

Openbare versie

KC Audit & Assurance Services B.V.
Het bestuur
Zuidplein 88
1077 XV AMSTERDAM

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	1 van 46
Telefoon	[...]
E-mail	[...]
Betreft	Besluit tot boeteoplegging

Geacht bestuur,

De Autoriteit Financiële Markten (**AFM**) heeft besloten aan KC Audit & Assurance Servies B.V. (**KC Audit**) een bestuurlijke boete van € 250.000 op te leggen wegens overtreding van artikel 5, eerste lid, van de Wet toezicht accountantsorganisaties (**Wta**) in de periode van 22 februari 2023 tot en met in ieder geval 12 februari 2024.

Samenvatting

KC Audit is een accountantsorganisatie en beschikt niet over een vergunning in de zin van artikel 5, eerste lid, Wta voor het verrichten van wettelijke controles (**hierna ook Wta-vergunning**). Toch heeft KC Audit in de periode van 22 februari 2023 tot en met in ieder geval 12 februari 2024 wettelijke controles verricht. KC Audit verrichtte de wettelijke controles door als het ware mee te liften op de Wta-vergunning van [accountantsorganisatie X]. [Accountantsorganisatie X] werd in de controleverklaringen wel als accountantsorganisatie vermeld, maar het was KC Audit die de opdrachten tot wettelijke controles aanvaarde en de wettelijke controles verrichtte.

KC Audit handelde in strijd met de Wta-vergunningplicht en de transparantie en het vertrouwen in de accountantssector dat de Wta nastreeft. Het verrichten van wettelijke controles is uitsluitend voorbehouden aan vergunninghoudende accountantsorganisaties, die hebben aangetoond dat zij voldoen aan de gestelde eisen ten aanzien van het systeem van kwaliteitsbeheersing, onafhankelijkheid en integriteit. KC Audit heeft in ieder geval negen wettelijke controles verricht. Gelet op de ernst van de overtreding en het belang van naleving van de vergunningplicht, acht de AFM het opleggen van een bestuurlijke boete opportuun.

Datum 30 april 2025
Ons kenmerk [...]
Pagina 2 van 46

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	1
Bijlagen.....	4
1 Betrokken (rechts)personen	5
2 Verloop van het onderzoek en boeteproces	5
3 Wettelijk kader.....	7
4 Feiten	7
4.1 Totstandkoming en organisatie KC Audit	7
4.1.1 Overeenkomst van 16 december 2022	8
4.1.2 Overeenkomst van 22 juli 2024.....	9
4.1.3 Uitingen op de website van KC Audit.....	11
4.2 Opdrachtbrieven.....	12
4.3 Overeenkomsten gesloten door KC Audit	15
4.3.1 Overeenkomsten van opdracht met [B].....	15
4.3.2 Gebruikersovereenkomst met [softwarebedrijf]	15
4.3.3 Audit software tool van [softwarebedrijf]	16
4.4 Cliënt- en opdrachtacceptatie en continuatieprocedure	17
4.4.1 Collegiaal overleg	17
4.4.2 Cliëntacceptatie en UBO-identificatie.....	18
4.4.3 Legal opinions.....	18
4.5 Urenadministratie en -doorbelasting van [A].....	19
4.6 Controleverklaringen	20
4.7 Opdrachtgerichte Kwaliteitsbeoordeling	20
4.8 Overeenkomst van opdracht tussen [accountantsorganisatie X] en [B]	21
5 Zienswijze KC Audit	21
6 Beoordeling.....	25

Datum 30 april 2025
Ons kenmerk [...]
Pagina 3 van 46

6.1	Overtreding van artikel 5, eerste lid, Wta	25
6.1.1	Opdrachtaanvaarding van wettelijke controles door KC Audit.....	26
6.1.2	CEAC-werkzaamheden	29
6.1.3	Overeenkomsten, cliëntacceptatieproces, kasstromen en OKB.....	32
6.1.4	Duur van de overtreding	34
6.2	Opportunititeit boeteoplegging	34
6.3	Resterende aspecten zienswijze	36
7	Besluit	38
7.1	Besluit tot boeteoplegging	38
7.2	Hoogte van de boete.....	38
7.2.1	Wettelijk systeem: basisbedrag van € 2.000.000.....	39
7.2.2	Ernst en/of duur van de overtreding.....	39
7.2.3	Mate van verwijtbaarheid	40
7.2.4	Omvang van de onderneming	40
7.2.5	Opstelling van de overtreder en evenredigheid algemeen.....	41
7.2.6	Draagkracht	41
7.3	Betaling van de boete	41
7.4	Openbaarmaking van de boete	42
7.4.1	Inleiding	42
7.4.2	Afwegingskader	43
7.4.3	Beoordeling AFM.....	43
7.4.4	Wijze van publicatie	44
7.4.5	Publicatiemoment	45
7.4.6	Overige publicatiemomenten	45
8	Hoe kunt u bezwaar maken?	46

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	4 van 46

Bijlagen

Bijlage 1: Openbare versie van het besluit

Bijlage 2: Persbericht bij publicatie van het besluit

Bijlage 3: Weergave actuele stand van zaken

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	5 van 46

1 Betrokken (rechts)personen

Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste bij deze zaak betrokken (rechts)personen.

- **KC Audit & Assurance Services B.V.**

KC Audit is gevestigd op het adres Zuidplein 88 te 1077 XV Amsterdam en is geregistreerd in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel (**KvK**) onder nummer 88455343. In de KvK is vermeld dat de activiteiten van de KC Audit bestaan uit het opereren als accountantsorganisatie in de zin van de Verordening Accountantsorganisaties, “(...) zulks met inachtneming van alle daarop van toepassing zijnde voorschriften en wettelijke bepalingen die voortkomen uit de Wet op de Registeraccountants (WRA), Wet toezicht accountantsorganisaties (WTA) en afgeleide wet- en regelgeving.” KC Audit beschikt niet over een Wta-vergunning van de AFM.¹

KC Audit heeft drie bestuurders: (1) [onderneming A], (2) [onderneming B] en (3) [onderneming C]. [...].

- **[Accountantsorganisatie X]**

[Accountantsorganisatie X] ([kvk-nummer]) is een accountantsorganisatie en heeft een Wta-vergunning ([vergunningnummer]) sinds [datum]. [...]. [A] draagt blijkens het register van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (**NBA**) de titel van registeraccountant (**RA**). [A] is bij de AFM aangemeld als externe accountant werkzaam bij [accountantsorganisatie X].² Per 13 april 2023 is [B] bij de AFM aangemeld als externe accountant verbonden aan [accountantsorganisatie X]. Uit het NBA-register volgt dat ook [B] de titel van RA draagt.

2 Verloop van het onderzoek en boeteproses

Op 17 oktober 2023 [...]. Daarna zijn er verschillende contactmomenten tussen de AFM en KC Audit. Per e-mail is er gecorrespondeerd over uitingen op de website van KC Audit, kort gezegd dat KC Audit geregistreerd zou zijn bij de AFM. [...].

[...].

¹ [...].

² Een externe accountant is de natuurlijke persoon die werkzaam is bij of verbonden is aan een accountantsorganisatie of auditkantoor en die verantwoordelijk is voor de uitvoering van een wettelijke controle (artikel 1 Wta). De AFM heeft een openbaar register waarin onder meer vergunninghoudende accountantsorganisaties en externe accountants worden ingeschreven (artikel 11 Wta).

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	6 van 46

Op 25 januari 2024 heeft de AFM aan KC Audit verzocht om “*de opdrachtbevestigingen die zijn uitgestuurd door zowel [accountantsorganisatie X] als KC Audit in de periode 1 januari 2023 tot en met heden*”. Aanleiding hiervoor waren meldingen waaruit een signaal kwam dat KC Audit mogelijk wettelijke controleopdrachten verrichtte.

Op 2 februari 2024 heeft KC Audit in reactie op het informatieverzoek de AFM informatie verstrekt.

Op 28 februari 2024 heeft de AFM aangekondigd dat zij een onderzoek gaat verrichten naar de naleving van artikel 5, eerste lid, Wta en heeft in dat kader aan KC Audit een informatieverzoek verstuurd.

Op 15 maart 2024 heeft KC Audit op het informatieverzoek gereageerd en informatie verstrekt.

Op 21 maart 2024 heeft de AFM aan KC Audit meegedeeld dat nog niet volledig was voldaan aan het informatieverzoek van 28 februari 2024 en heeft de ontbrekende informatie opgevraagd.

Op 28 maart 2024 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de AFM en KC Audit via Microsoft Teams en heeft de AFM onder andere een nadere toelichting gegeven op de e-mail van 21 maart 2024. Diezelfde dag heeft KC Audit de ontbrekende informatie aan de AFM verstrekt.

Op 18 april 2024 heeft de AFM aanvullende informatie bij KC Audit opgevraagd.

Op 23 april 2024 heeft KC Audit de verzochte informatie aan de AFM verstrekt.

Op 20 juni 2024 heeft de AFM aan KC Audit een rapport met voorlopige bevindingen en een voorlopige conclusie gestuurd, met gelegenheid tot het geven van een reactie.

Op 24 juli 2024 heeft KC Audit schriftelijk gereageerd op het voorlopige rapport van 20 juni 2024 en aanvullende documenten verstrekt.

Op 9 september 2024 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de AFM en KC Audit via Microsoft Teams en heeft de AFM onder andere een proces update gegeven en is gesproken over één van de door KC Audit verstrekte aanvullende documenten.

Op 22 oktober 2024 heeft de AFM haar voornemen kenbaar gemaakt om aan KC Audit een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 5, eerste lid, Wta.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	7 van 46

Op 3 december 2024 heeft KC Audit een schriftelijke zienswijze op dit voornemen ingediend en deze op 11 december 2024 tevens mondeling toegelicht.

3 Wettelijk kader

In artikel 1, eerste lid, Wta is – voor zover relevant – bepaald:

(...)

a. accountantsorganisatie: een onderneming of instelling die bedrijfsmatig wettelijke controles verricht, dan wel een organisatie waarin zodanige ondernemingen of instellingen met elkaar zijn verbonden;

(...)

p. wettelijke controle: een controle van een financiële verantwoording van een onderneming of instelling ten behoeve van het maatschappelijk verkeer, die verplicht is gesteld bij of krachtens de in de bijlage bij deze wet genoemde wettelijke bepalingen; of

(...)

In artikel 5, eerste lid, Wta is bepaald:

Het is verboden een wettelijke controle te verrichten zonder daartoe van de Autoriteit Financiële Markten een vergunning te hebben verkregen.

Kamerstukken I, 2005-2006, 29 658, C, p. 46:

(...) Ingevolge artikel 5 van het onderhavige wetsvoorstel is het verboden zonder een vergunning van de AFM een wettelijke controle te verrichten. Daaruit volgt dat uitsluitend een vergunninghoudende accountantsorganisatie in de zin van de Wta (dit kan dus ook een natuurlijke persoon zijn die een onderneming drijft of een organisatie van accountants) een opdracht tot het verrichten van een wettelijke controle mag aanvaarden.

In artikel 7 Wta is bepaald:

De vergunning is niet overdraagbaar.

4 Feiten

4.1 Totstandkoming en organisatie KC Audit

KC Audit is op 9 december 2022 opgericht. Nadien zijn op twee momenten overeenkomsten gesloten die ingaan op een samenwerking tussen verschillende partijen. Een eerste overeenkomst tot samenwerking dateert van 16 december 2022 (zie paragraaf 4.1.1). Een tweede overeenkomst tot samenwerking dateert van 22 juli 2024 (zie paragraaf 4.1.2).

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	8 van 46

4.1.1 Overeenkomst van 16 december 2022

Op 16 december 2022 hebben vier partijen de ‘Overeenkomst tot samenwerking om te komen tot een nieuwe accountantsorganisatie per 1 januari 2023’ (**Samenwerkingsovereenkomst 2022**) getekend.³ Dit betreft de volgende vier partijen, gezamenlijk te noemen “*de partners*”:

1. [onderneming X] (**hierna ook partner 1**), vertegenwoordigd door haar bestuurder [bestuurder];
2. [onderneming Y] (**hierna ook partner 2**), vertegenwoordigd door haar bestuurder [bestuurder];
3. [onderneming B] (**hierna ook partner 3**), vertegenwoordigd door haar bestuurder [C]; en
4. [onderneming A]⁴ (**hierna ook partner 4**), vertegenwoordigd door haar bestuurder [A].

In overweging 1 van de Samenwerkingsovereenkomst 2022 staat dat de partners “*willen samenwerken om te komen tot een nieuwe accountantsorganisatie / audit firm, genaamd KC Audit & Assurance Services B.V.*” Deze nieuwe accountantsorganisatie betreft KC Audit, zoals opgericht op 9 december 2022. KC Audit is naast twee bestaande ondernemingen opgericht: (i) [onderneming D]⁵ en (ii) [onderneming E]⁶.

In overweging 2 is onder andere (en vereenvoudigd weergegeven) opgenomen dat:

- KC Audit wordt ingeschreven bij de NBA (sub b)⁷;
- KC Audit met een vergunning van de AFM met name wettelijke controles gaat uitvoeren op de jaarrekeningen van met name Nederlandse vennootschappen (sub b);
- [onderneming A] zal uittreden [...]. De aandelen in KC Audit worden dan verkocht tegen een vergoeding door KC Audit van minimaal € 100.000 en maximaal € 200.000 (sub c, onder iii);
- de vier partners aandeelhouder worden van KC Audit (sub d);
- [onderneming B] en [onderneming A], ook [...] worden van KC Audit (sub d);
- [onderneming A], althans haar bestuurder, en nieuw te benoemen partner(s) als registeraccountants naar buiten toe treden als de externe accountants (auditors/audit partners) van KC Audit (sub h);
- [onderneming A] van KC Audit een maandelijkse vergoeding van € 125 per declarabel direct uur gewerkt ten behoeve van de cliënten van KC Audit ontvangt, op basis van een maandelijkse management fee (sub i); en
- de jaarlijkse winst van KC Audit jaarlijks gelijkelijk als dividend wordt verdeeld over en uitgekeerd aan [onderneming X], [onderneming Y] en [onderneming A] (sub j).

³ 06.03 20240315-IN-KC Audit Assurance Services en [accountantsorganisatie X] - overeenkomst.21122022.

⁴ [Onderneming A], waarnaar in de Samenwerkingsovereenkomst 2022 wordt verwezen, is [onderneming A] waarnaar in dit besluit wordt verwezen.

⁵ De bestaande onderneming van [onderneming X en onderneming Y].

⁶ De bestaande onderneming van [onderneming X, onderneming Y en onderneming B].

⁷ Opgemerkt wordt dat het lidmaatschap van de NBA is gericht tot accountants en niet tot ondernemingen.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	9 van 46

In overweging 2, sub g, van de Samenwerkingsovereenkomst 2022 is het volgende opgenomen over de inbreng van de partners:

Partners brengen met name ook het volgende in:

- i. Partner 1, 2 en 3 zullen hun bestaande netwerk, contacten, cliënten, personeel van [onderneming D] en [onderneming E] ter beschikking stellen aan de nieuwe vennootschap voor cross-selling;*
- ii. Partner 4 zal [diens] bestaande omzet (ca. EUR [bedrag] jaarlijks terugkerende controleomzet) vanuit [...] [accountantsorganisatie X] inbrengen in de nieuwe vennootschap;*
- iii. Partner 4 zal [diens] bestaande AFM-controlevergunning 'ter beschikking' stellen aan de nieuwe vennootschap (in eerste instantie zo nodig door controles uitgevoerd door de nieuwe vennootschap te voorzien van een controleverklaring van [...] [accountantsorganisatie X], maar uiteindelijk door de AFM-controlevergunning in overleg met AFM 'over doen gaan' naar de nieuwe vennootschap zodanig dat straks de nieuwe vennootschap beschikt over een AFM-controlevergunning in plaats van thans [...] [accountantsorganisatie X]);*

Onder de eerste bepaling onder “Komen overeen als volgt:” is opgenomen: “Partijen gaan per 1-1-2023 samenwerken zoals hierboven vastgelegd in de overwegingen”.

4.1.2 Overeenkomst van 22 juli 2024

Op 22 juli 2024 is een tweede overeenkomst getekend (**Samenwerkingsovereenkomst 2024**).⁸ Dit betreffen ten dele dezelfde partijen als bij de Samenwerkingsovereenkomst 2022:

1. [onderneming X] (vertegenwoordigd door [bestuurder]);
2. [onderneming Y] (vertegenwoordigd door [bestuurder]);
3. [onderneming B] (vertegenwoordigd door [C]);
4. [onderneming A] (vertegenwoordigd door [A]);
5. [onderneming C] (vertegenwoordigd door [bestuurder]);
6. KC Audit, vertegenwoordigd door haar bestuurders [onderneming B] en [onderneming C]; en
7. [accountantsorganisatie X], vertegenwoordigd door [A].

De kern van de Samenwerkingsovereenkomst 2024 richt zich op de samenwerking tussen KC Audit en [accountantsorganisatie X]. In het gedeelte “*In aanmerking nemende dat*” van de Samenwerkingsovereenkomst 2024 is, voor zover van belang, opgenomen dat:

- [onderneming X], [onderneming Y] en [onderneming B] op 9 december 2022 KC Audit hebben opgericht, met het voornemen om na een door de AFM te verstrekken vergunning wettelijke controles te kunnen uitvoeren voor niet-OOB cliënten;

⁸ 18. 20240722-IN-Samenwerkingsovereenkomst KC Audit en [accountantsorganisatie X] - 20240722.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	10 van 46

- [accountantsorganisatie X] een accountantsorganisatie is en sinds [jaartal] een vergunning voor het uitvoeren van wettelijke controles heeft;
- [accountantsorganisatie X] een samenwerking met een accountantsorganisatie wenst aan te gaan om de kwaliteit van de wettelijke controles te versterken. [Accountantsorganisatie X] verwacht bij een samenwerking het volgende te bereiken: schaalvoordelen, het opbouwen van voldoende deskundigheid, ervaring en specialisatie en het verkleinen van onafhankelijkheidsrisico's;
- [onderneming X], [onderneming Y], [onderneming B] en [onderneming A] op 16 december 2022 de Samenwerkingsovereenkomst 2022 zijn overeengekomen ("Overeenkomst 1");
- [accountantsorganisatie X] Overeenkomst 1 niet heeft ondertekend;
- partijen in de periode tussen het opstellen van Overeenkomst 1, de start van de samenwerking tussen KC Audit en [accountantsorganisatie X] op 1 januari 2023 en de hiernavolgende periode tot heden, de feitelijk gehanteerde uitgangspunten van de samenwerking tussen KC Audit en [accountantsorganisatie X] niet schriftelijk hebben vastgelegd; en
- partijen besluiten om de overwegingen, veronderstellingen en feitelijk gehanteerde uitgangspunten, zoals mondeling met elkaar overeengekomen bij de aanvang van de samenwerking, schriftelijk vast te leggen in de Samenwerkingsovereenkomst 2024 in overeenstemming met de wet- en regelgeving voor accountants en accountantsorganisaties. Daarbij is gebruik gemaakt van het rapport van de AFM 'Samenwerking bij de uitvoering van wettelijke controles vereist waarborgen' (september 2022).

Ten aanzien van de uitvoering van de wettelijke controles en cliëntacceptatie bepalen artikelen 1 en 2 van de Samenwerkingsovereenkomst 2024:

Artikel 1 Wettelijke controles

- 1.1 Door [accountantsorganisatie X] zullen wettelijke controles worden uitgevoerd van door KC Audit aangeleverde potentiële cliënten uit haar netwerk; KC Audit heeft geen vergunning voor het uitvoeren van wettelijke controles.
- 1.2 KC Audit zal faciliteren in beschikbaarstelling van accountants, assistenten en overige dienstverlening.

Artikel 2 Clientacceptatie

(...)

- 2.2 [Accountantsorganisatie X] is niet verplicht om door KC Audit aangeleverde potentiële cliënten te accepteren. Dit is afhankelijk van de uitkomst van het clientacceptatieproces van [accountantsorganisatie X].

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	11 van 46

In artikel 3 van de Samenwerkingsovereenkomst 2024 is opgenomen dat KC Audit en [accountantsorganisatie X] met ingang van 1 januari 2023 voor een vergaande vorm van samenwerking hebben gekozen. KC Audit zal ondersteunende diensten aan [accountantsorganisatie X] verstrekken, zoals:

- het faciliteren van een elektronisch controledossier ([software]) en elektronische urenregistratie;
- het faciliteren van gebruikmaking van de diensten van [advocatenkantoor] en [softwarebedrijf] voor de cliëntacceptatie, vaststellen van de UBO⁹ en de risico-inschatting in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (**Wwft**);
- het beschikbaar stellen van administratieve diensten en kantoorruimte;
- werving en selectie van nieuw personeel en het beschikbaar stellen van een Hoofd Vaktechniek en een Compliance medewerker *know-your-customer* (**KYC**); en
- het verzorgen van een regelmatig vaktechnisch overleg en cursussen voor de accountants en medewerkers, met voldoende aandacht voor de uniforme en juiste toepassing van het stelsel van kwaliteitsbeheersing van [accountantsorganisatie X].

Ook is opgenomen dat de ingehuurd accountants door [accountantsorganisatie X] zijn opgenomen in de beroepsaansprakelijkheidspolis van KC Audit. KC Audit zal er daarnaast voor zorgdragen dat bij het faciliteren van het elektronisch controledossier de dossiers van [accountantsorganisatie X] gedurende een periode van 10 jaar beschikbaar blijven om te kunnen voldoen aan vaktechnische of wettelijke vereisten.

De artikelen 4, 5 en 6 van de Samenwerkingsovereenkomst 2024 gaan over respectievelijk het inlenen van personeel, vergoedingen en aansprakelijkheid. [Accountantsorganisatie X] zal accountants en medewerkers inlenen bij KC Audit voor de uitvoering van de controlewerkzaamheden (zie artikel 4.1). De opbrengsten en kosten van door KC Audit verstrekte faciliteiten worden toegerekend aan KC Audit, en [onderneming A] brengt maandelijks een vergoeding aan KC Audit in rekening voor de door [A] verrichte werkzaamheden voor [accountantsorganisatie X] (zie artikelen 5.1-5.2). [Accountantsorganisatie X] en [A] zijn niet aansprakelijk voor schade die niet onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering valt. Die schade wordt toegerekend aan KC Audit. Eventuele door toezichthouders opgelegde boetes aan [accountantsorganisatie X] komen ook voor rekening van KC Audit (zie artikelen 6.1-6.2).

4.1.3 Uitingen op de website van KC Audit

Op de website van KC Audit stond op 20 oktober 2023 vermeld dat KC Audit bij de AFM is geregistreerd, of althans daartoe een vergunningaanvraag heeft ingediend die aanhangig is, en zodoende wettelijke controles mag uitvoeren. Zie een screenshot van de website van KC Audit die ook op 20 oktober 2023 aan KC Audit per e-mail is toegestuurd (arcering toegevoegd):

⁹ UBO staat voor Ultimate Beneficial Owner, of uiteindelijk belanghebbende.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	12 van 46

KC Audit

KC Audit is ambitious, client-centric, with a strong focus on results. Our advice is concrete. Our service is hands-on.

KC Audit is being registered with the Netherlands Authority for the Financial Markets (AFM). This allows us to perform statutory audits in the Netherlands. Our employees are fully committed and passionate about achieving excellent results for you. Our services are specifically tailored to suit every client's needs resulting in the best possible outcome. Our approach is to assist you in a personal, yet professional manner. Our services include audit, independent review, and other assurance work.

In de e-mail van 20 oktober 2023 heeft de AFM KC Audit verzocht om een bevestiging dat er tot op dat moment geen wettelijke controles zijn uitgevoerd. Diezelfde dag heeft KC Audit de AFM bericht dat de tekst op de website wordt verduidelijkt en dat er nog geen controleopdrachten zijn uitgevoerd door KC Audit.

Op 27 oktober 2023 stond bij controle door de AFM op de website van KC Audit vermeld dat KC Audit een “officially regulated audit firm is”. Naar aanleiding van voornoemde passage heeft de AFM KC Audit op 27 oktober 2023 eveneens verzocht de website aan te passen.

Op 31 oktober 2023 heeft [A] naar aanleiding van dit verzoek van de AFM aangegeven de “website nog een kritisch (te hebben) doorgenomen en (..) het nodige (te hebben) aangepast”.

4.2 Opdrachtbrieven

De AFM heeft van KC Audit vierentwintig opdrachtbevestigingen (ook wel *engagement letters*) ontvangen die betrekking hebben op de uitvoering van tweeëndertig wettelijke controles variërend over de boekjaren 2019 tot en met 2023.¹⁰ De AFM heeft voor haar onderzoek, op basis van de opdrachtbevestigingen, vijf controlecliënten (**Vijf controlecliënten**) geselecteerd voor nader onderzoek. Door de Vijf controlecliënten is opdracht verleend voor de uitvoering van negen wettelijke controles:

1. [Controlecliënt 1] – boekjaar [jaartal], [jaartal] en [jaartal].

Het gaat om twee opdrachtbrieven van 22 februari 2023, met kenmerk “KC Audit Engagement Letter”, en één opdrachtbrief van 24 november 2023, met eenzelfde kenmerk.¹¹ De opdrachtbrieven worden afgesloten met “KC Audit & Assurance Services B.V. / [accountantsorganisatie X]” en zijn ondertekend door [C] en [A] (twee brieven) en [B] en [A] (één brief) .

¹⁰ Enkele opdrachtbevestigingen richten zich tot meerdere entiteiten.

¹¹ 04.03 20240202-IN-03-Engagement letter - Audit [jaartal] - [controlecliënt 1], 04.04 20240202-IN-04-Engagement letter - Audit [jaartal] [controlecliënt 1] en 04.05 20240202-IN-05-Engagement letter - Audit [jaartal] - [controlecliënt 1].

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	13 van 46

2. [Controlecliënt 2] – boekjaar [jaartal].

Het gaat om de opdrachtbrief van 15 augustus 2023, met kenmerk “2022 KC Audit Engagement Letter”.¹² De opdrachtbrief wordt afgesloten met “KC Audit & Assurance Services B.V.” en is ondertekend door [B], [A], onder vermelding van “Representative of the board of directors of KC Audit & Assurance Services B.V.: [onderneming A]”, en [C], onder vermelding van “Representative of the board of directors of KC Audit & Assurance Services B.V.: [onderneming B]”

3. [Controlecliënt 3] – boekjaar [jaartal] en [jaartal].

Het gaat om de opdrachtbrief van 6 september 2023, met kenmerk “2021 & 2022 KC Audit Engagement Letter”.¹³ De opdrachtbrief wordt afgesloten met “KC Audit & Assurance Services B.V. / [accountantsorganisatie X]” en is ondertekend door [B] en [A].

4. [Controlecliënt 4] – boekjaar [jaartal] en [jaartal].

Het gaat om de opdrachtbrief van 28 november 2023, met kenmerk “2021 & 2022 KC Audit Engagement Letter”.¹⁴ De opdrachtbrief wordt afgesloten met “KC Audit & Assurance Services B.V. / [accountantsorganisatie X]” en is ondertekend door [B] en [A].

5. [Controlecliënt 5] – boekjaar [jaartal].

Het gaat om de opdrachtbrief van 19 december 2023, met kenmerk “2019 KC Audit Engagement Letter”.¹⁵ De opdrachtbrief wordt afgesloten met “KC Audit & Assurance Services B.V. / [accountantsorganisatie X]” en ondertekend door [B] en [A].

De opdrachtbrieven en bijlagen zijn grotendeels gelijk aan elkaar en bevatten onder meer het volgende:

- Op pagina 1 van de brieven staan het adres en de contactgegevens van KC Audit: “WTC (Tower H-10), Zuidplein 88, 1077 XV Amsterdam, The Netherlands, +31 20 333 0130, office@kcaudit.nl, www.kcaudit.nl”.
- “We are pleased that you have requested KC Audit & Assurance Services B.V. (“we” or “KC Audit”) to send you an engagement letter confirming our position as auditor of [cliëntnaam] (the “Client”).”
- “(...) KC Audit & Assurance Services invoices those activities on a monthly basis (...)”.¹⁶

¹² 04.08 20240202-IN-08-Engagement letter - Audit [jaartal] - [controlecliënt 2].

¹³ 04.14 20240202-IN-14-Engagement letter - Audit [jaartallen] - [controlecliënt 3].

¹⁴ 04.21 20240202-IN-21-Engagement letter - Audit [jaartallen] - [controlecliënt 4].

¹⁵ 04.23 20240202-IN-23-Engagement letter - Audit [jaartal] [controlecliënt 5].

¹⁶ KC Audit factureerde ook. Zie de factuur van KC Audit aan [controlecliënt 4] van 12 februari 2024, betreffende “Audit of Financial Statements” [jaartallen] (06.02 20240315-IN-Invoice [factuurnummer] - [controlecliënt 4]). Het bedrag dient te worden overgemaakt op een rekening ten name van KC Audit.

Datum 30 april 2025
Ons kenmerk [...]
Pagina 14 van 46

- *"The Client and KC Audit may terminate this agreement at any time (in the interim) with due observance of a reasonable period of notice, (...)." In geval van (tussentijdse) beëindiging van de overeenkomst geldt: "In all cases of interim or other termination, KC Audit retains the right to payment of the invoices for all of the activities performed by KC Audit at that point in time (...)"*
- Annex 1 betreft de algemene voorwaarden en vermeldt op de eerste pagina KC Audit. Op pagina 2 tot en met 6 van Annex 1 staan KC Audit en [accountantsorganisatie X] vermeld.
- In Annex 2 van de opdrachtbrieven is onder meer het volgende opgenomen:
"The purpose of this letter is to confirm registration with the Netherlands Authority for the Financial Markets that allow us to perform statutory audits in the Netherlands." en
"Please note that we are cooperating with [A] as the KC Audit (Managing) Partner. As long as KC Audit will not have its own AFM permit, [A] will issue audit opinions on [...] [accountantsorganisatie X]. [Accountantsorganisatie X] has had a permit for many years already. As soon as KC Audit receives its own permit, [accountantsorganisatie X] will seize activities, but [A] will remain with KC Audit as (one of the) Audit Partner(s)." ¹⁷
- In Annex 4 van de opdrachtbrieven van [controlecliënt 2], [controlecliënt 3], [controlecliënt 4] en [controlecliënt 5] staat:
 - *"(...) meaning for KC Audit the engagement will be an audit-only engagement (...)" ([controlecliënt 2], [controlecliënt 3], [controlecliënt 4] en [controlecliënt 5]);*
 - *"For example KC Audit will engage [accountantsorganisatie Y] in terms of a separate agreed-upon procedure regarding procedures to be performed (...)" ([controlecliënt 2]);*
 - *"All information requested by KC Audit per PBC Client list, via the [softwarebedrijf] online portal, is to be uploaded directly to the [softwarebedrijf] online portal requests" ([controlecliënt 3], [controlecliënt 4] en [controlecliënt 5]);*
 - *"ISA 600 instructions will be issued to the local auditors of [controlecliënt 3] financial statements and work of the local auditors will be reviewed by KC Audit" ([controlecliënt 3]);*
 - *"KC Audit will not prepare a management letter, nor a long form audit report" ([controlecliënt 3], [controlecliënt 4] en [controlecliënt 5]);*
 - *"Should KC Audit team need to travel (...)" ([controlecliënt 3]); en*
 - *"Those charged with governance are not aware of any fraudulent activities committed by management or staff; nor will fraud be identified by KC Audit".*
- Logo's van KC Audit en van [accountantsorganisatie X] zijn opgenomen op iedere pagina van de opdrachtbrieven (exclusief annexen).

¹⁷ In de opdrachtbrieven van [controlecliënt 4] en [controlecliënt 5] wordt naast [A] ook [B] vermeld: *"Please note that we are cooperating with [accountantsorganisatie X] with [B] (audit partner) and [A] (managing partner) as licensed auditors. As long as KC Audit will not have its own AFM permit, [B] and [A] will issue audit opinions on behalf of [accountantsorganisatie X]. (...) [B] and [A] will remain with KC Audit as (one of the) Audit Partners."*

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	15 van 46

4.3 Overeenkomsten gesloten door KC Audit

4.3.1 Overeenkomsten van opdracht met [B]

De AFM heeft KC Audit verzocht om verstrekking van een overeenkomst tussen [B] en KC Audit en/of [accountantsorganisatie X]. KC Audit heeft twee overeenkomsten van opdracht betreffende [B] aan de AFM verstrekt:

- Een overeenkomst van opdracht van 18 februari 2023 tussen KC Audit, opdrachtgever, en [B] (via [onderneming van [B]]), opdrachtnemer. Hierin staat onder meer het volgende:
 - KC Audit is werkzaam op het gebied van audit & assurance en heeft in het kader hiervan behoefte aan administratieve-, accountancy-, advies-, maar vooral controlewerkzaamheden / externe verslaggevingswerkzaamheden met toepassing van Dutch GAAP en IFRS ten behoeve van cliënten van KC Audit;
 - [B] verplicht zich voor de duur van de overeenkomst administratieve-, accountancy-, advies-, maar vooral controlewerkzaamheden / externe verslaggevingswerkzaamheden op het gebied van Dutch GAAP en IFRS in de ruimste zin van het woord ten behoeve van cliënten van KC Audit te verrichten (artikel 1);
 - de overeenkomst is aangevangen op 14 februari 2023, en is aangegaan voor de duur van in eerste instantie een half jaar (artikel 3.1);
 - KC Audit is ermee akkoord dat [B] ook ten behoeve van andere opdrachtgevers werkzaamheden verricht; en
 - [B] factureert de verrichte werkzaamheden aan KC Audit, en KC Audit betaalt [B] voor de verrichte werkzaamheden (artikel 6).¹⁸
- Een overeenkomst van opdracht van 18 januari 2024 tussen KC Audit, opdrachtgever, en [B] (via [onderneming van [B]]), opdrachtnemer, voor het jaar 2024. De overeenkomst is inhoudelijk vergelijkbaar met de eerdere overeenkomst van opdracht.¹⁹

KC Audit heeft op een later moment nog een drietal overeenkomsten van opdracht van 18 juli 2024 tussen [accountantsorganisatie X] en externe accountants aan de AFM verstrekt (zie paragraaf 4.8).

4.3.2 Gebruikersovereenkomst met [softwarebedrijf]

KC Audit heeft een gebruikersovereenkomst verstrekt, die zij met [softwarebedrijf] is aangegaan.²⁰ [Softwarebedrijf] is een KYC-dienstverlener en ontwikkelaar van compliance software. [Softwarebedrijf]

¹⁸ 14.04 20240423-IN-Nr 4. Overeenkomst van Opdracht KC [B].21022023.

¹⁹ 14.05 20240423-IN-Nr 5. Ovk [B] 2024.

²⁰ 14.06 20240423-IN-Nr 6. [softwarebedrijf] - gebruikersovereenkomst KC Audit.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	16 van 46

biedt ondersteuning bij het cliëntacceptatieproces om onder meer te voldoen aan bepaalde aspecten van de Wwft.

KC Audit wordt in het kader van de gebruikersovereenkomst aangemerkt als de gebruiker. Gedurende de looptijd van de overeenkomst verleent [softwarebedrijf] het gebruiksrecht aan KC Audit (artikel 2). Ten aanzien van de vergoedingen is bepaald dat afspraken daarover in een separate overeenkomst zijn vastgelegd met [onderneming D] en [onderneming E] (artikel 4).

KC Audit heeft meerdere facturen van [softwarebedrijf] aan [onderneming D] en [onderneming E] verstrekt aan de AFM. Bij brief van 23 april 2024 van KC Audit aan de AFM heeft KC Audit aangegeven dat de facturatie door [softwarebedrijf] plaatsvindt aan [onderneming E] en [onderneming D]. Daarbij is ook aangegeven door KC Audit dat die kosten deels worden doorbelast aan KC Audit.

4.3.3 Audit software tool van [softwarebedrijf]

Voor de controledossiers werd gebruik gemaakt van de audit software tool van [softwarebedrijf]. De AFM heeft twee getekende voorstellen van [softwarebedrijf] aan KC Audit ontvangen, van 21 februari 2023 en 9 oktober 2023.²¹

Beide voorstellen zijn gericht aan KC Audit en zijn namens KC Audit ondertekend. De getekende voorstellen betreffen een “*Start-up package Cloud*” en een vijftal licenties voor “[softwarebedrijf] *Cloud Audit + Bundel Advanced*” respectievelijk een tiental licenties “*AUDIT t+ Advanced bundel*”. Het voorstel van 21 februari 2023 bevat een doorlopende machtiging van KC Audit aan [softwarebedrijf], op naam van KC Audit.

KC Audit heeft vijf facturen van [softwarebedrijf] verstrekt aan de AFM.²² Deze vijf facturen van [softwarebedrijf] zijn gericht aan KC Audit. De licenties die worden aangekocht lopen cumulatief per jaar als volgt op:

Nr	Document	Datum	Cumulatief aantal licenties per jaar	Gericht aan
1	[factuurnummer]	1 maart 2023	5	KC Audit
2	[factuurnummer]	13 juni 2023	10	KC Audit

²¹ 14.07 20240423-IN-Nr 7. Voorstel [softwarebedrijf] [nummer] KC Audit [nummer] en 14.08 20240423-IN-Nr 8. Voorstel [softwarebedrijf][nummer] KC Audit Assurance Services B.V. [nummer].

²² 13.01 20240423-IN-[softwarebedrijf], [factuurnummer], 13.02 20240423-IN-[softwarebedrijf]. [factuurnummer], 13.03 20240423-IN-[factuurnummer], 13.04 20240423-IN-[factuurnummer], 13.05 20240423-IN-[factuurnummer].

Datum 30 april 2025
Ons kenmerk [...]
Pagina 17 van 46

3	[factuurnummer]	4 september 2023	15	KC Audit
4	[softwarebedrijf] [factuurnummer]	12 oktober 2023	25	KC Audit
5	[softwarebedrijf] [factuurnummer]	2 januari 2024	25	KC Audit

KC Audit heeft screenshots van de controledossiers van de Vijf controlecliënten verstrekt aan de AFM. In de URL die zichtbaar is in de screenshots staat KC Audit genoemd. Zie bijvoorbeeld:

[...]

4.4 Cliënt- en opdrachtacceptatie en continuatieprocedure

Van de Vijf controlecliënten heeft de AFM de documentatie van de cliënt- en opdrachtacceptatie en continuatieprocedure (**CEAC**) opgevraagd. De AFM heeft van KC Audit informatie ontvangen over collegiale overleggen, cliëntacceptatie en UBO-identificatie en *legal opinions* inzake sanctiewetgeving.

4.4.1 Collegiaal overleg

Ten aanzien van vier controlecliënten was collegiaal overleg nodig en heeft de AFM uitvragen en reacties ontvangen.

[Controlecliënt 3]

De uitvraag van collegiaal overleg aangaande [controlecliënt 3] is per e-mail verstuurd door een senior auditor van “KC Audit – Audit & Assurance Services” vanuit een e-mailadres van KC Audit met in de cc onder andere het e-mailadres van [B] van KC Audit.²³ De reactie op de uitvraag is gericht aan voornoemde auditor van KC Audit met in de cc onder andere het e-mailadres van [B] van KC Audit.²⁴

[Controlecliënt 2]

De uitvraag van collegiaal overleg aangaande [controlecliënt 2] is per brief verstuurd.²⁵ De brief bevat het logo van KC Audit en [accountantsorganisatie X], het adres en de contactgegevens van KC Audit, sluit af met “KC Audit & Assurance Services B.V. / [accountantsorganisatie X]” en is ondertekend door [B]. De reactie van de voorgaande accountant is gericht aan KC Audit, ter attentie van [B].²⁶

²³ 08.05 20240328-IN-Collegiaal overleg [controlecliënt 3].

²⁴ Reactie [accountantsorganisatie Z] inzake [controlecliënt 3] van [datum] (08.05 20240328-IN-Collegiaal overleg [controlecliënt 3]).

²⁵ 08.06 20240328-IN-Collegial consultation [accountantsorganisatie Y] - [controlecliënt 2].

²⁶ 08.03 20240328-IN-AuditorSuccessor [accountantsorganisatie Y]-Clearance-[controlecliënt 2]-KC-Audit.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	18 van 46

[Controlecliënt 4]

De uitvraag van collegiaal overleg aangaande [controlecliënt 4] is per brief verstuurd.²⁷ De brief bevat het logo van KC Audit en [accountantsorganisatie X], het adres en de contactgegevens van KC Audit, sluit af met “KC Audit & Assurance Services B.V. / [accountantsorganisatie X]” en is ondertekend door [B] en [A]. De reactie van de voorgaande accountant is gericht aan KC Audit, ter attentie van [B].²⁸

[Controlecliënt 5]

De uitvraag van collegiaal overleg aangaande [controlecliënt 5] is per brief verstuurd.²⁹ De brief bevat het logo, het adres en de contactgegevens van [accountantsorganisatie X], sluit af met “[accountantsorganisatie X]” en is ondertekend door [B] en [A]. De reactie van de voorgaande accountant is gericht aan [accountantsorganisatie X], ter attentie van [A].³⁰

4.4.2 Cliëntacceptatie en UBO-identificatie

Ten behoeve van de cliëntacceptatie en UBO-identificatie wordt gebruik gemaakt van [softwarebedrijf], zoals beschreven in paragraaf 4.3.2. Voor de Vijf controlecliënten³¹ geldt dat:

- [onderneming D] op het voorblad van de [softwarebedrijf]-formulieren staat (behalve in het geval van [controlecliënt 5]);
- de formulieren geen vermeldingen van of verwijzingen naar [accountantsorganisatie X] bevatten;
- in de *audit trail* wordt verwezen naar “Employee linked” of “Medewerker gekoppeld”. Aan “Aangemaakt door” of “Created by” is steeds [complianceofficer@\[onderneming D\].nl](mailto:complianceofficer@[onderneming D].nl) gekoppeld. In de formulieren [controlecliënt 2] en [controlecliënt 1] [jaartallen] wordt ook verwezen naar een persoon die als “Responsible partner”, “Verantwoordelijke” of “Behandelaar” is gekoppeld. Het gaat dan steeds om een medewerker van KC Audit ([\[medewerker\]@kcaudit.nl](mailto:[medewerker]@kcaudit.nl)); en
- in de omschrijving van de gevraagde dienst staat onder andere “audit services” en “audit financial statements”.

4.4.3 Legal opinions

Voor drie van de Vijf controlecliënten is een sanctierechtadvocaat ingezet om te beoordelen of de cliënt geaccepteerd kon worden. De AFM heeft de volgende *legal opinions* ontvangen:

²⁷ 14.01 20240423-IN-Nr 1. Collegial consultation [accountantsorganisatie Z] – [controlecliënt 4].

²⁸ 08.14 20240328-IN-response [accountantsorganisatie Z] to KC audit collegial consultation [controlecliënt 4].

²⁹ 08.09 20240328-IN-KC Audit - [accountantsorganisatie X] Collegial consultation on engagement acceptance - [controlecliënt 5].

³⁰ 14.02 20240423-IN-Nr 2. [controlecliënt 5] - 2024 - AuditorSuccessor-Information - final_0002.

³¹ 08.12 20240328-IN-[softwarebedrijf] [controlecliënt 1], 08.11 20240328-IN-[softwarebedrijf] [controlecliënt 2], 08.10 20240328-IN-Legal Compliance Software [softwarebedrijf] [controlecliënt 5], 08.13 20240328-IN-[softwarebedrijf] [controlecliënt 3] en 08.08 20240328-IN-[controlecliënt 5] [softwarebedrijf].

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	19 van 46

De *legal opinion* van 1 augustus 2023 inzake de wettelijke controlecliënt [controlecliënt 3] is gericht aan (een medewerker van) KC Audit. In de *legal opinion* staat onder meer: “*it is **not prohibited** for KC Audit to render the Audit Services to [controlecliënt 3]*”. Audit Services zijn gedefinieerd als: “*rendering the mandatory annual statutory audit (...)*”.³²

De *legal opinion* van 8 november 2023 inzake de wettelijke controlecliënt [controlecliënt 4] is gericht aan (medewerkers van) KC Audit. In de *legal opinion* staat onder meer dat “*the rendering of the Audit Services to [controlecliënt 4] by KC Audit is, in principle, **not prohibited** (...)*”. Audit Services zijn gedefinieerd als: “*rendering the mandatory annual statutory audit (...)*”.³³

De *legal opinion* van 29 september 2022 inzake [controlecliënt 2] is gericht aan [controlecliënt 2] zelf.³⁴

4.5 Urenadministratie en -doorbelasting van [A]

De AFM heeft van KC Audit een urenadministratie van [A] ontvangen. De aangeleverde urenadministratie³⁵ is opgemaakt vanuit de urenregistratie [software].

In de urenadministratie is 0,5 uur verantwoord onder “*Internal (Non-billable)*” met de omschrijving “*Initial set-up – Agreeing the Terms of Audit Engagements*” en “*EL [controlecliënt 3]*” op 29 augustus 2023. Behoudens deze 0,5 uur, zijn er geen uren ten aanzien van de Vijf controlecliënten verantwoord in de urenadministratie. In totaal heeft [A] 577,45 uur geschreven in de periode van 9 januari 2023 tot en met 28 februari 2024. Het betreft verschillende werkzaamheden voor uiteenlopende dossiers en werkzaamheden voor KC Audit. Er is 247 uur geschreven op “*KC Audit / Internal (Non-Billable)*”. Uit de urenadministratie blijkt niet in welke hoedanigheid [A] uren heeft geschreven, als accountant, auditor of audit partner van KC Audit, als bestuurder van [diens] holding of als externe accountant werkzaam bij [accountantsorganisatie X].

In de reactie van KC Audit op het informatieverzoek van de AFM van 15 maart 2024 is het volgende opgenomen ten aanzien van de door [A] geschreven uren op de geselecteerde wettelijke controles: “*De door u geselecteerde opdrachten zijn allen uitgevoerd c.q. in uitvoering onder verantwoordelijkheid van extern accountant [B], als extern accountant in het AFM register ingeschreven bij [accountantsorganisatie X]. Om die reden heeft [A] geen uren geschreven op genoemde opdrachten.*”

³² 08.02 20240328-IN-[datum] - KC Audit [controlecliënt 3] - Sanctions advise.

³³ 08.04 20240328-IN-[advocatenkantoor]- KC Audit [controlecliënt 4].

³⁴ 08.01 20240328-IN-[datum] - final- memorandum IFRS audit services - Sanctions advise.

³⁵ 06.04 20240315-IN-Urenregistratie [A] tm heden.28022024pdf.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	20 van 46

Naast de urenadministratie zijn twaalf facturen ontvangen van [onderneming A], [...], aan KC Audit, en één factuur van [accountantsorganisatie X] aan KC Audit. De facturen zijn gedateerd op de periode van 9 januari 2023 tot en met 2 maart 2024. In de omschrijving is opgenomen "*Werkzaamheden [maand]*" of "*Declarabele uren*". Bij twee facturen ([factuurnummer] van 1 juli 2023 en [factuurnummer] van 27 juli 2023) is een bijlage bijgevoegd met een urenregistratie. Hierin zijn geen uren geregistreerd op één van de Vijf controlecliënten.

4.6 Controleverklaringen

Ten tijde van het onderzoek was alleen de wettelijke controle van [controlecliënt 2] afgerond. De controleverklaring is op [datum] afgegeven door [B], met vermelding van "[*accountantsorganisatie X*]"³⁶. Er is briefpapier van [accountantsorganisatie X] gebruikt.

Bij de zienswijze heeft KC Audit controleverklaringen verstrekt aangaande [controlecliënt 1] ([jaartallen]), [controlecliënt 3] ([jaartallen]) en [controlecliënt 4] ([jaartal]). De controleverklaringen zijn afgegeven tussen [datum] en [datum]. Alle controleverklaringen zijn afgegeven door [B], met vermelding van "[*accountantsorganisatie X*]" . Er is briefpapier van [accountantsorganisatie X] gebruikt.

4.7 Opdrachtgerichte Kwaliteitsbeoordeling

Op de afgeronde wettelijke controle van [controlecliënt 2] is een Opdrachtgerichte Kwaliteitsbeoordeling (OKB) als kwaliteitswaarborg ingezet. KC Audit heeft ook het 'EQCR form' (**hierna: OKB-formulier**) aan de AFM verstrekt.³⁷ De e-mailwisseling [datum] over deze OKB heeft plaatsgevonden met een [medewerker] van KC Audit.³⁸ In cc van voornoemde e-mailwisseling zijn [B] en een andere medewerker van KC Audit meegenomen. Uit deze e-mailwisseling blijkt geen betrokkenheid van [accountantsorganisatie X] en/of [A].

In het OKB-formulier wordt enkel KC Audit genoemd. Ook wordt verwezen naar het KC Audit team. In het OKB-formulier wordt in antwoord op vragen door de [medewerker] van KC Audit onder meer bevestigd dat:

- er "*voor KC-Audit*" geen beletselen zijn om de opdracht van [controlecliënt 2] te aanvaarden;
- "*KC Audit could perform the full scope audit for [jaartal]*"; en
- "*[controlecliënt 2] are obliged to have their financial statements audited under Dutch law (legally required audit). This is a legal obligation that arises for the Subsidiaries independently of their [...] parent company (and this is the reason why KC Audit has been appointed to perform the audit).*"

³⁶ Artikel 29 Wta bepaalt dat de externe accountant de accountantsverklaring afgeeft en op eigen naam ondertekent, en daarbij de accountantsorganisatie waarbij hij werkzaam is of waaraan hij verbonden is vermeldt.

³⁷ 08.07 20240328-IN-EQCR form.

³⁸ 06.01 20240315-IN-email OKB [datum] re completeness EQCR [controlecliënt 2].

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	21 van 46

4.8 Overeenkomst van opdracht tussen [accountantsorganisatie X] en [B]

KC Audit heeft drie overeenkomsten van opdracht verstrekt, aangegaan door [accountantsorganisatie X] en gedateerd op 18 juli 2024.³⁹ Relevant voor dit besluit is de overeenkomst tussen [accountantsorganisatie X] (opdrachtgever), [onderneming van [B]] (opdrachtnemer) en [B] (uitvoerder). Deze overeenkomst heeft betrekking op een periode van een jaar, ingaande op 1 maart 2023, en wordt jaarlijks stilzwijgend verlengd.

In de overeenkomst is opgenomen dat:

- [accountantsorganisatie X] een accountantsorganisatie is in de zin van artikel 1 van de Wta en controlewerkzaamheden uitvoert en dat [accountantsorganisatie X] behoefte heeft aan een ervaren accountant op het gebied van audit die voldoende deskundig is voor de functie van extern accountant voor cliënten van [accountantsorganisatie X];
- de opdrachtnemer in staat en bereid is deze werkzaamheden uit te voeren;
- de opdrachtnemer een accountant in loondienst heeft of aan de opdrachtnemer een accountant verbonden is om de controlewerkzaamheden vorm en inhoud te geven;
- [B] werkzaam is voor opdrachtnemer;
- [accountantsorganisatie X] [B] wenst in te zetten voor het verrichten van controlewerkzaamheden en als externe accountant voor cliënten van [accountantsorganisatie X]; en
- opdrachtnemer een factuur voor zijn verrichte werkzaamheden maandelijks aan KC Audit zal sturen. KC Audit betaalt het gefactureerde bedrag aan opdrachtnemer.

5 Zienswijze KC Audit

KC Audit brengt zakelijk weergegeven het volgende naar voren. KC Audit betwist artikel 5, eerste lid, Wta te hebben overtreden. Subsidiair meent zij dat het onderzoek en het onderzoeksrapport van de AFM meerdere gebreken bevat en meer subsidiair dat boeteoplegging niet opportuun is. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

Geen overtreding

KC Audit voert aan dat tussen KC Audit en [accountantsorganisatie X] sprake is van zowel een minder vergaande vorm van samenwerking als een vergaande vorm van samenwerking zoals die zijn benoemd in het AFM-rapport 'Samenwerking bij de uitvoering van wettelijke controles vereist waarborgen' van september 2022 (**AFM-rapport**).⁴⁰ De kern van de samenwerking bestaat eruit dat (1)

³⁹ 19.01 20240724-IN-[accountantsorganisatie X] Overeenkomst van opdracht [naam], 19.02 20240724-IN-[accountantsorganisatie X] Overeenkomst van opdracht [naam] getekend en 19.03 20240724-IN-[accountantsorganisatie X] Overeenkomst van opdracht [B] def 18jul24.

⁴⁰ <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2022/september/samenwerking-accountantsorganisaties-waarborgen>.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	22 van 46

[accountantsorganisatie X] wettelijke controles uitvoert van door KC Audit aangeleverde cliënten uit diens netwerk, waarbij (2) KC Audit op haar beurt [accountantsorganisatie X] ondersteunt bij de uitvoering van die taak met het ter beschikking stellen van accountants, support staff en assistenten. Dit is ook zo vastgelegd in de Samenwerkingsovereenkomst 2024. KC Audit verwijst ook naar een verslag van 14 december 2023 van haarzelf, waarin onder meer staat dat is afgesproken dat alle aanvragen voor nieuwe opdrachten voor een wettelijke controle die bij KC Audit binnenkomen, aan [accountantsorganisatie X] worden overgedragen en door [accountantsorganisatie X] worden uitgevoerd, op basis van het kwaliteitsbeheerssysteem van [accountantsorganisatie X]. Ook staat daarin dat [accountantsorganisatie X] gebruik zal maken van medewerkers van KC Audit en dat alle correspondentie en klantacceptatie op naam van [accountantsorganisatie X] plaatsvindt en de controleverklaring wordt afgegeven op naam en briefpapier van [accountantsorganisatie X].

KC Audit stelt verder dat de wettelijke controles zijn verricht onder het stelsel van [accountantsorganisatie X] en dat de externe accountants die [accountantsorganisatie X] heeft ingeleend van KC Audit zijn ingeschreven in het AFM-register op voordracht van [accountantsorganisatie X]. [A] heeft namens [accountantsorganisatie X] opdrachtbevestigingen inzake wettelijke controles medeondertekend en verschillende zaken zijn door [accountantsorganisatie X] uitbesteed (zoals [software], [software] (KYC) en de facturatie) aan KC Audit. KC Audit ziet niet in dat zij vanwege de overeenkomsten die zij heeft met [softwarebedrijf] of [softwarebedrijf] wettelijke controlewerkzaamheden zou hebben verricht. De AFM heeft ook geconstateerd dat in het controledossier [controlecliënt 2] een accountantsverklaring is afgegeven door [B] namens [accountantsorganisatie X]. KC Audit stelt verder dat het [A] van [accountantsorganisatie X] is geweest die steeds kon besluiten en heeft besloten tot acceptatie of continuatie van een controlecliënt. Om die reden is het irrelevant of KC Audit CEAC-werkzaamheden zou hebben verricht, hetgeen KC Audit overigens niet stelt. Om diezelfde reden kan KC Audit ook geen opdrachten tot het verrichten van wettelijke controles aanvaarden. De reden dat KC Audit in de opdrachtbrieven staat vermeld is enkel vanuit transparantie richting de cliënt gedaan.

Het feit dat [A] in de urenregistratie slechts 0,5 uur heeft besteed aan [controlecliënt 3] kan voorts niet tot de conclusie van de AFM leiden dat de uren besteed aan de uitvoering van de controledossiers enkel of voornamelijk door KC Audit zijn gemaakt. De controlewerkzaamheden zijn uitgevoerd door [B], als externe accountant van [accountantsorganisatie X]. Bovendien gaat de AFM eraan voorbij dat [A] in 2023 tijd heeft besteed aan andere wettelijke controledossiers. De enkele observatie dat geen declarabele tijd is geschreven door [A] op de controledossiers wil bovendien nog niet zeggen dat [A] geen relevante betrokkenheid daarbij heeft gehad, of bij [accountantsorganisatie X]. De tijd die gepaard gaat met voorbereidende en afsluitende werkzaamheden werd aanvankelijk niet aan de controlecliënt in rekening gebracht, en werd geschreven onder “*intern/non-billable*”.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	23 van 46

Ten aanzien van de OKB merkt KC Audit op dat dit een bijkomende dienst betreft ten behoeve van [accountantsorganisatie X] en dat op zichzelf genomen geen vergunningplichtige activiteit vormt.

Verder voert KC Audit aan dat pas sprake kan zijn van overtreding van artikel 5, eerste lid, Wta als een accountantsverklaring wordt afgegeven als sluitstuk op de feitelijke controlewerkzaamheden. Het enkele uitvoeren van controletaken is niet voldoende om te komen tot een wettelijke controle, die kunnen immers ook zijn uitbesteed. Dat betekent nog niet dat die derde vergunningplichtig wordt onder de Wta. Door KC Audit is geen accountantsverklaring afgegeven in het controledossier [controlecliënt 2], noch in één van de andere geselecteerde wettelijke controledossiers. KC Audit heeft daarbij de controleverklaringen ten aanzien van [controlecliënt 1], [controlecliënt 3], en [controlecliënt 4] overgelegd.

Tot slot voert KC Audit in dit kader aan dat het enkele aanvaarden van wettelijke controleopdrachten niet reeds tot overtreding van artikel 5, eerste lid, Wta leidt. Wettelijke controleopdrachten kunnen slechts worden uitgevoerd indien deze ook door de vergunninghouder zijn aanvaard, terwijl niet-vergunninghouders geen wettelijke controleopdrachten kunnen aanvaarden aangezien zij deze niet kunnen uitvoeren.

Onderzoek en onderzoeksrapport AFM bevat meerdere gebreken

KC Audit voert aan dat het onderzoek en het onderzoeksrapport van de AFM van 8 oktober 2024 meerdere gebreken bevatten. Daartoe voert KC Audit het volgende aan:

- De AFM is in haar beoordeling van de samenwerking tussen KC Audit en [accountantsorganisatie X] ten onrechte voorbijgegaan aan het AFM-rapport, waarin onder andere vergaande vormen van samenwerking tussen vergunninghouders en niet-vergunninghouders worden onderkend.
- Uit het onderzoeksrapport blijkt niet dat de AFM de feitelijke samenwerking tussen KC Audit en [accountantsorganisatie X] heeft onderzocht. De AFM heeft haar oordeel in het rapport slechts gebaseerd op een selectie van verkregen schriftelijke informatie en stukken van KC Audit. KC Audit wijst erop dat de beeldvorming van de AFM in belangrijke mate afwijkt van overige informatie en verwijst daarbij naar de inhoud van een e-mail van 20 oktober 2023 van [A] aan de AFM en een brief van 15 maart 2024 van KC Audit aan de AFM, en de Samenwerkingsovereenkomst 2024. Ook stelt KC Audit dat er vanaf begin aan mondelinge afspraken ten grondslag lagen aan de samenwerking tussen KC Audit en [accountantsorganisatie X].
- Evenmin blijkt uit het onderzoeksrapport dat de AFM feitelijk heeft onderzocht of KC Audit de controlewerkzaamheden heeft verricht in de vijf door de AFM geselecteerde wettelijke

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	24 van 46

controledossiers.⁴¹ Daarvoor had de AFM de wettelijke controledossiers inhoudelijk moeten raadplegen, het gesprek dienen aan te gaan met [A] en [B] en de urenadministratie van [B] moeten opvragen. Had de AFM dat gedaan, dan had zij kunnen vaststellen dat [B], als externe accountant van [accountantsorganisatie X], controlewerkzaamheden heeft verricht ten aanzien van vier van de vijf controlecliënten.⁴² KC Audit wijst in dit verband op de tijdsbesteding van [B] per afgerond wettelijk controledossier, zoals opgenomen in de zienswijze. Daarnaast gebruikt de AFM in haar rapport de termen “voornamelijk” of “goeddeels” met betrekking tot het verrichten van controlewerkzaamheden, maar niet blijkt wat daaronder dient te worden verstaan.

- De AFM is ten onrechte voorbijgegaan aan het feit dat [B] de controleverklaring heeft afgegeven in het controledossier [controlecliënt 2] en als externe accountant van [accountantsorganisatie X] staat geregistreerd bij de AFM, hetgeen bewijst dat [B] verbonden is aan [accountantsorganisatie X]. Volgens KC Audit wordt in het onderzoeksrapport onterecht gesuggereerd dat de afwezigheid van een schriftelijke overeenkomst tussen [B] en [accountantsorganisatie X] vóór 2024 afdoet aan deze feitelijke en formele verbondenheid. KC Audit benadrukt dat een schriftelijke overeenkomst daartoe geen vereiste is.
- De AFM heeft evenmin in haar onderzoek betrokken dat de door KC Audit aan [accountantsorganisatie X] ter beschikking gestelde externe accountants gebonden zijn aan het kwaliteitssysteem van [accountantsorganisatie X], terwijl dit volgens de AFM cruciaal is bij samenwerkingsverbanden.
- De AFM heeft het onderzoek verder niet op een onbevangen wijze in de zin van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (**Awb**) uitgevoerd, door geen blijk te geven van de reacties van KC Audit. De AFM weegt te veel waarde aan de Samenwerkingsovereenkomst 2022, die onnauwkeurig geformuleerd is en te weinig specifiek om te kunnen spreken van een samenwerkingsovereenkomst tussen KC Audit en [accountantsorganisatie X]. KC Audit heeft eerder ook al aangegeven dat het nooit de intentie geweest is om de vergunning van [accountantsorganisatie X] ter beschikking te stellen of over te dragen aan KC Audit. Ook uit het verwijt dat KC Audit wordt gemaakt over de uitlatingen op haar website volgt vooringenomenheid van de AFM. Daaruit volgt dat de AFM niet heeft gereflecteerd op de uitleg die hierover door KC Audit is gegeven. Voorts meent KC Audit dat de vermelding in het boetevoornemen dat de AFM geen reden ziet om de openbaarmaking van het (nog te nemen) besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete in anonieme vorm te laten plaatsvinden, hier eveneens van getuigt.

⁴¹ De AFM gaat ervan uit dat dit aantal refereert aan de controlecliënten. Deze hebben opdracht gegeven voor het verrichten van in totaal negen wettelijke controles.

⁴² De controle van het boekjaar [jaartal] van [controlecliënt 5] was ten tijde van de schriftelijke zienswijze nog niet afgerond.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	25 van 46

- Verder meent KC Audit dat het dossier onvolledig is vanwege het ontbreken van twee meldingen die de AFM vanuit de markt heeft ontvangen en waarover KC Audit na herhaald verzoek niet beschikt. Ook ontbreken volgens KC Audit stukken die ten voordele (kunnen) strekken van KC Audit. Dit is in strijd met artikel 5:49, eerste lid, Awb.

Boete niet opportuun

KC Audit voert aan dat de AFM in het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete geen onderbouwing heeft gegeven ten aanzien van de opportuniteit van een op te leggen bestuurlijke boete. Het ontbreken van een onderbouwing belemmert KC Audit om op die onderdelen een zienswijze te geven, aldus KC Audit.

Verder meent KC Audit dat het op de weg van de AFM had gelegen haar eerst informeel aan te spreken. Daarnaast meent KC Audit dat de AFM het tijdsverloop tot aan het toesturen van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete dient te onderbouwen, [...].

Tot slot voert KC Audit aan dat een boete niet opportuun noch proportioneel is. Voor zover de AFM toch zou overgaan tot het opleggen van een boete, stelt KC Audit zich op het standpunt dat slechts een uiterst gematigd boetebedrag passend zou kunnen zijn, waarbij zij ingaat op mate van ernst, mate van verwijtbaarheid, omvang en draagkracht en overige omstandigheden.

6 Beoordeling

De AFM is van oordeel dat KC Audit in de periode van 22 februari 2023 tot en met in ieder geval 12 februari 2024 artikel 5, eerste lid, Wta heeft overtreden, en dat het opportuun is om KC Audit hiervoor te beboeten. De AFM licht dat hieronder toe.

6.1 Overtreding van artikel 5, eerste lid, Wta

Op grond van artikel 5, eerste lid, Wta is het verboden om een wettelijke controle te verrichten zonder een daartoe van de AFM verkregen vergunning.⁴³ Dit verbod ziet op alle werkzaamheden waaruit de wettelijke controle bestaat.⁴⁴ Dit betekent dat onder meer de werkzaamheden ter voorbereiding van de wettelijke controle⁴⁵, het cliëntopdracht- en acceptatieproces, het aanvaarden van de opdracht tot de wettelijke

⁴³ Bij de invoering van de Wta heeft de wetgever benadrukt dat het verrichten van wettelijke controles uitsluitend is voorbehouden aan vergunninghoudende accountantsorganisaties: *Kamerstukken II*, 2003-2004, 29 658, nr. 3, p. 46.

⁴⁴ Zie rechtbank Rotterdam 30 april 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:3855, r.o. 10.1.

⁴⁵ Rechtbank Rotterdam 30 april 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:3855, r.o. 10.2.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	26 van 46

controle⁴⁶, het uitvoeren van (overige werkzaamheden inzake) de wettelijke controle en het afgeven van de controleverklaring vergunningplichtige werkzaamheden zijn. KC Audit heeft als gezegd geen Wta-vergunning. Het is KC Audit dus niet toegestaan werkzaamheden te verrichten ten behoeve van een wettelijke controle, tenzij sprake is van het verrichten van bepaalde werkzaamheden uit hoofde van een toegestane vorm van samenwerking met een vergunninghoudende accountantsorganisatie.

6.1.1 Opdrachtaanvaarding van wettelijke controles door KC Audit

Het aanvaarden van de opdracht tot het verrichten van de wettelijke controle, ofwel het aangaan van de overeenkomst met de controlecliënt is uitsluitend voorbehouden aan een vergunninghoudende accountantsorganisatie.⁴⁷ Uit de opdrachtbrieven van de Vijf controlecliënten blijkt dat KC Audit de betreffende negen wettelijke controleopdrachten heeft aanvaard. In de opdrachtbrieven is KC Audit aangesteld als “*auditor*” die de wettelijke controles gaat verrichten en worden er alleen rechten en plichten voor KC Audit overeengekomen. In alle onderzochte opdrachtbrieven komt het volgende terug:

- KC Audit is gevraagd een opdrachtbrief te sturen “*confirming our position as auditor of [cliëntnaam]*”.
- KC Audit kan de overeenkomst met de controlecliënt beëindigen.
- KC Audit houdt recht op betaling voor verleende diensten bij (tussentijdse) beëindiging.
- KC Audit zal de controlecliënt factureren voor haar diensten.
- KC Audit staat vermeld in de afsluiting van de opdrachtbrieven, in één geval is zij de enige partij die in de afsluiting genoemd staat.
- KC Audit heeft eigen briefpapier gebruikt waarop het logo, het adres en de contactgegevens van KC Audit staat.
- KC Audit is in Annex 2 aangemerkt als een vergunninghouder die het is toegestaan wettelijke controles te verrichten in Nederland: “*The purpose of this letter is to confirm registration with the Netherlands Authority for the Financial Markets that allow us to perform statutory audits in the Netherlands*”.
- KC Audit is in Annex 4 van diverse opdrachtbrieven specifiek benoemd als degene die de opdracht verricht en/of bepaalde aanvullende werkzaamheden in het kader van de wettelijke controle zal verrichten.

KC Audit heeft dan ook in ieder geval negen opdrachten tot het verrichten van wettelijke controles aanvaard. Aangezien het aanvaarden van een opdracht tot het verrichten van een wettelijke controle

⁴⁶ Zie *Kamerstukken I*, 2005-2006, 29 658, C, p. 46: “Ingevolge artikel 5 van het onderhavige wetsvoorstel is het verboden zonder een vergunning van de AFM een wettelijke controle te verrichten. Daaruit volgt dat uitsluitend een vergunninghoudende accountantsorganisatie in de zin van de Wta (...) een opdracht tot het verrichten van een wettelijke controle mag aanvaarden [onderstreeping toegevoegd].”

⁴⁷ *Kamerstukken I*, 29 568, 2005-2006, C, p. 46. Zie ook: *Stb.* 2006, 380 (Nota van Toelichting), p. 37-38. *Stb.* 2016, 507 (Nota van Toelichting), p. 15.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	27 van 46

uitsluitend is voorbehouden aan een vergunninghoudende accountantsorganisatie volgt hieruit reeds een overtreding van artikel 5, eerste lid, Wta door KC Audit. Bovendien was KC Audit niet slechts betrokken bij de opdrachtaanvaarding, haar rol bij de wettelijke controles was veel groter. Alvorens de AFM dat verder toelicht, wordt eerst nog ingegaan op een aantal aspecten uit de zienswijze van KC Audit over de opdrachtaanvaarding.

Ondertekening

Ten aanzien van de ondertekening merkt de AFM het volgende op. Eén opdrachtbrief ([controlecliënt 2]) wordt afgesloten namens KC Audit, en is getekend door [B], [C] en [A]. De laatste twee [...] ondertekenen die brief expliciet als [...] van KC Audit. De andere opdrachtbriefen worden afgesloten onder vermelding van KC Audit / [accountantsorganisatie X], en zijn getekend door [C] en [A] (twee brieven inzake [controlecliënt 1]) en [B] en [A] ([controlecliënt 1], [controlecliënt 3], [controlecliënt 4] en [controlecliënt 5]). Namens wie [B] en [A] ondertekenen is in die brieven niet verduidelijkt. De ondertekeningen maken de conclusie dat KC Audit deze controleopdrachten heeft aanvaard echter niet anders. De stelling van KC Audit dat [A] [...] namens [accountantsorganisatie X] opdrachtbevestigingen medeondertekende volgt de AFM niet, maar leidt in ieder geval er niet toe dat de opdrachten zijn aanvaard door [accountantsorganisatie X]. De inhoud van die brieven luidt steeds hetzelfde: er worden alleen rechten en plichten voor KC Audit in het leven geroepen. Voor zover de bedoeling is geweest dat [A] (of [B]) namens [accountantsorganisatie X] ondertekende, was dat dus zinledig. [Accountantsorganisatie X] kan immers geen rechten en plichten voor KC Audit aanvaarden. [A] was overigens bevoegd namens KC Audit te ondertekenen, en deed dat eerder ook ([controlecliënt 2]).⁴⁸ Feit is dat [A] een dubbele pet droeg. [A] was immers ook [...] van KC Audit, in welk kader ook de afspraak is gemaakt dat [A] via [diens] holding een maandelijkse vergoeding van € 125 per declarabel direct uur gewerkt ten behoeve van de cliënten *van KC Audit* ontving.

Transparantie

KC Audit heeft in haar zienswijze gesteld dat de vermelding van KC Audit in de opdrachtbriefen zou zijn gedaan vanuit transparantie richting de cliënt. De AFM kan dit echter niet plaatsen. KC Audit betoogt immers dat het [accountantsorganisatie X] was die de opdrachten heeft aanvaard, haar rol zou beperkt zijn tot het aandragen van cliënten aan [accountantsorganisatie X] en het ondersteunen van [accountantsorganisatie X] door het ter beschikking stellen van accountants en medewerkers alsook bepaalde diensten. Niet valt te volgen op welke, vermeend transparante wijze dat terugkomt in de opdrachtbriefen. Bovendien strookt een aanvaarding door [accountantsorganisatie X] niet met de inhoud van de opdrachtbriefen waarin de opdracht volledig wordt toegeschreven aan KC Audit (en niet aan [accountantsorganisatie X]).

⁴⁸ [B] had formeel geen vertegenwoordigingsbevoegdheid voor de betreffende opdrachtbriefen.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	28 van 46

Vermelding van [accountantsorganisatie X] in de brieven

De passage in Annex 2, waarin onder meer staat dat KC Audit is “*cooperating with [A] as the KC Audit (Managing) Partner*” en zolang KC Audit geen eigen vergunning heeft [A] “*will issue audit opinions on [...] [accountantsorganisatie X]*”, leidt ook niet tot een andere conclusie.⁴⁹ Daaruit blijkt niet meer dan dat KC Audit en [A] als partner van KC Audit samenwerken en de controleverklaring door [A] (of [B]) zal worden afgegeven namens de vergunninghoudende [...] [accountantsorganisatie X]. Met het afgeven van (slechts) de controleverklaring door [A] of [B] trekt [accountantsorganisatie X] echter nog niet de aanvaarding (of het verrichten) van de wettelijke controle naar zich toe.⁵⁰ Sterker, die verklaring was slechts een papieren werkelijkheid. Vier controleverklaringen zijn door [B] afgegeven onder vermelding van [accountantsorganisatie X], terwijl [B] de controlewerkzaamheden in feite namens KC Audit verrichtte.⁵¹ Het was immers KC Audit die de opdracht tot de wettelijke controle heeft aanvaard. Het was overigens ook KC Audit die een overeenkomst had met [B] en [B] betaalde. Het is niet mogelijk om naar gelieven te schuiven met de accountant en de controleverklaring naar een andere, vergunninghoudende accountantsorganisatie, en zo onder de vergunningplicht uit te komen. Dan had [accountantsorganisatie X] de wettelijke controles moeten aanvaarden en verrichten (al dan niet in een samenwerking), maar dat heeft zij niet gedaan.

Ook het feit dat [accountantsorganisatie X] in de opdrachtbrieven op verschillende manieren wordt vermeld leidt niet tot een andere conclusie. Een andere, verdergaande rol van [accountantsorganisatie X] (namelijk die van de feitelijk controlerend accountant die de opdracht tot het uitvoeren van de wettelijke controle aanvaard) blijkt hier niet uit. Van een aanvaarding door [accountantsorganisatie X] of van rechten en plichten voor [accountantsorganisatie X] is geen sprake. Een samenwerking waarin [accountantsorganisatie X] wettelijke controles uitvoert van door KC Audit aangeleverde cliënten uit diens netwerk, en waarbij KC Audit op haar beurt [accountantsorganisatie X] ondersteunt bij de uitvoering van die taak was dan ook niet aan de orde. De Samenwerkingsovereenkomst 2024 maakt dat niet anders. Daarin is, achteraf, wel vastgelegd dat [accountantsorganisatie X] wettelijke controles zou verrichten, maar uit de feiten ten aanzien van de Vijf controlecliënten blijkt nu juist iets anders. Dat de inhoud van de Samenwerkingsovereenkomst 2024 eerder mondeling zou zijn overeengekomen is niet bewezen, maar tegen de geschetste achtergrond ook niet relevant. Uit de feitelijke gang van zaken blijkt immers niet dat [accountantsorganisatie X] de wettelijke controles verrichtte.

Aanpassing opdrachtbrieven

Ook de opdrachtbrieven betreffende [controlecliënt] en [controlecliënt] die KC Audit bij haar zienswijze heeft overgelegd, leiden niet tot een andere conclusie. Dat op enig moment de inhoud van opdrachtbrieven

⁴⁹ Ditzelfde geldt voor de versies waarin ook aan [B] wordt gerefereerd.

⁵⁰ In de praktijk zijn alle controleverklaringen afgegeven door [B], namens [accountantsorganisatie X].

⁵¹ De AFM merkt op dat [B] gedurende de overtreding ten onrechte bij de AFM is ingeschreven geweest als verbonden aan [accountantsorganisatie X], omdat [B] door [diens] contract met KC Audit verbonden was aan KC Audit.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	29 van 46

is aangepast, betekent niet dat het niet KC Audit was die, in ieder geval ten aanzien van de Vijf controlecliënten, de wettelijke controles aanvaardde en een overtreding beging.

6.1.2 CEAC-werkzaamheden

Uit het onderzoek van de AFM is gebleken dat er naast de opdrachtaanvaarding ook voorbereidende werkzaamheden inzake wettelijke controles door KC Audit zijn verricht⁵², namelijk:

(i) Collegiaal overleg tussen KC Audit en voorgaande accountants

In het kader van drie collegiale overleggen zijn werkzaamheden verricht door KC Audit, althans door personen die bij haar werkzaam zijn en dit namens haar deden. Bij de uitvraag aangaande [controlecliënt 3] [datum] heeft een [medewerker] van “*KC Audit – Audit & Assurance Services*” de voorgaande accountant benaderd voor collegiaal overleg, vanuit een e-mailadres van KC Audit. [B] en een andere medewerker staan in cc, eveneens met e-mailadressen van KC Audit. Op geen enkele wijze blijkt betrokkenheid van [accountantsorganisatie X], ook niet in de reactie op de uitvraag.

Bij de uitvragen aangaande [controlecliënt 2] [datum] en [controlecliënt 4] [datum] is gebruik gemaakt van briefpapier van KC Audit, waarop het logo van [accountantsorganisatie X] is opgenomen. De brieven worden afgesloten namens “*KC Audit & Assurance Services B.V./[accountantsorganisatie X]*” en zijn ondertekend door respectievelijk [B] ([controlecliënt 2]) en [B] en [A] ([controlecliënt 4]). De reacties in het kader van het collegiale overleg zijn specifiek gericht aan KC Audit, ter attentie van [B].

Op geen enkele wijze blijkt dat deze werkzaamheden namens of ten behoeve van [accountantsorganisatie X] werden verricht, ook niet in het kader van een samenwerking of uitbestedingsrelatie waar KC Audit zich in haar zienswijze op beroept. Hoewel de namen van [accountantsorganisatie X] en [A] in een deel van de correspondentie terugkomen, is daaruit niet op te maken dat namens [accountantsorganisatie X] wordt opgetreden. Gelet op de reacties van de accountants was voor hen bovendien duidelijk dat zij met KC Audit te maken hadden. Enkel de Samenwerkingsovereenkomst 2024 beoogt een andere rolverdeling te suggereren, maar de inhoud van die overeenkomst strookt evengoed niet met de feitelijke gang van zaken die hierboven is weergegeven. Nog los van dat de Samenwerkingsovereenkomst 2024 is opgesteld nadat KC Audit kennis had genomen van de bevindingen van de AFM, volgt daaruit immers dat KC Audit “*zal faciliteren*” in beschikbaarstelling van accountants, assistenten en overige dienstverlening en [accountantsorganisatie X] accountants en medewerkers zal “*inlenen bij KC Audit voor de uitvoering van haar controlewerkzaamheden*”. Het feit is dat KC Audit namens zichzelf, en niet namens

⁵² Opgemerkt wordt dat een deel van de voorbereidende werkzaamheden zijn gedaan na aanvaarding van de opdracht tot het verrichten van een wettelijke controle.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	30 van 46

[accountantsorganisatie X], optrad. De AFM is van oordeel dat de werkzaamheden dan ook zijn uitgevoerd door KC Audit.

Anders is het collegiale overleg inzake [controlecliënt 5] [datum]. Daar is de uitvraag namens [accountantsorganisatie X] ondertekend door [B] en [A] en gebruik gemaakt van briefpapier van [accountantsorganisatie X]. De reactie op de uitvraag is specifiek gericht aan [accountantsorganisatie X], ter attentie van [B]. De AFM verbindt aan het feit dat deze uitvraag op papier anders is vormgegeven echter niet een andere conclusie. Allereerst betekent deze aanpassing niet dat KC Audit in andere, eerdere gevallen geen vergunningplichtige werkzaamheden heeft verricht ter voorbereiding van een wettelijke controle. Daarnaast was het ook in dossier [controlecliënt 5] expliciet KC Audit die de opdracht tot het verrichten van een wettelijke controle heeft aanvaard. Voorbereidende werkzaamheden in het kader van die wettelijke controle vinden in feite dus nog steeds plaats voor rekening en risico van KC Audit. [Accountantsorganisatie Y], die eerdere wettelijke controles voor [controlecliënt 5] verrichtte, wordt in de uitvraag overigens onjuist geïnformeerd. In de uitvraag is opgenomen: *“Management of [controlecliënt 5] (‘the company’) has requested us to accept the engagement to audit the financial statements of the company as of the year [jaartal].”* Dit impliceert ten onrechte dat [accountantsorganisatie X] de opdracht had aanvaard om de wettelijke controle te verrichten.

(ii) Cliëntacceptatie en UBO-identificatie door KC Audit

De AFM is van oordeel dat ook in het kader van cliëntacceptatie en UBO-identificatie werkzaamheden zijn verricht door KC Audit, althans door personen die bij haar werkzaam zijn en dit namens haar deden. Ten behoeve van de cliëntacceptatie en UBO-identificatie in het kader van de Wwft werd gebruik gemaakt van [software]. KC Audit is hiertoe een gebruikersovereenkomst aangegaan. Uit de [softwarebedrijf-] formulieren van de Vijf controlecliënten blijkt dat dossiers werden aangemaakt door de compliance officer van [onderneming D]. Voor [controlecliënt 2] en [controlecliënt 1] werd specifiek ook een medewerker van KC Audit gekoppeld aan het dossier als zijnde verantwoordelijke of behandelaar. De omschrijving van de dienst luidt, behalve in het formulier van [controlecliënt 5], *“audit services”, “audit proposal”* of *“Audit financial statements”*.

Ook hierbij blijkt geen enkele betrokkenheid van [accountantsorganisatie X]. Uitgaande van de door KC Audit gesuggereerde constructie is KC Audit met [softwarebedrijf] een gebruikersovereenkomst aangegaan, en was het gebruiksrecht beperkt tot KC Audit. In de constructie zou KC Audit het gebruik van [software] dan ‘faciliteren’ ten behoeve van [accountantsorganisatie X]. Anders dan de Samenwerkingsovereenkomst 2024, die achteraf is opgesteld, is er geen informatie waaruit blijkt dat KC Audit de screening voor, namens of ten behoeve van [accountantsorganisatie X] verrichtte. Uit de informatie en de feitelijke gang van zaken blijkt juist het tegenovergestelde: KC Audit verrichtte de wettelijke controle en de naam van [accountantsorganisatie X] werd slechts gebruikt voor de controleverklaring. Ook uit het door KC Audit

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	31 van 46

overgelegde screenshot bij de zienswijze blijkt niet dat een verdergaande rol voor [accountantsorganisatie X] was toebedeeld. KC Audit stelt dat hieruit volgt dat [A] “*van [accountantsorganisatie X]*” verantwoordelijk was voor cliëntacceptatie en -continuatie. Uit het screenshot blijkt wel betrokkenheid van [A], maar geen betrokkenheid van [accountantsorganisatie X]. Zoals gezegd droeg [A] een dubbele pet, [A] was namelijk óók [...] van KC Audit. In die rol zou [A] ook werkzaamheden verrichten ten behoeve van de cliënten van KC Audit. De AFM is van oordeel dat ook de werkzaamheden in het kader van de screening zijn uitgevoerd door KC Audit.

(iii) Correspondentie sanctiewetgeving tussen KC Audit en advocaten

Ten behoeve van drie wettelijke controles is om *legal opinions* verzocht. Twee van de drie *legal opinions* zijn specifiek en alleen gericht tot KC Audit. In beide gevallen ligt de vraag voor of EU-sancties “*KC Audit*” verbieden om de verplichte jaarlijkse wettelijke controle uit te voeren. De betreffende advocaten komen tot de conclusie: *it is not prohibited for KC Audit to render the Audit Services to (...)*. De derde *legal opinion* is gericht aan de controlecliënt zelf, KC Audit noch [accountantsorganisatie X] wordt daarin vermeld.

Opnieuw blijkt ook hier geen enkele betrokkenheid van [accountantsorganisatie X]. Dat KC Audit volgens de Samenwerkingsovereenkomst 2024 zou faciliteren in gebruikmaking van de diensten van [advocatenkantoor] leidt ook niet tot een andere conclusie. Immers valt niet te volgen hoe een *legal opinion* inhoudelijk gericht op KC Audit kan zien op [accountantsorganisatie X]. De AFM is dan ook van oordeel dat de werkzaamheden in het kader van deze correspondentie zijn uitgevoerd door KC Audit.

(iv) Conclusie

KC Audit heeft verschillende werkzaamheden verricht ter voorbereiding van wettelijke controles, die evenzeer vergunningplichtig zijn. Deze werkzaamheden heeft zij zelfstandig en voor eigen rekening en risico verricht. Dat niet relevant zou zijn wie deze werkzaamheden heeft verricht, omdat aan “[A] van [accountantsorganisatie X] [onderstreping AFM]” de uiteindelijke beslissing was om nieuwe cliënten te accepteren of bestaande cliënten te continueren volgt de AFM niet. Op geen enkele wijze blijkt dat deze beslissing bij [accountantsorganisatie X] lag, en voor zover [A] die beslissing nam was dat voor degene die de opdracht aanvaardde. Dat is KC Audit. Vervolgens is het KC Audit die ook voorbereidende werkzaamheden verricht, namens zichzelf. Gelet hierop acht de AFM het wel degelijk relevant dat KC Audit deze werkzaamheden verrichtte. Ook op basis hiervan concludeert de AFM derhalve dat KC Audit artikel 5, eerste lid, Wta heeft overtreden.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	32 van 46

6.1.3 Overeenkomsten, cliëntacceptatieproces, kasstromen en OKB

De conclusie dat KC Audit wettelijke controles heeft verricht wordt ook onderschreven door de Samenwerkingsovereenkomst 2022, de inrichting van het cliëntacceptatieproces, de kasstromen en de uitgevoerde OKB.

De insteek van de Samenwerkingsovereenkomst 2022 was dat [A] diens Wta-vergunning “*ter beschikking*” zou stellen aan KC Audit, “*in eerste instantie zo nodig door controles uitgevoerd door de nieuwe vennootschap [KC Audit] te voorzien van een controleverklaring van [...] [accountantsorganisatie X], maar uiteindelijk door de AFM-controlevergunning in overleg met AFM ‘over doen gaan’ naar de nieuwe vennootschap [KC Audit] zodanig dat straks de nieuwe vennootschap beschikt over een AFM-controlevergunning in plaats van thans [...] [accountantsorganisatie X]*”.⁵³ De feitelijke gang van zaken is ook in lijn hiermee. Dat volgens KC Audit aan de overeenkomst “*niet al te veel waarde kan worden gehecht*” valt alleen daarom al niet goed te begrijpen. De afspraken die de vier partners hebben gemaakt blijken genoegzaam uit die overeenkomst en zijn in de praktijk ook zo uitgevoerd. Van meet af aan was de insteek dat, [...] ⁵⁴, zij wettelijke controles kon verrichten en [A] middels een controleverklaring via [accountantsorganisatie X] dit tot die tijd kon faciliteren. Deze werkwijze komt 1-op-1 terug in de bijlage bij de opdrachtbrieven en blijkt ook uit de feiten zoals hiervoor weergegeven. Het was KC Audit die de opdrachten tot wettelijke controles aanvaarde en CEAC-werkzaamheden verrichtte. KC Audit maakte bij de cliëntacceptatie ook gebruik van haar eigen standaard voor de inrichting van een controledossier ([software]). Alleen bij het afgeven van de controleverklaring kwam [accountantsorganisatie X] in beeld. Meer dan die rol op papier had [accountantsorganisatie X] echter niet. Van een samenwerking als bedoeld in het AFM-rapport was dan ook geenszins sprake.

Het was dan ook niet vreemd dat [accountantsorganisatie X] geen partij was bij de Samenwerkingsovereenkomst 2022. De bedoeling was immers helemaal niet dat [accountantsorganisatie X] een vergaande, actieve rol zou spelen en als vergunninghouder op zoek was naar mogelijkheden tot schaalvergroting. De situatie was omgedraaid: KC Audit was een nieuw opgerichte onderneming die wettelijke controles wilde verrichten, en [A] deed – evenals [...] – [...] een duit in het zakje door [...] diens Wta-vergunning in te zetten bij de controleverklaring. Daarbij zijn overigens al afspraken gemaakt over het uitkopen van [A] [...].

Het was ook [onderneming A] die factureerde aan KC Audit. Van een kasstroom tussen KC Audit en [accountantsorganisatie X] is geen sprake.⁵⁵ KC Audit stelt dat dit onderdeel was van de vergaande

⁵³ Paragraaf 4.1.1.

⁵⁴ [...].

⁵⁵ Er is één factuur door [accountantsorganisatie X] aan KC Audit gestuurd, op 9 januari 2023 met de omschrijving “*Opstellen diverse proposals volgens bijlage*”.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	33 van 46

samenwerking, waarbij [onderneming A] aan KC Audit een vergoeding factureert voor de door [A] verrichte werkzaamheden voor [accountantsorganisatie X]. Dit staat ook in de Samenwerkingsovereenkomst 2024. Deze uitleg levert echter verschillende tegenstrijdigheden op. Allereerst ten aanzien van de afspraak tussen [onderneming A] en KC Audit in de Samenwerkingsovereenkomst 2022. Daarin hebben zij immers afgesproken dat [onderneming A] een maandelijkse vergoeding van KC Audit ontvangt voor de gewerkte uren “*ten behoeve van de cliënten van KC Audit*”. Daarbij was de afspraak dat [A] de wettelijke controles uitgevoerd door KC Audit zou voorzien van een controleverklaring. Daarnaast strookt deze uitleg ook niet met de door [A] geschreven uren op de controlewerkzaamheden. [A] heeft slechts 0,5 uur geschreven op de wettelijke controles die de AFM heeft onderzocht.⁵⁶ Tegelijkertijd stelt KC Audit dat [A], onder de pet van [accountantsorganisatie X], degene was die steeds besliste over acceptatie en continuatie van de controlecliënten. Die uren blijken echter nergens uit. Zelfs als ervan wordt uitgegaan dat deze uren onder “*non-billable*” staan, geldt dat daaruit alsnog niet blijkt dat [A] deze uren voor [accountantsorganisatie X] werkzaam was. Immers is niet duidelijk in welke hoedanigheid [A] uren schreef. De AFM concludeert dat de facturatie door [onderneming A], in lijn met de Samenwerkingsovereenkomst 2022, in ieder geval plaatsvond in het kader van werkzaamheden verricht door [A] voor KC Audit en er door [accountantsorganisatie X] geen uren zijn gerekend voor de werkzaamheden van [A] voor de Vijf controlecliënten.

Verder is het ook KC Audit die alle inkomsten ontvangt en daaruit de opbrengsten heeft, alle kosten en risico's draagt en alle overeenkomsten sluit. In een samenwerking waar [accountantsorganisatie X] de vergunninghoudende partij is die de wettelijke controles verricht past een werkwijze als deze niet. Het is het vergunninghoudende accountantskantoor dat in de *lead* is en verantwoordelijkheid draagt, en eventueel personeel inleent of bepaalde zaken uitbested. Die situatie was hier helemaal niet aan de orde.

Ten slotte ging zelfs de OKB'er ervan uit dat KC Audit de controlerende accountantsorganisatie was. In het OKB-formulier staan alleen verwijzingen naar KC Audit als zijnde de (accountants)organisatie:

- “*vormen deze voor KC-Audit dan geen beletsel om de opdracht te kunnen aanvaarden?*”
- “*KC-Audit is kennelijk in staat om zelf als performing firm op te treden?*”
- “*(...) it was clear that KC Audit could perform the full scope audit for 2022. Agreed with the client that when needed, KC Audit would travel to [...] (...).*”
- “*(...) (and this is the reason why KC Audit has been appointed to perform the audit).*”
- “*Het is toetser nog niet duidelijk geworden uit deze stukken op welke wijze KC-Audit precies haar werkzaamheden praktisch gaat uitvoeren aangezien de administratie e.d. in [...] zit.*”

⁵⁶ Waarbij niet duidelijk is in welke hoedanigheid dat gebeurde, als [...], (externe) accountant, auditor of audit partner van KC Audit of als externe accountant van [accountantsorganisatie X].

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	34 van 46

- “(...) KC Audit obtained electronic copies of all employee contracts, timesheets, invoices, reimbursement contracts etc. needed to test above.”
- “Note: also attention point for future KC-audits”.

Waar het feitelijk op neerkomt is dat KC Audit al is gestart als accountantsorganisatie, alvorens zij over een Wta-vergunning beschikte. Uit de gehele gang van zaken kan geen andere conclusie getrokken worden dan dat KC Audit wettelijke controles heeft verricht.

6.1.4 Duur van de overtreding

De voorbereidende werkzaamheden voor [controlecliënt 1] [jaartallen] zijn aangevangen op 30 januari 2023. In het voornemen tot boeteoplegging is het aanvangsmoment van de overtreding echter vastgesteld op 22 februari 2023 (datum aanvaarding [controlecliënt 1]). Het aanvangsmoment van de overtreding is daarom 22 februari 2023. De overtreding duurt in ieder geval voort tot de laatste door de AFM onderzochte factuur van 12 februari 2024 inzake [controlecliënt 4]. Daaruit blijkt dat KC Audit nog werkzaamheden verrichtte voor deze wettelijke controle.

6.2 Opportuniteit boeteoplegging

De AFM acht het opleggen van een bestuurlijke boete passend voor de overtreding begaan door KC Audit. Vanwege het publieke belang van een accountant bij het afgeven van verklaringen is een vergunningstelsel in het leven geroepen. Om transparant te maken aan de markt welke accountantskantoren daadwerkelijk aan vergunningseisen voldoen, is het aanvragen van een Wta-vergunning verplicht gesteld. Een vergunning wordt alleen verleend aan accountantsorganisaties die voldoen aan de gestelde vergunningseisen in het licht van het onderkende publieke belang. Het gaat in deze zaak dan ook om de overtreding van één van de kernbepalingen uit de Wta. Een bestuurlijke boete is dan ook in principe de aangewezen sanctie bij overtreding van deze bepaling. De AFM ziet geen aanleiding om daar in dit geval van af te zien.

De insteek was uitdrukkelijk dat KC Audit per 1 januari 2023 wettelijke controles zou verrichten en dat is precies wat zij – geheel in strijd met de wet – gedaan heeft. KC Audit heeft negen wettelijke controles aanvaard en in dat kader ook werkzaamheden verricht. KC Audit deed naar de buitenwereld toe voorkomen dat zij wettelijke controles mocht verrichten doordat zij een samenwerking had met [A]. [...] [accountantsorganisatie X] beschikte over de Wta-vergunning die alles mogelijk zou maken. Maar de rol van [accountantsorganisatie X] was beperkt tot de afspraak dat [A] of [B] de controleverklaring zou afgeven onder de vergunning van [accountantsorganisatie X]. In de praktijk werden de controleverklaringen afgegeven door [B], die stelde verbonden te zijn aan [accountantsorganisatie X]. Maar feitelijk was [B] werkzaam voor KC Audit. De wijze waarop KC Audit haar handelen heeft vormgegeven, onder het mom van

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	35 van 46

een constructie met [accountantsorganisatie X] illegaal wettelijke controles verrichten, heeft de AFM niet eerder in de markt gezien en acht zij ernstig.

De bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie, gericht op overtredingen in het verleden. Daarvan gaat ook een preventieve werking uit. Boeteoplegging is tegen die achtergrond in dit geval een noodzakelijk en geschikt middel om aan het doel van de Wta en de vergunningplicht bij te dragen. Andere, mogelijke maatregelen staan niet in verhouding tot de overtreding die is begaan. Een sanctie gericht op herstel laat zich moeilijk rijmen met de illegaliteit van de wettelijke controles en informele afdoening acht de AFM te licht voor deze overtreding. De Wta dient (herstel van) het vertrouwen in het accountantsberoep door middel van publiek onafhankelijk toezicht op het functioneren van accountantsorganisaties en de daaraan verbonden externe accountants. Het verrichten van wettelijke controles is uitsluitend voorbehouden aan vergunninghoudende accountantsorganisaties, die hebben aangetoond dat zij voldoen aan de gestelde eisen ten aanzien van onder meer het systeem van kwaliteitsbeheersing, onafhankelijkheid en integriteit. KC Audit heeft zonder zich te laten toetsen op de vergunningseisen, in ieder geval negen wettelijke controles verricht. Daarom is een bestuurlijke boete opportuun.

KC Audit acht het in het kader van opportuniteit relevant dat er materieel geen normen, die gelden voor vergunninghouders, zijn geschonden. De AFM ziet dat anders. Het punt is dat aan KC Audit geen Wta-vergunning is verleend. Tot het vraagstuk of er materiële normen zijn geschonden kom je daardoor niet, dat is ook niet onderzocht of vastgesteld. Naleving van de Wta begint allereerst met naleving van de vergunningplicht. Tot een vergunning is verleend mag een onderneming simpelweg geen wettelijke controles verrichten. Door dit toch te doen wordt het toezicht op accountantsorganisaties in ernstige mate belemmerd. KC Audit is actief geweest zonder dat is getoetst of zij, of haar (feitelijk) beleidsbepalers, aan de vereisten voldoen om actief te mogen zijn als (onderdeel van) een accountantsorganisatie in Nederland. Dat is haar aan te rekenen.

KC Audit heeft verder opgemerkt dat zij niet inziet waarom de AFM pas 22 oktober 2024 een voornemen tot boeteoplegging heeft verstuurd en dat de AFM heeft nagelaten het tijdsverloop daar naartoe te onderbouwen. Voor zover KC Audit daarmee bedoelt dat het tijdsverloop in de weg staat aan boeteoplegging volgt de AFM dat niet. De AFM is begin 2024 haar onderzoek gestart en heeft op 20 juni 2024 een voorlopig rapport met bevindingen aan KC Audit gestuurd. Vervolgens heeft KC Audit gereageerd op die bevindingen, zijn aanvullende stukken door haar toegestuurd en is nog in september 2024 contact geweest tussen KC Audit en de AFM. De AFM acht dit tijdsverloop niet onredelijk om in zorgvuldigheid tot een voornemen tot boeteoplegging te komen.

Een bestuurlijke boete is voorts niet onredelijk bezwarend voor KC Audit. Dat de overtreding is begaan is aan KC Audit te wijten en had zij tegen kunnen gaan. Zij had voor een passende vorm van samenwerking

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	36 van 46

kunnen kiezen totdat zij daadwerkelijk over een vergunning beschikte. Kennelijk heeft zij daarop niet willen wachten. In dat geval had zij simpelweg niet de opdrachten tot het verrichten van wettelijke controles hoeven te aanvaarden en het daadwerkelijk uitvoeren van werkzaamheden ter zake niet hoeven te doen. De AFM benadrukt daarbij nog dat het verwijt van de AFM niet specifiek erop ziet dat KC Audit een samenwerking met [accountantsorganisatie X] niet eerder schriftelijk heeft vastgelegd. Het is dan ook niet aan de orde dat de AFM KC Audit daarop in een eerdere fase had kunnen of moeten aanspreken. Van een feitelijke samenwerking kan niet gesproken worden en hetgeen nadien schriftelijk is vastgelegd strookt bovendien ook niet met de feitelijke gang van zaken. In geen enkele mate was KC Audit “*slechts ondersteunend*” aan [accountantsorganisatie X], zij was volledig in de *lead*.

6.3 Resterende aspecten zienswijze

Op de zaak betrekking hebbende stukken: meldingen

KC Audit meent dat het onderzoeksdossier onvolledig is vanwege het ontbreken van twee meldingen die de AFM heeft ontvangen en waarover KC Audit na herhaald verzoek niet beschikt. Dit zou strijd opleveren met artikel 5:49, eerste lid, Awb.

Vooropgesteld wordt dat het boetevoornemen of dit besluit niet berust op de door KC Audit aangehaalde meldingen. Het gaat om twee verplichte meldingen door een accountantsorganisatie betreffende een tussentijdse beëindiging van een wettelijke controleopdracht.⁵⁷ De meldingen zien derhalve op een andere accountantsorganisatie en bevatten primair informatie over die accountantsorganisatie, de cliënt en de reden dat de wettelijke controleopdracht tussentijds beëindigd is. De AFM ziet gelet hierop niet in dat deze meldingen van belang kunnen zijn voor de beslechting van een openstaand geschilpunt ten aanzien van de boeteoplegging aan KC Audit. Ook wordt KC Audit niet in haar verdediging of anderszins benadeeld door het uitblijven van kennisname van de meldingen. Daarnaast staat de geheimhoudingsplicht in artikel 63a Wta in de weg aan het verstrekken van deze meldingen en de inhoud daarvan. Voor de uitvoering van de taak van de AFM en op basis van de Wta is, gelet op het voorgaande, geen noodzaak om deze meldingen met KC Audit te delen. Het anonimiseren van de meldingen biedt geen oplossing, omdat er inhoudelijk dan vrijwel niets van de meldingen overblijft.

In het onderzoekrapport wordt aan de meldingen gerefereerd als aanleiding voor het informatieverzoek, omdat daaruit zou volgen dat KC Audit de wettelijke controleopdrachten zou hebben geaccepteerd. Deze specifieke informatie in de meldingen zou relevant kunnen zijn voor KC Audit in het kader van deze boeteoplegging. Het gaat dan slechts om een mededeling in de melding, dat “*KC Audit & Assurance Services B.V. / [accountantsorganisatie X]*” de accountantsorganisatie heeft “*verzocht om collegiaal overleg*”. Deze informatie is in lijn met de informatie die reeds in het dossier is opgenomen en werpen geen ander licht op

⁵⁷ Artikel 13, derde lid, Bta.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	37 van 46

de feiten of het oordeel van de AFM. De AFM ziet hierin evenmin reden om tot verstrekking van de meldingen over te gaan.

Op de zaak betrekking hebbende stukken: ontlastend bewijs

Verder meent KC Audit dat in het onderzoeksdossier stukken ontbreken die volgens KC Audit ten voordele strekken van KC Audit. Dit zou eveneens strijd opleveren met artikel 5:49, eerste lid, Awb. KC Audit benoemt in dat kader dat zij, in een persoonlijk gesprek op 22 februari 2024, de AFM op de hoogte heeft gesteld dat zij door de (destijds recent door KC Audit aangetrokken) *compliance officer* er op is gewezen dat de opdrachtbrieven ten behoeve van wettelijke controlecliënten strikt genomen alleen door [accountantsorganisatie X] kunnen worden verstuurd. KC Audit verwijst daarbij naar de opdrachtbevestiging tussen [accountantsorganisatie X] en [controlecliënt] van 2 februari 2024 (bijlage 6 bij de zienswijze).

De AFM reageert daarop als volgt. In het kader van het onderzoek heeft de AFM Vijf controlecliënten geselecteerd, waarvoor in totaal negen wettelijke controles zijn verricht. De door KC Audit hiervoor aangehaalde opdrachtbevestiging relateert niet aan deze controlecliënten en de onderzochte wettelijke controles. Een latere (aangepaste) opdrachtbevestiging betekent niet dat KC Audit in andere, eerdere gevallen geen wettelijke controles aanvaardde. De AFM benadrukt daarbij dat uit de opdrachtbrieven die zij heeft onderzocht duidelijk een overtreding door KC Audit blijkt.

De AFM verbindt hieraan dus ook niet de door KC Audit gewenste conclusie, dat geen sprake is geweest van een overtreding. De opdrachtbevestiging was in zoverre ook niet relevant voor het voornemen tot boeteoplegging. Van strijd met artikel 5:49, eerste lid, Awb is dan ook geen sprake.

Zorgvuldigheid onderzoek

Daarnaast meent KC Audit dat de AFM in strijd met de zorgvuldigheidsnorm uit artikel 3:2 Awb heeft gehandeld door te beperkt onderzoek te doen, geen blijk te geven van de reacties van KC Audit en voorbij te gaan aan het AFM-rapport.

De AFM ziet geen aanleiding KC Audit te volgen in haar standpunt dat de AFM onzorgvuldig heeft gehandeld bij de totstandkoming van dit besluit. De AFM heeft in alle fases van het onderzoek hoor en wederhoor toegepast. De AFM heeft dan ook zorgvuldig alle relevante feiten verzameld. Deze feiten zijn ook meegenomen en afgewogen bij dit besluit tot boeteoplegging. Deze feiten dragen de conclusie dat KC Audit artikel 5, eerste lid, Wta heeft overtreden. Dat de AFM niet alle stellingen en verweren van KC Audit heeft gehonoreerd en tot een andere dan voor KC Audit wenselijke conclusie komt doet aan een zorgvuldig proces niet af. Evenmin maakt dat de AFM vooringenomen.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	38 van 46

Anders dan KC Audit is de AFM van oordeel dat zij ook afdoende onderzoek heeft gedaan. Het verbod uit artikel 5 Wta ziet op alle werkzaamheden waaruit een wettelijke controle bestaat, inclusief het aanvaarden van een opdracht daartoe.⁵⁸ Dat betekent dat niet alleen het uitvoeren van een wettelijke controle door de externe accountant onder het bereik van de verbodsbepaling valt, maar het gehele proces van A tot Z. Ook werkzaamheden ter voorbereiding daarvan, het cliëntopdracht- en acceptatieproces, het aanvaarden van de opdracht en het afgeven van een controleverklaring vallen onder de verbodsbepaling. De AFM heeft vastgesteld dat KC Audit voor eigen rekening en risico een breed scala aan werkzaamheden heeft verricht ten aanzien van de verschillende wettelijke controles, te beginnen bij het aanvaarden van de opdracht. Daarmee is vast komen te staan dat KC Audit wettelijke controles heeft verricht.⁵⁹

Tot slot geldt zoals gezegd, dat de AFM van oordeel is dat van een toegestane vorm van samenwerking tussen KC Audit en [accountantsorganisatie X] geen sprake is. De samenwerkingen waaraan het AFM-rapport refereert heeft niets van doen met de situatie hier voorliggend en acht de AFM om die reden ook niet relevant. Het feit is dat samenwerkingen onder de juiste voorwaarden zijn toegestaan, maar de werkwijze die KC Audit heeft gehanteerd ligt daar ver vandaan.

7 Besluit

7.1 Besluit tot boeteoplegging

Op grond van het voorgaande heeft de AFM besloten aan KC Audit een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 5, eerste lid, Wta in de periode van 22 februari 2023 tot en met 12 februari 2024.^{60, 61}

7.2 Hoogte van de boete

De AFM stelt de hoogte van de boete vast op € 250.000. Hoe de AFM dit bedrag heeft berekend, staat hieronder uitgewerkt, in een schema met toelichting⁶²:

⁵⁸ Zie rechtbank Rotterdam 30 april 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:3855, r.o. 10.1, *Kamerstukken I*, 2005-2006, 29 658, C (p. 46).

⁵⁹ De termen “voornamelijk” of “goeddeels” in het onderzoeksrapport betekenen overigens niet meer dan dat KC Audit op papier niet alle werkzaamheden heeft verricht. Zo werd het collegiale overleg uit naam van [accountantsorganisatie X] gedaan en wordt in de controleverklaring [accountantsorganisatie X] vermeld. Feit is echter dat dat een papieren werkelijkheid betrof. [B] kon die werkzaamheden niet uitvoeren voor [accountantsorganisatie X], omdat het KC Audit was die de wettelijke controles verrichtte.

⁶⁰ De AFM heeft de bevoegdheid om een boete op te leggen op grond van artikel 54, eerste lid, Wta. Dit besluit tot boeteoplegging is genomen door het bestuur van de AFM en conform het tekeningsmandaat ondertekend door een plaatsvervangend boetefunctionaris en een jurist bestuurlijke boetes.

⁶¹ Volledigheidshalve wijst de AFM erop dat de overtreding waarvoor deze boete is opgelegd, geldt als een [toezichtantecedent](#) voor alle (mede)beleidsbepalers en de leden van het toezichthoudend orgaan ten tijde van de overtreding(speriode).

⁶² De AFM volgt hiervoor het stappenplan zoals opgenomen in het Boetetoemettingsbeleid AFM 2021 (het **Boetetoemettingsbeleid**).

Datum 30 april 2025
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 39 van 46

Stappenplan		Boetehoogte
0	Basisbedrag	€ 2.000.000
1	Ernst en/of duur overtreding (neutraal, of plus/min 25% of 50%)	Neutraal, dus € 2.000.000
2	Mate van verwijtbaarheid (neutraal of plus/min 25% of 50%)	Plus 25%, dus € 2.500.000
3	Recidive	Niet van toepassing
4	Omvangtabel	10%, dus € 250.000
5	Passendheidstoets	Geen verlaging
6	Voordeel als ondergrens	Niet van toepassing
7	Matiging o.g.v. draagkracht	Nee
		€ 250.000

De AFM licht dit schema hieronder toe.

7.2.1 Wettelijk systeem: basisbedrag van € 2.000.000

Voor deze overtreding geldt op grond van artikel 55, eerste en tweede lid, Wta juncto artikel 14 van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (**Bbbfs**) een basisbedrag van € 2.000.000.

7.2.2 Ernst en/of duur van de overtreding

De AFM kan het basisbedrag verlagen of verhogen met ten hoogste 50% indien de ernst en/of duur van de overtreding een dergelijke verlaging of verhoging rechtvaardigt.⁶³ Volgens KC Audit zijn er meerdere omstandigheden die moeten leiden tot een verlaging van het boetebedrag. Daarbij benoemt zij dat er geen materiële normen zijn geschonden en de (vermeende) overtreding niet heeft geleid tot benadeling of schade voor derden, geen maatschappelijke impact heeft, beperkt in omvang is, geen impact op de stabiliteit of integriteit van KC Audit heeft en niet tot marktverstoring heeft geleid.

De AFM ziet in deze gestelde omstandigheden echter geen reden voor een verlaging van het basisbedrag. Zoals reeds eerder benoemd is niet vastgesteld of er (andere) materiële normen zijn geschonden, daaraan kom je niet toe als sprake is van illegaliteit. KC Audit heeft zich juist onttrokken aan enige vorm van toezicht, dat zou in het kader van de boetehoogte niet in haar voordeel moeten werken. Het feit is dat KC Audit ten onrechte wettelijke controles heeft verricht. Hoewel niet te concretiseren is welke benadeling, schade of impact dit tot gevolg heeft, staat voor de AFM vast dat deze overtreding hoe dan ook impact heeft op de markt, het vertrouwen in de accountantssector en in belangrijke mate de desbetreffende controlecliënten. KC Audit heeft haar cliënten ten onrechte de indruk gegeven dat zij rechtmatig te werk ging. In die zin zijn

⁶³ Artikel 2, tweede lid, Bbbfs.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	40 van 46

haar cliënten in ieder geval benadeeld. Bovendien vindt de AFM de overtreding ook niet beperkt in omvang. Voor negen wettelijke controles die zijn onderzocht geldt dat steeds een overtreding is begaan.

7.2.3 Mate van verwijtbaarheid

De AFM kan het basisbedrag verlagen of verhogen met ten hoogste 50% indien de verwijtbaarheid van de overtreder een dergelijke verlaging of verhoging rechtvaardigt.⁶⁴ In dit geval verhoogt de AFM het basisbedrag met 25% tot € 2.500.000.

De AFM acht het extra verwijtbaar dat KC Audit extern de boodschap uitdroeg dat haar werkwijze voldeed aan de Wta. Onder meer controlecliënten werden op het verkeerde been gezet door hetgeen KC Audit communiceerde. In de opdrachtbrieven werd de indruk gewekt dat de werkwijze mogelijk was vanwege een link met [A], die met [...] [accountantsorganisatie X] over een Wta-vergunning beschikte en wél geregistreerd staat in het register van de AFM. Ook is bijvoorbeeld in het kader van het collegiale overleg inzake [controlecliënt 5] de accountantsorganisaties verkeerd voorgelicht door KC Audit, door te doen voorkomen dat het collegiale overleg werd verzocht door [accountantsorganisatie X] terwijl het KC Audit was die de opdracht tot het verrichten van de wettelijke controle aanvaarde. [Accountantsorganisatie Y] heeft daardoor de voorbehouden die zij maakte bij het verstrekken van controle informatie over eerdere boekjaren, aan de verkeerde partij gericht.

Overigens ook op haar website wekte zij de indruk wettelijke controles te mogen verrichten door vermelding van *“KC Audit is being registered with the Netherlands Authority for the Financial Markets (AFM). This allows us to perform statutory audits in the Netherlands”* en dat KC Audit een *“officially regulated audit firm is”*. Op zichzelf kunnen deze uitingen op de website onhandig geformuleerd zijn. Gezien het geheel van feiten en omstandigheden waarin KC Audit de indruk heeft gewekt dat haar werkwijze legaal was, terwijl zij wist dat [accountantsorganisatie X] geen rol van betekenis speelde, acht de AFM dit echter kwalijk.

7.2.4 Omvang van de onderneming

Bij het bepalen van de hoogte van de boete houdt de AFM rekening met de omvang van de onderneming die wordt beboet. De AFM doet dat aan de hand van de omvangtabel die is opgenomen in het Boetetoemetsingsbeleid. Op basis van de meest recente jaarrekening van KC Audit hanteert de AFM voor KC Audit de 10%-categorie (netto-jaaromzet meer dan € 1.000.000 en balanstotaal meer dan € 500.000). Het boetebedrag wordt daarom verlaagd tot € 250.000.

⁶⁴ Artikel 2, derde lid, Bbbfs.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	41 van 46

7.2.5 Opstelling van de overtreder en evenredigheid algemeen

Bij het vaststellen van de boete houdt de AFM rekening de omstandigheden van het geval, waaronder specifiek de mate van medewerking aan het onderzoek door de AFM en getroffen maatregelen ter voorkoming van herhaling van de overtreding. De mate waarin KC Audit heeft meegewerkt aan het onderzoek geeft de AFM geen aanleiding voor een verlaging van het boetebedrag. Voor zover KC Audit maatregelen heeft genomen zouden die er alleen op kunnen zien dat zij niet langer illegaal wettelijke controles verricht, waarvan mag worden aangenomen dat zij die neemt. Dat acht de AFM geen verzachtende omstandigheid en is overigens ook niet vastgesteld.

7.2.6 Draagkracht

De AFM houdt bij het vaststellen van de bestuurlijke boete tot slot rekening met de draagkracht van de overtreder.⁶⁵

KC Audit doet een beroep op een beperkte draagkracht en heeft ter onderbouwing daarvan in eerste instantie haar cijfers over het eerste halfjaar van 2024 overgelegd. Zij verwijst daarbij naar het negatieve resultaat van € 80.175 over dat halfjaar. KC Audit heeft toegelicht dat zij als start-up investeringen heeft moeten doen in mensen en kwaliteitsinitiatieven, hetgeen een negatieve invloed heeft op het resultaat. Op verzoek van de AFM heeft zij nadien ook de concept jaarrekening over (geheel) 2024 overgelegd. Hieruit blijkt dat eind 2024 het negatieve resultaat uit het eerste halfjaar flink is teruggebracht, tot € 9.575. Ook is het eigen vermogen van de onderneming gestegen van € 36.989 medio 2024 tot € 107.589 eind 2024. Voorts komt uit de concept jaarcijfers naar voren dat KC Audit in 2024 een omzet heeft behaald van ruim € 2,7 miljoen. De investeringen in het eerste half jaar hebben dus kennelijk hun vruchten afgeworpen en KC Audit in beter vaarwater gebracht.

Afgaande op deze cijfers ziet de AFM geen aanleiding tot een verlaging van het boetebedrag wegens beperkte draagkracht. Op basis daarvan moet KC Audit worden geacht het bedrag van € 250.000 te kunnen voldoen, zo nodig met een betalingsregeling van maximaal twee jaar.

7.3 Betaling van de boete

De boete moet worden betaald binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit⁶⁶ op [bankrekening] ten name van AFM te Amsterdam, onder vermelding van [factuurnummer]. KC Audit ontvangt geen afzonderlijke factuur voor dit bedrag.

⁶⁵ Artikel 4, eerste lid, Bbbfs

⁶⁶ Artikel 4:87, eerste lid, en de artikelen 3:40 en 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	42 van 46

Als KC Audit bezwaar maakt tegen dit besluit, wordt de verplichting om de boete te betalen geschorst totdat op het bezwaar is beslist. Die verplichting wordt ook geschorst als KC Audit na de bezwaarprocedure in beroep gaat, totdat op het beroep is beslist.⁶⁷ Over de periode dat de verplichting om de boete te betalen is geschorst, is wel wettelijke rente verschuldigd.⁶⁸

7.4 Openbaarmaking van de boete

7.4.1 Inleiding

De AFM moet een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete zo spoedig mogelijk openbaar maken.⁶⁹ Als de bestuurlijke boete openbaar is gemaakt, moet de AFM ook zo spoedig mogelijk de indiening van een bezwaar tegen de boete openbaar maken.⁷⁰

De wetgever heeft het openbaar maken van bestuurlijke sancties verplicht gezien:

- het doel het publiek zo ruim mogelijk kennis te kunnen laten nemen van het optreden van de toezichthouders en de gronden daarvoor;
- het doel andere instellingen die onder toezicht staan te laten weten welke gedragingen kunnen leiden tot handhaving en inzicht te laten krijgen in de invulling die de toezichthouder aan bepaalde normen geeft;
- het doel personen, die door de inbreuk schade hebben geleden, eventueel hun rechten jegens de overtreder geldend te kunnen laten maken; en
- het doel andere personen en ondernemingen die onder toezicht staan te ontmoedigen om overtredingen te begaan.

Onder bepaalde omstandigheden moet de openbaarmaking anoniem plaatsvinden.⁷¹ Dit is het geval voor zover:

- de openbaar te maken gegevens herleidbaar zijn tot een natuurlijk persoon en bekendmaking van zijn persoonsgegevens onevenredig zou zijn;
- betrokken partijen in onevenredige mate schade zou worden berokkend;
- een lopend strafrechtelijk onderzoek zou worden ondermijnd; of
- de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou worden gebracht.

⁶⁷ Artikel 56, eerste lid, Wta.

⁶⁸ Artikel 56, tweede lid, Wta.

⁶⁹ Artikel 67, eerste lid, onder a, juncto derde lid, Wta.

⁷⁰ Artikel 67, zesde lid, Wta.

⁷¹ Artikel 67, vijfde lid, Wta.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	43 van 46

7.4.2 Afwegingskader

In zijn uitspraak van 25 februari 2025 heeft het College van beroep voor het bedrijfsleven (**CBb**) uiteengezet wat het afwegingskader is ten aanzien van een ‘onevenredige mate van schade’ (als bedoeld in de tweede bullet hierboven).⁷² Het CBb overweegt dat ter beantwoording van de vraag of voldaan is aan het vereiste van een onevenredige mate van schade door een openbaarmaking, de toezichthouder een afweging moet maken waarbij het maatschappelijk belang van een volledige (niet-geanonimiseerde) openbaarmaking wordt afgezet tegen de mate van schade die deze openbaarmaking voor de betrokkene met zich brengt. Die beoordeling moet plaatsvinden tegen de achtergrond van de vier doelen die volgens de wetgever met de openbaarmaking worden nagestreefd (zie opsomming hierboven in dit besluit). Dit betekent dus dat de toezichthouder de belangen die met het nastreven van deze vier doelen worden gediend moet betrekken in zijn beoordeling van de evenwichtigheid tussen enerzijds de mate van schade die een niet-geanonimiseerde openbaarmaking voor de betrokkene met zich brengt en anderzijds het belang dat in het concrete geval met volledige (niet-geanonimiseerde) openbaarmaking wordt gediend. De toezichthouder moet zich daarbij een goed beeld vormen van de gevolgen van de openbaarmaking voor de betrokken partijen. Hierbij geldt, gelet op het uitzonderingskarakter van de geanonimiseerde openbaarmaking, dat het aan de betrokken partijen is om de verwachte schade en relevante individuele omstandigheden te stellen en aannemelijk te maken op grond waarvan zou moeten worden geoordeeld dat de mate van schade die zij (verwachten te) ondervinden buiten proportie is.⁷³

Ten aanzien van dit laatste punt heeft het CBb ook overwogen dat de wetgever geanonimiseerde openbaarmaking in beginsel niet voldoende heeft geacht om de werkzaamheid van de openbaarmaking met het oog op daarmee nagestreefde doelen en te dienen belangen te verzekeren; de niet-geanonimiseerde openbaarmaking is hiervoor in het algemeen een geschikte, noodzakelijke en evenwichtige maatregel. De wetgever is ervan uitgegaan dat het belang van de overtreder dat zijn overtreding niet bekend wordt gemaakt in het algemeen niet beschermenswaardig zal zijn, maar sluit niet uit dat in verhouding tot een of meer van de daar genoemde doelen van een onevenredige mate van schade sprake kan zijn. Of die uitkomst van de afweging gerechtvaardigd is, hangt af van de relevante feiten en omstandigheden van het concrete geval, aldus het CBb.⁷⁴

7.4.3 Beoordeling AFM

De AFM ziet in dit geval geen reden om de openbaarmaking in anonieme vorm te laten plaatsvinden. De AFM is van oordeel dat, in verhouding tot de doelen die de AFM met publicatie van het boetebesluit

⁷² CBb 25 februari 2025, ECLI:NL:CBB:2025:102.

⁷³ Zie r.o. 6.11.

⁷⁴ CBb 25 februari 2025, ECLI:NL:CBB:2025:102, r.o. 6.8.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	44 van 46

nastreeft, KC Audit of eventuele andere betrokken partijen daardoor niet in onevenredige schade zou worden berokkend. De AFM licht dit hieronder toe.

In dit geval streeft de AFM met niet-geanonimiseerde openbaarmaking de volgende doelen en daarmee gediende belangen na. Niet-geanonimiseerde publicatie dient het maatschappelijk belang om het publiek te informeren of te waarschuwen. Het is in dit geval in het bijzonder van belang om controlecliënten van KC Audit te informeren over de door KC Audit begane overtreding (doel 1). Door niet-geanonimiseerde publicatie kunnen zij hun eventuele schade op KC Audit verhalen (doel 3). Ook is het van belang andere betrokkenen bij de door KC Audit verrichte wettelijke controles, zoals (externe accountants van) accountantsorganisaties, te informeren over de begane overtreding, omdat zij onjuiste informatie hebben verkregen (doel 1).⁷⁵ Publicatie is daarnaast van belang voor de generale preventieve werking, omdat marktpartijen daardoor worden ingelicht over het handhavend optreden van de toezichthouder en de mogelijke gevolgen van een overtreding van de vergunningplicht. Uit dit oogpunt van preventie is volledige openbaarmaking effectiever dan anonieme publicatie van een boetebesluit (doelen 2 en 4).⁷⁶

Tegenover deze doelen staat de mate van schade die niet-geanonimiseerde publicatie voor KC Audit tot gevolg zal hebben. KC Audit zal met feiten en omstandigheden aannemelijk moeten maken dat er in het concrete geval schade is en in welke mate. KC Audit heeft – ondanks navraag van de AFM hiernaar – expliciet ervan afgezien haar belangen in deze fase van het proces kenbaar te maken. Gesteld noch aannemelijk is gemaakt dat zij schade verwacht te ondervinden en dat deze buiten proportie is.

7.4.4 Wijze van publicatie

De AFM publiceert de boete door een openbare versie van het boetebesluit op haar website te plaatsen. De openbare versie bevat de volledige tekst van dit besluit, met uitzondering van vertrouwelijke gegevens. Deze openbare versie is als bijlage 1 bij dit besluit gevoegd. Als KC Audit van mening is dat de openbare versie toch nog vertrouwelijke gegevens bevat, dan verneemt de AFM dat graag uiterlijk binnen drie werkdagen na bekendmaking van dit besluit.

De openbare versie van het boetebesluit wordt geplaatst onder begeleiding van een persbericht. Van het persbericht kan een Engelse vertaling worden opgenomen. De AFM plaatst daarnaast een bericht over de

⁷⁵ Zo is in het kader van het collegiaal overleg inzake [controlecliënt 5] ten onrechte de indruk gewekt dat [accountantsorganisatie X] de wettelijke controle verrichtte.

⁷⁶ Zie bijv. Vvz Rb Rotterdam, 26 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:4055; Vvz Rb Rotterdam, 20 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2405; Vvz Rb Rotterdam, 18 april 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4042; Rb Rotterdam 26 januari 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:1060; Cbb 1december 2016, ECLI:NL:CBB:2016:352.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	45 van 46

boete in haar periodieke nieuwsbrieven en op LinkedIn en X⁷⁷ en maakt gebruik van een RSS-feed⁷⁸ en een news-alert.⁷⁹ Het te publiceren persbericht is als bijlage 2 bij deze brief opgenomen.

De AFM kan, al naargelang de omstandigheden op het moment van publicatie, deze publicatietekst nog wijzigen of aanvullen.

Bij het persbericht wordt een pdf-bestand geplaatst met een weergave van de actuele stand van zaken. In dit pdf-bestand zal de AFM de datum opnemen waarop zij een bezwaarschrift heeft ontvangen, of dat er geen bezwaar is gemaakt tegen de boete. Ook zal de AFM in dit pdf-bestand en bij het persbericht een deeplink opnemen naar een eventuele uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank op rechtspraak.nl. In bijlage 3 bij deze brief is te zien hoe de AFM de actuele stand van zaken zal weergeven.

Ten slotte wordt de boete opgenomen op een pagina van de AFM-website waarop alle door de AFM gepubliceerde sancties zijn opgenomen. De pagina bevat een link naar de pagina met het persbericht en de overige bovengenoemde informatie.

7.4.5 Publicatiemoment

Publicatie vindt niet eerder plaats dan nadat vijf werkdagen zijn verstreken na de dag waarop dit besluit aan bekend is gemaakt.⁸⁰ De publicatie wordt opgeschort als verzoekt om een voorlopige voorziening.⁸¹ Publicatie wordt dan in elk geval opgeschort, totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan of het verzoek is ingetrokken.⁸²

7.4.6 Overige publicatiemomenten

De AFM is verplicht om zo spoedig mogelijk inzicht te geven in de actuele stand van de procedure. De AFM dient ook de uitkomst van een ingediend bezwaar en de instelling en uitkomst van een (hoger) beroepsprocedure bekend te maken.⁸³

⁷⁷ Het bericht op LinkedIn en X zal bestaan uit de kop en het intro van het persbericht (voor zover het aantal tekens dat toestaat) en een link naar het persbericht op de website van de AFM.

⁷⁸ Een RSS-feed is een automatische melding van aanpassingen op de website.

⁷⁹ Persbureaus en andere personen die zich hebben geabonneerd, ontvangen per e-mail persberichten van de AFM via 'news-alerts'.

⁸⁰ Artikel 67, derde lid, Wta. Dit laat onverlet de mogelijkheid van de AFM om onder omstandigheden eerder over te gaan tot openbaarmaking (artikel 70 Wta).

⁸¹ Als bedoeld in artikel 8:81 Awb

⁸² Artikel 67, vierde lid, Wta. Dit laat onverlet de mogelijkheid van de AFM om onder omstandigheden eerder over te gaan tot openbaarmaking (artikel 70 Wta).

⁸³ Artikel 67, zesde lid, Wta.

Datum	30 april 2025
Ons kenmerk	[...]
Pagina	46 van 46

Dit besluit ziet niet op die latere publicaties. In een later stadium zal over deze nadere publicaties worden geïnformeerd.

8 Hoe kunt u bezwaar maken?

KC Audit 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 e-mail (bezwarenbox@afm.nl) worden ingediend. Aan deze elektronische verzending stelt de AFM nadere eisen die op haar website worden toegelicht (www.afm.nl/bezwaar). Een van die eisen is dat een bezwaarschrift niet aan andere AFM e-mailadressen dan de hier genoemde kan worden gestuurd. De AFM neemt het bezwaarschrift alleen inhoudelijk in behandeling als aan deze eisen is voldaan.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

[was getekend]
Jurist bestuurlijke boetes

[was getekend]
Plaatsvervangend boetefunctionaris