



# AFM Agenda 2023



Lees verder



# Inhoud

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Voorwoord</b>  | <b>3</b>  |
| <b>01 Belangrijkste ontwikkelingen</b>                    | <b>4</b>  |
| <b>02 Strategie</b>                                       | <b>8</b>  |
| <b>03 Prioriteiten en belangrijkste activiteiten 2023</b> | <b>9</b>  |
| 3.1 Toezicht op financiële dienstverlening                | 10        |
| 3.2 Toezicht op kapitaalmarkten                           | 15        |
| 3.3 Toezicht op assetmanagement                           | 19        |
| 3.4 Toezicht op accountancy en verslaggeving              | 21        |
| 3.5 AFM-brede onderwerpen                                 | 24        |
| <b>04 Financiën 2023</b>                                  | <b>28</b> |
| <b>Bijlage Externe KPI's</b>                              | <b>34</b> |





# Voorwoord

## Meebewegen

Oorlog in Oekraïne, hoge gasprijzen, dalende koopkrachtcijfers, hoge inflatie gevolgd door een renteverhoging, een krimpende economie. Alles vloeit voort uit alles en alles hangt samen met alles. Was getekend: Leonardo da Vinci. Zo kunnen we ook kijken naar duurzaamheid: extreme weersomstandigheden, CO2-problematiek, vis-vlees-vega-discussies, scherpe criteria voor grote vervuilers, ESG-verslaggeving. En naar digitalisering: van zelfdenkende algoritmes tot cybersecurity, van producten op maat tot uitsluiting. Alles vloeit voort uit alles en alles hangt samen met alles.

Maar als alles op elkaar ingrijpt, hoe moeten we dan omgaan met ontwikkelingen en risico's? Alles dichtregelen in de hoop de problemen onder controle te krijgen? Pakken we dan de kern aan? Het zal niet werken. Het is niet wenselijk. Natuurlijk komen er regelmatig nieuwe regels bij – de financiële sector verandert continu – maar die loopt onvermijdelijk achter bij de ontwikkelingen. In een wereld van voorspelbare onvoorspelbaarheid is iets anders nodig.

Bijsturen, aanpassen en kanaliseren is ons adagium. Dat geldt voor de financiële sector, voor de overheid, voor de burgers en beleggers, en ook voor de toezicht-houder. Verstandig omgaan met veranderingen betekent verstandig aanpassen. Dus soms geboden en verboden uitvaardigen – als toezichthouder laat je de touwtjes niet vieren – maar vooral ook uitspreken wat je van de sector verwacht en zo handvatten geven hoe mee te gaan met de ontwikkelingen.

Nu is meebewegen makkelijker gezegd dan gedaan. Veranderingen geven ook een gevoel van onzekerheid en zorg. Zoals huishoudens en ondernemingen die in hun bestaansrecht worden bedreigd door een hoge energierekening. Dan is het te kort door de bocht om een beroep te doen op wendbaarheid of zelfredzaamheid.

Maar toch, de samenleving moet lering trekken uit deze donkere dagen. Zo kunnen gezonde buffers voorkomen dat tegenvallers hard aankomen; dat geldt op het niveau van het individu, een bedrijf en een land.

Bovendien vraagt deze veranderende samenleving om een actieve opstelling. Zeker met het oog op de duurzaamheidsproblematiek en voortschrijdende digitalisering. Zonder windmolens en zonnepanelen zal het woord 'energiecrisis' altijd onderdeel uitmaken van ons vocabulaire. En wanneer we digitalisering gewoon op ons laten afkomen, kunnen mensen en bedrijven het slachtoffer worden van cybercrime of bezwijken voor de sirenenzang van crypto's. Dat vraagt mentale weerbaarheid van iedereen. Het idee dat regelgeving het antwoord is op alle problemen is namelijk een illusie.

Een veranderende wereld vraagt om wendbare en lerende organismen en dus ook om een wendbare en lerende AFM. Om een datagedreven organisatie met mensen uit verschillende expertises die risico's opspoot, maar liever voorkomt. Zoals de Engelsen het mooi zeggen: *every cloud has a silver lining*. Uiteindelijk heeft alles een positieve kant. Vanuit die gedachte zal de AFM zich in 2023 inspannen. Zodat we ook dit jaar kunnen bijdragen aan een duurzaam financieel welzijn in Nederland.

Amsterdam, 12 januari 2023

Laura van Geest, voorzitter  
Hanzo van Beusekom  
Jos Heuvelman  
Linda Sas



# 01 Belangrijkste ontwikkelingen

Jaarlijks voert de AFM een omgevingsanalyse uit van ontwikkelingen die van invloed zijn op onze strategie en de Agenda. De trends en grote ontwikkelingen in de maatschappij blijven deels gelijk van jaar tot jaar. Maar de afgelopen jaren zagen we ook onverwachte gebeurtenissen, zoals de coronapandemie en nog recenter de Oekraïne-oorlog, die in korte tijd belangrijke veranderingen veroorzaakten in samenleving en economie. Deze ontwikkelingen worden in dit hoofdstuk beknopt beschreven. Voor meer detail verwijzen wij naar onze publicatie [Trendzicht](#).

## Trends

**Sinds het vorige jaar is het geopolitieke en macro-economische beeld fors veranderd.** Overheerste begin 2022 voorzichtig optimisme over het naderende einde van de coronapandemie en bijbehorende lockdowns, nu leeft een gevoel van voortdurende crisis. Bepalende keerpunt was de inval van Rusland in Oekraïne, die er mede voor heeft gezorgd dat energieprijzen naar onvoorstelbare niveaus zijn gestegen en de inflatie - al voor de inval in stijgende lijn- recordhoogte heeft bereikt. De gestegen energieprijzen en prijsstijgingen voor tal van andere goederen en diensten hebben grote impact op huishoudens (koopkrachtverlies) en bedrijven (productiekosten, vervoerskosten).

**Het economisch beeld dat uit de sterk veranderde omgeving opdoemt heeft twee gezichten en kenmerkt zich door een hoge mate van onzekerheid.** Ook na de Russische inval in Oekraïne groeide de Nederlandse economie door. Zelfs harder dan verwacht. Er zijn nog steeds veel vacatures, waardoor de krapte op de arbeidsmarkt aanhoudt en de werkloosheid laag blijft. Door onder meer de hoge inflatie is het consumentenvertrouwen laag. De consumentenbestedingen liggen echter nog op een hoog niveau, mede als gevolg van een inhaalslag na de corona-lockdowns.

Door diezelfde lockdowns hebben groepen huishoudens de afgelopen jaren veel gespaard en beschikken zij daardoor over goede buffers. De algemene verwachting is dat de Nederlandse economie in 2023 beduidend trager zal groeien of mogelijk zelfs zal stagneren. Bij de ramingen, zoals van het CPB, wordt daarbij gewezen op grote onzekerheden in het economisch klimaat, in het bijzonder waar het de ontwikkeling van energieprijzen betreft.

**Ook bij huishoudens en bedrijven zijn verschillende effecten te zien.** In hoeverre de hoge inflatie en de hoge energieprijzen tot acute problemen leiden, is van veel individuele factoren afhankelijk, bijvoorbeeld hoe lang het vaste energiecontract nog doorloopt, of er zonnepanelen op het dak liggen en of het huis goed geïsoleerd is. Er zijn daardoor zowel huishoudens die relatief weinig gevolgen ervaren, als huishoudens die direct in hun bestaanszekerheid worden geraakt (*'eat or heat'*). Ook voor bedrijven loopt het beeld uiteen. Bedrijven die erin slagen de gestegen kosten door te berekenen aan hun afnemers weten hun winstgevendheid op peil te houden of zelfs te verhogen. Terwijl andere bedrijven die de kosten in mindere mate kunnen doorberekenen, in de problemen raken. Ondertussen zet de overheid in op grote steunpakketten die de gevolgen van hoge energieprijzen en hoge inflatie dempen. Een belangrijke maatregel die de koopkracht van huishoudens zal stutten is de invoering van een prijsplafond voor energie. Een uitdaging is die steun daar te krijgen waar die het hardst nodig is. Wanneer een fors deel van de (generieke) steunmaatregelen terecht komt bij huishoudens en bedrijven die deze steun niet direct nodig hebben, kan dit leiden tot extra bestedingen die de inflatie juist verder aanwakkeren.



**Na meer dan 10 jaar van gestage daling begint de rente te stijgen.** In reactie op de hoge inflatie verhogen centrale banken de beleidsrentes met stevige stappen. De directe effecten van de stijgende rente zijn voornamelijk beperkt. Rentes voor hypotheek en consumptief krediet stijgen, maar gezien de lange looptijden en veelal vaste rentepercentages raakt de rentestijging alleen nieuwe verstrekkingen en een klein deel hypotheek waarvan de rentevaste periode afloopt. Bij pensioenfondsen zijn de gevolgen sneller zichtbaar; de rentestijging is de belangrijkste factor in het herstel van hun dekkingsgraad. De indirecte gevolgen van de stijgende rente en de onderliggende oorzaak – inflatie – zijn aanmerkelijk groter. Dit heeft geleid tot dalende aandelenkoersen en in het kielzog daarvan zijn de meer risicovolle activa (crypto's, tech-sector, spacs) nog harder geraakt. Deze afnemende *search for yield*, als gevolg van de stijgende rente, vergroot de robuustheid van de kapitaalmarkten.

**De financiële markten hebben de geopolitieke en economische turbulentie voornamelijk goed doorstaan.** Na de financiële crisis zijn in het systeem voor professionele marktpartijen versterkingen aangebracht, zoals maatregelen met betrekking tot risicomanagement en grotere kapitaalbuffers, om herhaling van een crisis van dergelijke omvang te voorkomen. Deze versterkingen lijken hun vruchten te hebben afgeworpen. Dat wil niet zeggen dat er geen aandachtspunten zijn. Denk bijvoorbeeld aan de huidige uitdagingen op de gastermijnmarkt (zie hoofdstuk 3 van Trendzicht). Met het oog op huishoudens hebben de plotseling verslechterde (koopkracht)omstandigheden het nut onderstreept van diverse beschermingsmaatregelen voor consumenten zoals de leennormen die het opnemen van consumptief en hypothecair krediet beperken. Toch zal de kwetsbaarheid (van specifieke groepen) huishoudens de komende tijd een uitdaging vormen. In het bijzonder financiële dienstverleners zullen extra aandacht moeten hebben voor hun zorgplicht.

**Naast de acute veranderingen zetten ook structurele transitie en trends door.** Het belang van de transitie naar een duurzame samenleving wordt steeds pregnanter. Klimaatverandering en daarmee gepaard gaande extreme weersomstandigheden, en op nationaal niveau ook de stikstofproblematiek, hebben nu al grote gevolgen. Veel toezichtaandacht is gericht op het bevorderen van transparantie over de impact die bedrijven hebben op hun leefomgeving en op hoe de financiële sector haar rol kan pakken bij het faciliteren van financieringsstromen naar ondernemingen en projecten die bijdragen aan verduurzaming. Verbetering van de verslaggeving door onderne-





mingen over duurzaamheidsrisico's en -prestaties speelt daarbij een sleutelrol. Met de toenemende aandacht voor duurzaamheid wint duurzaam beleggen aan populariteit. Een groeiend aanbod aan beleggingsproducten speelt hierop in. De wijze waarop beleggingen bijdragen aan de duurzaamheidstransitie is echter niet altijd helder voor consumenten (zie hoofdstuk 4 van Trendzicht). Ook digitalisering en platformisering zorgen voor grote veranderingen in de manier waarop financiële producten en diensten worden aangeboden en afgenomen. De toenemende afhankelijkheid van digitale systemen in combinatie met de trend van uitbesteding van digitale bedrijfsprocessen zorgt voor kwetsbaarheden in de financiële sector. Nieuwe Europese wet- en regelgeving tracht de richting van diverse digitale ontwikkelingen te beïnvloeden en potentiële risico's aan te pakken. Zo heeft DORA tot doel de digitale weerbaarheid van ondernemingen te versterken en zet MiCAR een eerste stap in de regulering van crypto's. Het absorberen van de toenemende regeldruk legt ook een grote belasting op de sector. De trend van internationalisering zorgt ervoor dat financiële markten in toenemende mate een internationaal karakter krijgen. Naast de positieve effecten van een toename van het aanbod en een grotere diversiteit aan aanbieders, leidt het grensoverschrijdende karakter van financiële markten tot grensoverschrijdende risico's die steeds minder adequaat kunnen worden geadresseerd op nationaal niveau. In reactie hierop zien we een beweging naar verdergaande internationalisering van toezicht en toezichtconvergentie.

## Risico's

**De risicokaarten van Trendzicht geven een overzicht van belangrijke risico's per toezichtgebied.** De risicokaarten maken inzichtelijk hoe de veranderende omgeving doorwerkt op specifieke risico's. Er zijn risicokaarten voor elk van de vier toezichtgebieden van de AFM: financiële dienstverlening, kapitaalmarkten, assetmanagement, en verslaggeving en accountantsorganisaties. Hieronder worden per toezichtgebied enkele risico's uitgelicht, voor het volledige overzicht verwijzen wij naar hoofdstuk 2 van Trendzicht.

**Financiële dienstverlening.** Binnen de financiële dienstverlening springt de pensioen- transitie eruit. De stelselwijziging is complex en heeft ingrijpende gevolgen voor miljoenen huishoudens. De transitie brengt bovendien impactvolle en onomkeerbare keuzes rondom de pensioendatum alsook tijdens de werkzame periode met zich mee. Daardoor neemt het belang van een zorgvuldige keuzebegeleiding toe. Daarnaast is er aandacht voor hoe de hoge inflatie en in het kielzog daarvan de stijgende rente zouden kunnen aangrijpen op het risico van overkreditering. Verder toont de risicokaart onder meer aandachtspunten met betrekking tot: de laagdrempelige toegang tot risicovolle producten zoals crypto's, de druk die de consolidatietrend in de financiële dienstverleningssector kan leggen op de kwaliteit van de dienstverlening en consumenten die zich in kwetsbare situaties laten verleiden tot minder passende, of zelfs illegale, financiële dienstverlening.

**Kapitaalmarkten.** Voor kapitaalmarkten geldt dat macro-economische omstandigheden, geopolitieke spanningen en klimaatverandering voor onrust en onzekerheid op financiële markten zorgen. Dit kan de ordentelijke werking van markten verstoren. Daarnaast stelt de verregaande digitalisering hoge eisen aan de beheerste bedrijfsvoering van instellingen die actief zijn op de kapitaalmarkten. De operationele digitale weerbaarheid van instellingen heeft daarom onze aandacht. Denk aan het voorkomen van storingen en uitval, het gebruik van AI, en het op peil houden van cybersecurity. Marktdynamiek en complexe regelgeving dragen tenslotte bij aan de concentratie in de handelsketen door het zogenoemde *winner-takes-all* effect (het effect waarbij slechts een enkele speler winstgevend in een markt kan opereren). De afhankelijkheid van enkele instellingen maakt markten minder robuust.

**Assetmanagement.** Binnen het toezichtgebied assetmanagement is er onder meer aandacht voor de strategische herpositionering van partijen en de uitbesteding van werkzaamheden. Dit beïnvloedt de strategie van assetmanagers en zet mogelijk druk op de integere en beheerste bedrijfsvoering. Daarnaast zien we dat technologische ontwikkelingen en digitalisering de bedrijfsvoering van assetmanagers en de vermogensbeheerketen veranderen en benadrukken we het risico dat de assetmanagementsector nog onvoldoende weerbaar lijkt bij cyberincidenten. Ook de belangrijke rol die assetmanagementpartijen spelen in de duurzaamheidstransitie komt aan de orde. Zo is het van belang dat assetmanagers duurzaamheid integreren in hun bedrijfsvoering, risico's van de duurzaamheidstransitie beheersen en transparant zijn





richting beleggers over hoe invulling wordt gegeven aan duurzaamheid. Vanwege de hoge volatiliteit op de kapitaalmarkten hebben we extra aandacht voor liquiditeitsrisico's in de assetmanagementsector, omdat deze mogelijk de financiële stabiliteit van het stelsel aantasten.

**Verslaggeving en accountantsorganisaties.** Digitalisering en verduurzaming veranderen de aard van gecontroleerde ondernemingen en leiden tot nieuwe materiële risico's. Dit stelt andere eisen aan de verslaggeving en de accountantscontrole, waarbij het risico is dat deze veranderingen onvoldoende worden doorgevoerd. Verder zorgen duurzaamheid en de economische conjunctuur voor een verhoogd risico op fraude en discontinuïteit. Daarnaast veranderen accountantsorganisaties zelf ook mede door digitalisering, wat met nieuwe beheersingsrisico's gepaard gaat. Ook is er een belangrijke verandering in het toezicht: de verplaatsing van het uitvoerend toezicht op het segment van de reguliere vergunninghouders naar de AFM. Wij werken daardoor onder andere aan het vergroten van inzicht in integriteitsrisico's in dit segment.





## 02 Strategie

De AFM heeft in 2022 haar strategie vernieuwd. De [AFM Strategie 2023-2026](#) is een herijking van de Strategie 2020-2022. Omdat een groot deel van de externe ontwikkelingen vergelijkbaar zijn met die van de voorgaande periode is deze strategie ook niet fundamenteel anders, maar een doorontwikkeling ten opzichte van de eerdere strategie.

De strategie is samengevat in de onderstaande figuur.



De missie van de AFM geeft richting aan de uitvoering van onze wettelijke taken. De missie van de AFM luidt: 'De AFM maakt zich sterk voor eerlijke en transparante financiële markten. Als onafhankelijke gedragstoezichthouder dragen wij bij aan duurzaam financieel welzijn in Nederland'.

De AFM hanteert een toezichtaanpak die risicogestuurd, datagedreven en resultaatgericht is. Risicogestuurd houdt in dat de AFM zich richt op zaken waar de meeste schade voor consumenten, beleggers en overige marktpartijen kan ontstaan. Datagedreven toezicht houdt in dat we risicohypothesen en risico-indicatoren formuleren, de informatiebehoefte bepalen en data verzamelen en ontsluiten. Hiermee kunnen we risico's systematisch monitoren, begrijpen en effectief aanpakken. Resultaatgericht betekent dat we ons richten op maximale impact met de formele en informele instrumenten die we hebben. Voor het beste resultaat spelen we in op drijfveren en oorzaken van gedrag.

Digitalisering, internationalisering en verduurzaming zijn de drie langetermijntrends die in hoge mate impact hebben op de Nederlandse samenleving, de financiële sector en de AFM. Deze trends geven richting aan ons toezicht. De meest recente analyse daarvan is te vinden in samenvatting in het voorgaande hoofdstuk 1 en de uitgebreide versie in onze publicatie [Trendzicht](#).

De missie en externe ontwikkelingen zijn vertaald naar meerjarige toezichtdoelen voor de vier toezichtgebieden. Deze zijn voor het komende jaar uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Een professionele organisatie biedt een stevig fundament voor het behalen van de toezichtdoelen en missie. De doelstellingen op dit vlak zijn te vinden in hoofdstuk 3.5.3.





## 03 Prioriteiten en belangrijkste activiteiten 2023

In 2023 zal de AFM zeven onderwerpen de hoogste aandacht geven in het toezicht.

### Verdergaande digitalisering

De AFM geeft prioriteit aan marktpartijen die producten laagdrempelig aanbieden via apps en ook aan digitale marketing richting consumenten. De AFM wil voorkomen dat consumenten *nudges* krijgen in de richting van producten of diensten die niet primair in hun belang zijn. Het toezicht op de digitale aspecten van beheerste bedrijfsvoering wordt geïntensiveerd, mede naar aanleiding van de komst DORA. Met de komst van MiCAR moet het toezicht op Crypto's worden vormgegeven en de restrisiko's gemitigeerd worden.

### Duurzaamheid

We bevorderen dat uitgevende instellingen en financiële marktpartijen duurzaamheidsrisico's adequaat beheersen en integreren. De AFM wil voorkomen dat beleggingen zich als 'groen' affichereren, maar dit in werkelijkheid niet zijn. Ondernemingen dienen op samenhangende en evenwichtige wijze over de impact van ESG-factoren te rapporteren en hoe deze factoren impact hebben op het bedrijfsmodel. De AFM verlangt van financiële instellingen dat zij de lagere regelgeving van de SFDR goed toepassen.

### Transitie naar nieuw pensioenstelsel

De overgang naar een nieuw pensioenstelsel de komende jaren heeft een flinke impact op de sector en deelnemers. De AFM geeft guidance aan de sector en signaleert en acteert op risico's. De AFM benadrukt hierbij continu het perspectief van de deelnemer. Zo vinden wij het onder meer belangrijk dat deelnemers tijdig te horen krijgen wat de transitie voor hen persoonlijk betekent. Ook de vermogensbeheerders spelen een belangrijke rol bij deze stelselwijziging. De AFM besteedt daarom extra aandacht aan de integere en beheerste bedrijfsvoering van vermogensbeheerders in de transitiefase.

### Klantbelang centraal

Door overkreditering vanwege stijgende rente, on(der)verzekerd zijn en geen goede (na)zorg kunnen consumenten in financiële problemen raken. In het kader van 'klantbelang centraal' zijn deze thema's bij ons prioriteit. Wij zijn met de sector en de wetgever in gesprek omdat het advies-begrip van de Wft niet op de beheerfase van producten en diensten ziet. We zien uit naar de uitkomsten van een onderzoek dat het ministerie is gestart naar de praktische gevolgen en de adviesbehoeften van consumenten.

### Uitvoering vernieuwde strategie Kwaliteit Accountantscontrole en Verslaggeving (KAV)

De AFM ontwikkelt het datagedreven toezicht verder door onze datapositie uit en waar nodig op te bouwen om daarmee het toezicht meer risicogebaseerd te maken. Ook standaardiseren en automatiseren we processen waar mogelijk en vergroten we onze impact door een hogere wendbaarheid. Er komt meer aandacht voor transparantie over de mate waarin duurzaamheidsdoelstellingen worden behaald en de poortwachtersfunctie van accountants ten aanzien van fraude en (dis)continuïteit.

### Datagebruik in en voor toezicht

We zetten extra in op de transactierapportageverplichtingen door het ontsluiten van deze rapportages op ons centrale dataplatform. We geven prioriteit aan de aanpak van platform-overstijgend marktmisbruik. We werken samen met (internationale) toezichthouders om de kwaliteit van data te verbeteren. We overleggen met het ministerie over een goede juridische grondslag voor structurele data-uitvragen en met de sector over de randvoorwaarden. We geven prioriteit aan het verbeteren van de eigen datapositie, zoals in CRM. Datakwaliteit is een cruciale randvoorwaarde voor de professionele organisatie.



### Internationaal beïnvloeden

Het overgrote deel van de wet- en regelgeving waarop wij toezicht houden komt uit Europa. De AFM moet in internationale beleidsdiscussies goed vertegenwoordigd zijn. Belangrijke thema's daarbij zijn onder andere de kapitaalmarktunie, de Retail Investment Strategy, Consolidated Tape, duurzaamheid en European Single Access Point (ESAP). We werken samen in Europa om zoveel mogelijk één lijn te trekken in (nieuwe) wet- en regelgeving en het niveau en convergentie van het uitvoerend toezicht. We zetten daarbij in op voldoende bevoegdheden voor 'host' toezichthouders.

Naast deze toezichtprioriteiten heeft de AFM ook drie interne prioriteiten:

- Bevorderen dat de AFM een wendbare en lerende organisatie is.
- Zorgen dat de AFM een aantrekkelijke werkgever is.
- De implementatie van de vernieuwde IT-strategie.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste prioriteiten van de AFM uitgewerkt naar de toezichtgebieden financiële dienstverlening, kapitaalmarkten, assetmanagement en accountancy. De strategische toezichtdoelen (zie hoofdstuk 2) zijn vertaald naar prioriteiten en (doorlopende) activiteiten voor 2023.

## 3.1 Toezicht op financiële dienstverlening

### Klantbelang centraal in tijden van transitie

De samenleving staat voor belangrijke transities die iedereen zullen raken. De financiële sector digitaliseert snel, we maken de transitie naar een duurzame samenleving en we staan met het nieuwe pensioen aan het begin van de grootste hervorming van ons sociale stelsel in jaren. Deze transities veranderen het aanbod van financiële producten en diensten en ons toezicht daarop.

'Klantbelang centraal in tijden van transitie' wordt voor 2023 uitgangspunt in ons toezicht. Een zorgvuldige behandeling van klanten tijdens deze transities maakt daar onderdeel van uit. Dat betekent dat consumenten weten waar ze aan toe zijn, producten kopen waar ze echt wat aan hebben en geen onverantwoorde risico's nemen. Dit is belangrijk omdat het macro-economische klimaat is verslechterd. De transities gaan plaatsvinden in een tijd waarin de inflatie sterk is gestegen en huishoudens al in

het nauw worden gebracht door de hoge energieprijzen. Weliswaar zien we ook de rente op spaargeld stijgen – dit maakt een indexatie van pensioenen mogelijk – maar daardoor stijgen ook de risico's op bijvoorbeeld de woningmarkt.

### In 2023 willen we met toezicht op financiële dienstverlening het volgende bereiken:

- De AFM geeft duidelijkheid hoe de pensioensector om moet gaan met de implementatie van onder meer nieuwe open normen als keuzebegeleiding, opdrachtbevestiging en risicopreferentie van deelnemers. Goede implementatie van nieuwe normen zijn belangrijk om de belangen van deelnemers centraal te stellen in het nieuwe pensioenstelsel.
- Financieel dienstverleners voorkomen overkreditering, in het bijzonder in het licht van de stijgende rentes en inflatie. Daarnaast verlagen ze het risico op on(der)verzekering. Zij mogen hun zorgplicht niet uit het oog verliezen, ook niet na het afsluiten van een product.
- Digitalisering wordt door financieel dienstverleners ingezet in het belang van de klant. Dat betekent dat financiële dienstverlening toegankelijker wordt zonder dat waarborgen voor het klantbelang uit het oog worden verloren. Dat geldt ook voor execution only. De sturing die uitgaat van apps en websites, het gebruik van klantdata en online marketing, het productaanbod en het personaliseren van verzekeringspremies dragen bij aan het welzijn van klanten.
- Financieel dienstverleners voldoen aan nieuwe wetgeving op gebied van duurzaamheid die in januari in werking treedt. Het risico op greenwashing wordt daardoor tegengegaan en consumenten worden geholpen bij het maken van een gefundeerde keuze bij de invulling van hun duurzaamheidswensen passen.





### Prioriteit 1: Digitalisering wordt ingezet in het belang van de klant

De digitalisering van de financiële sector zorgt voor voordelen voor consumenten. Innovatie en kostenefficiënte oplossingen kunnen toegang tot financiële dienstverlening makkelijker maken. Retailbeleggers kunnen bijvoorbeeld gemakkelijk in een breed scala aan producten beleggen. Ook kan informatie toegankelijker en meer visueel worden gemaakt.

Er is ook een keerzijde. Digitalisering kan zo snel gaan dat huidige wet- en regelgeving mogelijk ontoereikend is. Ook is het zaak zorgvuldig om te gaan met de klantdata. Uit het oogpunt van veiligheid, maar ook om te voorkomen dat mensen worden uitgesloten. Grote hoeveelheden (persoonlijke) data en de toepassing van algoritmen maken het voor verzekeraars steeds beter mogelijk risico's per individu in te schatten en de verzekeringspremies daarop aan te passen. Dit kan prettig uitpakken voor gezonde consumenten. Tegelijkertijd komen consumenten met een hoger risico onder druk te staan. Dit kan bovendien de solidariteit onder druk zetten. De AFM vindt dit niet wenselijk. Ook kunnen verzekeraars oneigenlijke variabelen gebruiken om de hoogte van de premie te bepalen en hun winstmarge te vergroten. Dat zou er onder andere toe kunnen leiden dat consumenten op basis van persoonlijke kenmerken verschillende premies betalen voor dezelfde verzekering. De AFM vindt het belangrijk dat verzekeraars in hun productontwikkeling altijd kijken of het klantbelang in dergelijke gevallen is gewaarborgd en voldoende evenwichtig is meegewogen.

Ook bij kredietverlening maken aanbieders steeds vaker gebruik van geautomatiseerde systemen en klantdata. Fouten in een berekeningsmodule die bepaalt hoeveel klanten mogen lenen of in de data die daarvoor worden gebruikt kunnen leiden tot overkreditering. Ook bij vormen van krediet, die vanuit het perspectief van de consumenten meer op betaaldiensten lijken, kan (ongemerkt) overkreditering optreden. De introductie en snelle groei van *Buy now pay later* bij online aankopen leidt mogelijk ook tot risico's voor consumenten. Des te meer doordat deze betaalwijze steeds vaker als standaard "betaaloptie" wordt aangeboden. Daarbij wordt de klant vaak opgepadeld met behoorlijke kosten als te laat wordt betaald.

Digitalisering van dienstverlening en bedrijfsvoering van financieel dienstverleners draagt bij aan meer efficiëntie, maar ook tot mogelijke kwetsbaarheid. Dienstverleners worden bijvoorbeeld kwetsbaar voor cyberaanvallen. Dat geldt ook voor

consumenten. Allereerst omdat zij qua dienstverlening afhankelijk zijn van de digitale weerbaarheid van banken, verzekeraars en adviseurs. Daarnaast bewaren bedrijven ook gevoelige financiële informatie in bijvoorbeeld de cloud. De schade van cyberaanvallen kan groot zijn, terwijl die schade minder vaak of voor een minder hoog bedrag is gedekt dan polishouders denken of verwachten. Aanbieders van cyberverzekeringen moeten (toekomstige) klanten duidelijk en evenwichtig informeren over wat wel en niet wordt gedekt en hoe hoog die dekking is. En uiteraard is het belangrijk dat financieel dienstverleners zichzelf en hun klanten goed beschermen tegen cyberrisico's.

Door digitalisering is het aantal beleggende huishoudens gestegen van 1,4 naar 1,9 miljoen. Zij beleggen in de regel digitaal, zonder tussenkomst van een adviseur. Een derde van zogenoemde *execution only* beleggers maakt echter onnodige fouten, zoals te veel handelen of te veel risico nemen. Twaalf procent van de beleggers kan hierdoor in financiële problemen geraken. Digitalisering en het gebruik van sociale media als informatiebron kunnen fouten van beleggers verergeren. Zogenaamde neo-brokers spelen hier een belangrijke rol: neo-brokers zijn sterk technologie-gedreven, vaak 100% digitaal, en bieden hun dienstverlening laagdrempelig aan een grote doelgroep aan.

Door gebruik te maken van (psychologische) inzichten in consumentengedrag kunnen aanbieders hun klanten richting een bepaalde keuze sturen of *nudgen*. Zeker als dienstverlening digitaal plaatsvindt, kan sturing een sterk effect hebben op keuzes die klanten maken. Het risico bestaat dat een klant opgepadeld raakt met een product dat eigenlijk te complex is. Een ander voorbeeld van sturing is het zogenoemde *gamification*. Hierbij maken de aanbieders gebruik van spelelementen om dienstverlening toegankelijk te maken. Van *gamification* gaat ook een sturende werking uit.

Een belangrijk aspect is hier de keuzeomgeving, wat zo veel wil zeggen als de volledige context waarin een retailbelegger zijn of haar beleggingsbeslissingen maakt. Voorbeelden hiervan zijn gepersonaliseerde marketing of social media, financiële influencers die al dan niet met vergunning op ondoorzichtige wijze beleggingen aanprijzen en prikkels die klanten ervaren in een app, zoals confettiregens bij het uitvoeren van een transactie. Ook hier is het belangrijk dat aanbieders van beleggingsdiensten het klantbelang centraal blijven stellen bij marketing en het ontwerp van de zogenoemde keuzeomgeving. Er gaat altijd wel enige sturing uit van de keuzeomgeving; het is belangrijk dat die stimuleert dat een consument passende producten afsluit.



Ook neemt de AFM deel aan internationale overleggen en beleidsdiscussies om ervoor te zorgen dat consumenten adequaat beschermd blijven tijdens de digitale transitie van beleggingsdienstverlening. Een voorbeeld is [payment for order flow \(pfof\)](#), een praktijk waarbij brokers een vergoeding ontvangen voor het laten uitvoeren van orders. AFM is voorstander van een Europees verbod op pfof.

Vanaf 10 november 2021 moeten crowdfundingpartijen uit hoofde van [Europese regelgeving](#) over een AFM-vergunning beschikken. Via crowdfundingplatformen kunnen consumenten een aandeel in een onderneming kopen of geld lenen aan een bedrijf dat via het platform geld wil opvragen. In zekere zin is dat vergelijkbaar met bedrijven die via de reguliere beurs aandelen of obligaties uitgeven. Zij moeten consumenten dan ook goed informeren, zodat zij een gefundeerde beslissing kunnen nemen.

### Belangrijkste activiteiten

- In 2023 richt de AFM zich in haar toezicht op neo-brokers die in Nederland actief zijn. Hiertoe behoren ook de eventuele buitenlandse aanbieders. Het doel is te onderzoeken of de neo-brokers het klantbelang centraal stellen bij de distributie en verkoop van beleggingsproducten. Zo wordt voorkomen dat aanbieders hun klanten richting verkeerde producten sturen.
- De AFM neemt deel aan een Europees onderzoek naar online marketing gericht op retailbeleggers en bekijkt hierbij of deze online marketing bijdraagt aan het klantbelang. Omdat beleggingsdienstverlening vaak grensoverschrijdend plaatsvindt, is het belangrijk in Europees verband onderzoek te doen.
- De AFM doet een eerste onderzoek naar crowdfundingplatformen. We kijken of de platformen zich houden aan de wettelijke vereisten uit de nieuwe Europese verordening.
- De AFM monitort of innovatieve verzekeringsproducten het klantbelang centraal stellen en grijpt in wanneer dit niet het geval is om te voorkomen dat klantbelang in het geding raakt.
- AFM doet vervolgonderzoek naar hoe verzekeraars klantdata gebruiken om verzekeringspremies op individueel niveau vast te stellen om te voorkomen dat bepaalde groepen consumenten onverzekerbaar dreigen te worden.

### Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCAR)

Cryptovaluta blijven een punt van zorg. Onderzoek heeft uitgewezen dat één op de vijf Nederlanders van zestien jaar of ouder cryptovaluta bezitten, zij het in meerderheid met relatief kleine bedragen. Crypto's zijn erg risicovol en complex, en brengen grote risico's mee voor consumenten. Onder de huidige regelgeving vallen crypto's niet onder het toezicht van de AFM. Financiële producten of financiële diensten die gebaseerd zijn op crypto's kunnen wel onder ons toezicht vallen. De komst van MiCAR in 2024 wordt door de AFM gezien als een eerste stap voor het reguleren van de crypto markt. De verordening geeft regels voor bepaalde uitgaven van crypto's of tokens en cryptodienstverlening, maar is geen heilige graal. De reikwijdte en vereisten die gaan gelden worden op Europees niveau aankomend jaar vastgesteld. Naar verwachting wordt MiCAR in 2024 van kracht en komt een deel van de crypto's onder toezicht. Er blijven crypto's die niet onder AFM-toezicht vallen. Tot die tijd kan de AFM op het grootste deel van de markt geen formeel toezicht houden en zullen activiteiten vooral zien op waarschuwen en bewustzijn creëren omtrent risico's die cryptovaluta met zich meebrengen. AFM bereidt zich in 2023 op de nieuwe toezichttaken vanaf 2024.

### Prioriteit 2: Verantwoorde keuzes voor een gezonde financiële toekomst

Het nieuwe pensioenstelsel, stijgende rentes en hoge inflatie brengen risico's en onzekerheden met zich mee voor de financiële huishouding van consumenten. Als aanbieders en adviseurs hen geen passende producten bieden en ook doorlopend hun klanten niet blijven ondersteunen, bestaat het risico op verkeerde keuzes en verminderde financiële weerbaarheid. Met financiële problemen als gevolg. Zorgplicht geldt niet alleen op het moment dat financiële diensten of producten worden afgesloten maar ook daarna.

Het is belangrijk dat er brede maatschappelijke aandacht is voor financiële gezondheid van Nederlandse huishoudens en dat burgers worden gestimuleerd om met enige regelmaat aandacht te besteden aan het onderhoud van hun financiële situatie. Net zoals een auto eens in de zoveel jaar moet worden gekeurd, zouden consumenten ook eens in de zoveel jaar, of bij belangrijke gebeurtenissen zoals afstuderen, trouwen en kinderen krijgen, moeten kijken of hun financiële plaatje nog op orde is.





AFM denkt vanuit het perspectief van de consument graag mee over hoe mensen kunnen worden gemotiveerd periodiek aandacht aan hun financiën te besteden.

De pensioentransitie is één van de grootste hervormingen van het sociale stelsel in decennia. De veranderingen hebben impact op deelnemers en de pensioensector. Nieuwe wetgeving geeft pensioenuitvoerders nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Pensioenuitvoerders moeten (ex-)deelnemers en gepensioneerden over meer onderwerpen informeren, bijvoorbeeld over de schommelingen in pensioeninkomen. Zij moeten onderzoek doen naar de risicopreferentie, de hoeveelheid financieel risico die hun deelnemers kunnen en willen dragen. Ook moeten zij deelnemers begeleiden bij het maken van (impactvolle) keuzes. Bescherming van deelnemers met deze waarborgen – en in het verlengde daarvan gedragstoezicht – [wordt belangrijker](#).

Voor een geslaagde transitie is het belangrijk dat de [administratie bij pensioenuitvoerders](#) op orde is en het omzetten van het pensioenvermogen naar het nieuwe stelsel goed verloopt. Daarnaast is het noodzakelijk om deelnemers tijdig en correct te informeren over mogelijke wijzigingen in hun pensioeninkomen. Het in een vroeg stadium betrekken van de deelnemers vergroot de geloofwaardigheid en het draagvlak van het nieuwe stelsel. Achteraf corrigeren is niet alleen complex, maar ondermijnt ook de geloofwaardigheid van het nieuwe pensioenstelsel en de transitie.

Een grote groep werkende Nederlanders bouwt geen of te weinig pensioen op in de tweede pijler (pensioenopbouw via de werkgever). Dit kunnen zelfstandigen zijn, die niet bij een pensioenfonds zijn aangesloten, maar ook werknemers wier werkgever geen of een lage pensioenregeling biedt. Het is belangrijk dat mensen bewust zijn van het feit dat zij geen of een laag pensioen opbouwen. Zij kunnen besluiten zelf pensioen te gaan sparen, in de zogenaamde derde pijler. We zien echter dat zelfstandigen betrekkelijk slecht de weg naar aanbieders van derdepijlerproducten weten te vinden. Dat kan zijn omdat ze te weinig geld overhouden om te sparen, hun geld liever in hun bedrijf steken of pensioen te complex vinden. Hierdoor bestaat het risico dat zij te weinig inkomen voor de oude dag hebben en daar te laat achter komen.

De problemen op de woningmarkt zijn hardnekkig. Voor starters met een modaal inkomen is het nauwelijks mogelijk een geschikt huis te kopen. Kopers op de woningmarkt raken snel in de verleiding maximaal te lenen om een huis te kunnen kopen.

Daar komt bij dat Nederlandse huishoudens, in vergelijking met andere landen, al een hoge hypotheekschuld hebben. Dat is zorgwekkend omdat schulden je kwetsbaar maken bij gebeurtenissen als baanverlies of scheiding. De AFM vindt het belangrijk dat hypotheekverstrekkers en -adviseurs het klantbelang centraal stellen en eraan bijdragen dat consumenten verantwoorde keuzes maken.

De macro-economische omstandigheden van duurdere boodschappen, energieprijzen en stijgende rentes drijven – met name kwetsbare – consumenten en huishoudens verder in het nauw. Tegen deze achtergrond is het belangrijk dat consumenten verantwoorde keuzes maken bij de aanschaf van impactvolle producten. Ook de afbetaling van eventuele consumptieve kredieten moet niet op de langebaan worden geschoven.

#### **Belangrijkste activiteiten:**

- De AFM ondersteunt de pensioensector bij het implementeren van nieuwe normen als keuzebegeleiding, risicopreferentieonderzoek, het communicatieplan, pensioenadvies, informatieverstrekking, en opdrachtbevestiging opdat de sector deze normen goed implementeert.
- De AFM onderzoekt zogenaamde marginale regelingen (waarbij deelnemers zeer laag pensioen opbouwen) met als doel teleurstellingen bij pensionering te voorkomen.
- De AFM doet vervolgonderzoek naar de correctheid van pensioeninformatie die uitvoerders aan deelnemers verstrekken. Dit volgt op eerder onderzoek naar de kwaliteit van pensioenadministraties en draagt eraan bij dat deelnemers over het nieuwe stelsel goed worden geïnformeerd.
- De AFM brengt in een marktbeeld de belangrijkste risico's en ontwikkelingen in de derdepijlermarkt in kaart, met oog op kwetsbare groepen en relevante ontwikkelingen als het nieuwe stelsel en macro-economische ontwikkelingen.
- De AFM onderzoekt of geautomatiseerde acceptatieprocessen ervoor zorgen dat individuele klanten een verantwoord krediet krijgen.
- De AFM onderzoekt hoe het toezicht op aanbieders van *Buy Now Pay Later* moet worden ingericht.
- De AFM bevordert dat financiële dienstverleners consumenten stimuleren om periodiek aandacht te besteden aan het onderhoud van hun financiële situatie door potentieel succesvolle, initiatieven te faciliteren of aan te moedigen.



- De AFM onderzoekt of hypotheekadviseurs adequaat advies geven en of hypotheekverstrekkers bij gebruik van maatwerk verantwoorde kredieten verstrekken.
- De AFM doet vervolgonderzoek naar hoe dienstverleners hun financiële producten evalueren. Dit is onderdeel van het *product approval and review process*. Het doel van het onderzoek is om te kijken hoe producten functioneren onder verschillende omstandigheden. Dit zorgt ervoor dat financiële producten ook bij hoge rente of oplopende inflatie in het belang van de klant zijn.

### Prioriteit 3: Een veilige financiële transitie naar een duurzame samenleving

Bij de overstromingen in Zuid-Nederland (zomer van 2021) bleek dat veel huizenbezitters niet wisten welke schade wel en niet werd gedekt door hun verzekering. De overheid compenseerde toen de schade, maar heeft ook duidelijk gemaakt dat zij in het vervolg niet opdraait voor dergelijke (grootschalige) schade. Verzekeraars moeten (potentiële) polishouders duidelijk informeren over de reikwijdte van de dekking van de verzekering en in de productontwikkeling rekening houden met wat klanten redelijkerwijs kunnen verwachten.

Nieuwe Europese wetgeving verplicht intermediairs, adviseurs en vermogensbeheerders duurzaamheidsvoorkeuren uit te vragen bij klanten. Dit moet ervoor zorgen dat klanten met een levensverzekering, of andere polis met een beleggingscomponent, een product krijgen dat aansluit op hun wensen ten aanzien van duurzame beleggingen. Aanbieders van dergelijke producten moeten bij de ontwikkeling van het financiële product onder andere rekening houden met de duurzaamheidswensen van de doelgroep om te voorkomen dat klanten producten kopen die niet bij hun duurzaamheidswensen en doelstellingen passen.

Sinds 2021 moeten alle financiële instellingen en adviseurs klanten nauwgezet informeren over hoe zij duurzaam beleggen. Dat gebeurt op basis van de Europese Transparantieverordening (*Sustainable Finance Disclosure Regulation*). Nederlandse institutionele beleggers kunnen door hun omvang en lange beleggingshorizon een belangrijke rol spelen in de transitie naar een duurzame samenleving. Het is belangrijk dat instellingen doen wat zij beloven op gebied van duurzaam beleggen en klanten producten kunnen vergelijken op duurzaamheidscriteria. Onderzoek naar [naleving van de SFDR](#) door de sector liet zien dat veruit de meeste instellingen de nodige stappen hebben gezet, maar dat er ruimte voor verbetering is.





De AFM gaat, met begrip voor de uitdagingen en complexiteit van de regelgeving, in gesprek met de sector over informatieverschaffing over duurzaamheid, ook met oog op de inwerkingtreding van de lagere regelgeving.

#### **Belangrijkste activiteiten:**

- De AFM doet een eerste onderzoek naar hoe adviseurs en vermogensbeheerders de duurzaamheidsvoorkeuren van hun klanten uitvragen. Hierdoor krijgen we een beeld of klanten ook daadwerkelijk producten kopen die bij hun duurzaamheidswensen passen.
- De AFM gaat met pensioenuitvoerders over de SFDR in gesprek en doet bij banken, verzekeraars en beleggingsinstellingen vervolgonderzoeken naar naleving van lagere regelgeving van de SFDR die per 2023 in werking is getreden.

#### **Doorlopende activiteiten in het toezicht op de financiële dienstverlening:**

De AFM besteedt ook in 2023 een belangrijk deel van haar capaciteit aan doorlopende taken in het toezicht op financiële dienstverlening:

- Behandelen van vergunningaanvragen en vrijstellingen voor financiële dienstverleners. Financiële dienstverleners zijn verplicht om een vergunning van de AFM te hebben om activiteiten uit te kunnen voeren.
- Toetsen op betrouwbaarheid en geschiktheid van beleidsbepalers, commissarissen en medebeleidsbepalers. Personen die het beleid van een onderneming (mede) bepalen of toezicht houden op dit beleid moeten door de AFM als betrouwbaar en/of geschikt bevonden worden om hun positie uit te kunnen voeren.
- Monitoren van innovatie in de markt met een focus op nieuwe toetreders, productvormgeving en de ontwikkeling van geautomatiseerde processen. Dit doen we door ontwikkelingen in de media te volgen, ons te verdiepen in nieuwe producten en doorlopend gesprekken te voeren met marktpartijen, de AP en het Ministerie van Financiën. Dit ziet zowel op kansen als risico's, die ook in algemene zin door de AFM worden gevolgd op basis van eerstelijnscontacten met consumenten en marktpartijen en afhandeling van signalen en incidenten.
- Toezien op de doorlopende ontwikkelingen op de betaalmarkt en zorg dragen dat klantbelang centraal staat in (nieuwe) wet- en regelgeving door middel van een betaalmonitor. Desgewenst initiëren we of dragen we bij aan beleidsontwikkelingen en (beleids)uitlatingen.

- Monitoren van reclame-uitingen door aanbieders van financiële producten en diensten. Deze uitingen moeten correct, duidelijk en niet-misleitend zijn.
- Monitoren van (toekomstige) klimaatgerelateerde risico's door het uitvoeren van uitgebreide marktbeeldanalyses en veranderanalyses. De AFM monitort als onderdeel van een breder marktbeeld doorlopend wijzigingen in dekkingen van verzekeringen voor klimaatgerelateerde schade om ervoor te zorgen dat polishouders goed kunnen begrijpen waar ze wel en niet tegen beschermd zijn en niet voor verrassingen komen te staan.
- Als gedragstoezichthouder richten wij ons op de bescherming van miljoenen Nederlanders die deelnemen aan een pensioenregeling. Dit doen we door signalen in de pensioensector op te pakken, ontheffings- en handhavingsverzoeken uit te voeren, en het beheren van lopende dossiers en toezichttoetsen op het gebied van pensioenen.
- Volgen van marktbrede (technologische) ontwikkelingen en bijdragen aan het waarborgen van de zorgplicht in de digitale omgeving. Dit doen we onder meer door het beoordelen van aanvragen uit de InnovationHub, leveren van internationale input op risico-identificatie en extern deelnemen aan relevante activiteiten.
- Volgen van ontwikkelingen in de markt van financieel dienstverleners om ervoor te zorgen dat de noodzakelijke keuzes gemaakt worden opdat de fd-sector toekomstbestendig blijft.

## **3.2 Toezicht op kapitaalmarkten**

### **Integer handelsgedrag en robuuste en transparante markten**

Kapitaalmarkten spelen een belangrijke rol bij het beschikbaar maken van kapitaal voor economische activiteiten, de herverdeling van financiële risico's, de financiering van verduurzaming en de energietransitie. Het is essentieel dat marktpartijen vertrouwen hebben in een goede werking van de markt.





De komende jaren hebben digitalisering, internationalisering en verduurzaming impact op de marktstructuur en het gedrag van handelspartijen. Daarnaast is de rol van de AFM in Europa belangrijker geworden, omdat na brexit veel handelsplatformen en andere marktpartijen naar Amsterdam zijn gekomen. De AFM blijft zich daarom inzetten voor een Europese aanpak van integer handelsgedrag en robuuste en transparante markten.

Voor toezicht op eerlijk handelsgedrag geeft de AFM prioriteit aan de aanpak van platform-overstijgend marktmisbruik en het verbeteren van de kwaliteit van data. Onze inzet voor robuustheid van markten is erop gericht dat essentiële onderdelen van de financiële markten adequaat worden beheerd waardoor de handel en de afwikkeling ook in tijden van stress, mogelijk en betrouwbaar blijft.

Met het bevorderen van transparante markten wil de AFM bereiken dat volledige, begrijpelijke en consistente informatie voor marktpartijen en toezichthouders bijdraagt aan eerlijke handel en weloverwogen investeringsbeslissingen door beleggers. Relevante handelsinformatie is ook noodzakelijk bij het toezicht op integere handel en robuuste markten.

Hierna lichten we aan de hand van de prioriteiten toe wat de belangrijkste activiteiten zijn voor het toezicht op kapitaalmarkten in 2023.

#### **In 2023 willen we in het kapitaalmarkttoezicht het volgende bereiken:**

- Kapitaalmarktpartijen verbeteren het naleven van hun transactierapportageverplichtingen en meldingsverplichtingen.
- De handelsketen blijft betrouwbaar en robuust, ook binnen de huidige (geopolitieke) ontwikkelingen in de markt en met de komst van nieuwe technieken.
- De markt is voorbereid op nieuwe wet- en regelgeving, zoals DORA, IFD/IFR en regelgeving over duurzaamheid.
- De kapitaalmarkt blijft integer, ook met de komst van nieuwe instrumenten.
- Instellingen informeren beleggers tijdig en juist, ook over niet-financiële informatie en informatie over ESG.

#### **Prioriteit 1: Platform-overstijgend marktmisbruiktoezicht**

Eerlijk handelsgedrag voorkomt dat kosten en risico's op andere partijen worden afgewenteld en het vertrouwen in de markt daarmee wordt ondermijnd. Ons toezicht in 2023 richt zich dan ook op de aanpak van platform-overstijgend marktmisbruik. Hierbij richten we ons ook op digitalisering en innovatie van handelstechnieken, zoals het gebruik van algoritmes. Alleen toezichthouders hebben een handelsplatform-overstijgend perspectief en informatiepositie. Voor sommige regelgeving kan de data die worden aangeleverd door marktpartijen verder worden verbeterd. De AFM ziet hier actief op toe door het uitvoeren van thematische onderzoeken. Intern verbeteren we de datakwaliteit onder andere door het uitvoeren van datakwaliteitsonderzoeken, te investeren in de programmatuur voor handelsinformatie en het verbeteren van onze registers.

Door de komst van vele handelsplatformen naar Amsterdam is de AFM toezichthouder in de EU voor een groot deel van de EU-handel in aandelen, obligaties, grondstoffen en emissierechten. Door het internationale karakter van deze handel is samenwerking met nationale en Europese toezichthouders essentieel. De AFM zal de samenwerking met deze toezichthouders dan ook verder versterken.

#### **Belangrijkste activiteiten:**

- Voorbereiden op en aanjagen van platform-overstijgend marktmisbruiktoezicht door de kennis op dit gebied te vergroten, door samen te werken met collega-toezichthouders en het uitvoeren van toezichtonderzoeken. We versterken hiermee ons toezicht op marktmisbruik dat zich uitstrekt over meerdere platformen. Specifieke aandacht hebben we voor commodity derivaten, en in het bijzonder de energiemarkt (o.a. TTF-gas- en emissierechtenhandel).
- We investeren in onze kennis over algoritmische handel en machine learning en versterken daarmee het toezicht op deze handel. Door onder andere te leren van collega toezichthouders en door onze eigen inzichten met hen te delen. We zien er hiermee op toe dat marktpartijen integer handelen en weloverwogen gebruik maken van algoritmes en machine learning. We grijpen in als de integriteit van de markt in het geding komt.
- Verkorten van doorlooptijden van handhavingsonderzoeken om sneller in te grijpen bij marktmisbruik en we jagen platformen aan om hun surveillance-activiteiten te versterken.







## Prioriteit 2: Cruciale onderdelen van de kapitaalmarkt worden adequaat beheerst

Onze inzet op de robuustheid van markten is erop gericht dat essentiële onderdelen van de financiële markten onder controle zijn waardoor de handel en afwikkeling in financiële producten altijd doorgang kan vinden. Met de centrale rol van IT-processen binnen systeemrelevante ondernemingen zijn de operationele risico's toegenomen. De afgelopen jaren is de wet- en regelgeving daar nog niet voldoende op aangepast. Nieuwe Europese wetgeving, zoals DORA en IFR/IFD, schept nu meer toegespitste kaders voor ondernemingen. Deze wet- en regelgeving geeft toezichthouders meer mogelijkheden om risico's rondom de beheerste en integere bedrijfsvoering van instellingen te verkleinen. In 2023 bereiden we ons toezicht en de markt voor op de komst van deze nieuwe regelgeving.

De opkomst van nieuwe instrumenten, zoals de combinatie van derivaten en crypto's, en de inzet van technieken zoals algoritmes en machine learning leiden tot een verandering in de keten van de verhandeling en afwikkeling van financiële instrumenten. De AFM volgt deze ontwikkelingen nauwgezet en grijpt in als de betrouwbaarheid van de markt in het geding komt.

Ook samenwerking met nationale en Europese toezichtautoriteiten en de inzet van data en technologie spelen in 2023 een belangrijke rol bij het uitvoeren van onze taken. We dragen actief bij aan ontwikkelingen op het gebied van de kapitaalmarktunie, secundaire markten, het toezicht op post-trade activiteiten, marktmisbruik, en benchmarks. We hebben speciale aandacht voor toezichtconvergentie en het leren van en samenwerken met andere toezichthouders. Waar mogelijk en effectief wordt ingezet op een gezamenlijke aanpak op Europees niveau.

### Belangrijkste activiteiten:

- Thematische onderzoeken bij handelaren voor eigen rekening (HERs), handelsplatformen en post-trade partijen. Onder andere op het gebied van informatiebeveiliging, algoritmische handel, beloningsbeleid of cultuur van de organisatie. Deels voeren we deze onderzoeken gezamenlijk met DNB uit in het kader van nieuwe regelgeving voor beleggingsondernemingen (IFR/IFD).
- Onderzoek naar risico's die de verstoring van de kapitaalmarkten tot gevolg kunnen hebben en naar de beheersmaatregelen om deze risico's te voorkomen. Bijvoorbeeld uitval van systemen en cyber incidenten.

- Ook intensiveren we het toezicht op instellingen die een grote rol spelen bij de robuustheid van de kapitaalmarkt. Dit doen we onder andere door het voeren van overleggen met het bestuur en compliance en risk functionarissen en het uitvoeren van thematische onderzoeken. Ook werken we intensief samen met collega-toezichthouders, zoals ESMA en DNB.
- Inbrengen van het AFM-standpunt voor de Europese onderhandelingen over wet- en regelgeving. Onder andere voor de review van MiFIR, BMR en CSDR. Verder beïnvloeden we het beleid voor de initiatieven van de Europese Commissie voor de kapitaalmarktunie. Bijvoorbeeld over de regelgeving voor de ontwikkeling van het European Single Access Point (ESAP) en de centrale bundeling van handelsinformatie (consolidated tape). We doen dit door actief ons standpunt in te brengen in internationale gremia, met de markt en andere toezichthouders te overleggen en het ministerie van Financiën te adviseren.

## Prioriteit 3: Naleving van nieuwe duurzaamheidsregelgeving en energietransitie

Kapitaalmarkten spelen een belangrijke rol in de duurzaamheidstransitie via financieringen en via de handel in CO<sub>2</sub>-emissierechtderivaten. In ons toezicht richten we ons op verschillende actuele onderwerpen. Voor CO<sub>2</sub>-emissierechten richten we ons toezicht op integere en transparante van de handel van deze rechten zodat de transitie goed verloopt.

Een andere belangrijke actuele ontwikkeling waar de AFM zich met haar toezicht op richt is de situatie op de TTF-gasmarkt via het toezicht op de derivatenmarkt. De handelsprijzen van gas en elektriciteit hebben een grote impact op de prijzen die consumenten betalen voor hun energierekening. Ook bedrijven zijn in hun productie vaak afhankelijk van voorspelbare en betrouwbare energieprijzen.

Er ontstaan nieuwe financiële producten en instrumenten als gevolg van de verduurzaming van de economie. De AFM zal via haar toezicht aandacht besteden aan deze ontwikkeling door toezicht te houden op de transparantie van duurzaamheidsaspecten. Bijvoorbeeld voor bestaande instrumenten en nieuwe instrumenten zoals green bonds, sustainability-linked bonds, benchmarks etc.



#### Belangrijkste activiteiten:

- Intensivering van toezicht op de energiemarkt met focus op integere en transparante handel in nauwe samenwerking met collega toezichthouders (Bafin, Finanstylnet).
- Onderzoek naar de markt voor ESG-gerelateerde producten en de energietransitie. Bijvoorbeeld onderzoek naar ESG-benchmarks en de transparantie van nieuwe financiële producten, zoals Green bonds en Sustainability linked bonds.
- Voor het toezicht op prospectussen leggen we de nadruk op duurzame financiële producten. We voorkomen dat uitgevende instellingen en financiële marktpartijen zichzelf en/of hun financiële producten als 'groen' affichereren, maar dit in werkelijkheid niet zijn.

#### Prioriteit 4: Intensivering datagedreven toezicht

Voor datagedreven toezicht is de beschikbaarheid van gestructureerde data essentieel. We maken gebruik van data voor onze primaire toezichttaken, waaronder het monitoren van het functioneren van kapitaalmarkten, het opzetten en analyseren van risicobeelden van marktspelers en het toezicht op integer handelsgedrag. Transactierapportages en meldingen zijn belangrijke bronnen voor ons datagedreven toezicht. De AFM zal de komende jaren extra capaciteit inzetten op de naleving van transactierapportageverplichtingen en meldingen. Verder willen we de "time-to-market" van deze rapportages verkorten. We doen dit door te investeren in ons centrale dataplatform en indien noodzakelijk de inzet van tijdelijke voorzieningen. Ook investeren in de ontwikkeling van data-analyse tools.

De invoering van nieuwe regelgeving zoals DORA en IFD/IFR leidt de komende jaren tot een toename van data. Het verzamelen en beschikbaar maken van deze data zal plaatsvinden in samenwerking met onder andere DNB.

#### Belangrijkste activiteiten:

- Toezicht op de naleving van rapportageverplichtingen onder MiFIR (NTRS-data), meldingen en STORS.
- We werken samen met (internationale) toezichthouders om de kwaliteit van data te verbeteren.

- We verbeteren onze datacollectie en -structuur en ontwikkelen nieuwe instrumenten voor de analyse van data. Bijvoorbeeld algoritmes en machine learning tools. Hiermee vergroot de AFM haar inzicht in nieuwe marktonwikkelingen.

#### Doorlopende activiteiten in het toezicht op kapitaalmarkten

De AFM besteedt ook in 2023 een belangrijk deel van haar capaciteit aan doorlopende taken in het toezicht op kapitaalmarkten:

- Binnen het prospectus en biedingen toezicht maken we gebruik van een verdergaande risico gestuurde toetsingsstrategie en de inzet en uitbouw van nieuwe technieken, zoals tekstmining.
- Het uitvoeren van eenmalige verrichtingen ten behoeve van instellingen, waaronder: BMR en handelsplatform-vergunningaanvragen, review en evaluatie CCPs en CSD, waiver/deferral-aanvragen, VVGBs, ontheffingen en open access verzoeken.
- Account toezicht op handelsplatformen en kapitaalmarktinfrastructuur partijen om voeling te houden met de markt en eventueel toezichtissues in het toezicht op te volgen.
- Deelname aan internationale standing committees, task forces, colleges en peer reviews. Het delen van bevindingen en ervaringen met collega toezichthouders over technologische ontwikkelingen zoals algoritmische handelen en machine learning.
- Toezicht op prospectussen, final terms en supplementen.
- Toezicht op informatieverstrekking door reeds beursgenoteerde SPACs (Special Purpose Acquisition Companies) wanneer zij een doelvennootschap vinden.
- Toezicht op openbare biedingen, toezicht op het proces van een openbaar bod alsook beoordeling van documentatie waaronder het biedingsbericht.
- Real-time toezicht op het tijdig openbaar maken van voorwetenschap.
- Het behandelen van signalen en het uitvoeren van handhavingsonderzoeken.
- Het beantwoorden van vragen van consumenten en marktpartijen.



### 3.3 Toezicht op assetmanagement

#### Een robuuste en wendbare assetmanagementsector

De assetmanagementsector beheert honderden miljarden euro's aan vermogen voor pensioenfondsen, verzekeraars en huishoudens. De internationaal georiënteerde sector is zeer groot en divers en fouten of misstanden hebben forse impact op een grote groep beleggers.

De assetmanagementsector staat de komende jaren voor een aantal uitdagingen. Zo stelt nieuwe regelgeving, onder andere op het gebied van verduurzaming en digitale weerbaarheid, hogere eisen aan de bedrijfsvoering. Ook de toenemende uitbesteding van bedrijfsactiviteiten, de pensioent transitie, de duurzaamheidstransitie, technologische ontwikkelingen, cybercriminaliteit, vraagt meer van de bedrijfsvoering van ondernemingen. Deze veranderende marktomstandigheden stellen hoge eisen aan onder meer het risicobeheer en liquiditeitsmanagement.

De sector moet robuust zijn en wendbaar blijven. Ook in het kader van de financiële stabiliteit ziet de AFM hierop toe. De AFM beoogt met haar toezicht balans te vinden tussen de Europese koers, alsook toezichtconvergentie, en de eigen nationale aanpak van de risico's en prioriteiten die wij signaleren. Samenwerking met nationale en Europese toezichtautoriteiten en de inzet van data en technologie spelen daarbij een belangrijke rol.

Hierna lichten we aan de hand van de prioriteiten toe wat de belangrijkste activiteiten zijn voor het toezicht op asset management in 2023.

#### In 2023 willen we in het assetmanagementtoezicht het volgende bereiken:

- Asset managers hebben beheerste en integere bedrijfsvoering op orde. Bij uitbesteding hebben zij grip op de gehele keten.
- De assetmanagementsector is tijdig voorbereid op de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel.
- Het toezicht op de naleving van nieuwe duurzaamheidsregelgeving zorgt voor een verdere transitie naar een duurzame financiële sector.

- De assetmanagementsector is voorbereid op nieuwe wet- en regelgeving zoals DORA en de recent ingevoerde IFR/IFD regelgeving.
- De assetmanagementsector heeft de effecten van digitalisering en het gebruik van nieuwe technologie onder controle.

#### Prioriteit 1: Assetmanagers hebben beheerste en integere bedrijfsvoering op orde. Bij uitbesteding hebben zij grip op de gehele keten

Het belang van de assetmanagementsector neemt toe en de veranderende marktomstandigheden stellen hogere eisen aan de bedrijfsvoering en het risicobeheer van assetmanagers. De AFM draagt met haar toezicht bij aan de beheerste en integere bedrijfsvoering in de assetmanagementsector. Dit doen we onder meer door zorgvuldige toetsing van marktpartijen en producten via ons markttoegangtoezicht en de risico gestuurde afhandeling van toezichtrapportages, meldingen en signalen. Voor grote assetmanagers hebben we extra aandacht voor de rol van deze ondernemingen in het kader van de pensioenstelseltransitie en de kosten van beleggingsfondsen. We werken hierbij ook samen met andere toezichthouders en hebben ook aandacht voor nieuwe technologische ontwikkelingen.

Daarnaast is nationale afstemming en samenwerking nodig om het toezicht zo efficiënt en effectief mogelijk in te richten. In 2023 werken we bijvoorbeeld op onderdelen samen met DNB voor het toezicht op IFR/IFD en het uitvoeren van witwasonderzoeken in het kader van de Wwft.

#### Belangrijkste activiteiten:

- Thematische onderzoeken naar de integere en beheerste bedrijfsvoering aspecten van de assetmanagementsector. Bijvoorbeeld in- en extern uitbesteden van diensten. Specifieke aandacht voor de uitbesteding van diensten binnen (internationale) groepen.
- We investeren in ons accounttoezicht voor grote en complexe assetmanagers. Dit doen we op drie terreinen. 1) Het verbeteren van onze datapositie en rapportages van instellingen, 2) In onze beoordeling van instellingen leggen we de nadruk op gedragsaspecten, de volwassenheid van de governance, leiderschapstijlen en de dynamiek van het bestuur. 3) We verhogen onze interventiekracht door korter op de markt te zitten via ronde tafelbijeenkomsten en toegespitste uitvragen.



- Toezicht op de ketenrol van grote assetmanagementondernemingen in het kader van de pensioenstelseltransitie. We zien er hiermee op toe dat de assetmanagementsector tijdig voorbereid is op de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel. Bijvoorbeeld het beoordelen van transitieplannen en de operationele uitvoering van de transitie, beoordelen van de kosten en de risico's van fiduciair beheer.
- Voor het toezicht op IFR/IFD zetten we een integraal risicobeeld op van de beleggingsondernemingen sector. Hiermee willen we beter zicht krijgen op de governance en bedrijfsvoeringsrisico's in deze sector. Op onderdelen werken we hierbij samen met DNB.
- Analyse van instellings specifieke informatie en het opbouwen van risico- en relatieprofielen van grote asset managers ten behoeve van het risico gestuurde toezicht.
- Uitvoeren van onderzoeken naar financiële criminaliteit in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft).
- Risicogestuurde afhandeling van (fonds)meldingen, signalen, assurancerapportages en bewaardersrapportages.
- Het uitvoeren van een onderzoek naar de kosten van beleggingsfondsen, zodat we meer inzicht krijgen in de hoogte van deze kosten.

### **Prioriteit 2: Toezicht op de naleving van nieuwe duurzaamheidsregelgeving**

De assetmanagementsector speelt een grote en belangrijke rol bij de transitie naar een duurzame economie. Niet alleen door de mogelijke sturing op verduurzaming via het geïnvesteerde kapitaal, maar ook door de manier waarop de sector omgaat met aan ESG-gerelateerde risico's. Adequate beheersing en integratie van duurzaamheidsrisico's in de bedrijfsvoering en het beleggingsbeleid is belangrijk.

Duurzaamheidsdata, ESG-scores en ratings worden steeds belangrijker, maar onderlinge verschillen in uitkomst en gebruikte methodieken zorgen voor uitdagingen. De AFM wil voorkomen dat beleggingen zich als 'groen' affichereren, maar dit in werkelijkheid niet zijn. Om de mogelijke wildgroei van zogenaamd 'groene' producten (zogenoemde greenwashing) tegen te gaan, houden we scherp toezicht. Voldoende en juiste informatie over duurzaamheid en de ESG-factoren is daarbij essentieel.

### **Belangrijkste activiteiten:**

- Vooruitlopend op Europees beleid werken we aan een AFM-standpunt voor het toezicht op duurzame financiële beleggingsproducten. We doen dit door het uitvoeren van verkenningen en onderzoeken naar de beheersing van duurzaamheidsgerelateerde risico's, bijvoorbeeld het gebruik van ESG-ratings.
- Toezicht op de naleving van de Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR) door asset management partijen.
- Tegengaan van greenwashing. Dit doen we onder meer door onderzoek te doen naar producten die zich als 'groen' in de markt zetten maar dit in de praktijk niet zijn.

### **Prioriteit 3: Effecten van digitalisering en technologie onder controle**

Technologische ontwikkelingen en digitalisering veranderen de bedrijfsvoering van assetmanagers en de vermogensbeheerketen. De AFM geeft dan ook extra aandacht aan dit soort ontwikkelingen, zoals de rol van crypto's, digital assets, Artificial Intelligence en cybersecurity.

Ook is er nieuwe wetgeving in de maak. Waaronder de 'Verordening digitale operationele weerbaarheid' (DORA). Dankzij DORA kan de digitale weerbaarheid van financiële ondernemingen worden verbeterd. In 2023 bereiden we ons toezicht voor op de komst van deze nieuwe wetgeving.

### **Belangrijkste activiteiten:**

- Toezicht op actuele ontwikkelingen in de sector op het gebied van digitalisering, Artificial Intelligence en crypto's. Bijvoorbeeld door het uitvoeren van een verkennend onderzoek naar de integratie van digitalisering en artificial Intelligence in de risicofunctie binnen het beleggingsbeleid en portefeuillebeheer van asset managers
- Onderzoek naar de mogelijke risico's van digitalisering van risicobeheersystemen. We hebben hierbij specifieke aandacht voor concentratie- en systeemrisico's.
- Het voorbereiden van het toezicht op nieuwe regelgeving, zoals DORA en MiCAR. Bijvoorbeeld door het opstellen van guidelines, Q&A's en het organiseren van ronde tafelbijeenkomsten.





### Doorlopende activiteiten in het toezicht op asset management

De AFM besteedt ook in 2023 een belangrijk deel van haar capaciteit aan doorlopende taken in het toezicht op asset management:

- Behandelen vergunningaanvragen en aanmelding nieuwe fondsen en paspoorten, beoordelen verplichte meldingen, assurancerapportages en bewaarderrapportages.
- Risico gestuurde afhandeling van signalen en incidenten.
- Het uitvoeren van accounttoezicht door het voeren kwartaalgesprekken en verdiepende onderzoeken, het beoordelen van risico- en compliance rapportages.
- Beïnvloeding en handhaving ten aanzien van individuele instellingen.
- Het verbeteren van de kwaliteit van en het ontsluiten van data, waaronder AIFMD rapportage, EMIR data en de bewaardersrapportage.
- Deelname aan internationale gremia en werkgroepen onder andere binnen ESMA en de ESRB ter verdere afstemming van interpretaties.

## 3.4 Toezicht op accountancy en verslaggeving

### Betrouwbare en relevante (niet-)financiële informatievoorziening

Het toezicht op accountancy en verslaggeving is erop gericht dat eindgebruikers, zoals beleggers, kredietverstrekkers, klanten en consumenten, kunnen vertrouwen op het beeld dat de verslaggeving geeft van een onderneming. Om dit te bereiken, houdt de AFM toezicht op de financiële verslaggeving, de niet-financiële verslaggeving en de connectie daartussen. Daarnaast houdt de AFM toezicht op de wijze waarop accountantsorganisaties de kwaliteit van wettelijke controles borgen. Wettelijke controles betreffen controles van onder meer beursgenoteerde ondernemingen en middelgrote en grote mkb-bedrijven.

Het (toezicht op het) geven van zekerheid over (niet-)financiële informatie omvat het hele proces van opdrachtacceptatie tot het verstrekken van de controleverklaring aan de gebruikers van de jaarrekening. Gedrag en cultuur binnen de accountantsorganisatie, het stelsel van kwaliteitsbeheersing en de kwaliteit van wettelijke controles zijn hierbij de sleutelbegrippen. Dit geldt voor de accountantsorganisaties en voor de externe accountants werkzaam binnen die organisaties. Ons toezicht wordt in 2023 voor de reguliere vergunninghouders verder opgebouwd en voor de OOB-organisaties stapsgewijs geïntensiveerd. Tot slot zoekt de AFM de verbinding en

samenwerking met belangrijke schakels in de keten van betrouwbare en relevante (niet-)financiële verslaggeving zoals auditcommissies en vertegenwoordigers van beleggers. We willen auditcommissies stimuleren om hun verantwoordelijkheid te nemen voor het verbeteren van de kwaliteit van (niet-)financiële informatievoorziening en hun rol te vervullen bij de totstandkoming daarvan.

De thema's duurzaamheid, de maatschappelijke aandacht voor fraude en continuïteit, negatieve prikkels in de markt voor wettelijke controles en technologische ontwikkelingen en digitalisering hebben grote invloed op de sector. Zo verwachten eindgebruikers van verslaggeving dat ondernemingen, in lijn met nieuwe regelgeving, zoals de invoering van de *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) met ingang van boekjaar 2024 transparant zijn over de wijze waarop en de mate waarin zij hun doelstellingen op het terrein van verduurzaming hebben behaald. Maar ook wat hun prestaties zijn op het terrein van sociale verantwoordelijkheid en wat het maatschappelijke doel is van de onderneming. De AFM zet erop in dat ondernemingen op een samenhangende en evenwichtige wijze rapporteren over deze ESG-factoren.

Daarbij zien we binnen de keten van verslaggeving de invloed van digitalisering toenemen. Zo moeten ondernemingen inmiddels een digitale versie van het jaarverslag openbaar maken en deponeren bij de AFM. Daarnaast heeft digitalisering impact op de bedrijfsvoering van ondernemingen en wordt er door accountantsorganisaties in grotere mate gebruik gemaakt van technologie en *data-analytics* bij de uitvoering van wettelijke controles.

In 2023 willen we voor het segment van de reguliere vergunninghouders beter zicht krijgen op belangrijke risico's voor de kwaliteit van wettelijke controles uitgevoerd door dit deel van de sector. Parallel zullen we werken aan bewustwording bij reguliere vergunninghouders ten aanzien van bijvoorbeeld een thema als client en opdrachtacceptatie waar in 2022 onderzoek naar is gedaan. Waar we denken dat het passend is, treedt de AFM handhavend op.



Data vormen in toenemende mate het startpunt van onze toezichtactiviteiten. Daarbij wil de AFM de impact van het toezicht verder te vergroten door een hogere wendbaarheid en door kort-cyclisch te werken. Dit verkort doorlooptijden van onderzoeken en geeft meer mogelijkheden om met de sector het gesprek aan te gaan over de uitkomsten.

### **In 2023 willen we in het toezicht op accountantsorganisaties en verslaggeving het volgende bereiken:**

- Ondernemingen rapporteren op samenhangende en evenwichtige wijze over de impact van ESG-factoren en hoe deze factoren impact hebben op het bedrijfsmodel.
- Versterking van de kwaliteitsbeheersing door de accountantsorganisatie op de drie niveaus van kwaliteit; gedrag en cultuur binnen de accountantsorganisatie, het stelsel van kwaliteitsbeheersing en de kwaliteit van wettelijke controles.
- Meer verantwoordelijkheid van de externe accountant voor diens rol bij fraude (detectie) en (dreigende) faillissementen in de controle.
- Bewustwording bij de accountantsorganisaties met een reguliere vergunning ten aanzien van de grootste risico's in de door hen uitgevoerde wettelijke controles;
- Opbouw (bij OOB-accountantsorganisaties) en verdere uitbouw (bij reguliere vergunninghouders) van datagedreven toezicht.

### **Prioriteit 1: Ondernemingen zijn duidelijk over hun impact op mens, milieu en maatschappij (ESG) en hoe deze factoren de ondernemingen zelf raken.**

Vanuit gebruikers en overheden komt steeds meer aandacht voor de ESG-impact van ondernemingen (*double materiality*). De Corporate Sustainability Reporting Directive gaat hier een sterke bijdrage aan leveren. Hoewel klimaatrisico's de boventoon voeren in het publieke debat, komen ook de overige ESG-onderwerpen als de impact van ondernemingen op mens en maatschappij en goed ondernemingsbestuur steeds meer onder het vergrootglas te liggen. Ondernemingen moeten transparant zijn over de wijze waarop en mate waarin zij hun doelstellingen op ESG-gebied hebben gehaald. Het level playing field in transparantie wordt bevorderd door

de ontwikkeling van accounting en assurance-standaarden op het terrein van sustainability.

### **Belangrijkste activiteiten:**

- Onderzoek naar de mate waarin ondernemingen in hun verslaggeving rapporteren over hun impact op mens, milieu en maatschappij (ESG) en hoe deze factoren de ondernemingen zelf raken (*double materiality*); Doel is het rapporteren van relevante niet-financiële informatie in lijn met de toekomstige nieuwe regels van de CSRD.
- Voorbereiding van ondernemingen en het toezicht op de invoering van de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) vanaf 2024.
- Bijdragen aan en input geven op de ontwikkeling van standaarden voor NFI (nationaal en internationaal) vanuit de EC/EFRAG en de IFRS Foundation.

### **Prioriteit 2: Als goede poortwachters signaleren accountantsorganisaties fraude en (dreigende) faillissementen tijdig.**

Er is toenemende maatschappelijke en politieke aandacht voor fraude, discontinuïteit en corruptie en integriteit. Voor externe accountants is als poortwachter een belangrijke rol weggelegd om fraude(-risico's) te detecteren en te adresseren in de wettelijke controle. De externe accountant dient over voldoende kennis, kunde, expertise te beschikken en een adequate rolopvatting te hebben - ondersteund door een passende houding en mindset - om frauderisico's en eventuele (dreigende) faillissementen adequaat en conform de controlestandaarden op te sporen. Om er vervolgens ook melding van te maken en op te volgen in de wettelijke controle. De interne cultuur van de accountantsorganisatie en het stelsel van kwaliteitsbeheersing dienen dit te bevorderen.

### **Belangrijkste activiteiten:**

- Afronding onderzoek analyse van frauderisico's bij accountantsorganisaties (deel 1).
- Onderzoek opvolging van frauderisico's bij accountantsorganisaties (deel 2). Doel van het onderzoek is om te toetsen in hoeverre de regels worden nageleefd en accountantsorganisaties te stimuleren tot verdere verbeteringen.
- Opbouw datapositie ten aanzien van fraude- en continuïteitsrisico's op het niveau van de sector, op segmentniveau en op het niveau van de accountantsorganisatie.



### **Prioriteit 3: We vragen aandacht voor negatieve prikkels in de markt voor wettelijke controles en voor de onafhankelijkheid van de externe accountant in het bijzonder.**

Er is sprake van een aanhoudend debat over de kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector en de negatieve prikkels die daarvan uitgaan op de onafhankelijkheid van de externe accountant en de kwaliteit van de wettelijke controle. Kwetsbaarheden in de structuur van de accountancysector kunnen een duurzaam hoge kwaliteit van de wettelijke controle in de weg staan of zelfs negatief beïnvloeden. De minister van Financiën heeft in mei 2020 twee Kwartiermakers Toekomst Accountancysector aangesteld. Zij moeten rapporteren over o.a. de uitkomsten van diverse onderzoeken naar structuurmodellen.

De Kwartiermakers hebben in 2021 en 2022 tussentijds gerapporteerd over het [Joint Audit model](#) en het [Audit Only model](#) en zullen in 2023 rapporteren over het Intermediair model. De AFM zal de opvolging van het Audit Only model nauwgezet volgen.

#### **Belangrijkste activiteiten:**

- Onderzoek naar de naleving van normen van het stelsel van kwaliteitsbeheersing waarbij ook wettelijke controles zullen worden betrokken;
- Onderzoek naar negatieve prikkels voor de onafhankelijkheid van de externe accountant als gevolg van het gelijktijdig leveren van audit en non-audit services door AO's-RV. De uitkomsten zullen wij bespreken met de sector met als doel om waar nodig de onafhankelijkheid te versterken.

### **Prioriteit 4. We verbeteren ons risicogebaseerde en datagedreven toezicht.**

Het toezicht op accountancy en verslaggeving is risicogebaseerd en zoveel mogelijk datagedreven. Wij zetten onze toezichtcapaciteit in op de grootste risico's waarbij data het startpunt is van de toezichtactiviteit. In 2023 willen we risico dashboards realiseren voor alle typen accountantsorganisaties. Met andere woorden: data voeden onze analyses en onderzoeken en processen zijn (of worden) waar mogelijk gestandaardiseerd en geautomatiseerd. Dit komt ook onze wendbaarheid ten goede en verkort de doorlooptijd van onderzoeken (kort-cyclisch).





### Belangrijkste activiteiten:

- We bouwen een datapositie op over de OOB-organisaties via data-pilot(s), bestaande uit een data-uitvraag AO ter opvolging van de AFM Monitor en/of een data-uitvraag voor de wettelijke controles;
- We bouwen onze datapositie verder uit voor de reguliere vergunninghouders via een jaarlijkse vragenlijst AO en vragenlijst weco; waar mogelijk zullen we data per benchmark teruggeven aan accountantsorganisaties;
- Doorontwikkelen van een algoritme dat helpt de meest risicovolle jaarrekeningen te voorspellen ten behoeve van het toezicht op verslaggeving. Daarnaast verkennen we de mogelijkheden van tekstanalyse voor het analyseren van jaar- en transparantieverlagen.

### Doorlopende toezichtactiviteiten betreffen o.a.:

- Accounttoezicht AO's-OOB.
- Uitbouwen en onderhouden toezichtrelatie met de AO's-RV.
- Opvolgen signalen en incidentmeldingen.
- Incidentonderzoeken en signaalonderzoeken AO's-OOB en AO's-RV.
- Desktop reviews naleving verslaggevingsvereisten beursgenoteerde ondernemingen;
- Follow-up thematische onderzoeken 2022 naar cliënt acceptatie en continuïteit en NFI.
- Vergunningverlening -en intrekking.

## 3.5 AFM-brede onderwerpen

### 3.5.1 Tegengaan van crimineel gedrag

Financieel-economische criminaliteit vormt een bedreiging voor het vertrouwen in de financiële sector. Het is één van de kerndoelstellingen van de AFM om crimineel gedrag in de financiële sector aan te pakken.

Crimineel gedrag komt in verschillende vormen en maten voor zoals fraude, oplichting, witwassen en terrorismefinanciering.

Een belangrijk deel van ons toezicht is gericht op bescherming van consumenten op de beleggingsmarkt. Door de search for yield en de toegenomen digitalisering is beleggen toegankelijker geworden voor grote groepen consumenten. Hieronder zijn ook consumenten in kwetsbare situaties met minder kennis en ervaring. De digitalisering van de markt werkt helaas ook crimineel gedrag in de hand. De AFM zet zich daarom in om haar informatiepositie te versterken om crimineel gedrag op de financiële markt vroegtijdig op te sporen en te bestrijden.

Financiële ondernemingen en accountantsorganisaties hebben een belangrijke maatschappelijke functie in het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering. Ze hebben als poortwachters drie belangrijke functies:

1. Voorkomen dat criminelen het geld dat ze uit misdaad hebben verkregen, kunnen witwassen via het financieel systeem;
2. Voorkomen dat personen en organisaties, waarop (inter)nationale sancties rusten, kunnen deelnemen aan het financieel systeem;
3. Voorkomen dat ondernemingen en personen kunnen profiteren van fraude en corruptie.

Financiële ondernemingen moeten wettelijk voldoen aan de [Sanctiewet 1977](#) (Sw) en de [Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme \(Wwft\)](#). De AFM houdt risicogebaseerd toezicht op deze regelgeving door onderzoek te doen naar beleggingsondernemingen, beheerders van beleggingsinstellingen en financiële dienstverleners die bemiddelen in levensverzekeringen. Verder houdt de AFM toezicht op de integere en beheerste bedrijfsvoering van accountantsorganisaties.

### Belangrijkste activiteiten 2023:

- Door middel van het uitvoeren van handhavingsgerichte onderzoeken en thematische projecten op basis van een risicoanalyse scan pakken we crimineel gedrag verstevigd aan in de financiële sector.
- De AFM versterkt haar informatiepositie met betrekking tot crimineel gedrag door het gebruik van (cross)-sectorale data te verbeteren in de gehele organisatie. (Cross)- sectorale data draagt bij aan een goede, integrale informatiepositie om risico's op crimineel gedrag in de financiële sector tijdig te signaleren. In Europees verband zet de AFM in op versteviging van toezichtconvergentie en het opleveren van een internationale strategie voor handhaving.





- De AFM voorkomt en bestrijdt witwassen en terrorismefinanciering door toezicht te houden op de naleving van de Wwft en Sw aan de hand van een risicogebaseerde aanpak. Deze risicogebaseerde aanpak wordt dit jaar verder doorontwikkeld. Doordat deze risico's grensoverschrijdend zijn zet de AFM in op het versterken van het toezicht in Europees verband. We doen dit door deel te nemen aan internationale samenwerkingsverbanden zoals het Standing Committee voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (AMLSC) en door betrokken te zijn bij de nieuwe Anti-Money Laundering (AML) wetgeving. Daarnaast organiseren we eigen AML/CFT supervisory colleges en nemen we deel aan AML/CFT colleges van andere toezichthouders. Op deze manier wordt de samenwerking versterkt en relevante informatie uitgewisseld.

### Digital Operational Resilience Act (DORA)

Financiële instellingen zijn in een toenemende mate afhankelijk van digitale processen. Deze digitale processen gaan gepaard met een groter risico op cyberaanvallen. De huidige (Europese) regels op het gebied van cyberrisico's zijn echter beperkt en versnipperd. Met de invoering van DORA tracht de Europese Commissie deze versnipperde regels te harmoniseren, een basiskader te scheppen en risico's van uitbesteding aan kritieke digitale derde dienstverleners beter te mitigeren. DORA zal een aanzienlijke uitbreiding van het toezichtmandaat van de AFM gaan betekenen. Met de komst van DORA ontstaan nieuwe taken, zoals het jaarlijks ontvangen en verwerken van uitbestedingsregisters, nieuwe meldingsplichten op het gebied van IT-incidenten en het toezicht houden op hack-testen.

Parallel aan de implementatie van de DORA wetgeving werkt de AFM aan de voorbereiding van het toezicht op DORA bij circa 500 onder AFM-toezicht staande instellingen. De tweede fase hiervan loopt tot medio Q2 2023 en behelst onder meer de organisatorische inrichting van het DORA toezicht en de aanbesteding voor de benodigde ondersteunende automatisering. De derde fase omvat alle werkzaamheden die dan nog nodig zijn tot eind 2024 wanneer de wettelijke implementatietermijn afloopt, inclusief het aansporen van instellingen om tijdig aan DORA vereisten te voldoen. Daarnaast leveren we gedurende deze periode samen met DNB een bijdrage aan de uitwerking van DORA level 2 wetgeving.

### 3.5.2. Financiële stabiliteit

Binnen haar toezicht heeft de AFM op drie aandachtsgebieden oog voor stabiliteitsrisico's: kapitaalmarkten, de vermogensbeheersector en risico's die grote groepen klanten van financiële instellingen raken. De AFM streeft ernaar om risico's binnen deze sectoren te beperken. Hiermee draagt de AFM bij aan een verbetering van de risicobeheersing in de markt. Daarnaast maakt de AFM, samen met De Nederlandsche Bank (DNB), het ministerie van Financiën en het Centraal Planbureau (CPB), deel uit van het Financieel Stabiliteitscomité (FSC). In het FSC worden belangrijke risico's voor de financiële stabiliteit in Nederland besproken.

#### Belangrijkste activiteiten 2023:

- Naar aanleiding van de Covid-19-crisis en de verhoogde volatiliteit op financiële markten door de oorlog in Oekraïne is er internationaal veel aandacht voor de risico's van liquiditeitsschokken op financiële markten. Ook de AFM heeft nadrukkelijk aandacht voor dit type risico's. De AFM doet daarom onder meer onderzoek naar de toepassing van liquiditeitsrisico beheersmaatregelen in het bredere risicobeheersingskader van beleggingsfondsen. De uitkomsten van dit onderzoek zullen worden gedeeld met de sector.
- Assetmanagers van beleggingsfondsen houden regelmatig stress-testen om te onderzoeken hoe fondsen reageren op verschillende historische en hypothetische scenario's. De AFM doet onderzoek naar de toepassing van deze stress testen door assetmanagers. Dit geeft inzicht in hoeverre de markt in staat is om liquiditeitsschokken op te vangen in tijden van stress. De inzichten voortkomend uit het onderzoek worden gebruikt voor de toezichtstrategie van de AFM.
- De AFM monitort de leverage (de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen) bij Nederlandse beleggingsfondsen. In periodiek overleg worden de uitkomsten van deze data-analyse besproken met DNB en worden gewenste acties bepaald.
- De AFM voert een verkennend onderzoek uit naar de effecten van toepassing van blockchain systematiek in kapitaalmarkten voor de stabiliteit van financiële markten. Wereldwijd zijn ontwikkelingen op dit vlak sterk in opkomst, waardoor het financiële stelsel verandert en nieuwe risico's ontstaan. Deze risico's willen we in kaart brengen.



- De AFM draagt bij aan internationale discussies over financiële stabiliteit waar deze raken aan haar toezichtdomein. Hierbij gaat het onder meer over de lopende discussies over de systeemrelevantie van clearinginstellingen en de risico's van Non-Bank Financial Institutions (NBFI) en de ontwikkeling van macroprudentiële instrumenten voor beleggingsfondsen. Ook dragen we bij aan de discussies over de stabiliteitsrisico's van Decentralized Finance (DeFi) en de actuele ontwikkelingen op de gasmarkt via het toezicht op derivaten.

### 3.5.3. Professionele organisatie

Effectief toezicht vraagt om een professionele organisatie. De AFM wil haar effectiviteit altijd verbeteren. Om te anticiperen op de ontwikkelingen om ons heen moet onze organisatie wendbaar en lerend zijn. In 2022 hebben wij een nieuwe HR-strategie en een nieuwe IT-strategie ontwikkeld. In 2023 zullen wij onze doelstellingen verder concretiseren.

#### Prioriteit 1: Wendbare en lerende organisatie

Ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid, voortschrijdende digitalisering en verregaande internationalisering stellen hoge eisen aan de organisatie, onze onderlinge samenwerking en onze flexibiliteit. Nieuwe wetgeving moet op de juiste manier doorgevoerd worden in ons toezichtproces en bedrijfsvoering. De AFM wil zo goed mogelijk reageren op deze ontwikkelingen, onder meer door kort-cyclisch te sturen en meer multidisciplinair te gaan werken.

Op basis van de [MeerJarenAgenda 2016-2018](#) heeft de AFM al substantiële verbeteringen doorgevoerd, onder meer in onze besturingscyclus, de ontwikkeling van datagedreven toezicht en de verbetering van de AFM-werkwijze. Op basis van de AFM Strategie 2023-2026 en de vernieuwde IT- en HR-strategie wordt nu een project gestart om te bepalen hoe deze basis verder kan worden uitgebouwd.

#### Belangrijkste activiteiten:

- Concretiseren van de doelstellingen en opleveren van een stappenplan voor de periode 2023-2026.
- Op basis hiervan het realiseren van de eerste verbeteringen.

#### Prioriteit 2: Aantrekkelijke werkgever

De AFM is een kennisorganisatie. Onze werknemers zijn bepalend voor de kwaliteit van het toezicht. Daarom is het van cruciaal belang om goede mensen aan te trekken, een aantrekkelijke werkomgeving te bieden, onze medewerkers te ontwikkelen en te behouden. Bij de huidige krapte van de arbeidsmarkt is dit vanwege de 'war for talent' extra uitdagend. De komende jaren ligt de focus op het naar binnen halen, behoud en ontwikkelen van kennis en ervaring op het gebied van data en IT, naast het hebben van voldoende capaciteit voor uitbreiding van wettelijke toezichtstaken.

#### Belangrijkste activiteiten:

- Om onze wervingskracht te vergroten, vertalen wij onze employee value proposition (EVP) in doelgroep gerichte arbeidsmarktcommunicatie-campagnes voor data-analisten, IT-specialisten, pensioen specialisten en accountants.
- Werken@AFM: de corona-pandemie heeft een grote impuls gegeven aan het flexibel werken. Als aantrekkelijk werkgever willen we het goede hiervan behouden. Tegelijkertijd zien we dat dit een aantal uitdagingen met zich meebrengt. We zullen doorlopend aandacht hebben voor de lange termijneffecten, zoals de effectiviteit van ons toezicht en de verbinding met de AFM en collega's ('het paarse hart'), voor zowel huidige als voor nieuwe medewerkers.
- Het implementeren van een nieuwe beoordelingssystematiek. Met ingang van 1 januari implementeren we het nieuwe beleid Waarderen & Belonen. Hiermee stimuleren we een continue dialoog en gaan we meer sturen op prestatie en ontwikkeling.

#### Prioriteit 3: Goed functionerende IT

In een wereld waarin technologie steeds belangrijker wordt, is IT essentieel geworden voor het succes van onze organisatie. In 2022 heeft de AFM een nieuwe IT-strategie opgesteld. Daarin stellen wij ons ten doel om nieuwe taken gemakkelijker te kunnen ondersteunen en de MijnAFM omgeving verder te ontwikkelen. Om dit te realiseren moeten we het fundament van onze IT verstevigen door *legacy* uit te faseren en een aantal kernapplicaties over te zetten naar de cloud. Hiervoor moeten wij ook de regie-organisatie en de competenties van onze werknemers versterken.





### **Belangrijkste activiteiten:**

#### Verandervermogen versterken:

- We versterken de regie op onze IT door het voortbrengingsproces en het strategisch portfoliomanagement beter in te richten.
- We verbeteren de samenwerking tussen het toezicht en IT door de betrokkenheid van de business bij het voortbrengingsproces te verbeteren en de kennis bij de gebruikersorganisatie te vergroten.

#### Fundament versterken:

- Het uitfasen van een aantal oudere applicaties stelt de AFM in staat om oude hardware af te stoten.
- Een drietal kernapplicaties wordt overgezet naar de cloud. Dit maakt het onderhoud en de ontwikkeling van nieuwe functionaliteit gemakkelijker.
- Het tempo van de technische veranderingen om ons heen vraagt om een verbetering van het lifecycle management van onze applicaties.

#### Absorptievermogen vergroten:

- Op basis van het versterkte fundament de applicaties robuust en flexibel inrichten zodat nieuwe functionaliteit gemakkelijker toegevoegd kan worden.
- Handmatig werk verder automatiseren om efficiënter te werken.
- Van puntoplossingen naar generiek bruikbare oplossingen.

### **Reguliere activiteiten binnen de professionele organisatie:**

Het toenemende gebruik van data en het juist toepassen van regelgeving, zoals de AVG, vergt zorgvuldige omgang met processen en data. Daarom stellen wij de komende jaren de volgende doelstellingen voor ons toezicht en bedrijfsvoering: Datakwaliteit van ons CRM verder verbeteren.

- AVG-compliance: de AFM leeft aantoonbaar de AVG na.
- Processen en risicomatrix: er vindt een update plaats van het centrale procesoverzicht en van de taken en verantwoordelijkheden.
- Naleving werkwijze data-uitvragen: alle kwantitatieve data-uitvragen vinden per 1 januari 2023 plaats conform de Werkwijze data-uitvragen. Alle herhaalde of al geplande data-uitvragen zijn binnen de overgangstermijn in lijn gebracht met de Werkwijze.



## 04 Financiën 2023

De bekostiging van de AFM is geregeld in de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft 2019). Op grond van deze wet keuren de minister van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid jaarlijks de begroting goed. De AFM is bij het opstellen van de begroting gebonden aan de hoogte van het plafond dat volgt uit het kostenkader. De lasten van de AFM uit hoofde van de Wbft worden volledig doorbelast aan de markt via heffingen.

In dit hoofdstuk geven we achtereenvolgens inzicht in het kostenkader, de lasten per soort, de investeringsbegroting en de financiering van de AFM.

### Kostenkader

Uit het oogpunt van bestuurlijke rust heeft de minister van Financiën voor de periode 2021-2024 een kostenkader vastgesteld (Tabel 4.1). Gedurende deze periode is daarmee in grote lijnen duidelijk wat de maximale kosten van het toezicht zullen zijn en hoe deze kosten zich ontwikkelen. Het kostenkader draagt bij aan de soberheid en doelmatigheid van de AFM en bevat een prikkel tot verdere efficiency doordat eventuele intensiveringen of eigen prioriteiten ingepast dienen te worden binnen het kostenkader.

In de periode 2021-2024 wordt nieuwe regelgeving van kracht waarop de AFM-toezicht gaat houden. Het gaat hier om regelgeving op het gebied van de accountancysector, financieel-economische criminaliteit, kapitaalmarkten en pensioenen. De post 'bekende uitbreiding takenpakket' is in 2022 aangepast in verband met de intensivering van het toezicht op de OOB-accountantsorganisaties en de aanstaande inwerkingtreding van de Wet toekomst pensioenen. De toezichtkosten voortvloeiend uit de Digital Operational Resilience Act (DORA) zijn nog niet in het kostenkader verwerkt. Zie hiervoor ook de paragraaf later in dit hoofdstuk over risico's en onzekerheden.

Tabel 4.1 Kostenkader (EUR mln.)

| Kostenkader AFM 2021-2024 (in mln.)              | 2020         | 2021         | 2022         | 2023         |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Basisbedrag (uitgangspunt begroting 2020)</b> | <b>106,2</b> | <b>105,9</b> | <b>105,9</b> | <b>105,9</b> |
| Bekende uitbreiding takenpakket                  |              | 3,0          | 5,2          | 12,0         |
| <i>wv. Initieel</i>                              |              | 1,5          | 2,0          | 2,0          |
| <i>wv. Intensivering nOOB</i>                    |              | 1,5          | 2,6          | 4,1          |
| <i>wv. Intensivering OOB</i>                     |              | -            | 0,6          | 1,8          |
| <i>wv. Uitbreiding pensioentoezicht</i>          |              | -            | -            | 4,1          |
| Versterking datagedreven toezicht                |              | 3,5          | 3,5          | 3,5          |
| Besparingen                                      |              | 1,7-         | 3,1-         | 3,4-         |
| <b>Nieuw basisbedrag</b>                         | <b>106,2</b> | <b>110,7</b> | <b>111,5</b> | <b>118,0</b> |
| Taakstelling                                     |              | 0,4-         | 0,8-         | 1,2-         |
| Loonbijstelling*                                 |              | 0,8          | 2,1          | 4,6          |
| Prijsbijstelling*                                |              | 0,6          | 1,3          | 4,3          |
| <b>Begrotingskader</b>                           | <b>106,2</b> | <b>111,7</b> | <b>114,1</b> | <b>125,7</b> |
| Post onvoorzien                                  |              | 1,5          | 2,0          | 3,0          |
| <b>Meerjarenkader</b>                            | <b>106,2</b> | <b>113,2</b> | <b>116,1</b> | <b>128,7</b> |

\* Voor de loon- en prijsbijstelling 2024 is een aanname gedaan van 3,2%.



Inclusief loon<sup>1</sup>- en prijsbijstelling komt het begrotingskader voor 2023 uit op € 125,7 miljoen. Dit is exclusief de post onvoorzien van € 3,0 miljoen. De post onvoorzien biedt de AFM de flexibiliteit om, in het geval van onvoorzien gebeurtenissen, kosten op te kunnen vangen zonder het meerjarenkader te overschrijden. Er kan pas een beroep op de post onvoorzien gedaan worden als de impact van de onvoorzien gebeurtenis niet binnen de begroting kan worden ingepast. Hiervoor dient het bestuur van de AFM een onderbouwd verzoek op te stellen dat moet worden goedgekeurd door de raad van toezicht en moet worden gedeeld met de minister van Financiën. Als dit leidt tot aanpassing van de begroting is opnieuw goedkeuring nodig van de minister van Financiën en de minister van Armoedebelid, Participatie en Pensioenen.

### Begroting

De begrote, totale lasten voor 2023 zijn gelijk aan het begrotingskader 2023 en 11% hoger dan de begrote lasten 2022. Dit is exclusief de kosten die voortvloeien uit de Digital Operational Resilience Act (DORA).

De totale lasten stijgen met € 12,2 miljoen. Dit is grotendeels het gevolg van hogere personeels- en informatiseringslasten.

De stijging van de salarislasten, sociale en pensioenlasten wordt veroorzaakt door een hoger aantal interne fte's (+5%) en een stijging van de gemiddelde lasten per fte als gevolg van loonmutaties.

De stijging van de lasten voor externe inhuur wordt grotendeels verklaard door extra inzet in 2023 op IT-change capaciteit als onderdeel van de nieuwe IT-strategie. Daarnaast wordt de stijging veroorzaakt door de tijdelijke inhuur van externen om openstaande vacatures op te vangen.

De informatiseringslasten stijgen in de begroting 2023 sterk. Aan deze stijging liggen de volgende drie oorzaken ten grondslag: (1) gestegen outsourcing kosten voor de uitvoering van de IT-run, (2) extra inzet in 2023 op IT-change projecten als onder-

<sup>1</sup> Normaliter wordt voor de loonbijstelling, conform de afspraken in het kostenkader, gebruik gemaakt van de juni-raming van het CPB. Omdat er in 2022 geen juni-raming gepubliceerd is, is de loonbijstelling 2023 in overleg met het ministerie van Financiën gebaseerd op de maart-raming van het CPB.

deel van de nieuwe IT-strategie en (3) de verschuiving van kosten van de kostensoort 'advieslasten' naar 'informatiseringslasten'.

Tabel 4.2 Lasten per soort (EUR mln.)

| Lasten per soort                               | Begroting 2022 | Begroting 2023 | Afw. tov B2022 | Realisatie 2021 |
|--|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| <i>Salarislasten</i>                           | 59,9           | 64,7           | 8%             | 58,5            |
| <i>Sociale lasten</i>                          | 7,9            | 8,5            | 8%             | 6,8             |
| <i>Pensioenlasten</i>                          | 12,8           | 13,6           | 7%             | 13,3            |
| <i>Inhuur</i>                                  | 3,6            | 5,4            | 49%            | 3,4             |
| <i>Overige personeelslasten</i>                | 3,7            | 4,2            | 12%            | 2,1             |
| Personeelslasten                               | 87,9           | 96,4           | 10%            | 84,2            |
| Huisvestingslasten                             | 4,8            | 5,1            | 5%             | 4,1             |
| Advieslasten                                   | 5,3            | 3,6            | -31%           | 2,0             |
| Incidentele lasten overstap pensioenuitvoerder | 0,0            | 0,0            |                | 0,1-            |
| Informatiseringslasten                         | 10,5           | 16,7           | 60%            | 16,7            |
| Algemene lasten*                               | 3,5            | 2,4            | -31%           | 2,9             |
| Afschrijvingen                                 | 1,6            | 1,5            | -6%            | 1,3             |
| Financiële baten en lasten                     | -0,0           | -0,0           | 0,1            | 0,0-            |
| <b>Totale lasten</b>                           | <b>113,5</b>   | <b>125,7</b>   | <b>11%</b>     | <b>110,9</b>    |

\* Waarvan contributie ESMA

1,0 1,2





Tabel 4.3 Inzet fte's

| Inzet FTE's (incl. inhuur)          | Begroting 2022 | Begroting 2023 | Afw. tov B2022 | Realisatie 2021 |
|-------------------------------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| Financiële dienstverlening          | 178            | 192            | 8%             | 181             |
| Kapitaalmarkten                     | 79             | 83             | 6%             | 86              |
| Assetmanagement                     | 42             | 43             | 2%             | 39              |
| Accountancy                         | 65             | 72             | 12%            | 53              |
| <b>Subtotaal 4 toezichtgebieden</b> | <b>363</b>     | <b>391</b>     | <b>8%</b>      | <b>359</b>      |
| Directe toezicht-ondersteuning*     | 188            | 191            | 1%             | 174             |
| Overige afdelingen**                | 147            | 158            | 8%             | 146             |
| <b>Totaal</b>                       | <b>698</b>     | <b>740</b>     | <b>6%</b>      | <b>680</b>      |

\* Dit betreft Strategie, beleid en internationale zaken, Juridische zaken, het Expertisecentrum en Datagedreven toezicht.

\*\* Dit zijn de bedrijfsvoeringsafdelingen.

Per saldo stijgt het aantal fte's met 6% van 698 naar 740 fte in de begroting 2023. Dit betreft een stijging van 32 fte's in dienst en 10 fte's externe inhuur ten opzichte van de begroting 2022. Het totaal aantal fte's binnen de 4 toezichtgebieden stijgt met 28 fte naar 391 fte. Deze stijging is vooral het gevolg van de uitbreiding van het toezicht op de accountantsorganisaties (voornamelijk 'Accountancy') en de uitbreiding van het pensioentoezicht voortvloeiend uit de Wet toekomst pensioenen (voornamelijk 'Financiële dienstverlening'). Bij de 'overige afdelingen' wordt de stijging voor het grootste deel verklaard door extra inhuur voor IT-change projecten ter uitvoering van de nieuwe IT-strategie in 2023.

Tabel 4.4 Investerings (EUR mln.)

| Investerings                           | Begroting 2022 | Begroting 2023 | Afw. tov B2022 | Realisatie 2021 |
|--|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| Verbouwingen                           | 0,7            | 0,1            | -87%           | 0,6             |
| Inventaris                             | 0,5            | 0,2            | -53%           | 0,0             |
| Computerapparatuur & standaardsoftware | 1,9            | -              | -100%          | 0,1             |
| <b>Totale investeringen</b>            | <b>3,1</b>     | <b>0,3</b>     | <b>-90%</b>    | <b>0,7</b>      |

Er staan voor 2023 geen significante investeringen gepland. Investerings in het pand worden pas gedaan na eventuele verlenging van het huurcontract. Deze investeringen kunnen dan over een langere termijn worden afgeschreven. In 2022 hebben een aantal noodzakelijke vervangingsinvesteringen plaatsgevonden in nieuwe computerapparatuur, voor 2023 zijn dit soort investeringen niet voorzien.



## Van begroting naar heffingen

De financiering van de totale lasten van de AFM vindt plaats op grond van de Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft) en het Besluit bekostiging financieel toezicht (Bbft). Op grond van de Wbft moeten de lasten voor het toezicht op de BES-eilanden (Bonaire, Sint-Eustatius en Saba) uit hoofde van de Wet financiële markten BES (Wfm BES) en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (Wwft BES) apart inzichtelijk gemaakt worden. Als gevolg hiervan wordt een onderscheid gemaakt tussen de lasten en opbrengsten uit hoofde van de Wbft (Tabel 4.5) en uit hoofde van het toezicht op de BES-eilanden (Tabel 4.6).

De AFM brengt deze lasten uit hoofde van de Wbft op twee manieren bij de markt in rekening: via jaarlijkse heffingen voor de doorlopende toezichtlasten en via een tarief per verrichting.

De tarieven voor eenmalige verrichtingen, zoals vergunningaanvragen en bestuurderstoetsingen zijn bij ministeriële regeling vastgelegd en staan in beginsel voor een periode van vijf jaar vast. De begrote opbrengsten 2023 bedragen € 7,1 miljoen en zijn lager dan in de begroting 2022 (€ 8,9 mln.). De daling wordt onder andere veroorzaakt door de aanvragen in het prospectustoezicht.

De marktbijdrage doorlopend toezicht bestaat uit de begrote lasten Wbft minus de begrote lasten eenmalige verrichtingen. Aangezien het uitgangspunt voor de tarieven eenmalige verrichtingen kostendekkendheid is, zijn de begrote lasten en de begrote opbrengsten voor eenmalige verrichting aan elkaar gelijkgesteld. De lasten die via een jaarlijkse heffing in rekening worden gebracht bij marktpartijen bedragen in 2023 € 118,0 miljoen. Deze marktbijdrage is € 14,0 miljoen hoger dan de marktbijdrage doorlopend toezicht in de begroting 2022 (€ 104,0 mln.) voornamelijk als gevolg van de gestegen lasten. De marktbijdrage doorlopend toezicht is exclusief de te verrekenen bedragen uit voorgaande jaren. Het te verrekenen bedrag uit voorgaande jaren wordt bepaald bij de vaststelling van de jaarrekening 2022. Het totale te heffen bedrag wordt via vaste percentages aan 16 categorieën van onder toezicht staande ondernemingen toegerekend. Deze percentages staan in principe voor een periode van vijf jaar vast. Deze zijn opgenomen in bijlage 1A van de Bbft.

Tabel 4.5 Exploitatiewerschil Wbft (EUR mln.)

| Exploitatiewerschil Wbft                                     | Begroting 2022 | Begroting 2023 | Afw. tov B2022 | Realisatie 2021 |
|--|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| Te verrekenen met de marktpartijen uit voorgaande jaren      | n.b.           | n.b.           |                | 0,8             |
| Lasten Wbft  | 112,9          | 125,1          | 11%            | 110,5           |
| <i>Marktbijdrage eenmalige verrichtingen</i>                 | 8,9            | 7,1            | -20%           | 10,6            |
| <i>Marktbijdrage doorlopend toezicht</i>                     | 104,0          | 118,0          | 13%            | 106,7           |
| <i>Boetes en dwangsommen te verrekenen met marktpartijen</i> | -              | -              |                | 1,2             |
| <i>Boetes en dwangsommen toekomstend aan de overheid</i>     | -              | -              |                | -               |
| Opbrengsten  | 112,9          | 125,1          | 11%            | 118,5           |
| <b>Exploitatiewerschil</b>                                   | <b>0,0</b>     | <b>0,0</b>     |                | <b>8,0</b>      |
| <b>Te verrekenen in volgend jaar</b>                         | <b>0,0</b>     | <b>0,0</b>     |                | <b>8,8</b>      |
| <i>Waarvan te verrekenen in volgend jaar met de markt</i>    | 0,0            | 0,0            |                | 0,8             |
| <i>Waarvan aan de overheid af te dragen</i>                  | 0,0            | 0,0            |                | 0,0             |



Opbrengsten uit boetes en dwangsommen worden niet begroot, maar komen tot een maximum van € 2,5 miljoen via het exploitatieverschil ten goede aan de gehele markt<sup>2</sup>. Het meerdere wordt afgedragen aan het ministerie van Financiën.

Exploitatieverschillen treden jaarlijks op als gevolg van verschillen tussen de begrote en werkelijke lasten en opbrengsten. Exploitatieverschillen worden met de markt verrekend in het jaar nadat zij zijn ontstaan op basis van de vaste percentages zoals die het voorafgaande jaar van toepassing waren (bijlage 1A van de Bbft).

De kosten van het BES-toezicht zijn in de begroting 2023 gelijk aan de begroting 2022. De bekostiging van het toezicht op de BES-eilanden is geregeld in de Wet financiële markten BES en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES. In de onderliggende Regeling financiële markten BES zijn de tarieven opgenomen voor de eenmalige toezichthandelingen en de tarieven voor het doorlopend toezicht. De tarieven zijn niet kostendekkend vastgesteld. De overheid vergoedt daarom de kosten voor zover deze marktbijdrage niet toereikend is. De begrote marktbijdrage is heel beperkt en afgerond in miljoenen gelijk aan nul.

Tabel 4.6 Exploitatieverschil BES (EUR mln.)

| Exploitatieverschil BES                      | Begroting 2022 | Begroting 2023 | Afw. tov B2022 | Realisatie 2021 |
|--|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| Lasten                                       | 0,6            | 0,6            | 5%             | 0,5             |
| <i>Marktbijdrage doorlopend toezicht</i>     | <i>0,0</i>     | <i>0,0</i>     | <i>0%</i>      | <i>0,0</i>      |
| <i>Marktbijdrage eenmalige verrichtingen</i> | <i>0,0</i>     | <i>0,0</i>     | <i>0%</i>      | <i>0,0</i>      |
| <i>Overheidsbijdrage</i>                     | <i>0,6</i>     | <i>0,6</i>     | <i>5%</i>      | <i>0,4</i>      |
| Opbrengsten                                  | 0,6            | 0,6            | 5%             | 0,5             |
| <b>Exploitatieverschil</b>                   | <b>-</b>       | <b>-</b>       |                | <b>0,0-</b>     |

<sup>2</sup> Als gevolg van de beoogde Wijziging Bbft 2019 per 1 januari 2023 zal dit veranderen. De grens gaat van € 2,5 miljoen naar € 4,5 miljoen en de AFM krijgt de mogelijkheid om uit deze opbrengsten een heffingsreserve te vormen.







### Risico's en onzekerheden in de begroting

De begroting 2023 kent een aantal risico's en onzekerheden, naast de huidige inflatie- en renteontwikkeling. Brexit heeft m.u.v. de CCPs plaatsgevonden zonder equivalentie. De AFM heeft daardoor een zwaardere rol gekregen in het Europese kapitaalmarkttoezicht dan verwacht. Daarnaast zijn er onvoorziene ontwikkelingen op de energiemarkt die capaciteit vergen. Verder zijn voorbereidingen begonnen voor nieuwe taken zoals DORA en MiCAR, die niet waren voorzien in het lopende kostenkader. Voor DORA wordt een IT-aanbesteding gestart en het is nog onduidelijk wanneer implementatie kan starten. Mogelijk verschuift hierdoor een deel van de kosten naar 2024. Naast benodigde capaciteit voor deze (nieuwe) taken speelt ook de IT-ontwikkeling een belangrijke rol. Onze IT-organisatie groeit, o.a. als gevolg van wettelijke vereisten, maar ook door de groei van ons toezicht en noodzaak van een marktconforme dienstverlening. Dit brengt structureel hogere IT-kosten met zich mee. De afgelopen jaren heeft de AFM deze ontwikkeling weten op te vangen binnen bestaande middelen, soms door moeilijke keuzes. Hoewel al deze ontwikkelingen drukken op de AFM-begroting, zetten we nu nog niet in op verruiming van het lopende kostenkader. In 2023 worden de kosten zoveel mogelijk geabsorbeerd via verwachte onderbezetting. Gezien deze ontwikkelingen en risico's bestaat de kans echter dat de AFM een beroep zal moeten doen op de 'post onvoorzien' in het kostenkader. De nieuwe taken als gevolg van DORA en MiCAR en de stijgende IT-behoefte blijven belangrijke onderwerpen om structureel te waarborgen in het nieuwe kostenkader.



## Bijlage **Externe KPI's**

Voor de interne sturing en de externe verantwoording maakt de AFM gebruik van een besturingscyclus. In deze cyclus vindt binnen de financiële randvoorwaarden het proces plaats van (strategische) planning, uitvoering, (bij)sturing en verantwoording. Aan de hand van tussentijdse meetmomenten wordt beoordeeld of de AFM 'op koers' ligt. We sturen op onze doelstellingen door middel van dashboards waarin de voortgang en vooruitblik inzichtelijk zijn gemaakt met behulp van onder andere Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's). Externe belanghebbenden krijgen informatie over de voortgang. In het jaarverslag leggen wij verantwoording af over de resultaten en effecten van onze inspanningen.

In deze Agenda zetten we uiteen welke activiteiten we gaan uitvoeren. Dit wordt gedaan aan de hand van de Top 10 thema's zoals die voor het jaar 2023 door het bestuur gedefinieerd zijn, aangevuld met enkele operationele doelstellingen. Aan onze doelen hebben we een aantal Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's) gekoppeld die in deze bijlage worden toegelicht.





| Nr. | Doelen  | Prioriteiten                            | Toelichting / Activiteiten  |
|-----|---|---|---|
| 1   | Bescherming van consumenten in kwetsbare situaties  | 1.1. Transitie nieuw pensioenstelsel    | a) In 2023 zal de overgang naar een nieuw pensioenstelsel impactvol zijn. De AFM geeft guidance aan de sector en signaleert en acteert op risico's.<br>b) De AFM monitort de integere en beheerste bedrijfsvoering van de vermogensbeheerders vanwege de impact van het nieuwe pensioenstelsel.   |
|     |   | 1.2. Klantbelang-centraal               | a) In het kader van klantbelang centraal zijn prioriteit: overkreditering vanwege de stijgende rente, het risico op on(der)verzekerd zijn en doorlopende zorgplicht, ook ná afsluiting van het financiële product of de dienst.   |
| 2   | Hogere kwaliteit van controles en bijdragen aan effectieve prikkels voor accountants (organisaties) | 2.1 Uitvoering vernieuwde strategie KAV | a) De AFM ontwikkelt het toezicht verder door processen te standaardiseren en te automatiseren en de impact te vergroten door een hogere wendbaarheid.<br>b) Er komt meer aandacht voor transparantie over de mate waarin duurzaamheidsdoelstellingen worden behaald en de poortwachtersfunctie van accountants ten aanzien van fraude en (dis)continuïteit.  |
| 3   | AFM-brede toezichtprioriteiten  | 3.1. Verdergaande digitalisering        | a) De AFM geeft prioriteit aan marktpartijen die producten laagdrempelig aanbieden via apps en ook aan digitale marketing richting consumenten.<br>b) Het toezicht op de digitale aspecten van beheerste bedrijfsvoering wordt geïntensiveerd, mede naar aanleiding van de komst DORA.<br>c) Met de komst van MiCAR moet het toezicht op Crypto's worden vormgegeven en de restrisico's gemitigeerd worden.   |
|     |   | 3.2. Datagebruik in en voor toezicht    | a) We zetten extra in op de transactierapportageverplichtingen door het ontsluiten van deze rapportages op ons centrale dataplatform. We geven prioriteit aan de aanpak van platform-overstijgend marktmisbruik.<br>b) We overleggen met het ministerie over een goede juridische grondslag voor structurele data-uitvragen en met de sector over de randvoorwaarden.<br>c) Alle kwantitatieve data-uitvragen vinden per 1 januari 2023 plaats conform de Werkwijze data-uitvragen. Alle herhaalde of reeds geplande data-uitvragen zijn binnen de overgangstermijn in lijn gebracht met de Werkwijze.<br>d) We geven prioriteit aan het versterken van de eigen datapositie, zoals in CRM. |
|     |   | 3.3. Internationaal beïnvloeden         | a) We maken ons hard voor een goed werkende EU-markt voor duurzaamheid (voorkomen van greenwashing, corporate sustainability reporting en due diligence en regulering van duurzaamheidsratings, scores en data).<br>b) We brengen ons standpunt rond de CMU in de Europese beleidsdiscussies, o.a. op terrein van Retail Investment Strategie, Consolidated Tape en ESAP.<br>c) We werken samen in Europa om zoveel mogelijk één lijn te trekken in (nieuwe) wet- en regelgeving en het niveau en convergentie van het uitvoerend toezicht. We zetten in op voldoende bevoegdheden voor 'host' toezichthouders.   |
|     |   | 3.4. Duurzaamheid                       | a) We zetten ons in om te voorkomen dat uitgevende instellingen en financiële marktpartijen zichzelf en/of hun financiële producten als 'groen' affichereren, maar dit in werkelijkheid niet zijn.<br>b) De AFM verlangt van financiële instellingen dat zij de lagere regelgeving van de SFDR goed toepassen.  |



| Nr. | Doelen                    | Prioriteiten   | Toelichting / Activiteiten  |
|-----|---------------------------|--|---|
| 4   | Professionele organisatie | <b>4.1. Wendbare organisatie</b>   | a) We vergroten de effectiviteit van de organisatie door kort cyclisch te sturen op voortgang, uitkomsten en impact.<br>b) We bevorderen multidisciplinair werken en roulatie binnen de organisatie.<br>c) We versterken de interne dialoog door elkaar meer aan te spreken en door tips en tops met elkaar te delen.<br>d) Processen en risicomatrix: de AFM is aantoonbaar in control doordat kritieke processen zijn opgevoerd in het centrale processenoverzicht en taken en verantwoordelijkheden zijn belegd. |
|     |                           | <b>4.2. Aantrekkelijke werkgever</b>   | a) In 2023 bereidt ook de AFM zich voor op de transitie van haar pensioenregeling in het kader van de Wet toekomst pensioen.<br>b) Het nieuwe "Waarderen & Belonen" wordt geïmplementeerd.<br>c) Door werken@afm wordt de verbinding met de AFM versterkt en AFM-ers optimaal ondersteund om de AFM effectief te laten functioneren.  |
|     |                           | <b>4.3. Implementatie IT strategie</b>   | a) De IM-organisatie wordt versterkt & de regie-organisatie geprofessionaliseerd zodat het verandervermogen vergroot wordt.<br>b) CRM en Sharepoint worden naar de cloud gemigreerd.  |
|     |                           | <b>4.4. Bevordering van snelle en zorgvuldige toetreding van marktpartijen en personen</b> | Streven naar afhandeling van 100% van de vergunningaanvragen/ personentoetsingen binnen de wettelijke termijn.  |
|     |                           | <b>4.5. Effectieve kostenbeheersing</b>  | De AFM streeft ernaar de kosten binnen het vastgestelde kostenkader / begroting te houden.  |



## Heeft u vragen of opmerkingen over deze publicatie?

Stuur een e-mail naar: [redactie@afm.nl](mailto:redactie@afm.nl)



### Autoriteit Financiële Markten

Postbus 11723 | 1001 GS Amsterdam

### Telefoon

020 797 2000

[www.afm.nl](http://www.afm.nl)

### Dataclassificatie

AFM-Publiek

Volg ons: →



*De AFM maakt zich sterk voor eerlijke en transparante financiële markten. Als onafhankelijke gedragstoezichthouder dragen wij bij aan duurzaam financieel welzijn in Nederland.*

De tekst van deze publicatie is met zorg samengesteld en is informatief van aard. U kunt er geen rechten aan ontleen. Door veranderende wet- en regelgeving op nationaal en internationaal niveau is het mogelijk dat de tekst niet actueel is op het moment dat u deze leest. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is niet aansprakelijk voor de eventuele gevolgen – bijvoorbeeld geleden verlies of gederfde winst – ontstaan door of in verband met acties ondernomen naar aanleiding van deze tekst.

© Copyright AFM 2023