



Ministerie van Buitenlandse Zaken
mr. W.B. Hoekstra MBA
Minister van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Betreft: Preconsultatie Modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel

Utrecht, 22 augustus 2023

Geachte heer Hoekstra,

Met veel belangstelling heeft SRA kennisgenomen van de Preconsultatie Modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel. Het kabinet werkt aan de toekomstbestendigheid van het Nederlandse sanctiestelsel, zodat nog beter voldaan kan worden aan de eisen die gesteld worden vanuit de Europese sanctiebesluiten en -verordeningen.

De belangrijkste conclusie uit het eindrapport van de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving in dat kader is dat er een verbeteringslag nodig is in de handhaving van en het toezicht op de sancties. Eén van de aanbevelingen uit dit rapport is om het toezicht op de naleving van de sanctieregels voor notariaat, advocatuur en accountancy vast te leggen en de meldplicht ten opzichte van de geheimhoudingsplicht voor deze beroepsgroepen te versterken.

Omdat het toezicht op de Sanctiewet dat nu geldt voor de financiële sector en een aantal andere partijen zal worden gemoderniseerd én uitgebreid naar nieuwe partijen waaronder accountants, vindt SRA -vereniging van accountantskantoren werkzaam in en voor (controleplichtige) mkb-ondernemingen-, het van belang om ook in de preconsultatie inbreng te leveren.

Het wetsvoorstel heeft immers directe invloed en impact op zowel accountantskantoren als de mkb-ondernemingen die zij in welke vorm of domein dan ook bedienen, ondersteunen, begeleiden, adviseren en (op wettelijke en vrijwillige basis) controleren. Met deze inbreng leveren we graag bouwstenen aan die leiden tot wetgeving die effectief toepasbaar is, hanteerbaar en doelmatig aansluit bij de dagelijkse praktijk.

Plaatsbepaling SRA

- Grootste vereniging (zonder winstoogmerk of commercieel belang) van 375 grote en kleinere, multidisciplinaire mkb-accountantskantoren in Nederland
- Verenigingsdoel: Verbeteren, borgen en toetsen van de kwaliteit van dienstverlening, onder andere door het delen van kennis en het aanjagen van het lerend en innovatieve vermogen
- SRA-kantoren zijn zelf mkb-ondernemingen: 80% kent een omvang kleiner dan 50 fte.
- Marktaandeel: SRA-kantoren bedienen gezamenlijk 55% van de (450.000) mkb-ondernemingen met personeel
- Gemiddeld aandeel in totale omzet SRA-populatie: o.a. 32% samenstellwerkzaamheden, 18% controlewerkzaamheden, 18% fiscale en aangiftepraktijk, 12% administratieve dienstverlening
- Wettelijke controledomein: 73% van de reguliere (Wta-)vergunninghouders is SRA-kantoor
- Marktaandeel wettelijke controledomein: SRA-kantoren verrichten ruim 40% van alle 21.000 wettelijke controles.

Aansluiting met de Wwft

Uit het preconsultatiedocument is duidelijk af te leiden dat aanpassing van de sanctiewetgeving nog onderhanden is. Nadere invulling hiervan staat in principe nog volledig open. Wel wordt als uitgangspunt genomen dat bij de modernisering van de Sanctiewet waar mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de (aanpassingen van de) Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).

Dit geldt specifiek voor de uitbreiding van nieuwe groepen. Groepen waarop de huidige Sanctiewet 1977 van toepassing is worden nu uitgebreid met de groep instellingen die onder artikel 1a van de Wwft vallen. Dit houdt onder meer in dat de gemoderniseerde sanctiewetgeving ook op accountants en belastingadviseurs van toepassing wordt. Voor deze beroepsgroepen wordt in de verstrekte Bijlage I bij de preconsultatie de volgende omschrijving aangehouden:

Accountants: Natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die als externe registeraccountant of externe accountant administratieconsulent zelfstandig onafhankelijk beroepsactiviteiten uitoefenen.

Belastingadviseurs: Natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die als belastingadviseur zelfstandig onafhankelijk beroepsactiviteiten uitoefenen.

De hier opgenomen omschrijvingen wijken af van de omschrijvingen die voor deze beroepsgroepen in artikel 1a lid 4a. resp. 4b Wwft zijn opgenomen. Het grootste verschil betreft hier dat voor beide beroepsgroepen in de Wwft in deze omschrijving ook “natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen voor zover die anderszins zelfstandig onafhankelijk daarmee vergelijkbare activiteiten beroeps- of bedrijfsmatig verrichten” zijn opgenomen. Tevens wordt in de Wwft bij accountants nog specifiek gewezen dat deze ook van toepassing is op forensische accountancy.

Aanbeveling

Uit oogpunt van uniformiteit in de omschrijving van deze beroepsgroepen, bevelen we aan hier dezelfde omschrijving als in de Wwft te hanteren.

Impact modernisering Sanctiewetgeving op accountantspraktijken

In het preconsultatiedocument is opgenomen dat de aanpassing van deze wetgeving nog op de tekentafel ligt. Voor een aantal aandachtsgebieden – administratieve organisatie en interne controle, onderzoek en screening en uitbesteding – is een eerste aanzet gemaakt. Andere aandachtsgebieden (meldingen, toezicht en handhaving) staan nog open.

Hierdoor bestaat er nog geen volledig inzicht in de volledige impact van deze modernisering op de huidige, reeds bestaande taken en verantwoordelijkheden van accountants(kantoren). Wat wel duidelijk is, is dat dit takenpakket van accountantspraktijken wordt uitgebreid.

Van accountantskantoren wordt verwacht dat zij “maatregelen gaan nemen om risico's op het overtreden van sanctie maatregelen dan wel het faciliteren hiervan, vast te stellen en te beoordelen, waarbij de maatregelen in verhouding mogen staan tot de aard en omvang van de instelling”.

Bij het (1) opstellen van gedragslijnen, procedures en maatregelen en de toetsing op naleving hiervan, (2) het opstellen van dagelijks beleid, het (laten) uitoefenen van de compliancefunctie en auditfunctie en (3) het zorgdragen voor een adequate opleiding mag rekening worden gehouden met de risico's, aard en omvang van de eigen organisatie.

Deze voorgenomen nieuwe artikelen zijn een uitbreiding ten opzichte van de huidige Sanctiewet 1977 en lijken sterk op de formulering van artikel 2b, 2c, 2d en 35 van de Wwft. Dat geldt ook voor het nieuwe artikel 5 Clientonderzoek dat sterke gelijkenissen vertoont met artikel 3 van de Wwft.

Praktische doorvertaling noodzakelijk

Door deze (schijnbare) gelijkenis met de Wwft lijkt het uitrollen van de nieuwe Sanctiewetgeving op het eerste gezicht eenvoudig. Doch de praktijk is hierbij weerbarstiger. Er zal meer duidelijkheid gegeven moeten worden over bijvoorbeeld de wijze waarop overtredingen van sanctiemaatregelen geïdentificeerd (kunnen) worden en hoe screeningswerkzaamheden uitgevoerd en gedocumenteerd moeten worden.

Aanbeveling

In dit kader is het ook van belang dat de wetgever duidelijke aanwijzingen geeft op welke wijze kan worden omgegaan met het proportionaliteitsbeginsel. Een risico is en blijft immers een risico dat gemitigeerd zal moeten worden, ongeacht de aard en omvang (en complexiteit) van de instelling. Daarbij is het ook van wezenlijk belang op welke wijze toezichthouders praktisch invulling kunnen en zullen geven aan het proportionaliteitsbeginsel.

Volgens het voorstel vormen de uitkomsten van het cliëntenonderzoek de basis voor de screeningsverplichting. Vooral nog wordt bij het screenen van cliënten van een accountantskantoor van de accountant c.q. belastingadviseur verwacht dat:

- deze (artikel 6 lid 1) “een overeenkomst screent tussen haar client en natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen of met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen waarvan de tegoeden en economische middelen zijn bevroren die toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van deze personen, entiteiten of lichamen” en
- (artikel 6 lid 2) of er tussen deze natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten en lichamen ook overeenkomsten zijn met de UBO van de client, de natuurlijke persoon die de client vertegenwoordigt, de derde persoon die de client vertegenwoordigt en de personenvennootschap en natuurlijke personen die de vennoten in de personenvennootschap vertegenwoordigt.

Aanbeveling

Naast dat deze werkzaamheden zeer diepgaand van aard zijn en de vraag oproept waar nu de verantwoordelijkheid van de accountant c.q. belastingadviseur eindigt, zal dit in praktijk tot problemen bij het uitvoeren hiervan leiden wanneer er geen duidelijkheid bestaat wat nu onder 'screenen' verstaan wordt. Een duidelijke, eenduidige en begrensde definitie is van belang.

Verwachtingsmanagement

SRA vindt het van belang om geen nieuwe verwachtingskloof binnen de financiële keten te creëren. Accountants en fiscalisten zijn geen juristen. Kan van een accountant of belastingadviseur – ook die van een klein kantoor – verwacht worden dat zij overeenkomsten (al dan niet in de Nederlandse taal) juridisch kunnen ontleden? Houden deze artikelen in dat een accountant/belastingadviseur op basis van de uitkomsten van het uitgevoerde cliëntenonderzoek vervolgens in feite alle overeenkomsten van zijn client dient te screenen? Ook wanneer deze geen financieel effect in de jaarrekening hebben? Of dient de aandacht dan juist wel hier op gericht te zijn, omdat er sprake kan zijn van een omstandigheid waarbij fraude (overtreding) mogelijk om de hoek komt kijken?

Wordt met deze nieuwe sanctiewetgeving bedoeld dat accountants en belastingadviseurs - wanneer de uitkomsten van het cliëntenonderzoek hiertoe aanleiding geven - de verplichting hebben om alle overeenkomsten van de cliënt te screenen om vast te stellen welke betrekking hebben op tussen de client en gesanctioneerde rechtspersonen of entiteiten?

Worden deze screeningswerkzaamheden onderdeel van hun lopende opdracht (controle, beoordelen, samenstellen, overige opdracht) of wordt hiervoor een afzonderlijke opdracht overeengekomen? Het screenen van overeenkomsten kan immers in sommige situaties meer tijd en kosten met zich meebrengen dan voor het uitvoeren van de betreffende opdracht zelf vooraf gecalculeerd is. Zeker wanneer nu gesteld wordt dat screening doorlopend plaatsvindt.

Aanbeveling

Naast het verstrekken van duidelijkheid op deze vragen is het tevens raadzaam het begrip 'verbonden partijen' nader te definiëren. Bij assurance-opdrachten is dit een bekend begrip, bij overige opdrachten niet (altijd).

Poortwachtersfunctie, meldpunten en regeldruk

Hoe ver reikt de poortwachtersfunctie van accountants en belastingadviseurs? Vanwege de verdergaande juridisering van beroepsregels en vanwege wet- en regelgeving die niet het mkb-domein maar juist het perspectief van de kapitaalmarkt als uitgangspunt neemt, is de positie van de poortwachter door de jaren heen veel meer gericht op verifiëren/controleren; en juist minder gericht op een zekere mate van toezichthouden, het begeleiden en adviseren van de onderneming, ondernemer of instellingsbestuurder zoals gebruikelijk in de mkb-praktijk.

Uit de voorstellen voor het moderniseren van de sanctiewetgeving zoals opgenomen in het preconsultatiedocument blijkt dat de poortwachtersfunctie van accountants en belastingadviseurs verder sterk (juridisch) wordt uitgebreid. Naast meldpunten voor fraude, NOCLAR, Mandatory Disclosure rules en bijvoorbeeld Wwft komt er door deze aangepaste sanctiewetgeving een nieuw meldpunt bij.

Ook zal de voorgestelde uitbreiding van de poortwachtersfunctie zoals de screeningsverplichting (weer) meer werkzaamheden en regeldruk (administratieve lasten en kosten) voor accountantskantoren in het mkb mee brengen. Naast de regeldruk die ontstaat voor accountantsorganisaties vanwege het Wetsvoorstel toekomst accountancysector (jaarlijkse structurele nalevingskosten voor 220 mkb-accountantsorganisaties oplopend tot € 82.200.000,=), krijgen accountantskantoren bijvoorbeeld ook te maken met werkzaamheden en verplichtingen rond ESG. De vraag is in hoeverre de accountancysector in staat is om alle nieuwe wet- en regelgeving en stapeling van maatregelen praktisch te absorberen.

Aanbeveling

Om het werk dat accountants en belastingadviseurs in het kader van de poortwachtersfunctie verrichten in alle (andere) domeinen (dan het controledomein), effectief en doelmatig te laten aansluiten bij de dagelijkse praktijk, verzoeken wij om het mkb-perspectief centraal te stellen bij de verdere vormgeving en uitwerking van de herziene Sanctiewet. Het is van belang om accountantskantoren werkzaam in de mkb-praktijk nu al concreet daarbij te betrekken en (in een later stadium) een MKB-toets te laten uitvoeren op het wetsvoorstel.

Aanbeveling

Daarnaast is het van belang om 'de gereedschapskist' van accountants en belastingadviseurs zodanig aan te passen dat zij de juiste middelen en legitimiteit hebben om aan wet- en regelgeving en aan verwachtingen van het maatschappelijke verkeer te kunnen voldoen.

Te denken valt bijvoorbeeld aan:

- Meldingen van schendingen van wet- en regelgeving door een accountant of belastingadviseur aan een bevoegde instantie moeten wettelijk geregeld worden en niet via beroepsregelgeving;
- Accountants en belastingadviseurs moeten toegang worden verleend tot het UBO-register en het Kadaster;
- Zorg voor meer en betere samenwerking in de keten: toezichthouders hebben in beginsel veelal meer (vertrouwelijke) cliënteninformatie dan bijvoorbeeld accountants en belastingadviseurs. Hierdoor wordt ook een mogelijkheid gecreëerd om de meldplicht ten opzichte van de geheimhoudingsplicht voor deze beroepsgroepen te versterken;
- Zorg voor afstemming en verzamel best practises in Europees verband;
- ...



Aanbeveling

Aangezien er situaties denkbaar zijn waarbij er sprake is van een sterke overlap in overtreding van diverse wet- en regelgeving heeft het de voorkeur dat meldpunten (meer) gecentraliseerd worden. Wanneer er een centraal meldpunt komt met diverse loketten zal dit naar verwachting naast meer duidelijkheid ook zowel in tijd, kosten als administratieve afhandeling ook tot een meer efficiënte meldingsuitvoering leiden.

Tot slot

We zijn ons ervan bewust dat de modernisering van de Sanctiewet nog in de kinderschoenen staat: Veel moet nog worden uitgewerkt, voor een aantal aandachtsgebieden is een eerste aanzet gemaakt. Andere aandachtsgebieden zoals melding, toezicht en handhaving staan nog open. Met onze consultatiereactie en aanbevelingen hebben we in een eerste aanzet willen bijdragen aan de noodzakelijke modernisering van de Sanctiewet, en aan effectieve, doelmatige wetgeving en voorwaarden waarmee partijen verder kunnen. Graag denken wij vanuit mkb-perspectief verder mee. Vanzelfsprekend zijn wij graag bereid deze consultatiereactie nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Diana Clement AA RA
bestuursvoorzitter