

Interpretatie van het begrip incident op grond van de Wet toezicht accountantsorganisaties en het Besluit toezicht accountantsorganisaties

1. Het onverwijld melden van incidenten is van belang

Integriteit is een voorwaarde voor gezonde financiële markten. Het maatschappelijk vertrouwen in deze markten en de instellingen die hierop handelen wordt in hoge mate bepaald door de integriteit van personen en instellingen die hier beroepshalve een rol vervullen, waaronder ook accountantsorganisaties en haar medewerkers.

Vertrouwen in accountantsorganisaties en externe accountants is van invloed op het adequaat functioneren van de financiële markten. Het maatschappelijk verkeer moet kunnen vertrouwen in de publieke functie van de controleverklaring, zoals deze door de externe accountant is verstrekt namens een accountantsorganisatie.

Om dit vertrouwen te kunnen waarmaken dient een accountantsorganisatie onder meer haar bedrijfsvoering zodanig in te richten dat deze een beheerste en integere uitoefening van haar bedrijf waarborgt. Daartoe heeft een accountantsorganisatie een beleid dat ertoe strekt dat de betrokkenheid van de accountantsorganisatie en haar medewerkers wordt voorkomen bij strafbare feiten en wetsovertredingen die het vertrouwen in de accountantsorganisatie of in de financiële markten kunnen schaden. Daarmee beoogt de accountantsorganisatie het risico op situaties die de integriteit bedreigen tegen te gaan.

Een accountantsorganisatie dient op grond van de Wet toezicht accountantsorganisaties (**Wta**) en het Besluit toezicht accountantsorganisaties (**Bta**) "*incidenten die ernstige gevolgen hebben voor de integere uitoefening van haar bedrijf*" onverwijld te melden aan de AFM. In het vervolg van deze interpretatie zal worden gesproken over "incident(en)".

Accountantsorganisaties en de AFM hebben een gezamenlijk doel om het vertrouwen in de financiële markten te bevorderen. Daartoe zal een accountantsorganisatie haar verantwoordelijkheid moeten nemen door ten aanzien van een incident passende maatregelen te nemen. De incidentmelding en administratieve vastlegging van het incident stelt de AFM in staat om te beoordelen of de betrokken accountantsorganisatie op een juiste manier omgaat met eventuele incidenten. Het is hierbij van belang dat de AFM hierbij tijdig wordt meegenomen in het proces om zich een beeld te kunnen vormen van de mate waarin de accountantsorganisatie haar verantwoordelijkheid neemt om de als gevolg van het incident opgetreden risico's te beheersen en herhaling te voorkomen.

Het feit dat een situatie is aan te merken als incident, maakt niet zonder meer dat de accountantsorganisatie een fout heeft begaan. Een incident kan namelijk volledig buiten de macht van de accountantsorganisatie haar oorsprong hebben.

Het doel van deze interpretatie is te schetsen wat de AFM verstaat onder een incident. De AFM geeft hierna een toelichting op: wat zijn incidenten (paragraaf 2), wat zijn ernstige gevolgen voor de integere uitoefening van het bedrijf (paragraaf 3), en wat is onverwijld (paragraaf 4). Tot slot geeft de AFM enkele handvatten door middel van voorbeeldcasussen (paragraaf 5).

Bij vragen over deze interpretatie en de toepassing daarvan kunt u contact opnemen met de AFM via wta@afm.nl.

2. Wat zijn incidenten?

Voordat wordt ingegaan op het begrip incident, is het onderscheid van belang tussen een signaal en een incident. Een signaal kan een gebeurtenis zijn die mogelijk invloed heeft op het vertrouwen in de accountantsorganisatie of de financiële markten. De behandeling van een signaal valt niet onder de reikwijdte van deze incidentinterpretatie. Een signaal wordt een incident wanneer sprake is van (potentieel) ernstige gevolgen voor de integere uitoefening van het bedrijf van de accountantsorganisatie. Of sprake is van een incident is afhankelijk van de feiten en omstandigheden.

De wetgeving (artikel 21, tweede lid, onderdeel b, van de Wta) onderscheidt drie onderdelen van integriteit. Op basis hiervan onderscheidt de AFM drie typen incidenten:

- A. Verstremgeling van tegenstrijdige belangen
- B. Betrokkenheid bij strafbare feiten en andere wetsovertredingen die het vertrouwen kunnen schaden
- C. Relaties met cliënten die het vertrouwen kunnen schaden

De volgende uitgangspunten zijn van belang om te bepalen of er sprake is van een incident voor alle typen incidenten:

- **Een gedraging kan door iedereen plaatsvinden om te kwalificeren als incident:** Een gedraging, waaronder betrokkenheid bij strafbare feiten en wetsovertredingen, kan betrekking hebben op de accountantsorganisatie, haar externe accountants of andere medewerkers. Ook gedragingen van netwerkonderdelen in Nederland (als de accountantsorganisatie onderdeel uitmaakt van een netwerk) kunnen door de onderlinge verbondenheid door bijvoorbeeld de gemeenschappelijke naam het vertrouwen in de accountantsorganisatie of in de financiële markten schaden en daarmee kwalificeren als incident. Ook gedragingen van derden, zoals een controlecliënt, kunnen het vertrouwen in de accountantsorganisatie of in de financiële markten schaden en daarmee kwalificeren als incident.
- **Een incident kan betrekking hebben op elk type dienstverlening:** Incidenten kunnen verband houden met wettelijke controleopdrachten, maar dat hoeft niet. De Wta stelt immers algemene eisen aan de integere bedrijfsvoering van accountantsorganisaties, zonder deze eisen te koppelen aan een bepaald type dienstverlening.
- **Feiten en omstandigheden die potentieel duiden op (A) een verstremgeling van tegenstrijdige belangen, (B) een strafbaar feit of wetsovertreding, of (C) een schadelijke relatie kunnen als incident kwalificeren:** Het gevolg of de schade van de drie typen mogelijke incidenten A, B en C, hoeft zich nog niet te hebben voorgedaan of te zijn vastgesteld. Een indicatie kan voldoende zijn om te kwalificeren als incident. Een strafbaar feit of wetsovertreding hoeft nog niet (onherroepelijk) te zijn vastgesteld. De potentiële bedreiging van de integere uitoefening van het bedrijf van de accountantsorganisatie is voldoende om te kwalificeren als incident omdat deze het vertrouwen in de accountantsorganisatie of in de financiële markten kan schaden.

Incidenten kunnen betrekking hebben op overtredingen van de Wta, het Bta en de beroepsregelgeving, zoals de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en de Nadere voorschriften controle- en overige standaarden (NV COS). Voor de vraag of er sprake is van een incident is relevant of sprake is van “betrokkenheid” van de accountantsorganisatie of haar medewerkers. Onder medewerkers worden alle natuurlijke personen verstaan die bij de accountantsorganisatie werkzaam zijn of daaraan op enigerlei wijze zijn verbonden, zoals externe accountants, bestuurders en commissarissen van de accountantsorganisatie. Ook wanneer de accountantsorganisatie wetenschap heeft van (feiten en

omstandigheden die duiden op) strafbare feiten of wetsovertredingen door een derde kan er sprake zijn van “betrokkenheid”. Deze wetenschap kan de accountantsorganisatie bijvoorbeeld verkrijgen door het uitvoeren van werkzaamheden bij een cliënt of als via de media feiten bekend worden over een cliënt. Wanneer sprake is van betrokkenheid bij strafbare feiten of wetsovertredingen bij netwerkonderdelen in Nederland die het vertrouwen in de accountantsorganisatie of in de financiële markten kunnen schaden, zal in beginsel sprake zijn van betrokkenheid van de accountantsorganisatie.

Een overtreding kan kwalificeren als incident, maar dat hoeft niet. Een accountantsorganisatie dient overtredingen van de bij of krachtens de artikelen 13 tot en met 24b van de Wta en de bij Verordening (EU) nr. 537/2014 gestelde regels, vast te leggen, conform artikel 24, eerste lid, onderdeel a van het Bta. Niet elke overtreding is qua feiten en omstandigheden dusdanig dat er ook sprake is van een incident. Een accountantsorganisatie dient bij geconstateerde overtredingen te beoordelen of sprake is van een incident dat gemeld moet worden bij de AFM.

3. Wat zijn ernstige gevolgen voor de integere uitoefening van haar bedrijf?

Wat “ernstige gevolgen voor de integere uitoefening van haar bedrijf” zijn, is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het mogelijke incident. Deze beoordeling dient te worden uitgevoerd door de accountantsorganisatie. Dit ziet ook op het publieke belang van de controleverklaring en omvat onder meer de volgende aspecten:

- De aard van de cliënt, bijvoorbeeld omdat het een organisatie van openbaar belang betreft;
- De betrokken belanghebbenden;
- De verspreidingskring van de controleverklaring;
- De betrokkenheid van beleidsbepalers en externe accountant bij het incident.

De integriteitsrisico's waar een accountantsorganisatie mee wordt geconfronteerd zijn afhankelijk van de aard, de grootte en de plaats van de activiteiten alsmede van de (controle)cliënten en van andere relaties. Ook reputatieschade kan ernstige gevolgen hebben voor het vertrouwen in de accountantsorganisatie. In algemene zin zal er eerder sprake zijn van een te melden incident wanneer (mede)beleidsbepalers en externe accountants betrokken zijn. Een andere van belang zijnde factor kan de schade van het incident voor de financiële markten zijn. Hierbij zal de impact van incidenten op het vertrouwen in de financiële markten of de accountantsorganisatie doorgaans hoger zijn wanneer het incident betrekking heeft op een organisatie van openbaar belang.

4. Wat is onverwijld?

Onverwijld betekent zonder uitstel. Dit houdt in dat de accountantsorganisatie eerst vaststelt of het bij een gebeurtenis gaat om een signaal of een incident. Het moment dat de accountantsorganisatie vaststelt dat er sprake is van een incident, is het moment dat het incident onverwijld moet worden gemeld bij de AFM. Dit betekent ook dat een accountantsorganisatie niet eerst zelf een onderzoek hoeft af te ronden of resultaten van een onderzoek van een instantie of strafrechtelijk onderzoek afwacht. Een accountantsorganisatie kan een incident melden via het AFM Portaal (portaal.afm.nl).

Een accountantsorganisatie dient incidenten niet alleen te melden, maar ook administratief vast te leggen en passende maatregelen te nemen gericht op het beheersen van de gevolgen van het incident en het voorkomen van herhaling (artikelen 32, tweede en derde lid, en 33, eerste lid, van het Bta). Deze vastlegging omvat ten minste de feiten en omstandigheden van het incident, de gegevens over degenen die bij het incident zijn betrokken en de maatregelen die naar aanleiding van het incident zijn genomen.

Aan de hand van de incidentmelding en de administratieve vastlegging van het incident door de accountantsorganisatie, kan de AFM beoordelen of een accountantsorganisatie adequate maatregelen treft gericht op het beheersen van de als gevolg van het incident opgetreden risico's en op het voorkomen van herhaling. De AFM kan in het kader van haar toezichtuitoefening als gevolg van de beoordeling van het incident aanleiding zien contact op te nemen met de accountantsorganisatie.

5. Voorbeelden

A. Verstremeling van tegenstrijdige belangen

Een incident kan betrekking hebben op de accountantsorganisatie of haar medewerkers die in een situatie van tegenstrijdige belangen verkeren en daarmee ernstige gevolgen heeft voor de integere uitoefening van het bedrijf van de accountantsorganisatie. Dit kan zowel negatieve gevolgen hebben voor de cliënten van de accountantsorganisatie als voor de accountantsorganisatie zelf. Zo kan het overtreden van een verbodsbepaling in onafhankelijkheidsvoorschriften ervoor zorgen dat de controle-opdracht (tussentijds) beëindigd dient te worden. Bovendien kan een dergelijke verstremeling van tegenstrijdige belangen leiden tot schade van het vertrouwen in de financiële markten als geheel omdat het de objectiviteit en het vertrouwen in het onafhankelijke oordeel van de accountant schaadt.

Voorbeelden

Nevenfunctie medewerker controleteam

Als een accountantsorganisatie niet heeft kunnen voorkomen dat een medewerker van een accountantsorganisatie bij een controlecliënt een nevenfunctie uitoefent, terwijl deze medewerker ook lid is van het controleteam, is sprake van een incident. Door de mogelijke tegenstrijdige belangen van de controlecliënt en de betrokken medewerker wordt immers de onafhankelijkheid van zowel de accountantsorganisatie als haar medewerker geschaad. Deze overtreding kan het vertrouwen in de accountantsorganisatie schaden. Daarom is sprake van een incident.

Verboden samenloop van dienstverlening bij de wettelijke controle van een OOB

Op basis van artikel 24b van de Wta is het verboden een wettelijke controle te verrichten bij een OOB wanneer er ook niet-controlediensten zijn verricht door de accountantsorganisatie (en in situaties ook aan haar verbonden netwerkonderdelen) aan de OOB of aan die organisatie gelieerde entiteiten. Een overtreding van deze verbodsbepaling kan het vertrouwen in de accountantsorganisatie schaden. Er is daarom sprake van een incident.

B. Betrokkenheid bij strafbare feiten en andere wetsovertredingen die het vertrouwen kunnen schaden

Een incident kan betrekking hebben op betrokkenheid van de accountantsorganisatie, haar externe accountants of andere medewerkers bij strafbare feiten of wetsovertredingen die het vertrouwen in de accountantsorganisatie of in de financiële markten kunnen schaden en daardoor ernstige gevolgen hebben voor de integere uitoefening van het bedrijf. Een strafbaar feit of wetsovertreding hoeft niet onherroepelijk vast te zijn gesteld om als incident te kunnen kwalificeren. Dit betekent dat ook feiten en omstandigheden die kunnen duiden op een strafbaar feit of wetsovertreding als incident kunnen kwalificeren. Volgens de parlementaire toelichting op artikel 21, tweede lid, onderdeel b, van de Wta betekent dit dat ook een veroordeling voor misdrijven die niet direct raken aan de functie van de externe accountant relevant kan zijn.

Voorbeelden

Opsporingsinstanties doen onderzoek

Een situatie waarbij opsporingsinstanties, zoals het Openbaar Ministerie (OM) en de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), onderzoek doen naar het handelen of nalaten van de accountantsorganisatie of haar medewerkers. Hierbij kan sprake zijn van een mogelijke wetsovertreding. Een dergelijk onderzoek zou het vertrouwen in de accountantsorganisatie kunnen schaden. Een strafbaar feit of wetsovertreding hoeft hierbij niet onherroepelijk vastgesteld te zijn. In dit geval is sprake van een incident omdat een dergelijk onderzoek immers het vertrouwen in de accountantsorganisatie schaadt.

Onjuiste strekking van de controleverklaring

Het constateren dat een controleverklaring met onjuiste strekking is afgegeven, kan het vertrouwen in de accountantsorganisatie en de financiële markten schaden. Hierbij zal dit tot ernstige gevolgen leiden wanneer dit bijvoorbeeld plaatsvindt bij een onderneming met veel (verschillende) stakeholders, zoals een organisatie van openbaar belang (OOB). In deze situatie is sprake van een incident omdat er een indicatie is van een wetsovertreding van de externe accountant die ernstige gevolgen voor de integere uitoefening van het bedrijf heeft. Dit omdat deze stakeholders, bijvoorbeeld beleggers bij het nemen van hun beleggingsbeslissingen, vertrouwen op de controleverklaring.

Faillissement na afgifte controleverklaring

Binnen korte periode na afgifte van de controleverklaring wordt het faillissement van een controlecliënt aangevraagd. De jaarrekening noch de controleverklaring bevatten een toelichting over gebeurtenissen of omstandigheden die gerede twijfel kunnen doen ontstaan over de mogelijkheid van de controlecliënt om haar continuïteit te handhaven. Dit kan een indicatie zijn dat de externe accountant mogelijk ten onrechte zijn controleverklaring heeft afgegeven (wetsovertreding). Indien dit faillissement leidt tot maatschappelijke beroering door bijvoorbeeld media-aandacht, dan is er sprake van een incident omdat dit leidt tot het schaden van het vertrouwen in de accountantsorganisatie en de financiële markten.

Negatieve berichtgeving in de media over de accountantsorganisatie, netwerkonderdelen of cliënten

Bij negatieve berichtgeving in de media over de mogelijke betrokkenheid van de accountantsorganisatie, haar medewerkers, netwerkonderdelen of cliënten van de accountantsorganisatie bij strafbare feiten of wetsovertredingen, zal de accountantsorganisatie beoordelen of de feiten en omstandigheden het vertrouwen in de accountantsorganisatie en de financiële markten schaden. Het vertrouwen kan eerder geschaad worden wanneer het bereik en impact van de media groot is. Een belangrijke indicator hiervoor is het overnemen van een bericht door verschillende media. Er is dan sprake van een incident.

C. Schadelijke relatie met cliënt

Een incident kan betrekking hebben op de relatie die de accountantsorganisatie onderhoudt met een cliënt. Het kan hierbij gaan om een cliënt waar een wettelijke controle van de jaarrekening wordt verricht, maar ook om een cliënt waaraan andere diensten worden geleverd.

Voorbeelden

Cliënt als verdachte aangemerkt

Een cliënt van de accountantsorganisatie is door een opsporingsinstantie aangemerkt als verdachte van strafbare overtredingen. De aard van de verdenkingen zijn ernstig. Ernstige verdenkingen zijn bijvoorbeeld valsheid in geschrifte, witwassen, corruptie, fiscale delicten, maar ook overtredingen van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en Wet op het financieel toezicht (Wft) (zoals meldplichten). Deze verdenkingen kunnen duiden op een relatie met een cliënt die het vertrouwen in de accountantsorganisatie of de financiële markten zou kunnen schaden. In dit geval is sprake van een incident.

Materiële boekhoudfraude bij een cliënt

Een materiële boekhoudfraude bij een controlecliënt kan duiden op een relatie met een cliënt die het vertrouwen in de accountantsorganisatie of de financiële markten zou kunnen schaden. Hierbij zal dit tot ernstige gevolgen leiden wanneer dit bijvoorbeeld plaatsvindt bij een onderneming met veel (verschillende) stakeholders, zoals een organisatie van openbaar belang (OOB). Er is dan sprake van een incident.

6. Wettelijk kader per mei 2021

Artikel 21 van de Wet toezicht accountantsorganisaties

1. Een accountantsorganisatie richt de bedrijfsvoering zodanig in dat deze een beheerste en integere uitoefening van haar bedrijf waarborgt.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het eerste lid. Deze regels hebben betrekking op:
 - a. het beheersen van bedrijfsprocessen en bedrijfsrisico's;
 - b. integriteit, waaronder wordt verstaan:
 - 1°. het tegengaan van verstrengeling van tegenstrijdige belangen;
 - 2°. het tegengaan van betrokkenheid van de accountantsorganisatie, de externe accountants of andere medewerkers van de accountantsorganisatie bij strafbare feiten en wetsovertredingen die het vertrouwen in de accountantsorganisatie of in de financiële markten kunnen schaden;
 - 3°. het tegengaan van relaties met cliënten die het vertrouwen in de accountantsorganisatie of in de financiële markten kunnen schaden;
 - c. het voorkomen dat bij het verrichten van wettelijke controles de onafhankelijkheid in het geding komt van de externe accountants, of andere personen werkzaam onder haar verantwoordelijkheid die in een positie zijn om directe of indirecte invloed uit te oefenen op de uitkomst van de wettelijke controle;
 - d. het voorkomen dat bij het verrichten van wettelijke controles de professioneel-kritische instelling van de externe accountants in het geding komt;
 - e. andere bij algemene maatregel van bestuur te noemen onderwerpen.

Artikel 32 van het Besluit toezicht accountantsorganisaties

1. Een accountantsorganisatie heeft een beleid dat ertoe strekt dat de betrokkenheid van de accountantsorganisatie en haar medewerkers wordt voorkomen bij strafbare feiten en wetsovertredingen die het vertrouwen in de accountantsorganisatie of in de financiële markten kunnen schaden. Gedragslijnen en procedures ter waarborging van de naleving van artikel 27 maken onderdeel uit van dit beleid.

2. Een accountantsorganisatie stelt procedures en regels vast ter zake van de omgang met en vastlegging van incidenten die ernstige gevolgen hebben voor de integere uitoefening van haar bedrijf.
3. Een accountantsorganisatie neemt naar aanleiding van een incident als bedoeld in het tweede lid passende maatregelen. Deze maatregelen zijn gericht op het beheersen van de als gevolg van het incident opgetreden risico's en op het voorkomen van herhaling.
4. Een accountantsorganisatie informeert de Autoriteit Financiële Markten onverwijld omtrent de in het tweede lid bedoelde incidenten.

Artikel 33 van het Besluit toezicht accountantsorganisaties

1. De administratieve vastlegging van incidenten als bedoeld in artikel 32, tweede lid, omvat ten minste de feiten en omstandigheden van het incident, de gegevens over degene of degenen die bij het incident zijn betrokken en de maatregelen die naar aanleiding van het incident zijn genomen.
2. Een accountantsorganisatie bewaart de in het eerste lid bedoelde gegevens gedurende ten minste zeven jaren nadat zij zijn vastgelegd.