



Ministerie van Financiën
Minister van Financiën
De heer drs. S.P.R.A. van Weyenberg
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Utrecht, 27 juni 2024

Betreft: Consultatiereactie Wet toezichtondersteunende rapportage AFM

Geachte heer Van Weyenberg,

SRA heeft met veel interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet toezichtondersteunende rapportage AFM. De beoogde wet biedt de AFM de grondslag om financiële (Wft-)instellingen specifieke jaarlijkse rapportageverplichtingen op te leggen. Vervolgens zal bij algemene maatregel van bestuur concreet de omvang van de rapportageverplichting worden vastgelegd, met een vastgestelde limitatieve lijst van variabelen die partijen moeten aanleveren.

Ondanks dat voornoemd wetsvoorstel niet ziet op accountantsorganisaties, vindt SRA het van belang om haar ervaringen en zorgen over de steeds verdergaande datawensen van de AFM en rapportageverplichtingen voor de accountancysector naar voren te brengen. In haar wetgevingsbrief 2024 (alsook in eerdere wetgevingsbrieven) neemt de AFM immers een duidelijk voorschot naar (verdere) uitbreiding van datagedreven toezicht en daarmee van data-uitvragen aan accountantsorganisaties door de AFM.¹ Hierover zegt u in de Kamerbrief dat u hierover nog in gesprek bent met de AFM.²

Vooruitlopend daarop sluiten wij ons aan bij de zorgen die andere stakeholders en ondertoezichtgestelde partijen, financiële ondernemingen en hun klanten hebben ten aanzien van het opleggen van jaarlijkse, grootschalige en specifieke rapportageverplichtingen waarin gevraagd wordt om gedetailleerde, potentieel herleidbare en/of granulaire data over (in het geval van de accountancysector) individuele klanten/wettelijke controles, individuele accountantsorganisaties en individuele professionals.

Dwingende vrijwillige basis

Waar het gaat om de accountancysector is datagedreven toezicht overigens al uitgerold zonder wettelijke grondslag: alle accountantskantoren met een AFM-vergunning leveren jaarlijks informatie en data aan over de eigen organisatie én informatie en data (via vragenlijsten) over elke wettelijke controle(klant) die zij uitvoeren. Alhoewel de AFM kantoren aangeeft dat zij op vrijwillige basis input kunnen geven op deze uitvragen, gaat er toch een dwingende werking van uit. Als accountantsorganisaties niet meewerken, vrezet zij repercussies.

Naast deze twee jaarlijkse uitvragen worden accountantsorganisaties ook verzocht data en informatie met de AFM te delen in het kader van de themaonderzoeken die de toezichthouder uitvoert vanwege de kwaliteitstoetsingen in het kader van het Wta-toezicht. Aangezien het gaat om onderzoeken met wisselend thema, zijn de data-uitvragen van de AFM telkens anders. Bovendien kunnen deze themaonderzoeken ook dermate ingestoken of uitgevoerd worden, bijvoorbeeld in samenwerking met andere toezichthouders zoals het Bureau Financieel Toezicht (BFT), dat ook andere niet aan het wettelijke controledomein gerelateerde data wordt uitgevraagd en ter beschikking komt van de AFM.³

¹ <https://open.overheid.nl/documenten/f13210db-4a8f-4aa7-85cb-1f4e56302c5f/file>

² <https://open.overheid.nl/documenten/0d9965af-07a0-4393-aa96-83eb578f31c6/file>

³ Zie bijvoorbeeld [BFT en AFM slaan handen ineen voor SIRA onderzoek](#).

Zorgen

Mede op basis van bovenstaande betreft onze brede zorg bij de voorliggende wet daarbij met name

- de steeds verdergaande uitbreiding van bevoegdheden van de toezichthouder,
- de wijze waarop de data worden ingezet bij het houden van toezicht, én
- de regeldruk (administratieve lasten en kosten) die samenhangen met de structurele én themagewijze rapportageverplichtingen.

Meer specifiek plaatsen we de volgende opmerkingen en vragen bij het wetsvoorstel:

1. Toezicht op niet-wettelijke normen en versterking informele handhaving?

De voorgestelde uitbreiding van bevoegdheden van de AFM en de resultante daarvan, het opbouwen van een enorme database, moet bijdragen aan het verbeteren van risicogericht en daarmee preventief ingestoken gedragstoezicht. De toezichthouder wordt daarmee een krachtige marktmeester die met een sterk verstevigde datapositie binnen haar toezichtaanpak -zonder op dit moment helder gedefinieerde kaders die voor alle partijen duidelijk zijn- grote informele invloed kan uitoefenen, ongeacht of het gaat om handhaving van wettelijke normen.

Aangezien de AFM toezichtaanpak geïnspireerd is op de filosofie van Harvard hoogleraar M. K. Sparrow en de toezichthouder behalve naar verboden gedrag (wettelijke normen) óók kijkt naar schadelijk gedrag⁴, zal dat impact kunnen hebben op toezicht, meer specifiek preventief optreden. Naast een mogelijk risico van verdergaande informele handhaving kan preventief ingestoken gedragstoezicht ook leiden tot toezicht en handhaving dat gericht is op bestrijding van gedrag dat door de toezichthouder zelf onwenselijk wordt geacht (waarin een subjectief element zit).

Een voorbeeld daarvan zien we terug in het voorliggende voorstel Wijzigingswet accountancysector waarbij accountantsorganisaties verplicht zouden worden te rapporteren over allerlei 'kwaliteitsindicatoren' waaronder 'cultuur', waarbij de AFM als toezichthouder wordt aangewezen ondanks het feit dat de kwaliteitsindicatoren geen norm zijn.⁵

Wat SRA betreft is de vraag gerechtvaardigd of de voorgestelde uitbreiding van datagedreven toezicht leidt tot de juiste impact en effecten in het toezicht, of de voorgestelde uitbreiding leidt tot kwalitatief hoogwaardige analyses met het oog op de handhaving van wettelijke normen én van niet-wettelijke normen, en of dat toezicht proportioneel is.⁶ Het is van belang om vanuit de verbinding hierover een brede sectordiscussie te voeren.

2. Transparante toezicht- en data-analysemethodologie

In vervolg op punt 1 lijkt de vraag daarnaast gerechtvaardigd welke waarborgen het wetsvoorstel (en de later volgende AMvB's) biedt zodat de verzamelde data niet voor oneigenlijke doelen worden gebruikt of bijvoorbeeld worden verrijkt met andere bronnen.

Hoe is daarnaast gewaarborgd en transparant dat er gebruik wordt gemaakt van eenduidige datapunten, juiste en non-biased algoritmes? En zijn we dan verzekerd dat correcte conclusies getrokken kunnen worden op basis van de data, want "*data is never complete and predicting risk is not a scientific endeavor. Regulatory legitimacy would be seriously undermined by an approach that fails to ensure that the scope of the evidence underlying data-driven analysis is robustly communicated to the decision makers who rely on regulatory technology.*"⁷

⁴ Zie <https://verslaggeving.afm.nl/afm-20-jaar/college-in-toezicht>

⁵ Zie Voorstel Audit Quality Indicators Kwartiermakers toekomst accountancysector, pagina 4, paragraaf 1.1 <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-9c41089d8a3505aacff4570f540d6c4bdac8db34/pdf>

⁶ Zie 'Datagedreven toezicht; preventief fouilleren'; dr.mr. F.M.A. 't Hart (Tijdschrift voor Financieel Recht, nummer 6, juni 2021)

⁷ E. Micheler en A. Whaley, Regulatory Technology: replacing law with computer code, EBO Law Review 30 July 2019

In dat kader willen we verwijzen naar de AFM-publicatie 'Data-analyse bij niet-OOB-accountantsorganisaties: uitvoering laag aantal wettelijke controles verhoogt kans op onvoldoende kwaliteit' (februari 2021).⁸

Op basis van de resultaten van kwaliteitstoetsingen (data) onder een zeer grote populatie van niet-OOB-accountantsorganisaties kwam SRA, toenmalig uitvoerder van de kwaliteitstoetsingen, tot andere conclusies dan de toezichthouder. Statistisch onderzoeksbureau Statisticor constateerde destijds 'ontbrekende informatie' en 'methodologische en statistische tekortkomingen' in de uitgevoerde data-analyse door de AFM.⁹

3. Regeldruk, proportionaliteit en privacy

Het willen beheersen en mitigeren van risico's in de samenleving heeft een regelreflex bij de overheid en toezichthouders gecreëerd, en daarmee een reeks van meer en meer maatregelen, allerlei van elkaar afwijkende rapportageverplichtingen en opstapelende regeldruk (administratieve lasten en kosten). Dit wetsvoorstel is hiervan ook een uiting, het drukt naast alle andere informatie-uitvragen zwaar op de diverse spelers binnen de financiële sector. De toegenomen complexiteit van de sector¹⁰ en het benodigde inzicht daarin, kan en mag geen argument zijn voor meer bevoegdheden voor de toezichthouder, en het sec verzamelen van data is daarvoor ook geen oplossing.

In dit kader willen wij u verzoeken om het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) te vragen om zowel het wetsvoorstel als de nadere AMvB('s) te beoordelen, nadrukkelijk in samenhang met al bestaande rapportageverplichtingen voor de sector. Daarnaast willen we aandringen op een MKB-toets. We kunnen ons namelijk voorstellen dat er binnen de betreffende groep van financiële instellingen verschillen bestaan in grootte en omvang. In het kader van de gegevensverzameling verzoeken wij u bovendien om de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) te betrekken bij het redigeren van de AMvB('s), om de AMvB('s) publiekelijk ter consultatie aan te bieden en bevelen we aan om het parlement te betrekken via een voorhangprocedure.

Met hartelijke groet,
namens het SRA-bestuur

Diana Clement AA RA
voorzitter

⁸ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/02/02/bijlage-1-afm-data-analyse-niet-oo-accountantsorganisaties>

⁹ Zie <https://www.sra.nl/-/media/srawebsite/documenten/openbaar/over-sra/nieuws/2021/statisticor-rapport-afm.pdf>

¹⁰ Zie Beleidskompas behorende bij de internetconsultatie Wet toezichtondersteunende rapportage AFM