

Per koerier

Openbare versie
KPMG Accountants N.V.
De directie
Laan van Langerhuize 1
1186 DS AMSTELVEEN

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk [REDACTED]

Pagina 1 van 46

Telefoon 020 - [REDACTED]

E-mail [REDACTED]@afm.nl

Betreft Oplegging bestuurlijke boete aan KPMG
voor overtreding van art. 8 lid 1 Bta

Geachte directie,

Inzake bovengenoemd onderwerp bericht de Autoriteit Financiële Markten (AFM) u als volgt.

1. Inleiding

De AFM heeft besloten aan KPMG Accountants N.V. (KPMG) een bestuurlijke boete van € 871.250 op te leggen wegens overtreding van art. 8 lid 1 van het Besluit toezicht accountantsorganisaties (Bta). De boete wordt opgelegd omdat de beleidsbepalers van KPMG in de periode van 22 februari 2008 tot 1 juli 2009 ondanks een groot aantal signalen en concrete aanwijzingen dat wees op ernstige gebreken in de opzet en uitvoering van de interne kwaliteitsbeoordeling van wettelijke controlewerkzaamheden, hebben nagelaten zich te vergewissen van de onderliggende problemen en onvoldoende invloed hebben uitgeoefend op het kwaliteitsgericht denken en handelen binnen KPMG.

Hieronder wordt het besluit verder uitgewerkt. Paragraaf 2 bevat een weergave van de feiten die ten grondslag liggen aan het besluit. In paragraaf 3 vindt een beoordeling van de feiten plaats, waarbij ook de zienswijze van KPMG wordt besproken. Paragraaf 4 bevat het besluit. De rechtsgangverwijzing is opgenomen in paragraaf 5.

Het relevante wettelijke kader is opgenomen in bijlage 1 bij deze brief. De openbare versie van het besluit treft u aan in bijlage 2.

De AFM wijst u erop dat per 1 juli 2009 de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is gewijzigd door middel van de Vierde tranche Awb. Omdat de geconstateerde overtreding voor deze datum plaatsvond, blijft het recht van toepassing zoals dat gold voor de wijzigingen.

28-02-2011

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina 2 van 46

Daarnaast is per 1 augustus 2009 de Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving in werking getreden. Omdat de geconstateerde overtreding voor deze datum plaatsvond of is begonnen, blijft het recht van toepassing zoals dat gold voor de inwerkingtreding van deze wet.

Met inwerkingtreding van de Vierde tranche Awb respectievelijk de Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving is geen gunstiger boeteregime gaan gelden voor KPMG. Bij de vaststelling van de overtreding is daarom uitgegaan van het boeteregime dat gold ten tijde van de geconstateerde relevante feiten.

2. Feiten

2.1. Toelichting op gebruikte termen

Het 'stelsel van kwaliteitsbeheersing' is een centraal begrip in het kader van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta). Met het stelsel van kwaliteitsbeheersing wordt kort gezegd bedoeld op alle werkwijzen, procedures, maatregelen en waarborgen binnen de accountantsorganisatie die er toe dienen te leiden dat de accountant die uiteindelijk de accountantsverklaring afgeeft, dit kan doen op vakbekwame, onafhankelijke, integere en herkenbare wijze. Voor een nadere duiding wordt verwezen naar paragraaf 3.1 van dit besluit. De boete ziet op een gedeelte van het stelsel van kwaliteitsbeheersing, namelijk de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling (OKB). Dit is de interne beoordeling die wordt uitgevoerd door de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordelaar (OKB-er) van de wettelijke controle door de externe accountant. De controle vindt plaats voorafgaand aan de afgifte van de accountantsverklaring.

De OKB wordt door KPMG aangeduid als EQCR (Engagement Quality Control Review), en de partner die de OKB uitvoert de EQCRP. In dit besluit worden hierna de termen OKB en OKB-er gebruikt, tenzij de term EQCR of EQCRP is opgenomen in een citaat, een parafrasering of een documentnaam van KPMG. Waar in dit besluit wordt verwezen naar de beleidsbepalers van KPMG, wordt deze term gebruikt als synoniem voor het bestuur van KPMG.

2.2. Verloop van het proces

Aan KPMG is op 27 september 2007 een vergunning verleend voor het verrichten van wettelijke controles.¹ Die vergunning strekt mede tot het verrichten van wettelijke controles bij organisaties van openbaar belang (OOB's).² In de vergunningbrief van KPMG is de volgende passage opgenomen:

"Bij deze vergunningverlening veronderstelt de AFM dat KPMG Accountants N.V. zo spoedig mogelijk de volgende maatregelen treft:

(...)

- o *Het doen plaatsvinden van een kwaliteitsbeoordeling in overeenstemming met de artikelen 18 tot*

¹ Wettelijke controles als bedoeld in art. 1 lid 1 p Wta.

² Organisaties van openbaar belang als bedoeld in art. 1 lid 1 onder 1 Wta. Dit zijn kort gezegd genoteerde ondernemingen, kredietinstellingen en levens- of schadeverzekeraars.

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk [REDACTED]

Pagina 3 van 46

en met 21 van het Besluit toezicht accountantsorganisaties (...)."

De veronderstelling in de vergunningbrief dat KPMG zo spoedig mogelijk maatregelen zou treffen wordt hierna ook aangeduid als 'de veronderstelling'. In de periode van 13 mei tot en met 16 mei 2008 heeft de AFM onderzoek gedaan naar de opvolging door KPMG van de veronderstelling, onder meer ten aanzien van de OKB. De AFM heeft daarbij geconstateerd dat de veronderstelling niet adequaat was opgevolgd, en heeft aangekondigd dat nader onderzoek zou plaatsvinden op het punt van de OKB in het vierde kwartaal van 2008. Dit nadere onderzoek heeft plaatsgevonden in oktober 2008. Op 10 oktober heeft de AFM van KPMG ter voorbereiding op het onderzoek nadere informatie ontvangen. Het onderzoek ten kantore van KPMG (bij diverse vestigingen) heeft plaatsgevonden van 14 tot en met 17 oktober 2008. Op 2 december 2008 zijn de voorlopige bevindingen besproken met KPMG, waarna in de periode van 26 mei tot en met 2 juni 2009 de voorlopige bevindingen schriftelijk zijn voorgelegd aan diverse betrokken personen binnen KPMG. In de periode van 26 juni tot en met 14 juli 2009 hebben de betrokken personen schriftelijk gereageerd. Na aanpassing van de voorlopige bevindingen op basis van de verkregen informatie, heeft de AFM op 23 december 2009 aan KPMG een conceptrapportage gestuurd. Een reactie op de conceptrapportage is aan de AFM gezonden op 17 februari 2010.

Bij brief van 1 september 2010 heeft de AFM aan KPMG het voornemen bekend gemaakt tot boeteoplegging en openbaarmaking van het boetebesluit. Bij die brief is het definitieve onderzoeksrapport gevoegd (met kenmerk: [REDACTED]). De AFM stelt KPMG in de brief in de gelegenheid om mondeling of schriftelijk haar zienswijze naar voren te brengen over de voorgenomen boete en de publicatie. Ook wijst de AFM KPMG op de mogelijkheid tot inzage van het boetedossier. Ten slotte wordt KPMG in de brief een termijn gesteld voor het aanleveren van informatie op basis waarvan de AFM de hoogte van de boete kan vaststellen.

Op 9 september 2010 heeft de AFM per koerier het inzagedossier toegezonden aan de gemachtigde van KPMG, na een daartoe strekkend telefonisch verzoek twee dagen eerder, op 7 september 2010. De AFM heeft daarbij schriftelijk bericht dat de hoorzitting voor de mondelinge zienswijze die was gepland op 22 september 2010, op verzoek van KPMG is verplaatst. De AFM heeft 4 oktober 2010 als nieuwe datum gesteld. Het verzoek van KPMG tot verdere verlenging van die termijn, als gedaan bij brief van 13 september 2010, heeft de AFM bij brief van 15 september 2010 niet gehonoreerd. KPMG heeft voorts bij brief van 14 september 2010 de AFM de benodigde informatie verstrekt voor vaststelling van de hoogte van de voorgenomen boete.

Op 4 oktober 2010 heeft KPMG een mondelinge zienswijze gegeven. Als aangekondigd tijdens de mondelinge zienswijze heeft KPMG diezelfde dag tevens een schriftelijke zienswijze (met bijlagen) bij de AFM laten bezorgen.

2.3. Feiten die aanleiding vormen voor het besluit

2.3.1. Op 27 september 2007 heeft de AFM aan KPMG een vergunning verleend voor het verrichten van wettelijke controles, mede bij OOB's. In de vergunningbrief heeft de AFM de veronderstelling opgenomen dat KPMG zo spoedig mogelijk aan aantal maatregelen treft, waaronder "het doen plaatsvinden van een kwaliteitsbeoordeling in overeenstemming met ²¹de artikelen 18 tot en met 21 van het Besluit toezicht accountantsorganisaties (...)." Voorts is in de vergunningbrief aangegeven dat als de door KPMG te treffen maatregelen naar het oordeel



Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina

4 van 46

van de AFM uitblijven, de AFM handhavend kan optreden.

2.3.2. In november 2007 is KPMG het programma 'Kwaliteit en Compliance' gestart. Het programma is toegelicht in een brief aan het bestuur van KPMG van 21 november 2007. In de inleiding wordt vermeld "*Met het verkrijgen van de Wta vergunning per 27 september jl. is een belangrijke mijlpaal bereikt. Echter, zoals ook tijdens de terugkoppeling van de AFM is vernomen, -en bevestigd is in de formele vergunningverleningsbrief- is er nog een aantal openstaande punten die met grote voortvarendheid dienen te worden opgepakt om te voorkomen dat de AFM alsnog handhavend zal optreden.*"

In de programmabrief worden onder meer maatregelen aankondigd om de veronderstelling ten aanzien van de OKB te adresseren. Project 6 van het programma heeft als onderwerp "*Opdrachtgerichte kwaliteitscontrole*". De interne deadline voor de implementatie van de te treffen maatregelen is 31 december 2008. De in Project 6 opgenomen maatregelen betreffen "*Aanscherping huidige procedure m.b.t. bewaking EQCRP procedure*", "*Automatiseren monitoring EQCRP procedure*", "*Training voor EQCRP en EP's*" en "*Cappen van aantal EQCRP posities per partner*". Als risico dat een bedreiging kan vormen voor de realisatie van de gestelde doelen wordt in de programmabrief onder meer genoemd een gebrek aan draagkracht binnen de organisatie. Bij dat risico zijn de volgende maatregelen genoemd "*Transparante communicatie over de bevindingen van de AFM en andere toezichthouders en de onderliggende verbeterplannen*" en "*De Raad van Bestuur wordt verzocht om daadkrachtig op te treden en het belang van de veranderingen actief te communiceren*".

2.3.3. Project 1 van het programma 'Kwaliteit en Compliance' heeft als onderwerp "*Cultuur, gedrag & performance management*". Een van de beleidsbepalers van KPMG is in de programmabrief genoemd als projecteigenaar. Twee andere beleidsbepalers maken deel uit van de projectgroep. Naast de doelstelling "*Het aanbrengen van een betere balans in de focus op de financiële performance en andere performance criteria in woorden en daden, inclusief een wezenlijke, voelbare en waarneembare versterking van de 'tone at the top' aangaande het belang van riskmanagement en kwaliteit.*", bevat dit project de doelstelling "*Opstellen integraal sanctiebeleid*". De interne deadline voor de implementatie van de te treffen maatregelen is 30 september 2008.

2.3.4. Op 7 december 2007 heeft KPMG een e-mail verstuurd aan alle partners en 'directors' van KPMG, waarin "*aandacht [wordt] gevraagd voor de gevolgen van de internationale krediet-/liquiditeitscrisis voor de financiële verslaggeving van Nederlandse controlecliënten*". In de e-mail is aangegeven dat een ingeschakelde OKB-er "*de taak [heeft] erop toe te zien dat aan de mogelijke impact van de krediet-/liquiditeitscrisis zowel in de planningfase als in de uitvoeringsfase van de audit op de juiste wijze aandacht is besteed*".

2.3.5. KPMG heeft in de laatste twee maanden van 2007 een verplichte OKB-training gegeven. Naar aanleiding van deze training is een overzicht van bevindingen van 24 december 2007 opgesteld ten behoeve van de Compliance Officer, met een inventarisatie van redenen "*waardoor de EQCR-procedure niet goed loopt*". Het overzicht bevat (onder meer) de volgende conclusie:

"*Uit de training is naar voren gekomen dat meer aandacht nodig is voor bepaalde onderdelen van onze richtlijnen om zodoende de acceptatiegraad van de EQCR-procedure te verhogen. Niettemin zijn sommige partners zich nog niet voldoende bewust van het feit dat de EQCR-procedure, met betrekking tot de wettelijke controles, voortvloeit*"

28-02-2011

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina 5 van 46

uit de nu geldende wet- en regelgeving. Dat betekent dus dat zij hun aanpak dienen aan te passen: immers "de wereld is veranderd". In dat kader is veelvuldig door de partners de opmerking gemaakt dat ook de discipline moet worden verbeterd en dat zonodig onze prioriteiten moeten worden bijgesteld."

Het overzicht bevat een gedetailleerde omschrijving van zaken die worden ervaren als belemmering voor een goed lopende OKB-procedure, met voorstellen tot oplossing of een oplossingsrichting.

Onder meer wordt de volgende belemmering genoemd:

"Verwijzende naar het voorgaande hebben diverse EQCR-partners opgemerkt dat het hen onduidelijk is hoe ver (diepgang en reikwijdte) hun beoordelingswerkzaamheden moeten gaan.", met als oplossing:

"Verder verdient het aanbeveling om in de komende NPPL meer aandacht te schenken aan de specifieke werkzaamheden die een EQCR-partner moet verrichten." (de NPPL – National Professional Practice Letter – is een document dat KPMG gebruikt voor de OKB).

2.3.6. Bij afgeronde wettelijke controles verricht KPMG periodiek intern kwaliteitsonderzoek. Dit onderzoek ziet op een bepaald aantal geselecteerde wettelijke controles bij OOB's (KPMG gebruikt voor de controle de term 'Quality Performance Review' (QPR)). Om de OKB te betrekken in dit kwaliteitsonderzoek zijn aan de in 2008 gehanteerde QPR-vragenlijst vijf vragen toegevoegd:

- “ • *Where applicable, was an engagement quality control reviewer / concurring reviewer assigned, and did the assigned engagement quality control reviewer / concurring reviewer possess the qualifications for performing in such capacity, as described in KAM?*
- *Where applicable, was the engagement quality control reviewer / concurring reviewer effectively involved during planning and was such involvement appropriately documented?*
- *In your opinion, is there appropriate evidence that the engagement quality control reviewer concurring reviewer, and any other designated review partners, were effectively involved throughout the engagement and was such involvement appropriately documented?*
- *Is in overeenstemming met het risicoprofiel van de opdracht een EQCRP toegewezen, die over kennis en ervaring voor deze rol beschikt?*
- *Heeft de EQCRP in overeenstemming met de geldende NPPL de beoordeling aan de Compliance Officer gemeld vóórdat de accountantsverklaring is verzonden?"*

2.3.7. KPMG heeft de AFM op 1 februari 2008 een notitie gezonden waarin (onder meer) specifieke maatregelen worden genoemd naar aanleiding van de in de vergunningbrief opgenomen veronderstelling over de OKB. De maatregelen maken deel uit van het programma 'Kwaliteit en Compliance'. In de brief worden de volgende maatregelen aangekondigd:

- “ • *Het aanscherpen van de huidige procedure om de monitoring van de EQCRP-melding aan de Compliance Officer beter te waarborgen;*
- *Het realiseren van een geautomatiseerd systeem ten behoeve van de (monitoring van de) EQCRP*



Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina 6 van 46

meldingen aan de Compliance Officer;

- *Training aan de EQCRP's en Engagement Partners;*
- *Uitvoeren van een operational audit;*
- *Aanpassen NPPL opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling (NPPL 06-002)."*

2.3.8. In een gesprek op 18 april 2008 heeft de AFM met KPMG besproken dat er naar haar oordeel onvoldoende opvolging werd gegeven aan de veronderstelling in de vergunningbrief van 27 september 2007 ten aanzien van de OKB.

2.3.9. In de periode van 13 mei tot en met 16 mei 2008 heeft de AFM onderzocht of door KPMG de veronderstelling in de vergunningbrief voldoende werd geadresseerd, onder meer ten aanzien van de OKB. De AFM heeft KPMG naar aanleiding van dit onderzoek in een gesprek op 16 mei 2008 geïnformeerd dat de veronderstelling ter zake van de OKB naar haar oordeel nog immer niet was opgevolgd.

2.3.10. De leden van de stuurgroep Kwaliteit en Compliance (waar ook beleidsbepalers van KPMG deel van uitmaakten) is door de Programmamanager bij e-mail van 26 augustus 2008 een statusoverzicht toegezonden van het programma Kwaliteit en Compliance van 20 augustus 2008. De e-mail vermeldt dat het statusoverzicht wordt toegezonden 'in verband met het niet doorgaan van de vergaderingen in juli, augustus en, naar verwachting, september'. Het overzicht vermeldt over het onderwerp Opdrachtgerichte kwaliteitscontrole: "*Onzeker of deadline gehaald kan worden*". Over het onderwerp Cultuur, gedrag & performance management (dat als doelstelling onder meer heeft "*Opstellen integraal sanctiebeleid*") vermeldt het overzicht: "*Nieuwe deadline?*".

2.3.11. Een OKB is beëindigd op het moment waarop de uitkomst van de OKB wordt medegedeeld aan de Compliance Officer of aan de beleidsbepalers. Op grond van de Wta mag pas na beëindiging van de OKB de externe accountant zijn accountantsverklaring afgeven. De schendingenregistratie ('issue tracking log') van KPMG over de periode 1 oktober 2007 tot en met 30 september 2008 vermeldt 44 gevallen waarin de accountantsverklaring is afgegeven zonder dat de OKB was beëindigd. KPMG geeft (zonder verdere onderbouwing) aan dat dit 36 gevallen betreft.

2.3.12. De Programmamanager heeft ook in oktober 2008 aan de leden van de stuurgroep Kwaliteit en Compliance een statusoverzicht van het programma Kwaliteit en Compliance verstrekt van 7 oktober 2008. Ook dit overzicht vermeldt over het onderwerp Opdrachtgerichte kwaliteitscontrole: "*Onzeker of deadline gehaald kan worden*" en met betrekking tot het onderwerp Cultuur, gedrag & performance management: "*Nieuwe deadline?*"

2.3.13. In een gesprek op 2 december 2008 heeft de AFM wederom met KPMG besproken dat er naar haar oordeel onvoldoende opvolging werd gegeven aan de punten als opgenomen in de vergunningbrief, waaronder de OKB.

2.3.14. Een schriftelijke evaluatie van het kwaliteitsbeheersingssysteem van KPMG van 9 december 2008 bevat op het punt van 'Kwaliteitsbewaking' de volgende samenvatting van de bevindingen van de Compliance Officer van KPMG:

28-02-2011

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina 7 van 46

“Het aantal meldingen in de Issue Tracker is toegenomen ten opzichte van vorig jaar. In vergelijking met voorgaand jaar is de CO van mening, dat er sprake is van een terugval in het kwaliteitsbewustzijn binnen de organisatie en de gevolgen die het niet naleven van het kwaliteitsstelsel voor KPMG kunnen hebben. Deze culturele ondertoon is vooral het gevolg van een verzwakte Tone at the Top op het niveau van (delen) van de Leadership Teams, wat terug te voeren is op het ontbreken van een heldere en schriftelijk vastgelegde governance structuur en een uitgewerkt, voldoende breed sanctiebeleid. Dit blijkt ook uit de terugkoppeling van ALT en MTA op gerapporteerde overtredingen.

Voorts is waarneembaar, dat de organisatie de bevindingen uit operational audits met onvoldoende diepgang adresseert, zoals de bevindingen vanuit het auditrapport van de werking van Engagement Quality Control Review. Ook hier is het ontbreken van een heldere governance-structuur een mogelijke oorzaak.

Vanuit wettelijke perspectief bestaat een toenemend risico dat de toezichthouder zich zal beroepen op de zorgplicht van de beleidsbepalers, indien deze van mening is, dat KPMG onvoldoende lerend vermogen toont ten aanzien van bevindingen in het kwaliteitsbeheersingssysteem.”

De afkorting “CO” staat voor Compliance Officer. De ‘audit’-tak van KPMG staat onder leiding van het ‘Audit Leadership Team’, in het citaat afgekort als ‘ALT’. De advies-tak van KPMG staat onder leiding van het ‘Management Team Advisory’, in het citaat afgekort als ‘MTA’. In de citaten hieronder wordt ook ‘Financial Services’ of ‘FS’ genoemd. Dit is een onderdeel dat onder de verantwoordelijkheid van het ALT valt.

Op het punt van kwaliteitsbewaking is in de evaluatie de volgende conclusie opgenomen:

- “• De RvB heeft kennis genomen van de bevindingen van de Compliance Officer en beoordeelt dat aanpassingen aan het algemene kwaliteitsbeleid niet noodzakelijk zijn;
- De RvB zal de opmerkingen ten aanzien van de zorgplicht persoonlijk opvolgen;
- De RvB zal Financial Services opdragen procesverbeteringen aan te brengen in het melden van EQCR-afrondingen aan de Compliance Officer (zie ook elders in dit evaluatieverslag).”

Op het punt van kwaliteitsbewaking zijn in de evaluatie de volgende verbeterpunten en actiepunten opgenomen:

- “• De RvB zal vóór eind januari 2009 de nieuwe governance structuur en het ondersteunende sanctiebeleid aan de Leadership Teams beschikbaar maken.
- Verzoek aan de Compliance Officer om op kwartaalbasis de bevindingen te rapporteren. Deze bevindingen worden met de leadership teams besproken voor formulering van actieplannen.
- RvB zal FS verzoek tot procesverbetering doen.”

2.3.15. In de vergadering van de Raad van Bestuur van KPMG van 24 februari 2009 is sanctiebeleid voor partners vastgesteld. Het beleid is op de Partnersite van KPMG geplaatst en bij brief van 19 maart 2009 verstrekt aan de partners. Het sanctiebeleid voor voor (associate) partners, directors en andere medewerkers is in december 2009 van kracht geworden.

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina

8 van 46

2.3.16. Een volgende schriftelijke evaluatie van het kwaliteitsbeheersingssysteem van KPMG van 2 april 2009 bevat de volgende samenvatting van de bevindingen van de Compliance Officer van KPMG:

"Het vorig jaar door CO geuite gevoel, dat er sprake is van een terugval in het kwaliteitsbewustzijn binnen de organisatie, blijft ook voor de verslagperiode bestaan. Meldingen worden geconstateerd, waarna men over gaat tot de orde van de dag.

Vanuit wettelijke perspectief bestaat een toenemend risico dat de toezichthouder zich zal beroepen op de zorgplicht van de beleidsbepalers, indien deze van mening is dat KPMG onvoldoende lerend vermogen toont ten aanzien van bevindingen in het kwaliteitsbeheersingssysteem."

Op het punt van kwaliteitsbewaking is in de evaluatie de volgende conclusie opgenomen:

- “• De RvB heeft kennis kunnen nemen van de bevindingen van de Compliance Officer en heeft kunnen oordelen dat aanpassingen aan het algemene kwaliteitsbeleid mogelijk en noodzakelijk zijn. Om hieraan gevolg te geven wordt aanbevolen dat
 - de RvB hiervoor een concrete aanzet zal geven;
 - de RvB hiervoor ook de uitkomsten van de AFM zal benutten;
- Aanbevolen wordt dat de RvB de opmerkingen ten aanzien van de zorgplicht persoonlijk opvolgt;
- Aanbevolen wordt dat de RvB Financial Services opdraagt procesverbeteringen aan te brengen in het melden van EQCR-af rondingen aan de Compliance Officer (zie ook elders in dit evaluatieverslag).”

Op het punt van kwaliteitsbewaking is in de evaluatie het volgende verbeterpunt/actiepunt opgenomen:

- “• De RvB zal vóór eind april 2009 opvolging geven aan de gesignaleerde actiepunten. Een belangrijke rol is hiervoor weggelegd voor het platform Kwaliteit en Risk wat op 6 april zijn eerste bijeenkomst zal hebben.”

2.3.17. Eind april 2009 is de voorzitter van Financial Services vervangen. Voorts is een ALT-lid benoemd dat specifiek en voor de hele auditpraktijk verantwoordelijk is voor kwaliteit, risk en compliance.

2.3.18. KPMG heeft in haar reactie op de conceptrapportage aangegeven dat in de periode 1 oktober 2008 tot en met 30 september 2009 sprake was van 10 geregistreerde gevallen van mogelijke te late meldingen aan de Compliance Officer van de uitkomst van de OKB, en dat na onderzoek bleek dat 7 daarvan daadwerkelijke te late meldingen betroffen. Op basis van het per 24 februari 2009 vastgestelde sanctiebeleid heeft volgens KPMG in vijf gevallen de betrokken partner een schriftelijke waarschuwing gekregen.

2.3.19. Per 1 juli 2009 heeft KPMG twee documenten die zij gebruikt voor de OKB herzien. Dit betreft de NPPL (versie 2.1) en het EQCRP Completion Document.

2.3.20. In de reactie van KPMG van 17 februari 2010 op de conceptrapportage van de AFM; meldt KPMG als voorgenomen actie voor 2010 onder meer: “Extra audit op inhoud van de uitgevoerde EQCR's met betrekking tot

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina

9 van 46

in de QPR geselecteerde opdrachten zolang de QPR-vragenlijst hierin niet voorziet. Deze audit wordt gelijktijdig met de QPR uitgevoerd."

3. Beoordeling

3.1. Wettelijk kader

3.1.1. Hieronder wordt, mede op basis van de wetsgeschiedenis bij de Wta en het Bta, een toelichting gegeven op het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Een accountantsorganisatie dient ingevolge art. 18 lid 1 Wta te beschikken over een stelsel van kwaliteitsbeheersing. In de wetgeschiedenis wordt het stelsel van kwaliteitsbeheersing als volgt geduid.

Met het stelsel van kwaliteitsbeheersing wordt bedoeld op "alle werkwijzen, procedures, maatregelen en waarborgen binnen de accountantsorganisatie die er toe dienen te leiden dat de accountant die uiteindelijk de accountantsverklaring afgeeft, dit kan doen op vakbekwame, onafhankelijke, integere en herkenbare wijze. (...) Het is van belang dat de door de accountantsorganisatie gevolgde werkwijzen en procedures zodanig zijn vormgegeven en zijn vastgelegd in het stelsel van kwaliteitsbeheersing, dat te allen tijde verantwoording kan worden afgelegd over de werkzaamheden ten behoeve van de controle en het daarop gebaseerde oordeel.

*Het stelsel van kwaliteitsbeheersing bevat de gevolgde controleaanpak van de externe accountant. Beargumenteerd, gedocumenteerd en op reconstrueerbare wijze zal het stelsel alle bouwstenen en aspecten dienen te bevatten, die van belang zijn voor de afgegeven of af te geven verklaring. Voorts is het stelsel van kwaliteitsbeheersing nodig om binnen organisaties, teams of andersoortige samenwerkingsverbanden voldoende waarborgen in te bouwen met betrekking tot de juistheid en volledigheid van de door de verschillende betrokken personen of organisatieonderdelen gegenereerde informatie en de daaraan verbonden (deel-)oordelen. Alle relevante feiten, gegevens en omstandigheden dienen helder en inzichtelijk te blijken uit het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie. Dit zowel op het niveau van de individuele controlecliënt, als op het niveau van de accountantsorganisatie zelf. Het doel is dat zowel de accountantsorganisatie als de accountants ten overstaan van een ieder die belanghebbende is, de toezichthouder of de accountantskamer op overtuigende wijze de onderliggende feiten en grondslagen van het oordeel kunnen tonen en daar verantwoording over kunnen afleggen."*³

3.1.2. Art. 8 lid 2 Bta bepaalt dat de accountantsorganisatie dient te beschikken over procedures, beschrijvingen en standaarden voor onder meer de inrichting van een controledossier, de uitvoering van wettelijke controles, en de begeleiding van, het toezicht op en de beoordeling van door de medewerkers uitgevoerde werkzaamheden. De procedures, beschrijvingen en standaarden moeten ten doel hebben de naleving door de accountantsorganisatie te waarborgen van de bij en krachtens de artt. 14 tot en met 24 Wta gestelde regels. Die regels zien onder meer op de volgende onderwerpen: de betrouwbaarheid⁴ en deskundigheid⁵ van dagelijks beleidsbepalers, de

³ TK 2003-2004, 29 658, nr. 3, p. 20.

⁴ Zie art. 15 Wta (dit artikel en de hierna genoemde artikelen vormen niet een uitputtende opsomming van de artikelen waarin de betreffende onderwerpen zijn neergelegd).

⁵ Zie art. 16 Wta.

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina 10 van 46

onafhankelijkheid van de accountantsorganisatie⁶, de beheerste en integere bedrijfsvoering van de accountantsorganisatie⁷, de uitvoering van wettelijke controles bij OOB's⁸, de aanvaarding of continuering van opdrachten⁹, de cliëntenadministratie¹⁰, geheimhouding¹¹, incidenten¹², de inrichting van controledossiers¹³, en de uitvoering en kwaliteitsbeoordeling van wettelijke controles¹⁴.

3.1.3. Een accountantsorganisatie dient niet alleen te beschikken over de genoemde standaarden, beschrijvingen en procedures. Ook dient een accountantsorganisatie op grond van art. 8 lid 1 Bta een beleid te voeren ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing. In de toelichting bij dit artikel is over het voeren van beleid het volgende weergegeven:

“Het beleid ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing (hierna: kwaliteitsbeleid) geeft de visie weer van de accountantsorganisatie op de wijze waarop zij het kwaliteitsgericht denken en handelen van de accountantsorganisatie wenst te handhaven en zo nodig verder te bevorderen. Het kwaliteitsbeleid omvat al hetgeen een bepalende invloed heeft op het kwaliteitsgericht denken en handelen binnen de accountantsorganisatie en is daarmee ruimer dan het stelsel. In het kwaliteitsbeleid zou bijvoorbeeld aandacht kunnen worden besteed aan de in- en externe communicatie van de dagelijks(mede)beleidsbepalers en de accountantsorganisatie; de prestatiebeoordeling, salariëring en promotie of de middelen die beschikbaar zijn voor vaktechnische scholing en ondersteuning. Daarnaast kunnen de belangrijkste aspecten of onderdelen in het kwaliteitsbeleid worden benoemd, hetgeen vervolgens wordt uitgewerkt in onder meer de procedures en maatregelen zoals opgenomen in het stelsel van kwaliteitsbeheersing.

Het kwaliteitsbeleid en het stelsel van kwaliteitsbeheersing worden vastgelegd en op regelmatige basis geactualiseerd, en worden bekend en toegankelijk gemaakt voor de medewerkers van de accountantsorganisatie. Het kwaliteitsbeleid en het stelsel van kwaliteitsbeheersing hebben dus een dynamisch karakter en omvatten meer dan een handboek in de kast.”¹⁵

3.1.4. De accountantsorganisatie dient niet alleen te beschikken over beleid ten aanzien van de werkwijzen, procedures, maatregelen en waarborgen, die tezamen het stelsel van kwaliteitsbeheersing vormen, maar dat beleid dient door de accountantsorganisatie te worden gevoerd. Deze wettelijke verplichting benadrukt naar het oordeel van de AFM dat het beleid niet alleen dat is, wat als kwaliteitsbeleid is vastgelegd, maar evenzeer ziet op het actief invulling geven aan het beleid, met als gevolg dat het stelsel van kwaliteitsbeheersing een duidelijke plaats heeft

⁶ Zie art. 19 Wta.

⁷ Zie art. 21 Wta.

⁸ Zie artt. 23 t/m 24a Wta.

⁹ Zie artt. 12 en 13 Bta.

¹⁰ Zie art. 10 Bta.

¹¹ Zie art. 20 Wta.

¹² Zie hoofdstuk 7 Bta.

¹³ Zie art. 11 Bta.

¹⁴ Zie § 5 Bta.

¹⁵ Staatsblad 29 augustus 2006, nr. 380, p. 32.

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina 11 van 46

binnen de accountantsorganisatie.

3.1.5. Het belang van het voeren van het beleid ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing is gelegen in het volgende. De accountantsverklaring en de daaraan voorafgaande accountantscontrole dienen van hoge kwaliteit te zijn. De functie van de accountantsverklaringen in het maatschappelijk verkeer vergt deze hoge kwaliteit. Accountantsorganisaties zijn op het behalen van winst gerichte organisaties, die moeten concurreren met andere accountantsorganisaties. Tussen de noodzaak tot concurrentie enerzijds en het behoud van de vereiste kwaliteit van de accountantscontrole en -verklaring anderzijds kan een zeker spanningsveld bestaan. Het is in dat kader van zeer groot belang dat de accountantsorganisatie het beleid ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing voert, in de zin dat daaraan actief invulling wordt gegeven. Alleen op die wijze kan het maatschappelijke belang van een hoge kwaliteit van de accountantscontrole en de accountantsverklaring, naast het winst oogmerk, een zelfstandige plaats innemen.

3.1.6. In de wetsgeschiedenis is aangegeven dat het te ver voert om een wettelijk voorschrift op te nemen dat de juiste "tone at the top" aanwezig moet zijn. Op dit punt is het volgende opgenomen in de Nota van Toelichting bij het Bta:

"Met name de internationale standaarden benadrukken het belang van de voorbeeldfunctie van het bestuur – «the tone at the top» – van de accountantsorganisatie. Inmiddels lijken de diverse maatregelen in het kader van de «corporate governance-regelgeving» (waaronder ook initiatieven van de zelfregulering) hun schaduw vooruit te werpen. De accountants(organisaties) lijken meer en meer doordrongen van het feit dat het onafhankelijke publieke toezicht niet zonder betekenis zal zijn. Vanzelfsprekend zal het bestuur ten aanzien van de naleving van de bij of krachtens de wet gestelde regels, mede invloed uitoefenen op de interne verhoudingen en uiteindelijk ook de cultuur van een bedrijf. Daar waar dit nog niet het geval mocht zijn, zal het toezicht door de AFM en de borging van de kwaliteit door de beroepsorganisaties een dergelijke wenselijke cultuur kunnen onderstrepen. Een wettelijk voorschrift dat de juiste «tone at the top» aanwezig is, voert echter te ver."¹⁶

3.1.7. Hoewel geen sprake is van een verplichting om een juiste 'tone at the top' te hebben, meent de AFM dat van de beleidsbepalers mag worden verwacht dat zij het voortouw nemen bij het actief invullen van het kwaliteitsbeleid. Het handelen van de beleidsbepalers op dit punt heeft als oogmerk om mede invloed uit te oefenen op de interne verhoudingen en uiteindelijk ook op de cultuur van de organisatie. Gegeven dit oogmerk zijn het bij uitstek en in eerste instantie de beleidsbepalers die het actief invullen van het kwaliteitsbeleid vorm dienen te geven.

3.2. Beoordeling feiten

3.2.1. In de hiervoor gegeven toelichting op het wettelijk kader is reeds kort ingegaan op het gegeven dat accountantsorganisaties een belangrijke maatschappelijke rol vervullen enerzijds, en anderzijds op het behalen van winst gerichte organisaties zijn. In de Memorie van Toelichting bij de Wta is de maatschappelijke rol van accountantsorganisaties, en het belang daarvan, als volgt toegelicht:

¹⁶ Staatsblad 29 augustus 2006, nr. 380, p. 22.

2011-02-23

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina

12 van 46

“Voor het functioneren van de economie is het objectieve oordeel van de accountant en met name de waarde die in het maatschappelijk verkeer daaraan wordt toegekend van groot belang. Zonder voldoende vertrouwen in de verklaringen van een accountant werkt de kapitaalmarkt niet optimaal. Ook in bredere context bestaat dan teveel onzekerheid in het maatschappelijk verkeer over de juistheid van financiële verantwoordingen. Het is van belang dat marktpartijen bij het nemen van financiële, maar ook niet-financiële beslissingen kunnen vertrouwen op het door ondernemingen of instellingen (...) gepresenteerde beeld van de (financiële) positie van die onderneming. Financiële verantwoordingen -waarvoor het ondernemingsbestuur primair verantwoordelijk is- vergezeld van een goedkeurende accountantsverklaring vormen een bron van informatie waaraan in het maatschappelijk verkeer een meer dan gemiddelde waarde wordt toegekend.

Het publieke belang van de accountant is onmiskenbaar aanwezig als hij verklaringen afgeeft over de getrouwheid van door ondernemingen of instellingen gepresenteerde financiële gegevens. De getrouwheid van door organisaties gepresenteerde financiële gegevens is niet door alle gebruikers eenvoudig of tegen aanvaardbare kosten te controleren. Ten opzichte van personen die direct verantwoordelijk zijn voor een organisatie (zoals bestuurders, 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 financiële informatie te verstrekken.”¹⁷

3.2.2. In de toelichting wordt aldus gewezen op de informatieachterstand die marktpartijen hebben ten opzichte van personen die direct verantwoordelijk zijn voor een organisatie (zoals bestuurders, commissarissen), en op het belang voor die marktpartijen om te kunnen beschikken over betrouwbare informatie over de (financiële) positie van ondernemingen of instellingen.

3.2.3. Een beeld in de Memorie van Toelichting van de situatie waarin in het maatschappelijk verkeer wordt getwijfeld over de waarde van het oordeel van de accountant, benadrukt het geschetste belang:

“Waar de kernfunctie van de accountant het toevoegen van zekerheid in het maatschappelijk verkeer is, 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 zal raken, voor het vertrouwen in de beroepsgroep als geheel, maar nadrukkelijk ook voor het maatschappelijk verkeer (bedrijfsleven, overheid, financiële markten) ten behoeve waarvan de accountant zijn verklaringen afgeeft. Daarmee is het belang van de publieke functie geduid.”¹⁸

3.2.4. Mede gegeven dit beeld, en in het bijzonder de potentiële gevolgen voor het maatschappelijk verkeer, dient bij accountantsorganisaties een duidelijk bewustzijn te bestaan over het belang van de publieke rol van de accountant, en het belang dat het publieke vertrouwen in de vervulling van die rol gehandhaafd blijft.

3.2.5. In de Memorie van Toelichting wordt ingegaan op het gegeven dat zich in het recente verleden gebeurtenissen hebben plaatsgevonden die het vertrouwen in de accountant ernstig hebben ondergraven. De

¹⁷ TK 2003-2004, 29658, nr. 3, p. 2.

¹⁸ TK 2003-2004, 29658, nr. 3, p. 2.

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina 13 van 46

betreffende – bekende – gebeurtenissen hebben zwakheden blootgelegd in de borging van de publieke functie van de accountant. Waar de *potentiële* gevolgen op zich genomen reeds voldoende bewustzijn zouden moeten creëren, hebben die gevolgen zich in de praktijk gemanifesteerd. Zichtbaar is geworden welke gevolgen een terugval van het maatschappelijk vertrouwen in de accountantsverklaring heeft op alle daarbij betrokkenen. De zichtbare gevolgen dienen voor accountantsorganisaties een onmiskenbaar signaal te vormen van het maatschappelijke belang dat het vertrouwen in de accountantsverklaringen behouden blijft.

3.2.6. De gebeurtenissen in het recente verleden hebben aanleiding gegeven tot een breed pakket van maatregelen, waaronder het creëren van een nieuw wettelijk kader voor (toezicht op) accountantsorganisaties. De Wet toezicht accountantsorganisaties is per 1 oktober 2006 in werking getreden.¹⁹ Met de wet beoogt de wetgever *“gestalte te geven aan een gerechtvaardigd herstel van het vertrouwen in de accountant en de door hem ten behoeve van het publiek gegeven verklaringen”*²⁰ Overigens wijst de wetgever erop dat naast een herstel van vertrouwen in de accountantsverklaring, vertrouwen in de onderliggende verslaggeving en het ondernemingsbestuur minstens zo essentieel zijn.²¹

3.2.7. Hoewel de externe accountant verantwoordelijk is voor de af te geven accountantsverklaring²², en de beoordeling door de OKB-er (of de externe accountant in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen, zoals dat blijkt uit de door hem af te geven accountantsverklaring²³) niet aan die verantwoordelijkheid afdoet, is *“de accountantsorganisatie verantwoordelijk voor onder meer het kwaliteitsbeleid en het stelsel van kwaliteitsbeheersing dat de randvoorwaarden creëert waarbinnen de werkzaamheden van de externe accountant en de overige bij de uitvoering betrokken medewerkers plaatsvinden. Vanuit die rol van de accountantsorganisatie vindt voordat de verklaring wordt afgegeven een kwaliteitsbeoordeling plaats. Voor zover de uitkomsten van de kwaliteitsbeoordeling daartoe aanleiding geven kan de accountantsorganisatie aanvullende werkzaamheden laten verrichten of besluiten de werkzaamheden van de externe accountant geheel of gedeeltelijk – al dan niet onder verantwoordelijkheid van een andere externe accountant – opnieuw te laten uitvoeren.”*²⁴ Hoewel de externe accountant verantwoordelijk blijft voor de betreffende accountantsverklaring, is de accountantsorganisatie derhalve in meer brede zin verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering van een wettelijke controle. De in de Wta opgenomen OKB vormt *“vanuit het oogpunt van de verantwoordelijkheid van de accountantsorganisatie voor de kwaliteit van de uitvoering van een wettelijke controle (...) een belangrijke waarborg”*²⁵ Deze belangrijke waarborg is mede gelegen in het gegeven dat de OKB-er *“met een frisse, onbevooroordeelde blik naar de uitvoering kijkt en ook niet wordt gehinderd door de hiërarchische verhoudingen binnen het controleteam en de*

¹⁹ Voor de introductie van publiek onafhankelijk toezicht zijn voor de wetgever richtinggevend geweest onder meer het op 16 maart 2004 gepubliceerde voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 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/2004/0177 definitief), ter vervanging van richtlijn nr. 84/253/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 10 april 1984 op de grondslag van artikel 54 lid 3 onder g van het Verdrag inzake de toelating van personen belast met de controle van boekhoudbescheiden (PbEG L 126), en de Sarbanes-Oxley Act van 30 juli 2002 in de Verenigde Staten (Sarbanes-Oxley Act of 2002, Pub.L.No. 107-204, 116 Stat. 745 (20 021)).

²⁰ TK 2003-2004, 29658, nr. 3, p. 1.

²¹ TK 2003-2004, 29658, nr. 3, p. 3.

²² Op grond van artikel 29 Wta geeft de externe accountant de accountantsverklaring af en ondertekent deze op eigen naam. De naam van de accountantsorganisatie waarbij hij werkzaam is of waaraan hij verbonden is wordt daarbij vermeld.

²³ Zie art. 19 lid 3 Bta.

²⁴ Staatsblad 29 augustus 2006, nr. 380, p. 41.

²⁵ Staatsblad 29 augustus 2006, nr. 380, p. 39.

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina

14 van 46

*accountantsorganisatie.*²⁶ In haar 'Kwaliteitshandboek' duidt KPMG de OKB aan als een 'essentieel onderdeel van het KPMG-kwaliteitsbeleid'. In de in november en december 2007 gegeven OKB-training wordt aangegeven: *"De kwaliteitsbeoordeling is een van de belangrijkste peilers in het stelsel van kwaliteitsbeheersing en bewaking!"*

3.2.8. Bij vergunningverlening heeft de AFM KPMG gewaarschuwd dat de OKB niet op orde was. Dit is voorafgaand aan de vergunningverlening aangegeven, en in de vergunningbrief van 27 september 2007 is de veronderstelling opgenomen dat KPMG onder meer de volgende maatregel treft:

"Het doen plaatsvinden van een kwaliteitsbeoordeling in overeenstemming met de artikelen 18 tot en met 21 van het Besluit toezicht accountantsorganisaties (...)."

3.2.9. De vergunningverlening was niet het eerste moment dat KPMG zich bewust had kunnen en moeten zijn van de noodzaak om de OKB plaats te laten vinden overeenkomstig de wettelijke normen. De Wta was op 1 oktober 2006 in werking getreden en gold op het moment van vergunningverlening al bijna een jaar. Afgezien van het gegeven dat deze wet reeds in werking was getreden, zou het belang van publiek vertrouwen in de vervulling van de accountantsrol en zouden de gebeurtenissen in het recente verleden die dat vertrouwen ernstig hebben ondergraven, een sterke incentive moeten hebben gevormd om de OKB direct bij inwerkingtreding van de Wta zijn wezenlijke functie te laten vervullen, overeenkomstig de in de Wta daaraan gestelde eisen. De feiten bij KPMG, ook na de waarschuwing bij vergunningverlening, geven een ander beeld.

3.2.10. Op korte termijn na vergunningverlening, op 24 december 2007, is sprake van een duidelijk intern signaal dat de OKB-procedure niet voldoet. In de maanden november en december 2007 hebben de partners die zijn aangewezen voor het uitvoeren van OKB's een verplichte training gevolgd. Naar aanleiding van die trainingen heeft een inventarisatie plaatsgevonden van redenen die maken dat de OKB-procedure niet voldoet. De inventarisatie bevat (onder meer) de volgende conclusie:

"Uit de training is naar voren gekomen dat meer aandacht nodig is voor bepaalde onderdelen van onze richtlijnen om zodoende de acceptatiegraad van de EQCR-procedure te verhogen. Niettemin zijn sommige partners zich nog niet voldoende bewust van het feit dat de EQCR-procedure, met betrekking tot de wettelijke controles, voortvloeit uit de nu geldende wet- en regelgeving. Dat betekent dus dat zij hun aanpak dienen aan te passen: immers "de wereld is veranderd". In dat kader is veelvuldig door de partners de opmerking gemaakt dat ook de discipline moet worden verbeterd en dat zonodig onze prioriteiten moeten worden bijgesteld."

3.2.11. Naar het oordeel van de AFM maakt de inventarisatie van 24 december 2007 zeer duidelijk dat de OKB, ruim een jaar na inwerkingtreding van de Wta, nog niet voldoende is ingebed in de organisatie. Niet alleen is het bewustzijn met betrekking tot de OKB onvoldoende, ook geven de OKB-partners in de inventarisatie aan dat hen onvoldoende duidelijk is welke werkzaamheden zij in het kader van de OKB precies moeten uitvoeren. De 'diepgang en reikwijdte' van de beoordeling is niet voldoende duidelijk. De aanbeveling van de OKB-partners is om in de NPPL meer aandacht te besteden aan de specifieke werkzaamheden die een OKB'er moet verrichten.

²⁶ Staatsblad 29 augustus 2006, nr. 380, p. 40.

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina

15 van 46

3.2.12. Kort na vergunningverlening, in november 2007, is KPMG het programma 'Kwaliteit en Compliance' gestart onder meer om de veronderstelling in de vergunningbrief dat KPMG een aantal maatregelen zou treffen, te adresseren. Twee onderdelen van het programma zijn Project 6 met als onderwerp 'Opdrachtgerichte kwaliteitscontrole' en Project 1 met als onderwerp 'Cultuur, gedrag & performance management'. In een brief van 21 november 2007 waarin het programma wordt toegelicht aan het bestuur van KPMG, wordt ten aanzien van de in het programma gestelde doelen onder meer als risico genoemd 'gebrek aan draagkracht binnen de organisatie'. Aan het bestuur wordt in de betreffende brief de suggestie gedaan om 'transparant te communiceren over de bevindingen van de AFM en andere toezichthouders en de onderliggende verbeterplannen'. Ook wordt het bestuur verzocht 'daadkrachtig op te treden en het belang van veranderingen actief te communiceren'. Deze suggestie en dit verzoek zijn in lijn met het eerder genoemde signaal van de OKB-partners, dat de OKB onvoldoende is uitgewerkt en niet voldoende is ingebed in de organisatie.

3.2.13. Verwacht zou mogen worden dat als gevolg van deze opeenvolging van gebeurtenissen bij de beleidsbepalers van KPMG een grote mate van alertheid bestond ten aanzien van de inrichting van de OKB. De AFM noemt de gebeurtenissen die het vertrouwen in de accountantsrol hebben ondergraven, de inwerkingtreding van de Wta, de veronderstelling in de vergunningbrief, de suggestie en het verzoek in de programmabrief aan het bestuur van 21 november 2007 en de inventarisatie van redenen van 24 december 2007 waarom de OKB niet goed loopt. Niets blijkt minder waar. Project 6 (Opdrachtgerichte kwaliteitscontrole) heeft in de programmabrief als deadline 31 december 2008. Een statusoverzicht aan de stuurgroep Kwaliteit en Compliance van 20 augustus 2008, dat blijkens het overzicht wordt toegezonden 'in verband met het niet doorgaan van de vergaderingen in juli, augustus en, naar verwachting, september' bevat bij de status als opmerking "Onzeker of deadline gehaald kan worden". Project 1 (Cultuur, gedrag & performance management) heeft als deadline 30 september 2008. Het statusoverzicht van 20 augustus 2008 bevat bij de status als opmerking "Nieuwe deadline?". De opmerkingen bij een statusoverzicht van 7 oktober 2008 zijn identiek.

3.2.14. Waar het voorgaande erop duidt dat de beleidsbepalers van KPMG hebben nagelaten om beleid of voldoende beleid te voeren om een onderdeel van haar stelsel van kwaliteitsbeheersing, de OKB, te verbeteren, wordt dit bevestigd in de schriftelijke evaluatie van het kwaliteitsbeheersingssysteem van KPMG van 9 december 2008. Op het punt van 'Kwaliteitsbewaking' bevat de evaluatie de volgende samenvatting van bevindingen van de Compliance Officer:

"Het aantal meldingen in de Issue Tracker is toegenomen ten opzichte van vorig jaar. In vergelijking met voorgaand jaar is de CO van mening, dat er sprake is van een terugval in het kwaliteitsbewustzijn binnen de organisatie en de gevolgen die het niet naleven van het kwaliteitsstelsel voor KPMG kunnen hebben. Deze culturele ondertoon is vooral het gevolg van een verzwakte Tone at the Top op het niveau van (delen) van de Leadership Teams, wat terug te voeren is op het ontbreken van een heldere en schriftelijk vastgelegde governance structuur en een uitgewerkt, voldoende breed sanctiebeleid. Dit blijkt ook uit de terugkoppeling van ALT en MTA op gerapporteerde overtredingen.

Voorts is waarneembaar, dat de organisatie de bevindingen uit operational audits met onvoldoende diepgang adresseert, zoals de bevindingen vanuit het auditrapport van de werking van Engagement Quality Control Review. Ook hier is het ontbreken van een heldere governance-structuur een mogelijke oorzaak.

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina 16 van 46

Vanuit wettelijke perspectief bestaat een toenemend risico dat de toezichthouder zich zal beroepen op de zorgplicht van de beleidsbepalers, indien deze van mening is, dat KPMG onvoldoende lerend vermogen toont ten aanzien van bevindingen in het kwaliteitsbeheersingssysteem."

3.2.15. Dit signaal blijkt voor de beleidsbepalers van KPMG wederom niet voldoende. In de conclusie bij het onderdeel 'Kwaliteitsbewaking' van de evaluatie is onder meer opgenomen: *"De RvB heeft kennis genomen van de bevindingen van de Compliance Officer en beoordeelt dat aanpassingen aan het algemene kwaliteitsbeleid niet noodzakelijk zijn"* Het bestuur verzoekt de Compliance Officer om op kwartaalbasis zijn bevindingen te rapporteren.

3.2.16. In lijn met het gegeven dat de beleidsbepalers aanpassingen aan het algemene kwaliteitsbeleid niet noodzakelijk achten, bevat de volgende schriftelijke evaluatie van het kwaliteitsbeheersingssysteem van 2 april 2009 de volgende observaties van de Compliance Officer:

"Het vorig jaar door CO geuite gevoel, dat er sprake is van een terugval in het kwaliteitsbewustzijn binnen de organisatie, blijft ook voor de verslagperiode bestaan. Meldingen worden geconstateerd, waarna men over gaat tot de orde van de dag.

Vanuit wettelijke perspectief bestaat een toenemend risico dat de toezichthouder zich zal beroepen op de zorgplicht van de beleidsbepalers, indien deze van mening is dat KPMG onvoldoende lerend vermogen toont ten aanzien van bevindingen in het kwaliteitsbeheersingssysteem."

3.2.17. Dit laatste signaal van de Compliance Officer lijkt ertoe te hebben geleid dat de beleidsbepalers uiteindelijk de noodzaak hebben ingezien van het voeren van beleid om de OKB te verbeteren. De evaluatie bevat op het punt van de kwaliteitsbewaking onder meer de volgende conclusie:

- “• *De RvB heeft kennis kunnen nemen van de bevindingen van de Compliance Officer en heeft kunnen oordelen dat aanpassingen aan het algemene kwaliteitsbeleid mogelijk en noodzakelijk zijn. Om hieraan gevolg te geven wordt aanbevolen dat*
 - *de RvB hiervoor een concrete aanzet zal geven;*
 - *de RvB hiervoor ook de uitkomsten van de AFM zal benutten; (...)"*

Voorts bevat de evaluatie op het punt van de kwaliteitsbewaking het volgende verbeterpunt/actiepunt:

- “• *De RvB zal vóór eind april 2009 opvolging geven aan de gesignaleerde actiepunten. Een belangrijke rol is hiervoor weggelegd voor het platform Kwaliteit en Risk wat op 6 april zijn eerste bijeenkomst zal hebben."*

3.2.18. In aanvulling op de hiervoor weergegeven ontwikkelingen in de periode vanaf vergunningverlening tot en met het 2^e kwartaal van 2009, noemt de AFM hieronder in de paragrafen 3.2.19 tot en met 3.2.23 een aantal

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina

17 van 46

specifieke omstandigheden die passen in het beeld dat de beleidsbepalers lange tijd hebben nagelaten om beleid of voldoende beleid te voeren om de OKB te verbeteren.

3.2.19. Een onderdeel van Project 1 (Cultuur, gedrag & performance management) van het programma Kwaliteit en Compliance betrof het opstellen van 'integraal sanctiebeleid'. De in november 2007 vastgestelde deadline voor dit project was 30 september 2008. Op 24 februari 2009 is een gedeelte van het sanctiebeleid vastgesteld, namelijk het sanctiebeleid dat ziet op partners. Het beleid is aan de partners verstrekt bij brief van 19 maart 2009. Het sanctiebeleid voor (associate) partners, directors en andere medewerkers is pas in december 2009 van kracht geworden.

3.2.20. Een OKB is beëindigd op het moment waarop de uitkomst van de OKB wordt medegedeeld aan de Compliance Officer of aan de beleidsbepalers. Op grond van art. 21 Bta mag pas na beëindiging van de OKB de externe accountant zijn accountantsverklaring afgeven (dit voorschrift is in het oude boeteregime door de wetgever overigens ook beboetbaar gesteld binnen de een-na-hoogste boetecategorie). De schendingenregistratie van KPMG over de periode 1 oktober 2007 tot en met 30 september 2008 vermeldt 44 gevallen waarin de accountantsverklaring is afgegeven zonder dat de OKB was beëindigd. KPMG geeft (zonder verdere onderbouwing) aan dat dit 36 gevallen betreft.

3.2.21. In haar reactie op het conceptrapport van de AFM van 23 december 2009 stelt KPMG dat in de periode 1 oktober 2008 tot en met 30 september 2009 nog steeds sprake was van 10 geregistreerde gevallen van mogelijke te late meldingen aan de Compliance Officer van de uitkomst van de OKB. KPMG gaf aan dat na onderzoek bleek dat 7 daarvan daadwerkelijk te late meldingen betroffen. Op basis van het per 24 februari 2009 vastgestelde sanctiebeleid heeft volgens KPMG in vijf gevallen de betrokken partner een schriftelijke waarschuwing gekregen.

3.2.22. Bij afgeronde wettelijke controles verricht KPMG een Quality Performance Review (zie ook paragraaf 2.3.6). Aanvankelijk bevatte de QPR-vragenlijst geen vragen die zagen op de OKB. Om de OKB te betrekken in het kwaliteitsonderzoek zijn aan de in 2008 gehanteerde QPR-vragenlijst vijf vragen toegevoegd. Van meet af aan was duidelijk dat de toevoeging van de betreffende vijf vragen er niet toe zou leiden dat de concrete bezwaren van de OKB-partners ten aanzien van de diepgang en reikwijdte van de OKB, als geuit naar aanleiding van de trainingen in november en december 2007, in enige zin zouden zijn weggenomen. In de reactie van KPMG van 17 februari 2010 op de conceptrapportage van de AFM, meldt KPMG als voorgenomen actie voor 2010 onder meer: "Extra audit op inhoud van de uitgevoerde EQCR's met betrekking tot in de QPR geselecteerde opdrachten zolang de QPR-vragenlijst hierin niet voorziet. Deze audit wordt gelijktijdig met de QPR uitgevoerd."

3.2.23. Ten slotte merkt de AFM op dat op 7 december 2007 aan alle partners en 'directors' van KPMG door de voorzitter van de werkgroep Kredietcrisis een e-mail is verstuurd waarin "aandacht [wordt] gevraagd voor de gevolgen van de internationale krediet-/liquiditeitscrisis voor de financiële verslaggeving van Nederlandse controlecliënten". In de e-mail is onder meer aangegeven dat een ingeschakelde OKB'er "de taak [heeft] erop toe te zien dat aan de mogelijke impact van de krediet-/liquiditeitscrisis zowel in de planningfase als in de uitvoeringsfase van de audit op de juiste wijze aandacht is besteed!". De AFM is opgevallen dat op geen enkele wijze is gebleken dat de beleidsbepalers van KPMG na genoemde datum verdere aandacht hebben gegeven aan de opvolging van deze belangrijke e-mail. Niet is gebleken dat bijvoorbeeld de Compliance Officer op enige wijze

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina

18 van 46

rapporteert over de opvolging van deze instructie door de OKB-ers.

3.2.24. Ook de AFM heeft KPMG na het moment van vergunningverlening verschillende malen een duidelijk signaal gegeven dat de OKB-procedure niet op orde was. Na het moment van vergunningverlening, waarbij de AFM zowel voorafgaand mondeling als in de vergunningbrief zelf heeft benadrukt dat de OKB niet voldeed aan de wettelijke eisen, heeft KPMG de AFM op 1 februari 2008 een notitie gezonden waarin (onder meer) specifieke maatregelen worden genoemd betreffende de in de vergunningbrief opgenomen veronderstelling over de OKB. Reeds kort daarna, in een gesprek op 18 april 2008 heeft de AFM gesproken met KPMG over de onvoldoende opvolging van de veronderstelling in de vergunningbrief op het punt van de OKB. Vervolgens heeft de AFM in de periode van 13 tot en met 16 mei 2008 onderzoek gedaan naar (onder meer) de OKB, en KPMG na afloop van dat onderzoek wederom bericht dat onvoldoende opvolging was gegeven aan de veronderstelling in de vergunningbrief op het punt van de OKB. In oktober 2008 heeft de AFM een nader onderzoek uitgevoerd. Bij het bespreken van de daaruit voortvloeiende voorlopige bevindingen op 2 december 2008 is nogmaals aangegeven dat niet werd voldaan aan de wettelijke eisen betreffende de OKB.

3.2.25. Met het vervangen eind april 2009 van de voorzitter van Financial Services, en de benoeming van een ALT-lid dat specifiek en voor de hele auditpraktijk verantwoordelijk is voor kwaliteit, risk en compliance heeft KPMG een signaal afgegeven dat zij veranderingen beoogde door te voeren. Niettemin leidden deze veranderingen er nog niet toe dat de bezwaren als geuit door de OKB-ers in december 2007, dat hen niet duidelijk was hoe ver hun beoordelingswerkzaamheden dienden te gaan (diepgang en reikwijdte) waren ondervangen. Dit geldt ook voor de inwerkingtreding in februari/maart 2009 van het deel van het sanctiebeleid dat ziet op partners. Die maatregel gaf er evenmin blijk van dat het probleem met de OKB fundamenteel werd aangepakt, in de zin dat voornoemde bezwaren werden weggenomen. Per 1 juli 2009 zijn nieuwe versies van de NPPL en het EQCRP Completion Document in gebruik genomen. Hoewel de AFM meent dat pas de per 15 december 2009 in gebruik genomen NPPL (KPMG verwijst hiernaar als 'Directive 10') in opzet ertoe kan leiden dat de OKB volgens de wettelijke normen wordt uitgevoerd, meent de AFM dat met de inwerkingtreding per 1 juli 2009 van de herziene OKB-documenten en de overige maatregelen die KPMG vanaf die datum heeft genomen, niet meer kan worden gesteld dat onvoldoende beleid werd gevoerd om het stelsel van kwaliteitsbeheersing, meer in het bijzonder de opzet en uitvoering van de OKB, te verbeteren.

3.2.26. De AFM constateert op basis van het vorenstaande dat de beleidsbepalers van KPMG in de periode van 1 januari 2008 tot 1 juli 2009 ondanks een groot aantal signalen en concrete aanwijzingen dat wees op ernstige gebreken in de opzet en uitvoering van de OKB, hebben nagelaten zich te vergewissen van de onderliggende problemen en onvoldoende invloed hebben uitgeoefend op het kwaliteitsgericht denken en handelen binnen KPMG. De beleidsbepalers van KPMG hebben geen, althans onvoldoende beleid gevoerd om het stelsel van kwaliteitsbeheersing, meer in het bijzonder de opzet en uitvoering van de OKB, te verbeteren. KPMG heeft zodoende in genoemde periode art. 8 lid 1 Bta overtreden.

3.2.27. Ten aanzien van de periode van de overtreding merkt de AFM het volgende op. De AFM meent dat de veronderstelling in de vergunningbrief ten aanzien van de OKB - bijna een jaar na inwerkingtreding van de Wta - een duidelijk signaal was dat de beleidsbepalers hadden moeten aangrijpen om op dat moment duidelijke maatregelen in gang te zetten. De periode van 27 september 2007 tot 1 januari 2008 dient in ieder geval voldoende

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk [REDACTED]

Pagina 19 van 46

te zijn om de basis voor een nieuwe werkwijze te leggen. Uit de hiervoor weergegeven feiten die zien op de periode na 1 januari 2008 blijkt dat een dergelijke basis na 27 september 2007 geenszins is gelegd. Integendeel, pas per 1 juli 2009, met het in gebruik nemen van de nieuwe versies van de NPPL en het EQCRP Completion Document en de overige maatregelen die daarna zijn genomen, kan de urgentie bij de beleidsbepalers worden opgemaakt om een nieuwe werkwijze te gaan hanteren. Tegen deze achtergrond heeft de AFM de periode van de overtreding gesteld op 1 januari 2008 tot 1 juli 2009.

3.3. Overtreding van normen die zien op de uitvoering van de OKB

3.3.1. Hoewel de AFM meent dat de beoordeling als gegeven in paragraaf 3.2 er reeds toe leidt dat KPMG art. 8 lid 1 Bta heeft overtreden, heeft de AFM in het onderzoek ook ten aanzien van de feitelijke uitvoering van de OKB een groot aantal overtredingen vastgesteld. De mate waarin bij de uitvoering van de OKB is nagelaten om de toepasselijke bepalingen in acht te nemen, bevestigt naar het oordeel van de AFM dat de beleidsbepalers onvoldoende invloed hebben uitgeoefend op het kwaliteitsgericht denken en handelen binnen KPMG, en zodoende geen, althans onvoldoende beleid hebben gevoerd om het stelsel van kwaliteitsbeheersing, meer in het bijzonder de opzet en uitvoering van de OKB, te verbeteren. De handelwijze van de OKB-ers vormt zodoende een bevestiging van de overtreding door KPMG van art. 8 lid 1 Bta. Voorafgaand aan de weergave van de overtredingen bij de uitvoering van de OKB (paragrafen 3.3.8 e.v.) wordt hieronder eerst het dossieronderzoek kort toegelicht en wordt ingegaan op een aantal algemene punten.

Toelichting

3.3.2. In het kader van haar onderzoek heeft de AFM de uitvoering bij KPMG van de OKB-procedure bij acht wettelijke controles beoordeeld²⁷, waarvan zeven met boekjaren eindigend in 2007 en één, zijnde [REDACTED], met boekjaar eindigend op 31 december 2006. Tijdens het onderzoek waren alle controles afgerond en waren zeven jaarrekeningen voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring en één jaarrekening van een oordeelonthouding ([REDACTED]). De selectie is gebaseerd op een overzicht van de Compliance Officer dat wordt gehanteerd om de tijdige afronding van de uitgevoerde OKB's te bewaken. Bij het selecteren van controledossiers is rekening gehouden met een spreiding over de verschillende KPMG-vestigingen.

Algemene punten

3.3.3. Op grond van art. 19 lid 4 Bta betreft de OKB-er in zijn beoordeling *ten minste* de in dat artikellid genoemde aspecten (zoals de voornaamste bevindingen van de uitgevoerde controlewerkzaamheden en de uit deze bevindingen getrokken conclusies). Voorts bevat lid 5 aspecten die *ten minste* dienen te worden betrokken in een OKB bij een OOB (waaronder de belangrijke risico's die de externe accountant tijdens het uitvoeren van de wettelijke controle heeft gesignaleerd en de maatregelen die hij heeft genomen om deze risico's afdoende te beheersen). Niet alleen uit de tekst van de betreffende leden kan worden opgemaakt dat de leden niet-limitatieve opsommingen bevatten van te beoordelen aspecten. Ook in de Nota van Toelichting bij het Bta wordt met betrekking tot beide artikelleden aangegeven dat de genoemde aspecten niet-limitatief zijn.²⁸ In de praktijk blijkt

²⁷ Dit betreft de OKB bij [REDACTED]

²⁸ Staatsblad 2006, nr. 380, p. 40.

2011-02-23

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina

20 van 46

ook dat de aspecten genoemd in lid 5, uitwerkingen zijn van meer algemene aspecten als genoemd in lid 4. De AFM gebruikt daarom ook voor OKB's bij niet-OOB's, waar mogelijk aspecten uit lid 5 ter invulling van de (meer algemene) aspecten in lid 4. In de praktijk blijkt KPMG voor dezelfde aanpak te hebben gekozen. De bij KPMG door de OKB-er te hanteren NPPL wordt zowel gebruikt voor een OKB bij een OOB als bij een niet-OOB. In die NPPL wordt ingegaan op de (meer uitgewerkte) aspecten uit lid 5. Ook KPMG hanteert dus de aspecten uit lid 5 voor zowel OOB's als niet-OOB's. Gezien het feit dat de aspecten in lid 4 en lid 5 niet-limitatief zijn, en de aspecten in lid 5 meer zijn uitgewerkt, is dit ook een logische opzet. Voor zover KPMG in haar zienswijze betoogt dat de OKB-er bij niet OOB's de aspecten uit lid 5 niet in zijn beoordeling behoeft te betrekken, constateert de AFM dat dit niet uit de NPPL volgt. Integendeel, de NPPL maakt geen onderscheid tussen OOB's en niet-OOB's.

3.3.4. Een ander punt dat aandacht verdient, alvorens in te gaan op de betreffende dossiers, ziet op de vastleggingsverplichtingen in het kader van de OKB. Art. 20 lid 3 Bta bepaalt dat de accountantsorganisatie de uitkomst van de OKB vastlegt, met inbegrip van de aan die uitkomst ten grondslag liggende overwegingen. Het belang van vastlegging is gelegen in de mogelijkheid voor de accountantsorganisatie zelf, en voor derden als de toezichthouder, om vast te kunnen stellen of het stelsel van kwaliteitsbeheersing functioneert. Op verschillende plaatsen in de wetstoelichting wordt dit benadrukt. Bij de verplichting voor de accountantsorganisatie in art. 8 lid 2 Bta om te beschikken over procedures, beschrijvingen en standaarden, onder meer voor de OKB, is in de Nota van Toelichting aangegeven:

*"De werking van het stelsel van kwaliteitsbeheersing blijkt uit de verschillende vastleggingen ingevolge dit besluit (onder andere in het controledossier)."*²⁹

In het kader van de verplichting voor de accountantsorganisatie om de naleving van het stelsel van kwaliteitsbeheersing te waarborgen (art. 22 lid 1 Bta) vermeldt de Nota van Toelichting:

*"Van belang is daarbij dat het stelsel van kwaliteitsbeheersing – ook voor de toezichthouder en andere personen belast met kwaliteitscontrole – toetsbaar en reconstrueerbaar functioneert of heeft gefunctioneerd."*³⁰

Met betrekking tot de beoordeling als bedoeld in art. 12 lid 1 Bta, of een opdracht tot het uitvoeren van een wettelijke controle wordt aanvaard of gecontinueerd, vermeldt de Nota van Toelichting:

*"De vastlegging van de beoordeling is belangrijk voor de accountantsorganisatie en de AFM om te kunnen vaststellen dat de beoordeling heeft plaatsgevonden."*³¹

Ook in de toelichting op het stelsel van kwaliteitsbeheersing in de wetsgeschiedenis, wordt het belang van reconstructie door (onder meer) de toezichthouder genoemd:

²⁹ Staatsblad 2006, nr. 380, p. 33.

³⁰ Staatsblad 2006, nr. 380, p. 41.

³¹ Staatsblad 2006, nr. 380, p. 37.

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina

21 van 46

"(...) Het is van belang dat de door de accountantsorganisatie gevolgde werkwijzen en procedures zodanig zijn vormgegeven en zijn vastgelegd in het stelsel van kwaliteitsbeheersing, dat te allen tijde verantwoording kan worden afgelegd over de werkzaamheden ten behoeve van de controle en het daarop gebaseerde oordeel.

*Het stelsel van kwaliteitsbeheersing bevat de gevolgde controleaanpak van de externe accountant. Beargumenteerd, gedocumenteerd en op reconstrueerbare wijze zal het stelsel alle bouwstenen en aspecten dienen te bevatten, die van belang zijn voor de afgegeven of af te geven verklaring. (...) Alle relevante feiten, gegevens en omstandigheden dienen helder en inzichtelijk te blijken uit het stelsel van kwaliteitsbeheersing van de accountantsorganisatie. Dit zowel op het niveau van de individuele controlecliënt, als op het niveau van de accountantsorganisatie zelf. Het doel is dat zowel de accountantsorganisatie als de accountants ten overstaan van een ieder die belanghebbende is, de toezichthouder of de accountantskamer op overtuigende wijze de onderliggende feiten en grondslagen van het oordeel kunnen tonen en daar verantwoording over kunnen afleggen."*³²

3.3.5. Indien een accountantsorganisatie de uitkomst van de OKB, of overwegingen die aan die uitkomst ten grondslag liggen niet conform de wettelijke verplichting heeft vastgelegd, dan veronderstelt de AFM dat de vast te leggen activiteiten niet hebben plaatsgevonden. Zichtbaar dient te zijn dat de bij de OKB te betrekken aspecten, daadwerkelijk zijn betrokken en zichtbaar dient te zijn welke overwegingen aan de beoordeling van het betreffende aspect ten grondslag liggen. Alleen op die wijze is de inhoud van de OKB voor de AFM reconstrueerbaar en toetsbaar.³³ Indien de beoordeling van aspecten van de OKB, of overwegingen die daaraan ten grondslag liggen niet zijn vastgelegd, heeft de accountantsorganisatie vanzelfsprekend wel de mogelijkheid om aan te tonen dat, ondanks het ontbreken van een vastlegging, de beoordeling met de daaraan ten grondslag liggende overwegingen wel heeft plaatsgevonden.

3.3.6. Niet alleen de overwegingen van de OKB-er bij de uitvoering van de OKB dienen te worden vastgelegd, maar ook de overwegingen die deel uitmaken van de bespreking tussen de OKB-er en de externe accountant over de uitkomst van de OKB. De OKB-er en de externe accountant dienen in principe overeenstemming te bereiken over de uitkomst van de OKB. Op grond van art. 20 lid 1 Bta dient de accountantsorganisatie een door de OKB-er en de externe accountant te volgen procedure vast te stellen, in het geval zij geen overeenstemming bereiken over de uitkomst. Gezien het feit dat de uitkomst van de OKB dient te worden vastgelegd, met inbegrip van de aan die uitkomst ten grondslag liggende overwegingen, dienen ook de overwegingen als besproken tussen de OKB-er en de externe accountant, die voorafgaan aan de (uiteindelijke) uitkomst, te worden vastgelegd.

³² TK 2003-2004, 29 658, nr. 3, p. 20.

³³ Een voorbeeld van een soortgelijke situatie kan worden gevonden in art. 32 van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft. Kort gezegd dient een financieel dienstverlener die adviseert, onder meer de informatie over de consument die hij ten behoeve van het advies heeft ingewonnen, gedurende één jaar na advisering te bewaren. In dat kader heeft de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Rotterdam in een uitspraak van 19 december 2008 als volgt geoordeeld: "De stelling van verzoekster dat zij wel voldoende inlichtingen inwint, maar dat dit niet altijd in het dossier naar voren komt, kan niet slagen, omdat het, mede gelet op artikel 32 van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft, op haar weg had gelegen zich genoegzaam te documenteren. Voor zover zij dit heeft nagelaten, dient dit, ook afgezien van laatstgenoemd artikel, voor haar risico te komen." (Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam, 19 december 2008, RF 2009, 36).



Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina

22 van 46

3.3.7. Hoewel de COS-normen³⁴ zien op de werkzaamheden van de externe accountant, en niet van toepassing zijn op OKB-werkzaamheden, merkt de AFM op dat de norm als neergelegd in COS 230.8 niettemin geheel in lijn is met de hiervoor weergegeven uitleg:

“De accountant neemt vervallen concepten van werkdocumenten en financiële overzichten, aantekeningen die betrekking hebben op een onvolledige of voorlopige gedachtengang gewoonlijk niet op in de controledocumentatie”

Toepassing van die norm op de OKB leidt ertoe dat concepten en aantekeningen die geen weergave vormen van de (uiteindelijke) overwegingen met betrekking tot een bij de OKB betrokken aspect (er is sprake van een vervallen concept of een onvolledige of voorlopige gedachtengang) niet behoeven te worden bewaard. Wel worden de documenten bewaard waarin een verdergaande gedachtegang dan een voorlopige of vervallen gedachtegang is opgenomen. Gezien het gebruik van de term ‘gewoonlijk’ in COS 230.8 verdient het vanzelfsprekend de voorkeur om bij twijfel, het vervallen concept of de onvolledige of voorlopige gedachtegang wel te behouden.

Overtredingen bij de uitvoering van de OKB

3.3.8. Signalen van een issue met betrekking tot onafhankelijkheid: de OKB-ers hebben de aanpak van de externe accountant onvoldoende beoordeeld

1. Voor [REDACTED] ([REDACTED]) worden naast de wettelijke controle, ook andere opdrachten uitgevoerd door KPMG Audit of andere KPMG-disciplines. De bij de wettelijke controle in te vullen vragenlijst ‘Risk Management en onafhankelijkheid op organisatieniveau’ vermeldt daarom dat er *“mogelijk een issue is met betrekking tot de onafhankelijkheid. De partner dient te beschrijven op welke wijze deze risico’s worden gemitigeerd.”* De OKB-er heeft de betreffende vragenlijst niet zichtbaar beoordeeld, noch blijkt uit het controledossier dat de OKB-er heeft vastgesteld op welke wijze de externe accountant de mogelijke onafhankelijkheidsbedreiging heeft geadresseerd. In een reactie op deze bevinding heeft KPMG (onder meer) aangegeven: *“De externe accountant van [REDACTED] krijgt de opdracht de overweging dat “KPMG onafhankelijk is van deze organisatie (lees [REDACTED])” alsnog te documenteren en aan het dossier toe te voegen. Voorts zal de EQCRP worden verzocht dit toegevoegde dossierstuk te beoordelen en te paraferen indien hij zich met dit dossierstuk kan verenigen.”*

2. [REDACTED]

³⁴ De wettelijke grondslag voor deze bepaling wordt gevormd door art. 25 Wta jo. 35 Bta.

23-07-2011

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk [REDACTED]

Pagina 23 van 46

[REDACTED]

Voor [REDACTED] worden naast de wettelijke controle, ook andersoortige opdrachten uitgevoerd door KPMG Audit of andere KPMG-disciplines. De bij de wettelijke controle in te vullen vragenlijst 'Risk Management en onafhankelijkheid op organisatieniveau' vermeldt daarom dat er *"mogelijk een issue is met betrekking tot de onafhankelijkheid. De partner dient te beschrijven op welke wijze deze risico's worden gemitigeerd."* Uit de vastleggingen in het controledossier blijkt niet op welke wijze de OKB-er heeft vastgesteld dat de externe accountant de issue met betrekking tot de onafhankelijkheid heeft beschreven en de risico's dienaangaande heeft gemitigeerd. Aldus heeft de OKB-er nagelaten de onafhankelijkheid van KPMG op organisatieniveau met betrekking tot [REDACTED] toereikend te beoordelen.

3. Voor [REDACTED] ([REDACTED]) worden naast de wettelijke controle ook andere opdrachten uitgevoerd door KPMG Audit of andere KPMG-disciplines. De bij de wettelijke controle in te vullen vragenlijst 'Risk Management en onafhankelijkheid op organisatieniveau' vermeldt daarom dat er *"mogelijk een issue is met betrekking tot de onafhankelijkheid. De partner dient te beschrijven op welke wijze deze risico's worden gemitigeerd."* De OKB-er heeft de betreffende vragenlijst niet zichtbaar beoordeeld, noch blijkt uit het controledossier dat de OKB-er heeft vastgesteld op welke wijze de externe accountant de mogelijke onafhankelijkheidsbedreiging heeft geadresseerd. In een reactie op deze bevinding heeft KPMG (onder meer) aangegeven: *"De externe accountant krijgt de opdracht om de reden waarom er geen mogelijk issue was met de onafhankelijkheid te beschrijven en deze beschrijving toe te voegen aan het controledossier. Voorts zullen we de EQCRP verzoeken deze toevoeging te beoordelen en te paraferen indien hij zich met deze toevoeging kan verenigen."*

Uit het vorenstaande blijkt dat de betrokken OKB-ers in de dossiers [REDACTED], [REDACTED] en [REDACTED] de door de externe accountant verstrekte informatie onvoldoende hebben betrokken in hun beoordeling en zodoende art. 19 lid 4 onder a Bta hebben overtreden. Door de onafhankelijkheid van de accountantsorganisatie met betrekking tot de controlecliënt onvoldoende te beoordelen hebben de OKB-ers tevens art. 19 lid 5 onder a Bta overtreden.

3.3.9. Significante risico's: OKB-ers hebben de aanpak van de externe accountant onvoldoende beoordeeld

1. In het dossier [REDACTED] heeft de externe accountant in het 'Planning Document' risico's geïdentificeerd ten aanzien van 'Receivables', 'Revenues' en 'Raw Material'. Uit het controledossier blijkt niet dat de externe accountant gedurende de controle de betreffende risico's naar een lager niveau dan significant heeft bijgesteld. In het controledossier zijn geen vastleggingen aangetroffen waaruit blijkt dat de OKB-er in zijn beoordeling deze risico's en de maatregelen ter beheersing daarvan, heeft betrokken. Evenmin blijkt dat de OKB-er de afwegingen van de externe accountant met betrekking tot die risico's heeft betrokken.
2. In het dossier [REDACTED] heeft de OKB-er twee significante issues geïdentificeerd ('Verwerking [REDACTED]' en 'Status intern. Projecten') zonder dat hij daarbij een nadere toelichting heeft gegeven op de



Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina

24 van 46

uitkomsten van zijn beoordeling. Doordat de OKB-er heeft nagelaten de afwerking van de significante issues vast te leggen dan wel op een andere wijze aan te tonen dat hij deze afwerking heeft beoordeeld, concludeert de AFM dat de OKB-er heeft nagelaten de significante risico's te beoordelen, dan wel de afwegingen van de externe accountant te beoordelen met betrekking tot deze risico's.

3. In het controledossier van [REDACTED] heeft de OKB-er nagelaten significante issues individueel te benoemen en nagelaten om de afwerking van de significant issues vast te leggen in het EQCRP Completion Document, dan wel op een andere wijze aan te tonen dat hij deze afwerking heeft beoordeeld. Om die reden concludeert de AFM dat de OKB-er heeft nagelaten de significante risico's en de afwegingen van de externe accountant met betrekking tot deze risico's, te beoordelen.
4. In het dossier [REDACTED] heeft de OKB-er in het EQCRP Completion Document bij de 'significant issues discussed' geen onderwerpen vastgelegd die hij heeft besproken en beoordeeld.
5. In het dossier [REDACTED] is de impairment problematiek voor de post goodwill door de externe accountant in het 'Planning Document' gedefinieerd als een significant risico. Daarnaast is de impairment test als een frauderisico aangemerkt op basis van de complexiteit van de impairment berekening en de subjectiviteit van de schattingen van het management van [REDACTED]. Ook in het 'Completion Document' is de impairment test als één van de risico's benoemd. Doordat de externe accountant de impairment berekening als een significant en fraude risico aanmerkt en dus kwalificeert als een significant issue, dient de OKB-er de maatregelen en afwegingen van de externe accountant te beoordelen. Uit het EQCRP Completion Document noch uit de vastleggingen in het controledossier blijkt dat de OKB-er een dergelijke beoordeling heeft uitgevoerd.

Uit het vorenstaande blijkt dat in de dossiers [REDACTED], [REDACTED] en [REDACTED] de door de externe accountant gesignaleerde belangrijkste risico's door de betrokken OKB-ers in onvoldoende mate in hun beoordeling zijn betrokken. Ook de mogelijke maatregelen van de externe accountant om de risico's afdoende te beheersen, en de afwegingen van de externe accountant met betrekking tot die risico's, zijn door de betrokken OKB-ers in onvoldoende mate in hun beoordeling betrokken. Op deze wijze is art. 19 lid 5 onder b en c Bta overtreden.

3.3.10. De OKB-er heeft het door de externe accountant gevraagde externe advies, en de verwerking daarvan, onvoldoende beoordeeld

In het dossier [REDACTED] is door de externe accountant advies gevraagd aan het 'Department of Professional Practice'. Adviesaanvragen worden bij KPMG ingebracht in de zogenaamde 'consultenapplicatie'. De externe accountant heeft het consultatiedocument (consultnummer [REDACTED]) in het controledossier opgenomen. Voor zover uit een door KPMG verstrekte e-mail van 10 december 2007 zou zijn af te leiden dat de OKB-er en de externe accountant over het consult hebben gesproken, geldt dat geen sprake is van vastleggingen die blijken geven van een inhoudelijk overleg, noch van een beoordeling door de OKB-er van de verwerking van het advies. De AFM concludeert dat de OKB-er zodoende heeft nagelaten om de verwerking van het gevraagde advies in zijn beoordeling te betrekken. Op deze wijze is art. 19 lid 5 onder d Bta overtreden. De stelling van KPMG dat het via de consultenapplicatie aangevraagde advies geen inhoudelijk advies zou betreffen, gaat voorbij aan het gegeven dat de OKB-er überhaupt heeft nagelaten om de verwerking van het gevraagde advies in zijn beoordeling te betrekken. Tot een eventuele vaststelling door de OKB-er dat er geen sprake was van een inhoudelijk advies is het dus niet gekomen.

28-02-2011



Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina 25 van 46

3.3.11. De OKB-er heeft twee materiële controleverschillen niet in zijn beoordeling betrokken

Het overzicht met controleverschillen in het controledossier van [REDACTED] bevat twee niet-gecorrigeerde controleverschillen ten aanzien van de overige schulden en de kortlopende schulden, respectievelijk € [REDACTED] te laag verantwoord en € [REDACTED] te hoog verantwoord. Beide controleverschillen zijn groter dan de door de externe accountant vastgestelde controletolerantie (het materieel belang voor de jaarrekening) van € [REDACTED]. Uit het controledossier blijkt niet dat de externe accountant meer dan één planningsmaterialiteit hanteerde. Noch uit het EQCRP Completion Document noch uit de vastleggingen in het controledossier blijkt van overwegingen van de OKB-er op dit punt. Daarmee is niet gebleken dat de OKB-er de aard en omvang van de gecorrigeerde en niet-gecorrigeerde afwijkingen in de financiële verantwoording, die tijdens het uitvoeren van de wettelijke controle zijn gesignaleerd, in zijn beoordeling heeft betrokken. Op deze wijze is art. 19 lid 5 onder e Bta overtreden.

3.3.12. De OKB-ers hebben nagelaten om te beoordelen of de dossierstukken de belangrijke standpunten in het controledossier voldoende weergeven

De OKB-er dient te beoordelen of de door de externe accountant geselecteerde dossierstukken de werkzaamheden met betrekking tot belangrijke standpunten die de bij de controle betrokken medewerkers hebben ingenomen voldoende weergeven, en of deze dossierstukken het oordeel van de externe accountant onderbouwen. De OKB-ers van de wettelijke controles van [REDACTED] en [REDACTED] hebben, afgezien van de door het engagement team aangereikte documenten, geen andere documenten uit het controledossier beoordeeld. De OKB-ers hebben naast de voorgeschreven informatie in het EQCRP Completion Document, geen dan wel zeer beperkt controle-informatie in hun beoordeling betrokken. Zowel bij [REDACTED] als [REDACTED] is sprake van bijzondere of significante risico's en posten in de controle. Van de OKB-er mag worden verwacht dat hij zijn beoordeling daar mede op richt en nagaat of de stukken in het controledossier de standpunten ten aanzien van die risico's voldoende weergeven. In de dossiers [REDACTED] en [REDACTED] hebben de OKB-ers dit nagelaten. Door dit niet te doen is art. 19 lid 5 onder g Bta overtreden.

3.3.13. De betrokken OKB-ers hebben nagelaten de voornaamste bevindingen van de uitgevoerde controlewerkzaamheden en de uit deze bevindingen getrokken conclusies bij hun beoordeling te betrekken

1. Uit de vastleggingen in het controledossier van het [REDACTED] () blijkt niet dat de OKB-er de significante issues en de maatregelen van de externe accountant om de gesignaleerde risico's te beheersen, zoals vastgelegd in het Planning Document en Completion Document, ten minste marginaal heeft beoordeeld.
2. Uit de vastleggingen in het controledossier van [REDACTED] blijkt dat de controletolerantie relatief hoog is vastgesteld op circa € [REDACTED] miljoen in vergelijking met de belangrijke balanspost eigen vermogen van circa € [REDACTED] miljoen en een nettoresultaat van circa € [REDACTED] miljoen. De externe accountant heeft deze afwijkende controletolerantie gebaseerd op specifieke wet- en regelgeving, namelijk het [REDACTED] voor het [REDACTED]. Dit is door de externe accountant ook als een significant onderwerp benoemd in het Planning Document. Omdat het hanteren van een hogere controletolerantie dan onder normale omstandigheden aanvaardbaar is, leidt tot minder controlewerkzaamheden en een groter risico op onjuistheden in de jaarrekening, dient

28-02-2011



Datum 21 februari 2011
Ons kenmerk [REDACTED]
Pagina 26 van 46

de OKB-er zich bij de uitvoering van zijn taak te richten op dergelijke aspecten. De AFM concludeert naar aanleiding van haar dossieronderzoek dat de OKB-er geen beoordeling heeft uitgevoerd ten aanzien van de toegepaste afwijkende grondslag voor de controletoelerantie.

3. De externe accountant dient er vanuit te gaan dat er een significant en frauderisico bestaat ten aanzien van de opbrengstverantwoording en te overwegen welke soort opbrengst, opbrengsttransactie of bewering aan dit risico blootgesteld kan zijn. In het dossier [REDACTED] bestaat de opbrengst voor meer dan [REDACTED]% uit een bijdrage van [REDACTED], waarbij [REDACTED] een schriftelijke bevestiging verstrekt over de juistheid en volledigheid van deze bijdrage. Voor het resterende deel (circa € [REDACTED] miljoen) bestaat in beginsel een significant frauderisico. De OKB-er heeft nagelaten te beoordelen of de externe accountant terecht de opbrengsten gegenereerd door derden niet als significant frauderisico heeft aangemerkt.
4. In het controledossier [REDACTED] ([REDACTED]) heeft de externe accountant in het Planning Document een aantal significante issues benoemd. De externe accountant heeft in de Planning matrix, een nadere uitwerking van de controlebenadering en de plaats waar significante risico's worden benoemd, geen significante risico's onderkend. In het controledossier zijn geen vastleggingen aangetroffen waaruit blijkt dat de OKB-er de maatregelen van de externe accountant om de gesignaleerde risico's te beheersen (of juist het ontbreken van significante risico's in de Planning matrix) heeft beoordeeld.
5. In het dossier [REDACTED] ([REDACTED]) is in juli 2007 mogelijke fraude geconstateerd, en heeft KPMG na fraudeonderzoek besloten om de opdracht als hoog risico aan te merken. In dat geval is volgens de door KPMG gehanteerde NPPL een OKB verplicht. De uitvoering van de controle heeft plaatsgevonden in de periode december 2007 tot en met maart 2008. KPMG heeft in januari 2008 een OKB-er aangesteld, maar de OKB-er enkel verzocht om 'mee te kijken' in het dossier. De OKB-er heeft wel het EQCRP Completion Document gebruikt, maar heeft die maar ten dele ingevuld. Naar het oordeel van de AFM heeft de OKB-er ten onrechte geen volledige OKB uitgevoerd. De OKB-er heeft blijkens de vastleggingen in het controledossier en het EQCRP Completion Document nagelaten om in zijn beoordeling de bevindingen van de externe accountant te betrekken die zien op het identificeren van de belangrijke risico's, evenals de conclusies van de externe accountant (waaronder getroffen maatregelen) om deze risico's te beheersen.
6. In het dossier [REDACTED] heeft de OKB-er blijkens de vastleggingen in het controledossier eveneens nagelaten om in zijn beoordeling te betrekken de afwegingen van de externe accountant met betrekking tot de bepaling van de hoogte van en de toepassing van de materialiteit.
7. Blijkens de vastleggingen in het controledossier [REDACTED] ([REDACTED]) heeft de OKB-er nagelaten om de door de externe accountant vastgestelde 'significant issues' in zijn beoordeling te betrekken. De in het EQCRP Completion Document vermelde punten: "*effect van de management fraude op de controle van de jaarrekening, additioneel te verrichten werkzaamheden, communicatie met klant.*" zijn zodanig algemeen geformuleerd dat zij ontoereikend zijn om te kunnen dienen als vastlegging van een beoordeling van significante issues.
8. In het dossier [REDACTED] blijkt dat een frauderisico bestaat ten aanzien van de opbrengstverantwoording van [REDACTED]. Een frauderisico is een significant risico. In de Planning matrix, de plaats waar de externe accountant significante risico's definieert, heeft de externe accountant de juistheid en volledigheid van de omzet niet als significant risico aangemerkt, maar slechts de risicokwalificatie medium gehanteerd. De OKB-er heeft nagelaten om te beoordelen of de externe accountant de controleaanpak op dit punt terecht

28-02-2011



Datum 21 februari 2011
Ons kenmerk [REDACTED]
Pagina 27 van 46

heeft gedefinieerd op basis van een medium, in plaats van significant risico.

De OKB-ers in de dossiers [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] en [REDACTED] hebben in de hiervoor omschreven situaties nagelaten om de voornaamste bevindingen van de uitgevoerde controlewerkzaamheden en de uit deze bevindingen getrokken conclusies in voldoende mate in hun beoordeling te betrekken. Op deze wijze is art. 19 lid 4 onder c Bta overtreden.

3.3.14. De OKB-er heeft nagelaten om zelfstandig te beoordelen of zich in het controledossier nadere informatie bevond die hij ten minste in de beoordeling diende te betrekken

Op grond van art. 19 lid 4 onder a Bta betreft de OKB-er ten minste in zijn beoordeling de mondeling en schriftelijk door de desbetreffende externe accountant gegeven informatie. Dit betreft in eerste instantie de informatie die de externe accountant uit eigen beweging verstrekt. Wanneer langs die weg niet reeds voldoende informatie wordt verkregen, betreft dit tevens de aanvullende informatie waar de OKB-er zelf om verzoekt. In deze norm ligt besloten dat de OKB-er zelfstandig naar eigen inzicht dient na te gaan of hij of zij over voldoende informatie beschikt om de beoordeling te kunnen uitvoeren. Indien nadere informatie dient te worden opgevraagd, dient de beoordeling – blijkens de geldende norm – mede te worden gebaseerd op deze nadere opgevraagde informatie.³⁵

In het dossier [REDACTED] heeft de OKB-er desgevraagd mondeling medegedeeld dat alleen de door het engagement team aangereikte documenten zijn beoordeeld. Uit de vastleggingen in het controledossier en uit de mondelinge toelichtingen van de desbetreffende OKB-er blijkt dat de OKB-er niet zelf inzage heeft gehad in het controledossier. De OKB-er heeft zodoende nagelaten om zelfstandig te beoordelen of zich in het controledossier nadere informatie bevond die hij ten minste in de beoordeling diende te betrekken. Nu dit is nagelaten heeft de OKB-er geen invulling gegeven aan de verplichting om de benodigde informatie voor de beoordeling op te vragen, en is art. 19 lid 4 onder a Bta overtreden.

3.3.15. De betrokken OKB-ers hebben nagelaten de voornaamste bevindingen van de uitgevoerde controlewerkzaamheden en de uit deze bevindingen getrokken conclusies bij hun beoordeling te betrekken

1. In het dossier [REDACTED] is een controleverschil groot € [REDACTED] ten aanzien van de controle op de rechtmatigheid van de kosten, ten onrechte niet opgenomen op het overzicht niet-gecorrigeerde controleverschillen (saldo niet-gecorrigeerde controleverschillen ad € [REDACTED]).
Uit de vastleggingen en de bespreking ter zake blijkt dat de OKB-er het evaluatiememo van deze controlesectie in zijn beoordeling heeft betrokken en heeft getekend. De OKB-er heeft echter nagelaten om de conclusie van de externe accountant, dat het bedrag niet behoefde te worden opgenomen op het overzicht van niet-gecorrigeerde controleverschillen, in zijn beoordeling te betrekken.
2. In de jaarrekening 2007 van [REDACTED] wordt onder de post netto-omzet over boekjaar 2007 van circa € [REDACTED] miljoen, naast een bijdrage van [REDACTED] van circa € [REDACTED] miljoen, ook een materieel bedrag van circa € [REDACTED] miljoen verantwoord inzake opdrachten derden. In het Planning Document, sectie C, staat vermeld "*It is ordinarily presumed that fraudulent revenue recognition is an*

³⁵ Voor de OKB bij OOB's is dit meer specifiek neergelegd in art. 19 lid 5 onder g Bta, op grond waarvan de OKB-er onder meer in zijn beoordeling dient te betrekken de vraag of de geselecteerde dossierstukken de werkzaamheden met betrekking tot belangrijke standpunten die de bij de controle betrokken medewerkers hebben ingenomen, voldoende weergeven.

28-02-2011



Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina

28 van 46

assertion level fraud risk. In those very limited circumstances when this presumption is not appropriate, document the reasons supporting this conclusion in Section VII.C" In het Planning Document heeft de externe accountant uiteengezet op basis van welke overwegingen hij van mening was dat er geen frauderisico bestond ten aanzien van de opbrengstverantwoording. De omzet is als 'low risk' aangemerkt. Deze uiteenzetting betreft echter uitsluitend voornoemde omzet in relatie tot [REDACTED] en niet de omzet uit opdrachten van derden.

Uit de vastleggingen in het controledossier van [REDACTED] blijkt niet dat de OKB-er de risico's die de externe accountant met betrekking tot de opbrengstverantwoording heeft gesignaleerd (of juist het ontbreken van die risico's) en de maatregelen die hij heeft genomen om deze risico's afdoende te beheersen (of juist het ontbreken van dergelijke maatregelen) toereikend heeft beoordeeld.

3. De externe accountant heeft het bij het vaktechnisch bureau van KPMG advies gevraagd inzake NV COS 240/250. In het EQCRP Completion Document van [REDACTED] is het onderdeel 'consultations' niet ingevuld en niet getekend door de OKB-er. In het controledossier van [REDACTED] zijn geen vastleggingen aangetroffen waaruit blijkt dat de OKB-er de opvolging van het gevraagde advies heeft vastgesteld. De OKB-er heeft op dit punt nagelaten de voornaamste bevindingen van de uitgevoerde controlewerkzaamheden en de uit deze bevindingen getrokken conclusies bij zijn beoordeling te betrekken.
4. In het controledossier [REDACTED] zijn geen vastleggingen aangetroffen waaruit blijkt dat de OKB-er kennis heeft genomen, dan wel anderszins een inhoudelijke beoordeling heeft uitgevoerd van de gecorrigeerde en niet-gecorrigeerde afwijkingen in de financiële verantwoording. De OKB-er heeft op dit punt nagelaten de voornaamste bevindingen van de uitgevoerde controlewerkzaamheden en de uit deze bevindingen getrokken conclusies bij zijn beoordeling te betrekken.
5. In het controledossier [REDACTED] is geen 'Vragenlijst Risk Management en onafhankelijkheid op organisatieniveau' opgenomen. KPMG heeft aangegeven dat deze vragenlijst op het niveau van de uiteindelijke moedermaatschappij is ingevuld, en de externe accountant in het controledossier van [REDACTED] geen kopie van deze ingevulde vragenlijst heeft opgenomen. De OKB-er heeft dit niet geconstateerd. Door deze vragenlijst niet te beoordelen heeft de OKB-er op dit punt nagelaten de voornaamste bevindingen van de uitgevoerde controlewerkzaamheden en de uit deze bevindingen getrokken conclusies bij zijn beoordeling te betrekken. De externe accountant is door KPMG de opdracht gegeven om de omissie te redresseren. De OKB-er heeft een schriftelijke waarschuwing gekregen voor het niet beoordelen van de vragenlijst.
6. Voor de wijze van toerekening van de winst uit onderhanden projecten worden in de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving twee situaties onderscheiden: (1) de winst op de reeds verrichte prestaties voor het project kan op verantwoorde wijze worden bepaald; (2) het voorgaande is niet mogelijk. In de eerste situatie dient de toerekening van winst aan het boekjaar te geschieden naar de mate waarin de verrichte prestaties hun aandeel hebben gehad in het totaal van de voor het project te verrichten prestaties. In de tweede situatie dient de winst geheel te worden verantwoord in het boekjaar waarin het project wordt opgeleverd dan wel voltooid. Bij verantwoording op een eeder moment dan in het boekjaar waarin het project wordt opgeleverd dan wel voltooid, dient uit het controledossier te blijken van omstandigheden die maken dat winst op reeds verrichte prestaties op verantwoorde wijze kan worden bepaald. In het controledossier [REDACTED] blijkt niet van vastleggingen die aantonen dat de winst op de al verrichte prestaties voor projecten op verantwoorde wijze kan worden bepaald. De toelichting op de jaarrekening

28-02-2011



Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk [REDACTED]

Pagina 29 van 46

van [REDACTED] vermeldt niettemin dat de winstneming op onderhanden werk plaatsvindt naar rato van de voortgang van het werk. Dit veronderstelt dat de externe accountant heeft geconcludeerd dat wel sprake is van omstandigheden die maken dat winst op reeds verrichte prestaties op verantwoorde wijze kan worden bepaald. Uit de vastleggingen in het controledossier van [REDACTED] blijkt niet dat de OKB-er deze conclusie van de externe accountant in zijn beoordeling heeft betrokken.

De OKB-ers in de dossiers [REDACTED], [REDACTED] en [REDACTED] hebben in de hiervoor omschreven situaties nagelaten om de voornaamste bevindingen van de uitgevoerde controlewerkzaamheden en de uit deze bevindingen getrokken conclusies in voldoende mate in hun beoordeling te betrekken. Op deze wijze is art. 19 lid 4 onder c Bta overtreden.

3.3.16. KPMG heeft er geen zorg voor gedragen dat de betrokken OKB-ers uitkomst van de OKB bespreken met de externe accountant

1. In het controledossier van [REDACTED] zijn geen vastleggingen aangetroffen waaruit blijkt dat de OKB-er uitkomsten van de OKB met de externe accountant heeft besproken. De OKB-er heeft desgevraagd mondeling aan de AFM toegelicht dat hij in het kader van de OKB geen contact heeft gehad met de externe accountant.
2. Noch in het EQCRP Completion Document noch overigens in het controledossier van [REDACTED] zijn vastleggingen aangetroffen waaruit blijkt dat de OKB-er de uitkomst van de OKB en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen met de externe accountant heeft besproken. Afgezien van het feit dat uit ondertekening van het EQCRP Completion Document door de OKB-er en de externe accountant niet reeds kan worden afgeleid dat een dergelijke bespreking heeft plaatsgevonden (en wat de overwegingen zijn die aan die uitkomst ten grondslag liggen), is in dit geval het EQCRP Completion Document niet ondertekend door de OKB-er. Het formulier vermeldt alleen zijn naam.
3. Uit de vastleggingen in het controledossier van [REDACTED] blijkt niet dat de OKB-er de uitkomst van de OKB heeft besproken met de externe accountant. De AFM merkt voorts op dat in het EQCRP Completion Document de secties '*significant issues discussed*' en '*follow-up on significant issues discussed*' niet door de OKB-er zijn getekend.
4. In het controledossier van [REDACTED] zijn geen vastleggingen aangetroffen waaruit blijkt dat de OKB-er de uitkomsten van de OKB (en de overwegingen die aan die uitkomst ten grondslag liggen) heeft besproken met de externe accountant. De OKB-er heeft in het EQCRP Completion Document het veld '*Follow-up on Significant Issues Discussed*' geparafeerd, maar noch op die plaats noch op een andere plaats in het controledossier zijn de significante issues nader uitgewerkt, zodat niet blijkt dat significante issues door de OKB-er zijn geïdentificeerd en beoordeeld, en vervolgens zijn besproken met de externe accountant.
5. Uit de vastleggingen in het controledossier van [REDACTED] blijkt niet dat de OKB-er de uitkomsten van de OKB (en de overwegingen die aan die uitkomst ten grondslag liggen) heeft besproken met de externe accountant. Het feit dat de OKB-er het veld '*significant issues discussed*' heeft geparafeerd maakt dit niet anders. Afgezien van het feit dat de daar vermelde punten te algemeen zijn geformuleerd om te kunnen dienen als vastlegging van de beoordeling van 'significante issues', geldt dat uit de parafering van deze tekst niet volgt dat een bespreking over de uitkomst van de OKB heeft plaatsgevonden (en wat de overwegingen zijn die aan die uitkomst ten grondslag liggen).

20-02-2011

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk [REDACTED]

Pagina 30 van 46

In de dossiers [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] en [REDACTED] heeft KPMG nagelaten er zorg voor te dragen dat de betrokken OKB-ers de uitkomst van de OKB bespreken met de externe accountant. Op deze wijze is art. 20 lid 1 Bta overtreden.

3.4. Zienswijze KPMG

KPMG heeft op 4 oktober 2010 een mondelinge zienswijze gegeven en diezelfde dag een schriftelijke zienswijze (met bijlagen) bij de AFM laten bezorgen. Een deel van de in de zienswijze verstrekte informatie is in overige delen van dit besluit verwerkt. Hieronder heeft de AFM een zakelijke weergave opgenomen van overige punten in de zienswijze, alsmede haar reactie daarop.

3.4.1. KPMG beschikt wel degelijk over kwaliteitsbeleid in de vorm van het Kwaliteitshandboek

KPMG stelt dat zij wel degelijk over kwaliteitsbeleid beschikt. Dit beleid is gedetailleerd neergelegd in een Kwaliteitshandboek en bevat een concreet en afdoend beleid ten aanzien van de OKB dat voldeed aan art. 8 lid 1 Bta. In het Kwaliteitshandboek is de visie (het beleid) van KPMG op kwaliteit neergelegd. Het kwaliteitsbeleid van KPMG is verankerd in zeven samenhangende delen te weten: Tone at the top, Strategie & beleid, Medewerkers, Ondersteuning, Kwaliteitsbeheersing, Resultaten en Kwaliteitsbewaking. De visie (het beleid) van KPMG ten aanzien van de OKB wordt uiteengezet in paragraaf 7.6.3 (opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling). In deze paragraaf wordt onder meer beschreven (i) voor welke soort opdrachten een OKB verplicht is, (ii) door wie de OKB wordt uitgevoerd, (iii) de procedure voor de benoeming van de OKB-er, (iv) welke eisen worden gesteld aan de OKB-er, waaronder onafhankelijkheid, (v) de verplichte werkzaamheden van de OKB-er, (v) de verplichte melding van de uitkomsten van de OKB aan de Compliance Officer en (vi) de beoordeling van de OKB-er.

Reactie AFM: De AFM merkt op dat daar waar in het Kwaliteitshandboek wordt gesproken over de OKB, aangegeven wordt dat dit een 'essentieel onderdeel van het KPMG-kwaliteitsbeleid vormt'. De wetgever heeft in de Memorie van Toelichting bij de Wta een niet mis te verstane opmerking geplaatst: 'het kwaliteitsbeleid omvat meer dan een handboek in de kast'. Met het enkele gegeven dat KPMG beschikt over een 'Kwaliteitshandboek' wordt dan ook niet – zoals zij suggereert – voldaan aan art. 8 lid 1 Bta. Het artikel bepaalt dat de accountantsorganisatie een beleid ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing moet voeren. In paragraaf 3.2 van dit besluit is toegelicht waarom de AFM van oordeel is dat de beleidsbepalers van KPMG geen, althans onvoldoende beleid hebben gevoerd om het stelsel van kwaliteitsbeheersing, meer in het bijzonder de opzet en uitvoering van de OKB, te verbeteren. Het oordeel van de AFM wordt bevestigd door de in paragraaf 3.3 besproken overtredingen bij de uitvoering van de OKB. KPMG heeft zodoende art. 8 lid 1 Bta overtreden.

3.4.2. Artikel 8 lid 1 Bta betreft een open en vage norm, zodat boeteoplegging in strijd is met het legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel

Volgens KPMG betreft art. 8 lid 1 Bta een 'uitermate vage en open norm' waardoor het legaliteitsbeginsel eraan in de weg staat dat daarop in het onderhavige geval een boete wordt gebaseerd. De uitermate vage en open norm is op geen enkele wijze geconcretiseerd in (lagere) wet- en regelgeving, de parlementaire geschiedenis, jurisprudentie of gezaghebbende literatuur.

Reactie AFM: de AFM ziet niet in waarom art. 8 lid 1 Bta een norm zou bevatten die niet voldoende

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina

31 van 46

duidelijk, voorzienbaar of kenbaar zou zijn. Het gegeven dat een accountantsorganisatie een beleid moet voeren ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing, is een helder gegeven. Het artikel schrijft niet alleen voor dat de accountantsorganisatie moet beschikken over beleid, maar verwoordt dat de accountantsorganisatie het beleid moet voeren. Ook de wetstoelichting laat aan duidelijkheid op dit punt niets te wensen over: 'het kwaliteitsbeleid omvat meer dan een handboek in de kast' Juist daar waar de beleidsbepalers van KPMG lange tijd zo categorisch hebben nagelaten om de interne signalen en de opmerkingen van de AFM op te pakken, hebben zij het (voorzienbare) risico genomen dat de AFM zou concluderen dat de beleidsbepalers van KPMG geen, althans onvoldoende beleid hebben gevoerd om het stelsel van kwaliteitsbeheersing, meer in het bijzonder de opzet en uitvoering van de OKB, te verbeteren.

3.4.3. Nadere zienswijze over de inhoud van de Wta/Bta-normen

Uit de parlementaire geschiedenis van het Bta³⁶ blijkt volgens KPMG dat de wetgever de normen betreffende de kwaliteitsbeheersing zoals vastgelegd in de Richtlijn voor de Kwaliteitsbeheersing (RKB1) (die naar KPMG aangeeft grotendeels zijn ontleend aan de International Standard on Quality Control (ISQC1)) wenste te incorporeren in het Bta en geen verdergaande normen beoogde vast te leggen. Voorts zijn de Wta en het Bta volgens KPMG terughoudend in het geven van gedetailleerde voorschriften. KPMG haalt daarbij de volgende passage aan uit de Nota van Toelichting bij het Bta: *"De Wta is principegeoriënteerd en bevat hoofdnormen waaraan de accountantsorganisatie en de externe accountant moeten voldoen. Deze hoofdnormen worden in meer of mindere mate verder uitgewerkt in het Bta. De reglementering van de beroepsorganisaties (verordeningen, nadere voorschriften) vult dit normenkader van de Wta en het Bta verder en meer in detail in."*³⁷

Reactie AFM: Voor zover KPMG hiermee beoogt aan te geven dat de normen in de Wta en het Bta door gebrek aan detail onvoldoende duidelijk zijn om een goede basis te kunnen bieden voor handhavend optreden, gaat de AFM niet mee in dit betoog. Afgezien van het gegeven dat de redactie van de Wta- en Bta-bepalingen tot die conclusie geen aanleiding geven, geeft de wetsgeschiedenis waarnaar KPMG verwijst het tegendeel aan: *"De regels in het Bta zijn de normen waarop het toezicht van de AFM zich primair zal richten. Vrijwel alle regels zijn afkomstig uit ISQC 1. Telkens is waar nodig de vertaalslag gemaakt naar een voldoende duidelijke door de AFM (langs bestuursrechtelijke weg) te handhaven norm. Zo kunnen bij overtreding van de normen een aanwijzing, last onder dwangsom of bestuurlijke boete worden opgelegd, uiteindelijk zelfs resulterend in het intrekken van een vergunning."*³⁸ Waar KPMG in haar zienswijze de RKB1 of de ISQC1 aanhaalt (bijvoorbeeld in de onderdelen III.17 en III.42 van de zienswijze), merkt de AFM op dat de teksten van de Wta en het Bta gelden als maatstaf in haar toezicht. Voorts geldt dat de opmerking van KPMG dat de wetgever in de Wta en het Bta geen verdergaande normen beoogde vast te leggen dan neergelegd in de RKB1 en de ISQC1, in die zin niet is terug te vinden in de wetsgeschiedenis waarnaar KPMG verwijst.

3.4.4. Oplegging van een boete is in strijd met het proportionaliteitsbeginsel, het subsidiariteitsbeginsel en in strijd met het handhavingsbeleid van de AFM. De AFM had reeds lange tijd geleden vermeende

³⁶ KPMG verwijst hierbij ten onrechte naar de wetsgeschiedenis bij de Wta: "Kamerstukken II 2003/04, 29 658, nr. 74, herdruk, p. 9 en 10"

³⁷ Staatsblad 2006, nr. 380, p. 20.

³⁸ TK 2005-2006, 29 658, nr. 74, p. 10.

28-02-2011

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk [REDACTED]

Pagina 32 van 46

gebreken in de OKB bij KPMG eenvoudig kunnen en moeten oplossen door KPMG een concrete en duidelijke (formele of informele) aanwijzing te geven.

KPMG brengt naar voren dat de AFM in de afgelopen drie jaar nagelaten heeft om duidelijk en concreet aan te geven welke specifieke maatregelen KPMG zou moeten treffen. De AFM had reeds lange tijd geleden vermeende gebreken in de OKB bij KPMG eenvoudig kunnen en moeten oplossen door KPMG een concrete en duidelijke (formele of informele) aanwijzing te geven. Het subsidiariteitsbeginsel en het handhavingsbeleid van de AFM hadden de AFM ook moeten nopen tot het bewandelen van dit minder bezwarende, doch meer effectieve, pad. Nu de AFM dit heeft nagelaten, staat het haar niet meer vrij KPMG op dit punt te beboeten, aldus KPMG. De AFM heeft in mei 2008 niet concreet aangegeven welke tekortkomingen er waren en ook geen concrete indicaties gegeven van de gewenste verbetermaatregelen zodat KPMG hierop kon inspelen. Integendeel, de AFM heeft toen besloten een specifiek onderzoek in te laten stellen. Uit dat onderzoek zou duidelijker moeten volgen welke aanpassingen de AFM wenste te zien. De AFM heeft ervoor gekozen dit onderzoek pas in oktober 2008 uit te voeren.

KPMG meent dat de AFM heeft nagelaten een juiste belangenafweging te maken. De AFM dient bij haar handhavingsbeslissing mee te wegen in hoeverre medewerking is verleend door KPMG, in hoeverre KPMG opvolging heeft gegeven aan de opmerkingen van de AFM, en wat het effect van de toezichtsmaatregel is voor KPMG. Ook dient te worden meegewogen dat KPMG niet verwijtbaar heeft gehandeld en dat een concrete invulling van de door de AFM gehanteerde normen ontbrak.

Reactie AFM: De reactie van KPMG miskent haar eigen verantwoordelijkheid om de Wta en lagere regelgeving na te leven. Het kan niet zo zijn dat alleen door toezichtsinspanningen van de AFM, KPMG aan de Wta en lagere regelgeving voldoet. In dat kader acht de AFM de opmerking dat 'de AFM ervoor heeft gekozen om haar onderzoek pas in oktober 2008 uit te voeren' een grove ontkenning van die verantwoordelijkheid. Daarbij komt dat de feiten in paragraaf 2.3 van dit besluit duidelijk maken dat de AFM wel degelijk herhaaldelijk heeft aangegeven dat KPMG de OKB niet op orde had. Opmerkelijk is daarbij dat KPMG aangeeft dat de AFM heeft nagelaten om duidelijk en concreet aan te geven welke specifieke maatregelen KPMG zou moeten treffen. De AFM merkt op dat zelfs nadat er in december 2007 door de partners een inventarisatie van redenen werd aangedragen waarom de OKB-procedure niet goed liep, waarbij de partners ook aangaven dat het hen onduidelijk was hoe ver (diepgang en reikwijdte) hun beoordelingswerkzaamheden moesten gaan, de beleidsbepalers hebben nagelaten om deze signalen op te pakken. Pas anderhalf jaar later zijn een herziene NPPL en EQCRP Completion Document in gebruik genomen. Zelfs ondanks de verschillende signalen van de AFM dat de OKB niet op orde was heeft het zo lang moeten duren. De AFM acht een dergelijk nalaten zeer verwijtbaar. Van een onjuiste afweging van de AFM om het handhavingsmiddel van een boete te hanteren is dan ook geen sprake. De AFM begrijpt dat de oplegging van een boete ingrijpend is voor (de partners van) KPMG en haar werknemers. Niettemin constateert de AFM dat de door KPMG naar voren gebrachte punten niet afdoen aan de ernst en de verwijtbaarheid van de geconstateerde overtreding, noch anderszins gezichtspunten bevatten die tot een andere conclusie zouden moeten leiden. De gevolgen van boeteoplegging voor KPMG en direct betrokkenen kunnen in dat geval niet de doorslag geven.

3.4.5. De AFM heeft niet tijdig de cautie gegeven

KPMG verwijst naar de eis tot het geven van de cautie als neergelegd in art. 56 Wta: "De gene jegens wie de Autoriteit Financiële Markten een handeling heeft verricht waaraan hij in redelijkheid de

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk [REDACTED]

Pagina 33 van 46

gevolgtrekking kan verbinden dat hij ervan wordt verdacht een overtreding te hebben begaan die met een bestuurlijke boete wordt bedreigd, is niet verplicht ter zake daarvan enige inlichting te verstrekken. Hij wordt hiervan in kennis gesteld alvorens hem om informatie wordt gevraagd." KPMG meent dat de AFM na het moment waarop zij niet langer gehouden was om te antwoorden op vragen van de AFM, haar daarvan niet tijdig in kennis heeft gesteld, en dat zij zodoende is benadeeld. KPMG geeft aan dat de AFM haar op 8 juli 2010 en op 19 juli 2010 de cautie heeft gegeven. Vóór dat moment hebben zich naar KPMG aangeeft verschillende gelegenheden voorgedaan waarbij de AFM om informatie heeft verzocht. KPMG verwijst naar het verzoek van de AFM om een reactie op het concept onderzoeksrapport van 23 december 2009. Ten tijde van deze verzoeken om informatie stond de AFM volgens KPMG nagenoeg gelijklopende informatie ter beschikking als haar op 8 juni respectievelijk 19 juli 2010 bekend was. Onder meer deze omstandigheid en het feit dat de AFM kennelijk tijdens deze verzoeken een eventuele bestraffing van KPMG op het oog had, wekken de indruk dat het onderzoek van de AFM reeds gedurende de (schriftelijke) verzoeken om informatie gericht is geweest op het vaststellen van een concrete beboetbare overtreding van KPMG. KPMG kan zich momenteel dan ook niet aan de indruk onttrekken dat de AFM reeds destijds serieus overwoog de vermeende overtredingen punitief af te doen.

Reactie AFM: Naast de op 8 juli 2010 en 19 juli 2010 gegeven cautie, heeft de AFM ook ter gelegenheid van de mondelinge zienswijze van KPMG op 4 oktober 2010 de cautie gegeven. Niet valt in te zien waarom de AFM op basis van art. 56 Wta op een eerder moment de cautie had moeten geven. De AFM heeft KPMG in de gelegenheid gesteld om een reactie te geven op het conceptrapport van 23 december 2009. KPMG heeft de AFM op 17 februari 2010 een reactie op het conceptrapport toegestuurd. Toen deze laatste reactie van KPMG was ontvangen heeft de AFM het definitieve rapport opgesteld. Daarna heeft op basis van de feiten in het definitieve rapport een afweging omtrent handhaving plaatsgevonden. De AFM heeft toen niet voor het eerst op 4 oktober 2010 – na toezending van het voornemen tot boeteoplegging – maar reeds in juli 2010 – ofwel geruime tijd voordat het dossier voor verdere behandeling is overgedragen aan de boetefunctionaris van de AFM – de cautie gegeven. Niet valt in te zien dat dat niet tijdig zou zijn. Een standpunt dat reeds in een eerder stadium, waarin het toezichtonderzoek nog gaande is, de cautie moet worden gegeven doet ook geen recht aan de taak die de AFM bij en krachtens de Wta heeft te vervullen: toezicht houden op de naleving van de Wta en de daarmee samenhangende regels. Daarvoor is noodzakelijk dat de AFM – tot het moment dat het geven van de cautie aan de orde is – ook moet kunnen afdwingen dat de bij haar onder toezicht staande instellingen informatie aan haar verschaffen. Die positie van toezichthouder verhoudt zich niet met het standpunt dat er reeds in een vroeg stadium sprake zou moeten zijn van het geven van een cautie, nog daargelaten of daarvan sprake zou moeten zijn bij schriftelijke informatieverzoeken.

3.4.6. Boeteoplegging is in strijd met het vertrouwensbeginsel

KPMG geeft aan dat zij in het concept onderzoeksrapport van 23 december 2009, door de AFM nadrukkelijk is uitgenodigd om nog te treffen maatregelen uiteen te zetten, hetgeen zou worden meegenomen in de uiteindelijke oordeelsvorming over eventueel op te leggen handavingsmaatregelen (schriftelijke zienswijze KPMG, II.27). KPMG heeft ervoor gekozen om intensiever de dialoog te zoeken met de AFM en zo veel als mogelijk mee te werken aan alle verdere door de AFM gewenste veranderingen. De beleidsbepalers van KPMG vinden het in dit licht uitermate wrang en ongepast om te constateren dat de AFM de maatregelen niet heeft meegewogen bij haar oordeelsvorming. Met de



Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk [REDACTED]

Pagina 34 van 46

uitnodiging van de AFM werd - mede gezien de omstandigheid dat de AFM KPMG gedurende het onderzoek herhaaldelijk heeft gewezen op (een in haar ogen) onnodig formele en juridische houding van KPMG in reactie op voorlopige bevindingen van de AFM - op zijn minst genomen de suggestie gewekt dat indien KPMG vrijwillig de maatregelen zou treffen om aan de voorlopige bevindingen van de AFM tegemoet te komen, dit zou kunnen leiden tot het afzien van het nemen van maatregelen door de AFM of anderszins tot een meer coulante opstelling. Op die grondslag heeft KPMG in haar reactie (nadere) maatregelen aangekondigd.

Indien de AFM - conform haar wettelijke plicht - de cautie tijdig had gegeven en zich had onthouden van het doen van de eerdergenoemde uitlatingen in het conceptrapport, dan had KPMG zich op haar zwijgrecht kunnen beroepen, dan wel had zij anders hebben kunnen reageren dan zij nu heeft gedaan. KPMG had zich namelijk ten minste kunnen beraden op de vraag of zij aan de AFM medewerking zou moeten verlenen in de mate waarop zij dat nu daadwerkelijk gedaan heeft en aan de bezwaren van de AFM - die niet steunen op enige wettelijke bepaling - tegemoet zou zijn gekomen door het initiëren van allerhande maatregelen. Gegeven het feit dat (i) KPMG steeds maatregelen heeft getroffen die aan de opmerkingen van de AFM tegemoet kwamen, (ii) KPMG in dit kader haar volledige medewerking heeft verleend en (iii) de AFM geen enkel moment heeft gepoogd te bewerkstelligen - bijvoorbeeld door middel van het opleggen van een (formele) aanwijzing of anderszins - dat KPMG anders zou handelen dan zij heeft gedaan, had KPMG niet kunnen verwachten dat de AFM de intentie had om een bestuurlijke boete op te leggen. Dit alles culmineerde in de overweging in het conceptrapport waaruit ontegenzeggelijk de suggestie bleek dat indien KPMG maatregelen zou treffen die aan de bezwaren van de AFM tegemoet zouden komen, formele maatregelen achterwege zouden blijven (althans gemitigeerd zouden worden). Het vertrouwensbeginsel verzet zich ertegen dat de AFM nu alsnog overgaat tot het opleggen van een punitieve sanctie. Dit klemmt temeer daar het beleid van de AFM is om op te treden zodra zij bekend is met een overtreding. KPMG verwijst in dit kader naar het 'Handhavingsbeleid 2008, p. 4-5' Aangezien de AFM het de afgelopen drie jaar niet nodig heeft gevonden enige (formele) handhavingsmaatregelen op te leggen teneinde de vermeende overtredingen te beëindigen of anderszins richting te geven aan de inhoud van de maatregelen die KPMG zou moeten hebben getroffen door bijvoorbeeld haar opmerkingen te concretiseren, mocht KPMG er temeer op vertrouwen dat met de maatregelen die zij getroffen heeft de kwestie reeds voor de AFM naar genoegen was afgehandeld. Het onderhavige boetevoornemen is aldus in strijd met dit opgewekte vertrouwen en kan hierdoor niet worden gehandhaafd.

Reactie AFM: De AFM stelt voorop dat KPMG de betreffende passage uit het conceptonderzoeksrapport van 23 december 2009 onjuist aanhaalt. De betreffende passage luidt als volgt:

"Met het verstrekken van dit concept onderzoeksrapport geeft de AFM KPMG de mogelijkheid een reactie te geven op de voorlopige bevindingen van de AFM uit hoofde van haar onderzoek. Indien KPMG het niet eens is met één of meer voorlopige bevindingen of van oordeel is dat deze aanvulling behoeven, dan verzoekt de AFM KPMG dit zoveel mogelijk schriftelijk toe te lichten, - zo mogelijk - aangevuld met documenten. Voorts verzoeken wij KPMG, voor zover van toepassing, aan te geven in hoeverre KPMG maatregelen zal treffen of aanpassingen zal doen om een bevinding naar het verleden toe te adresseren respectievelijk welke maatregel(en) KPMG zal treffen om herhaling in de toekomst te voorkomen. De AFM neemt de reactie van KPMG op de voorlopige bevindingen mee in de uiteindelijke oordeelsvorming. (...)"

Daar waar KPMG in haar verkorte weergave van deze passage toevoegt dat het gaat om de uiteindelijke

28-02-2011

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina 35 van 46

oordeelsvorming 'over eventueel op te leggen handhavingsmaatregelen' merkt de AFM op dat die toevoeging in de tekst in het conceptrapport niet is terug te vinden. Waar KPMG in haar zienswijze stelt:

"Dit alles culmineerde in de overweging in het conceptrapport waaruit ontegenzeggelijk de suggestie bleek dat indien KPMG maatregelen zou treffen die aan de bezwaren van de AFM tegemoet zouden komen, formele maatregelen achterwege zouden blijven (althans gemitigeerd zouden worden)."

(schriftelijke zienswijze KPMG, IX.18) is die stelling derhalve gebaseerd op een onjuiste weergave van het conceptrapport. Zoals uit de geciteerde passage uit het conceptrapport kan worden opgemaakt bood de AFM (vanuit het oogpunt van zorgvuldig onderzoek) de mogelijkheid om een reactie te geven op de voorlopige bevindingen. Ook verzocht de AFM om aan te geven of KPMG maatregelen zou treffen of aanpassingen zou doen. Daarna geeft de AFM in algemene zin aan dat zij de reactie van KPMG op de voorlopige bevindingen mee zal nemen in de uiteindelijke oordeelsvorming. Dit betreft logischerwijs de oordeelsvorming ten aanzien van de bevindingen, derhalve de vraag of er een overtreding heeft plaatsgevonden. Van een verdergaande strekking van de geciteerde passage uit het conceptrapport is geen sprake. Ten aanzien van de hiervoor weergegeven zienswijze merkt de AFM voorts het volgende op. Waar KPMG aangeeft dat zij ervoor zou hebben gekozen om intensiever de dialoog te zoeken met de AFM en ervoor zou hebben gekozen om zo veel als mogelijk mee te werken aan alle verdere door de AFM gewenste veranderingen, kan de AFM dit niet goed plaatsen, nu de beleidsbepalers van KPMG juist lange tijd hebben nagelaten om de opmerkingen van de AFM (en de interne signalen) op te pakken. De voortdurende signalen die de AFM heeft afgegeven zijn voorts in lijn met de passage in het handhavingsbeleid³⁹ waarnaar KPMG verwijst, waarin is neergelegd dat de AFM bij de constatering van een overtreding als uitgangspunt niet gedoogd maar handhaaft, uiteraard binnen de grenzen van haar beschikbare handhavingscapaciteit. Daarbij merkt de AFM nog op dat er geen sprake is van een norm op basis waarvan zij eerst een minder zware handhavingsmaatregel dient in te zetten alvorens kan worden besloten tot boeteoplegging.⁴⁰ Ten aanzien van hetgeen KPMG in haar zienswijze stelt omtrent de cautie, verwijst de AFM naar haar reactie in paragraaf 3.4.5: de cautie is tijdig gegeven. De AFM constateert dat het beroep van KPMG op het vertrouwensbeginsel elke grond ontbeert.

3.4.7. De OKB vormt slechts een onderdeel van het stelsel van kwaliteitsbeheersing

KPMG merkt op dat de OKB slechts een beperkt onderdeel van het stelsel van kwaliteitsbeoordeling vormt. Zelfs al zou sprake zijn van tekortkomingen in het beleid ten aanzien van de OKB (hetgeen niet het geval is), dan kan dat niet tot de conclusie leiden dat KPMG 'niet een beleid voert ten aanzien van de kwaliteitsbeheersing'. Daartoe zou volgens KPMG moeten komen vast te staan dat die vermeende tekortkomingen zodanig materieel en ernstig zijn dat ten aanzien van het kwaliteitsbeleid als geheel gezegd moet worden dat art. 8 lid 1 Bta geschonden is. De AFM heeft geen onderzoek gedaan naar het kwaliteitsbeleid van KPMG en geeft daaromtrent (dan ook) geen oordeel. Het onderzoek van de AFM biedt dan ook uit de aard onvoldoende basis om tot het oordeel te komen over een schending van art. 8 lid 1 Bta. Van belang is voorts dat - nog daargelaten dat de AFM daarnaar geen onderzoek heeft gedaan - de AFM niet stelt dat de door haar gepercipieerde tekortkomingen ten aanzien van de OKB hebben geleid tot

³⁹ Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank van 10 juli 2008.

⁴⁰ De AFM verwijst in dit kader naar de volgende uitspraken: Rechtbank Rotterdam 26 april 2010 inzake B.A.G., LJN: BM 4562 en Rechtbank Rotterdam 30 juni 2009 inzake DSB, LJN: BJ1748.

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk [REDACTED]

Pagina 36 van 46

situaties waarin een verkeerde accountantsverklaring bij een wettelijke controle is afgegeven. Ook kan de AFM niet verwijzen naar enig feit waaruit zou blijken dat bij KPMG overigens sprake zou zijn van stelselmatige tekortkomingen in het kwaliteitsbeleid.

Reactie AFM: Als ook aangegeven in paragraaf 3.4.1, verwijst KPMG in haar Kwaliteitshandboek naar de OKB als een 'essentieel onderdeel van het KPMG-kwaliteitsbeleid'. Ook de wetgever deelt dit standpunt. De in de Wta opgenomen OKB vormt volgens de wetgever "*vanuit het oogpunt van de verantwoordelijkheid van de accountantsorganisatie voor de kwaliteit van de uitvoering van een wettelijke controle (...) een belangrijke waarborg*".⁴¹ Vanzelfsprekend is het voor overtreding van art. 8 lid 1 Bta niet noodzakelijk – zoals KPMG stelt – dat beleid ontbreekt op elk gebied van het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Sterker, er dient juist sprake te zijn van beleid op elk gebied van het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Nu vaststaat dat de beleidsbepalers van KPMG geen, althans onvoldoende beleid hebben gevoerd om het stelsel van kwaliteitsbeheersing, meer in het bijzonder de opzet en uitvoering van de OKB, te verbeteren, is art. 8 lid 1 Bta overtreden. Afgezien van dit gegeven kan de geconstateerde tekortkoming zeer materieel en ernstig worden geacht. De beleidsbepalers hebben in ieder geval vanaf de vergunningverlening kennis kunnen nemen van signalen omtrent de tekortkomingen ten aanzien van een essentieel onderdeel van het stelsel van kwaliteitsbeheersing, en zijn pas anderhalf jaar later tot het oordeel gekomen dat '*aanpassingen aan het algemene kwaliteitsbeleid mogelijk en noodzakelijk zijn*'. Gezien de duur en ernst van de overtreding kan naar het oordeel van de AFM wel degelijk van een stelselmatige overtreding worden gesproken. Het is juist, zoals KPMG stelt, dat de AFM niet heeft vastgesteld dat de tekortkomingen hebben geleid tot situaties waarin een verkeerde accountantsverklaring bij een wettelijke controle is afgegeven. De AFM gaat er vanuit dat KPMG die situatie ook niet als maatstaf wenst te hanteren.

3.4.8. De AFM dient af te zien van publicatie van een op te leggen boete

Voor de zienswijze die ziet op de publicatie van een op te leggen boete, verwijst de AFM naar paragraaf 4.2.

3.4.9. De AFM is zelf betrokken geweest bij de totstandkoming van het EQCRP Completion Document

KPMG heeft op instigatie van, en in overleg met, de AFM het EQCRP Completion Document opgesteld en ingevoerd. KPMG heeft de EQCRP Completion Document en de NPPL voor de vergunningverlening ter beoordeling aan de AFM gezonden. Daarop heeft de AFM destijds geen aanmerkingen of commentaar gegeven. Dit neemt de AFM ten onrechte niet mee in haar oordeelsvorming. Minst genomen onderstreept deze betrokkenheid van de AFM bij de totstandkoming van deze documenten dat de omissie en de inconsistentie 'honest mistakes' waren die ook de AFM in eerste instantie over het hoofd heeft gezien. Ook onderstreept het dat de huidige wens van de AFM voor de invoering van verdergaande procedures kennelijk een geval is geweest van voortschrijdend inzicht bij de AFM, dat niet kenbaar of voorspelbaar was voor KPMG.

Reactie AFM: De AFM kan deze zienswijze niet goed plaatsen. Bij vergunningverlening is de veronderstelling opgenomen dat KPMG maatregelen zou nemen opdat de OKB zou plaatsvinden in overeenstemming met de artt. 18 tot en met 21 Bta. Niet valt in te zien hoe KPMG een dergelijke passage

⁴¹ Staatsblad 29 augustus 2006, nr. 380, p. 39.

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk [REDACTED]

Pagina 37 van 46

in de vergunningbrief anders kan interpreteren dan door vast te stellen dat bijna een jaar na inwerkingtreding van de Wta en lagere regelgeving, haar OKB nog niet op orde was. De AFM heeft dit ten tijde van de vergunningverlening ook met KPMG besproken. Overigens gebruikt de wetgever met betrekking tot de vergunningverlening na inwerkingtreding van de Wta, de omschrijving *"quick-scanachtige aanpak"*. Voorts stelt de wetgever: *"Daarin ligt dus niet besloten dat de AFM de sector bij eerste vergunningverlening in den brede de maat neemt aan een diepgravende vergunningverleningprocedure onderwerpt."*⁴² De 'veronderstellingen' waar de AFM mee heeft gewerkt bij vergunningverlening passen goed in dit beeld.

3.4.10. De bewoordingen van de AFM zijn niet gepast

Niet gepast is het veelvuldige gebruik van bewoordingen door de AFM waarin zij stelt dat KPMG (en/of haar beleidsbepalers) in een bepaald opzicht 'volstrekt onvoldoende' hebben geacteerd, of termen en bijwoorden gebruikt van eenzelfde strekking. Niet alleen geven naar het oordeel van KPMG de aard en ernst van de voorlopige bevindingen van de AFM geen basis voor dergelijke uitlatingen, maar ook passen dergelijke bewoordingen volgens KPMG niet bij een professioneel zakelijke opstelling die een onder toezicht staande instelling van haar toezichthouder mag verwachten.

Reactie AFM: Hoewel de AFM meent dat gezien de ernst en verwijtbaarheid van de geconstateerde overtredingen, de betreffende bewoordingen terecht zijn opgenomen in het onderzoeksrapport, is in het boetebesluit gekozen voor een meer neutrale formulering. De AFM benadrukt dat met de meer neutrale formulering op geen enkele wijze wordt afgedaan aan de ernst of aan de verwijtbaarheid van de geconstateerde overtreding.

3.4.11. Niet vastgelegd wil niet zeggen: niet uitgevoerd

De redeneringen van de AFM gaan er ten onrechte eraan voorbij dat zelfs al zou sprake zijn van een onvoldoende verslaglegging, dit tot een schending van de desbetreffende verslagleggingsnorm leidt. Daaraan kan echter niet een conclusie worden ontleend dat de vast te leggen werkzaamheid als zodanig niet of onvoldoende zou zijn uitgevoerd. Voor dat laatste zou de AFM gemotiveerd en gefundeerd moeten aangeven waaruit blijkt dat de werkzaamheid in werkelijkheid niet of onvoldoende zou zijn uitgevoerd. Dit juist in het licht van het gemotiveerde verweer van KPMG en de betrokken OKB-ers op deze punten. Dit alles laat nog onverlet dat de door de AFM voorgestane verdergaande verslagleggingseisen niet door de wet worden vereist en dat de verslaglegging voldeed aan de wel geldende regels.

Reactie AFM: De AFM verwijst naar hetgeen is opgenomen in de paragrafen 3.3.4 tot en met 3.3.7.

3.4.12. KPMG heeft onvoldoende tijd gehad voor het voorbereiden van haar zienswijze

De AFM heeft KPMG in eerste instantie maar drie weken gegeven om haar zienswijze te geven. Na een verzoek van KPMG tot het geven van een nadere termijn heeft de AFM maar 7 werkdagen extra de tijd gegeven. Dit heeft ertoe geleid dat de gegeven zienswijze lacunes vertoont, omdat KPMG hierdoor niet al het feitenonderzoek heeft kunnen afronden dat nodig is in reactie op de door de AFM thans gestelde feiten. KPMG acht deze handelwijze onzorgvuldig, mede gezien de tijd die de AFM nodig heeft gehad om tot het onderzoeksrapport en het boetevoornemen te komen.

⁴² TK 2003-2004, 29658, nr. 3, p. 15.

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk [REDACTED]

Pagina 38 van 46

Reactie AFM: De AFM heeft KPMG in eerste instantie een periode van drie weken geboden voor het geven van een zienswijze. Op verzoek van KPMG is deze periode verlengd, waarbij KPMG in totaal een periode van ruim 4 1/2 week is gegeven voor haar zienswijze. De AFM acht dit een redelijke periode, mede gezien het feit dat al twee keer eerder voorlopige bevindingen waren voorgelegd aan KPMG, waarop zij schriftelijk heeft gereageerd (in de periode van 26 mei tot en met 2 juni 2009 zijn voorlopige bevindingen schriftelijk voorgelegd waarop schriftelijk is gereageerd, en op 23 december 2009 heeft de AFM aan KPMG een conceptrapportage gestuurd, waarop KPMG tevens schriftelijk heeft gereageerd). KPMG heeft binnen de geboden termijn een uitgebreide schriftelijke zienswijze verstrekt (de schriftelijke zienswijze inclusief de toelichting in bijlage 1 besloeg 177 pagina's). De AFM heeft daarna geen nadere informatie van KPMG ontvangen.

3.4.13. De AFM heeft in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel gehandeld door geen volledig onderzoek uit te voeren

KPMG merkt op dat de AFM in haar onderzoeksrapport de volgende passage heeft opgenomen: *"...er geen integraal dossieronderzoek is uitgevoerd. Hierdoor zijn bepaalde aspecten geen onderdeel van het onderzoek geweest. De conclusies dienen in dit licht te worden gezien."* KPMG leidt hieruit af dat de AFM controledossiers niet in zijn geheel heeft onderzocht, maar slechts een beperkt deel daarvan heeft bekeken. Volgens KPMG heeft dit ertoe geleid dat de AFM voorbij is gegaan aan essentiële informatie, en zodoende haar onderzoeksplicht heeft geschonden.

Reactie AFM: Voor de goede orde geeft de AFM de volledige passage weer: *"Volledigheidshalve vermeldt de AFM dat er geen integraal dossieronderzoek is uitgevoerd. Hierdoor zijn bepaalde aspecten geen onderdeel van het onderzoek geweest. De conclusies dienen in dit licht te worden gezien. Het achterwege blijven van opmerkingen kan derhalve niet zodanig worden geïnterpreteerd dat geen andere dan de gerapporteerde omissies kunnen bestaan."* De strekking van de passage is duidelijk: het achterwege blijven van opmerkingen in het onderzoeksrapport kan niet zodanig worden geïnterpreteerd dat geen andere dan de gerapporteerde omissies kunnen bestaan. De AFM constateert dat KPMG op dit punt, enkel door een onvolledig citaat, tot een andere, onjuiste conclusie komt.

3.4.14. Volgens de AFM dient de NPPL procedures te bevatten die verder gaan dan de eisen opgenomen in het Bta

Uit het boetevoornemen volgt dat de AFM constateert dat de NPPL en het EQCRP Completion Document overeenstemmen met de inhoud van artt. 19 leden 4 en 5 en 20 leden 1 en 3 Bta. De AFM meent evenwel dat de NPPL en het EQCRP Completion Document procedures zouden hebben moeten bevatten die verder gaan dan de eisen opgenomen in voornoemde artikelleden. In het onderzoeksrapport erkent de AFM in wezen dat ook de NPPL aan de voor KPMG kenbare wettelijke eisen voldoet. De AFM stelt immers dat *"[d]e in de NPPL opgenomen weergave van de taken van de EQCRP vrijwel een kopie van de eisen van artikel 19, vijfde lid, Bta [zijn]"*. Vervolgens stelt de AFM echter dat *"[m]et dergelijke summiere beschrijvingen niet [is] voldaan aan artikel 8, tweede lid, Bta"*. Hiermee geeft de AFM zelf al aan dat zij meent dat de NPPL procedures zou hebben moeten bevatten die verder gaan dan de eisen opgenomen in het Bta. Deze mening van de AFM steunt niet op enige overweging uit wet- en regelgeving, de parlementaire geschiedenis, literatuur, jurisprudentie of enig geschrift van de AFM zelf (zoals de vergunningwijzer) waaruit dat zou volgen. Tekenend in dit verband is dat de AFM gedurende het

20-02-2011

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina

39 van 46

onderzoekstraject niet concreet heeft aangegeven waaruit die verdergaande procedures zouden moeten bestaan. Ook thans laat de AFM na om aan te geven hoe in haar visie de procedures zouden moeten worden aangepast.

Reactie AFM: Reeds in december 2007 hebben OKB-partners naar aanleiding van de OKB-trainingen aangegeven dat hen onduidelijk is hoe ver (diepgang en reikwijdte) hun beoordelingswerkzaamheden moeten gaan, en gesuggereerd om in de NPPL meer aandacht te schenken aan de specifieke werkzaamheden die een OKB-partner moet verrichten. Het gegeven dat de weergave in de NPPL vrijwel een kopie is van de eisen die in art. 19 lid 5 Bta aan de OKB worden gesteld, maakte derhalve nog niet dat de OKB-partners goed wisten welke specifieke stappen ze wel en welke stappen ze niet behoefden te zetten. Vanzelfsprekend zijn er bij beoordeling van de aspecten als genoemd in art. 19 lid 5 Bta modaliteiten denkbaar, waarbij de beoordeling intensiever of minder intensief plaatsvindt. Het zijn die modaliteiten waarnaar de OKB-partners op zoek waren, opdat er voor de betrokkenen binnen KPMG – zowel de betrokken externe accountant als de OKB-er – mede door de gelijke wijze van uitvoering duidelijkheid was hoe ver de beoordeling reikte. De beleidsbepalers van KPMG hebben op dat moment niet getracht om een meer specifieke standaard uit te zetten. In plaats daarvan hebben ze de OKB-ers simpelweg in het ongewis gelaten. Van het stellen van verdergaande eisen dan opgenomen in het Bta is dus geen sprake. Wel kan worden geconstateerd dat met het simpelweg kopiëren van de wettekst in een intern proceduredocument (vanzelfsprekend) niet kan worden volstaan.

3.4.15. Een op te leggen boete dient te worden gematigd

Voor de zienswijze die ziet op matiging van een op te leggen boete, verwijst de AFM naar paragraaf 3.6.

De AFM komt tot de conclusie dat de zienswijze van KPMG als opgenomen in dit onderdeel niet tot een ander oordeel kan leiden.

3.5. Aan de boete ten grondslag te leggen periode van overtreding

In paragraaf 3.2.27 van dit besluit heeft de AFM vastgesteld dat de overtreding van art. 8 lid 1 Bta is begaan in de periode van 1 januari 2008 tot 1 juli 2009. Op grond van artikel 61 lid 1 Wta vervalt de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete drie jaren na de dag waarop de overtreding is begaan. De overtreding, voor zover begaan in de periode van 1 januari 2008 tot en met 21 februari 2008, is derhalve verjaard. Om die reden legt de AFM de overtreding aan de boete ten grondslag voor zover begaan in de periode van 22 februari 2008 tot 1 juli 2009.

3.6. Matiging

In haar zienswijze stelt KPMG dat de AFM haar te laat de cautie zou hebben gegeven en dat dit aanleiding zou moeten vormen tot matiging van een op te leggen boete. Overige omstandigheden die volgens KPMG aanleiding vormen tot matiging van een op te leggen boete tot nihil zijn de volgende. Op grond van art. 55 lid 3 Wta kan de AFM het bedrag van de boete lager stellen, als het bedrag in een bepaald geval onevenredig hoog is. KPMG geeft aan dat daarbij de ernst en duur van de overtreding en de verwijtbaarheid van de overtreding onder meer in ogenschouw kunnen worden genomen. KPMG meent dat voor zover sprake was van overtredingen, die zeer

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina

40 van 46

beperkt waren. Voorts maakt de OKB slechts een beperkt onderdeel uit van het stelsel van kwaliteitsbeheersing. In het onderzoeksrapport wordt de kwaliteit van de accountantscontrole als zodanig niet aan de orde gesteld, en zijn naast de OKB geen bredere conclusies getrokken over het kwaliteitsbeleid, de waarborging van de kwaliteitsbeheersing of de vastlegging daarvan binnen KPMG. KPMG heeft in deze kwestie steeds te goeder trouw gehandeld. Voor de verwijten van de AFM valt geen concrete wettelijke basis aan te wijzen. KPMG heeft de procedures en de opzet van het toezicht op de naleving daarvan vooraf ter beoordeling aan de AFM gestuurd. De AFM had toen geen opmerkingen. De vermeende overtredingen zijn daarom onvoldoende ernstig om het volledige boetebedrag op te leggen. Daarnaast geldt dat KPMG alle mogelijke medewerking aan het onderzoek van de AFM heeft verleend, en onverplicht een groot aantal maatregelen getroffen om aan de bezwaren van de AFM tegemoet te komen. Ook is van belang dat de AFM in haar conceptrapport van 23 december 2009 KPMG nadrukkelijk heeft verzocht om maatregelen te treffen, welke zouden worden betrokken bij de uiteindelijke oordeelsvorming van de AFM. KPMG meent dat de voornoemde omstandigheden op basis van het handhavingsbeleid van de AFM, en op basis van het nieuwe boeteregime nadrukkelijk dienen te worden meegewogen bij het vaststellen van de hoogte van de boete. KPMG merkt op dat het verlenen van medewerking aan een onderzoek van de AFM en het onverplicht treffen van verbeteringsmaatregelen kennelijk irrelevant is voor de vraag welk handhavingsinstrument wordt ingezet, en de hoogte van een boete. Dit is volgens KPMG in strijd met het handhavingsbeleid van de AFM. Ook wijkt dit af van de wijze waarop toezichthouders in andere jurisdicties medewerking honoreren en daaraan zogenaamde "regulatory credit" of "leniency" verbinden. De door de AFM gestelde tekortkomingen in de OKB hadden eenvoudig kunnen worden voorkomen wanneer de AFM in 2008 of 2009 een aanwijzing had gegeven.

De AFM heeft KPMG tijdig de cautie gegeven. Zij verwijst naar het gestelde in paragraaf 3.4.5. De AFM ziet in de ernst en de duur van de overtreding, of in de verwijtbaarheid van de overtreding aan KPMG, geen aanleiding om over te gaan tot matiging van een op te leggen boete. De in de Wta en Bta neergelegde boetesystematiek kan leiden tot hogere boetes dan de boetes die tot op heden zijn opgelegd op grond van de Wft⁴³. De wetgever heeft hier uitdrukkelijk voor gekozen:

*"Het kabinet acht de genoemde maximum hoogte van de boete noodzakelijk en evenredig aan de (mogelijke) ernst van de overtreding. De directe schade voor een controlecliënt die voortvloeit uit een overtreding door een accountantsorganisatie van een bepaling uit het wetsvoorstel zal een boete van € 900 000 niet snel rechtvaardigen. Immers, het is met name de externe accountant die een onjuiste accountantsverklaring afgeeft die een controlecliënt grote schade kan berokkenen. Echter, het belang dat dit wetsvoorstel beoogt te beschermen, namelijk het publieke belang van een breed en gerechtvaardigd vertrouwen in de oordelen van de accountant, rechtvaardigt deze maximale boete des te meer."*⁴⁴ Na de gebeurtenissen die het vertrouwen in de accountant hebben ondergraven en de daarop volgende inwerkingtreding van de Wta heeft KPMG een jaar later de OKB niet op orde, reden waarom de AFM in de vergunningbrief de veronderstelling opneemt dat (onder meer) maatregelen worden genomen om de OKB-procedure te laten voldoen aan de wettelijke eisen. Dit signaal en de vele indringende signalen die volgden zijn door de beleidsbepalers niet serieus genomen. Pas anderhalf jaar later komen de beleidsbepalers tot het oordeel dat 'aanpassingen aan het algemene kwaliteitsbeleid mogelijk en

⁴³ Per 1 augustus 2009 is het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector in werking getreden, die ook op accountantsorganisaties van toepassing is. Met de inwerkingtreding van dit besluit geldt voor de Wft en de Wta dezelfde boetesystematiek, met overigens het algemeen hogere boetebedragen dan de bedragen die nu gelden op grond van de Wta.

⁴⁴ TK 2003-2004, 29658, nr. 3, p. 70.



Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina

41 van 46

noodzakelijk zijn' In de wetsgeschiedenis bij de Wta is omtrent de mate waarin het publiek kan vertrouwen op de accountantsverklaring het volgende aangegeven: *"De verklaring van de accountant verschaft een hoge mate van zekerheid over de getrouwheid van periodieke financiële verantwoordingen. Een goedkeurende accountantsverklaring geeft echter zoals hierboven is beschreven geen volledige zekerheid en sluit niet uit dat er sprake is van onregelmatigheden van enigerlei aard."* en *"Ergens bevindt zich het punt waarop de in algemene zin te maken kosten in het kader van een door de accountant af te geven verklaring niet langer in verhouding staan tot de individuele en maatschappelijke voordelen die een marginale verbetering van de af te geven accountantsverklaring oplevert."* De wetgever erkent dat een accountantsverklaring geen volledige zekerheid kan geven, en dat sprake kan zijn van een situatie waarin nader te maken kosten niet langer opwegen tegen de individuele en maatschappelijke voordelen die een marginale verbetering van de accountantsverklaring oplevert. De beleidsbepalers van KPMG hebben echter door zo lang de duidelijke signalen over de OKB te negeren, een onnodig en daarmee onaanvaardbaar risico genomen op het punt van het publieke belang van een breed en gerechtvaardigd vertrouwen in de oordelen van de accountant. Een accountantsorganisatie is geen 'doorsnee' commerciële organisatie, maar een organisatie die met uitsluiting van anderen bevoegd is om wettelijke controles te verrichten. Juist die aard van de accountantsorganisatie brengt met zich dat het negeren van dergelijke belangrijke signalen en het zodoende op het punt van het publiek vertrouwen nemen van onnodige risico's waarvan de consequenties op voorhand niet voorzienbaar, onaanvaardbaar is. Tegen deze achtergrond kunnen de argumenten van KPMG niet overtuigen. Van een beperkte overtreding was geen sprake. Anders dan KPMG stelt maakt de OKB niet 'slechts een beperkt onderdeel uit van het stelsel van kwaliteitsbeheersing' maar betreft het een essentieel onderdeel en een belangrijke waarborg. Voorts geldt dat er sprake dient te zijn van beleid op elk gebied van het stelsel van kwaliteitsbeheersing (zie ook paragraaf 3.4.7 van dit besluit). Dat KPMG, naar zij stelt, in deze kwestie steeds te goeder trouw heeft gehandeld doet niet af aan de conclusie dat de beleidsbepalers onnodige risico's hebben genomen waarvan de consequenties op voorhand niet voorzienbaar zijn, door zo lang zo duidelijke signalen niet op te pakken. Met betrekking tot de stelling dat KPMG de procedures en de opzet van het toezicht vooraf ter beoordeling aan de AFM heeft gestuurd, verwijst de AFM naar het gestelde in paragraaf 3.4.9 van dit besluit. Dat KPMG alle mogelijke medewerking aan het onderzoek van de AFM heeft verleend, en een groot aantal maatregelen heeft getroffen, acht de AFM mede gezien de geconstateerde overtreding, vanzelfsprekend. Ten aanzien van de opmerking van KPMG over het conceptrapport van 23 december 2009 verwijst de AFM naar het gestelde in paragraaf 3.4.6. Wat betreft de verwijzing van KPMG naar het handhavingsbeleid van de AFM geldt dat op de betreffende pagina van het beleid (p. 9) een (niet limitatieve of imperatieve) opsomming wordt gegeven van de omstandigheden en belangen die de AFM meeweegt bij de keuze voor een handhavingsinstrument. Daaruit kan – anders dan KPMG doet – in ieder geval niet worden afgeleid dat de betreffende omstandigheden worden meegewogen bij bepaling van de hoogte van een op te leggen boete. Dat toezichthouders in andere jurisdicties – naar KPMG stelt – *"regulatory credit"* of *"leniency"* verlenen acht de AFM niet relevant, afgezien van het gegeven dat KPMG haar stelling ter zake volledig onbelicht laat. De AFM betwist de stelling van KPMG dat het aangewezen was dat zij in 2008 of 2009 een aanwijzing aan KPMG had moeten geven, en verwijst daarbij naar het gestelde in paragraaf 3.4.4. Ten slotte acht de AFM de verjaring van een deel van de overtreding geen aanleiding om tot matiging van de boete over te gaan. Het gegeven dat van een overtreding die gedurende anderhalf jaar heeft plaatsgevonden, een periode van (bijna) twee maanden is verjaard, maakt gezien de omvang van de resterende periode naar het oordeel van de AFM niet dat sprake is van een verminderde ernst van de overtreding.

28-02-2011



Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk [REDACTED]

Pagina 42 van 46

4. Besluit

4.1 Besluit tot boeteoplegging

De AFM heeft besloten om aan KPMG een bestuurlijke boete op te leggen, omdat KPMG in de periode van 22 februari 2008 tot 1 juli 2009 geen, althans onvoldoende beleid heeft gevoerd om het stelsel van kwaliteitsbeheersing, meer in het bijzonder de opzet en uitvoering van de OKB, te verbeteren.⁴⁵ Dit is een overtreding van art. 8 lid 1 Bta. Voor deze overtreding geldt op grond van art. 55 leden 1 en 2 Wta jo. art. 40 Bta jo. art. 1 leden 1 en 2 van de bijlage bij de Bta (Bijlage), een boetetarief van € 87.125.

Op grond van art. 2 lid 2 Bijlage wordt de boete vastgesteld door het op basis van art. 1 Bijlage bepaalde bedrag van € 87.125 te vermenigvuldigen met de in art. 2 lid 1 Bijlage genoemde factor (0,25 – 10). De toepasselijke factor is afhankelijk van de hoogte van de omzet uit wettelijke controles en de vraag of de accountantsorganisatie ook wettelijke controles verricht bij OOB's. KPMG verricht wettelijke controles bij OOB's. KPMG heeft bij brief van 14 september 2010 de AFM bericht dat haar omzet uit wettelijke controles over het boekjaar dat eindigt op 30 september 2010 € [REDACTED] bedraagt. Op grond van die informatie is de draagkrachtfactor 10.

De boete voor overtreding van art. 8 lid 1 Bta bedraagt op grond van het vorenstaande € 871.250.

De bestuurlijke boete van € 871.250 dient te worden betaald door overschrijving van dit bedrag op de bankrekening van de AFM met nummer [REDACTED] bij [REDACTED] te Amsterdam, onder vermelding van "factuurnummer [REDACTED]". Voor dit bedrag zal geen afzonderlijke factuur worden verzonden.

Ingevolge art. 59 lid 1 Wta dient de boete te worden betaald binnen zes weken na de inwerkingtreding van dit besluit. Het besluit treedt op grond van art. 3:40 juncto 3:41 Awb in werking op de dag van toezending daarvan. Indien de boete niet wordt betaald binnen zes weken na de inwerkingtreding van deze beschikking is wettelijke rente verschuldigd. Deze wordt berekend vanaf de dag na het verstrijken van laatstgenoemde termijn.

4.2 Besluit tot openbaarmaking van de boete

Art. 68 Wta verplicht de AFM om een besluit tot het opleggen van een boete te openbaren nadat dit besluit rehtens onaantastbaar is geworden. Daarenboven verplicht art. 67 lid 1 onder b Wta om dit besluit ook openbaar te maken nadat dit aan KPMG is toegezonden.

Op grond van het bepaalde in art. 67 lid 2 Wta geschiedt openbaarmaking van het besluit niet eerder dan nadat vijf werkdagen zijn verstreken na de dag waarop het besluit aan de betrokken accountantsorganisatie bekend is gemaakt. De AFM dient op grond van art. 68, respectievelijk 67 lid 4 Wta openbaarmaking slechts achterwege te laten, indien openbaarmaking in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het door de AFM uit te oefenen toezicht op de naleving van deze wet.

⁴⁵ De AFM heeft de bevoegdheid om een boete op te leggen op grond van art. 54 lid 1 Wta.

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina 43 van 46

Van dat laatste is naar het oordeel van de AFM geen sprake, zodat niet van openbaarmaking kan worden afgezien. Het belang van KPMG kan in dit verband niet tot een andere uitkomst leiden. Immers, dat argument heeft geen betrekking op de vraag of openbaarmaking van het besluit in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het door de AFM uit te oefenen toezicht op de naleving van de wet.

In het kader van haar zienswijze heeft KPMG over de publicatie van een op te leggen boete het volgende naar voren gebracht. KPMG meent dat voor zover sprake was van overtredingen, die zeer beperkt waren. Omdat KPMG alle medewerking aan de AFM heeft verleend en maatregelen heeft genomen naar aanleiding van alle opmerkingen die de AFM heeft gemaakt, zou volgens KPMG geconcludeerd moeten worden dat publicatie onevenredige en onnodige schade zou toebrengen aan de reputatie van KPMG, haar beleidsbepalers en medewerkers. Daarmee zou in strijd worden gehandeld met het doel van toezicht op accountantsorganisaties, te weten het gerechtvaardigd herstel van het vertrouwen in de accountant en de door hem ten behoeve van het publiek gegeven verklaringen. Voorts meent KPMG dat generale preventieve werking ook bereikt kan worden door publicatie nadat het besluit rechtens onaantastbaar is geworden. Specifieke preventieve werking is volgens KPMG niet aan de orde, omdat KPMG naar zij aangeeft reeds alle door de AFM gewenste maatregelen heeft genomen en er geen risico is van recidive.

Naar aanleiding van deze zienswijze merkt de AFM het volgende op. Allereerst volgt uit hetgeen eerder in dit besluit is gesteld, dat de AFM geenszins het standpunt deelt dat sprake is van een beperkte overtreding. Daarnaast merkt de AFM het volgende op. De wetgever heeft beoogd om het publicatieregime in de Wta aan te laten sluiten op het regime in de Wft. In de wetsgeschiedenis van de Wta is dit als volgt verwoord: *“Uit artikel 30 van de richtlijn volgt de verplichting voor de lidstaten om genomen maatregelen en sancties die aan een accountantsorganisatie zijn opgelegd, op passende wijze openbaar te maken. (...) Het is wenselijk dat de publicatiebevoegdheden van de AFM geharmoniseerd worden met die van de Wft. Deze publicatiemogelijkheden bieden de beste garantie om aan de gebruikers van accountantsverklaringen over te dragen dat normen daadwerkelijk worden gehandhaafd en dat is in het belang van de implementatie van artikel 30 van de richtlijn. Dit zal het vertrouwen in het accountantsberoep versterken. (...) De onderstaande toelichting op de artikelen 64 tot en met 71 sluit aan op de parlementaire geschiedenis (de memorie van toelichting, de vierde en zesde nota van wijziging, het amendement op stuk nr. 52 van de leden Van Egerschot en de Haan) van de Wft.”*⁴⁶ Dat publicatie schade kan toebrengen aan de reputatie van KPMG, betekent niet dat openbaarmaking in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het door de AFM uit te oefenen toezicht op de naleving van de Wta. In de context van de Wft is dit reeds herhaaldelijk bevestigd door de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Rotterdam.⁴⁷ Ook wanneer een instelling haar werkwijze heeft aangepast, is dat geen reden om af te zien van publicatie: *“Dat [de instelling] inmiddels haar werkwijze heeft aangepast en de overtredingen betrekking hebben op een afgesloten periode, maakt niet dat boeteoplegging en publicatie van de boete niet langer opportuun is.”*⁴⁸ Dit geldt ook voor de stelling dat van een instelling dat recidive niet meer mogelijk is: *“De stelling dat recidive niet meer mogelijk is maakt niet reeds dat waarschuwing van de markt in strijd zou komen met het doel van de Wft.”*⁴⁹ Juist gelet op de

⁴⁶ TK 2007-2008, 31 270, nr. 3, p. 21.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam 24 augustus 2010, LJN: BN4885; 23 september 2010, LJN: BN9489; 16 september 2009, LJN: BJ8562.

⁴⁸ Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam 16 september 2009, LJN: BJ8562.

⁴⁹ Rechtbank Rotterdam 22 juli 2010, JOR 2010/273, r.o. 2.9.3.

Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk

Pagina

44 van 46

wens om de publicatieregimes van de verschillende financiële toezichtwetten te harmoniseren valt niet in te zien waarom deze jurisprudentie niet op gelijke wijze toepasbaar zou zijn in het kader van de Wta. Voor de goede orde merkt de AFM voorts op dat waar de wetgever in de wetsgeschiedenis heeft aangegeven dat de Wta *“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”*⁵⁰ daarmee vanzelfsprekend wordt bedoeld op vertrouwen in de accountant in het algemeen, en niet op het vertrouwen in de individuele accountantsorganisatie (waaraan een handhavingsmaatregel wordt opgelegd). Voor zover de publicatie zou leiden tot een verminderd vertrouwen in de individuele accountantsorganisatie, betreft dit de gestelde ‘reputatieschade’ die er niet toe kan leiden dat van publicatie moet worden afgezien. Waar KPMG stelt dat generale preventieve werking ook bereikt kan worden door publicatie nadat het besluit reeds onaantastbaar is geworden, merkt de AFM op dat de wetgever er juist voor heeft gekozen dat in bepaalde gevallen direct tot publicatie wordt overgegaan: *“Het instrument van de vroegtijdige automatische publicatie op basis van artikel 67 wordt voorbehouden voor specifieke gevallen. Alleen ernstige inbreuken op de wet kunnen de basis vormen voor een vroegtijdige automatische publicatie van de bestuurlijke boete. In deze gevallen prevaleert, uitzonderlijke gevallen daargelaten, het belang van de publicatie boven dat van de betrokken accountantsorganisatie.”*⁵¹

De openbaarmaking van de boete zal plaatsvinden door de volledige tekst van het boetebesluit (met uitzondering van vertrouwelijke informatie) op de website van de AFM te publiceren, onder begeleiding van een persbericht met de kern van het boetebesluit. Ook wordt een bericht over de boete opgenomen in de periodieke AFM-nieuwsbrieven (consumenten/professionals). De AFM kan daarnaast het besluit publiceren door middel van een advertentie in een of meer landelijke dagbladen.

Bijlage 2 bij dit besluit bevat de volledige tekst van het besluit dat op de website van de AFM openbaar zal worden gemaakt, geschoond van vertrouwelijke informatie. Mocht u van mening zijn dat er desondanks vertrouwelijke tekst in staat die geschoond zou moeten worden, dan verneemt de AFM dat graag binnen 3 werkdagen na bekendmaking van dit besluit.

De basis van de tekst die in het te publiceren persbericht en/of de advertentie zal worden opgenomen, is de volgende:

“AFM legt bestuurlijke boete op aan KPMG Accountants N.V. over het beleid ten aanzien van de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) heeft op 21 februari 2011 aan KPMG Accountants N.V. (KPMG) een bestuurlijke boete opgelegd van € 871.250 omdat KPMG in de periode van 22 februari 2008 tot 1 juli 2009 onvoldoende beleid heeft gevoerd om een onderdeel van haar stelsel van kwaliteitsbeheersing, de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling, te verbeteren.

Elke accountantsorganisatie moet beschikken over een stelsel van kwaliteitsbeheersing. Het stelsel van kwaliteitsbeheersing bevat procedures, beschrijvingen en standaarden die door de accountantsorganisatie en haar

⁵⁰ TK 2003-2004, 29658, nr. 3, p. 1.

⁵¹ TK 2007-2008, 31 270, nr. 3, p. 24.



Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk [REDACTED]

Pagina 45 van 46

medewerkers moeten worden gevolgd. Het stelsel van kwaliteitsbeheersing ziet onder meer op de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling (OKB). Met de OKB wordt vóór het afgeven van de accountantsverklaring, intern beoordeeld of de kwaliteit van de wettelijke controle voldoet. De OKB is door de wetgever verplicht gesteld voor wettelijke controles bij onder meer beursfondsen, banken en verzekeraars.

De AFM heeft KPMG al bij vergunningverlening gewaarschuwd dat de OKB aandacht behoeft. Ook daarna speelde binnen KPMG een groot aantal signalen en concrete aanwijzingen dat wees op ernstige gebreken in de opzet en uitvoering van de OKB. De beleidsbepalers hebben in de periode van de overtreding nagelaten zich te vergewissen van de onderliggende problemen en hebben in die periode onvoldoende invloed uitgeoefend op het kwaliteitsgericht denken en handelen binnen KPMG.

Op grond van artikel 8 lid 1 van het Besluit toezicht accountantsorganisaties (Bta) moet een accountantsorganisatie een beleid voeren ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Volgens de AFM hebben de beleidsbepalers van KPMG in de periode waar de overtreding op ziet onvoldoende beleid gevoerd om de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling te verbeteren. KPMG heeft vanaf 1 juli 2009 maatregelen genomen die de overtreding hebben beëindigd.

Dit is de eerste boete die de AFM oplegt voor overtreding van accountancywetgeving. De hoogte van de boete is ingegeven door de eigen boetesystematiek van de Wet toezicht accountantsorganisaties.

Het besluit van de AFM kan door belanghebbende(n) ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd.

Het boetebesluit vindt u hiernaast op deze pagina. Bij vragen of klachten kunt u contact opnemen met het Meldpunt Financiële Markten van de AFM: 0900-5400 540 (0,05 euro per minuut).

De AFM bevordert eerlijke en transparante financiële markten. Wij zijn de onafhankelijke gedragstoezichthouder op de markten van sparen, lenen, beleggen en verzekeren. De AFM bevordert zorgvuldige financiële dienstverlening aan consumenten en ziet toe op een eerlijke en efficiënte werking van kapitaalmarkten. Ons streven is het vertrouwen van consumenten en bedrijven in de financiële markten te versterken, ook internationaal. Op deze manier draagt de AFM bij aan de welvaart en de economische reputatie van Nederland."

Let op: De AFM kan, al naargelang de omstandigheden op het moment van publicatie, bovengenoemde publicatietekst wijzigen of aanvullen.

Publicatie vindt niet eerder plaats dan nadat vijf werkdagen zijn verstreken na de dag waarop het besluit tot boeteoplegging aan KPMG bekend is gemaakt. De publicatie wordt ingevolge art. 67 lid 3 Wta opgeschort als KPMG verzoekt om een voorlopige voorziening als bedoeld in art. 8:81 Awb. Publicatie wordt dan in elk geval opgeschort, totdat de voorzieningenrechter een uitspraak heeft gedaan.

Als KPMG om een voorlopige voorziening vraagt, verzoekt de AFM dit per e-mail ([REDACTED]@afm.nl) aan haar door te geven. Bij gebreke daarvan zal de AFM de boete openbaar maken op de wijze als hiervoor genoemd. Tevens vraagt de AFM KPMG het verzoek om voorlopige voorziening per fax toe te sturen (faxnummer 020 - [REDACTED]).

2011-02-23



Datum 21 februari 2011

Ons kenmerk [REDACTED]

Pagina 46 van 46

5. Rechtsgangverwijzing

Iedere belanghebbende kan tegen deze beschikking bezwaar maken door binnen zes weken na bekendmaking daarvan een bezwaarschrift in te dienen bij de AFM, t.a.v. Juridische Zaken, Postbus 11723, 1001 GS, Amsterdam. Een bezwaarschrift kan ook per fax (alleen naar faxnummer 020-[REDACTED]), per e-mail (alleen naar e-mailadres [REDACTED]@afm.nl) of door middel van het formulier op de website van de AFM (www.afm.nl/bezwaar) worden ingediend. Aan deze elektronische wijze van verzending stelt de AFM nadere eisen die op haar website worden toegelicht. Dat een bezwaarschrift niet aan andere AFM faxnummers of AFM e-mailadressen wordt verzonden dan de hier genoemde, is één van die eisen. De AFM zal het bezwaarschrift alleen inhoudelijk in behandeling nemen als aan bedoelde eisen is voldaan.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

[was getekend]
Assistent Boetefunctionaris

[was getekend]
Boetefunctionaris

23-02-2011

BIJLAGE 1

Wettelijk kader

Wet toezicht accountantsorganisaties

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt – voor zover niet anders is bepaald – verstaan onder:
...

1. organisatie van openbaar belang:

- 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 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;
- 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 levensverzekeraar of schadeverzekeraar 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;
- 5° een onderneming, instelling of openbaar lichaam, behorende tot een van de ingevolge artikel 2 aangewezen categorieën.

Artikel 18

- 1. De accountantsorganisatie beschikt over een stelsel van kwaliteitsbeheersing.
- 2. Het stelsel van kwaliteitsbeheersing is zodanig ingericht dat de werkzaamheden betreffende een wettelijke controle te allen tijde plaatsvinden onder de verantwoordelijkheid van een externe accountant.
- 3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden met het oog op de bevordering van het vertrouwen in de financiële markten, de waarborging van het publieke belang van de accountantsverklaring en het toezicht op de naleving van de bij of krachtens deze wet gestelde regels, regels gesteld ten aanzien van de kwaliteitsbeheersing en het stelsel van kwaliteitsbeheersing.

Artikel 54

- 1. De Autoriteit Financiële Markten kan een bestuurlijke boete opleggen ter zake van een overtreding van een voorschrift, gesteld bij of krachtens de artikelen 5, eerste lid, 6, derde lid, 14, 15, 18, 19, 20, eerste en derde lid, 21, 22, 23, 24 en 24a van deze wet en van artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.
- 2. De bestuurlijke boete komt toe aan de Autoriteit Financiële Markten.
- 3. Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Justitie, kan regels stellen ter zake van de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 55

1. Het bedrag van de bestuurlijke boete wordt bepaald bij algemene maatregel van bestuur, met dien verstande dat de boete voor een afzonderlijke overtreding ten hoogste € 900.000 bedraagt.
2. De algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, bepaalt bij elke daarin omschreven overtreding het bedrag van de deswege op te leggen bestuurlijke boete.
3. De Autoriteit Financiële Markten kan het bedrag van de bestuurlijke boete lager stellen dan in de algemene maatregel van bestuur is bepaald, indien het bedrag van de boete in een bepaald geval onevenredig hoog is.

Artikel 56

Degene jegens wie de Autoriteit Financiële Markten een handeling heeft verricht waaraan hij in redelijkheid de gevolgtrekking kan verbinden dat hij ervan wordt verdacht een overtreding te hebben begaan die met een bestuurlijke boete wordt bedreigd, is niet verplicht ter zake daarvan enige inlichting te verstrekken. Hij wordt hiervan in kennis gesteld alvorens hem om informatie wordt gevraagd.

Artikel 57

1. Indien de Autoriteit Financiële Markten voornemens is een bestuurlijke boete op te leggen, geeft zij de betrokkene daarvan kennis onder vermelding van de gronden waarop het voornemen berust.
2. In afwijking van afdeling 4.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht, stelt de Autoriteit Financiële Markten de betrokkene in de gelegenheid om naar keuze schriftelijk of mondeling zijn zienswijze naar voren te brengen voordat de bestuurlijke boete wordt opgelegd.

Artikel 61

1. De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete vervalt drie jaren na de dag waarop de overtreding is begaan.
2. De termijn, bedoeld in het eerste lid, wordt gestuit door de bekendmaking van de beschikking waarbij een bestuurlijke boete wordt opgelegd.

Artikel 67

1. De Autoriteit Financiële Markten maakt een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete ingevolge deze wet na bekendmaking openbaar, indien de bestuurlijke boete is opgelegd terzake overtreding van:
 - a. artikel 5, eerste lid, 14, 15, eerste lid, 16a, of 20, eerste of derde lid, of
 - b. artikel 8, derde lid, 11, eerste of vierde lid, 12, derde lid, 13, eerste of tweede lid, 15a, eerste of tweede lid, 17 tweede lid, 18 tweede lid, 20 eerste tot en met derde lid, 29, tweede lid, of 32, eerste lid, van het Besluit toezicht accountantsorganisaties, of

- c. een bepaling waarvan de overtreding bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 55, eerste lid, beboetbaar is gesteld met tariefnummer 3.

2. De openbaarmaking van het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete geschiedt niet eerder dan nadat vijf werkdagen zijn verstreken na de dag waarop het besluit aan de betrokken accountantsorganisatie bekend is gemaakt.

3. Indien wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt de openbaarmaking van het besluit opgeschort totdat er een uitspraak is van de voorzieningenrechter.

4. Indien de openbaarmaking van het besluit in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het door de Autoriteit Financiële Markten uit te oefenen toezicht op de naleving van deze wet blijft deze achterwege.

Artikel 68

Onverminderd artikel 67 maakt de Autoriteit Financiële Markten een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete ingevolge deze wet openbaar, nadat het rehtens onaanastbaar is geworden, tenzij de openbaarmaking van het besluit in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het door de toezichthouder uit te oefenen toezicht op de naleving van deze wet.

Artikel 71

1. Indien een verzoek om voorlopige voorziening als bedoeld in Titel 8.3 van de Algemene wet bestuursrecht is gedaan tegen een besluit als bedoeld in artikel 64, 67, eerste lid, of 69, eerste lid, vindt het onderzoek ter zitting plaats met gesloten deuren.

2. Indien de voorzieningenrechter een publicatieverbod van een besluit als bedoeld in artikel 64, 67, eerste lid, of 69, eerste lid, heeft opgelegd, vindt het horen van belanghebbenden terzake van het bezwaar niet in het openbaar plaats.

3. Indien de voorzieningenrechter een publicatieverbod van een besluit als bedoeld in artikel 64, 67, eerste lid, of 69, eerste lid, heeft opgelegd, en beroep wordt ingesteld tegen de beslissing op het bezwaar tegen dat besluit, vindt het onderzoek ter zitting plaats met gesloten deuren.

Besluit toezicht accountantsorganisaties

Artikel 8

1. Een accountantsorganisatie voert een beleid ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing.

2. Het stelsel van kwaliteitsbeheersing bevat procedures, beschrijvingen en standaarden als bedoeld in de artikelen 11, tweede lid, en 16, die ten doel hebben de naleving door de accountantsorganisatie te waarborgen van de bij en krachtens de artikelen 14 tot en met 24 van de wet gestelde regels.

3. De accountantsorganisatie legt het in het eerste lid bedoelde beleid en het stelsel van kwaliteitsbeheersing schriftelijk vast.

4. De accountantsorganisatie bewaart het stelsel van kwaliteitsbeheersing en de schriftelijke vastlegging van het beleid, bedoeld in het eerste lid gedurende ten minste zeven jaren nadat zij zijn vastgelegd.
5. De accountantsorganisatie deelt het in het eerste lid bedoelde beleid en het stelsel van kwaliteitsbeheersing mede aan haar medewerkers en maakt dit voor hen toegankelijk.

Artikel 19

1. De kwaliteitsbeoordeling wordt verricht door een kwaliteitsbeoordelaar.
2. Een kwaliteitsbeoordelaar is een registeraccountant of een Accountant-Administratieconsulent ten aanzien van wie in het accountantsregister een aantekening is geplaatst als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten die niet is betrokken bij de uitvoering van de wettelijke controle die hij beoordeelt.
3. De kwaliteitsbeoordeling heeft ten doel te beoordelen of de externe accountant in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen, zoals dat blijkt uit de door hem af te geven accountantsverklaring.
4. De kwaliteitsbeoordelaar betreft ten minste in zijn beoordeling:
 - a. de mondeling en schriftelijk door de desbetreffende externe accountant, al dan niet op verzoek van de kwaliteitsbeoordelaar, gegeven informatie;
 - b. de gecontroleerde financiële verantwoording;
 - c. de voornaamste bevindingen van de uitgevoerde controlewerkzaamheden en de uit deze bevindingen getrokken conclusies; en
 - d. het oordeel van de externe accountant, zoals dat blijkt uit de door hem af te geven accountantsverklaring.
5. De kwaliteitsbeoordeling van wettelijke controles die worden verricht bij organisaties van openbaar belang omvat ten minste een beoordeling van de volgende aspecten:
 - a. de onafhankelijkheid van de accountantsorganisatie en de externe accountant met betrekking tot de controlecliënt;
 - b. de belangrijke risico's die de externe accountant tijdens het uitvoeren van de wettelijke controle heeft gesignaleerd en de maatregelen die hij heeft genomen om deze risico's afdoende te beheersen;
 - c. de afwegingen die de externe accountant heeft gemaakt, in het bijzonder met betrekking tot het materieel belang en de belangrijke risico's, bedoeld in onderdeel b;
 - d. de ingevolge artikel 17 gevraagde adviezen en de verwerking daarvan;
 - e. de aard en de omvang van de gecorrigeerde en niet-gecorrigeerde afwijkingen in de financiële verantwoording die tijdens het uitvoeren van de wettelijke controle zijn gesignaleerd;
 - f. de onderwerpen die naar aanleiding van de uitgevoerde controle zijn besproken met het bestuur en het toezichthoudende orgaan van de controlecliënt, en indien van toepassing met derden; en
 - g. of de geselecteerde dossierstukken de werkzaamheden met betrekking tot belangrijke standpunten die de bij de controle betrokken medewerkers hebben ingenomen voldoende weergeven en of deze het oordeel

van de externe accountant, zoals dat blijkt uit de door hem af te geven accountantsverklaring, onderbouwen.

Artikel 20

1. Een accountantsorganisatie zorgt ervoor dat de kwaliteitsbeoordelaar de uitkomst van de kwaliteitsbeoordeling bespreekt met de externe accountant. De accountantsorganisatie stelt een door de kwaliteitsbeoordelaar en de externe accountant te volgen procedure vast in het geval zij geen overeenstemming bereiken over de uitkomst van de kwaliteitsbeoordeling.
2. De kwaliteitsbeoordeling is voltooid op het tijdstip waarop de uitkomst van de kwaliteitsbeoordeling, volgens een door de accountantsorganisatie vast te stellen procedure, is medegedeeld aan de persoon, bedoeld in artikel 23, eerste lid, of aan de personen die het dagelijks beleid van de accountantsorganisatie bepalen.
3. De accountantsorganisatie legt de uitkomst van de kwaliteitsbeoordeling vast, met inbegrip van de aan die uitkomst ten grondslag liggende overwegingen.

Artikel 21

Een accountantsorganisatie zorgt ervoor dat een externe accountant zijn accountantsverklaring niet eerder afgeeft dan nadat de kwaliteitsbeoordeling, voor zover deze is vereist ingevolge artikel 18, is voltooid.

Artikel 40

Het bedrag van de bestuurlijke boete, bedoeld in artikel 54, eerste lid, van de wet, wordt bepaald op de wijze, voorzien in de bijlage behorende bij dit besluit.

Bijlage bij het Besluit toezicht accountantsorganisaties

Artikel 1

1. Voor de overtredingen, genoemd in de in lid 2 opgenomen tabel, begaan na het tijdstip van inwerkingtreding van de wet, zijn de bedragen als volgt vastgesteld:

Tariefnummer: Bedrag (vast tarief):

1	€ 453
2	€ 907
3	€ 1 815
4	€ 5 445
5	€ 21 781
6	€ 87 125

2. De in het eerste lid bedoelde overtredingen en de daarbij behorende tariefnummers zijn:

Overtreding van voorschriften in het Besluit toezicht accountantsorganisaties, gesteld bij artikel:	Tariefnummer
8, eerste lid	6

Artikel 2

1. Indien een boete wordt opgelegd, is bij de vaststelling van de hoogte van de boete de volgende categorie-indeling van toepassing, met de daarbij behorende factor:

Categorie-indeling normgeadresseerden			
Categorie	Omzet wettelijke controles	Factor <i>Accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij OOB's</i>	Factor <i>Accountantsorganisaties die uitsluitend wettelijke controles verrichten bij niet-OOB's</i>
1	≥ € 100 miljoen	10	5
2	≥ € 10 miljoen , < € 100 miljoen	6	3
3	≥ € 1 miljoen , < € 10 miljoen	3	1,5
4	≥ € 0,5 miljoen , < € 1 miljoen	2	0,75
5	< € 0,5 miljoen	1	0,25

2. De boete wordt vastgesteld door het bedrag, bedoeld in artikel 1, te vermenigvuldigen met de factor behorende bij de categorie, bedoeld in het eerste lid.