

# **Consultatieverslag wijziging van het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019 in verband met uitbreiding van het accountantstoezicht door de AFM en doorberekening van integriteitstoezicht aan betaalinstanties met een vergunning in een andere lidstaat**

**Ministerie van Financiën**

27 oktober 2021

## **1. Inleiding**

Een ontwerp van bovenvermeld besluit is van 8 juni tot 5 juli 2021 geconsulteerd. Daarop zijn drie reacties ingediend, alle openbaar. Het betreft reacties van de Association of Proprietary Traders (APT), de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en de SRA.

## **2. Algemene opmerkingen met betrekking tot bekostiging financieel toezicht**

De reactie van de APT en gedeeltelijk de reactie van de NVB houden geen direct verband met de voorliggende wijzigingen. Zij zien op eerdere wijzigingen in de bekostigingsregelgeving en in bredere zin de systematiek van doorberekening van toezichtkosten. De APT verwijst naar de stijging van het procentueel aandeel in de kosten voor beleggingsondernemingen voor eigen rekening bij de AFM en roept op tot een evaluatie daarvan. Vanaf 2021 is de Brexit definitief geworden en zijn er structurele kosten voor de toezichthouders in verband met uitbreiding van hun activiteiten. Met het oog op de doorberekening van de kosten vanaf 2021 is daarom bezien of de verdeling nog recht deed aan de toezichtinspanningen. Dit heeft geleid tot een aanpassing van de verdeling met ingang van 2021. In beginsel staat de verdeling van de toezichtkosten voor een periode van vijf jaar vast. De laatste algehele herbeoordeling is ingegaan met ingang van 1 januari 2019. De eerstvolgende algehele herbeoordeling van de verdeling van de toezichtkosten bij de AFM is voorzien met ingang van 2024. Daaraan voorafgaand zal voor alle categorieën bezien worden of de vastgelegde verdeling nog overeenkomt met de daadwerkelijke toezichtinspanningen. In dat kader zal ook naar de categorie beleggingsondernemingen voor eigen rekening worden gekeken.

De NVB constateert dat er de afgelopen jaren verschillende wijzigingen zijn geconsulteerd en vraagt naar een overzicht van de wijzigingen per 2022. De NVB verwijst daarbij specifiek naar de Wijzigingswet Financiële Markten 2022. Alleen de wijzigingen in onderhavig besluit zijn voorzien om per 1 januari 2022 in werking te treden. De wijzigingen op wetsniveau zullen op zijn vroegst in de loop van 2022 of begin 2023 in werking treden en moeten overigens los van elkaar gezien worden. Met het wetsvoorstel worden enkele instrumenten geïntroduceerd om schommelingen in de heffingen te beperken. De wijzigingen in onderhavig besluit zien op verdeling van de kosten over de sector. In relatie tot het wetsvoorstel vraagt de NVB in hoeverre haar opmerkingen bij de consultatie van dat wetsvoorstel zijn meegenomen. Voor een reactie hierop wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel, die openbaar is zodra het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Daarnaast stelt de NVB een aantal vragen in relatie tot de kosten van de toezichthouder, het kostenkader en de systematiek van doorberekening. Van belang is om op te merken dat met deze wijziging het kostenkader wordt gevolgd en de stijging van de toezichtkosten voor het accountancytoezicht die daarin voor 2022 zijn opgenomen. Op dit moment is er geen wijziging in het kostenkader voorzien en geldt de hoogte van het kostenkader als maximum voor de uitgaven door de toezichthouder. Daarbij kent de AFM voor de doorberekening van haar kosten een wettelijke systematiek waarbij de kosten procentueel verdeeld worden over de verschillende toezichtcategorieën. Alleen door deze verdeling aan te passen kunnen extra kosten worden toegerekend aan een specifieke categorie. Er is geen mogelijkheid om een post open te houden en pas later in te vullen. Los van boekhoudkundige vraagstukken zou dit ook geen oplossing zijn. Gevolg hiervan is dat dit leidt tot een tekort dat onderdeel wordt van het exploitatiesaldo. De wettelijke bekostigingssystematiek schrijft voor dat het exploitatiesaldo van de AFM in het opvolgende jaar met alle toezichtcategorieën wordt verrekend. De kosten landen daarmee alsnog bij alle toezichtcategorieën. Voor incidentele kosten, zoals voorbereidingskosten, zou een reserve zoals die met de Wet Financiële Markten 2022 voorgesteld wordt, wel een oplossing kunnen zijn.

### **3. Opmerkingen bij aanpassing procentueel aandeel accountancyorganisaties**

De reactie van de SRA ziet op de wijziging van het procentueel aandeel van accountantsorganisaties bij de AFM. De SRA geeft in de reactie een aantal kanttekeningen bij deze wijziging. Allereerst vraagt de SRA een verduidelijking van de kosten die zijn meegenomen in onderhavig besluit. Als achtergrond is hierbij van belang dat er twee wijzigingen voor het toezicht op accountantsorganisaties zijn die extra kosten met zich brengen. Dit zijn 1) overgang van het toezicht op niet OOB-kantoren naar de AFM en 2) intensivering van het toezicht door de AFM op OOB-kantoren. De eerste wijziging is meegenomen in het lopende kostenkader. De tweede wijziging is bij brief van februari 2021 aangekondigd, waarbij een wijziging van het kostenkader was voorzien. Die laatste wijziging is door de Tweede Kamer echter controversieel verklaard en zal pas met een nieuw kabinet besproken worden. Die laatste wijziging is derhalve niet doorgevoerd in het kostenkader en is niet meegenomen in het onderhavige besluit.

Daarnaast geeft de SRA aan zich zorgen te maken over de stijging van de toezichtkosten op de accountancy sector over de jaren heen en naar de toekomst toe. De SRA vreest dat als gevolg van deze, in haar ogen disproportionele, kostenstijging kleinere accountancykantoren de markt zullen verlaten en MKB-organisaties meer voor de wettelijke controle moeten gaan betalen. De SRA vraagt zich daarbij af of deze kostenstijging wel doelmatig is, dat wil zeggen of de kostenstijging als gevolg van de overdracht van het feitelijk toezicht op niet-OOB-accountantsorganisaties van de SRA naar de AFM bijdraagt aan het duurzaam verhogen van de kwaliteit van de wettelijke controle. De SRA merkt daarbij onder andere op dat de AFM geen ervaring heeft op het niet-OOB-accountantsorganisaties segment en het MKB-segment en is bang dat de overdracht voor een afname van het lerende vermogen (en daarmee kwaliteitswaarborging) binnen de sector zorgt.

Voor zover de SRA vragen stelt over de doelmatigheid van de kostenstijging als gevolg van de overdracht van het feitelijk toezicht op het niet-OOB-accountantsorganisaties segment, wordt het volgende opgemerkt. Met ingang van 1 januari 2019 is de Commissie toekomst accountancysector (Cta) ingesteld. Aan haar is de opdracht gegeven te onderzoeken of aanvullende ingrepen in de sector noodzakelijk zijn en te adviseren welke maatregelen daarvoor het meest geschikt zouden zijn. De Cta heeft hier zorgvuldig onderzoek naar gedaan en noemt het bestaande arrangement waarbij de AFM convenanten heeft gesloten met de NBA en SRA voor het uitvoeren van controles bij niet-OOB-accountantsorganisaties 'ondoorzichtig en complex'. Ook doet dit arrangement volgens de Cta afbreuk aan de effectiviteit van het toezicht. De Cta beveelt dan ook aan om de uitvoering van het toezicht feitelijk en juridisch op te dragen aan de AFM. Ook de Monitoring Commissie Accountancy (MCA) beveelt in haar eindrapport aan dat het toezicht op alle vergunninghouders geconcentreerd wordt bij de AFM. Het kabinet deelt de analyse van de Cta en MCA op dit punt en meent dat het toezicht inderdaad eenvoudiger en transparanter moet. Als zodanig wordt de overdracht van de feitelijke toezichtstaak en de kosten die daar redelijkerwijs uit volgen doelmatig geacht.

Voor zover de SRA aangeeft dat de kostenstijging disproportioneel zou zijn, wordt opgemerkt dat de maximale kosten voor het uitvoeren van dit toezicht in 2021 € 1,5 mln. bedragen en conform een ingroeipad toenemen tot € 5,1 mln. in 2024. Er is intensief contact geweest met de AFM om kritisch te kijken naar de onderbouwing van deze kostenstijging. Gegeven dat de AFM het feitelijk toezicht op circa 270 extra accountantsorganisaties moet gaan uitvoeren en daarvoor ook een nieuwe toezichtsmethodologie moet ontwikkelen, vindt het kabinet de kostenstijging proportioneel. De verwachting is dat de sector deze stijging van de toezichtkosten kan dragen. In de 'Regeling bekostiging financieel toezicht 2021' is geregeld dat het tarief dat de accountantsorganisaties aan de AFM moeten betalen afhankelijk is van de omzet uit wettelijke controles. Voor de kleinste accountantsorganisaties, de niet-OOB-accountantsorganisatie met minder dan € 1 mln. omzet uit wettelijke controles, gaat het nu om een tarief van € 2.060 per jaar. Ook met een grote proportionele stijging, blijft de absolute stijging van de toezichtkosten voor een dergelijke organisatie te overzien. Daarbij kan de totale kostenstijging voor de accountantsorganisaties lager worden indien de NBA en SRA, die nu kwaliteitstoetsingen verrichten, na de overheveling van het toezicht geen kosten meer in rekening brengen voor taken die vanaf dat moment door de AFM worden verricht. Desondanks blijft de stijging van de totale toezichtkosten voor de accountancysector een fors bedrag. Met de AFM is dan ook afgesproken om de kosten goed te monitoren. Het voor de AFM beschikbare bedrag van € 5,1 mln. aan het einde van 2024 is daarbij

uitdrukkelijk een maximum voor deze taak. De daadwerkelijke kosten kunnen anders zijn, afhankelijk ook van de besluitvorming over de toezichtmethodiek in het nieuwe stelsel van toezicht.