregelen bij beursvennootschappen, 1991.
14. Prof. mr. L. Timmerman, prof. mr. P. van Schilfgaarde, mr. H.J.M.N. Honée, mr. S.E. Eisma, prof. dr. H.P. Westermann, mr. M.W. den Boogert, mr. P.C. van den Hoek, prof. mr. P.F. van der Heijden, prof. mr. W.C.L. van der Grinten, Ondernemingsrechtelijke contracten, 1991.
15. Mr. J.W. Winter, Concernfinanciering, 1992.
16. Prof. mr. L. Timmerman, prof. mr. J.M.M. Maeijer, prof. mr. P. van Schilfgaarde, mr. S.E. Eisma, prof. G.K. Morse, mr. L.H. Slijkhuis, prof. mr. A.L. Mohr en mr. T. Drion, De dubbelrol in het vennootschapsrecht, 1993.
17. Dr. R.H. van het Kaar, Medezeggenschap bij fusie en ontvlechting, 1993.
18. Mr. J.W. Winter, mr. drs. H. Langman, prof. mr. M.J.G.C. Raaijmakers, mr. H.J.M.N. Honée, Beschouwingen over concernfinanciering, 1993.
19. Mr. J.M. Blanco Fernández, De raad van commissarissen bij nv en bv, 1993.
20. Mr. G.M. ter Huurne, Nieuwe regels voor de levering van aandelen op naam, 1994.
21. Mr. H.M. Vletter-van Dort, Meldingsplicht voor beursvennootschappen, 1994.
22. Mr. R.C. van Dongen, Identificatie in het rechtspersonenrecht, 1995.
23. Mr. M.Y. Nethe, De ontbinding van lege besloten en naamloze vennootschappen, 1995.

24. Prof. mr. P. van Schilfgaarde, prof. mr. P.J. Dortmund, prof. mr. L. Timmerman, prof. mr. P.C. van den Hoek, mr. D.C. Buijs, prof. mr. drs. H.P.J. Ophof, prof. mr. drs. H. Beckman en mr. J.W. Winter, Knelpunten in de vennootschapswetgeving, 1995.
25. Prof. mr. H. Beckman, De jaarrekeningvrijstelling voor afhankelijke groepsmaatschappijen, 1995.
26. Prof. mr. P. van Schilfgaarde, prof. mr. S.C.J.J. Kortmann, prof. mr. H.J.M.N. Honée, prof. mr. L. Timmerman, prof. mr. W.D.H. Asser, mr. J.B. Huizink, mr. O.L.O. deWitt Wijnen, mr. M.W. den Boogert, prof. mr. drs. H. Beckman, Rechtspleging in het ondernemingsrecht, 1997.
27. Mr. W.J. Oostwouder, Management Buy-out, 1996.
28. Mr. H.E. Boschma, De eenpersoons-bv, 1997.
29. Mr. J.B. Wezeman, Aansprakelijkheid van bestuurders, 1998.
30. Prof. mr. P.C. van den Hoek, prof. mr. P. van Schilfgaarde, prof. mr. H.J.M.N. Honée, prof. mr. M.W. den Boogert, prof. dr. E. Wymeersch, mr. J.W. Winter, prof. mr. L. Timmerman, mr. J.B. Huizink, Corporate Governance voor juristen, 1998.
31. Mr. S.H.M.A. Dumoulin, Besluitvorming in rechtspersonen, 1999.
32. Mr. M.L. Lennarts, Concernaansprakelijkheid, 1999.
33. Mr. M. Koelemeijer, Redelijkheid en billijkheid in kapitaalvennootschappen, 1999.
34. Mr. E.E.G. Gepken-Jager, Vertegenwoordiging bij NV en BV, 2000.
35. Peter van Schilfgaarde Select, 2000.
36. Prof. mr. J.W. Winter, mr. J.W.G. Vink, mr. A.W.H. Docters van Leeuwen, prof. mr. H.J.M. N. Honée, prof. mr. M.W. den Boogert, prof. mr. S.E. Eisma, prof. mr. S. Perrick, prof. mr. G. van Solinge, prof. mr. J.B. Huizink, prof. mr. L. Timmerman, De beursvennootschap, 2001.
37. Mr. H.M. Vletter-van Dort, Gelijke behandeling van beleggers bij informatieverstrekking, 2001.
38. Mr. Th. Groenewald, Doeloverschrijding bij NV en BV, 2001.
39. Mr. G.N.H. Kemperink, Fusies, overnames en medezeggenschapsrechten, 2002.
40. Mr. L.J. Hijmans van den Bergh, prof. mr. Gerard van Solinge, mr. T. de Waard, prof. mr. J.W. Winter, prof. mr. L. Timmerman, prof. mr. H.J. de Kluiver, prof. mr. P.J. Dortmund, mr. J.N. Schutte-Veenstra, mr. E.D.G. Kiersch, prof. Jonathan Rickford, Nederlands ondernemingsrecht in grensoverschrijdend perspectief, 2003.
41. Marius Josephus Jitta, Vino Timmerman, Guus Kemperink, Richard Norbruis, Anthony Driessen, Peter van der Zanden en HuubWillems, The Companies and Business Court from a comparative law perspective, 2003.
42. Mr. B. Bier, Uitkeringen aan aandeelhouders, 2003.
43. Mr. M. Meinema, Dwingend recht voor de besloten vennootschap, 2003.
44. LT, Verzamelde 'Groninger' opstellen aangeboden aan Vino Timmerman, 2003.
45. Mr. M.J. Kroeze, Afgeleide schade en afgeleide actie, 2004.
46. Mr. P.G.F.A. Geerts, Enkele formele aspecten van het enquêterecht, 2004.
47. Mr. M.L. Lennarts en mr. J.N. Schutte-Veenstra, Versoepeling van het BV-kapitaalbeschermingsrecht, 2004.
48. Mr. K.I.J. Visser, Zeggenschapsrechten van houders van een recht van pand of vruchtgebruik op aandelen op naam, 2004.
49. Mr. J.G. Groeneveld-Louwense, Publieke wenselijkheid of private beleidsvrijheid, 2004.
50. Mr. Hanny Schutte-Veenstra, mr. Hylda Boschma, prof. mr. Marie-Louise Lennarts, Alternative systems for capital protection 2005.
51. Prof. mr. Peter van Schilfgaarde, mr. Hanny Schutte-Veenstra, prof. mr. P.J. Dortmund, prof. mr. L. Timmerman, mr. Brian Mezas, prof. mr. Jan Berend Wezeman, mr. Ellen Kiersch, prof. mr. Jaap Winter, prof. mr. Harm-Jan de Kluiver, Vereenvoudiging en flexibilisering van het Nederlandse BV-recht, 2005.

52. Mr. S. Parijs, Fairness opinions and liability, 2005.
53. Mr. J.B.W.M. Kemperink, Vraagstukken rond (terug)storting op nv/bv-aandelen en van coöperatierecht, 2006.
54. Mr. A. Haan-Kamminga, Supervision on takeover bids, 2006.
55. Mr. dr. H.H. Voogsgeerd, Corporate Governance Codes, Markt- of rechtsarrangement?, 2006.
56. Xiaoning Li, A comparative study of shareholders' derivative actions, 2007.
57. Prof. mr. Hans Beckman, mr. Herman L. Kaemingk, mr. drs. Charles Honée, prof. mr. L. Timmerman, prof. mr. A.F. Verdam, prof. mr. Maarten Kroeze, prof. mr. Jan Berend Wezeman, mr. Barbara Bier, prof. mr. Jaap Winter, prof. mr. M.W. den Boogert, De nieuwe macht van de kapitaalverschaffer, 2007.
58. Mr. M.A. Verbrugh, Structuurwijzigingen bij kapitaalvennootschappen en de positie van schuldeisers, 2007.
59. Mr. drs. B.F. Assink, Rechterlijke toetsing van bestuurlijk gedrag, 2007.
60. Mr. A.G.H. Klaassen, Bevoegdheden van de algemene vergadering van aandeelhouders, 2007.
61. Mr. M.L.H. Reumers, Samengevoegde afwikkeling van faillissementen, 2007.
62. Ondernemingsrecht door en voor Mick den Boogert, 2008.
63. Mr. S.N. de Valk, Aansprakelijkheid van leidinggevend. Naar privaatrechtelijke, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatstaven, 2009.
64. Mr. A. van der Krans LLM, De virtuele aandeelhoudersvergadering, 2009.
65. Prof. dr. K. Cools RA, mr. P.G.F.A. Geerts, prof. mr. M.J. Kroeze, mr. drs. A.C.W. Pijls, Het recht van enquête, een empirisch onderzoek, 2009.
66. Prof. dr. Thomas Blanke, dr. Edgar Rose, dr. Herman Voogsgeerd, prof. dr. Wijnand Zondag, Recasting Worker Involvement?, 2009.
67. Prof. mr. M.J. Kroeze, dr. E.M.H. Hirsch Ballin, dr. A.H.G. Rinnooy Kan, prof. mr. L. Timmerman, prof. mr. M. van Olffen, mr. M. Holtzer, prof. dr. M. Wyckaert, prof. dr. K. Geens, prof. mr. J.B. Wezeman, prof. mr. M.L. Lennarts, mr. P.D. Olden, prof. mr. H.M. Vletter-van Dort, Bestuur en toezicht, 2009.
68. Mr. H. Koster, De Nederlandse juridische splitsing in Europees en rechtsvergelijkend perspectief, 2009.
69. Mr. F. Veenstra, Impassezaken en verantwoordelijkheden binnen het enquêterecht, 2010.
70. Mr. B. Snijder-Kuipers, Omzetting als rechtsvormwijziging, 2010.
71. Europees ondernemingsrecht: 50 jaar na Sanders' Europese NV, 2010.
72. Mr. P.P. de Vries, Exit rights of minority shareholders in a private limited company, 2010.
73. Mr. D.A.M.H.W. Strik, Grondslagen bestuurdersaansprakelijkheid, 2010.
74. Mr. J.B.S. Hijink, Publicatieverplichtingen voor beursvennootschappen, 2010.
75. Mr. J.B.S. Hijink en mr. M.A. Verbrugh e.a., Grensoverschrijdend ondernemen na Cartesio, 2010.
76. Prof. mr. B.F. Assink e.a., Evolutie van het bestuurdersaansprakelijkheidsrecht, 2011.
77. Mr. T.E. Lambooy, Corporate Social Responsibility, 2010.
78. Mr. H.M. Punt, Het vennootschapsrecht van Holland, 2010.
79. Mr. M.J. van Ginneken, Vijandige overnames, 2010.
80. Prof. mr. M.J. Kroeze, prof. mr. J.B. Wezeman, prof. mr. L. Timmerman, prof. mr. B.F. Assink, prof. mr. J.W. Winter, prof. mr. L.G. Verburg, prof. mr. H.M. Vletter-van Dort, mr. drs. H.H. Kersten, prof. mr. W.J.M. van Veen, mr. P. Glazener, prof. mr. H. Beckman, SamenWerken in het ondernemingsrecht, 2011.
81. Mr. drs. I.S. Wuisman, Een Nederlandse personenvennootschap met beperkte aansprakelijkheid: wenselijk?, 2011.
82. Qiuju Wang, Exit remedies for minority shareholders in close companies, 2011.

83. Mr. M. Mussche, Vertrouwen op informatie bij bestuurlijke taakvervulling, 2011.
84. Prof. mr. L. Timmerman, Harry Honée-bundel, 2011.
85. Mr. W.J.L. Calkoen, The One-Tier Board in the changing and converging world of corporate governance, 2012.
86. Mr. J.G.C.M. Galle, Consensus on the comply or explain principle within the EU corporate governance framework: legal and empirical research, 2012.
87. Mr. drs. T.M.C. Arons, Cross-border enforcement of listed companies' duties to inform, 2012.
88. Mr. M.C. Schouten, The Decoupling of Voting and Economic Ownership, 2012.
89. Mr. A.J.M. Klein Wassink, Toetsing van besluiten in het rechtspersonenrecht, 2012.
90. Mr. drs. N.J.M. van Zijl, The Importance of Board Independence – A Multidisciplinary Approach, 2012.
91. Mr. A.J.P. Schild, De invloed van het EVRM op het ondernemingsrecht, 2012.
92. Mr. G.N.H. Kemperink, Vennootschappelijk toezicht op de doelvennootschap bij openbare biedingen, 2013.
93. Mr. A.J.S.M. Tervoort, Het bestuursverbod bij de commanditaire vennootschap, 2013.
94. Mr. J.M. de Jongh, Tussen *societas* en *universitas*, De beursvennootschap en haar aandeelhouders in historisch perspectief, 2014.
95. Mr. M. Holtzer, De invloed van werknemers op de strategie van de vennootschap, 2014.
96. Prof. mr. P. van Schilfgaarde, prof. mr. H.E. Boschma, prof. mr. J.B.S. Hijink, prof. mr. J.W. Winter, prof. mr. J.H.M. Willems, prof. dr. J.A. van Manen RA, mr. A.R.J. Croiset van Uchelen, mr. C.W.M. Lieverse, prof. mr. L. Timmerman, Ondernemingsrecht in tijden van crisis, 2014.
97. Mr. P.P.D. Mathey-Bal, De positie van de vennootschap onder firma. In civielrechtelijk, vennootschapsrechtelijk, publiekrechtelijk en Europeesrechtelijk perspectief, 2016.
98. Prof. mr. L. Timmerman, mr. dr. J.N. Schutte-Veenstra, mr. dr. J.M. de Jongh, mr. dr. C.H.C. Overes, mr. dr. A.J.S.M. Tervoort, prof. mr. J.B. Wezeman, prof. mr. B.F. Assink, prof. mr. J.B.S. Hijink, prof. mr. J.H.M. Willems, Eenheid en verscheidenheid in het ondernemingsrecht, 2016.
99. De toekomst van het ondernemingsrecht – het ondernemingsrecht van de toekomst, Opstellen voor Prof. mr. L. (Vino) Timmerman, ter gelegenheid van zijn 65ste verjaardag en 25+ jaar hoogleraarschap, 2015.
100. Prof. mr. P. van Schilfgaarde, De redelijkheid en billijkheid in het ondernemingsrecht, 2016.
101. Mr. drs. N.T. Pham, Directors' liability. A legal and empirical study, 2017.
102. Mr. Chr.M. Stokkermans, Sleutels voor personenvennootschapsrecht, 2017.
103. Mr. F.G.K. Overkleef, De positie van aandeelhouders in beursvennootschappen, 2017.
104. Prof. mr. B.F. Assink, mr. M.J. van Ginneken, prof. mr. L. Timmerman, prof. mr. H.M. Vletter-van Dort (Red.), De vele gezichten van Maarten Kroeze's 'bange bestuurders', 2017.
105. Mr. F. Eikelboom, De (onmiddellijke) voorzieningen van de enquêteprocedure, 2017.
106. Mr. C.E.J.M. Hanegraaf, Art. 2:11 BW, doorgeefluik van bestuurdersaansprakelijkheid. Hoe diep kan een bestuurder vallen?, 2017.
107. Mr. dr. A.J.S.M. Tervoort, prof. mr. Bastiaan F. Assink, mr. dr. P.P. de Vries, prof. mr. M.L. Lennarts, mr. P. Schütte, prof. mr. C.A. Schwarz, mr. M.H.C. Sininghe Damsté, prof. mr. W.J.M. van Veen, mr. dr. B. Snijder-Kuipers, Familievennootschappen, 2017.
108. Mr. W.A. Westenbroek, Bestuurdersaansprakelijkheid en ernstig verwijt in theorie, 2017.
109. Mr. drs. R.E. van Lambalgen, State aid to banks, 2018.
110. Prof. mr. H.E. Boschma, prof. mr. M.L. Lennarts, prof. mr. J.N. Schutte-Veenstra, dr. K. van Veen, Evaluatie Wet bestuur en toezicht, 2018.

111. Mr. A. Argyrou, Social enterprises in the EU: Law in promoting stakeholder participation in social enterprises, 2018.
112. Mr. M.J. van Uchelen-Schipper, De rol en positie van de raad van toezicht van de stichting, 2018.
113. Mr. E.C.H.J. Lokin, De bezoldiging van bestuurders van beursgenoteerde vennootschappen, 2018.
114. Mr.dr.s. E.V.A. Eijkelenboom, Vertrouwen voorop. Een onderzoek naar kwaliteitsbevorderende wetgeving voor Nederlandse accountantsorganisaties, 2019.

