

Risicoscenario's: de kern van de SIRA

Maud Bökkerink en Annemarije Schoonbeek

1. Inleiding

Op 15 november 2017 heeft de AFM op haar website aandacht gevraagd voor de aanpak van integriteitsrisico's door accountantsorganisaties.² De AFM heeft in dat kader een brief gestuurd aan alle nOOB kantoren. Ook daarin heeft de AFM aandacht gevraagd van accountantsorganisaties voor integriteitsrisico's. De AFM heeft in haar agenda 2018 als risico geïdentificeerd "Gebruik van financiële sector voor crimineel gedrag".³

De AFM heeft aandacht gevraagd voor de aanpak van integriteitsrisico's door accountantsorganisaties

De AFM gaat in dat kader in 2018 het volgende onderzoek uitvoeren: Onderzoek naar het uitvoeren van de SIRA (systematische integriteitsrisicoanalyse) en naar de identificatie van integriteitsrisico's bij accountantsorganisaties (nOOB kantoren). Deze publicaties moeten worden gezien tegen de achtergrond van de wettelijke eis voor een accountantsorganisatie met AFM-vergunning dat de bedrijfsuitoefening zo is ingericht dat een beheerste en integere uitoefening van het bedrijf gewaarborgd is. Dit vloeit voort uit artikel 21 van de Wet op accountantsorganisaties (Wta).

Door te beschikken over een integere bedrijfsuitoefening wordt de betrokkenheid van de accountantsorganisatie bij integriteitsschendingen tegengegaan. In de brief van de AFM wordt gewezen op de SIRA als een methode om dit te waarborgen. De SIRA kan worden gebruikt door accountantsorganisaties als startpunt om te voldoen aan de wettelijke eisen op het gebied van de integere bedrijfsvoering. De SIRA is (ook) een vereiste op grond van onder meer de Wet op het financieel toezicht (Wft) voor financiële ondernemingen en is al geruime tijd een belangrijk thema in het integriteitstoezicht van DNB. In deze bijdrage bespreken we wat een SIRA is en het belang van risicoscenario's.

2. Wettelijke basis

Een accountantsorganisatie moet de bedrijfsuitoefening zo organiseren dat een beheerste en integere uitoefening van het bedrijf gewaarborgd is. Dit vloeit voort uit artikel 21 van de Wta. Daarin is voor accountantsorganisaties met vergunning van de AFM bepaald dat de bedrijfsvoering moet tegengaan betrokkenheid bij (i) belangenverstrengeling (ii) strafbare feiten en andere wetsovertredingen die het vertrouwen in de accountantsorganisatie of in de financiële markten kunnen schaden en (iii) relaties met cliënten die het vertrouwen in de accountantsorganisatie of in de financiële markten kunnen schaden. Kortom, de accountantsorganisatie moet integriteitsrisico's beheersen. Deze bepaling kan worden gezien als belangrijkste basis voor een SIRA.⁴

Het gaat daarbij, aldus het nieuwsbericht van de AFM, om: "niet-integer gedrag van derden (klanten, leveranciers, adviseurs) waarbij de accountantsorganisatie betrokken is, maar ook om niet-integer gedrag van (medewerkers en/of beleidsbepalers van) de accountantsorganisatie. Voorbeelden van integriteitsrisico's zijn witwassen, handel met voorkennis, marktmanipulatie, beleggingsfraude, terrorismefinanciering, het omzeilen van economische en financiële sancties, ontduiking of ontwijking van fiscale regelgeving, oplichting, verduistering, valsheid in geschrifte, ambtelijke of niet-ambtelijke omkoping (corruptie), schijn van belangenverstrengeling en cybercrime. Integriteitsrisico's kunnen daarnaast betrekking hebben op het overtreden van of handelen in strijd met interne regels van de accountantsorganisatie of cliënt."

Een op de eigen organisatie toegesneden integriteitsrisicoanalyse is nodig om adequate procedures en maatregelen te treffen teneinde een integere bedrijfsvoering te waarborgen. De vereiste integere bedrijfsvoering is een wettelijke norm die geldt voor de accountantsorganisatie als geheel. Het adequaat tegengaan van betrokkenheid bij integriteitsschendingen geldt daarom voor alle activiteiten binnen de vergunninghouder (dus niet enkel voor de wettelijke controles).



Een accountantsorganisatie moet de bedrijfsvoering zo organiseren dat een beheerste en integere uitoefening van het bedrijf gewaarborgd is

Ook uit de vierde anti-witwasrichtlijn, die wordt geïmplementeerd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), vloeit de verplichting voor accountantsorganisaties voort

om een risicoanalyse op organisatieniveau te maken (hierna ‘witwasrisicoanalyse’).⁵

Het is aan te bevelen om de eisen die uit de vierde anti-witwasrichtlijn voortvloeien in een SIRA te verwerken. Voor het opstellen van de witwasrisicoanalyse, moet de accountantsorganisatie rekening houden met de risicofactoren die verband houden met het type cliënt, product, dienst, transactie en leveringskanaal en met landen en geografische gebieden (bijvoorbeeld de door de Europese Commissie (EC) gepubliceerde lijst met landen met een hoog risico, maar ook met de in fiscaal verband gepubliceerde “black list”).⁶

Opzet SIRA:

Stap 1: de voorbereiding en risico-identificatie

- Organisatieschets: maak per bedrijfsonderdeel/bijkantoor/dochter een inventarisatie van de organisatie voor wat betreft producten, klanten, landen, werknemers, derde partijen, etc.
- Scenario's: bekijk welke integriteitsrisico's zich kunnen voordoen en op welke wijze deze zich kunnen voordoen.
- Scoringssystematiek: bepaal op welke manier kans en impact beoordeeld zullen worden.

Stap 2: de analyse

- Brutorisico's: bepaal per scenario wat de kans en impact is dat het betreffende scenario zich voordoet.
- Risk appetite: beoordeel wat het brutorisico is en of dat binnen de risk appetite valt.
- Beheersing: benoem en beoordeel per scenario de beheersingsmaatregelen die er tegenover staan.

Stap 3: beslissing over te nemen maatregelen

- Nettorisico's: bepaal het nettorisico per scenario door brutorisico en beheersing te vergelijken.
- Risk appetite: beoordeel of het nettorisico binnen de risk appetite valt.
- Maatregelen: bepaal wat de actie moet zijn, meer beheersing of risico verminderen.

Bron: diverse door DNB gepubliceerde presentaties¹¹

Naast deze aspecten moeten de (openbare) supranationale risicobeoordeling van de EC⁷ en de nationale risicobeoordeling⁸ worden meegenomen in de risicobeoordeling.⁹ Deze bronnen kunnen, voor zover relevant, worden gebruikt bij de analyse van dreigingen en kwetsbaarheden en het opstellen van risicoscenario's (zie paragraaf 5 en 6, hierna).

3. Vergelijking met de financiële sector

In het toezicht op financiële instellingen door DNB, bestaat al langer aandacht voor de SIRA. De norm integere bedrijfsvoering in de Wft kent vergelijkbare bewoordingen als in de Wta. Anders dan in de Wta is in de Wft expliciet bepaald dat ook maatschappelijk onbetamelijk gedrag in het kader van de integere bedrijfsvoering dient te worden tegengegaan. Een voorbeeld daarvan is volgens DNB aggressive tax planning. Betrokkenheid hierbij kan immers onder omstandigheden ook afbreuk doen aan het vertrouwen in de financiële sector en in de instelling. Dit is naar onze mening niet anders voor accountantsorganisaties.

**Maatschappelijk onbetamelijk gedrag
dient te worden tegengegaan**

Het is daarom aan te bevelen ook in de SIRA van een accountantsorganisatie aandacht te besteden aan betrokkenheid bij maatschappelijk onbetamelijk gedrag als integriteitsrisico.

De AFM heeft in haar nieuwsbericht van november 2017 nadrukkelijk verwezen naar de guidance van DNB over de SIRA.¹⁰ Deze guidance kan dus volgens de AFM worden gebruikt door accountantsorganisaties bij het maken van een SIRA. In deze guidance staat beschreven welke stappen een instelling kan nemen om een SIRA op te stellen. Daarvoor is ook vereist dat (het management van) de accountantsorganisatie een zogeheten risk appetite formuleert. Uit diverse gepubliceerde presentaties namens DNB volgt dat de SIRA er qua opzet als volgt kan uitzien.

4. Stappen om te komen tot een SIRA

De kern van de SIRA is volgens ons gebaseerd op in voldoende mate op de eigen organisatie toegespitste risicoscenario's. Risico's bestaan uit dreigingen en kwetsbaarheden. De kern van een integriteitrisicoanalyse is dan ook om ten aanzien van elk integriteitrisico de dreigingen en kwetsbaarheden in kaart te brengen en daarbij door middel van risicoscenario's te beoordelen wat de kans is dat een scenario zich kan voordoen en wat de gevolgen kunnen zijn. De integriteitrisicoanalyse heeft tot doel om gefundeerde beslissingen te kunnen maken over de risico's die een accountantsorganisatie wil nemen en de beheersmaatregelen die getroffen moeten worden.

Om een integriteitrisicoanalyse te maken moet, zoals hierboven al aangegeven, een aantal stappen worden doorlopen. Een belangrijke stap is het maken van een organisatieschets: een soort ‘foto’ van de instelling. Dat betekent dat over een periode van bijvoorbeeld één of meerdere jaren wordt bekeken wat voor soort cliënten er zijn geweest en hoe vaak bepaalde diensten zijn verleend. Ook wordt hierbij in kaart gebracht met welke landen de cliënten zaken doen en welke rollen bepaalde medewerkers hebben. Hoe meer klanten van een bepaald ‘risicotype’ er zijn of hoe vaker bepaalde diensten worden verleend, hoe groter de kans dat een risico zich manifesteert.

Het is hierbij van belang dat de instelling kwantitatieve data verzamelt over dan wel een zeer goed kennis heeft van de gehele klantbasis

en dienstverlening. Vervolgens wordt gekeken welke mogelijke risicoscenario's zich kunnen voordoen. Een risicoscenario is de wijze waarop een accountant(s)organisatie) vanwege de klanten of de dienstverlening betrokken kan raken bij bijvoorbeeld witwassen, corruptie of fiscale delicten. Die betrokkenheid kan bestaan uit het onbedoeld gebruikt worden voor financieel-economische criminaliteit door derden zoals klanten, het faciliteren daarvan of het zelf begaan daarvan.

De netto risico's en hiaten worden in de bestaande beheersmaatregelen bepaald

De organisatieschets en de risicoscenario's leiden tot de inherente/bruto risico's. Dit gebeurt door het bepalen van de kans dat een risicoscenario zich voordoet of kan voordoen en de impact daarvan. De kans is het aantal keer per jaar dat iets voorkomt of zou kunnen voorkomen. Bij het vaststellen van de kans is de informatie die verkregen is uit de organisatieschets onontbeerlijk. De impact heeft betrekking op de financiële schade of kosten en de reputatieschade die kunnen optreden als een risico zich materialiseert.

Ook zal de effectiviteit van de beheersing per bruto risico moeten worden beoordeeld. Ten slotte worden de netto risico's en hiaten in de bestaande beheersmaatregelen bepaald. Aan de hand hiervan moet worden bekeken welke aanvullende maatregelen getroffen moeten worden.

5. Risicoscenario's

In de praktijk blijken het opstellen van risicoscenario's en de beoordeling van de kans dat deze zich kunnen voordoen de meeste hoofdbreken op te leveren. Een goede manier om tot risicoscenario's te komen is te kijken naar de wijze waarop financieel-economische criminele activiteiten zich voordoen in de accountantspraktijk en daarbij te kijken of deze dreigingen kunnen optreden en welke diensten daarvoor kwetsbaar zijn. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van jurisprudentie omtrent accountants en andere beroepsbeoefenaren. Ook de indicatoren voor mogelijk ongebruikelijke transacties zoals door de toezichthouders in hun guidance gegeven, zijn een goede leidraad om risicoscenario's op te stellen.

De risicoscenario's zullen per integriteitsrisico opgesteld moeten worden. Meer generiek komt het er op neer dat gekeken wordt naar de dreigingen van bijvoorbeeld klanten die met (grote) contante bedragen werken, klanten met complexe vennootschapsstructuren of die een politiek prominent persoon zijn, of klanten die internationaal handelen of handelen in bepaalde goederen zoals vastgoed of grondstoffen. Het gaat bij het formuleren van risicoscenario's om dreigingen waaruit mogelijke integriteitsrisico's voortkomen. De accountantsorganisatie hoeft bij een scenario er geen rekening mee te houden of criminele activiteiten daadwerkelijk plaatsvinden. Bijvoorbeeld, de instelling loopt

een hoog inherent risico als er veel politiek prominente personen in het klantbestand zitten. Het gaat er daarbij niet om dat deze politiek prominente personen ook echt corrupt zijn.



Op basis van Wwft-jurisprudentie omtrent accountants en een aantal recente zaken in de media is het al eenvoudig om een aantal scenario's omtrent witwassen, sancties en fiscale delicten op te sommen. Zo komen wij na het lezen van recente casus en (tucht)rechterlijke uitspraken tot de volgende scenario's (die duiden op inherente integriteitsrisico's):

- Onduidelijke betalingen van fees en commissies aan derden
- Adviseren over en opzetten van fiscaal agressieve constructies
- Klanten die handelen met of betalingen verrichten aan sanctielanden
- Betalingen aan niet gelieerde derden
- Klanten in corruptiegevoelige sectoren of corruptiegevoelige landen
- Leningen verstrekt in familieverband, zonder rente, zonder zekerheden
- Leningen afkomstig van partijen in hoogrisico landen
- Mogelijk valselijk opgemaakte facturen of overeenkomsten (bv. geantedateerd)
- Cliënten in risicovolle branches
- Cliënten in contante business met grote cash boekingen

De accountantsorganisatie beoordeelt bij elk scenario wat de mogelijkheid is dat het zich kan voordoen

Bij elk scenario beoordeelt de accountantsorganisatie wat de mogelijkheid is dat het scenario zich kan voordoen bij de dienstverlening en wat de gevolgen zouden kunnen zijn als het scenario zich daadwerkelijk voordoet. Bij controle- of samenstellingsopdrachten zullen er andere scenario's zijn dan bij (fiscale) adviesdiensten. Zo zal het adviseren over en opzetten van fiscale constructies niet voorkomen

bij controle of samenstellingsopdrachten. Echter ook bij die opdrachten kan het gaan om een cliënt met een complexe vennootschapsstructuur waarbij uit de controle van de jaarrekening blijkt dat er geldstromen zijn die kunnen duiden op fiscale ontwijing of ontduiking. Als bij het opstellen van de 'foto' van de instelling, de accountantsorganisatie concludeert dat de afgelopen jaren veel klanten bediend zijn met een complexe structuur of dat veelvuldig geadviseerd worden over het opzetten van complexe structuren, dan kan ten behoeve van de SIRA worden geoordeeld dat de kans hoog is en dat er dientengevolge een hoog inherent/bruto risico is voor dit scenario.

Voor alle scenario's zal bekeken moeten worden wat de kans is dat er zich een integriteitsrisico kan voordoen

Bij betalingen aan niet gelieerde derden kan worden geprobeerd om geld aan het zicht van de fiscus te onttrekken. Indien bij de analyse ten behoeve van de SIRA wordt vastgesteld dat er de afgelopen jaren nauwelijks opdrachten zijn geweest waarbij dergelijke betalingen plaatsvonden, dan kan voor de SIRA worden vastgesteld dat de kans laag is en dat er dientengevolge een laag inherent/bruto risico is. Op deze wijze zal voor alle scenario's bekeken moeten worden wat de kans is op basis van de bestaande klanten en diensten dat er zich een integriteitsrisico kan voordoen. Vervolgens moeten dan de vervolgstappen worden doorlopen om te bekijken of de beheermaatregelen adequaat zijn of dat er aanvullende maatregelen getroffen moeten worden.

6. Conclusie en praktische tips

Om niet onbedoeld en ongewild als een accountantsorganisatie bij integriteitsinbreuken betrokken te raken is het zinvol op het niveau van de organisatie een systematische integriteitsrisicoanalyse te maken. Op basis daarvan kunnen effectieve beheersmaatregelen worden getroffen. Hiermee kan worden geborgd dat de instelling beschikt over een integere bedrijfsvoering en de witwasrisicoanalyse die op grond van de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn is vereist. De SIRA kan voor het management het benodigde inzicht verschaffen om tijdig gepaste (beheers)maatregelen te treffen. De belangrijkste tip bij het opstellen van een SIRA is ervoor te zorgen dat deze is toegespitst op de eigen organisatie. Dit betekent dat de risicoscenario's in voldoende mate in relatie staan tot de activiteiten en overige kenmerken van de accountantsorganisatie.

Een goede kennis van de klantbasis en de dienstverlening, bij voorkeur een kwantitatieve analyse daarvan, zal de accountantsorganisatie al een goed inzicht geven in de mogelijke integriteitsrisico's die zich kunnen voordoen. Daarnaast zal input uit de eigen organisatie moeten worden opgehaald, bijvoorbeeld door middel van brainstormsessies, over dreigingen en kwetsbaarheden en modus operandi die zich (kunnen) voordoen. Het is belangrijk om daarbij werknemers met klantcontact te betrekken. Dat, samen met inzicht in de door de toezichthouders

verstreckte indicatoren en voorbeelden en jurisprudentie, is een essentiële basis voor een integriteitsrisicoanalyse zoals vanuit de integere bedrijfsvoering vereist is en ook na inwerkingtreding van de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn op grond van de Wwft vereist zal zijn.

Noten

- 1 Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.
- 2 Zie ook nieuwsbericht van 9 maart 2016 'AFM vraagt aandacht van accountantsorganisaties voor corruptierisico's', en het persbericht 15 december 2015 'Grote accountantsorganisaties en NBA onderschrijven good practices aanpak corruptierisico's'.
- 3 Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2018/jan/agenda-2018>.
- 4 Hiermee kan ook worden bereikt dat aan andere voor accountantsorganisaties geldende normen wordt voldaan. Zie hierover onder meer het blog drs A.A. Boxum RA EMITA en mr. A.B. Schoonbeek, SIRA: hoe verder?, te raadplegen via <https://accountantweek.nl/artikel/sira-hoe-verder->.
- 5 Het wetsvoorstel Implementatie vierde anti-witwasrichtlijn is op dit moment nog onderwerp van parlementaire behandeling. De eis om een risicoanalyse te hebben is neergelegd in art. 2b van het wetsvoorstel, luidende: "1. Een instelling neemt maatregelen om haar risico's op witwassen en financieren van terrorisme vast te stellen en te beoordelen, waarbij de maatregelen in verhouding staan tot de aard en de omvang van de instelling. 2. Bij het vaststellen en beoordelen van de risico's, bedoeld in het eerste lid, houdt de instelling in ieder geval rekening met de risicofactoren die verband houden met het type cliënt, product, dienst, transactie en leveringskanaal en met landen of geografische gebieden. 3. Een instelling legt de resultaten van het vaststellen en beoordelen van haar risico's vast, houdt deze actueel en verstrekt deze resultaten desgevraagd aan de toezichthoudende autoriteit. (...)"
- 6 Kamerstukken I, 2017/18 34808 A, art. 2b Wwft.
- 7 Zie COM(2017) 340 final, te raadplegen via http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=81272
- 8 Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31477-22>
- 9 TK, 2017/18, 31 477, nr. 22, zie art. 2c
- 10 Brochure 'De integriteitsrisicoanalyse, meer waar dat moet, minder waar dat kan', te raadplegen via <http://www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-234068.pdf> en de brochure 'Good practice Integrity Risk Appetite', te raadplegen via <http://www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-236706.pdf>
- 11 Zie o.a. https://www.dnb.nl/binaries/Seminar%20PPT_tcm46-360565.PDF?2017062810 en <http://files.acams.org/pdfs/2015/DNB-Systematic-integrity-risk-analysis.pdf>



Mr. drs. M.J. Bökkerink (L) is zelfstandig consultant op het gebied van AML/ CFT en sancties en eigenaar van Bokkerink Compliance International. Mr. A.B. Schoonbeek (R) is advocaat en eigenaar van CoLegal, daarnaast is zij ruim 5 jaar werkzaam geweest bij de AFM op het gebied van integriteitstoezicht.