Per koerier

Strikt vertrouwelijk
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 2 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 € 10.000 op te leggen wegens overtreding van art. 8 lid 2 van het Besluit toezicht accountantsorganisaties (Bta). De boete wordt opgelegd omdat het stelsel van kwaliteitsbeheersing van KPMG in de periode van 22 februari 2008 tot 15 december 2009 in onvoldoende mate procedures, beschrijvingen en standaarden bevatte ten aanzien van de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling. De procedures, beschrijvingen en standaarden waren bovendien op onderdelen niet eenduidig en niet consistent. De procedures, beschrijvingen en standaarden hadden in de genoemde periode zodoende niet ten doel de naleving door KPMG te waarborgen van specifieke bepalingen in het Bta die zien op de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling.

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.

Daarnaast is per 1 augustus 2009 het nieuwe boetestelsel financiële wetgeving ingevoerd. Omdat de geconstateerde overtreding voor deze datum plaatsvond of is begonnen, blijft het recht van toepassing zoals dat gold voor de inwerkingtreding van dit stelsel.

Met inwerkingtreding van de Vierde tranche Awb 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. Onder het nieuwe boetestelsel financiële wetgeving geldt een lager boetetarief dan het boetetarief dat gold ten tijde van de geconstateerde relevante feiten. Bij de vaststelling van de hoogte van de boete gaat de AFM daarom uit van het boetebedrag dat volgt uit het (voor KPMG gunstigere) nieuwe boetestelsel financiële wetgeving.

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 gedoeld 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.

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:*
(...)

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

- *Het doen plaatsvinden van een kwaliteitsbeoordeling in overeenstemming met de artikelen 18 tot 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 de artikelen 18 tot en met 21 van het Besluit toezicht accountantsorganisaties*

(...)." In de vergunningbrief is aangegeven dat als de door KPMG te treffen maatregelen naar het oordeel van de AFM uitblijven, de AFM handhavend kan optreden.

2.3.2. KPMG hanteerde in de periode van 1 januari 2008 tot 15 december 2009 voor de OKB de volgende twee documenten:

1. De 'Nederlandse Professional Practices Letter 2006-002"[3] (NPPL) waarin de procedures ten aanzien van de uitvoering van een OKB zijn uitgewerkt;
2. Het EQCRP Completion Document.

2.3.3. De NPPL somt de werkzaamheden op die de OKB-er moet verrichten. Deze opsomming is vrijwel identiek aan de opsomming van de aspecten die een kwaliteitsbeoordelaar conform art. 19, vijfde lid, Bta dient te betrekken in zijn beoordeling.

2.3.4. KPMG heeft in de laatste twee maanden van 2007, als onderdeel van het programma 'Kwaliteit en Compliance', een verplichte training gegeven voor alle externe accountants die als OKB-er kunnen optreden (OKB-training). De doelstelling van de OKB-training is onder meer "*Behandelen van onze interne kwaliteitsvoorschriften omtrent Engagement Quality Control Review, zodat er geen onduidelijkheid bestaat over welke werkzaamheden de EQCRP moet verrichten, wanneer en waarom.*" 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 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.*"

2.3.5. Blijkens het cursusmateriaal van de OKB-training, zijn in de OKB-training eisen opgenomen die niet zijn opgenomen in de NPPL of het EQCRP Completion Document. Zo blijkt uit het cursusmateriaal van de OKB-training dat – ten opzichte van de NPPL en het EQCRP Completion Document – onder meer aanvullende eisen worden gesteld aan het documenteren van de OKB in het controledossier. Pagina 25 ('Slide 25') van de presentatie die op de OKB-training is gegeven bevat onder de kop "*Documentatie van de EQCR*" een overzicht van de informatie die minimaal zelfstandig uit het dossier moet blijken:

"***Onder andere:***

- *dat de engagement quality control review is uitgevoerd*

[3] In het onderzoek is de toen geldende NPPL 2006-002, versie 1.7 van 20 september 2007 gehanteerd. Tijdens het onderzoek heeft de AFM eveneens NPPL 2006-002 versie 1.7 van februari 2008 ontvangen. Deze interne standaard was voorgelegd aan het management team van het Department of Professional Practise (DPP) van KPMG, maar nog niet definitief vastgesteld.

- *dat de engagement quality control review werd afgerond voordat de rapportage of verklaring is gedateerd*
- *dat er geen niet-opgeloste zaken zijn*
- *vastleggingen van de overwegingen en conclusies van de EQCRP*
- *aanpassingen naar aanleiding van op- en aanmerkingen van de EQCRP*"

Het laatste punt van deze opsomming bepaalt dat de 'aanpassingen naar aanleiding van op- en aanmerkingen van de EQCRP' zelfstandig uit het dossier dienen te blijken. Dit voorschrift, dat ziet op het documenteren van de OKB in het controledossier, is niet opgenomen in de NPPL en blijkt evenmin uit het EQCRP Completion Document.

2.3.6. Pagina 26 van de presentatie bevat voorts (onder dezelfde kop 'Documentatie van de EQCR') informatie over de vraag wie welke gegevens moet vastleggen. Daaruit blijkt dat de EP[4] onder meer de volgende informatie dient vast te leggen:

"***Onder andere***
- *Notities inzake planning en afstemming*
- *Notities van besprekingen en overleg*
- *Opvolging van vragen en bevindingen van de EQCRP*
- *Dat er geen niet-opgeloste zaken zijn*
- *Vastlegging van de overwegingen en conclusies van de EQCRP*
- *Aanpassingen naar aanleiding van op- en aanmerkingen van de EQCRP*"

Deze opsomming van door de EP vast te leggen gegevens staat niet in de NPPL en blijkt evenmin uit het EQCRP Completion Document.

2.3.7. Pagina 14 van de presentatie heeft de kop "*Rolverdeling tussen Engagement Partner en Engagement Quality Control Review Partner*". De pagina vermeldt het volgende:

"*De engagement partner heeft voornamelijk een brengplicht richting de EQCRP. Hij moet ervoor zorgen dat een EQCRP wordt ingeschakeld en wordt geïnformeerd. De EQCRP daarentegen heeft een haalplicht als hij vermoedt dat de EP niet brengt. De EQCRP kan niet op 'zijn/haar lauweren rusten' en zijn/haar 'handen wassen in onschuld' als de EP niet over de brug komt met documentatie of informatie. Hij moet dan gaan halen!*"

2.3.8. In de reactie van KPMG van 17 februari 2010 op het conceptrapport van de AFM van 23 december 2009 geeft KPMG op dit punt onder meer het volgende aan[5]: "*Daarbij geldt dat een externe accountant de relevante documenten aan de EQCRP dient te verstrekken en de EQCRP aanvullende documenten of informatie dient op te vragen als de omstandigheden daartoe aanleiding geven.*"

[4] KPMG hanteert 2 functies – de LAEP (Lead Audit Engagement Partner) en de EP (Engagement Partner) – die wisselend de rol van externe accountant vervullen.
[5] De betreffende reactie is weergegeven op pagina 6 van bijlage 2 bij de brief van 17 februari 2010.

2.3.9. De NPPL vermeldt in paragraaf 3.3.2.2 ("*Werkzaamheden van de EQCRP*") over de betrokkenheid van de OKB-er: "*De EQCRP dient betrokken te zijn bij het planningproces van de opdracht en gedurende de gehele periode van uitvoering en rapportering over de werkzaamheden. De mate van betrokkenheid is afhankelijk van de aard van de opdracht.*" In de NPPL is deze betrokkenheid niet nader uitgewerkt per fase van het controleproces. De NPPL vermeldt in paragraaf 3.3.2.3 ("*Assurance en daaraan verwante opdrachten*") dat de OKB-er bij een assurance- of daaraan verwante opdracht[6] in ieder geval in zijn beoordeling betrekt "*de standpunten die de engagement partner heeft ingenomen, in het bijzonder met betrekking tot materieel belang en de belangrijkste risico's*". In de presentatie staat uitgebreid beschreven dat de OKB-er ten aanzien van de planning in het bijzonder aandacht moet besteden aan de standpunten die de EP heeft ingenomen over het materieel belang en de belangrijke risico's. In de presentatie worden in vergelijking met de NPPL in ieder geval de volgende aanvullende eisen genoemd:

- "*De EQCRP dient de audit documentation ten aanzien van significant risks te reviewen. (...) Omdat hierover geen voorschriften uitgebracht zijn is dit niet op de slide opgenomen maar wij willen dit wel even meegeven.*" (p. 18 van de presentatie);

- "*In de rapporteringfase dient de engagement partner (wederom) met de EQCRP te communiceren over bevindingen ten aanzien van significant risks, vorenstaande zaken en andere 'significant issues', en moet communiceren over vragen / opmerkingen welke de EQCRP had/heeft over de uitgevoerde werkzaamheden, bevindingen en getrokken conclusies. Tevens dient overleg plaats te vinden over de invloed van bevindingen en conclusies op de concept-KPMG-rapportage.*" (p. 19 van de presentatie);

- "*De EQCRP dient de audit documentation ten aanzien van significant risks te reviewen. Deze review kan tijdens de fase opdrachtuitvoering of de fase rapportering plaatsvinden. Hierover zijn geen voorschriften uitgebracht.*" (p. 19 van de presentatie);

- "*De EQCRP dient minimaal vast te stellen dat de bevindingen ten aanzien van de significant risks voldoende in de concept-KPMG-rapportage tot uitdrukking komen.*" (p. 19 van de presentatie);

- "*De EP moet de EQCRP <u>minimaal</u> de op de slide genoemde documenten / stukken laten beoordelen. Laten beoordelen betekent óók laten aftekenen om betrokkenheid van de EQCRP in het dossier duidelijk te maken (onder vermelding van mm/dd/jj). De aandacht van de EQCRP dient met name gericht te zijn op "significant risks, significant issues and findings en conclusions they have reached, including conclusions in formulating the audit report" en dient uiteraard voornamelijk gefocust te zijn op de oorzaak waarom een engagement een high risk predicaat heeft gekregen. Daar wordt namelijk voornamelijk door KPMG het risico gelopen en moet de EQCRP betrokkenheid voornamelijk betrekking op hebben.*" (p. 20 van de presentatie);

- "*De beoordeling van genoemde stukken in het opdrachtdossier is erop gericht vast te stellen dat bevindingen en conclusies ten aanzien van significant risks, vorenstaande zaken en andere 'significant issues' voldoende zijn besproken tussen engagement partner en EQCRP, bevredigend zijn afgewikkeld en er geen belangrijke*

[6] Hieronder vallen (onder meer) de wettelijke controles waarvoor het Bta een OKB verplicht stelt.

punten meer open staan. Tevens kan de EQCRP zo vaststellen dat de implementatie van consulten van DPP daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en waar nodig DPP consulten zijn aangevraagd." (p. 20 van de presentatie).

2.3.10. De NPPL schrijft voor dat het EQCRP Completion Document na afronding dient te worden getekend door de OKB-er. Op pagina 8 van de NPPL wordt in dat kader vermeld: "*Indien sprake is van een wettelijke controle met een hoog risicoprofiel dient door de EQCRP een melding plaats te vinden aan de Compliance Officer van KPMG.*" en "*De melding vindt plaats door het toesturen van een kopie van het volledig ingevulde en getekende EQCRP Completion Document aan de Compliance Officer*". Het EQCRP Completion Document schrijft voor dat de OKB-er en de LAEP (zie hiervoor noot 5) hun naam vermelden onderaan het formulier. Noch het EQCRP Completion Document noch de NPPL bevatten de eis dat het EQCRP Completion Document door zowel de externe accountant als de OKB-er worden getekend, of bevatten een eenduidige procedure of beschrijving op dat punt.

2.3.11. Noch de NPPL noch het EQCRP Completion Document beschrijven of de EP of de LAEP als externe accountant moeten worden beschouwd. In de NPPL wordt zowel de EP als de LAEP als rol onderscheiden. In de NPPL staat dat de LAEP verzocht wordt om het vermoedelijke moment van afgifte van de accountantsverklaring in een vroeg stadium aan de Compliance Officer door te geven ('Samenvatting' in NPPL, p. 2). Het EQCRP Completion Document schrijft voor dat de OKB-er en de LAEP hun naam vermelden onderaan het formulier. Op pagina 3 van het EQCRP Completion Document wordt gerefereerd aan het bediscussiëren door de OKB-er van relevante controle-informatie uit het controledossier met de EP. In de OKB-training wordt uitsluitend gesproken over de EP en zijn rol in de beoordeling. De eventuele rol van de LAEP komt in dit materiaal niet ter sprake.

2.3.12. In het EQCRP Completion Document is bepaald dat de OKB-er moet verklaren dat hij enkele conceptdocumenten heeft beoordeeld en dat hij tevens de betreffende conceptdocumenten in het controledossier heeft geparafeerd. Dit betreft de "*Draft financial statements*", "*Draft directors' report*", "*Draft other information*" en het "*Draft auditors' report*". De NPPL 2006-003 die ziet op het "*Bewaren, opslaan en verwijderen van KPMG working papers*" bepaalt onder meer dat concepten van working papers niet mogen worden bewaard tenzij deze betrekking hebben op een essentieel onderdeel van de opdracht en in tegenspraak zijn met definitieve conclusies.

3. Beoordeling

3.1. Wettelijk kader

3.1.1. 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 gedoeld 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."[7]

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 betrouwbaarheid[8] en deskundigheid[9] van dagelijks beleidsbepalers, de onafhankelijkheid van de accountantsorganisatie[10], de beheerste en integere bedrijfsvoering van de accountantsorganisatie[11], de uitvoering van wettelijke controles bij OOB's[12], de aanvaarding of continuering van opdrachten[13], de cliëntenadministratie[14], geheimhouding[15], incidenten[16], de inrichting van controledossiers[17], en de uitvoering en kwaliteitsbeoordeling van wettelijke controles.[18]

3.1.3. Op het punt van het wettelijk kader brengt KPMG in haar zienswijze het volgende naar voren. Volgens KPMG wordt de inhoud van de procedures, beschrijvingen en standaarden niet door art. 8 lid 2 Bta bepaald, maar door de desbetreffende wettelijke bepalingen waarop de procedures, beschrijvingen en standaarden betrekking hebben (onderdeel III.27 van de zienswijze). In dat kader merkt de AFM op dat de procedures, beschrijvingen en

---

[7] TK 2003-2004, 29 658, nr. 3, p. 20.
[8] 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).
[9] Zie art. 16 Wta. .
[10] Zie art. 19 Wta.
[11] Zie art. 21 Wta.
[12] Zie artt. 23 t/m 24a Wta.
[13] Zie artt. 12 en 13 Bta.
[14] Zie art. 10 Bta.
[15] Zie art. 20 Wta.
[16] Zie hoofdstuk 7 Bta.
[17] Zie art. 11 Bta.
[18] Zie § 5 Bta.

2011-0224

standaarden op grond van art. 8 lid 2 Bta ten doel moeten hebben om de naleving door de accountantsorganisatie te waarborgen van de betreffende wettelijke regels. Daarmee is duidelijk dat art. 8 lid 2 Bta wel degelijk een specifieke verplichting bevat die ziet op de inhoud van de betreffende procedures, beschrijvingen en standaarden.

3.2. Beoordeling feiten

3.2.1. Op basis van de feiten als weergegeven in paragraaf 2.3 komt de AFM tot de conclusie dat het stelsel van kwaliteitsbeheersing van KPMG in de periode van 1 januari 2008 tot 15 december 2009 in onvoldoende mate procedures, beschrijvingen en standaarden bevatte ten aanzien van de OKB. De procedures, beschrijvingen en standaarden waren bovendien op onderdelen niet eenduidig en niet consistent. De procedures, beschrijvingen en standaarden hadden naar het oordeel van de AFM zodoende niet ten doel de naleving door KPMG te waarborgen van specifieke bepalingen in het Bta die zien op de OKB. De AFM licht dit hieronder toe.

Voor het uitvoeren van een OKB gebruikt KPMG twee documenten, de NPPL en het EQCRP Completion Document. Voorafgaand aan vergunningverlening heeft de AFM mondeling aan KPMG bericht dat de documenten die KPMG gebruikte niet voldeden. In de vergunningbrief is om die reden de volgende passage opgenomen:

"*Bij deze vergunningverlening veronderstelt de AFM dat KPMG Accountants N.V. zo spoedig mogelijk de volgende maatregelen treft:*
(...)
- *Het doen plaatsvinden van een kwaliteitsbeoordeling in overeenstemming met de artikelen 18 tot en met 21 van het Besluit toezicht accountantsorganisaties (...).*"

3.2.2. Kort na vergunningverlening, in de maanden november en december 2007 is bij KPMG een verplichte training gegeven voor alle externe accountants die als OKB'er kunnen optreden. Met de cursus werd beoogd om duidelijkheid te scheppen over de werkzaamheden die de OKB-ers moesten verrichten. De doelstelling van de training was onder meer: "*Behandelen van onze interne kwaliteitsvoorschriften omtrent Engagement Quality Control Review, zodat er geen onduidelijkheid bestaat over welke werkzaamheden de EQCRP moet verrichten, wanneer en waarom.*" De cursus is aanleiding geweest tot het opstellen van een inventarisatie van redenen van 24 december 2007 "*waardoor de EQCR-procedure niet goed loopt*". De inventarisatie 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 is in de inventarisatie de volgende door de betrokken OKB-ers genoemde belemmering opgenomen:

"*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.*"

2011-0021-2211

3.2.3. De door KPMG voor de OKB gebruikte documenten moeten op grond van art. 8 lid 2 Bta ten doel hebben om de naleving te waarborgen van (onder meer) verplichtingen die zien op de OKB. Dit betreft mede de verplichtingen als neergelegd in de art. 19 leden 4 en 5 en art. 20 leden 1 en 3 Bta.

3.2.4. In art. 19 lid 4 Bta is bepaald dat de OKB-er ten minste in zijn beoordeling betrekt:

a. de mondeling en schriftelijk door de desbetreffende externe accountant, al dan niet op verzoek van de OKB-er, 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.

3.2.5. In art. 19 lid 5 Bta is bepaald dat de OKB van wettelijke controles die worden verricht bij OOB's ten minste een beoordeling bevat 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 art. 17 Bta 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.

3.2.6. Voorts dient de accountantsorganisatie op grond van art. 20 lid 1 Bta er zorg voor te dragen dat de OKB-er de uitkomst van de OKB bespreekt met de externe accountant. De accountantsorganisatie dient een procedure vast te stellen die de OKB-er en de externe accountant moeten volgen, wanneer zij geen overeenkomst bereiken over de uitkomst van de OKB. Art. 20 lid 3 Bta bevat daarnaast een vastleggingsverplichting. Op grond van dit artikel legt de accountantsorganisatie de uitkomst van de kwaliteitsbeoordeling vast, met inbegrip van de aan die uitkomst ten grondslag liggende overwegingen.

3.2.7. De door de accountantsorganisatie vast te stellen procedures, beschrijvingen en standaarden hebben het doel om de vertaling te maken van deze wettelijke normen naar documenten voor praktijkgebruik. De documenten moeten er toe leiden dat de gebruiker door middel van het betreffende document alle noodzakelijke stappen neemt, zowel inhoudelijk als op het punt van de vereiste vastlegging. De documenten dienen daartoe concrete instructies te bevatten zodat bij de externe accountant en de OKB-er duidelijkheid bestaat over de concrete te verrichten

handelingen. De documenten faciliteren op die wijze dat de relevante wettelijk normen in acht worden genomen bij de uitvoering van de OKB. De AFM verwijst in dit kader ook naar de wetstoelichting opgenomen in paragraaf 3.1.1, waar enerzijds wordt gerefereerd aan het kwaliteitsoogmerk "*... het begrip «stelsel van kwaliteitsbeheersing» doelt 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.*", en anderzijds aan de mogelijkheid van reconstructie: "*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.*"

3.2.8. De door KPMG gehanteerde NPPL en het EQCRP Completion Document konden deze beoogde doelen niet in voldoende mate dienen. De enkele omstandigheden dat de door KPMG opgezette OKB-training instructies bevatte die niet in de NPPL of het EQCRP Completion Document waren opgenomen, dat de OKB-partners naar aanleiding van de OKB-training hebben "*opgemerkt dat het hen onduidelijk is hoe ver (diepgang en reikwijdte) hun beoordelingswerkzaamheden moeten gaan*" en dat zij hebben verzocht om "*in de komende NPPL meer aandacht te schenken aan de specifieke werkzaamheden die een EQCR-partner moet verrichten*" maken reeds duidelijk dat geen sprake was van documenten die voldeden voor praktijkgebruik. Daarbij is voorts van belang dat KPMG in het kader van het onderzoek heeft onderstreept dat de instructies als gegeven tijdens de OKB-training geen deel uitmaakten van het stelsel van kwaliteitsbeheersing (en door de OKB-ers dus ook niet behoefden te worden gevolgd). Alleen de NPPL en het EQCRP Completion Document vormden volgens KPMG de beoogde neerslag van de relevante OKB-normen. Ook in haar zienswijze maakt KPMG dit zeer duidelijk.[19]

3.2.9. In de hierna volgende paragrafen licht de AFM toe waarom zij van oordeel is dat de in de training opgenomen instructies wel degelijk deel uit dienden te maken van de OKB-documenten (paragrafen 3.2.10 tot en met 3.2.18), en waarom de NPPL en het EQCRP Completion Document op onderdelen niet eenduidig en niet consistent waren paragrafen (3.2.19 tot en met 3.2.23).

Aanvullende instructies in de OKB-training

3.2.10. Pagina 25 van de presentatie die op de OKB-training is gegeven bevat onder meer de instructie dat zelfstandig uit het controledossier moet blijken of sprake is van 'aanpassingen naar aanleiding van op- en aanmerkingen van de OKB-er'. Dit voorschrift is niet opgenomen in de NPPL en blijkt evenmin uit het EQCRP Completion Document. Daarnaast bevat pagina 26 van de presentatie informatie over de vraag wie welke gegevens moet vastleggen. Daaruit blijkt dat de EP onder meer de volgende informatie dient vast te leggen:

[19] De AFM verwijst naar de volgende passages uit de zienswijze van KPMG: "*De EQCR-training maakt geen deel uit van het normenkader.*" (p. 32 van de zienswijze, noot 16); "*Als KPMG zou hebben gemeend dat de cursus een onderdeel was van de interne richtsnoeren voor de EQCR, dan had zij dat uiteraard met zoveel woorden duidelijk gemaakt in het cursusmateriaal, in de interne regelgeving en op de intranetsite. KPMG heeft geen van deze acties genomen.*" (onderdeel IV.19 van de zienswijze); "*KPMG heeft reeds eerder uitgebreid aangegeven dat de in 2007 georganiseerde EQCR-training geen onderdeel is van het stelsel van kwaliteitsbeheersing (zie nrs. IV.16-20).*" (onderdeel VII.31 van de zienswijze).

"***Onder andere***

- *Notities inzake planning en afstemming*
- *Notities van besprekingen en overleg*
- *Opvolging van vragen en bevindingen van de EQCRP*
- *Dat er geen niet-opgeloste zaken zijn*
- *Vastlegging van de overwegingen en conclusies van de EQCRP*
- *Aanpassingen naar aanleiding van op- en aanmerkingen van de EQCRP*"

3.2.11. Deze opsomming van door de EP vast te leggen gegevens staat niet in de NPPL en blijkt evenmin uit het EQCRP Completion Document.

3.2.12. Op grond van art. 19 lid 5 onder g Bta dient de OKB-er te beoordelen 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. De instructie dat uit het controledossier zelfstandig moet blijken van 'aanpassingen naar aanleiding van op- en aanmerkingen van de OKB-er' vormt naar het oordeel van de AFM een onmiskenbare invulling van art. 19 lid 5 onder g Bta. Indien de OKB-er meent dat de dossierstukken de werkzaamheden met betrekking tot belangrijke standpunten onvoldoende weergeven, zal dit naar voren komen door 'aanpassingen naar aanleiding van op- en aanmerkingen van de OKB-er'. KPMG verwijst in haar zienswijze naar passages in de NPPL en het EQCRP Completion Document, die vereisen dat wordt vermeld "*significant issues discussed and their resolution*" en hoe daaraan "*follow-up*" is gegeven (onderdeel IV.22 van de zienswijze). In dat kader merkt de AFM op dat de instructie dat uit het controledossier zelfstandig moet blijken van aanpassingen naar aanleiding van op- en aanmerkingen van de OKB-er, die past binnen de wettelijk vereiste beoordeling of dossierstukken de werkzaamheden met betrekking tot belangrijke standpunten voldoende weergeven, breder is. De belangrijke standpunten hoeven niet alleen te zien op 'significant issues', maar kunnen bijvoorbeeld ook zien op belangrijke uitgangspunten die bij de planning van de controle worden vastgelegd. De instructie in de presentatie heeft derhalve een breder bereik dan de passages waarnaar KPMG verwijst.

3.2.13. De in paragraaf 3.2.10 weergegeven instructie om informatie vast te leggen als aangegeven in het citaat, is voorts een invulling van art. 20 lid 3 Bta. Op grond van dat artikellid legt de accountantsorganisatie de uitkomst van de OKB vast, met inbegrip van de aan die uitkomst ten grondslag liggende overwegingen.

3.2.14. Naast deze in de NPPL en het EQCRP Completion Document ontbrekende informatie, wijst de AFM op het volgende. Pagina 14 van de presentatie vermeldt over de brengplicht van externe accountant en de haalplicht van de OKB-er:

"*De engagement partner heeft voornamelijk een brengplicht richting de EQCRP. Hij moet ervoor zorgen dat een EQCRP wordt ingeschakeld en wordt geïnformeerd. De EQCRP daarentegen heeft een haalplicht als hij vermoedt dat de EP niet brengt. De EQCRP kan niet op 'zijn/haar lauweren rusten' en zijn/haar 'handen wassen in onschuld' als de EP niet over de brug komt met documentatie of informatie. Hij moet dan gaan halen!*"

2014-0202-82

3.2.15. In de reactie van KPMG van 17 februari 2010 op het conceptrapport van de AFM van 23 december 2009 geeft KPMG, in lijn hiermee, het volgende aan[20]: "*Daarbij geldt dat een externe accountant de relevante documenten aan de EQCRP dient te verstrekken en de EQCRP aanvullende documenten of informatie dient op te vragen als de omstandigheden daartoe aanleiding geven.*" De NPPL of het EQCRP Completion Document bevatten niet een instructie met de strekking van de passage als opgenomen in de presentatie.

3.2.16. Het spreekt vanzelf dat alleen een goede uitvoering kan worden gegeven aan de OKB als er in algemene zin duidelijkheid bestaat tussen de OKB-er en de externe accountant over de haal- en brengplicht van informatie. Uit de gesprekken die de AFM voerde met OKB-ers in het kader van de dossieronderzoeken, bleek dat OKB-ers van mening zijn dat er geen sprake is van een haalplicht. De AFM heeft in haar dossieronderzoek vastgesteld dat bijvoorbeeld de OKB-er van de wettelijke controle van [redacted] ([redacted]), afgezien van de door het engagement team aangereikte documenten, geen andere documenten uit het controledossier heeft beoordeeld. Naast de voorgeschreven informatie in het EQCRP Completion Document heeft de OKB-er geen dan wel zeer beperkt controle-informatie in zijn beoordeling betrokken. Bij [redacted] is sprake van bijzondere of significante risico's 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. Er kan bij de invulling van die beoordeling door de OKB-er, geen sprake van zijn dat er onduidelijkheid bestaat of hij zich kan beperken tot de aangeleverde informatie, of dat hij waar nodig is navraag moet doen naar aanvullende informatie. Het opnemen van een instructie over de haal- en brengplicht van de OKB-er en de externe accountant is een basisvereiste. Wanneer een dergelijke instructie ontbreekt, neemt de accountantsorganisatie het onnodige (en eenvoudig te voorkomen) risico dat de OKB door een gebrek aan informatie onjuiste en onterechte conclusies bevat ten aanzien van de op grond van art. 19 leden 4 en 5 Bta te beoordelen aspecten. In haar zienswijze verwijst KPMG naar de instructie in de NPPL op basis waarvan de OKB-er kennis dient te nemen van een aantal dossierstukken, waaronder: "*andere dossierstukken, voor zover de EQCRP dit noodzakelijk oordeelt*" (onderdeel IV.23 van de zienswijze). In het licht van hetgeen hiervoor is weergegeven, is duidelijk dat een dergelijke instructie niet volstaat. Duidelijk moet zijn dat er geen sprake is van een vrijblijvende beoordeling. Als de omstandigheden daar aanleiding toe geven moet de OKB-er de plicht hebben om te gaan halen. KPMG merkt in dit kader voorts het volgende op: "*Daarbij kan uiteraard in het midden blijven of deze documenten vervolgens (moeten) worden "gehaald" of "gebracht".*" (onderdeel IV.24 van de zienswijze) Het is juist dit 'in het midden blijven' dat het risico als door de AFM hiervoor genoemd, met zich brengt. Gezien het belang van een OKB kan daar geen sprake van zijn.

3.2.17. In de presentatie worden ook verschillende instructies gegeven op het punt van de belangrijke risico's. De presentatie bevat de volgende instructies:

- "*De EQCRP dient de audit documentation ten aanzien van significant risks te reviewen. (...) Omdat hierover geen voorschriften uitgebracht zijn is dit niet op de slide opgenomen maar wij willen dit wel even meegeven.*" (p. 18);

[20] De betreffende reactie is weergegeven op pagina 6 van bijlage 2 bij de brief van 17 februari 2010.

2011-0026

- *"In de rapporteringfase dient de engagement partner (wederom) met de EQCRP te communiceren over bevindingen ten aanzien van significant risks, vorenstaande zaken en andere 'significant issues', en moet communiceren over vragen / opmerkingen welke de EQCRP had/heeft over de uitgevoerde werkzaamheden, bevindingen en getrokken conclusies. Tevens dient overleg plaats te vinden over de invloed van bevindingen en conclusies op de concept-KPMG-rapportage."* (p. 19);

- *"De EQCRP dient de audit documentation ten aanzien van significant risks te reviewen. Deze review kan tijdens de fase opdrachtuitvoering of de fase rapportering plaatsvinden. Hierover zijn geen voorschriften uitgebracht."* (p. 19);

- *"De EQCRP dient minimaal vast te stellen dat de bevindingen ten aanzien van de significant risks voldoende in de concept-KPMG-rapportage tot uitdrukking komen."* (p. 19);

- *"De EP moet de EQCRP minimaal de op de slide genoemde documenten / stukken laten beoordelen. Laten beoordelen betekent óók laten aftekenen om betrokkenheid van de EQCRP in het dossier duidelijk te maken (onder vermelding van mm/dd/jj). De aandacht van de EQCRP dient met name gericht te zijn op "significant risks, significant issues and findings en conclusions they have reached, including conclusions in formulating the audit report" en dient uiteraard voornamelijk gefocust te zijn op de oorzaak waarom een engagement een high risk predicaat heeft gekregen. Daar wordt namelijk voornamelijk door KPMG het risico gelopen en moet de EQCRP betrokkenheid voornamelijk betrekking op hebben."* (p. 20);

- *"De beoordeling van genoemde stukken in het opdrachtdossier is erop gericht vast te stellen dat bevindingen en conclusies ten aanzien van significant risks, vorenstaande zaken en andere 'significant issues' voldoende zijn besproken tussen engagement partner en EQCRP, bevredigend zijn afgewikkeld en er geen belangrijke punten meer open staan. Tevens kan de EQCRP zo vaststellen dat de implementatie van consulten van DPP daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en waar nodig DPP consulten zijn aangevraagd."* (p. 20).

3.2.18. De NPPL vermeldt in zijn algemeenheid over de betrokkenheid van de OKB-er: "*De EQCRP dient betrokken te zijn bij het planningproces van de opdracht en gedurende de gehele periode van uitvoering en rapportering over de werkzaamheden. De mate van betrokkenheid is afhankelijk van de aard van de opdracht.*" Deze betrokkenheid is in de NPPL niet nader uitgewerkt per fase van het controleproces. Op het punt van het materieel belang is de instructie in de NPPL beperkt tot het vereiste dat de OKB-er in ieder geval in zijn beoordeling betrekt "*de standpunten die de engagement partner heeft ingenomen, in het bijzonder met betrekking tot materieel belang en de belangrijkste risico's*". Art. 19 lid 4 onder c Bta schrijft voor dat de OKB-er ten minste beoordeelt: 'de voornaamste bevindingen van de uitgevoerde controlewerkzaamheden en de uit deze bevindingen getrokken conclusies'. Daarnaast schrijft art. 19 lid 5 onder b en c Bta voor dat de OKB-er ten minste beoordeelt: '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' en 'de afwegingen die de externe accountant heeft gemaakt, in het bijzonder met betrekking tot het materieel belang en de belangrijke risico's'. Vastgesteld kan worden dat de instructie in de NPPL beperkter is dan de omschrijving in art. 19 lid 4 onder c en lid 5 onder b en c Bta. Daarnaast geldt dat de hiervoor in paragraaf 3.2.17 weergegeven instructies als opgenomen in de presentatie juist passen binnen het kader van art. 19 lid 4 onder c en lid 5 onder b en c Bta, en

2013-0213-0013

verder gaan dan de in de NPPL opgenomen instructie. De in de presentatie opgenomen instructies zijn voorbeelden van een praktische invulling van de algemene omschrijvingen in art. 19 lid 4 onder c en lid 5 onder b en c Bta. De instructies hadden dan ook deel moeten uitmaken van de procedures, beschrijvingen en standaarden die KPMG gebruikt voor de OKB. De AFM verwijst op dit punt ook naar de geconstateerde overtredingen van art. 19 Bta op het punt van de significante risico's, als opgenomen in de paragrafen 3.3.10 en 3.3.14 van dit besluit.

NPPL en EQCRP Completion Document op onderdelen niet eenduidig en niet consistent

Ondertekening van het EQCRP Completion Document

3.2.19. Op grond van art. 20 lid 1 Bta dient een accountantsorganisatie er zorg voor te dragen dat de OKB-er en de externe accountant de uitkomst van de OKB bespreken. Voor de gevallen waarin zij geen overeenstemming bereiken, schrijft het artikellid voor dat een nadere procedure dient te worden vastgesteld. Om duidelijk te kunnen maken of er in het betreffende geval nu wel of geen overeenstemming tussen de OKB-er en de externe accountant is bereikt, is vanzelfsprekend van belang dat dit uit de gebruikte documenten blijkt. Art. 20 lid 3 Bta verplicht ook tot die vastlegging. De overeenstemming kan worden afgeleid uit ondertekening door zowel de OKB-er als de externe accountant van het EQCRP Completion Document. Dat de instructie bestaat om bij overeenstemming het EQCRP Completion Document te ondertekenen, lijkt ook te kunnen worden afgeleid uit het EQCRP Completion Document zelf. De melding van de afronding van de OKB aan de Compliance Officer dient volgens het document plaats te vinden: "... *door het toesturen van een kopie van het volledig ingevulde en getekende EQCRP Completion Document aan de Compliance Officer*". Anderzijds bevat het EQCRP Completion Document niet een kader voor ondertekening. Het formulier bevat alleen de instructie en een kader om de naam van de OKB-er en de LAEP op te nemen. In de praktijk wordt het document wisselend ingevuld. Bij [redacted] was de naam van de LAEP niet ingevuld, en de naam van de OKB-er opgenomen, geen van beide getekend. Bij [redacted] ontbrak eveneens de naam en de handtekening van de LAEP. Bij [redacted] waren alleen de namen van de LAEP en de OKB-er opgenomen, zonder ondertekening. De AFM concludeert dat noch het EQCRP Completion Document noch de NPPL de eis bevatten dat het EQCRP Completion Document door zowel de externe accountant als de OKB-er wordt ondertekend, of een eenduidige procedure of beschrijving op dat punt bevatten. De opzet van de NPPL en het EQCRP Completion Document leiden er derhalve niet toe dat wanneer de OKB-er en de externe accountant overeenstemming bereiken over de uitkomst van de OKB, dit (door ondertekening) ontegenzeggelijk uit de documenten blijkt.

3.2.20. In haar reactie op het conceptrapport van de AFM van 23 december 2009 geeft KPMG aan dat de OKB-er, door parafering van de van toepassing zijnde vakken op het EQCRP Completion Document, het document ook heeft getekend. Afgezien van het gegeven dat het EQCRP Completion Document in algemene zin aangeeft dat het document dient te worden getekend en dus niet verwijst naar ondertekening door alleen de OKB-er, meent de AFM dat parafering bij een specifiek veld in het document uitsluitend betekent dat de OKB-er (na het verrichten van de betreffende beoordeling en het opnemen van de relevante overwegingen) de betreffende stap heeft doorlopen. Als alle parafen zijn gezet heeft de OKB-er alle voorgeschreven stappen genomen. Een volgend punt is dat de OKB-er en de externe accountant de uitkomst van de OKB bespreken. Wanneer overeenstemming over de uitkomst is bereikt, en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen zijn opgenomen, blijkt de overeenstemming uit de ondertekening van het formulier door zowel de OKB-er als de externe accountant. De

uitkomst van de OKB wordt vervolgens medegedeeld aan de Compliance Officer, door toezending van het (door beide personen) getekende formulier. Gezien de hiervoor genoemde voorbeelden van [redacted], [redacted], [redacted] en [redacted], is duidelijk is dat de opzet van de NPPL en het EQCRP Completion Document in de praktijk niet tot deze noodzakelijke werkwijze leidde.

Eén externe accountant, twee rollen: EP en LAEP

3.2.21. In de NPPL worden naast de OKB-er, de functies van Engagement Partner (EP) en Lead Audit Enagagement Partner (LAEP) onderscheiden. Zo vermeldt de NPPL dat de LAEP verzocht wordt om het vermoedelijke moment van afgifte van de accountantsverklaring in een vroeg stadium aan de Compliance Officer door te geven ('Samenvatting' in NPPL, p. 2). Het EQCRP Completion Document schrijft voor dat de OKB-er en de LAEP hun naam vermelden onderaan het formulier. Op pagina 3 van het EQCRP Completion Document wordt echter gerefereerd aan het bespreken door de OKB-er met de EP van relevante controle-informatie uit het controledossier. Daarnaast geldt dat in de presentatie die in november en december 2007 aan de OKB-ers is gegeven, uitsluitend wordt gesproken over de EP en zijn rol in de beoordeling. De eventuele rol van de LAEP komt daar niet ter sprake. Noch de NPPL noch het EQCRP Completion Document geven aan of de EP of de LAEP als externe accountant fungeert (of maken in algemene zin duidelijk wie als externe accountant functioneert). Duidelijk is dat dit het risico met zich brengt dat een deel van de OKB-werkzaamheden wordt uitgevoerd in afstemming met een andere partner dan de externe accountant die vakinhoudelijk verantwoordelijk is. In dat geval kan er sprake van zijn dat de bespreking van de uitkomst van de OKB niet plaatsvindt met de externe accountant (als voorgeschreven in art. 20 lid 1 Bta), maar met een andere partner.

3.2.22. De AFM verwijst in dit kader ook naar paragraaf 3.3.17. Als weergegeven in die paragraaf heeft de OKB-er in het controledossier van [redacted] desgevraagd mondeling aan de AFM toegelicht dat hij in het kader van de OKB geen contact heeft gehad met de externe accountant. In haar zienswijze geeft KPMG aan: "*Uit verschillende andere dossierstukken en het EQCRP Completion Document blijkt evenwel dat de EQCRP de uitkomst van de EQCR besproken heeft met de engagement partner.*"[21] Niet de engagement partner maar de LAEP was de externe accountant. De AFM merkt op dat deze gang van zaken precies aansluit op het risico als hiervoor weergegeven.

Bewaren concepten

3.2.23. Het EQCRP Completion Document bevat op pagina 2 de instructie om bepaalde conceptdocumenten te beoordelen en om de betreffende conceptdocumenten te dateren en paraferen. Dit betreft de "*Draft financial statements*", "*Draft directors' report*", "*Draft other information*" en het "*Draft auditors' report*". De NPPL 2006-003 die ziet op het "*Bewaren, opslaan en verwijderen van KPMG working papers*" bepaalt echter onder meer dat concepten van working papers niet mogen worden bewaard tenzij deze betrekking hebben op een essentieel onderdeel van de opdracht en in tegenspraak zijn met definitieve conclusies. Duidelijk is dat de betreffende instructies strijdig met elkaar zijn. KPMG geeft in haar zienswijze aan dat 'deze bevinding terecht is gemaakt'.[22] De regel dat concepten in beginsel dienen te worden verwijderd kan ertoe leiden dat niet langer zichtbaar is welke conceptdocumenten zijn bekeken en wat eventuele aanpassingen zijn geweest aan deze conceptdocumenten. Dit

[21] Onderdeel V.4 van de zienswijze.
[22] Onderdeel IV.29 van de zienswijze.

kan ertoe leiden dat onvoldoende wordt vastgelegd wat de aan de uitkomst van de OKB ten grondslag liggende overwegingen zijn geweest, in welk geval in strijd wordt gehandeld met de vastleggingsverplichting als bedoeld in art. 20, derde lid, Bta. Ten aanzien van de vastleggingsverplichting verwijst de AFM ook naar de paragrafen 3.3.4 tot en met 3.3.7 van dit besluit.

Conclusie

3.2.24. Op basis van de hiervoor weergegeven beoordeling komt de AFM tot de conclusie dat het stelsel van kwaliteitsbeheersing van KPMG in onvoldoende mate procedures, beschrijvingen en standaarden bevatte ten aanzien van de OKB (als toegelicht in de paragrafen 3.2.10 tot en met 3.2.18), en dat de betreffende procedures, beschrijvingen en standaarden op onderdelen niet eenduidig en niet consistent waren (als toegelicht in de paragrafen 3.2.19 tot en met 3.2.23), hetgeen ertoe kon leiden dat de artt. 19 leden 4 en 5 en art. 20 leden 1 en 3 Bta werden overtreden. Op basis hiervan dient te worden vastgesteld dat de betreffende procedures, beschrijvingen en standaarden niet ten doel hadden om de naleving door KPMG te waarborgen van de artt. 19 leden 4 en 5 en 20 leden 1 en 3 Bta. KPMG heeft naar het oordeel van de AFM zodoende art. 8 lid 2 Bta overtreden.

3.2.25. Afgezien van het feit dat de OKB-documenten niet voldeden, merkt de AFM op dat ook in de praktijk bij de OKB-partners onduidelijkheid bestond over de in het kader van de OKB uit te voeren werkzaamheden. Enerzijds geeft KPMG aan dat het interne normenkader uitsluitend bestaat uit de NPPL en het EQCRP Completion Document. Anderzijds is tijdens de OKB-training, die verdergaande instructies bevat dan voornoemde documenten, als doelstelling van de training genoemd: "*Behandelen van onze interne kwaliteitsvoorschriften omtrent Engagement Quality Control Review, zodat er geen onduidelijkheid bestaat over welke werkzaamheden de EQCRP moet verrichten, wanneer en waarom.*" Aangenomen mag worden dat deze tegenstrijdige uitgangspunten tot onduidelijkheid bij de OKB-partners heeft geleid. Naar aanleiding van de OKB-training gaven zij dan ook aan: "*Verwijzende naar het voorgaande hebben diverse EQCR-partners opgemerkt dat het hen onduidelijk is hoe ver (diepgang en reikwijdte) hun beoordelingswerkzaamheden moeten gaan*" en "*Verder verdient het aanbeveling om in de komende NPPL meer aandacht te schenken aan de specifieke werkzaamheden die een EQCR-partner moet verrichten.*" Als toegelicht in de paragrafen 3.2.10 tot en met 3.2.18 waren de in de OKB-training opgenomen instructies in noodzakelijk om de OKB uit te voeren in overeenstemming met de relevante OKB-bepalingen in de Bta. Deze onduidelijkheid die KPMG heeft laten bestaan over de vraag of bepaalde instructies dienden te worden nageleefd, waaronder instructies die een duidelijke invulling vormen van OKB-verplichtingen in de Bta, leidt er naar het oordeel van de AFM evenzeer toe dat KPMG art. 8 lid 2 Bta heeft overtreden.

Periode van overtreding

3.2.26. 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 te zijn om de noodzakelijke aanpassingen aan te brengen in de procedures, beschrijvingen en standaarden die zien op de OKB. In de reactie van KPMG op het conceptrapport van de AFM van 23 december 2009 heeft KPMG een

aantal maatregelen genoemd met betrekking tot de OKB. Daarbij is ondermeer aangegeven dat de NPPL en het EQCRP Completion Document per 1 juli 2009 zijn herzien. Voorts is aangegeven dat eind september 2010 verdere aanpassingen van het EQCRP Completion Document zouden plaatsvinden. Deze laatste aanpassingen zien onder meer op instructies ten aanzien van het bewaren van conceptdocumenten. De wijzigingen die in de NPPL en het EQCRP Completion Document zijn doorgevoerd per 1 juli 2009 hebben er niet toe geleid dat deze documenten meer duidelijkheid op het punt van de diepgang en de kwaliteit van de OKB boden. Pas met de invoering van de 'Directive 10' per 15 december 2009, ter vervanging van de NPPL, hebben op dat punt de noodzakelijke wijzigingen plaatsgevonden. De AFM merkt op dat zij de effectiviteit van Directive 10 in de praktijk niet heeft vastgesteld. De opzet van het document maakt echter dat niet langer sprake is van een situatie waarin de procedures, beschrijvingen en standaarden van KPMG niet ten doel hebben om de naleving van de artt. 19 leden 4 en 5 en 20 leden 1 en 3 Bta te waarborgen. Tegen deze achtergrond heeft de AFM vastgesteld dat de overtreding van art. 8 lid 2 Bta heeft plaatsgevonden in de periode van 1 januari 2008 tot 15 december 2009.

3.2.27. KPMG stelt in haar zienswijze dat de NPPL van juli 2009 reeds een meer uitgebreide beschrijving van de richting en diepgang van de OKB bevat, en dat Directive 10 op dit punt nauwelijks van de NPPL van juli 2009 verschilt (onderdelen IV.38 t/m IV.40 van de zienswijze). KPMG meent dat als sprake is geweest van een overtreding van art. 8 lid 2 Bta, die overtreding is geëindigd op 1 juli 2009. De volgende in Directive 10 (met het bijbehorende EQCRP Completion Document) opgenomen aanvullingen ten opzichte van het EQCRP Completion Document van 1 juli 2009 maken duidelijk waarom de AFM dit standpunt niet deelt:

- De Directive 10 bevat als instructie: "*De engagement partner mag niet eerder rapporteren (en dus zijn rapport of zijn accountantsverklaring afgeven) dan nadat (...) het team de eventuele nodig geachte aanpassingen heeft verwerkt en/of aanvullende werkzaamheden heeft uitgevoerd (...).*" Dit lijkt een voor de hand liggende instructie te zijn. Wanneer het OKB-document niet vaststelt wanneer de extra werkzaamheden moeten worden verricht, kan discussie ontstaan over de vraag wanneer die werkzaamheden worden uitgevoerd. Wordt de klant nu meteen benaderd voor deze extra werkzaamheden of worden die werkzaamheden later uitgevoerd, bijvoorbeeld door de werkzaamheden bij een later contactmoment met de klant meteen mee te nemen. Deze instructie schept duidelijkheid op dit punt: de accountantsverklaring kan in geen geval worden afgegeven voordat de nodig geachte aanpassingen zijn verwerkt en de aanvullende werkzaamheden zijn uitgevoerd;

- De Directive 10 bevat een expliciete instructie over ondertekening door zowel de externe accountant als de OKB-er: "*De engagement partner (voor wettelijke controles door de externe accountant) en de EQCRP ondertekenen het Completion Document*". Het EQCRP Completion Document dat als bijlage bij de Directive 10 is gevoegd bevat naast een kader voor de naam van respectievelijk de externe accountant en de OKB-er, ook een kader voor ondertekening. In haar zienswijze bevestigt KPMG dat het EQCRP Completion Document op dit punt is aangepast, waarbij zij verwijst naar het EQCRP Completion Document bij de Directive 10 (onderdeel IV.27 van de zienswijze, noot 17);

- De Directive 10 bevat de instructie: "*De externe accountant is de partner die de accountantsverklaring bij de jaarrekening ondertekent*". Hoewel ook dit een voor de hand liggende instructie lijkt te zijn, kan op dit punt onduidelijkheid ontstaan. Sprake kan zijn van de situatie waarin een van de partners met name het

contact met de klant onderhoudt, en de controlewerkzaamheden voor het grootste deel door een andere partner worden verricht. De partner die de feitelijke controlewerkzaamheden verricht is inhoudelijk verantwoordelijk voor de accountantsverklaring en dient te worden aangemerkt als de externe accountant. Niettemin kan de klant er aan hechten dat de accountantsverklaring wordt afgegeven door een andere partner, namelijk de partner met wie het contact is onderhouden. Deze instructie leidt ertoe dat de partner die de de accountantsverklaring afgeeft als externe accountant wordt aangemerkt. Verondersteld mag worden dat dit de partner betreft die het grootste deel van de feitelijke controlewerkzaamheden heeft verricht;

- Het EQCRP Completion Document bevat een kader met de kop "*EQCR Conclusion*" en de tekst "*Based on my discussions with the engagement partner and other team members [m] and my review procedures as set out in Directive RM-10 and as documented in this completion document, I believe that the external auditor performed the audit in accordance with KAM, including documentation requirements, to reasonably enable him/her to issue the auditor's report.*" De OKB-er dient hier eenduidig met "YES" of "NO" op te antwoorden;

- In de sectie van het EQCRP Completion Document waarin de OKB-er aangeeft welke documenten zijn 'reviewed', wordt vermeld "*the (draft) Engagement Letter [b en c]*" en "*the (draft) Group Audit Instructions [i]*". Ten opzichte van vorige versies is het woord 'draft' tussen haakjes geplaatst. Hoewel een ogenschijnlijk beperkte aanpassing, kan het ontbreken van de haakjes ertoe leiden dat de 'Engagement Letter' en de 'Group Audit Instructions' niet worden afgetekend als 'reviewed' omdat feitelijk niet de draft maar de definitieve versie is bekeken;

- Waar het EQCRP Completion Document voorheen enkel ruimte bood om te bevestigen dat het formulier voor de vastlegging van de inschakeling van een belastingdeskundige of een IFRS-deskundige was 'gereviewed', ziet het betreffende onderdeel van het EQCRP Completion Document nu in zijn algemeenheid op de inschakeling van een deskundige, derhalve ook op andere deskundigen dan een belastingdeskundige of een IFRS-deskundige;

- De "*Execution Phase Procedures*" zijn uitgebreid in de zin dat die voorheen als volgt waren omschreven: "*I have reviewed Audit Programs associated with audit objectives for significant risks and have assessed that: (...)*", en zijn gewijzigd in: "*I have reviewed Audit Programs associated with significant accounts or risks and have assessed that: (...)*". De uitbreiding van 'significant risks' naar 'significant accounts or risks' is een sterke uitbreiding van de 'scope van review';

- Ook een duidelijke uitbreiding ziet op de "*Completion Phase Procedures*" waarin de 'review' van "*the Completion Document and other working papers that document the identification and resolution of significant accounting, auditing and financial reporting matters*" is uitgebreid met door de externe accountant gevraagde adviezen, door de toevoeging "*and the involvement of specialists*".

- Over de in paragraaf 3.2.23 van dit besluit behandelde tegenstrijdige instructies die zien op het bewaren van concepten van 'working papers', geeft KPMG in haar zienswijze zelf aan dat die met de Directive 10

zijn opgeheven. Als voltooide verbetermaatregel geeft KPMG op pagina 81 van haar zienswijze onder "*(xii)*" weer: "*Opheffing inconsistentie met betrekking tot conceptstukken door middel van intrekking oude NPPL en vervanging door Directive 10.*"

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

3.3.1. Op verschillende plaatsen in paragraaf 3.2 heeft de AFM verwezen naar hieronder opgenomen overtredingen van de artt. 19 leden 4 en 5 en 20 leden 1 en 3 Bta. Die overtredingen zien op de feitelijke uitvoering van de OKB. Hoewel de AFM meent dat de beoordeling als gegeven in paragraaf 3.2 er reeds toe leidt dat KPMG art. 8 lid 2 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 procedures, beschrijvingen en standaarden van KPMG niet ten doel hadden om de naleving van de artt. 19 leden 4 en 5 en 20 leden 1 en 3 Bta te waarborgen. Voorafgaand aan de weergave van de overtredingen bij de uitvoering van de OKB (paragrafen 3.3.9 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 beoordeeld[23], waarvan zeven met boekjaren eindigend in 2007 en één, zijnde [redacted] ([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 betrekt 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.[24] In de praktijk blijkt 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

[23] Dit betreft de OKB bij [redacted]

[24] Staatsblad 2006, nr. 380, p. 40.

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).*"[25]

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.*"[26]

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.*"[27]

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

"(...) *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.*

[25] Staatsblad 2006, nr. 380, p. 33.
[26] Staatsblad 2006, nr. 380, p. 41.
[27] Staatsblad 2006, nr. 380, p. 37.

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."[28]

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.[29] 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.

3.3.7. Hoewel de COS-normen[30] 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:

---

[28] TK 2003-2004, 29 658, nr. 3, p. 20.

[29] 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 art. 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).

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

"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 gedachtegang) 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.

3.3.8. De AFM merkt ten slotte op dat de gegevens die op grond van art. 20 lid 3 Bta dienen te worden vastgelegd, op grond van art. 11 lid 3 Bta deel uitmaken van het controledossier. Die gegevens dienen op grond van art. 11 lid 5 Bta door de accountantsorganisatie gedurende ten minste zeven jaren na afsluiting van het dossier te worden bewaard.

Overtredingen bij de uitvoering van de OKB

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

1. Voor [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]

[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] 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.

3.3.10. 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 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.

3.3.11. 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 blijk 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.

29-02-2012

3.3.12. 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.

3.3.13. 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.

3.3.14. 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 de OKB-er zich bij de uitvoering van zijn taak te richten op dergelijke aspecten. De AFM concludeert

2011-0021

AFM concludeert naar aanleiding van haar dossieronderzoek dat de OKB-er geen beoordeling heeft uitgevoerd ten aanzien van de toegepaste afwijkende grondslag voor de controletolerantie.

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] 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] 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

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.

3.3.15. 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 betrekt 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.[31]
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.

3.3.16. 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 € 173 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*

[31] 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.

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 eerder 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

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.

3.3.17. 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).

In de dossiers [redacted], [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. Art. 8 lid 2 Bta heeft geen concrete nadere invulling gekregen in wet- en regelgeving, de parlementaire geschiedenis, literatuur, jurisprudentie of geschriften van de AFM.

Met deze zienswijze lijkt KPMG te betogen dat art. 8 lid 2 Bta een 'open' norm betreft waaraan geen nader invulling is gegeven, waardoor het legaliteitsbeginsel er volgens KPMG aan in de weg staat dat daarop in het onderhavige geval een boete wordt gebaseerd.

Reactie AFM: De AFM ziet niet in waarom art. 8 lid 2 Bta een norm zou bevatten die niet voldoende duidelijk, voorzienbaar of kenbaar zou zijn. Het gegeven dat de procedures, beschrijvingen en standaarden ten doel moeten hebben om de naleving door KPMG te waarborgen van (onder meer) de artt. 19 en 20 Bta is een helder gegeven. KPMG diende haar standaarden zodanig in te richten dat de OKB-ers door het volgen van de standaarden zouden voldoen aan de relevante OKB-normen. In dat kader valt evenmin in te zien waarom KPMG het er niet toe kon leiden dat de instructies die in de OKB-training werden gegeven, ook in de OKB-documenten werden opgenomen. Dit geldt evenzeer voor de niet eenduidige en niet consistente passages in de OKB-documenten. Dat KPMG heeft nagelaten om deze stappen te zetten houdt geen verband met enige 'onduidelijkheid' over de vraag wat haar te doen stond. KPMG heeft het simpelweg nagelaten.

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

Uit de parlementaire geschiedenis van het Bta[32] 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.*"[33]

Reactie AFM: Voor zover KPMG hiermee beoogt aan te geven dat de normen in de Wta en het Bta door

[32] KPMG verwijst hierbij ten onrechte naar de wetsgeschiedenis bij de Wta: "*Kamerstukken II 2003/04, 29 658, nr. 74 herdruk, p. 9 en 10*"
[33] Staatsblad 2006, nr. 380, p. 20.

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.*"[34] 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 RKB1en de ISQC1, in die zin niet is terug te vinden in de wetsgeschiedenis waarnaar KPMG verwijst.

3.4.3. 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 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 AFM herhaaldelijk heeft aangegeven dat KPMG de OKB niet op orde had. Zowel voorafgaand mondeling als in de vergunningbrief zelf heeft de AFM benadrukt dat de

[34] TK 2005-2006, 29 658, nr. 74, p. 10.

OKB niet voldeed aan de wettelijke eisen. Op 1 februari 2008 heeft KPMG de AFM 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. Opmerkelijk is dat de AFM volgens KPMG zou hebben nagelaten om duidelijk en concreet aan te geven welke specifieke maatregelen KPMG moest treffen. Afgezien van het feit dat het niet aan de AFM is om interne documenten van accountantsorganisaties vorm te geven, constateert de AFM dat KPMG in december 2009 Directive 10 in gebruik heeft genomen waarmee de overtreding van art. 8 lid 2 Bta werd beëindigd. Niet valt in te zien waarom Directive 10 (of een document met die inhoud) niet kort na vergunningverlening (of eerder) maar pas anderhalf jaar later in gebruik is genomen. Evenmin valt in te zien waarom KPMG het er niet toe kon leiden dat de instructies die in de OKB-training werden gegeven, ook in de OKB-documenten werden opgenomen, en het er niet toe kon leiden dat de niet eenduidige en niet consistente passages in de OKB-documenten werden aangepast. De AFM acht een dergelijk nalaten van KPMG 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 gezichtpunten 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.

3.4.4. 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: "*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.*" 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 gelijkluidende 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 ontrekken 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.

3.4.5. 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 handhavingsmaatregelen (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 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 klemt 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 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

28-02-2011

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 handhavingsbeleid[35] 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.[36] Ten aanzien van hetgeen KPMG in haar zienswijze stelt omtrent de cautie, verwijst de AFM naar haar reactie in paragraaf 3.4.4: de cautie is tijdig gegeven. De AFM constateert dat het beroep van KPMG op het vertrouwensbeginsel elke grond ontbeert.

3.4.6. 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'. Hoewel deze zienswijze ziet op de door de AFM geconstateerde overtreding van art. 8 lid 1 Bta, adresseert de AFM de zienswijze ook in dit besluit dat ziet op de overtreding van art. 8 lid 2 Bta, voor het geval KPMG de zienswijze ook in die context beoogt aan te voeren. Volgens KPMG zou voor overtreding van art. 8 lid 2 Bta moeten komen vast te staan dat de vermeende tekortkomingen zodanig materieel en ernstig zijn dat ten aanzien van het stelsel van kwaliteitsbeheersing als geheel gezegd moet worden dat art. 8 lid 2 Bta geschonden is. De AFM heeft geen onderzoek gedaan naar het stelsel van kwaliteitsbeheersing van KPMG als geheel en geeft daaromtrent (dan ook) geen oordeel. Het onderzoek van de AFM biedt daarom uit de aard onvoldoende basis om tot het oordeel te komen over een schending van art. 8 lid 2 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 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: KPMG verwijst 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*".[37] Vanzelfsprekend is het voor overtreding van art. 8 lid 2 Bta niet noodzakelijk – zoals KPMG kennelijk betoogt – dat *alle* door KPMG gehanteerde procedures, beschrijvingen en

[35] Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank van 10 juli 2008.

[36] 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.

[37] Staatsblad 29 augustus 2006, nr. 380, p. 39.

standaarden niet voldeden (in de zin dat geen van die documenten ten doel had om de naleving te waarborgen van wettelijke bepalingen waarop zij zien). Sterker, juist alle door KPMG gehanteerde procedures, beschrijvingen en standaarden moeten ten doel hebben om de naleving te waarborgen van wettelijke bepalingen waarop zij zien. Nu vaststaat dat de procedures, beschrijvingen en standaarden over de OKB niet ten doel hadden om de naleving door KPMG te waarborgen van de artt. 19 leden 4 en 5 en 20 leden 1 en 3 Bta, is art. 8 lid 2 Bta overtreden. Afgezien van dit gegeven kan de geconstateerde tekortkoming zeer materieel en ernstig worden geacht. KPMG heeft in ieder geval vanaf de vergunningverlening kennis kunnen nemen van het standpunt van de AFM dat de OKB, een essentieel onderdeel van het stelsel van kwaliteitsbeheersing, niet voldeed. Pas twee jaar later, per 15 december 2009, is OKB-documentatie in gebruik genomen die de overtreding van art. 8 lid 2 Bta heeft beëindigd. 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.

3.4.7. 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.

3.4.8. 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 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 en aan een diepgravende vergunningverleningprocedure onderwerpt.*"[38] De 'veronderstellingen' waar de AFM mee heeft gewerkt

[38] TK 2003-2004, 29658, nr. 3, p. 15.

bij vergunningverlening passen goed in dit beeld.

3.4.9. 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.

3.4.10. 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.

3.4.11. 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 handelswijze onzorgvuldig, mede gezien de tijd die de AFM nodig heeft gehad om tot het onderzoeksrapport en het boetevoornemen te komen.

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 per controledossier 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

2011-0021801

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.

3.4.12. 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 bezien.*" 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 bezien. 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.

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

Uit het boetevoornemen volgt volgens KPMG, 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 – zo stelt KPMG – 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 zèlf 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 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

29-03-2011

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 voor de betrokkenen binnen KPMG – zowel de betrokken externe accountant als de OKB-er – mede door de gelijke wijze van uitvoering duidelijk zou zijn 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.

3.4.14. 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 de paragrafen 3.2.26 en 3.2.27 van dit besluit heeft de AFM vastgesteld dat de overtreding van art. 8 lid 2 Bta is begaan in de periode van 1 januari 2008 tot 15 december 2009. Op grond van art. 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 15 december 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 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 stelsel van kwaliteitsbeheersing. 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 3.4.4. 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. KPMG heeft in ieder geval vanaf de vergunningverlening kennis kunnen nemen van het standpunt van de AFM dat de OKB, een essentieel onderdeel van het stelsel van kwaliteitsbeheersing, niet voldeed. Pas twee jaar later, per 15 december 2009, is OKB-documentatie in gebruik genomen die de overtreding van art. 8 lid 2 Bta heeft beëindigd. 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 juist alle door KPMG gehanteerde procedures, beschrijvingen en standaarden ten doel moeten hebben om de naleving te waarborgen van wettelijke bepalingen waarop zij zien (zie ook paragraaf 3.4.6 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 3.4.8 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 3.4.5. 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 3.4.3. 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 bijna twee 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.

Met betrekking tot de hoogte van de op te leggen boete merkt de AFM op dat die in beginsel wordt bepaald op basis van het recht dat gold vóór de inwerkingtreding van het nieuwe boetestelsel financiële wetgeving per 1 augustus 2009.[39] Dit 'oude' recht is van toepassing omdat de geconstateerde overtreding voor deze datum plaatsvond of is begonnen. Op dit punt dient echter een uitzondering te worden gemaakt omdat de boetehoogte voor overtreding van artikel 8 lid 2 Bta in het nieuwe boetestelsel financiële wetgeving lager is, namelijk € 10.000. De AFM matigt de op te leggen boete daarom tot dit voor KPMG meer gunstige boetebedrag van € 10.000.

4. Besluit

4.1. Besluit tot boeteoplegging

De AFM heeft besloten om aan KPMG een bestuurlijke boete op te leggen omdat de procedures, beschrijvingen en standaarden van KPMG die zien op de OKB, in de periode van 22 februari 2008 tot 15 december 2009 niet ten doel hadden om de naleving door KPMG te waarborgen van de artt. 19 leden 4 en 5 en 20 leden 1 en 3 Bta.[40] Dit is een overtreding van art. 8 lid 2 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 € 1.815.

Op grond van art. 2 lid 2 Bijlage wordt de boete vastgesteld door het op basis van art. 1 Bijlage bepaalde bedrag van € 1.815 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

[39] 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 over het algemeen hogere boetebedragen dan de bedragen die nu gelden op grond van de Wta.

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

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 2 Bta bedraagt op grond van het vorenstaande € 18.150. Als toegelicht in paragraaf 3.6 heeft de AFM besloten tot matiging van de boete tot € 10.000.

De bestuurlijke boete van € 10.000 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 rechtens onaantastbaar is geworden.

De AFM dient op grond van art. 68 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.

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. 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.*"[41] 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.[42] 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.*"[43] 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.*"[44] Juist gelet op de 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*"[45], daarmee vanzelfsprekend wordt gedoeld 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.

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. Die publicatie vindt plaats nadat het besluit definitief

---

[41] TK 2007-2008, 31 270, nr. 3, p. 21.
[42] Zie bijvoorbeeld Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam 24 augustus 2010, LJN: BN4885; 23 september 2010, LJN: BN9489; 16 september 2009, LJN: BJ8562.
[43] Voorzieningenrechter Rechtbank Rotterdam 16 september 2009, LJN: BJ8562.
[44] Rechtbank Rotterdam 22 juli 2010, *JOR* 2010/273, r.o. 2.9.3.
[45] TK 2003-2004, 29658, nr. 3, p. 1.

is geworden. Mocht u van mening zijn dat er desondanks vertrouwelijke tekst in staat die geschoond zou moeten worden, dan verneemt de AFM dat graag zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen 3 werkdagen nadat dit besluit definitief is geworden. Nadat dit besluit definitief is geworden zal geen nadere aankondiging plaatsvinden alvorens tot publicatie zal worden overgegaan.

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 de interne procedures die zien op de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) heeft op 21 februari 2011 aan KPMG Accountants N.V. (KPMG) een bestuurlijke boete opgelegd van € 10.000 omdat het stelsel van kwaliteitsbeheersing van KPMG in de periode van 22 februari 2008 tot 15 december 2009 onvoldoende procedures, beschrijvingen en standaarden bevatte ten aanzien van de opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling. De bestaande procedures, beschrijvingen en standaarden waren bovendien op onderdelen niet eenduidig en niet consistent.

Elke accountantsorganisatie moet beschikken over een stelsel van kwaliteitsbeheersing. Het stelsel van kwaliteitsbeheersing bevat procedures, beschrijvingen en standaarden die door de accountantsorganisatie en haar 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 procedures, beschrijvingen en standaarden die KPMG gebruikte voor de OKB waren onvoldoende uitgewerkt, zodat onduidelijk was welke werkzaamheden moesten worden verricht. KPMG heeft in een interne presentatie wel meer duidelijkheid gegeven. Volgens KPMG hoefden de in de presentatie gegeven regels intern niet te worden nageleefd, omdat de presentatie geen deel uitmaakte van het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Hier komt bij dat de documenten die KPMG gebruikte ook op onderdelen niet eenduidig en niet consistent waren.

Op grond van artikel 8 lid 2 van het Besluit toezicht accountantsorganisaties (Bta) moet een accountantsorganisatie beschikken over procedures, beschrijvingen en standaarden die onder meer de naleving van wettelijke regels over de OKB ten doel hebben. De procedures, beschrijvingen en standaarden van KPMG waren onvoldoende uitgewerkt en op onderdelen niet eenduidig en niet consistent. Het stelsel van kwaliteitsbeheersing van KPMG had daarom niet ten doel om de geldende wettelijke regels ten aanzien van de OKB na te leven. KPMG heeft op 15 december 2009 maatregelen genomen die de overtreding hebben beëindigd.

Nu geen bezwaar of beroep meer mogelijk is tegen het besluit, is de boete definitief geworden.

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.

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

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:

...

l. 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 rechtens onaantastbaar 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 betrekt 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, tweede lid	3

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** ***Accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij OOB's***	**Factor** ***Accountantsorganisaties die uitsluitend wettelijke controles verrichten bij niet-OOB's***
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.

29-02-2013