

**Vijfjaarlijks verslag van de minister van Financiën inzake de
beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het
functioneren van het zelfstandige bestuursorgaan Stichting
Autoriteit Financiële Markten**

Verslag op basis van artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

28-3-2017

INHOUD

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | 3 |
| 1. Inleiding | 5 |
| 1.1 Aanleiding | 5 |
| 1.2 Voorgaand verslag | 5 |
| 1.3 Doelstelling en normenkader | 6 |
| 1.4 Aanpak | 7 |
| 1.5 Leeswijzer | 7 |
| 2. Financieel toezicht: de AFM als organisatie | 9 |
| 2.1 De AFM in vogelvlucht | 9 |
| 2.2 Aanpassing interne organisatie | 10 |
| 2.3 Versterking interne governance | 11 |
| 2.4 Nadere invulling externe governance | 13 |
| 3. Financieel toezicht: kenmerkende ontwikkelingen | 17 |
| 3.1 Taakuitbreiding door Europese regelgeving | 17 |
| 3.2 Uitdagingen Europese regelgeving | 18 |
| 3.3 Afschaffing overheidsbijdrage financieel toezicht | 20 |
| 3.4 Transparanter toezicht | 22 |
| 3.5 Toegenomen aandacht voor eindgebruiker | 25 |
| 3.6 Intensivering samenwerkingsverbanden | 29 |
| 4. Financieel toezicht: kosten en resultaten | 32 |
| 4.1 Begroten en verantwoorden | 32 |
| 4.2 Missie en kernwaarden | 33 |
| 4.3 Strategische doelen | 34 |
| 4.4 Operationele doelen: thema's | 35 |
| 4.5 Middelen | 36 |
| 4.6 Activiteiten | 37 |
| 4.7 Prestaties | 38 |
| 5. Doelmatigheid en doeltreffendheid | 45 |
| 5.1 Selectief | 45 |
| 5.2 Slagvaardig | 46 |
| 5.3 Samenwerkend | 46 |
| 5.4 Onafhankelijk | 46 |
| 5.5 Transparant | 47 |
| 5.6 Professioneel | 47 |
| 6. Conclusie | 49 |
| 7. Bijlagen | 50 |
| Bijlage I – Samenstelling dagelijks bestuur AFM 2010-2015 | 51 |
| Bijlage II – Bezoldiging dagelijks bestuur AFM 2010-2015 | 52 |
| Bijlage III – Samenstelling raad van toezicht AFM 2010-2015 | 53 |
| Bijlage IV – Vergoeding raad van toezicht AFM 2010-2015 | 54 |
| Bijlage V – Missie en kernwaarden AFM 2010-2015 | 55 |
| Bijlage VI – Strategische doelen AFM 2010-2015 | 56 |
| Bijlage VII – Proces prioriteiten, thema's en activiteiten | 57 |
| Bijlage VIII – Operationele doelen AFM 2010-2015 | 58 |
| Bijlage IX – Gesprekspartners AFM | 59 |
| Bijlage X – Klankbordgroep | 60 |
| Bijlage XI – Geraadpleegde schriftelijke bronnen | 61 |

Samenvatting

Conclusie

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) functioneerde in de periode 2010-2015 als zelfstandig bestuursorgaan doeltreffend en doelmatig zodat voortzetting van de taakuitoefening door de AFM als zelfstandig bestuursorgaan in de rede ligt.

Achtergrond

De AFM is een zelfstandig bestuursorgaan dat belast is met het gedragstoezicht op de financiële markten. De *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* verplicht ministers elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal te zenden ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van "hun" zelfstandige bestuursorganen. Aan de hand van dit verslag kunnen minister en parlement beoordelen of de taakuitvoering op afstand door de AFM als zelfstandig bestuursorgaan als zodanig nog steeds geëigend is, of dat gekozen zou moeten worden voor privatisering dan wel taakuitoefening door het ministerie. Een minister draagt systeemverantwoordelijkheid voor een zelfstandig bestuursorgaan, voor privatisering draagt hij in beginsel geen verantwoordelijkheid, en voor taakuitvoering binnen een ministerie geldt volledige ministeriële verantwoordelijkheid.

Inleiding

Onderhavig verslag ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan de AFM heeft betrekking op de periode 2010-2015. Met de term "doelmatig" wordt bedoeld dat de prestaties (en, waar meetbaar, de effecten) met de inzet van zo min mogelijk middelen (input) zijn gerealiseerd. De "doeltreffend" ziet op de vraag of de gewenste resultaten zijn bereikt.¹

Voor de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de AFM zijn de zes principes van goed toezicht uit de toezichtvisie "*Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*" als uitgangspunt genomen: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.² Daartoe is aan de hand van een documentenstudie en diverse gesprekken met medewerkers van de AFM, gekeken naar:

- de AFM als organisatie;
- een aantal relevante ontwikkelingen in de periode 2010-2015;
- de wijze waarop de AFM gedurende die periode verantwoording heeft afgelegd over haar toezicht en de resultaten daarvan.

De AFM als organisatie

Om de kosten van haar bedrijfsvoering te verlagen, haar doelmatigheid te verbeteren en haar interne organisatie wendbaarder te maken, heeft de AFM haar interne organisatie in de periode 2010-2015 op onderdelen aangepast. Zo heeft een herinrichting van de toezichtafdelingen plaatsgevonden en is een *chief operations officer* (COO) aangesteld die - onder de verantwoordelijkheid van het bestuur - belast is met de centrale aansturing van de bedrijfsvoering.

De AFM voert haar toezicht onafhankelijk uit op afstand van de minister van Financiën. Na 2010 is zowel de interne governance als de externe governance versterkt. Met de inwerkingtreding van de *Wet versterking governance van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten* is o.a. de wettelijke taak van de raad van toezicht verruimd. Hierdoor ziet deze raad toe op het doelmatig en doeltreffend functioneren van het bestuur en op de uitvoering van het toezicht in algemene zin en de borging van de kwaliteit en effectiviteit van het door het bestuur gevoerde beleid. Ook zijn betrouwbaarheids- en geschiktheidseisen ingevoerd voor leden van het bestuur en de raad van toezicht.

¹ Zie hierover ook "*Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid*", 12 januari 2005, Algemene Rekenkamer.

² *Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15. "Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht"*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De externe governance heeft betrekking op de institutionele relatie tussen de AFM en de minister van Financiën. Deze relatie is nader ingevuld met de visie *Toezicht op Afstand*³ en de bevoegdheid van de minister om nadere, algemene regels te stellen omtrent algemene, overkoepelende toezichtaspecten waar de hoofdstukken 1.2 en 1.3 van de *Wet op het financieel toezicht (Wft)* op zien.

Relevante ontwikkelingen 2010-2015

De AFM heeft er, hoofdzakelijk als gevolg van Europese regelgeving, in de periode 2010-2015 diverse taken bij gekregen. Europese regelgeving heeft er ook toe geleid dat de rol van Europese toezichthouders, met name de *European Securities and Markets Authority (ESMA)*, en Europese netwerken van toezichthouders (waaraan de AFM deelneemt) groter is geworden. In de hoeveelheid en de snelheid van wet- en regelgeving op het terrein van de financiële markten ziet de AFM uitdagingen op het gebied van o.a. bedrijfsvoering en gegevensverwerking.

De relatief grote hoeveelheid Europese regelgeving, de oprichting en verdere uitwerking van het *European System of Financial Supervision (ESFS)* en de komst van de Bankenunie, vragen van de AFM dat zij inspeelt op veranderingen en dat zij ook op Europees niveau actief betrokken is. De AFM is hiertoe voldoende in staat geweest doordat zij in verschillende fasen betrokken was bij de totstandkoming van Europese en nationale regelgeving.

De AFM heeft zich in de periode 2010-2015 o.a. nadrukkelijker dan voorheen ingezet voor het belang van de eindgebruiker (consument en belegger). In dit kader zijn met name haar inspanningen in het kader van het klantbelang noemenswaardig evenals de introductie van de generieke zorgplicht in de Wft.

Andere belangrijke ontwikkelingen uit de periode 2010-2015 zijn de afschaffing van de overheidsbijdrage aan het financieel toezicht als gevolg waarvan de kosten van dit toezicht geheel gedragen worden door de onder toezicht staande entiteiten, en de toegenomen aandacht voor transparantie over toezicht.

Verantwoording

De wetgever heeft in wet- en regelgeving normen vastgelegd die bepaalde maatschappelijke doelen dienen. De AFM houdt toezicht op de naleving van bepaalde wettelijke normen. Zij formuleert aan de hand van de wettelijke normen en haar wettelijke taken en bevoegdheden haar missie. Vanuit die missie komt zij tot strategische doelen die nader worden uitgewerkt in thema's.

Haar missie, strategische doelen en thema's zet de AFM jaarlijks uiteen in haar begroting evenals de benodigde middelen en uit te voeren activiteiten. Na afloop van het boekjaar legt de AFM in haar jaarverslag verantwoording af over de ingezette middelen, de uitgevoerde activiteiten en de resultaten daarvan.

Het is voor de AFM belangrijker geworden om transparant(er) te zijn over haar toezicht, haar doelstelling, activiteiten en de resultaten van haar toezicht. Transparantie over de keuzes die de AFM maakt in haar toezicht, kan onder toezicht staande entiteiten meer duidelijkheid en rechtszekerheid bieden. In de periode na 2010 heeft de AFM hierin belangrijke stappen in de goede richting gezet door in haar begroting en jaarverslag concreter, duidelijker en consistentere dan voorheen in te gaan op deze aspecten. Ook treedt zij daarover in dialoog met haar stakeholders en maakt zij veel van haar onderzoeken openbaar.

³ *Toezicht op afstand; de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) 2011-2016*, februari 2011. Kamerstukken II 2010/11, 32 648, nr. 1.

1. Inleiding

In dit deel wordt ingegaan op de aanleiding, de doelstelling en de totstandkoming van dit verslag. Ook wordt het gehanteerde normenkader geïntroduceerd.

1.1 Aanleiding

Het zelfstandige bestuursorgaan AFM is belast met het gedragstoezicht op de financiële markten. De Wft omschrijft gedragstoezicht als toezicht dat, mede in het belang van de stabiliteit van het financiële stelsel, gericht is op ordelijke en transparante financiëlemarktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten.⁴ Dit toezicht is op afstand geplaatst, hetgeen onder meer betekent dat de AFM niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister van Financiën en de AFM een onafhankelijke toezichthouder is. De verantwoordelijkheid van de minister ziet op het functioneren van het toezichtstelsel als geheel d.w.z. de instelling en inrichting van het toezicht als zodanig en het functioneren van de AFM.

Als zelfstandig bestuursorgaan bevindt de AFM zich dus op afstand van de minister van Financiën en daarmee ook op afstand van het parlement. De *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* bepaalt dat een zelfstandig bestuursorgaan uitsluitend kan worden ingesteld indien er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid, indien er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen, of indien participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.⁵ In het geval van de AFM is de behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid doorslaggevend.

Omdat het van belang is dat op structurele wijze aandacht wordt besteed aan het functioneren van zelfstandige bestuursorganen, schrijft artikel 39, eerste lid, van de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* voor dat de betreffende minister elke vijf jaar een verslag zendt aan beide kamers der Staten-Generaal ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan. Aan de hand van dit verslag dient een beoordeling mogelijk te zijn van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de AFM en daarmee van de wenselijkheid van voortzetting van de publieke taakuitoefening op afstand van de minister in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan.⁶ Onderhavig verslag is dan ook opgesteld op basis van genoemde bepaling uit de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* en heeft betrekking op de periode 2010–2015.

1.2 Voorgaand verslag

In de zomer van 2010 is een soortgelijk verslag opgesteld ten aanzien van de AFM.⁷ De AFM valt sinds 1 januari 2013 onder de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*. Het vorige verslag is op grond van het destijds geldende artikel 1:44, eerste lid, van de Wft opgesteld; het onderhavige verslag is opgesteld op grond van artikel 39, eerste lid, van de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*.

⁴ Artikel 1:25, eerste lid, Wft.

⁵ Artikel 3, eerste lid, *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*. Dit houdt in dat de aanwezigheid van één van deze instellingsmotieven noodzakelijk is doch niet automatisch voldoende motief vormt om een zelfstandig bestuursorgaan in te stellen. De voordelen van vermindering van de ministeriële bevoegdheden moeten opwegen tegen de nadelen van verminderde controle mogelijkheden door de minister (en het parlement). Zie hierover ook *Kamerstukken II 2013/14*, 25 268, nr. 83.

⁶ *Kamerstukken II 2000/01*, 27 426, nr. 3, p. 33.

⁷ *Doelmatigheid en doeltreffendheid AFM; Verslag op basis van artikel 1:44, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht*. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 466, nr. 1.

Het verslag uit 2010 had betrekking op de periode 2005-2009 en betrof een nulmeting. Onderhavig verslag focust op belangwekkende ontwikkelingen en veranderingen die zich in de vijf jaren erna hebben voorgedaan.

1.3 Doelstelling en normenkader

Zoals gezegd, dient aan de hand van dit verslag een beoordeling mogelijk te zijn van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de AFM en daarmee van de wenselijkheid van voortzetting van de publieke taakuitoefening op afstand van de minister in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan.

Met de term "doelmatig" wordt bedoeld dat de prestaties (en, waar meetbaar, de effecten) met de inzet van zo min mogelijk middelen zijn gerealiseerd.⁸ Doelmatigheid is een relatief begrip. De prestaties of effecten zijn meer of minder doelmatig gerealiseerd vergeleken met een soortgelijke organisatie, of ten opzichte van een situatie in het recente verleden. Absolute uitspraken doen over de doelmatigheid is moeilijk. Wel kan worden onderzocht of de AFM ten opzichte van een andere periode (de periode onderzocht in het voorgaand verslag inzake de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de AFM uit 2010⁹) of een andere organisatie doelmatiger is. "Doeltreffend" ziet op de vraag of de gewenste resultaten (prestaties en effecten) zijn bereikt.¹⁰

Voor deze beoordeling worden de zes principes van goed toezicht zoals opgenomen in de toezichtvisie "*Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*" als uitgangspunt genomen.¹¹ Met deze principes wordt tot uitdrukking wordt gebracht dat een goed toezichthouder:

- a. *selectief* is. Met dit principe wordt tot uitdrukking gebracht dat een goed toezichthouder in zijn toezicht keuzes maakt op basis van een afweging van risico's, kosten en baten, en enigszins terughoudend is doordat de eigen verantwoordelijkheid van onder toezicht staande entiteiten wordt erkend. Dit leidt ertoe dat het toezicht intensief is waar nodig en minder intensief waar dat gerechtvaardigd is. Een toezichthouder zet zo zijn beschikbare middelen effectief en efficiënt in.
- b. *slagvaardig* is. Hiermee wordt bedoeld dat een goed toezichthouder passend gebruikmaakt van zijn interventiebevoegdheden en zorgvuldig omgaat met burgers. Om slagvaardig te zijn, dient toezicht zacht te zijn waar het kan en hard te zijn waar het moet.
- c. *samenwerkend* is. Van toezichthouders wordt verwacht dat zij samenwerken. Samenwerking is een belangrijk middel om "overlast" van toezicht bij de onder toezicht staande entiteiten te beperken. Bij de keuze voor samenwerking dienen toezichthouder de belangen van de onder toezicht staande entiteiten mee te wegen evenals de efficiëntie en effectiviteit van het toezicht.
- d. *onafhankelijk* is. Toezicht dient onafhankelijk te worden uitgeoefend. Het principe van onafhankelijk toezicht houdt in dat toezichthouders de drie kernactiviteiten van toezicht (informatie vergaren, oordelen en interveniëren) verrichten zonder ongeoorloofde beïnvloeding door onder toezicht staande entiteiten, beleidsmakers of andere belanghebbenden. De toezichthouder dient daarbij afstand te houden tot de situatie en de belanghebbenden.
- e. *transparant* is. Het principe van transparant toezicht heeft betrekking op het inzichtelijk maken van vijf aspecten van toezicht: nut en noodzaak, de waarborgen voor onafhankelijkheid, de keuzes, de bevindingen en het resultaat van het toezicht.

⁸ Zie hierover ook "*Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid*", 12 januari 2005, Algemene Rekenkamer.

⁹ "*Doelmatigheid en doeltreffendheid AFM; Verslag op basis van artikel 1:44, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht*", p. 35 en 36. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 466, nr. 1.

¹⁰ "*Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid*", 12 januari 2005, Algemene Rekenkamer.

¹¹ *Kamerstukken II 2005/06*, 27 831, nr. 15. "*Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*", Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Toezichthouders dienen duidelijk te maken welke keuzes zij maken in toezichtobjecten, doelen, methoden en inzet van middelen, en zij dienen zich achteraf te verantwoorden over de effectiviteit en doelmatigheid van de gemaakte keuzes. Daarbij dienen de resultaten van het toezicht inzichtelijk te worden gemaakt.

- f. *professioneel* is. Professionalisering van toezicht heeft betrekking op drie niveaus: de individuele toezichthouder, de toezichthoudende organisatie en de beroepsgroep. Toezichthouders dienen integer en flexibel te zijn in hun wijze van toezicht houden.

1.4 Aanpak

Voor de totstandkoming van dit verslag is een documentenstudie uitgevoerd waarbij gebruik is gemaakt van openbare documenten en documenten in het bezit van het ministerie en van door de AFM aangeleverde documentatie. Bijlage XI bevat een overzicht van geraadpleegde documenten. Ook is rekening gehouden met geluiden uit de financiële sector waaronder ook entiteiten waarop de AFM toezicht houdt.

Een externe klankbordgroep heeft bijgedragen aan de gedachtevorming over de inhoud en opzet van dit verslag.¹² Daar het te ver voert om al hetgeen zich ten aanzien van de AFM in de periode 2010-2015 heeft voorgedaan in dit verslag te behandelen, is mede aan de hand van de documentenanalyse en input van de externe klankbordgroep een aantal aandachtspunten geselecteerd. Onderhavig verslag beslaat dan ook niet al hetgeen de AFM in genoemde verslagperiode heeft gedaan ten aanzien van al haar toezichtgebieden. Er heeft om bovengenoemde reden een selectie van onderwerpen plaatsgevonden waaraan in het bijzonder aandacht wordt besteed in dit verslag. De aandachtspunten komen in het derde deel van dit verslag aan bod. Daartoe is mede geput uit gesprekken die zijn gevoerd met medewerkers van de AFM. Deze gesprekken zijn gevoerd met medewerkers van verschillende afdelingen binnen de AFM.¹³ Aan de geformuleerde aandachtspunten is tijdens die gesprekken speciale aandacht geschonken.

De bevindingen die zijn gedaan tijdens de documentenanalyse en de gesprekken met medewerkers van de AFM vormen de basis van dit verslag. In het kader van hoor en wederhoor is de AFM in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van en te reageren op het concept van dit verslag.

1.5 Leeswijzer

In het tweede deel van dit verslag wordt kort ingegaan op de AFM als organisatie. Er wordt o.a. gekeken naar (belangrijke ontwikkelingen m.b.t.) de organen van de AFM en haar verhouding tot het ministerie van Financiën.

Het derde deel van dit verslag gaat nader in op een aantal ontwikkelingen in het toezicht van de AFM dat de periode 2010-2015 heeft gekenmerkt. Hierbij kan gedacht worden aan de wijze waarop het toezicht van de AFM wordt bekostigd en naar de invloed van Europese wet- en regelgeving op de werkzaamheden van de AFM.

Het vierde deel van dit verslag heeft betrekking op de vraag wat het toezicht van de AFM kost en wat het oplevert. Hierbij wordt met name gelet op de wijze waarop de AFM daarover naar buiten toe verantwoording aflegt.

¹² Zie bijlage X.

¹³ Zie bijlage IX.

Het verslag wordt afgesloten met een beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de AFM. Hierbij worden als uitgangspunt genomen de zes principes van goed toezicht zoals opgenomen in de toezichtvisie "*Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*", waarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat een goed toezichthouder selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel is.¹⁴ In het vijfde deel van dit verslag wordt daartoe ingegaan op deze principes. Ten slotte bevat het zesde deel de conclusie bestaande uit de beantwoording van de vraag of de AFM in de periode 2010-2015 doelmatigheid en doeltreffendheid heeft gefunctioneerd om haar taakuitoefening in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan voort te zetten.

¹⁴ *Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15. "Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht", Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*

2. Financieel toezicht: de AFM als organisatie

In dit tweede deel wordt stilgestaan bij de AFM als organisatie. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht geschonken aan een aantal belangrijke ontwikkelingen in de periode 2010-2015.

Financieel toezicht: de AFM als organisatie - Bevindingen

Als onafhankelijke gedragstoezichthouder op de Nederlandse financiële markten heeft de AFM taken op grond van de Wft en een aantal andere wetten. Om de kosten van haar bedrijfsvoering te verlagen, haar doelmatigheid te verbeteren en haar interne organisatie meer wendbaar te maken, heeft de AFM haar interne organisatie in de periode 2010-2015 op onderdelen aangepast.

Als zelfstandig bestuursorgaan is de AFM op afstand van de minister van Financiën geplaatst zodat het van belang is dat de interne governance van de AFM voldoende waarborgen kent. Ook op dat punt hebben zich in de afgelopen jaren veranderingen voorgedaan om de interne governance te versterken. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de instelling en inrichting van het toezicht als zodanig en voor het functioneren van de AFM. In dat kader kent de wet de minister verschillende bevoegdheden toe.

2.1 De AFM in vogelvlucht

De AFM is de onafhankelijke gedragstoezichthouder op de Nederlandse financiële markten. De Wft bepaalt dat de AFM tot taak heeft het gedragstoezicht op de financiële markten uit te oefenen en te beslissen over de toelating van financiële ondernemingen op de financiële markten. Het gedragstoezicht is, mede in het belang van de stabiliteit van het financiële stelsel, gericht op ordelijke en transparante financiëlemarktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten.¹⁵

| | |
|-------------------------|--|
| Statutaire naam | Stichting Autoriteit Financiële Markten |
| Oprichting | 1 maart 2002 |
| Rechtsvorm | Stichting |
| Statutaire zetel | Amsterdam |
| Organen | Bestuur, raad van toezicht |
| Website | www.afm.nl |

Tabel 2.1.a. Algemene gegevens AFM

Deze algemene taakstelling heeft tot gevolg dat de AFM toezicht houdt op zo'n 10.000 financiële ondernemingen en accountantsorganisaties.

| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------|--------|--------|--------|--------|-------|
| 12.000 | 11.200 | 10.900 | 10.500 | 10.200 | 9.900 |

Tabel 2.1.b. Totaal aantal onder toezicht van de AFM staande instellingen¹⁶

De AFM heeft niet alleen taken op grond van de Wft. Zo zijn de AFM ook op grond van onder meer de *Wet toezicht financiële verslaggeving*, de *Pensioenwet*, de *Wet toezicht accountantsorganisaties* en de *Wet handhaving consumentenbescherming* taken opgelegd. Op de uitbreiding van haar taken en de groei van het aantal medewerkers van de AFM, wordt ingegaan in paragraaf 3.1 respectievelijk paragraaf 4.5.

De AFM is een bestuursorgaan met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid; zij is evenals haar voorganger, de Stichting Toezicht Effectenverkeer, een stichting. Zij houdt onafhankelijk toezicht en is niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister van Financiën. Dat houdt in dat de AFM als zelfstandig bestuursorgaan zelfstandig en onafhankelijk oordeelt over individuele gevallen. De minister is niet verantwoordelijk voor die individuele gevalbeoordeling; hij draagt systeemverantwoordelijkheid voor de publieke taakuitoefening door de AFM. De AFM valt sinds 1 januari 2013 onder de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*.

¹⁵ Artikel 1:25 van de Wft.

¹⁶ Het gaat hier om het aantal unieke instellingen. Zie o.a. Jaarverslag AFM 2013, p. 8.

2.2 Aanpassing interne organisatie

De interne organisatie van de AFM bestaat (heel kort samengevat) uit een bestuurlijke laag, een aantal afdelingen dat zich bezighoudt met het toezicht, een aantal toezichtondersteunende afdelingen (bijv. Juridische Zaken), een aantal bedrijfsvoeringsafdelingen en een aantal bijzondere functionarissen zoals de boetefunctionaris en de compliance officers.

De interne organisatie van de AFM is tussen 2010 en 2015 op onderdelen flink aangepast voor wat betreft de toezichtafdelingen en de bestuurlijke laag. Hierna zullen kort de belangrijkste veranderingen in de toezichtafdelingen worden behandeld. In de volgende paragraaf zullen de veranderingen in (een deel van) de bestuurlijke laag aan de orde komen.

In het voorgaand verslag inzake de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de AFM werd onder meer geconcludeerd dat de AFM als gevolg van een in 2008 doorgevoerde structuurwijziging voldoende in staat is om snel in te spelen op veranderende omstandigheden en haar interne organisatie voldoende waarborgen bevat voor slagvaardig toezicht.¹⁷ In de jaren daarna hebben verdere wijzigingen plaatsgevonden.

In 2010 heeft de AFM een aantal initiatieven in gang gezet om de kosten van de bedrijfsvoering te verlagen en de doelmatigheid te verbeteren. Van belang was daarbij dat hiermee weliswaar bezuinigd moest worden maar niet ten koste van de kwaliteit van het toezicht.¹⁸ In 2010/2011 wilde de AFM haar organisatie wendbaarder maken om sneller en effectiever te kunnen inspelen op ontwikkelingen op de financiële markten. In de jaren daarna heeft een herindeling van de toezichtafdelingen plaatsgevonden. Deze afdelingen zijn meer thematisch en projectmatig gaan werken in multidisciplinaire teams en zijn daardoor flexibeler geworden. Daartoe werden zogeheten domeinen opgericht die elk verantwoordelijk waren voor één of meerdere toezichtthema's. Zo kende de AFM in 2015 vijf domeinen:

- Klantbelang Centraal;
- Pensioen & AIFM;
- Kwaliteit Accountantscontrole & Verslaggeving;
- Efficiënte Kapitaalmarkten;
- Marktintegriteit & Handhaving.

Daarnaast bestonden er drie toezichtafdelingen: de afdeling Doorlopend Toezicht, de afdeling Toezicht Service Centrum en de afdeling Risicoanalyse & Projectbureau.

De AFM geeft aan dat het werken in domeinen haar in staat stelde sneller in te spelen op actuele ontwikkelingen en dat het bovendien goed aansloot bij de wijze waarop zij haar prioriteiten vaststelt.¹⁹ In 2015 besloot de AFM vervolg te geven aan de eerder ingezette herinrichting van de toezichtafdelingen; dit proces is door de AFM nader uiteengezet in de Agenda voor de jaren 2016-2018.²⁰ Ook zijn informatiemanagement en automatisering een grote(re) rol gaan spelen in het toezicht van de AFM. De AFM heeft in oktober 2015 een *chief operations officer* (COO) aangesteld die – onder de verantwoordelijkheid van het bestuur – belast is met de centrale aansturing van de bedrijfsvoering van de AFM. Na de constatering van tekortkomingen bij de toetsing door de AFM van de herbeoordeling van rentederivatendossiers door banken heeft de AFM verdere verbeteringen doorgevoerd op het gebied van o.a. kwaliteitbewaking en project governance.²¹

¹⁷ "Doelmatigheid en doeltreffendheid AFM; Verslag op basis van artikel 1:44, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht", p. 38. Kamerstukken II 2009/10, 32 466, nr. 1.

¹⁸ Jaarverslag AFM 2010, p. 72.

¹⁹ In het vierde deel van dit verslag wordt nader ingegaan op de wijze waarop de AFM haar prioriteiten vaststelt.

²⁰ "Toezicht in tijden van verandering; Agenda 2016 – 2018", AFM, januari 2016.

²¹ Kamerstukken II 2015/16, 31 311, nr. 172.

2.3 Versterking interne governance

In deze paragraaf wordt kort stil gestaan bij twee organen van de AFM: het bestuur en de raad van toezicht.

Bestuur

Het dagelijks bestuur van de AFM is in handen van het statutair bestuur, bestaande uit natuurlijke personen die bij koninklijk besluit worden benoemd.²²

Bij de invoering van de Wft in 2007 is het wettelijk minimum aantal bestuurders van de AFM verhoogd van twee naar drie. In de wetsgeschiedenis van de Wft wordt hierover gemeld: *“Ten opzichte van de huidige situatie wordt het minimum aantal bestuursleden uitgebreid van twee naar drie. Die wijziging is gerechtvaardigd, vanwege de uitbreiding van taken van de AFM die in de afgelopen jaren is gerealiseerd.”*²³ Het bestuur mag uit niet meer dan vijf leden bestaan.

Tot medio 2008 bestond de topstructuur van de AFM uit een driehoofdig bestuur, waaraan vier directeuren rapporteerden. Afdelingshoofden rapporteerden op hun beurt aan deze vier directeuren. Medio 2008 is de hiërarchische tussenlaag van directeuren afgeschaft door de portefeuilleverdeling zodanig in te richten dat afdelingshoofden ofwel rechtstreeks rapporteerden aan een bestuurslid ofwel aan een directeur. Het aantal directeuren werd teruggebracht naar twee. Voor de drie bestuurders en twee directeuren tezamen werd de aanduiding “managementgroep” gebruikt. Het grootste bezwaar tegen deze structuur was dat er op deze manier geen sprake was van een eenduidige en transparante rapportering- en verantwoordingstructuur. In 2012 is de topstructuur van de AFM verder verkleind en versimpeld door de directeursfunctie te schrappen en het statutair bestuur uit te breiden met één lid waarbij de voorzitter de doorslaggevende stem heeft bij staking van de stemmen in de bestuursvergadering. Bijlage I bevat een overzicht van de personen die in de periode 2010-2015 onderdeel uitmaakten van het dagelijks bestuur van de AFM.

De relatie tussen de AFM en de minister van Financiën wordt, in verband met het feit dat de AFM haar toezicht onafhankelijk uitoefent en als zelfstandig bestuursorgaan niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister, gekenmerkt als zijnde toezicht op afstand.²⁴ Het is dan ook van belang dat de governance binnen de AFM zelf voldoende gewaarborgd is. Het rapport van de Commissie Scheltema (Commissie DSB Bank) vormde een aanleiding om de interne governance bij zowel de AFM als De Nederlandsche Bank (DNB) te herzien: *“Zoals aangegeven in de aanbiedingsbrief bij het rapport van de Commissie DSB Bank (commissie Scheltema) is het rapport van deze commissie mede aanleiding om de interne governance bij de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandsche Bank (DNB) te herzien.”*²⁵

De voornemens van de minister resulteerden in de *Wet versterking governance van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten* die op 16 februari 2012 in werking trad. Hiermee werd voor het bestuur van de AFM het aantal mogelijke herbenoemingen beperkt tot tweemaal per functie, hetgeen inhoudt dat een bestuurder maximaal twaalf jaar dezelfde functie kan bekleden.²⁶ Voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet, was het aantal herbenoemingen niet bij wet gelimiteerd. Naar voorbeeld van hetgeen voor onder toezicht staande entiteiten reeds gold, werd ook wettelijk vastgelegd dat bestuursleden betrouwbaar alsmede geschikt dienen te zijn voor de uitoefening van hun functie, dat er voor het bestuur als geheel een profielschets dient te zijn en dat er voorafgaand aan de voordracht van een kandidaat-bestuurder een functieprofiel dient te zijn opgesteld door de raad van toezicht.

²² Artikel 1:26 van de Wft.

²³ *Kamerstukken II 2003/04*, 29 708, nr. 3, p. 30.

²⁴ In paragraaf 2.4 zal nader worden ingegaan op de institutionele relatie tussen de AFM en de minister van Financiën.

²⁵ *Kamerstukken II 2010/11*, 32 782, nr. 3, p. 1.

²⁶ Het bestuur van de AFM kent twee functies: bestuurslid en bestuursvoorzitter.

De AFM is verplicht om jaarlijks te rapporteren over de bezoldiging van haar bestuurders en enkele andere functionarissen. Dit doet de AFM in haar jaarverslagen, waarbij tot 2013 de *Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens* (Wopt) als uitgangspunt werd genomen. Per 1 januari 2013 verplicht de *Wet bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector* (WNT) de AFM tot het publiceren van gegevens over de bezoldiging van haar bestuurders en een aantal andere functionarissen. Ook maximeert de WNT, onder toepassing van overgangsrecht, de bezoldiging en de ontslagvergoeding van bepaalde functionarissen. De in bijlage II opgenomen tabel geeft, op basis van gegevens uit de betreffende jaarverslagen, een overzicht van de vergoeding die de leden van het bestuur ontvingen in de periode 2010-2015.

Raad van toezicht

Naast het bestuur kent de AFM nog een orgaan: de raad van toezicht. Dit orgaan is niet belast met het dagelijks bestuur maar met het intern toezicht daarop. Artikel 1:27, eerste lid, van de Wft omschrijft de functie van de raad van toezicht als volgt: *"De raad van toezicht ziet toe op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken en staat het bestuur met raad ter zijde."* Bij de inwerkingtreding van de Wft in 2007 luidde de taak van de raad van toezicht nog anders: *"De raad van toezicht ziet toe op het doelmatig en doeltreffend functioneren van het bestuur, in het bijzonder ten aanzien van het financieel beheer, en staat het bestuur met raad terzijde."*²⁷ De eerder genoemde *Wet versterking governance van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten* leidde er toe dat de wettelijke taak van de raad van toezicht ruimer werd: ook het toezien op de uitvoering van het toezicht in algemene zin en de borging van de kwaliteit en effectiviteit van het door het bestuur gevoerde beleid vallen sindsdien onder de taak van de raad van toezicht. Met deze taakuitbreiding is aansluiting gezocht bij ontwikkelingen op het gebied van governance (m.n. het Burgerlijk Wetboek en de Nederlandse Corporate Governance Code).²⁸ De raad van toezicht (ging en) gaat uitdrukkelijk niet over individuele gevallen. Wel kan hij daarover, in het kader van het algemeen toezicht dat de raad uitoefent, informatie opvragen bij het bestuur voor zover nodig voor de borging van de kwaliteit en effectiviteit van het beleid.²⁹ Overigens werden met de *Wet versterking governance van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten* ook ten aanzien van de raad van toezicht geschiktheids- en betrouwbaarheidseisen alsmede functieprofielen en een profielschets ingevoerd.

De raad van toezicht bestaat uit drie tot vijf natuurlijke personen die door de minister van Financiën zijn benoemd. Bijlage III bevat een overzicht van de personen die in de periode 2010-2015 lid waren van de raad van toezicht van de AFM.

Evenals ten aanzien van het bestuur van de AFM gebeurt, wordt de vergoeding aan leden van de raad van toezicht jaarlijks gepubliceerd in het jaarverslag van de AFM. Daarbij werd tot 2013 de Wopt als uitgangspunt genomen en in de jaren daarna de WNT. De in bijlage IV opgenomen tabel geeft, op basis van gegevens uit de betreffende jaarverslagen, een overzicht van de vergoeding die de leden van de raad van toezicht ontvingen in de periode 2010-2015.

In 2014 bleek dat de raad van toezicht intern relatief veel tijd kwijt was aan discussies over vraagstukken op het terrein van nevenactiviteiten, compliance en integriteit. Op 9 september 2014 heeft de minister van Financiën, mede op verzoek van de raad van toezicht, de heer drs. Van der Steenhoven van ABDTOPConsult gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de regels omtrent compliance, nevenactiviteiten en integriteit die golden voor de raad van toezicht, alsmede naar de naleving van die regels. De onderzoekers kwamen onder andere tot de conclusie dat de interne regels voor leden van de raad van toezicht m.b.t. integriteit en compliance te complex waren waardoor met die regels niet altijd nauwkeurig werd omgegaan. Ook werd geconcludeerd dat de raad van toezicht, als gevolg van het gebrek aan een gezamenlijk wegingskader, relatief veel tijd besteedde aan discussies over nevenactiviteiten van zijn leden. De onderzoekers geven in hun

²⁷ Tweede lid van artikel 1:10 van de Wft (thans artikel 1:27 van de Wft).

²⁸ *Kamerstukken II 2010/11, 32 782, nr. 3, p. 3.*

²⁹ *Kamerstukken II 2010/11, 32 782, nr. 3, p. 10.*

rapport "Raad van Toezicht Autoriteit Financiële Markten; Compliance en integriteit herijkt"³⁰ aan dat er aanpassingen nodig zijn zodat beter gewaarborgd wordt dat de leden van de raad van toezicht de regels m.b.t. compliance, nevenactiviteiten en integriteit kunnen naleven en zich volledig kunnen concentreren op hun toezichthoudende taak. Daarnaast raden de onderzoekers aan de positie van de compliance officer van de AFM te versterken. De onderzoekers doen aanbevelingen die met name zien op de interne governance, de handelingsvrijheid en de samenstelling van de raad van toezicht.³¹

Naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek is het rapport "Raad van Toezicht Autoriteit Financiële Markten (AFM); Compliance en integriteit herijkt" uitgebracht en heeft de AFM in overleg met het ministerie van Financiën onder andere gewerkt aan de totstandkoming van een intern toetsingskader voor de beoordeling van (beoogde) nevenactiviteiten van (beoogd) leden van de raad van toezicht. Daarnaast is binnen de AFM een interne gedragscode geïntroduceerd. Ook zijn de interne regels omtrent financiële privébelangen van (beoogd) leden van de raad van toezicht verduidelijkt en is de positie van de interne compliance officer versterkt: "Ook heeft de AFM haar compliancefunctie aanzienlijk versterkt, zowel wat betreft de organisatorische verankering als wat betreft instrumentaria. Dit komt tot uitdrukking in o.a. het compliance-charter dat dient als fundament voor de compliancefunctie en past bij de maatschappelijke rol en verantwoordelijkheid van de AFM. In dit document over de compliancefunctie zijn onder meer de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden beschreven. De compliancefunctie is ook qua personele bezetting versterkt, en deze versterking zal worden voortgezet met het aantrekken van een afdelingshoofd Compliance & Integriteit. Dit afdelingshoofd zal bovendien rechtstreeks rapporteren aan de voorzitter van het bestuur en de voorzitter van de raad van toezicht. Daarnaast heeft de AFM een gedragscode opgesteld die aansluit op de kernwaarden van de AFM en regels bevat over o.a. integriteit. De AFM implementeert deze gedragscode in haar organisatie."³²

De stappen die zijn gezet naar aanleiding van genoemd rapport nopen deels tot aanpassing van de statuten van de AFM.³³

2.4 Nadere invulling externe governance

Met de "externe governance" wordt bedoeld op het toezicht dat de minister van Financiën houdt op de AFM.³⁴ Dit toezicht wordt getypeerd als "toezicht op afstand", omdat de AFM als zelfstandig bestuursorgaan niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister van Financiën terwijl deze minister wel verantwoordelijk is voor het functioneren van het toezichtstelsel als geheel. Dat wil zeggen: voor de instelling en inrichting van het toezicht als zodanig en het functioneren van de AFM. Deze verantwoordelijkheid wordt ook wel aangeduid als "systeemverantwoordelijkheid".

In het kader van zijn systeemverantwoordelijkheid kan de minister, met inachtneming van toepasselijke geheimhoudingsbepalingen, informatie ontvangen van de AFM, bijvoorbeeld over de wijze waarop de AFM de Wft uitvoert.³⁵ Hier gaat daarbij niet om toezichtvertrouwelijke informatie over individuele onder toezicht staande financiële ondernemingen.

³⁰ "Raad van Toezicht Autoriteit Financiële Markten (AFM); Compliance en integriteit herijkt", ABDTOPConsult, drs. Koos van der Steenhoven, 9 december 2014. *Kamerstukken II 2014/15*, 32 648, nr. 6.

³¹ *Kamerstukken II 2014/15*, 32 648, nrs. 6 - 8.

³² *Kamerstukken II 2015/16*, 32 648, nr. 11.

³³ *Kamerstukken II 2015/16*, 32 648, nr. 11, p. 7.

³⁴ In dit toezicht zijn binnen het ministerie van Financiën, in lijn met de gedachte achter de circulaire "Governance ten aanzien van zbo's", de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol op hoogambtelijk niveau functioneel gescheiden belegd. *Kamerstukken II 2014/15*, 25 268, nr. 113.

³⁵ Zie onder andere artikel 1:42 Wft en artikel 20 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Naast systeemverantwoordelijkheid draagt de minister, daar hij de minister van Financiën is, ook een verantwoordelijkheid ten aanzien van de stabiliteit van het financieel stelsel; de zogeheten stelselverantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid ziet niet zo zeer op de verhouding tussen de minister en de AFM als zelfstandig bestuursorgaan, maar op de minister als "hoeder" van (de stabiliteit van) het financieel stelsel. Met het oog op deze verantwoordelijkheid kan het onder bepaalde bijzondere omstandigheden nodig zijn dat de AFM instellingsspecifieke (en daarmee veelal toezichtvertrouwelijke) informatie met de minister deelt (geheimhouding geldt). Zie ook artikel 1:90, vijfde lid van de Wft. De aard van de informatie en de hoedanigheid van de minister zijn hier anders dan bij informatieverstrekking in het kader van de systeemverantwoordelijkheid.

In het voorgaand verslag inzake de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de AFM werd opgemerkt: "Er moet een systeem van overleg en informatie-uitwisseling zijn op basis waarvan de minister zich er van kan vergewissen dat het toezicht op de financiële markten op doelmatige en doeltreffende wijze wordt uitgevoerd. Een dergelijk systeem kan worden vastgelegd in een zogenaamde toezichtvisie."³⁶

Een dergelijke toezichtvisie op de wijze waarop de minister van Financiën invulling geeft aan zijn systeemverantwoordelijkheid is in 2011 tot stand gekomen en wordt thans geëvalueerd: de visie *Toezicht op Afstand*.³⁷ In deze visie is onder meer de interventiepiramide uiteengezet, bestaande uit drie categorieën bevoegdheden die de minister van Financiën heeft in het kader van het toezicht op de AFM: overreding, zachte wettelijke bevoegdheden en harde wettelijke bevoegdheden.



Figuur 2.4.a. Interventiepiramide

Over de tweede categorie wordt in de visie opgemerkt: "Het middenkader van de interventiepiramide bevat momenteel één wettelijke bevoegdheid. DNB en de AFM kunnen op grond van art 1:28 Wft algemeen verbindende voorschriften (avv's) uitvaardigen indien aan hen ingevolge de Wft daartoe de bevoegdheid wordt toegekend. De minister kan op grond van art 1:29 Wft een ministeriële regeling in de plaats stellen van deze avv's. (...) Het middenkader van de piramide is met één wettelijke bevoegdheid karig ingevuld. Door het ontbreken van meer instrumenten op het middenniveau zijn de mogelijkheden van de minister om in te grijpen de facto beperkt, omdat de minister naast overredingsinstrumenten dan vrijwel alleen kan ingrijpen via zeer ingrijpende instrumenten uit de top van de interventiepiramide (...) De bedoeling is dat de minister van Financiën de bevoegdheid krijgt om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening van de toezichthouders. Een nieuw artikel, overgenomen van artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, zal deze bevoegdheden gaan regelen."³⁸

Dit heeft ertoe geleid dat bij de eerder genoemde *Wet versterking governance van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten* artikel 1:25b Wft werd ingevoerd:

Artikel 1:25b Wet op het financieel toezicht

1. Onze Minister kan beleidsregels vaststellen ten aanzien van de toepassing door de toezichthouders van het bepaalde in de hoofdstukken 1.2 en 1.3.
2. De beleidsregels worden in de *Staatscourant* bekendgemaakt.

Dit artikel biedt de minister de mogelijkheid om nadere, algemene regels te stellen omtrent algemene overkoepelende toezichtaspecten waar de hoofdstukken 1.2 en 1.3 van de Wft op zien,

³⁶ "Doelmatigheid en doeltreffendheid AFM; Verslag op basis van artikel 1:44, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht", p. 41. Kamerstukken II 2009/10, 32 466, nr. 1.

³⁷ "Toezicht op afstand; de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) 2011-2016", februari 2011. Kamerstukken II 2010/11, 32 648, nr. 1.

³⁸ "Toezicht op Afstand; de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) 2011-2016", februari 2011, p. 13 en 14. Kamerstukken II 2010/11, 32 648, nr. 1.

zoals de samenwerking tussen de AFM en DNB.³⁹ De minister heeft van deze bevoegdheid nog geen gebruikgemaakt.

Een bevoegdheid die zich aan de top van de interventiepiramide bevindt, is een ultimatum remedium. Het gaat dan om een harde, wettelijke bevoegdheid van de minister van Financiën, zoals de schorsing of het ontslag van een lid van de raad van toezicht.

Hieronder wordt een samenvattend overzicht gegeven van belangrijke wettelijke bevoegdheden die de minister van Financiën heeft in relatie tot de AFM.

| Onderwerp | Bevoegdheid | Basis |
|---|---|--|
| Governance | | |
| Benoeming bestuurslid | Benoeming bij koninklijk besluit. | Art. 1:26, eerste lid Wft |
| Schorsing / ontslag bestuurslid | Indien bestuurslid niet meer voldoet aan de eisen voor de uitoefening van zijn/haar functie of daarin op ernstige wijze is tekortgeschoten, kan hij/zij door de minister van Financiën worden geschorst of bij koninklijk besluit worden ontslagen. Ontslag kan ook op eigen verzoek plaatsvinden. | Art. 1:26, tweede lid Wft |
| Bezoldiging bestuurslid | De salarissen en de regelingen ten aanzien van pensioen en vergoeding van onkosten van bestuursleden worden vastgesteld door de raad van toezicht en behoeven de instemming van de minister van Financiën. | Art. 1:26, vijfde lid Wft |
| Benoeming lid raad van toezicht | Leden van de raad van toezicht worden door de minister van Financiën benoemd. | Art. 1:27, derde lid Wft |
| Schorsing / ontslag lid raad van toezicht | Leden van de raad van toezicht kunnen door de minister van Financiën worden geschorst en ontslagen wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen. Ontslag kan ook op eigen verzoek plaatsvinden. | Art. 1:27, vierde lid Wft |
| Statutenwijziging | De AFM dient een voorgenomen statutenwijziging ter voorafgaande instemming voor te leggen aan de minister van Financiën. | Art. 1:37 Wft |
| Treffen voorzieningen bij taakverwaarlozing | Indien de AFM haar taak naar het oordeel van de minister van Financiën ernstig verwaarloost, kan deze minister de noodzakelijke voorzieningen treffen. | Art. 23 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen |
| Beleid | | |
| Vaststellen beleidsregels | De minister van Financiën kan beleidsregels vaststellen ten aanzien van de toepassing door de toezichthouders van het bepaalde in de hoofdstukken 1.2 en 1.3 van de Wft. | Art. 1:25b Wft |
| In de plaatsstelling toezichthouderregels | Indien door de AFM vastgestelde algemeen verbindende voorschriften naar het oordeel van de minister van Financiën in strijd zijn met de wet, een verdrag of een bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie, dan wel een onredelijke belasting van de financiële markten tot gevolg hebben, en de AFM de geconstateerde onvolkomenheid na overleg niet heeft weggenomen, heeft de minister van Financiën de bevoegdheid om bij ministeriële regeling regels te stellen onder gelijktijdige intrekking van de door de AFM vastgestelde algemeen verbindende voorschriften. | Art. 1:29 Wft |
| Publicatie informatie over toezicht | Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld m.b.t. door de AFM te publiceren algemene informatie over de wijze van uitoefening van het toezicht op grond van de Wft, met inbegrip van relevante regelgeving. | Art. 1:29a Wft |
| Gegevens en inlichtingen | De minister van Financiën kan bij de AFM gegevens of inlichtingen opvragen die nodig zijn voor de uitoefening van zijn taak dan wel voor een onderzoek naar de toereikendheid van de Wft of de wijze waarop de AFM de Wft uitvoert of heeft uitgevoerd, indien dat ter wille van het toezicht nodig blijkt. | Art. 1:42 Wft, art. 20 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen |
| Begroting en verantwoording | | |
| Goedkeuring jaarrekening | Het besluit tot vaststelling van de jaarrekening behoeft de goedkeuring van de minister van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. | Art. 34 Kaderwet zelfstandige |

³⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32 782, nr. 3, p. 8.

| | | |
|---|--|---|
| | | bestuursorganen jo. artikel 6 Wbft ⁴⁰ |
| Goedkeuring begroting | Het besluit tot vaststelling van de begroting heeft de goedkeuring van de minister van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. | 29 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen jo. artikel 3 Wbft |
| Kostenkader | De minister van Financiën heeft de bevoegdheid tot het formuleren van randvoorwaarden waarbinnen de totale toezichtbegroting dient te worden opgesteld. | Art. 2, vierde lid Wbft |
| Inrichting begroting | Bij ministeriële regeling van de minister van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kunnen regels worden stellen voor de inrichting van de begroting. | Art. 4 Wbft |
| Inrichting jaarverslag | Bij ministeriële regeling van de minister van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kunnen nadere regels worden gesteld voor de inrichting van het jaarverslag van de AFM. | Art. 8, derde lid Wbft |
| Bekostiging | | |
| Vaststellen bandbreedtes en tarieven | Uiterlijk per 1 juni van ieder jaar worden, op voorstel van de toezichthouder, bij ministeriële regeling van minister van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, voor iedere te onderscheiden toezichtcategorie de bandbreedtes en tarieven vastgesteld. | 13, negende lid Wbft |
| Doelmatigheid & doeltreffendheid | | |
| Periodiek verslag | De minister van Financiën zendt elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de AFM. | 39, eerste lid Kaderwet zelfstandige bestuursorganen |

Tabel 2.4.b. Belangrijke bevoegdheden minister van Financiën t.a.v. de AFM

⁴⁰ Wbft staat voor: Wet bekostiging financieel toezicht.

3. Financieel toezicht: kenmerkende ontwikkelingen

In dit deel van het verslag wordt ingezoomd op het toezicht dat de AFM uitoefent. Er wordt stilgestaan bij een aantal ontwikkelingen in dat toezicht dat de periode 2010-2015 heeft gekenmerkt.

Financieel toezicht: kenmerkende ontwikkelingen - Bevindingen

De AFM heeft er, hoofdzakelijk als gevolg van Europese regelgeving, in de periode 2010-2015 diverse taken bij gekregen. Europese regelgeving heeft er ook toe geleid dat de rol van Europese toezichthouders, met name ESMA, en Europese netwerken van toezichthouders (waar de AFM onderdeel van uitmaakt) groter is geworden. Hoewel zij uitdagingen ziet in de hoeveelheid en snelheid van wet- en regelgeving op het terrein van de financiële markten, is de AFM in staat hierop in te spelen.

Met de afschaffing van de overheidsbijdrage aan de bekostiging van het financieel toezicht worden de kosten geheel gedragen door de onder toezicht staande entiteiten, hetgeen er onder meer toe heeft geleid dat deze entiteiten kritischer zijn geworden over de kosten van het toezicht en de AFM een grotere noodzaak voelt zich explicieter te verantwoorden over haar werk.

In de periode 2010-2015 is transparantie over toezicht een belangrijk aandachtspunt geweest. Van de AFM wordt verwacht dat zij transparant is over haar toezicht, hetgeen de AFM zelf ook wil met inachtneming van wettelijke geheimhoudingsbepalingen. Transparantie en vertrouwelijkheid staan soms op gespannen voet met elkaar. Het blijft van belang dat de AFM duidelijkheid biedt over de keuzes die zij maakt in haar toezicht.

De AFM heeft zich in de periode 2010-2015 ingezet voor het belang van de eindgebruiker. Ook is de samenwerking met ESMA en DNB belangrijker geworden voor de AFM. De AFM en DNB hebben met succes gewerkt aan versterking van hun samenwerking. Met de komst van het SSM is er een toezichthouder bijgekomen: de ECB. Om ook de aansluiting daarbij te vergemakkelijken, komt de AFM een MoU overeen met de ECB.

3.1 Taakuitbreiding door Europese regelgeving

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1, draagt de Wft het gedragstoezicht op aan de AFM. De AFM heeft ook taken in het kader van andere wetten, waaronder:

- *Wet toezicht financiële verslaggeving*
- *Wet toezicht accountantsorganisaties*
- *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme*
- *Wet handhaving consumentenbescherming*
- *Pensioenwet*
- *Wet verplichte beroepspensioenregeling*
- *Sanctiewet 1977*
- *Wet giraal effectenverkeer*

In de periode 2010-2015 heeft de AFM er diverse taken bij gekregen. Zo houdt zij sinds 1 juli 2012 op grond van de *Wet financiële markten BES* en de *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES* ook gedragstoezicht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en sinds 1 januari 2013 ook op de kwaliteit van productontwikkelingsprocessen van financiële ondernemingen. Daarnaast kreeg zij er taken bij op het gebied van o.a. *credit rating agencies*,⁴¹ (beheerders van) alternatieve beleggingsinstellingen (AIFM), de *European Market Infrastructure Regulation* (EMIR), afwikkelondernemingen en de veiling van broeikasgasemissierechten.

De taakuitbreiding gedurende genoemde periode is grotendeels ingegeven door Europese regelgeving. Zo is een aantal Europese richtlijnen dat van invloed is op het werk van de AFM geïmplementeerd in Nederlandse wet- en regelgeving, met name in de Wft maar ook in een aantal andere wetten.⁴² Met name op het gebied van kapitaalmarkten komt regelgeving inmiddels bijna

⁴¹ Inmiddels een taak van de *European Securities and Markets Authority* (ESMA). Zie hierover ook paragraaf 3.2.

⁴² In paragraaf 3.2 zal nader worden ingegaan op de invloed van Europese regelgeving op het werk van de AFM.

volledig tot stand op Europees niveau (denk bijvoorbeeld aan: EMIR,⁴³ MiFID en op het gebied van marktmissbruik o.a. de Market Abuse Directive).

Naast richtlijnen hebben ook Europese verordeningen een grote invloed gehad op de taken van de AFM. Verordeningen kunnen vragen in nationale wet- of regelgeving een nationale bevoegde autoriteit aan te wijzen. Daartoe biedt de Wft de mogelijkheid om de AFM bij algemene maatregel van bestuur te belasten met de uitvoering en handhaving van regels die zijn gesteld bij of krachtens een Europese verordening die betrekking heeft op het gedragstoezicht.⁴⁴ Op basis hiervan is de AFM in de periode na 2010 ten aanzien van een aantal verordeningen aangewezen als de bevoegde autoriteit, waaronder:⁴⁵

- Prospectusverordening;⁴⁶
- Verordening grensoverschrijdende betalingen;⁴⁷
- Verordening ratingbureaus;⁴⁸
- Verordening essentiële beleggersinformatie;⁴⁹
- Verordening veiling van broeikasgasemissierechten;⁵⁰
- Verordening short selling en kredietverzuimswaps;⁵¹
- EMIR;
- Verordening Europese durfkapitaalfondsen;⁵²
- Verordening Europese sociaalondernemerschapsfondsen;⁵³
- Verordening centrale effectenbewaarinstanties;⁵⁴
- Verordening Europese langetermijnbeleggingsinstellingen.⁵⁵

Uitvoeringstoets

Wanneer voldoende duidelijk is wat een nieuwe taak behelst, voert de AFM een uitvoeringstoets uit.⁵⁶ Deze toets dient er voornamelijk toe te bezien of de AFM voldoende is toegerust om een bepaalde taak op zich te nemen. Zaken die hierbij aan de orde komen zijn: hoe de nieuwe taak in te bedden in de organisatie van de AFM, de benodigde capaciteit, skills en IT, en de bekostiging. Bij de toebedeling van nieuwe taken worden de uitkomsten van de uitvoeringstoets met het ministerie van Financiën gedeeld.

3.2 Uitdagingen Europese regelgeving

⁴³ Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli inzake otc-derivaten, centrale tegenpartijen en transactieregisters (PbEU 2012, L 201).

⁴⁴ Artikel 1:25, derde lid, van de Wft.

⁴⁵ Besluit uitvoering EU-verordeningen financiële markten.

⁴⁶ Verordening (EG) nr. 809/2004 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 29 april 2004 tot uitvoering van Richtlijn 2003/71/EG van het Europees Parlement en de Raad wat de in het prospectus te verstrekken informatie, de vormgeving van het prospectus, de opnemings van informatie door middel van verwijzing, de publicatie van het prospectus en de verspreiding van advertenties betreft (PbEU 2004 L 149).

⁴⁷ Verordening (EG) nr. 924/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende grensoverschrijdende betalingen in de Gemeenschap en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2560/2001 (PbEU 2009 L 266).

⁴⁸ Verordening (EG) nr. 1060/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 inzake ratingbureaus (PbEU 2009 L 302).

⁴⁹ Verordening (EU) nr. 583/2010 van de Europese Commissie van 1 juli 2010 tot uitvoering van Richtlijn 2009/65/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft essentiële beleggersinformatie en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan als de essentiële beleggersinformatie of het prospectus op een andere duurzame drager dan papier of via een website wordt verstrekt (PbEU 2010 L 176).

⁵⁰ Verordening (EU) nr. 1031/2010 van de Europese Commissie van 12 november 2010 inzake de tijdstippen, het beheer en andere aspecten van de veiling van broeikasgasemissierechten overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (PbEU 2010 L 302).

⁵¹ Verordening (EU) nr. 236/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 betreffende short selling en bepaalde aspecten van kredietverzuimswaps (PbEU 2012 L 86).

⁵² Verordening (EU) nr. 345/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2013 betreffende Europese durfkapitaalfondsen (PbEU 2013, L 115).

⁵³ Verordening (EU) nr. 346/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2013 inzake Europese sociaalondernemerschapsfondsen (PbEU 2013, L 115).

⁵⁴ Verordening (EU) nr. 909/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de verbetering van de effectenafwikkeling in de Europese Unie, betreffende centrale effectenbewaarinstanties en tot wijziging van Richtlijnen 98/26/EG en 2014/65/EU en Verordening (EU) nr. 236/2012 (PbEU 2014, L 257).

⁵⁵ Verordening (EU) nr. 2015/760 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 betreffende Europese langetermijnbeleggingsinstellingen (PbEU 2015, L 123).

⁵⁶ Artikel 6.5 onder a, Statuten AFM.

In paragraaf 3.1 werd al gesproken over de invloed die Europese regelgeving de afgelopen jaren heeft gehad op het werk van de AFM. Niet alleen heeft dit direct invloed gehad op de taken van de AFM en op het nationaal recht, ook is met de oprichting van het *European System of Financial Supervision* (ESFS) het belang van Europese netwerken van toezichthouders voor de AFM groter geworden.

Het ESFS werd naar aanleiding van de financiële crisis opgericht met als doel om onder meer een gemeenschappelijke toezichtcultuur tot stand te brengen en de interne Europese financiële markt te bevorderen. Binnen het ESFS houdt de *European Systemic Risk Board* (ESRB) zich op Europees niveau bezig met het macro-prudentieel toezicht, terwijl de drie *European Supervisory Authorities* (ESAs), de *European Banking Authority* (EBA), de *European Securities and Markets Authority* (ESMA) en de *European Insurance and Occupational Pensions Authority* (EIOPA), zich richten op de micro-prudentiële kant (d.w.z. het toezicht op individuele financiële ondernemingen).

Ook de nationale toezichthouders maken onderdeel uit van het ESFS. De AFM is vertegenwoordigd in de ESMA en in de ESRB. De ESMA is voor haar in het bijzonder van belang, omdat deze zich richt op de effectenmarkten. Niet alleen heeft de ESMA op dit terrein zelf bevoegdheden, ook heeft zij op 1 juli 2011 het toezicht op kredietbeoordelingbureaus vrijwel geheel van de AFM en andere nationale toezichthouders overgenomen en heeft zij door het uitvoeren van technische standaarden en guidelines direct invloed op het werk van de AFM.

Ook de start van de Bankenunie heeft de nodige veranderingen teweeg gebracht en zal dat ook de komende tijd nog doen met de verdere uitwerking van o.a. een gemeenschappelijk depositogarantiestelsel.⁵⁷

De relatief grote hoeveelheid Europese regelgeving, de oprichting en verdere uitwerking van het ESFS en de komst van de Bankenunie, vragen van de AFM dat zij inspeelt op veranderingen en dat zij ook op Europees niveau actief betrokken is. De AFM is hiertoe voldoende in staat geweest doordat zij in verschillende fasen betrokken was bij de totstandkoming van Europese regelgeving. Hetzelfde geldt voor nationale wet- en regelgeving.

Uitdagingen ziet de AFM, voor wat betreft de hoeveelheid en de snelheid van wet- en regelgeving op het terrein van de financiële markten, vooral in de onderstaande vijf aspecten.

Bedrijfsvoering

Zaken als capaciteit en geld zijn voor de AFM bepalende factoren of zij de veranderingen in de regelgeving en op de financiële markten voldoende kan bijbenen. De AFM heeft daartoe in de afgelopen jaren haar bedrijfsvoering aangepast om zodoende beter te kunnen inspelen op veranderende regelgeving en op veranderingen in de markt.⁵⁸ Bij dit laatste kan onder andere gedacht worden aan de opkomst van fintech bedrijven.

Sectorale opzet Europese regelgeving

Een andere uitdaging ziet de AFM in de sectorale opzet van veel Europese regelgeving. In haar wetgevingsbrief uit 2013 bracht de AFM dit reeds onder de aandacht.⁵⁹ De AFM zet zich binnen Europa in voor crosssectorale consistentie in regelgeving om te voorkomen dat er tussen sectoren grote verschillen in regelgeving ontstaan ten aanzien van dezelfde onderwerpen.

Nadruk op prudentieel toezicht

⁵⁷ Zie hierover het verslag over de periode 2010-2015 dat op grond van artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is opgesteld ten aanzien van DNB. *Doelmatigheid en doeltreffendheid DNB; Verslag op basis van artikel 1:44, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht*. Kamerstukken II 2009/10, 32 466, nr. 1.

⁵⁸ Zie ook paragraaf 2.2.

⁵⁹ Kamerstukken II 2012/13, 32 545, nr. 14.

De AFM merkt op dat met name bij de maatregelen die op internationaal niveau zijn getroffen naar aanleiding van de kredietcrisis, de aandacht in het bijzonder uitgaat naar prudentiële aspecten. Als gedragstoezichthouder benadrukt zij op internationaal niveau derhalve het belang van het gedragstoezicht.

Efficiency

Enerzijds verwacht de AFM dat de vergrote invloed van Europese regelgeving en de komst van Europese financiële autoriteiten voor meer eenvormigheid zullen zorgen, meent zij dat deze ontwikkelingen passen binnen de internationaal opererende financiële markten en bovendien helpen de grensoverschrijdende problemen beter aan te pakken. Anderzijds geeft zij aan dat deze ontwikkelingen bij de AFM enige afbreuk doen aan de efficiëntie. Zo wordt van de AFM tegenwoordig meer en meer verwacht dat zij afstemming zoekt met diverse (internationale) partijen. Dit vergt tijd en middelen.

Data

De AFM merkt op dat zij zich met de uitbreiding van haar taken genoodzaakt ziet om te gaan met grote databestanden, bijvoorbeeld in het kader van EMIR, AIFMD en MiFID II. Met name bij het reguleren van kapitaalmarkten komt de nadruk steeds meer te liggen op de beschikbaarheid van markt- en toezichtdata. Doelmatig gebruik van deze data vormt een uitdaging en het is mede daarom de ambitie van de AFM om een datagedreven toezichthouder te worden.⁶⁰

3.3 Afschaffing overheidsbijdrage financieel toezicht

De in de voorgaande paragraaf behandelde taakuitbreiding is ook van invloed geweest op de kosten van het door de AFM uitgeoefende toezicht, net als de intensivering van het toezicht naar aanleiding van de crisis: *“Vanaf 2004 zijn de toezichtkosten fors toegenomen. Een toename die vooral het gevolg is van een uitbreiding van het takenpakket en van de, mede door de crisis, noodzakelijk geachte intensivering van het toezicht. Mede vanwege de Europese regelgeving is het takenpakket van beide toezichthouders nog steeds in ontwikkeling. Hierdoor is ook voor de nabije toekomst een verdere toename van de toezichtkosten te verwachten.”*⁶¹

De overheid droeg bij aan de stijgende kosten van het financieel toezicht, terwijl de financiële sector daar in hoge mate zelf van profiteerde. Dit is mede naar aanleiding van aanbevelingen van de commissie De Wit in het Actieplan financiële sector geïdentificeerd als een actiepunten: *“Het ziet er dan ook naar uit dat de bekostiging van het financieel toezicht voor de rijksoverheid het karakter van een open-einde regeling heeft aangenomen. Dit knelt des te meer nu de rijksoverheid als gevolg van de financiële crisis de rijksbegroting op orde moet zien te krijgen terwijl dezelfde crisis tegelijkertijd de noodzaak van intensivering van het financieel toezicht onderstreept. Dit dwingt tot keuzes waarbij continuering van de huidige open einde financiering binnen de budgettaire randvoorwaarden van de rijksoverheid niet voor de hand ligt. Mede daarom wil ik binnenkort het bedrag van de overheidsbijdrage voor het financieel toezicht vastleggen in de wet, waarbij de hoogte zal aansluiten bij het niveau van de bijdrage voor het uitbreken van de financiële crisis (2007: ongeveer € 40 miljoen).”*⁶²

Invoering Wet bekostiging financieel toezicht

Tot 2013 was het systeem voor de bekostiging van het financieel toezicht neergelegd in verschillende wetten. Om een duidelijke verdeling van de kosten tussen de overheid en de onder toezicht staande financiële ondernemingen te creëren, de fluctuaties in de jaarlijkse heffingen die aan onder toezicht staande entiteiten werden opgelegd te beperken, en de wet- en regelgeving m.b.t. de bekostiging te vereenvoudigen en stroomlijnen, werd gekozen voor een nieuwe

⁶⁰ Zie ook *“Toezicht in tijden van verandering; Agenda 2016 – 2018”*, AFM, januari 2016.

⁶¹ *Kamerstukken I 2011/12, 33 057, B, p. 2.*

⁶² *Kamerstukken II 2010/11, 31 980, nr. 38, p. 4.*

bekostigingssystematiek.⁶³ Met de inwerkingtreding van de *Wet bekostiging financieel toezicht* (Wbft) op 1 januari 2013⁶⁴ werd het bestaande systeem vervangen door een in één wet opgenomen bekostigingssystematiek waarin werd uitgegaan van een forfaitaire bijdrage van de overheid aan de kosten van de toezichthouders en de bijdrage van de onder toezicht staande entiteiten op basis van procentuele aandelen werden toegerekend aan verschillende toezichtcategorieën. Een direct gevolg van deze nieuwe bekostigingssystematiek was dat de overheidsbijdrage lager was dan in voorgaande jaren, en de bijdrage van de onder toezicht staande entiteiten hoger.

Omdat de AFM en DNB voor de vaststelling van hun jaarlijkse begroting ministeriële goedkeuring nodig hebben, leggen zij de begroting voor aan de minister van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.⁶⁵ Bij de beoordeling van de begroting wordt o.a. als uitgangspunt gehanteerd dat de toezichtkosten niet toenemen tenzij daar een duidelijke rechtvaardiging voor is, zoals een uitbreiding van het takenpakket.⁶⁶ In verband hiermee worden sinds 2013 meerjarige kostenkaders overeengekomen met de toezichthouders om enige bestuurlijke rust te creëren.⁶⁷ Kostenkaders worden enkel aangepast voor prijsstijgingen en taakuitbreiding.

Over de invoering van de Wbft in 2013 geeft de AFM aan dat dit heeft geleid tot duidelijkheid omdat de bekostiging van het financieel toezicht in één wet is opgenomen. Tegelijkertijd merkt de AFM op dat zij graag had gezien dat de invoering van de Wbft zou zorgen voor meer stabiliteit in de heffingen aan onder toezicht staande entiteiten. Het kostenkader heeft in de beleving van de AFM in zekere mate wel voor bestuurlijke rust gezorgd.

Afschaffing overheidsbijdrage financieel toezicht

In het regeerakkoord "*Bruggen slaan*" was het voornemen opgenomen de kosten van het financieel toezicht door te belasten aan de financiële sector.⁶⁸ In lijn met dit akkoord werd in 2015 de overheidsbijdrage afgeschaft.⁶⁹

| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------|------|------|------|------|------|
| 34% | 37% | 32% | 24% | 25% | 0% |

Tabel 3.3.a. Aandeel overheidsbijdrage totale baten AFM 2010 - 2015

Als gevolg van de afschaffing van de overheidsbijdrage is de bijdrage van onder toezicht staande entiteiten toegenomen, afhankelijk van de toezichtcategorie waarin men valt. De AFM geeft aan dat de afschaffing van de overheidsbijdrage in 2015 er toe heeft geleid dat onder toezicht staande entiteiten kritischer zijn geworden over de kosten van het toezicht. Dit leidt er toe dat de AFM een grotere noodzaak voelt zich explicieter te verantwoorden over (de resultaten van en de keuzes in) haar werk.

Adviserende panels

Twee maal per jaar treden (representatieve vertegenwoordigingen van) de onder toezicht staande entiteiten met de toezichthouder in overleg over o.a. de kosten van het toezicht.⁷⁰ Ook worden in dit zogeheten adviserende panel de visie, doelen en prestaties van de toezichthouder besproken, evenals andere zaken die verband houden met het toezicht en de kosten daarvan. De verslagen

⁶³ Kamerstukken II 2011/12, 33 057, nr. 3, p. 1.

⁶⁴ Stb. 2012, 263.

⁶⁵ Artikel 1:30 van de Wft jo. artikel 26 en artikel 29 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

⁶⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 057, nr. 3, p. 12.

⁶⁷ Het meest recente kostenkader heeft betrekking op 2017 – 2020. Kamerstukken II 2015/16, 33 957, nr. 24.

⁶⁸ "*Bruggen slaan; regeerakkoord VVD – PvdA*", 29 oktober 2012.

⁶⁹ Wijziging van de Wet bekostiging financieel toezicht in verband met de afschaffing van de overheidsbijdrage, de invoering van Europees banktoezicht en de bestemming van door de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank opgelegde dwangsommen en boetes. De afschaffing van de overheidsbijdrage geldt niet ten aanzien van het toezicht dat de AFM uitoefent op de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba); de overheid vergoedt de kosten voor zover de marktbijsdrage niet toereikend is.

⁷⁰ Zie ook artikel 9 Wbft.

van deze overleggen zijn openbaar.⁷¹ Aan het adviserende panel van de AFM nemen, behalve brancheorganisaties van onder toezicht staande entiteiten en accountantsorganisaties, ook de Consumentenbond, de Vereniging Eigen Huis en de Vereniging van Effectenbezitters deel. Blijkens de verslagen van het adviserende panel zijn twee van de terugkerende onderwerpen de verantwoording en de effectmeting oftewel: wat heeft de AFM gedaan en waar heeft dit toe geleid? Op deze onderwerpen zal in het vierde deel van dit verslag nader worden ingegaan.

De ervaringen van de AFM met deze adviserende panels zijn positief te noemen. De AFM merkt op dat de panelleden kritisch zijn en kwalitatief goed toezicht van groot belang vinden.

3.4 Transparanter toezicht

Een onderwerp dat de afgelopen jaren veel in de belangstelling heeft gestaan, en nog staat, is "transparantie". Zo beval de Commissie De Wit de toezichthouders in 2010 meer openheid en transparantie aan: *"De commissie is van mening dat meer transparantie bij de uitoefening van het financiële toezicht in Nederland wenselijk is. De commissie beveelt aan dat de toezichthouders DNB en AFM meer openheid en transparantie betrachten in de uitvoering van hun toezicht in de richting van instellingen, overheid en publiek."*⁷² Transparantie is een ruim begrip; het kent verschillende vormen en verschillende doeleinden. Het heeft in de context van markttoezichthouders betrekking op transparantie over zowel het proces van toezicht houden als op het resultaat van toezicht houden.⁷³ Een goede toezichthouder legt immers uit waarom hij toezicht houdt, maakt zijn keuzes in het toezicht inzichtelijk, maakt zijn bevindingen zoveel als mogelijk openbaar en legt verantwoording af over zijn keuzes en resultaten.⁷⁴ De AFM voelt vanuit de samenleving (met name vanuit de onder toezicht staande entiteiten en Kamerleden) de roep om transparanter te zijn over haar toezicht, en geeft aan hier zelf ook behoefte aan te hebben. Die behoefte wordt onder meer gevoed door het idee dat meer transparantie over haar werk ertoe zal leiden dat onder toezicht staande entiteiten meer begrip zullen hebben voor het werk van de AFM en daar beter op zullen kunnen anticiperen. Ook geeft zij aan dat transparantie een instrumentele functie heeft in het kader van het vergroten van haar effectiviteit.

Omdat op de financiële toezichthouders een wettelijke geheimhoudingsplicht rust, is het openbaren van resultaten in de vorm van oordelen over individuele onder toezicht staande entiteiten geen vanzelfsprekendheid. In het spanningsveld tussen transparantie en toezichtvertrouwelijkheid komen grote belangen als rechtsbescherming, (potentiële) reputatieschade, proportionaliteit en andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur om de hoek kijken. In deze paragraaf wordt gekeken naar een aantal zaken waarin het onderwerp "transparantie" de afgelopen jaren een grote rol heeft gespeeld.

Wetgevingsbrief

Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Scheltema wordt de AFM en DNB jaarlijks de mogelijkheid geboden te rapporteren over eventuele knelpunten in de uitvoering van wet- en regelgeving: *"Om de transparantie van het wetgevingsproces te vergroten en het risico dat hiaten in toezichtwetgeving onopgemerkt blijven, te verkleinen, heb ik de toezichthouders gevraagd mij jaarlijks te rapporteren over geconstateerde knelpunten in de toezichtregelgeving. Mede op basis van die rapportages zal ik mijn voornemens ten aanzien van wet- en regelgeving bepalen."*⁷⁵ Dit rapporteren doet elke toezichthouder door middel van een brief aan de minister van Financiën waarin zij zaken opneemt waarvan zij graag zou zien dat deze in wet- en regelgeving worden

⁷¹ De verslagen van de adviserende panels van de AFM zijn te raadplegen via: <https://www.afm.nl/nl-nl/over-afm/organisatie/ext-stakeholders>.

⁷² Rapport "Verloren krediet", Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel. *Kamerstukken II* 2009/10, 31 980, nrs. 3 en 4, p. 22.

⁷³ Zoals ook terugkomt in de visie van het Markttoezichthoudersberaad waarvan zowel de AFM als DNB deel uitmaakt. "Criteria voor goed toezicht; Visie Markttoezichthoudersberaad", 11 februari 2014.

⁷⁴ "Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht". *Kamerstukken II* 2005/06, 27 831, nr. 15. Zie ook "Objectives and Principles of Securities Regulation", International Organization of Securities Commissions, 2010.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 432, nr. 1.

opgepakt. Eén van de terugkerende onderwerpen in deze brieven, is overigens het onderwerp “transparantie”. Al in haar eerste wetgevingsbrief uit 2010 gaf de AFM aan binnen de wettelijke kaders zoveel mogelijk openheid te willen bieden en daartoe de grenzen van de wettelijke geheimhoudingsbepaling te willen oprekken: *“De AFM tracht binnen de wettelijke kaders zoveel mogelijk openheid te bieden. De Commissie De Wit heeft aanbevolen om de grenzen van de wettelijke geheimhoudingsbepaling op te rekken. De AFM wil graag meer ruimte om transparant te kunnen zijn en wil graag de mogelijkheden hiertoe verkennen. (...) Naast het oprekken van de grenzen van de geheimhoudingsplicht zou ook een verduidelijking al veel kunnen helpen, (...)”*⁷⁶ Mede naar aanleiding van door de AFM en DNB in wetgevingsbrieven geuite wetgevingswensen, is het ontwerpvoorstel *Wet transparant toezicht financiële markten* tot stand gekomen, waarmee de mogelijkheden voor de AFM en DNB om transparanter te zijn over hun toezicht worden vergroot.⁷⁷

Guidance

Eén van de gebieden waarop de AFM in het licht van transparantie richting de sector de afgelopen jaren actie heeft ondernomen, betreft de verschillende typen leidraden, rapporten, interpretaties, et cetera die de AFM op haar website publiceert om de sector handvatten te bieden in de naleving van open normen. Zij constateerde dat er in de sector enige verwarring bestond over de juridische status van deze documenten. Het was niet altijd voldoende duidelijk of hetgeen in deze documenten staat bindend is en dus in welke mate men rechtsbescherming genoot. Dit werd al aangestipt in het vorige verslag inzake de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de AFM: *“Een van de kernwaarden van de AFM is het zijn van oriëntatiepunt. Het geven van guidance, namelijk uitleg over de toepassing van regelgeving, is een van de manieren waarop de AFM daar invulling aan geeft. Guidance wordt in een behoorlijk aantal vormen verstrekt zoals richtsnoeren, leidraden, nieuwsbrieven, speeches, etc. (...) Wij bevelen de AFM in dit verband voort aan duidelijker te zijn in de verschillen tussen de verschillende typen guidance en de status daarvan.”*⁷⁸

In de verslagperiode heeft de AFM het aantal typen documenten waarmee zij guidance geeft, beperkt. Zij heeft dit soort documenten beperkt tot: interpretaties van de AFM, guidelines van de ESAs, leidraden van de AFM en beleidsregels van de AFM. Daarbij hanteert de AFM als uitgangspunt dat men: (a) in verband met het principle based karakter van open normen zo terughoudend mogelijk is met het vaststellen van dergelijk documenten, (b) in verband met de duidelijkheid omtrent de rechtsbescherming, de voorkeur heeft voor beleidsregels, en (c) dergelijke documenten vooraf consulteert. Ook is de website van de AFM duidelijker geworden.⁷⁹

Ten aanzien van zaken waarover de AFM frequent vragen krijgt, probeert zij waar mogelijk proactief transparant te zijn. Dit doet zij bijvoorbeeld door proactief informatie (zoals Q&As en FAQs) op haar website te plaatsen over nieuwe (Europese) regelgeving.

Toezichtinstrumenten en bestuurderstoetsingen

Andere gebieden waarop het onderwerp “transparantie” een belangrijke rol heeft gespeeld, zijn de bestuurderstoetsingen en de inzet van toezichtinstrumenten. In de literatuur en ook in de evaluatie van de in artikel 4:24a Wft opgenomen algemene zorgplicht (zie paragraaf 3.5)⁸⁰ is enige kritiek geuit over de mate van rechtsbescherming tegen de publicatie van opgelegde boetes, de (her)toetsing van beleidsbepalers op geschiktheid en betrouwbaarheid, het hanteren van informele toezichtinstrumenten en bij het instellen van bezwaar en beroep tegen een besluit van de AFM.⁸¹

⁷⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 545, nr. 1.

⁷⁷ <https://www.internetconsultatie.nl/transparantiewet>

⁷⁸ “Doelmatigheid en doeltreffendheid AFM; Verslag op basis van artikel 1:44, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht”, p. 36 en 37. Kamerstukken II 2009/10, 32 466, nr. 1.

⁷⁹ <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/beleidsuitingen-wet>

⁸⁰ Kamerstukken II 2016/17, 32 545, nr. 59, p. 5.

⁸¹ Zie o.a. G.P. Roth en M.R. Hoseman, “De vroegtijdige publicatie van boetes door de AFM en DNB”, Tijdschrift voor Compliance, november 2015, p. 232 – 239, M.B.J. van Rijn, “Symposiumverslag Rechtsbescherming in de financiële sector”, Tijdschrift voor Financieel Recht 2015 nr. 3, p. 84 -90, en G.P. Roth, “Rechtsbescherming tegen handelingen van DNB en de AFM”, Ondernemingsrecht 2016/48.

Deze kritische geluiden zijn niet ongehoord gebleven. Waar het de toetsing van beleidsbepalers betreft, onderstrepen de AFM en DNB de toegevoegde waarde van deze toetsingen terwijl zij zich realiseren dat er op het punt van o.a. de rechtsbescherming kritiek bestaat.⁸² De toezichthouders hebben (de opzet van en de werkwijze bij) de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsingen van bestuurders en commissarissen daarom laten onderzoeken door een onafhankelijke externe commissie onder leiding van professor Ottow. Deze commissie concludeert dat met de opzet en werkwijze van het toetsingsproces adequaat invulling wordt gegeven aan de wettelijke verplichting daartoe maar dat dit proces op onderdelen beter kan. Een belangrijke aanbeveling ter verbetering van het toetsingsproces ziet op transparantie: *"De Commissie beveelt aan tijdens het proces volledige duidelijkheid te geven over het toetsingsproces (...) Tevens verdient het aanbeveling de transparantie ook voorafgaand aan het feitelijke toetsingsproces te vergroten. Hierbij refereren wij aan heldere informatie over wat de kandidaat kan verwachten."*⁸³ In een gezamenlijke reactie op het rapport van de Commissie Ottow geven DNB en de AFM aan stappen te zullen ondernemen om de transparantie rondom het toetsingsproces te vergroten: *"DNB en de AFM zullen opvolging geven aan de bevindingen van de commissie om de transparantie verder te vergroten en het toetsingsproces nog inzichtelijker te maken. (...) DNB en de AFM zullen de informatievoorziening over het toetsingsproces uitbreiden en toegankelijker en gestructureerder presenteren, zowel op de websites van DNB en de AFM als richting de kandidaat en de instelling gedurende het proces."*⁸⁴

De AFM heeft verschillende toezichtinstrumenten tot haar beschikking: van zachte, informele instrumenten zoals het voeren van een normoverdragend gesprek tot harde, formele instrumenten zoals het intrekken van een vergunning. Bij de keuze voor de inzet van een bepaald toezichtinstrument staat het bevorderen van normconform gedrag centraal, en is de wijze waarop dit instrument wordt ingezet afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Dit is de kern van haar handhavingsbeleid.⁸⁵ Van de AFM wordt immers gevergd dat zij op een passende en effectieve wijze gebruikmaakt van haar toezichtinstrumenten. Overigens is de AFM, ongeacht het type toezichtinstrument dat zij inzet, gehouden aan toepasselijke wet- en regelgeving en in het bijzonder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De AFM voelt vanuit de samenleving de roep om meer formele maatregelen en strengere straffen op te leggen, waarbij zij benadrukt dat zij bij het opleggen van een maatregel mede beziet of daarmee op een effectieve en efficiënte wijze het gewenste doel wordt bereikt. Het opleggen van een maatregel is geen doel op zich. Zij bestrijdt het beeld dat een toezichthouder die enkel formele straffen oplegt effectiever is. In sommige gevallen is het treffen van een formele maatregel passender dan in andere gevallen. Wanneer bijvoorbeeld gedacht wordt aan de schending van informatieverplichtingen op de website van een kredietaanbieder, dan is het vaak efficiënter en effectiever om de betreffende kredietaanbieder te bellen of e-mailen met het dringende verzoek de website normconform te maken dan het opleggen van bijvoorbeeld een boete. Dat is weliswaar een informele maatregel, maar levert snel het gewenste resultaat op: de kredietaanbieder wijzigt haar website, de consument wordt beschermd en het kost de toezichthouder relatief weinig middelen om dit gewenste resultaat te bereiken. Wanneer dit wordt afgezet tegen het traject van een formele maatregel, dan is een informele maatregel in dergelijke gevallen passend, proportioneel efficiënt en effectief. Mocht de betreffende financiële onderneming dit anders zien en het informele verzoek van de AFM naast zich neerleggen, dan kan de AFM alsnog overgaan tot het opleggen van een formele maatregel. Conform de escalatieladder die is ingebakken in het handhavingsbeleid van de AFM, worden informele maatregelen waar mogelijk en passend ingezet voordat (zo nodig alsnog) wordt overgegaan tot formele maatregelen. In die zin zijn informele maatregelen vaak een voorbode voor het opleggen formele maatregelen en bieden deze de betreffende onder toezicht staande entiteit de mogelijkheid over te gaan tot normconform handelen zonder dat haar een

⁸² Kamerstukken II 2014/15, 32 648, nr. 9.

⁸³ "Rapportage Externe evaluatie toetsingsproces AFM en DNB door de commissie-Ottow in opdracht van Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank", 30 november 2016, p. 104 en 105. Kamerstukken II 2015/16, 32 648, nr. 14.

⁸⁴ Brief van DNB en de AFM aan de ministerie van Financiën met een gezamenlijke reactie op het rapport van de Commissie Ottow, 8 december 2016, p. 3 en 4. Kamerstukken II 2015/16, 32 648, nr. 14.

⁸⁵ Stcrt. 2008, 132.

formele maatregel is opgelegd. Transparantie over de keuzes die de toezichthouder maakt in zijn toezicht, kan onder toezicht staande entiteiten op dit punt meer duidelijkheid en rechtszekerheid bieden.

3.5 Toegenomen aandacht voor eindgebruiker

De afgelopen jaren heeft de AFM meer aandacht besteed aan de bescherming van de eindgebruiker: de consument en belegger. Zij heeft zich bewust actief ingezet voor de bescherming van de consument op het gebied van financiële producten en diensten. Deze inzet verklaart zij deels vanuit de wetenschap dat in de jaren daarvoor veelvuldig is gebleken dat (veelal ingewikkelde) financiële producten werden verkocht aan personen voor wie deze niet passend waren.

Op bepaalde terreinen van consumentenbescherming werkt de AFM samen met de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De AFM heeft net als de ACM bevoegdheden op grond van de *Wet handhaving consumenten bescherming*. Ten behoeve van de uitvoering van hun wettelijke taken zijn de ACM en de AFM een samenwerkingprotocol overeengekomen waarin algemene uitgangspunten voor samenwerking alsmede afspraken over informatie-uitwisseling zijn neergelegd.⁸⁶

Redenerend vanuit het uitgangspunt dat er informatiescheefheid bestaat tussen financiële ondernemingen en consumenten, heeft de inzet van de AFM zich deels gefocust op de informatie die financiële ondernemingen hun (potentiële) klanten verschaffen over hun producten en diensten. Hierbij kan gedacht worden aan offertes, reclame-uitingen op websites en televisie, financiële bijsluiters, brochures, voorwaarden, et cetera. Wanneer deze informatie onduidelijk, incorrecte en/of misleidend is, wordt de consument niet of onvoldoende in staat gesteld een weloverwogen keuze te maken ten aanzien van een financieel product of dienst en wordt de informatiescheefheid vergroot.

Ook heeft de AFM in de afgelopen jaren actiever dan voorheen getracht de consument zelf te bereiken. Dit heeft zij onder meer gedaan door middel van de AFM Consumentenmonitor waarmee representatieve doelgroepen halfjaarlijks worden bevraagd over voor de AFM en haar toezicht relevante onderwerpen. Hiermee krijgt de AFM antwoord op vragen als: wat zijn potentiële risico's, hoe gedraagt de consument zich op een deelmarkt en welke (markt)trends zien we, welke ervaringen heeft de consument met bijvoorbeeld het afsluiten van een hypotheek, hoe kostenbewust is de consument, hoe staat het met het vertrouwen in (spelers op) de financiële markten en hoe staat het met het vertrouwen in de AFM zelf.

Een andere manier voor de AFM om een direct beeld te krijgen van (het gedrag van) de consument is het AFM Consument&Panel.⁸⁷ Hoewel hierbij niet met een representatieve groep wordt gewerkt, biedt het AFM Consument&Panel de AFM de mogelijkheid om snel feedback te krijgen van bijna 2.000 consumenten over voor de AFM relevante onderwerpen. Ook helpt het panel de AFM in haar eigen informatievoorziening richting te consument doordat uit het panel bijvoorbeeld naar voren komt tegen welke obstakels consumenten aanlopen wanneer zij een financiële dienst of financieel product (willen) afnemen.⁸⁸ Daarnaast bieden ook de eerder genoemde adviserende panels van vertegenwoordigende organisaties de AFM voeling met de markt.⁸⁹

⁸⁶ *Stcrt.* 2014 nr. 14473.

⁸⁷ www.afmconsumentenpanel.nl

⁸⁸ De AFM communiceert direct met de consument via o.a. de consumentenversie van haar eigen website: <https://www.afm.nl/nl-consumenten>

⁸⁹ Evenals de Commissie Financiële verslaggeving & Accountancy en de Commissie Kapitaalmarkt. De Commissie Financiële verslaggeving & Accountancy biedt de AFM nuttige inzichten van externe deskundigen over (het toezicht op) financiële verslaggeving en accountancy, terwijl de externe leden van de Commissie Kapitaalmarkt haar adviseren over o.a. financiële verslaggeving, het voorkomen van marktmisbruik en het toezicht op accountantsorganisaties.

Gedragwetenschappen

Kennis uit de gedragwetenschappen heeft een prominenter rol gekregen in het toezicht van de AFM. Als gedragstoezichthouder weet zij hieruit voor haar toezicht nuttige inzichten te verkrijgen. Eén van de belangrijkste inzichten uit de afgelopen jaren is de wetenschap dat de eindgebruiker niet altijd (uitsluitend) rationeel handelt. Deze wetenschap heeft direct invloed op zaken als informatieverstopping aan de eindgebruiker. Om consumentengedrag beter te begrijpen en in beeld te krijgen, heeft de AFM rond 2013 een team opgericht dat zich hier in het bijzonder mee bezighoudt. Ook publiceert zij regelmatig onderzoeken over consumentengedrag op de financiële markten.⁹⁰

De inzet van de AFM op het terrein van de consumentenbescherming heeft zich de afgelopen jaren mede geuit in de onderstaande ontwikkelingen.

Klantbelang centraal

In 2010 is de AFM gestart met het thematisch toezicht. Al in 2009 gaf de AFM aan dat de financiële sector werk moet maken van het klantbelang: *"Het centraal stellen van klanten blijkt voor financiële ondernemingen echter een weerbarstig proces. Handelen in het belang van de klant betekent dat aanbieders alleen producten ontwikkelen en verkopen die toegevoegde waarde bieden voor de doelgroepen waar ze voor bedacht zijn. Bovendien moeten financiële ondernemingen op een eenvoudige, begrijpelijk en heldere manier over deze producten communiceren. Het betekent ook dat de adviseurs over de juiste informatie en ondersteuning beschikken om goed over de producten te kunnen adviseren en dat zij actief gestuurd worden op hoogwaardige kwaliteit van advisering. De AFM vindt het belangrijk dat de consument de mogelijkheid heeft om kwalitatief goede producten aan te schaffen. Producten van onvoldoende kwaliteit horen niet thuis in de financiële markt. Daarnaast moet de consument over duidelijke informatie beschikken en goed advies krijgen om uiteindelijk het product te kiezen dat past bij zijn behoeftes en zijn risicoprofiel."*⁹¹ Het thema "Productaanbieders stellen het klantbelang centraal" is al sinds 2010 een belangrijk thema in het toezicht van de AFM. Met dit thema wil de AFM onder andere een cultuurverandering bereiken waardoor productaanbieders het centraal stellen van het klantbelang als het ware internaliseren. Dit moet zich uiten in kwalitatief betere producten en diensten.

In het kader van dit thema heeft de AFM in 2010 het Klantbelang Dashboard ontwikkeld waarmee aan de hand van een aantal indicatoren de mate van het centraal stellen van het klantbelang zichtbaar wordt gemaakt (uitgedrukt in scores van 1 t/m 5). Dit dashboard wordt jaarlijks geactualiseerd en geeft een beeld van de mate waarin financiële ondernemingen (op papier en in de praktijk) het klantbelang centraal stellen in hun producten en dienstverlening. Het Klantbelang Dashboard is hoofdzakelijk doch niet uitsluitend gericht op grote aanbieders (grote banken en verzekeraars) en kent verschillende onderdelen (o.a. sparen, consumptief krediet en hypotheekadvies- en beheer). Sinds de introductie van dit dashboard is het algemene beeld dat de scores aanvankelijk beter werden en later stabiliseerden.

De AFM benadrukt dat het dashboard slecht scorende financiële ondernemingen stimuleert het klantbelang centraal te stellen om het contrast met de goed scorende financiële ondernemingen te verkleinen. Verzekeraars zijn mede naar aanleiding van de komst van het Klantbelang Dashboard met een keurmerk gekomen: het Keurmerk Klantgericht Verzekeren⁹² waarmee gekeken wordt naar de kwaliteit van dienstverlening en klantgerichtheid van verzekeraars en gevolmachtigden die namens de verzekeraars verzekeringen afsluiten. Zodoende heeft het dashboard ook een zelfregulerend effect gehad. Daarnaast geven de uitkomsten van het Klantbelang Dashboard de AFM enige feedback over haar eigen effectiviteit: hebben de inspanningen om financiële ondernemingen het klantbelang centraal te laten stellen, effect gehad?

⁹⁰ <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/consumentengedrag-publicaties>

⁹¹ Jaarverslag AFM 2009, p. 35.

⁹² <http://www.keurmerkverzekeraars.nl/>

Pensioeninformatie

Ook het vergroten van transparantie omtrent de risico's en hoogte van pensioenen heeft in de periode 2010–2015 blijvend aandacht gekregen van de AFM. Het is gedurende die periode een constant thema geweest waarbij het doel dat de AFM voor ogen heeft er uit bestaat deelnemers in staat te stellen een afgewogen keuze te maken over hun pensioen. Dat vereist dat zij hierover informatie ontvangen die hen overzicht en inzicht biedt en waar nodig aanzet tot actie.

Met de (gefaseerde) inwerkingtreding van de *Wet pensioencommunicatie*, die mede beoogt informatie over (de kosten van) pensioenen duidelijker, evenwichtiger, passender en beter beschikbaar te maken en het perspectief van de deelnemer centraal te stellen,⁹³ zijn belangrijke stappen in de goede richting gezet.

Vakbekwaamheid adviseurs

Om consumenten goed te kunnen informeren, is onder meer vereist dat de financiële dienstverleners voldoende weten over financiële producten en diensten. De AFM heeft met het thema "*Kwaliteit van financiële dienstverlening wordt beter*" in de periode 2010–2015 onder andere ingezet op verbetering van de vakbekwaamheid van financiële adviseurs en op de werking van het provisieverbod.

In 2011 is het vakbekwaamheidsbouwwerk zoals dat bij de inwerkingtreding van de Wft in 2007 werd ingevoerd, geëvalueerd. Uit deze evaluatie bleek:

"Uit diverse onderzoeken blijkt dat de kwaliteit van financiële advisering nog te vaak te wensen overlaat. Er zijn verschillende aanwijzingen - vanuit de sector en toezichthouders - dat dit mede te maken heeft met de vakbekwaamheid van adviseurs. Die is niet over de hele linie slecht - er zijn veel goede voorbeelden - maar toch nog te vaak van onvoldoende niveau. Dat lijkt deels terug te voeren op een aantal oorzaken:

- *De duidelijkheid en herkenbaarheid van de vakbekwaamheid kan ten opzichte van het huidige model, waarin met name bij grotere organisaties niet iedere adviseur over vakbekwaamheidsdiploma's hoeft te beschikken, worden verbeterd.*
- *Er is op dit moment geen gelijk speelveld tussen kleinere en grotere organisaties.*
- *De modules voor de opleidingen en de permanente educatie beperken zich tot kennis en zijn in sommige gevallen van te laag niveau. De modules missen elementen als adviesvaardigheden en professioneel gedrag. De indeling zou beter kunnen aansluiten bij de behoeften van de klant, bijvoorbeeld door meer integraal naar de alternatieven bij vermogensopbouw te kijken in plaats vanuit productsilo's.*
- *De kwaliteit van de examens kan onvoldoende geborgd worden, mede doordat het toezicht in het huidige model tijdrovend en kostbaar is.*
- *Huidige keurmerken en registers vervullen een nuttige rol, maar zijn (nog) niet zichtbaar in één geïntegreerd register waarin ook de wettelijke diploma's van adviseurs zijn opgenomen. Dit zou de inzichtelijkheid voor de consument en het toezicht vergroten.*

Verbetering van de vakbekwaamheid en een betere borging ervan zou zich kunnen concentreren op een aantal specifieke maatregelen gericht op deze constatering."⁹⁴

De vakbekwaamheidseisen zijn verder aangescherpt en dit heeft zijn vruchten afgeworpen. Sinds 2015 beschikt de overgrote meerderheid van de financiële adviseur over de juiste diploma's om consumenten te adviseren.⁹⁵

Productontwikkelingsproces

De AFM ziet sinds 2013 toe op de naleving van verplichtingen ten aanzien van het productontwikkelingsproces van financiële ondernemingen. Deze ondernemingen dienen een proces

⁹³ Kamerstukken II 2013/14, 34 008, nr. 3.

⁹⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 545, nr. 3.

⁹⁵ Jaarverslag AFM 2015, p. 34 e.v.

(in de vorm van procedures en maatregelen) te hebben dat er op gericht is bij het ontwikkelen van financiële producten rekening te houden met belangen van de consument, cliënt of begunstigde.

De AFM ziet er onder meer op toe dat een dergelijk proces aanwezig is en ook gehanteerd wordt. Het achterliggend doel is het voorkomen van massaschade voor de consument en de maatschappij als gevolg van slechte financiële producten.⁹⁶

Generieke zorgplicht

Met de *Wijzigingswet financiële markten 2014* is de generieke zorgplicht in de wet neergelegd:

Artikel 4:24a Wet op het financieel toezicht

1. Een financiële dienstverlener neemt op zorgvuldige wijze de gerechtvaardigde belangen van de consument of begunstigde in acht.
2. Een financiële dienstverlener die adviseert, handelt in het belang van de consument of begunstigde.
3. De Autoriteit Financiële Markten geeft met betrekking tot het eerste en tweede lid slechts toepassing aan artikel 1:75 bij evidente misstanden die het vertrouwen in de financiële dienstverlener of in de financiële markten kunnen schaden.
5. Onze Minister zendt binnen drie jaar na de inwerkingtreding van dit artikel aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit artikel in de praktijk.

In haar wetgevingsbrief uit 2011 schonk de AFM aandacht aan de introductie van een generieke zorgplicht: *“De AFM is van oordeel dat een generieke zorgplicht een goede aanvulling zou zijn op de regels voor zorgvuldige advisering en de (nog te ontwikkelen) toekomstige bevoegdheden met betrekking tot het productontwikkelingsproces. (...) Het is niet proportioneel en effectief om al deze zaken met gedetailleerde regels tegen te gaan. In die situaties is een vangnetbepaling op grond waarvan financiële ondernemingen kunnen worden aangesproken effectiever. Een dergelijke zorgplichtbepaling ‘u dient te handelen in het belang van de klant’ ontbreekt op dit moment. Het invoeren van een generieke zorgplicht zou de impliciete doelstelling van de wet expliciet maken, wat bijdraagt aan de normoverdracht. Ook wordt op die wijze nauwer aangesloten bij vergelijkbare normering in het BW.”*⁹⁷

De algemene zorgplicht heeft een open karakter. In de consultatiefase is hiertegen door verschillende partijen het bezwaar gemaakt dat hiermee mogelijk het legaliteits- dan wel rechtszekerheidsbeginsel in het geding zou komen omdat vooraf niet voldoende duidelijk is wanneer de AFM tot handhaving overgaat.⁹⁸ Mede naar aanleiding van die geuite zorgen, is een aantal waarborgen in artikel 4:24a Wft opgenomen. De algemene zorgplicht heeft het karakter van een vangnetbepaling, hetgeen inhoudt dat de AFM in principe dient op te treden op basis van andere (meer specifieke) wettelijke bepalingen en slechts wanneer deze ontbreken of ongeschikt zijn om een evidente misstand aan te pakken, de algemene zorgplicht mag gebruiken om snel en effectief op te treden tegen onvoorzienbare evidente misstanden. Wanneer deze zorgplicht is geschonden, kan de AFM daarom pas tot handhaving overgaan indien zich evidente misstanden voordoen die schadelijke gevolgen (kunnen) hebben voor de consument of begunstigde. De bevoegdheid om een last onder dwangsom of bestuurlijke boete op te leggen, mag de AFM pas inzetten nadat zij eerst een aanwijzing heeft gegeven die door de betreffende financiële dienstverlener niet is opgevolgd.⁹⁹

De AFM heeft (nog) niet formeel gehandhaafd op grond van enkel artikel 4:24a Wft. Dit blijkt ook uit het verslag (van de bevindingen) van de evaluatie van de algemene zorgplicht dat op 30 december 2016 met de Tweede Kamer is gedeeld.¹⁰⁰ Voor het opheffen van de

⁹⁶ Wijzigingsbesluit financiële markten 2013.

⁹⁷ Wetgevingsbrief AFM 2011. *Kamerstukken II 2011/12*, 31 980, nr. 55.

⁹⁸ *Kamerstukken II 2013/13*, 33 632, nr. 3, p. 25. Zie bijvoorbeeld ook: “Ongebruikt maakt onbemind: bespiegelingen over nut en noodzaak van de generieke zorgplicht van artikel 4:24a Wft”, C.W.M. Lieveerse, *Tijdschrift voor Financieel Recht*, nr. 7/8, juli/augustus 2013, p. 225; “De dubbele rol van het recht bij de effectiviteit van het financieel toezicht”, M. Aelen en M. van den Broek, *Tijdschrift voor Financieel Recht*, nr. 1/2, februari 2014, p. 18; en (algemener) “Een rivier treedt buiten haar oevers... Waar is de dijkgraaf?”, V.P.G. de Serière, *Ondernemingsrecht 2015/35*.

⁹⁹ Zie ook *Kamerstukken II 2012/13*, 33 632, nr. 6, p. 29 e.v. en *Kamerstukken II 2013/14*, 33 632, nr. C, p. 5 e.v.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II 2016/17*, 32 545, nr. 59.

informatieasymmetrie tussen de consument en de financiële dienstverlener maakt de AFM gebruik van andere, meer specifieke bepalingen uit de Wft. Wel geeft de AFM aan dat de generieke zorgplicht informeel een effectieve en proportionele manier is om financiële dienstverleners er op te duiden dat zij het belang van hun klant in acht dienen te nemen. Zo fungeert de generieke zorgplicht bij bijvoorbeeld bemiddelaars in rentekredieten als stok achter de deur om deze bemiddelaars te bewegen hun cliënten proactief te informeren.

3.6 Intensivering samenwerkingsverbanden

Er hebben zich in de periode 2010-2015 grote veranderingen voorgedaan in het toezichtlandschap, waaronder de komst van nieuwe Europese toezichthouders. Met de oprichting van het ESFS en de komst van het SSM oefenen Europese autoriteiten directe invloed uit op het toezicht in Nederland. Ook komt steeds meer regelgeving uit "Europa". Dit heeft voor de AFM het belang van samenwerking met deze Europese autoriteiten, met name met ESMA, en DNB verder vergroot.

Samenwerking met DNB

DNB en de AFM houden beide toezicht op de financiële markten. Hoewel ieder daarbij haar eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn toegekend, is een goede samenwerking tussen beide toezichthouders ook in de afgelopen jaren van groot belang gebleven.

De bevindingen van de Commissie Scheltema hebben het belang van een goede samenwerking tussen de AFM en DNB benadrukt en hebben ervoor gezorgd dat beide toezichthouders hier actiever mee aan de slag zijn gegaan.¹⁰¹ Zo hebben zij destijds een stuurgroep opgericht die zich bezighoudt met de samenwerking tussen de toezichthouders. Buiten verschillende wettelijke samenwerkingsbepalingen¹⁰² werken de AFM en DNB actief samen op raakvlakken van hun toezicht. Het doel hiervan is om, mede in het belang van de onder toezicht staande entiteiten, eventuele overlap in het toezicht te voorkomen en efficiënt toezicht te kunnen houden. Daartoe zijn DNB en de AFM een samenwerkingsconvenant overeengekomen.¹⁰³ De samenwerking met DNB wordt door de AFM als positief en goed ervaren. Het samenwerkingsconvenant is binnen de organisaties van zowel de AFM als DNB voldoende bekend onder de medewerkers. Men wordt aangespoord uit te gaan van het principe dat alle toezichtinformatie proactief kan worden gedeeld en van het principe "geen actie zonder overleg". Hierdoor wordt bijvoorbeeld bij het voornemen een onderzoek te starten of een boete te publiceren DNB daarvan op de hoogte gesteld.

Zoals werd aanbevolen in het voorgaand verslag over de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de toezichthouders, hebben de AFM en DNB in de afgelopen jaren ook in concrete projecten samengewerkt.¹⁰⁴ Een voorbeeld hiervan is het gezamenlijke onderzoek naar de totstandkoming en het gebruik van financiële benchmarks door financiële ondernemingen.¹⁰⁵ Dit heeft de AFM als nuttig en leerzaam ervaren. De ervaringen uit gezamenlijke projecten hebben de AFM o.a. geleerd dat het belangrijk is om bij dergelijke projecten vooraf duidelijke afspraken te maken over zaken als de rolverdeling, de prioriteit die aan het project wordt gegeven, het projectplan, reguliere overleggen en toe te wijzen capaciteit. Ervaring heeft de AFM bovendien geleerd dat het bij een gezamenlijk optreden belangrijk is om vooraf te weten hoe de toezichtrelatie tussen de andere toezichthouder en de betreffende financiële onderneming(en) is.

¹⁰¹ Ten aanzien van het vierde bestuursonderzoek dat DNB en de AFM uitvoerden naar aanleiding van het faillissement van DSB Bank constateerde de Commissie Scheltema o.a. dat de toezichthouders één bepaald feit uiteenlopend beoordeeld hadden en stelt vast dat dit teruggaat op onvoldoende afstemming tussen de toezichthouders. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 432, nr. 14.

¹⁰² Bijvoorbeeld de bepalingen uit afdeling 1.3.1 van de Wft.

¹⁰³ *Stcrt.* 2016, nr. 1863-n1.

¹⁰⁴ Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, "De samenwerking tussen DNB en AFM op basis van de Wft; Twin-peaks in de praktijk", 11 juni 2010, p. 41. *Kamerstukken II* 2009/10, 32 466, nr. 1.

¹⁰⁵ Zie hierover ook het gezamenlijke rapport van de AFM en DNB "Langs de financiële meetlat: Nederlandse betrokkenheid bij financiële benchmarks", 11 februari 2015.

Met de invoering van het SSM is er een toezichthouder bij gekomen: de ECB. De AFM geeft aan dat dit de samenwerking tussen haar en DNB in bepaalde opzichten ingewikkelder heeft gemaakt. Het *twin peaks* model is in Europa geen vanzelfsprekendheid; het wordt niet door alle landen gehanteerd. De AFM (gedragstoezicht) maakt, in tegenstelling tot DNB (prudentieel toezicht), geen natuurlijk onderdeel uit van het SSM dat primair gericht is op het prudentieel toezicht. Hoewel het thans nog te vroeg is voor een gedegen evaluatie van (de invoering van) het SSM, benadrukt de AFM het belang van het gedragstoezicht binnen het SSM. De AFM acht mede daartoe het sluiten van een *memorandum of understanding* ("MoU") met de ECB wenselijk, met name op het gebied van informatie-uitwisseling. De verordening bankentoezicht¹⁰⁶ biedt de ECB de mogelijkheid een MoU te sluiten met autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op markten voor financiële instrumenten.¹⁰⁷ De gesprekken die de AFM met de ECB voert over een MoU bevinden zich in de afrondende fase. Door het sluiten van een MoU met de ECB zal voor de AFM overigens het belang van een goede samenwerking met DNB niet minder worden.

Op nationaal niveau werkt de AFM niet alleen samen met DNB maar ook met andere toezichthouders, zoals de ACM¹⁰⁸ en de Kansspelautoriteit¹⁰⁹, en in het Financieel Expertise Centrum¹¹⁰. In breder verband neemt de AFM deel aan het Markttoezichthoudersberaad; een samenwerkingsverband van de AFM, DNB, de ACM, de Autoriteit Persoonsgegevens, het Commissariaat voor de Media, de Kansspelautoriteit en de Nederlandse Zorgautoriteit, waarbinnen zij vraagstukken en ontwikkelingen op het gebied van markttoezicht bespreken. De AFM wijst in haar wetgevingsbrief 2016 op een aantal verbeterpunten in de samenwerking met andere nationale toezichthouders die zien op de uitwisseling van informatie.¹¹¹

Samenwerking met ESMA

Op internationaal niveau werkt de AFM samen met meerdere buitenlandse toezichthouders, ook toezichthouders van buiten de Europese Unie. De belangrijkste internationale samenwerking is de samenwerking met ESMA.

Op 1 januari 2011 ging ESMA van start als opvolger van de *Committee of European Securities Regulators* (CESR). ESMA maakt onderdeel uit van de ESFS en heeft tot doel de collectieve belangen te beschermen door bij te dragen tot de stabiliteit en doeltreffendheid van het financiële stelsel op de korte, middellange en lange termijn, in het belang van de economie, de burgers en het bedrijfsleven van de Europese Unie.¹¹²

Met de oprichting van ESMA heeft de AFM, samen met de andere toezichthouders uit de andere lidstaten, een formele rol gekregen bij de totstandkoming van zogeheten level 2 – regelgeving. Dit heeft in de praktijk betekend dat de AFM zich meer is gaan bezighouden met het onderhouden van internationale contacten, onder meer door deelname aan werkgroepen en comités en de Board of Supervisors van ESMA. De AFM geeft aan hierdoor in staat te zijn haar standpunten uit te dragen in Europa en poogt daarin zoveel als mogelijk op te trekken met andere nationale toezichthouders. Dit is des te meer van belang nu een belangrijk deel van de regelgeving waarmee de AFM te maken heeft, internationaal wordt ontwikkeld. Voorbeelden van zaken waarvoor de AFM zich de afgelopen jaren op internationaal niveau actief heeft ingezet, zijn de consumentenbescherming en *principle based* regelgeving.

¹⁰⁶ Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen, *Pb EU* 2013, L 287.

¹⁰⁷ Artikel 3, eerste lid, tweede alinea, van de verordening bankentoezicht.

¹⁰⁸ *Stcrt.* 2014, nr. 14473.

¹⁰⁹ *Stcrt.* 2016, nr. 27008.

¹¹⁰ Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is een samenwerkingsverband van verschillende autoriteiten met een toezicht-, controle-, vervolgings- of opsporingstaak in de financiële sector.

¹¹¹ *Kamerstukken II* 2015/16, 32 545, nr. 55.

¹¹² Artikel 1, vijfde lid en artikel 2, eerste lid, van de Verordening (EU) nr. 1095/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/77/EG van de Commissie, *Pb EU* 2010, L 331/84.

ESMA wil o.a. zorgen voor *supervisory convergence*: “*The Authority should actively foster supervisory convergence across the Union with the aim of establishing a common supervisory culture.*”¹¹³ Het zwaartepunt lag daarbij in de afgelopen jaren op het creëren van dezelfde standaarden zodat toezichthouders soortgelijke regels hanteren. De AFM merkt op dat dit zwaartepunt nu terecht verschuift naar convergentie in de wijze waarop toezichthouders de standaarden toepassen.

¹¹³ Overweging 40, Verordening (EU) Nr. 1095/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/77/EG van de Commissie.

4. Financieel toezicht: kosten en resultaten

In dit deel wordt stilgestaan bij de vraag wat het toezicht van de AFM kost en wat het oplevert. Daarbij is van belang om op te merken dat het moeilijk is om een causaal verband te leggen tussen de maatschappelijke effecten (ook wel "outcome" genoemd) van het toezicht en het optreden van de AFM, omdat vele factoren een rol kunnen spelen.¹¹⁴ De sector waarop de AFM toeziet, is divers en constant in beweging, waardoor niet altijd met 100% zekerheid kan worden gezegd dat een bepaalde ontwikkeling direct en enkel het gevolg is van een bepaald optreden van de AFM. Maatschappelijke effecten zoals eerlijke en transparante financiële markten hebben een tamelijk hoog abstractieniveau en worden niet enkel beïnvloed door het optreden van de AFM. Daarnaast geldt voor de AFM een geheimhoudingsverplichting waardoor zij veelal enkel op geaggregeerd niveau kan rapporteren over hetgeen zij met haar toezicht heeft bereikt.¹¹⁵

Met deze kanttekening in het achterhoofd wordt in dit hoofdstuk bezien wat de AFM heeft gepresteerd met de inzet van mensen, geld en andere middelen en de door haar ontplooidde activiteiten. Daarbij wordt om bovengenoemde reden de nadruk te liggen op de directe effecten van het optreden van de AFM (ook wel "output" genoemd, bijvoorbeeld de verlening van vergunningen) die er uiteindelijk toe dienen een bepaald maatschappelijk effect te bereiken.

Financieel toezicht: wat het kost en wat het oplevert - Bevindingen

De wetgever heeft in wet- en regelgeving normen vastgelegd die bepaalde maatschappelijke doelen dienen. De AFM houdt toezicht op de naleving van bepaalde wettelijke normen. Zij formuleert aan de hand van de wettelijke normen en haar wettelijke taken en bevoegdheden haar missie. Vanuit die missie komt zij tot strategische doelen die nader worden uitgewerkt in thema's. Haar missie, strategische doelen en thema's zet de AFM jaarlijks uiteen in haar begroting evenals de benodigde middelen en uit te voeren activiteiten. Na afloop van het boekjaar legt de AFM in haar jaarverslag verantwoording af over de ingezette middelen, de uitgevoerde activiteiten en de resultaten daarvan.

Zoals uit het voorgaande deel van dit verslag al bleek, wordt van de AFM meer en meer gevergd dat zij naar buiten toe kenbaar maakt hoe zij toezicht houdt en wat dat oplevert. Transparantie over de keuzes die de AFM maakt in haar toezicht, kan onder toezicht staande entiteiten meer duidelijkheid en rechtszekerheid bieden. Zij heeft daartoe in de periode na 2010 belangrijke stappen in de goede richting gezet. In haar begroting en jaarverslag van de afgelopen jaren heeft de AFM concreter en duidelijker aangegeven wat zij doet, hoe zij dit doet en wat dat oplevert. Dit heeft zij gedaan door op concretere, duidelijkere en consistentere wijze te rapporteren over haar missie, doelen, thema's, ingezette middelen en activiteiten en de resultaten daarvan. Ook treedt zij daarover in gesprek met haar stakeholders en publiceert zij veel van haar onderzoeken.

4.1 Begroten en verantwoorden

De wetgever heeft in wet- en regelgeving normen vastgelegd die bepaalde maatschappelijke doelen dienen, bijvoorbeeld de volksgezondheid, de welvaart, de bescherming van het milieu of eerlijke en transparante financiële markten. Als toezichthouder ziet de AFM toe op de naleving van dergelijke wettelijke normen. Zij is wettelijk verplicht jaarlijks een begroting, een jaarrekening en een jaarverslag op te stellen:¹¹⁶ voor 1 december stuurt de AFM haar ontwerpbegroting m.b.t. het volgende boekjaar naar de ministers van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid,¹¹⁷ en voor 15 maart stelt de AFM de jaarrekening en het jaarverslag m.b.t. voorafgaande boekjaar op.¹¹⁸

Aan de hand van wettelijke normen en haar wettelijke taken en bevoegdheden formuleert de AFM haar missie. Vanuit die missie komt zij tot strategische doelen, hetgeen lange termijn doelen zijn die samenhangen met de door de wetgever beoogde maatschappelijke effecten en een relatief

¹¹⁴ Zie ook de kabinetsreactie op het rapport "Toezien op publieke belangen; Naar een verruimd perspectief op rijks toezicht" van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Kamerstukken II 2013/14*, 33 822, nr. 3, p. 6.

¹¹⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, "Toezien op publieke belangen; Naar een verruimd perspectief op rijks toezicht", Den Haag 2013, p. 60.

¹¹⁶ De wettelijke verplichting is neergelegd in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (zie ook artikel 1:30 van de Wft) en de Wet bekostiging financiële toezicht (Wbft). Voordat de AFM onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen viel, was deze verplichting hoofdzakelijk in de Wft opgenomen.

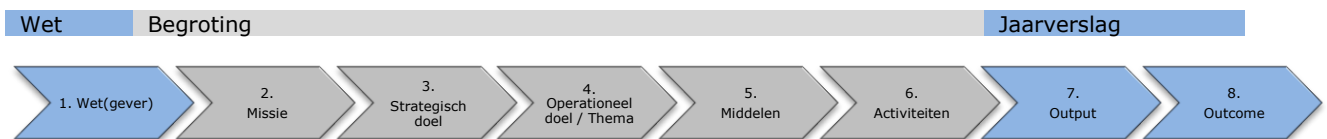
¹¹⁷ Artikel 2, eerste lid van de Wbft jo. artikel 26 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

¹¹⁸ Artikel 5, eerste lid van de Wbft jo. artikelen 18 en 34 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

hoog abstractieniveau hebben. De AFM zet haar strategische doelen jaarlijks uiteen in haar begroting waarin zij ook ingaat op de uitwerking van die strategische doelen in thema's (operationele doelen met een kortere termijn). In haar jaarlijkse begroting geeft de AFM aan hoeveel en welke middelen zij op een bepaald thema zal inzetten. Ook geeft zij daarin weer welke activiteiten zij voornemens is het komend jaar te ontplooiën om het betreffende thema te "behalen". Daarnaast geeft de AFM in haar begroting aan wat haar beoogde resultaten zijn.

Na afloop van elk boekjaar wordt in het jaarverslag verantwoording afgelegd over de ingezette middelen, de uitgevoerde activiteiten en de resultaten daarvan.

Onderstaande figuur geeft dit proces van begroten en verantwoord en schematisch en gesimplificeerd weer.



Figuur 4.1.a. Proces begroten en verantwoord

In de hiernavolgende paragrafen worden de verschillende stappen uit figuur 4.1.a. nader gezien.

4.2 Missie en kernwaarden

Aan de hand van haar wettelijke taken en bevoegdheden formuleert de AFM haar missie. Met haar missie geeft de AFM aan waar zij voor staat. Daarnaast formuleert de AFM ook een aantal kernwaarden die zij in haar dagelijkse werk hanteert en gebruikt om te bepalen wat de meest geschikte toezichtaanpak is.

Bijlage V bevat een schematisch overzicht van de missie en de kernwaarden van de AFM over de periode van 2010-2015. De belangrijkste ontwikkelingen daarin worden in deze paragraaf besproken. De prioriteiten, de doelstellingen en het proces dat daar betrekking op heeft, zullen in paragraaf 4.4. behandeld worden.

Van 2010 tot en met 2012 luidde de missie: "De AFM bevordert eerlijke en transparante financiële markten. Wij zijn de onafhankelijke gedragstoezichthouder op de markten van sparen, lenen, beleggen en verzekeren. De AFM bevordert zorgvuldige financiële dienstverlening aan consumenten en ziet toe op een eerlijke en efficiënte werking van kapitaalmarkten. Ons streven is het vertrouwen van consumenten en bedrijven in de financiële markten te versterken, ook internationaal. Op deze manier draagt de AFM bij aan de welvaart en de economische reputatie van Nederland."

Met het achterliggende idee duidelijker aan te geven op welke toezichtterreinen en welke doelgroepen de AFM zich richt, besloot de AFM in 2013 haar missie aan te passen.¹¹⁹ Zij paste haar missie zodanig aan dat daarin ook de bevordering van eerlijke en zorgvuldige financiële dienstverlening aan particuliere beleggers en (semi-) professionele partijen wordt meegenomen. In de jaren daarvoor maakte de missie in dit kader enkel melding van de financiële dienstverlening aan consumenten. Ook werd de bijdrage van de AFM als gedragstoezichthouder aan de financiële stabiliteit expliciet opgenomen in de missie: "(...) draagt de AFM bij aan de stabiliteit van het financiële stelsel, het functioneren van de economie (...)."¹²⁰

¹¹⁹ Jaarverslag AFM 2013, p. 34.

¹²⁰ Jaarverslag AFM 2013.

In (de loop van) 2015 is de missie wederom herzien: *“De AFM maakt zich sterk voor eerlijke en transparante markten. Als onafhankelijke gedragstoezichthouder dragen wij bij aan duurzaam financieel welzijn in Nederland.”* In haar jaarverslag over boekjaar 2015 en meer in het bijzonder in haar agenda voor de komende twee jaren gaat de AFM hier nader op in.¹²¹ Daaruit komt naar voren dat de aanleiding voor de herziening van de missie onder andere is gelegen in externe factoren zoals de grotere rol van technologie en de internationalisering.

Allereerst valt op de dat missie korter is dan de in 2013 geformuleerde missie. Bovendien komt het streven het vertrouwen in de financiële markten te versterken niet meer terug. Daarmee geeft de AFM aan dat het versterken van dat vertrouwen een taak van de sector zelf is en wordt er rekening gehouden met het feit dat niet alle interventies van de AFM zien op het versterken van het vertrouwen in de financiële sector: *“Daar komt bij dat “het streven naar versterken van vertrouwen” in onze missie van tijd tot tijd leek te knellen met onze interventies (boetes, lasten onder dwangsom e.d. en vooral de publicatie ervan) die, in ieder geval op korte termijn, niet bevorderlijk zouden zijn voor het vertrouwen in de financiële sector. Tegelijkertijd zijn die interventies noodzakelijk om financiële marktpartijen effectief te beïnvloeden. Het betekent niet dat de impact van wat wij doen op het vertrouwen niet meer van belang is, maar wel dat niet alle interventies ook bijdragen aan het versterken van het vertrouwen.”*¹²² Ook heeft duurzaamheid een plaats gekregen in de missie van de AFM.

Hoewel de missie in de periode 2010–2015 tweemaal is aangepast, zijn de kernwaarden tot 2015 gelijk gebleven: doortastend, zorgvuldig, oriëntatiepunt, doelmatig, eigen verantwoordelijkheid. De kernwaarden worden door de AFM gekenmerkt als haar moreel kompas.¹²³ Tegelijkertijd met de aanpassing van de missie, zijn in 2015 ook de kernwaarden gewijzigd. De AFM geeft aan hierbij gekozen te hebben voor kernwaarden die laten zien welke afwegingen zij als toezichthouder moet maken: *We zijn zorgvuldig en doortastend. We zijn autonoom en verbindend.* De eerste twee kernwaarden brengen tot uitdrukking dat de AFM continu de afweging tussen zorgvuldig en doortastend handelen maakt en zijn niet nieuw. De waarden “autonoom” en “verbindend” zijn wel nieuw en geven aan dat de AFM genoemde afweging autonoom maakt maar altijd in verbinding met haar stakeholders.¹²⁴

4.3 Strategische doelen

Zoals uit figuur 4.1.a. al bleek, wordt vanuit haar wettelijke taken en bevoegdheden de missie van de AFM geformuleerd waar weer de strategische doelstellingen uit voortvloeien. Deze strategische doelen houden verband met de maatschappelijke doelen die de normen waarop de AFM toezicht beogen te borgen, en hebben dan ook een tamelijk hoog abstractieniveau.

Uit het in bijlage VI opgenomen overzicht van de strategische doelen uit de periode 2010-2015 volgt dat de AFM, conform het idee van lange termijn doelstellingen, in die periode geen grote wijzigingen heeft aangebracht in haar strategische doelen. Wel valt daaruit op te maken dat zij in de loop van die periode (na 2011) haar strategische doelen bewuster is gaan formuleren en vastleggen. Waar in de begroting over boekjaar 2010 de strategische doelen nog niet als zodanig werden benoemd, legde de AFM in de jaren daarna in haar begrotingen een duidelijke link tussen haar missie, strategische doelen en thema's. Zo blijkt uit haar begroting over 2013 duidelijk dat het thema *“2. Kwaliteit van financiële dienstverlening wordt beter”* direct voortvloeit uit het strategische doel *“1. De AFM bevordert eerlijke en zorgvuldige financiële dienstverlening”* dat weer

¹²¹ Zie Jaarverslag AFM 2015 en *“Toezicht in tijden van verandering; Agenda 2016 – 2018”*, AFM, januari 2016.

¹²² *“Toezicht in tijden van verandering; Agenda 2016 – 2018”*, AFM, januari 2016, p. 21.

¹²³ *“Toezicht in tijden van verandering; Agenda 2016 – 2018”*, AFM, januari 2016, p. 7: *“Onze kernwaarden zijn de intrinsieke drijfveren in al ons denken en handelen. Zij zijn ons moreel kompas en het anker van ons toezicht waarop onze toezichthouders iedere dag opnieuw terugvallen bij het maken van impactvolle keuzes. We zijn hierop ook aanspreekbaar.”*

¹²⁴ Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/over-afm/werkzaamheden/strategische-doelstellingen/kernwaarden> en *“Toezicht in tijden van verandering; Agenda 2016 – 2018”*, AFM, januari 2016, p. 7.

direct samenhangt met haar missie: *“De AFM bevordert eerlijke en transparante financiële markten. Wij zijn de onafhankelijke gedragstoezichthouder op de markten van sparen, lenen, beleggen en verzekeren. De AFM bevordert zorgvuldige financiële dienstverlening aan consumenten en ziet toe op een eerlijke en efficiënte werking van kapitaalmarkten. Ons streven is het vertrouwen van consumenten en bedrijven in de financiële markten te versterken, ook internationaal. Op deze manier draagt de AFM bij aan de welvaart en de economische reputatie van Nederland.”*¹²⁵

4.4 Operationele doelen: thema’s

De strategische doelen zijn zoals gezegd tamelijk breed geformuleerd, zodat daarmee nog niet gezegd wordt wat op kortere termijn de speerpunten in het toezicht van de AFM zijn. Het is daarom nodig om op basis van de strategische doelstellingen een aantal meer concrete, operationele doelen (thema’s) te formuleren. Dit doet de AFM door risico’s te analyseren en prioriteiten te stellen: de risicogestuurde toezichtaanpak.

Omdat het niet haalbaar en te kostbaar is om op alle gedragingen altijd even intensief toezicht te houden, hanteert de AFM een risicogestuurde toezichtaanpak. Deze aanpak is in de loop der jaren breder doorgevoerd binnen de AFM en houdt, kort samengevat, in dat de AFM risicoanalyses uitvoert om te achterhalen waar zich de grootste risico’s voordoen en haar toezichtmiddelen juist op die plekken inzet. Zo komt men tot de zogeheten thema’s. De thema’s worden weer nader uitgewerkt in concrete activiteiten zoals onderzoeken; zie hierover ook paragraaf 4.6 en bijlage VII.

In het verleden maakte de AFM gebruik van een zogeheten Middellange Termijn Beleidsplan (kortweg: MTP). Het MTP bevatte de doelstellingen en prioriteiten voor meerdere jaren. Na een aantal jaren gebruik te hebben gemaakt van MTP’s volstonden deze niet langer en ontstond, mede gezien het aantal taken dat de AFM er tussentijds bij kreeg, de behoefte om op een andere wijze de prioriteiten te bepalen. De AFM zegt hierover in haar jaarverslag over boekjaar 2009: *“Het beleidsplan 2007-2009 is inmiddels afgesloten. De AFM heeft ervoor gekozen geen nieuw meerjarenplan vast te stellen, maar de doelstellingen, ook op de middellange termijn, te incorporeren in de jaarplannen en in de begroting. In de begroting 2010 zijn thema’s aangeduid die in dit jaar centraal staan. Per jaar evalueren wij in hoeverre deze thema’s ook in het volgend jaar prioriteit dienen te krijgen.”*¹²⁶ Daarom werd in 2010 gestart met het thematisch toezicht.

De AFM oefent doorlopend toezicht uit op de entiteiten die onder haar toezicht vallen. Dit is het reguliere toezicht dat de AFM houdt op onder toezicht staande entiteiten, bijvoorbeeld het toezicht op de naleving van doorlopende verplichtingen als informatieverstrekking en cliëntclassificatie. Ook eenmalige verrichtingen zoals de toetsing van prospectussen en biedingsberichten, de toetsing van beleidsbepalers en de verlening van vergunningen, vormen onderdeel van het reguliere toezicht. Daarnaast houdt de AFM sinds 2010 dus ook thematisch toezicht, hetgeen inhoudt dat zij aan bepaalde meer (deel)sectorbrede problemen in het bijzonder aandacht zal schenken. Aan de hand van risicoanalyses bepaalt de AFM welke (deel)sectorbrede risico’s haar prioriteit zullen hebben.

De geïdentificeerde thema’s worden jaarlijks uiteengezet in de begroting voor het komend jaar. Aan het eind van dat jaar wordt in het jaarverslag per thema verantwoording afgelegd. Bijlage VIII bevat een overzicht van de thema’s in de periode 2010–2015.¹²⁷ Dit overzicht maakt duidelijk dat onderwerpen als “klantbelang centraal”, “integriteit en kwaliteit van financiële dienstverlening” gedurende de afgelopen jaren blijvend onder de aandacht hebben gestaan. Wel valt op dat de aandacht voor het onderwerp “governance” in de loop der jaren is toegenomen, evenals de

¹²⁵ Begroting AFM 2013, p. 6.

¹²⁶ Jaarverslag AFM 2009, p. 17.

¹²⁷ Begrotingen AFM 2010 – 2015.

aandacht voor financiële verslaggeving en pensioenen. De loopt gelijk met de toegenomen aandacht voor deze onderwerpen in het maatschappelijk debat.

Met de introductie van het thema "Gedragstoezicht draagt bij aan de stabiliteit van het financiële stelsel" in 2013 heeft de AFM de laatste jaren ook hierop haar bijzondere aandacht gevestigd. De directe aanleiding hiervoor was de kredietcrisis.¹²⁸ In datzelfde jaar is ook het Financieel Stabiliteit Comité (FSC) opgericht waarbinnen de AFM, DNB en het ministerie van Financiën zich richten op de stabiliteit van het financiële stelsel en de daarvoor relevante macro-economische ontwikkelingen.

4.5 Middelen

In haar begroting geeft de AFM jaarlijks aan welke en hoeveel middelen (mensen, geld en andere middelen) zij begroot nodig te zullen hebben voor haar werk. In het jaarverslag geeft de AFM een antwoord op de vraag wat dit heeft gekost en, voor zover mogelijk, wat dit heeft opgeleverd.

Lasten

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de lasten in de periode 2010-2015. Dit overzicht laat onder meer zien dat de lasten in 2015 het hoogste waren. Deze hogere lasten kunnen grotendeels worden toegeschreven aan hogere personeelslasten als gevolg van een toename van het aantal medewerkers in verband met de taakuitbreiding.¹²⁹

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Kostenkader | 79,8 | 77,2 | 79,5 | 85,3 | 86,7 | 88,4 |
| Begrote totale lasten | 78 | 77,2 | 78,7 | 83,9 | 83,1 | 87,2 |
| Gerealiseerde totale lasten | 77,7 | 76,1 | 79,8 | 79,1 | 80,1 | 86,6 |

Tabel 4.5.a. Nettolasten AFM 2010 – 2015 (in miljoenen euro's)

De lasten, bestaande uit personeellasten, afschrijvingslasten voor activa (bijvoorbeeld softwaresystemen) en overige bedrijfslasten (bijvoorbeeld huisvestings- en informatiseringslasten), bestaan voor het overgrote deel uit personeelslasten. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de personeelslasten in de periode 2010-2015. Net als in de periode voor 2010, bestonden de personeelslasten gedurende de gehele periode 2010-2015 grotendeels uit salarissen.

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Salarissen | 34.690 | 35.423 | 38.061 | 40.392 | 42.627 | 45.243 |
| Sociale lasten | 3.753 | 4.055 | 4.894 | 4.866 | 5.747 | 5.578 |
| Pensioenlasten | 10.640 | 13.446 | 11.673 | 7.224 | 8.010 | 8.277 |
| Inhuur tijdelijke arbeidskrachten | 2.858 | 1.995 | 2.603 | 1.899 | 2.418 | 3.323 |
| Overige personeelslasten | 3.645 | 3.789 | 3.816 | 3.823 | 3.542 | 3.355 |
| Totaal personeelslasten¹³⁰ | 55.587 | 58.708 | 61.048 | 58.204 | 62.344 | 65.776 |

Tabel 4.5.b. Personeelslasten AFM 2010 – 2015 (in duizenden euro's)

Het aantal fulltime-equivalent (fte) is in de loop der jaren toegenomen. Medewerkers van de AFM zijn qua werkzaamheden in te delen in grofweg drie categorieën, te weten: toezicht, toezichtondersteuning en bedrijfsvoering. De eerste categorie bestaat uit medewerkers die zich direct bezighouden met het toezicht op de onder toezicht staande entiteiten. De meeste fte's zijn toegewezen aan deze categorie. De tweede categorie bestaat uit medewerkers die ondersteuning bieden aan de categorie toezicht. Hierbij kan gedacht worden aan de afdelingen Strategie, Beleid & Internationale Zaken, Juridische Zaken en Communicatie. De laatste categorie bestaat onder andere uit werknemers die zich bezighouden met IT, het facilitaire bedrijf, het personeelsbeleid en de financiën. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verdeling van de fte's (in dienst) over

¹²⁸ Jaarverslag AFM 2013, p. 107.

¹²⁹ Begroting AFM 2015, p. 142.

¹³⁰ Door afronding kunnen de totaalbedragen afwijken van de som der delen.

de drie categorieën in de periode 2010-2015. De toename van het aantal fte's in de categorie toezicht, de categorie toezichtondersteuning en de categorie bedrijfsvoering zijn hoofdzakelijk toe te schrijven aan de uitbreiding van het takenpakket, de internationalisering van het toezicht en de professionalisering van de interne organisatie.

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Toezicht | 268 | 276 | 308 | 319 | 340 | 355 |
| Toezichtondersteuning | 91 | 98 | 109 | 114 | 107 | 110 |
| Bedrijfsvoering | 115 | 109 | 109 | 108 | 112 | 119 |
| Totaal | 474 | 483 | 526 | 541 | 560 | 584 |

Tabel 4.5.c. Verdeling fte AFM 2010 – 2015

Baten

Tot 2015 bestonden de baten van de AFM hoofdzakelijk uit baten uit heffingen die aan onder toezicht staande entiteiten zijn opgelegd en overheidsbijdragen. Met de afschaffing van de overheidsbijdrage in 2015¹³¹ zijn de baten voor het overgrote deel afkomstig uit heffingen. De bijdrage van de overheid is vanaf dat moment beperkt tot het toezicht op de BES-eilanden. Zie ook paragraaf 3.3 over bekostiging.

| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------|--------|--------|--------|-------|-------|
| 89.577 | 78.075 | 79.552 | 86.080 | 81598 | 87447 |

Tabel 4.5.d. Netto baten AFM 2010 – 2015 (in duizenden euro's)

4.6 Activiteiten

De AFM onderneemt verschillende activiteiten om de doelen die zij heeft gesteld, te kunnen bereiken. Zij bepaalt aan de hand van het in paragraaf 4.4 beschreven proces haar prioriteiten alsmede de activiteiten die zij in het kader daarvan ontplooit (zie ook bijlage). Daar waar de AFM haar strategische doelen uitwerkt in operationele doelen die zij "thema's" noemt, worden de activiteiten bepaald op basis van de betreffende thema's.

In paragraaf 4.4 werd al aangegeven dat de AFM ruwweg twee typen activiteiten kent: activiteiten in het kader van het doorlopend toezicht en activiteiten in het kader van een thema. Activiteiten in het doorlopend toezicht kunnen overigens ondersteunend zijn aan het thematoezicht en vice versa. Entiteiten die onder het toezicht van de AFM staan, vallen onder het doorlopend toezicht. Activiteiten die in het doorlopend toezicht worden ontplooid zijn onder andere het verlenen van vergunningen en ontheffingen alsook het toetsen van (mede)beleidsbepalers op betrouwbaarheid en geschiktheid. Daarnaast valt ook het toezicht op informatieverstrekking door financiële ondernemingen onder het doorlopend toezicht van de AFM, evenals de monitoring van binnengekomen signalen.

De term "thematoezicht" of "thematisch toezicht" ziet op de activiteiten die de AFM ontplooit om een bepaald thema te bereiken. Zoals eerder al werd aangegeven, komt de AFM aan de hand van een proces waarvan een risicoanalyse een belangrijk onderdeel vormt, tot een aantal thema dat gedurende een zekere periode de prioriteit in haar toezicht vormt. Uit het in paragraaf 4.4 beschreven proces volgt ook welke activiteiten de AFM ontplooit om die prioriteiten te behalen. Hierover rapporteert de AFM in haar begroting. In haar jaarverslag geeft zij aan waar deze activiteiten toe geleid hebben.

Doorlooptijden

¹³¹ Wijziging van de Wet bekostiging financieel toezicht in verband met de afschaffing van de overheidsbijdrage, de invoering van Europees banktoezicht en de bestemming van door de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank opgelegde dwangsommen en boetes. De afschaffing van de overheidsbijdrage geldt niet ten aanzien van het toezicht dat de AFM uitoefent op de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba); de overheid vergoedt de kosten voor zover de marktbijsdrage niet toereikend is.

Waar het (bepaalde) activiteiten betreft, wordt veelal gekeken naar de doorlooptijden. De term "doorlooptijd" heeft betrekking op de vraag hoelang de AFM erover doet om een bepaalde procedure, bijvoorbeeld een vergunningverlening, af te ronden alsook op de vraag of dit binnen de wettelijke termijnen gebeurt. De AFM geeft aan dat het haar in de praktijk goed lukt om procedures binnen de wettelijke termijn af te ronden. Het actief monitoren van doorlooptijden doet de AFM echter niet langer. Tot 2010 rapporteerde zij jaarlijks in haar jaarverslag over de doorlooptijden. Hoewel de begrotingen over boekjaren 2010 en 2011 prognoses bevatten ten aanzien van de doorlooptijden, heeft de AFM na 2009 in haar jaarverslag niet meer gerapporteerd over de doorlooptijden, omdat dit haar geen goede sturingsinformatie oplevert. Doorlooptijden worden niet enkel door de AFM zelf bepaald. De onder toezicht staande entiteiten hebben hier zelf ook invloed op door bijvoorbeeld de snelheid waarin zij informatie aanleveren of doordat zij gebruikmaken van de mogelijkheid om in bezwaar te gaan.

4.7 Prestaties

De aspecten die in de paragrafen 4.2 tot en met 4.6 zijn behandeld, worden door de AFM jaarlijks vooraf uiteengezet in haar begroting. Aan het eind van het betreffend boekjaar geeft de AFM in haar jaarverslag aan wat zij daarmee heeft gepresteerd. Zij gaat dan in op de output; de directe effecten van haar optreden welke er uiteindelijk toe dienen het maatschappelijk effect te bereiken dat aan de gehandhaafde wettelijke norm ten grondslag ligt.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de output van de AFM in de periode 2010-2015. Daartoe worden de volgende indicatoren gebruikt:

- Maatregelen;
- Vergunningverlening;
- Toetsing (mede)beleidsbepalers op geschiktheid en betrouwbaarheid;
- Percentage direct toezicht;
- Stakeholder enquêtes (zakelijk en consument);
- Klachten;
- Juridische track record;
- Signalen.

Maatregelen

Als toezichthouder ziet de AFM toe op de naleving van wettelijke normen. Om die naleving af te dwingen, zijn haar bepaalde wettelijke bevoegdheden toebedeeld. Deze handhavingsinstrumenten variëren van het opleggen van een boete tot het intrekken van een vergunning, en worden vaak aangeduid als "formele maatregelen" omdat deze een grondslag kennen in de wet. Zoals in paragraaf 3.4 al werd aangegeven, leidt een overtreding niet per definitie tot de inzet van formele maatregelen en kan de AFM kiezen voor een informele maatregel, zoals een normoverdragend gesprek. Bij het (al dan niet) opleggen van een maatregel volgt de AFM het in paragraaf 3.4 genoemde handhavingsbeleid.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillende maatregelen die de AFM in de periode 2010-2015 heeft ingezet. Hieruit kan worden opgemaakt dat het aantal formele maatregelen flink is afgenomen en het aantal informele maatregelen min of meer gelijk is gebleven.

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Aangifte | 12 | 11 | 5 | 0 | 2 | 1 |
| Aanwijzing | 201 | 64 | 16 | 10 | 8 | 7 |
| Boete | 53 | 36 | 22 | 20 | 31 | 17 |
| Klacht accountantskamer | - | - | 3 | 0 | 1 | 1 |
| Last onder dwangsom | 42 | 19 | 28 | 14 | 26 | 8 |
| Mededeling | 25 | 22 | 15 | 5 | 3 | 6 |

| | | | | | | |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Openbare waarschuwing | 3 | 7 | 5 | 30 | 12 | 7 |
| Intrekking vergunning | 29 | 102 | 93 | 31 | 23 | 5 |
| Totaal formele toezichtmaatregelen | 365 | 261 | 187 | 110 | 106 | 52 |
| Normoverdragend gesprek/brief | 673 | 919 | 543 | 331 | 301 | 481 |
| Waarschuwingsgesprek/brief | - | - | 0 | 191 | 170 | 94 |
| Totaal informele toezichtmaatregelen | 673 | 919 | 543 | 522 | 471 | 575 |

Tabel 4.7.a. Toezichtmaatregelen AFM 2010 – 2015

Vergunningverlening

Als toezichthouder op de financiële markten is de AFM aangewezen als autoriteit die bevoegd is om vergunningen te verlenen die wettelijk verplicht zijn voor bepaalde activiteiten zoals het aanbieden van krediet. Vergunningtrajecten vormen dan ook een vast onderdeel van de werkzaamheden van de AFM. In 2010 heeft de AFM 369 vergunningen verleend aan financieledienstverleners (FD), 17 vergunningen aan accountantskantoren (AC), 18 vergunningen aan beleggingsondernemingen (BO) en 4 vergunningen aan beleggingsinstellingen (BI). Onderstaande tabel geeft een overzicht van o.a. de aantallen en typen vergunningen die de AFM in de periode 2011-2015 heeft verleend.¹³²

| 2011 | FD | AC | BO | BI | AIFM |
|-----------------------------------|-----|----|----|----|------|
| Vergunningaanvragen | 493 | 7 | 82 | 3 | - |
| Verleend | 425 | 6 | 11 | 3 | - |
| Ingetrokken | 62 | 1 | 39 | 0 | - |
| Afgewezen | 0 | 0 | 16 | 0 | - |
| Buiten behandeling gesteld | 6 | 0 | 16 | 0 | - |
| 2012 | FD | AC | BO | BI | AIFM |
| Vergunningaanvragen | 423 | 12 | 33 | 15 | - |
| Verleend | 326 | 11 | 23 | 9 | - |
| Ingetrokken | 72 | 1 | 7 | 6 | - |
| Afgewezen | 2 | 0 | 1 | 0 | - |
| Buiten behandeling gesteld | 23 | 0 | 2 | 0 | - |
| 2013 | FD | AC | BO | BI | AIFM |
| Vergunningaanvragen | 336 | 9 | 26 | 20 | 3 |
| Verleend | 266 | 7 | 16 | 6 | 0 |
| Ingetrokken | 57 | 2 | 9 | 8 | 0 |
| Afgewezen | 4 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Buiten behandeling gesteld | 9 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Nog in behandeling | - | - | - | 5 | 3 |
| 2014 | FD | AC | BO | BI | AIFM |
| Vergunningaanvragen | 245 | 7 | 28 | 5 | 40 |
| Verleend | 205 | 5 | 15 | 4 | 20 |
| Ingetrokken | 37 | 2 | 10 | 1 | 8 |
| Afgewezen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Buiten behandeling gesteld | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Nog in behandeling | 1 | 0 | 2 | 0 | 12 |
| 2015 | FD | AC | BO | BI | AIFM |
| Vergunningaanvragen | 292 | 10 | 19 | 3 | 5 |
| Verleend | 242 | 6 | 15 | 0 | 4 |
| Ingetrokken | 40 | 1 | 3 | 2 | 0 |
| Afgewezen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Buiten behandeling gesteld | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nog in behandeling | 6 | 3 | 1 | 1 | 1 |

Tabel 4.7.b. Vergunningaanvraag – en verlening AFM 2011 – 2015

In lijn met hetgeen uit tabel 2.1.b volgt, blijkt ook uit bovenstaande tabel dat het aantal vergunningverleningen is gedaald. Ook blijkt uit het bovenstaande dat de AFM met name in de periode tot 2013 relatief veel vergunningen heeft ingetrokken. Dit houdt verband met de

¹³² In tabel 4.7.b. wordt met de term "AIFM" bedoeld: instellingen met een vergunning onder het AIFM-regime.

inspanningen van de AFM om de zogenoemde onderkant van de markt schoon te maken. Hiermee wordt bedoeld op de activiteiten die de AFM heeft ontplooid om financiële ondernemingen die niet kunnen voldoen aan alle wettelijke vereisten, te weren.¹³³

Toetsing (mede)beleidsbepalers op geschiktheid en betrouwbaarheid

De Wft stelt eisen aan degenen die het binnen een financiële onderneming voor het zeggen hebben. Zo dienen degenen die het dagelijks beleid van een financiële onderneming (mede)bepalen betrouwbaar en geschikt te zijn. Dit geldt ook voor de leden van het intern toezichthoudend orgaan (commissarissen).

De toezichthouders toetsen of iemand geschikt en betrouwbaar is. In 2010 voerde de AFM bijna 700 van dergelijke toetsingen uit en in 2011 en 2012 meer dan 900 per jaar. Zoals uit onderstaande tabel volgt, is het aantal door de AFM uitgevoerde betrouwbaarheids- en geschiktheidstoetsingen in de jaren daarna verder toegenomen. Deze tabel bevat het aantal geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsingen dat de AFM heeft uitgevoerd ten aanzien van nieuw aangemelde kandidaat-beleidsbepalers.

| | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|-------------|-------------|--------------------|
| AC | | | 233 ¹³⁴ |
| BO | 121 | 140 | 165 |
| BI | 139 | 450 | 238 |
| FD | 837 | 845 | 864 |
| Crowdfunding | 3 | 63 | 47 |
| BES-eilanden | 13 | 11 | 0 |
| Beurzen en overige kapitaalmarkten | 13 | 7 | 5 |
| Totaal | 1126 | 1516 | 1552 |

Tabel 4.7.c. *Personentoetsingen AFM 2013 – 2015*¹³⁵

Bij 4% van de in 2013 en 2015 uitgevoerde toetsingen, werd de betreffende persoon afgekeurd, trok deze persoon zich terug of werd de vergunningaanvraag ingetrokken. In 2014 was dat 5% van de totaal uitgevoerde toetsingen. De doorlooptijd, dat wil zeggen het aantal werkdagen dat het de AFM kost om een toetsing af te ronden, bedroeg de afgelopen jaren ongeveer 40 werkdagen.

Percentage direct toezicht

Daar toezicht houden de core business is van een toezichthouder, is het van belang om te weten hoeveel van haar capaciteit de AFM inzet op het daadwerkelijk houden van toezicht. In paragraaf 4.5 werd in tabel 4.5.c al aangegeven hoeveel van haar fte's de AFM inzet op direct toezicht. Wanneer deze absolute getallen in onderstaande tabel worden omgezet in percentages, dan valt op te maken dat het percentage fte dat wordt besteed aan de uitvoering van toezicht in de periode 2010-2015 licht gestegen is.

In dit kader is relevant dat de AFM ook in de periode 2010-2015 aandacht heeft besteed aan kennisverwerving en –vergroting van de medewerkers die zich met het toezicht bezighouden. Naast de mogelijkheid diverse externe opleidingen te volgen, nemen deze medewerkers van de AFM deel aan de zogeheten Toezichtacademie. Dit interne opleidingscurriculum focust zich hoofdzakelijk op het vak van toezichthouder en op het opdoen van inhoudelijke (markt)kennis. Ook op dit front werkt de AFM samen met DNB: medewerkers van de AFM kunnen deelnemen aan leermodules die DNB aanbiedt en vice versa, en bepaalde leermodules worden door de AFM en DNB gezamenlijk opgezet.

¹³³ Zie hierover nader Jaarverslag AFM 2010, p. 6, Jaarverslag AFM 2011, p. 46 en Jaarverslag AFM 2012, p. 7 en 11.

¹³⁴ Dit betreft betrouwbaarheidstoetsingen.

¹³⁵ Het gaat hier om toetsingen die door de AFM zijn uitgevoerd, eventuele toetsingen in het kader van "dubbele poortjes toetsingen" zijn in dit overzicht niet opgenomen evenmin als hertoetsingen.

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Toezicht | 57 | 57 | 59 | 59 | 61 | 61 |
| Toezichtondersteuning | 19 | 20 | 21 | 21 | 19 | 19 |
| Bedrijfsvoering | 24 | 23 | 21 | 20 | 20 | 20 |
| Totaal | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Tabel 4.7.d. fte besteding 2010 – 2015 (%)

Stakeholder enquêtes (zakelijk en consument)

Het speelveld waarbinnen de AFM actief is, kent veel andere partijen. Deze partijen hebben veelal een belang bij hetgeen de AFM doet. Het gaat dan met name om verschillende groepen financiële ondernemingen en consumenten. Voor het beoordelen van het optreden van de AFM kunnen de bevindingen van deze partijen erg nuttig zijn, ook voor de AFM zelf. De AFM voert dan ook regelmatig enquêtes uit onder zowel zakelijke stakeholders als consumenten.

De AFM voert sinds 2006 stakeholderonderzoek uit onder zakelijke belanghebbenden (financiële ondernemingen). Deze onderzoeken hebben betrekking op de AFM en haar werkzaamheden. Uit een stakeholderonderzoek dat de AFM uitvoerde onder 820 zakelijke stakeholders in de periode november 2009 – april 2010 volgt dat deze stakeholders de AFM in het algemeen waardeerden met een 6,2 uit 10.¹³⁶ Eind 2011 liet de AFM nogmaals een onderzoek uitvoeren onder 928 zakelijke stakeholders.¹³⁷ Van de ondervraagden gaf 41% de AFM een positieve beoordeling en 16% was negatief over de AFM. De overige ondervraagden namen een neutraal standpunt in. Ook volgt uit dit onderzoek dat 29% van de ondervraagden de AFM effectief vond doch een relatief klein deel van de ondervraagden (13%) de effectiviteit van de AFM als (zeer) slecht beoordeelden. Deze laatste groep bestond met name uit kleinere tussenpersonen/bemiddelaars, zodat de onderzoekers de AFM aanraadden meer aandacht te schenken aan deze groep.

In 2014 publiceerde de AFM wederom een rapport over de bevindingen van een stakeholderonderzoek.¹³⁸ Ditmaal hadden 2.001 ondervraagden hun medewerking verleend aan dit onderzoek. De ondervraagden bestonden uit onder andere banken, beleggingsondernemingen, beleggingsinstellingen, verzekeraars, bemiddelaars, adviseurs, accountantsorganisaties, effectenuitgevende instellingen, beursgenoteerde ondernemingen en handels- en afwikkelplatformen. Uit dit onderzoek bleek dat het algemene oordeel over de AFM niet significant veranderd was sinds het onderzoek dat eind 2011 was uitgevoerd: 41% oordeelde positief over de AFM en 18% negatief. Wel opvallend was dat 44% van de ondervraagden de effectiviteit van de AFM als goed beoordeelde; in 2011 was "slechts" 29% van de ondervraagden die mening toegedaan. Het in 2014 gepubliceerde stakeholderonderzoek wees ook uit dat met name accountantsorganisaties relatief minder positief waren over de AFM.

Zoals gezegd zijn ook consumenten als stakeholders van de AFM aan te merken. Zie ook paragraaf 3.5. Elke zes maanden voert de AFM de zogeheten Consumentenmonitor uit. Dit is een steekproef onder honderden consumenten die representatief zijn voor de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder. Daarnaast worden in de Consumentenmonitor ook bijzondere groepen consumenten opgenomen, bijvoorbeeld consumenten die recent een hypotheek hebben afgesloten en particuliere beleggers. De deelnemende consumenten krijgen niet elk jaar dezelfde vragen voorgelegd; de vragenlijst sluit aan bij de informatiebehoefte van de AFM en de actuele ontwikkelingen op de financiële markten. De Consumentenmonitor biedt de AFM inzicht in de consument: hoe handelt de consument m.b.t. financiële producten, hoe kostenbewust is de consument, hoe geïnformeerd is de consument, et cetera. Terugkomende onderwerpen in de consumentenonderzoeken van de AFM zijn: hypotheek, consumptieve kredieten, beleggen en pensioenen. Dit levert de AFM nuttige informatie op, ook over haar eigen effectiviteit.

¹³⁶ <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/rapporten/2010/stakeholdersanalyse>

¹³⁷ <https://www.afm.nl/nl-nl/consumenten/nieuws/2012/juli/stakeholdersonderzoek-2011>

¹³⁸ <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2014/juli/afm-stakeholdersonderzoek-2013>

In 2012 publiceerde de AFM een Consumentenmonitor waarmee zij beoogde inzicht te krijgen in het financiële keuzegedrag van Nederlandse financiële consumenten.¹³⁹ Aan dit onderzoek namen 460 consumenten deel die representatief waren voor de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder. Daarnaast deden er verschillende groepen consumenten mee om meer specifieke redenen, bijvoorbeeld omdat zij recent een hypotheek of rechtsbijstandverzekering hadden afgesloten. Uit deze Consumentenmonitor kwam onder meer naar voren dat een meerderheid van de ondervraagden geen of weinig vertrouwen had in het financieel toezicht en van mening was dat aanbieders van financiële producten het klantbelang niet centraal stelden. Over de AFM was 28% positief en 11% negatief. De Consumentenmonitor die de AFM in 2014 publiceerde, lijkt hierbij aan te sluiten.¹⁴⁰

De tabel hiernaast bevat een aantal van de belangrijkste onderzoeken m.b.t. consumenten die in de periode 2010-2015 door de AFM zijn gepubliceerd.

In 2014 is de AFM gestart met Consument&Panel; een online consumentenpanel bestaande uit ongeveer 2.000 consumenten.¹⁴¹ De respondenten zijn niet representatief voor de Nederlandse bevolking, maar zijn voor de AFM wel relevant vanwege hun ervaringen met onderwerpen die betrekking hebben op het toezicht van de AFM. De AFM merkt hierover op: *"Het AFM Consument&Panel past in het bredere streven om effectief in dialoog te zijn met alle stakeholders. De mening en houding van de vraagzijde, van consumenten, is belangrijk voor de AFM bij het bevorderen van eerlijke en transparante financiële markten."*¹⁴²

| Publicaties |
|--|
| Omgaan met geld en opvoeden |
| Consumentenmonitor najaar 2010 - Hypotheken |
| Consumentenmonitor najaar 2010: Consumptieve kredieten |
| Consumentenmonitor Hypotheken: vaker vast bedrag in plaats van provisie voor hypotheekadvies |
| AFM Consumentenmonitor ondersteunt belang Pensioen3daagse |
| Nederlanders realistisch over pensioen |
| AFM Consumentenmonitor: 31% hypotheekadviezen betaald door provisie |
| AFM Consumentenmonitor: kosten van beleggen belangrijk, maar veelal onbekend |
| Sparen als aanvulling op pensioen populair |
| AFM-Consumentenmonitor: Meer hypotheken gesloten via tussenpersoon |
| Veel onduidelijkheid over betekenis AFM goedgekeurd prospectus |
| Korten op pensioenen raakt alle deelnemers, niet alleen gepensioneerden |
| Consumentenmonitor najaar 2012 - Pensioenen |
| Consumentenmonitor najaar 2012 - Hypotheken |
| Fondsbeleggers vaak onrealistisch over te behalen rendement |
| Roodstanden duurder dan gedacht |
| Beleggers checken vaker dan voorheen hun beleggingsdoel |
| Consumentenmonitor voorjaar 2013 - Hypotheken |
| Hypotheeksluiter vertrouwt op adviseur |
| Een op vijf hypotheeksluiters kiest voor serviceabonnement |
| Beleggers ervaren meer inzicht in kosten door provisieverbod |
| AFM pleit voor betere bescherming voor belegger in beleggingsobligaties |
| Beter inzicht in kosten beleggen na invoering provisieverbod |
| Kies hypotheekadvies op basis van prijs én kwaliteit |
| Kosten en risico's belangrijk voor bepalen rendement van beleggen |

Tabel 4.7.e. Voorbeelden consumentenonderzoeken AFM 2010 – 2015

Naast het stakeholderonderzoek onder zakelijke stakeholders, de Consumentenmonitor en het Consument&Panel, bieden de eerder genoemde dashboards inzichten in wat er onder de stakeholders van de AFM speelt, wat zij van de AFM vinden en hoe effectief de AFM is.

Klachten

De AFM kent een klachtenreglement op grond waarvan een ieder een klacht bij haar kan indienen over de wijze waarop (een medewerker van) de AFM zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen. De klachten bieden inzicht in de mate waarin stakeholders tevreden zijn over de AFM. Het huidige reglement is op 15 november 2010 in werking getreden en wijst de general counsel

¹³⁹ <https://www.afm.nl/nl-nl/consumenten/nieuws/2012/juli/stakeholdersonderzoek-2011>

¹⁴⁰ <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2014/juli/consumentenmonitor-q3-attitude-imago>

¹⁴¹ <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2014/juli/consument-en-panel>

¹⁴² <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2014/juli/consument-en-panel>

van de AFM aan als klachtencoördinator onder wiens verantwoordelijkheid binnengekomen klachten worden afgehandeld. Mocht een klager niet tevreden zijn met de wijze waarop zijn of haar klacht is afgehandeld, dan kan hij of zij daarover een klacht indienen bij de Nationale Ombudsman.

De AFM rapporteert in haar jaarverslag over de klachten doch niet inhoudelijk. Tot 2010 werd daarbij aangegeven hoeveel klachten er in totaal waren binnengekomen in het betreffende boekjaar (in het geval van 2010: 23 klachten). In de jaren daarna is vooral ingegaan op het aantal klachten ten aanzien waarvan de klachtencoördinator tot een inhoudelijke beoordeling is gekomen. Onderstaand overzicht levert een relatief stabiel beeld op van zo'n zeven inhoudelijk beoordeelde klachten per jaar.

| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------|-------------------|------|------|------|------|
| 9 ¹⁴³ | 10 ¹⁴⁴ | 3 | 7 | 7 | 6 |

Tabel 4.7.f. Aantal klachten inhoudelijk beoordeeld 2010 – 2015

Juridische track record

Als zelfstandig bestuursorgaan neemt de AFM besluiten in de zin van de *Algemene wet bestuursrecht*. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het opleggen van een boete of het afwijzen van een vergunningaanvraag. Een groot deel van de bezwaren die de AFM ontvangt, bestaat uit bezwaren tegen opgelegde heffingen die de onder toezicht staande entiteiten dienen te betalen i.v.m. de bekostiging van het toezicht. Indien aan de vereisten daartoe is voldaan, kan tegen deze besluiten bezwaar worden gemaakt. In de veel gevallen zal de AFM de indiener van het bezwaar in de gelegenheid stellen zijn of haar bezwaar mondeling toe te lichten tijdens een hoorzitting van de hoorcommissie van de AFM.

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Aanwijzing | 3 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 |
| Boete | 11 | 15 | 12 | 2 | 6 | 11 |
| Last onder dwangsom | 6 | 5 | 13 | 2 | 2 | 2 |
| Intrekking/afwijzing/toewijzing vergunning of ontheffing | 10 | 10 | 6 | 8 | 7 | 2 |
| Overige | 6 | 5 | 5 | 5 | 6 | 6 |
| Totaal | 36 | 36 | 36 | 18 | 23 | 21 |

Tabel 4.7.g. Bezwaren behandeld in hoorcommissie AFM 2010 – 2015. Bron: Jaarverslagen AFM 2010 – 2015.

Bij bezwaren tegen opgelegde heffingen vindt veelal geen mondelinge behandeling plaats. Deze bezwaren vormen een aanzienlijk deel van de ingediende bezwaren. Zie ook onderstaande tabel. Wanneer men het ook niet eens is met de beslissing die op het bewaar is genomen, kan men ook daartegen in beroep gaan door een gerechtelijke procedure te starten. In de afgelopen jaren is de AFM in het merendeel van de gerechtelijke procedure geheel of gedeeltelijk in het gelijk gesteld.¹⁴⁵

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------------|--------------------|------|------|------|------|------|
| Heffingsbezwaren | 546 ¹⁴⁶ | 262 | 136 | 179 | 84 | 124 |
| Overige bezwaren | 103 ¹⁴⁷ | 100 | 109 | 67 | 125 | 62 |
| Gerechtelijke procedures | 145 ¹⁴⁸ | 88 | 88 | 69 | 55 | 62 |

Tabel 4.7.h. Bezwaren en gerechtelijke procedures AFM 2010 – 2015. Bron: Jaarverslagen AFM 2010 – 2015.

Signalen

In paragraaf 4.6 werd al kort melding gemaakt van signalen. Signalen zijn meldingen van mogelijke misstanden die de AFM vanuit verschillende hoeken kan ontvangen, bijvoorbeeld van haar eigen medewerkers, van onder toezicht staande entiteiten, van consumenten of van andere

¹⁴³ Waarvan twee klachten in het voorgaand boekjaar werden ingediend.

¹⁴⁴ Waarvan twee klachten in het voorgaand boekjaar werden ingediend.

¹⁴⁵ Jaarverslagen AFM 2012 – 2015.

¹⁴⁶ 973 ingediend, 546 afgehandeld.

¹⁴⁷ 120 ingediend, 103 afgehandeld.

¹⁴⁸ 117 ingediend, 145 afgehandeld.

toezichthouders. Binnengekomen signalen worden door een speciaal team van de AFM centraal geanalyseerd om bijvoorbeeld patronen of samenhang te herkennen. De AFM gebruikt deze signalen in haar toezicht. Ook kan zij signalen gebruiken voor projectvoorstellen bij het stellen van prioriteiten zoals beschreven in paragraaf 4.4.

De AFM is in de afgelopen jaren meer signalen gaan ontvangen: jaarlijks zo'n 6.000 signalen. In 2015 werden bijna 7.000 signalen ontvangen. In de periode 2010-2015 heeft de AFM in totaal 37.716 signalen ontvangen.

| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 6.766 | 5.528 | 5.041 | 6.497 | 6.908 | 6.976 |

Tabel 4.7.i. Signalen AFM 2010 – 2015. Bron: Jaarverslagen AFM 2010 – 2015.

De AFM verklaart de toename van het aantal signalen door haar toegenomen inzet op het ontvangen van signalen; zij heeft actief aangezet tot het melden van misstanden. Wel geeft zij aan dat het daarbij moeilijk blijft dat zij melders geen terugkoppeling kan geven over wat er exact is gedaan met hun melding. Dit houdt mede verband met de vertrouwelijkheid die zij als toezichthouder in acht moet nemen.

5. Doelmatigheid en doeltreffendheid

In de voorgaande delen van dit verslag is gekeken naar een aantal voor de AFM belangrijke ontwikkelingen uit de periode 2010-2015. Ook is gekeken naar de wijze waarop de AFM gedurende die periode verantwoording heeft afgelegd over haar toezicht en de resultaten daarvan.

In dit deel van het verslag wordt de AFM, aan de hand van de bevindingen uit de voorgaande delen, beoordeeld aan de hand van de eerder genoemde principes van goed toezicht zoals opgenomen in de toezichtvisie "*Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*".¹⁴⁹ Een goed toezichthouder is selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.

Met de term "**doelmatig**" wordt bedoeld dat de prestaties (en, waar meetbaar, de effecten) met de inzet van zo min mogelijk middelen (input) zijn gerealiseerd.¹⁵⁰ Doelmatigheid is echter een relatief begrip. De prestaties of -effecten zijn meer of minder doelmatig gerealiseerd vergeleken met een soortgelijke organisatie, of ten opzichte van een situatie in het recente verleden. Absolute uitspraken doen over de doelmatigheid is moeilijk. Wel kan worden onderzocht of de AFM ten opzichte van een andere periode (de periode onderzocht in het voorgaand verslag inzake de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de AFM uit 2010¹⁵¹) of een andere organisatie doelmatiger is.

De term "**doeltreffend**" ziet op de vraag of de gewenste resultaten (output en outcome) zijn bereikt.¹⁵² Daarbij is van belang dat outcome lastiger te meten is dan output (zie ook het derde deel van dit verslag).

5.1 Selectief

Met dit algemene principe wordt tot uitdrukking gebracht dat een goed toezichthouder in zijn toezicht keuzes maakt op basis van een afweging van risico's, kosten en baten, en enigszins terughoudend is doordat de eigen verantwoordelijkheid van onder toezicht staande entiteiten wordt erkend. Dit leidt ertoe dat het toezicht intensief is waar nodig en minder intensief waar dat gerechtvaardigd is. Een toezichthouder zet zo zijn beschikbare middelen effectief en efficiënt in.

Effectiviteit van toezicht is belangrijker geworden voor de AFM. Zij heeft na 2009 afscheid genomen van Middellange Termijn Beleidsplannen waarin voor meerdere jaren de doelstellingen en prioriteiten van het toezicht uiteen werden gezet. Om vanuit de wettelijke norm op de naleving waarvan zij toeziet te komen tot haar missie, strategische doelen, thema's, in te zetten middelen en uit te voeren activiteiten, voert de AFM risicoanalyses uit en stelt zij prioriteiten in haar toezicht. Omdat het noch haalbaar noch betaalbaar is om op elke gedraging altijd even intensief toezicht te houden, hanteert de AFM een risicogestuurde toezichtaanpak die haar in staat stelt haar toezicht in het bijzonder te richten op die thema's waar zich de grootste risico's voordoen. Hierdoor kan daar waar dat gerechtvaardigd is (d.w.z. zich weinig risico's voordoen), minder intensief toezicht worden gehouden.

In het voorgaand verslag inzake de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de AFM werd opgemerkt: "*De weging van risico's vindt binnen de AFM echter niet op een uniforme wijze plaats. Per afdeling worden verschillende methoden gebruikt om risico's te analyseren.*"¹⁵³ Inmiddels is de AFM tot één uniform proces gekomen waarmee zij haar prioriteiten bepaalt (zie paragraaf 4.4). Dit is mede in het licht de uitbreiding van haar takenpakket een positieve ontwikkeling.

¹⁴⁹ Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15. "*Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*", Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

¹⁵⁰ Zie hierover ook "*Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid*", 12 januari 2005, Algemene Rekenkamer.

¹⁵¹ "*Doelmatigheid en doeltreffendheid AFM; Verslag op basis van artikel 1:44, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht*", p. 35 en 36. Kamerstukken II 2009/10, 32 466, nr. 1.

¹⁵² "*Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid*", 12 januari 2005, Algemene Rekenkamer.

¹⁵³ "*Doelmatigheid en doeltreffendheid AFM; Verslag op basis van artikel 1:44, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht*", p. 35 en 36. Kamerstukken II 2009/10, 32 466, nr. 1.

5.2 Slagvaardig

Een goed toezichthouder maakt passend gebruik van zijn interventiebevoegdheden en gaat zorgvuldig om met burgers. Om slagvaardig te zijn, dient toezicht zacht te zijn waar het kan en hard te zijn waar het moet.

De AFM heeft verschillende toezichtinstrumenten tot haar beschikking: van zachte, informele instrumenten tot harde, formele instrumenten. Bij de keuze voor de inzet van een bepaald toezichtinstrument staat het bevorderen van normconform gedrag centraal, en is de wijze waarop dit instrument wordt ingezet afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Dit stelt de AFM in staat haar toezichtinstrumenten op een passende en effectieve wijze in te zetten. Transparantie over de keuzes die de AFM maakt in haar toezicht, kan onder toezicht staande entiteiten meer duidelijkheid en rechtszekerheid bieden.

5.3 Samenwerkend

Van toezichthouders wordt verwacht dat zij samenwerken. Samenwerking is een belangrijk middel om "overlast" van toezicht bij de onder toezicht staande entiteiten te beperken. Bij de keuze voor samenwerking dienen toezichthouder de belangen van de onder toezicht staande entiteiten mee te wegen evenals de efficiëntie en effectiviteit van het toezicht.

De AFM werkt, al dan niet op basis van een samenwerkingsconvenant of andersoortige document, op verschillende niveaus samen met binnen- en buitenlandse toezichthouders. Met name de samenwerking met ESMA is van groot belang voor de AFM. De samenwerking met DNB is geïntensiveerd en verder versterkt. De oprichting van het SSM heeft deze samenwerking een extra dimensie gegeven, en vormt voor de AFM aanleiding een MoU te sluiten met de ECB zodat ook op dat front de samenwerking vergemakkelijkt kan worden.

5.4 Onafhankelijk

Toezicht dient onafhankelijk te worden uitgeoefend. Het principe van onafhankelijk toezicht houdt in dat toezichthouders de drie kernactiviteiten van toezicht (informatie vergaren, oordelen en interveniëren) verrichten zonder ongeoorloofde beïnvloeding door onder toezicht staande entiteiten, beleidsmakers of andere belanghebbenden. De toezichthouder dient daarbij afstand te houden tot de situatie en de belanghebbenden.

De onafhankelijkheid van de AFM ligt mede besloten in haar hoedanigheid van zelfstandig bestuursorgaan, het beginsel van "toezicht op afstand" en de Wft: *"Onderhavig wetsvoorstel handhaaft het beginsel "toezicht op afstand". Dit beginsel is gebaseerd op de volgende uitgangspunten. De toezichthouders zijn onafhankelijk in de wijze waarop het toezicht door hen wordt uitgeoefend. De toezichthouders dienen daarbij te opereren vanuit hun specifieke deskundigheid en binnen het wettelijk kader. De Minister van Financiën is verantwoordelijk op afstand. (...) Het uitgangspunt is dat toezichthouders onafhankelijk zijn in de uitoefening van het toezicht houdt in dat de minister slechts onderzoek zal doen, indien zijn verantwoordelijkheid op afstand dat vereist."*¹⁵⁴ Het principe van "toezicht op afstand" is nader uitgewerkt in het visiedocument "Toezicht op Afstand".¹⁵⁵ Sinds 2013 valt de AFM onder de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*.

De minister ontvangt in het kader van zijn systeemverantwoordelijkheid geen toezichtvertrouwelijke informatie van de AFM die ziet op een specifieke, individuele onder toezicht staande financiële ondernemingen.

¹⁵⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 708, nr. 3, p. 14.

¹⁵⁵ "Toezicht op Afstand; de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) 2011-2016", februari 2011. Kamerstukken II 2010/11, 32 648, nr. 1.

Daar de minister "slechts" toezicht op afstand uitoefent op de AFM, is des te meer van belang dat de interne governance van de AFM op orde is. In de periode 2010-2015 zijn belangrijke stappen gezet om de interne governance te versterken. Met de *Wet versterking governance van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten* is de positie van de raad van toezicht versterkt door uitbreiding van zijn wettelijke taak. Ook zijn daarbij geschiktheids- en betrouwbaarheidseisen alsmede functieprofielen en een profielschets ingevoerd. Bovendien zijn naar aanleiding van het rapport "*Raad van Toezicht Autoriteit Financiële Markten (AFM); Compliance en integriteit herijkt*" van ABDTOPConsult binnen de raad van toezicht en de AFM als geheel diverse maatregelen getroffen op het gebied van integriteit en compliance.

5.5 Transparant

Het principe van transparant toezicht heeft betrekking op het inzichtelijk maken van vijf aspecten van toezicht: nut en noodzaak, de waarborgen voor onafhankelijkheid, de keuzes, de bevindingen en het resultaat van het toezicht. Toezichthouders dienen duidelijk te maken welke keuzes zij maken in toezichtobjecten, doelen, methoden en inzet van middelen, en zij dienen zich achteraf te verantwoorden over de effectiviteit en doelmatigheid van de gemaakte keuzes. Daarbij dienen de resultaten van het toezicht inzichtelijk te worden gemaakt.

In de periode na 2010 heeft de AFM belangrijke stappen gezet in de wijze waarop zij naar buiten toe kenbaar maakt hoe zij toezicht houdt, welke prioriteiten zij daarbij stelt en wat haar toezicht oplevert. Haar missie is aangescherpt en de AFM heeft een uniform proces voor het stellen van prioriteiten in haar toezicht. De AFM rapporteert op een meer consequente en gestructureerde wijze in haar begroting en jaarverslag wat zij doet, welke middelen zij daarvoor beschikbaar stelt, en wat dat heeft opgeleverd. Niet alleen dankzij de nieuwe bekostigingssystematiek, de adviserende panels en een meer algemene roep om transparantie voelt de AFM de noodzaak zich hier duidelijker over te verantwoorden, maar zij wil zelf ook graag (met in achtname van de op haar rustende wettelijke geheimhoudingsplicht) transparanter zijn over het proces en het resultaat van haar toezicht. Zij ziet dat zij door meer openheid te geven over het toezicht haar eigen effectiviteit kan vergroten en hoopt dat onder toezicht staande entiteiten daarmee meer begrip krijgen voor haar werk en daarop kunnen anticiperen. Zo neemt de AFM op aanraden van de Commissie Ottow stappen om de transparantie over het proces m.b.t. de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsing te vergroten. En ook ten aanzien van de inzet van toezichtinstrumenten is transparantie over de keuzes die daarin worden gemaakt van belang.

5.6 Professioneel

Professionalisering van toezicht heeft betrekking op drie niveaus: de individuele toezichthouder, de toezichthoudende organisatie en de beroepsgroep. Toezichthouders dienen integer en flexibel te zijn in hun wijze van toezicht houden.

Met het uitkomen van het rapport "*Raad van Toezicht Autoriteit Financiële Markten (AFM); Compliance en integriteit herijkt*" van ABDTOPConsult is binnen de AFM de aandacht voor onderwerpen als integriteit en compliance groot. Er is een nieuwe gedragscode geïntroduceerd en de positie van de compliance functie is versterkt. Ook worden er door de compliance functie frequent compliance trainingen gegeven aan personeel, bestuurders en commissarissen.

De AFM heeft een intern opleidingscurriculum gericht op het vak van toezichthouder. Zij werkt hierin samen met DNB om de kennis en kunde van medewerkers te vergroten.

In de periode 2010-2015 is het takenpakket van de AFM gegroeid evenals de hoeveelheid regelgeving op haar werkterrein. Om goed in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen heeft de AFM in die periode haar interne organisatie gestroomlijnd en versimpeld. Zo heeft een herinrichting

van de toezichtafdelingen plaatsgevonden, is de topstructuur verkleind en versimpeld, en is een COO aangesteld die de bedrijfsvoering van de toezichthouder als primaire taak heeft.

6. Conclusie

Dit verslag dient ertoe een beoordeling mogelijk te maken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de AFM in de periode 2010-2015 en daarmee van de wenselijkheid van voortzetting van de publieke taakuitoefening op afstand van de minister in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan.

Voor de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de AFM zijn de zes principes van goed toezicht uit de toezichtvisie "*Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*" als uitgangspunt genomen: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.¹⁵⁶ Daartoe is gekeken naar:

- de AFM als organisatie;
- een aantal relevante ontwikkelingen dat zich in de periode 2010-2015 heeft voorgedaan;
- de wijze waarop de AFM gedurende de periode 2010-2015 verantwoording heeft afgelegd over haar toezicht en de resultaten daarvan.

Om de kosten van haar bedrijfsvoering te verlagen, haar doelmatigheid te verbeteren en haar interne organisatie meer wendbaar te maken, heeft de AFM haar interne organisatie in de periode 2010-2015 op onderdelen aangepast. Ook zijn de interne en externe governance versterkt.

De relatief grote hoeveelheid Europese regelgeving, de oprichting en verdere uitwerking van het ESFS en de komst van de Bankenuïe, vragen van de AFM dat zij inspeelt op veranderingen en dat zij ook op Europees niveau actief betrokken is. De AFM is hiertoe voldoende in staat geweest doordat zij in verschillende fasen betrokken was bij de totstandkoming van Europese en nationale regelgeving.

Het is voor de AFM belangrijker geworden om transparant(er) te zijn over haar toezicht, haar doelstelling, activiteiten en de resultaten van haar toezicht. Kenbaarheid van de keuzes die de AFM maakt voor haar toezicht, kan onder toezicht staande entiteiten meer duidelijkheid en rechtszekerheid bieden. In de periode na 2010 heeft de AFM hierin stappen in de goede richting gezet door in haar begroting en jaarverslag concreter, duidelijker en consistentere dan voorheen in te gaan op deze aspecten. Ook treedt zij daarover in gesprek met haar stakeholders en maakt zij veel van haar onderzoeken openbaar. Zo is naar buiten toe beter kenbaar geworden welke keuzes de AFM maakt in haar toezicht.

Dit leidt tot de conclusie dat de AFM in de periode 2010-2015 als zelfstandig bestuursorgaan doeltreffend en doelmatig functioneerde zodat voortzetting van de taakuitoefening door de AFM als zelfstandig bestuursorgaan in de rede ligt.

¹⁵⁶ Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15. "*Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*", Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

7. Bijlagen

Bijlage I – Samenstelling dagelijks bestuur AFM 2010-2015

| | | | | | | | |
|-------------|---|--|--|--|--|--|---|
| 2010 | Dhr. drs. J.F. Hoogervorst MA (statutair bestuurder, voorzitter) | Dhr. ir. Th.F. Kockelkoren MBA (statutair bestuurder) | Dhr. prof. mr. R.H. Maatman (statutair bestuurder) | Dhr. drs. H.W.O.L.M. Korte (directeur) | Dhr. prof. dr. S.J. Maijor (directeur) | | |
| 2011 | Dhr. drs. J.F. Hoogervorst MA (statutair bestuurder, voorzitter) (tot 1 mei 2011) | Dhr. ir. Th.F. Kockelkoren MBA (statutair bestuurder) | Dhr. dr. R. Gerritse (statutair bestuurder, voorzitter) (per 1 mei 2011) | Dhr. prof. mr. R.H. Maatman (statutair bestuurder) | Dhr. mr. drs. G.J. Everts RA (directeur) (per 16 september 2011) | Dhr. prof. dr. S.J. Maijor (directeur) (tot 1 april 2011) | Dhr. drs. H.W.O.L.M. Korte (directeur) |
| 2012 | Dhr. dr. R. Gerritse (statutair bestuurder, voorzitter) | Dhr. ir. Th.F. Kockelkoren MBA (statutair bestuurder) | Dhr. drs. H.W.O.L.M. Korte (statutair bestuurder) (per 1 november 2012) | Dhr. mr. drs. G.J. Everts RA (statutair bestuurder) (per 1 november 2012) | Dhr. prof. mr. R.H. Maatman (statutair bestuurder) (tot 1 mei 2012) | | |
| 2013 | Dhr. dr. R. Gerritse (statutair bestuurder, voorzitter) (tot 26 september 2013) | Dhr. ir. Th.F. Kockelkoren MBA (statutair bestuurder) | Dhr. mr. drs. G.J. Everts RA (statutair bestuurder) | Dhr. drs. H.W.O.L.M. Korte (statutair bestuurder) | | | |
| 2014 | Mevr. ir. M.W. van Vroonhoven MBA (statutair bestuurder, voorzitter) (per 1 april 2014) | Dhr. mr. drs. G.J. Everts RA (statutair bestuurder) | Dhr. ir. Th.F. Kockelkoren MBA (statutair bestuurder) | Dhr. drs. H.W.O.L.M. Korte (statutair bestuurder) | | | |
| 2015 | Mevr. ir. M.W. van Vroonhoven MBA (statutair bestuurder, voorzitter) | Dhr. mr. drs. G.J. Everts RA (statutair bestuurder) | Dhr. ir. Th.F. Kockelkoren MBA (statutair bestuurder) (tot 15 april 2015) | Dhr. drs. H.W.O.L.M. Korte (statutair bestuurder) | Mevr. prof. mr. dr. F. de Vries (statutair bestuurder) (per 1 oktober 2015) | | |

Samenstelling dagelijks bestuur AFM 2010-2015

Bijlage II – Bezoldiging dagelijks bestuur AFM 2010-2015

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|---------|---------|------------------------|---------|---------|------------------------|
| Dhr. drs. J.F. Hoogervorst MA | 412.180 | 173.441 | | | | |
| Dhr. ir. Th.F. Kockelkoren MBA | 328.636 | 330.462 | 337.238 | 335.116 | 333.992 | 263.534 ¹⁵⁷ |
| Dhr. prof. mr. R.H. Maatman | 357.530 | 381.153 | 287.108 ¹⁵⁸ | | | |
| Dhr. drs. H.W.O.L.M. Korte | 306.104 | 323.886 | 346.342 | 333.866 | 295.589 | 295.589 |
| Dhr. prof. dr. S.J. Maijor | 289.470 | 74.243 | | | | |
| Dhr. dr. R. Gerritse | | 306.222 | 477.863 | 316.783 | | |
| Dhr. mr. drs. G.J. Everts RA | | 84.664 | 296.094 | 334.200 | 295.589 | 295.589 |
| Mevr. ir. M.W.L. van Vroonhoven MBA | | | | | 175.575 | 230.474 |
| Mevr. prof. mr. dr. F. de Vries | | | | | | 55.187 |

Bezoldiging dagelijks bestuur AFM 2010-2015 (€)¹⁵⁹

¹⁵⁷ Hiervan heeft €94.250,- betrekking op zijn lidmaatschap van het bestuur. Het overige deel (€169.284,-) heeft betrekking op de werkzaamheden die dhr. Kockelkoren voor de AFM verrichtte gedurende de zes maanden na zijn aftreden als bestuurslid.

¹⁵⁸ Een deel van genoemd bedrag heeft niet betrekking op zijn lidmaatschap van het bestuur van de AFM. Dhr. Maatman was tot 1 mei 2012 bestuurder. Gedurende de periode van 1 mei 2012 tot 1 augustus 2012 verrichtte hij ondersteunende werkzaamheden van algemene aard.

¹⁵⁹ De in dit overzicht opgenomen bedragen zijn onderling niet goed vergelijkbaar als gevolg van systeemwijzigingen die verband houden met de verantwoording van de werkgeversbijdrage in de pensioenpremie (presenteren van werkgeversbijdrage op basis van een doorsneepensioenpremie vs. actuariële pensioenpremie). Met ingang van 2014 wordt bij de berekening van bezoldiging uitgegaan van de doorsneepensioenpremie i.p.v. de feitelijk betaalde actuariële pensioenpremie. Hierdoor is een betere vergelijking met het WNT-bezoldigingsmaximum mogelijk omdat dat maximum ook gebaseerd is op de systematiek van doorsneepremie.

Bijlage III – Samenstelling raad van toezicht AFM 2010-2015

| | | | | | | |
|-------------|--|---|--|---|---|---|
| 2010 | Dhr. drs. G.A. Möller (voorzitter) | Mevr. mr. D.C.C. van Everdingen (vice voorzitter) | Dhr. drs. F.M.J. Böttcher (tot 15 september 2010) | Dhr. drs. J.S.T. Tiemstra RA | Mevr prof. dr. H.M. Prast (per 15 september 2010). | |
| 2011 | Dhr. drs. G.A. Möller (voorzitter) | Mevr. mr. D.C.C. van Everdingen (vice voorzitter) | Dhr. B.J.H.S. Feilzer (per 1 februari 2011) | Dhr. drs. J.S.T. Tiemstra RA | Mevr prof. dr. H.M. Prast | |
| 2012 | Dhr. drs. G.A. Möller (voorzitter) | Mevr. mr. D.C.C. van Everdingen (vice voorzitter) | Dhr. B.J.H.S. Feilzer | Dhr. drs. J.S.T. Tiemstra RA (tot 31 januari 2012) | Mevr prof. dr. H.M. Prast | Dhr. drs. J.C.M. Schönfeld MBA (per 1 augustus 2012) |
| 2013 | Dhr. drs. G.A. Möller (voorzitter) | Mevr. mr. D.C.C. van Everdingen (vice voorzitter) | Dhr. B.J.H.S. Feilzer | Dhr. drs. J.C.M. Schönfeld MBA | Mevr prof. dr. H.M. Prast. | |
| 2014 | Dhr. drs. G.A. Möller (voorzitter) | Mevr. mr. D.C.C. van Everdingen (vice voorzitter) | Dhr. B.J.H.S. Feilzer (tot 10 december 2014) | Dhr. drs. J.C.M. Schönfeld MBA (tot 9 november 2014) | Mevr prof. dr. H.M. Prast (tot 15 september 2014). | |
| 2015 | Dhr. drs. G.A. Möller (voorzitter) (tot 5 januari 2015) | Dhr. P. Rosenmöller (voorzitter) (per 15 juli 2015) | Mevr. mr. D.C.C. van Everdingen (vice voorzitter) | Dhr. drs. R. Becker MBA (per 15 juli 2015) | Mevr. A.M.H. van Gaal (per 15 juli 2015) | Dhr. B. Koolstra (per 15 juli 2015) |

Samenstelling raad van toezicht AFM 2010-2015

Bijlage IV – Vergoeding raad van toezicht AFM 2010-2015

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------------------|
| Dhr. drs. G.A. Möller | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | |
| Mevr. mr. D.C.C. van Everdingen | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 22.740 | 11.524 | 22.465 ¹⁶⁰ |
| Dhr. drs. J.S.T. Tiemstra RA | 36.900 | 35.115 | 14.040 | | | |
| Mevr prof. dr. H.M. Prast | 7.292 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | 17.614 | |
| Dhr. drs. F.M.J. Böttcher | 17.708 | | | | | |
| Dhr. B.J.H.S. Feilzer | | 22.917 | 25.000 | 25.000 | 25.000 | |
| Dhr. drs. J.C.M. Schönfeld | | | 27.542 | 25.000 | 21.458 | |
| Dhr. P. Rosenmöller | | | | | | 12.345 |
| Dhr. drs. R. Becker MBA | | | | | | 8.230 |
| Mevr. A.M.H. van Gaal | | | | | | 8.230 |
| Dhr. B. Koolstra | | | | | | 8.230 |

Vergoeding raad van toezicht AFM 2010-2015 (€)¹⁶¹

¹⁶⁰ Mevr. Van Everdingen was van 5 januari 2015 tot 15 juli 2015 waarnemend voorzitter van de raad van toezicht, zodat een deel van het hier genoemde bedrag bestaat uit de bezoldiging die zij ontvangen als waarnemend voorzitter van de raad van toezicht.

¹⁶¹ Hierin zijn ook meegenomen eventuele vergoedingen voor lidmaatschap(pen) van commissies van de raad van toezicht.

Bijlage V – Missie en kernwaarden AFM 2010-2015

| | Missie AFM | Kernwaarden AFM |
|-------------|---|---|
| 2010 | De AFM bevordert eerlijke en transparante financiële markten. Wij zijn de onafhankelijke gedragstoezichthouder op de markten van sparen, lenen, beleggen en verzekeren. De AFM bevordert zorgvuldige financiële dienstverlening aan consumenten en ziet toe op een eerlijke en efficiënte werking van kapitaalmarkten. Ons streven is het vertrouwen van consumenten en bedrijven in de financiële markten te versterken, ook internationaal. Op deze manier draagt de AFM bij aan de welvaart en de economische reputatie van Nederland. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Doortastend 2. Zorgvuldig 3. Oriëntatiepunt 4. Doelmatig 5. (Eigen) verantwoordelijkheid |
| 2011 | De AFM bevordert eerlijke en transparante financiële markten. Wij zijn de onafhankelijke gedragstoezichthouder op de markten van sparen, lenen, beleggen en verzekeren. De AFM bevordert zorgvuldige financiële dienstverlening aan consumenten en ziet toe op een eerlijke en efficiënte werking van kapitaalmarkten. Ons streven is het vertrouwen van consumenten en bedrijven in de financiële markten te versterken, ook internationaal. Op deze manier draagt de AFM bij aan de welvaart en de economische reputatie van Nederland. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Doortastend 2. Zorgvuldig 3. Oriëntatiepunt 4. Doelmatig 5. (Eigen) verantwoordelijkheid |
| 2012 | De AFM bevordert eerlijke en transparante financiële markten. Wij zijn de onafhankelijke gedragstoezichthouder op de markten van sparen, lenen, beleggen en verzekeren. De AFM bevordert zorgvuldige financiële dienstverlening aan consumenten en ziet toe op een eerlijke en efficiënte werking van kapitaalmarkten. Ons streven is het vertrouwen van consumenten en bedrijven in de financiële markten te versterken, ook internationaal. Op deze manier draagt de AFM bij aan de welvaart en de economische reputatie van Nederland. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Doortastend 2. Zorgvuldig 3. Oriëntatiepunt 4. Doelmatig 5. (Eigen) verantwoordelijkheid |
| 2013 | De AFM bevordert eerlijke en transparante financiële markten. Wij zijn de onafhankelijke gedragstoezichthouder op de markten van sparen, lenen, beleggen en verzekeren. Wij bevorderen eerlijke en zorgvuldige financiële dienstverlening aan consumenten, particuliere beleggers en (semi-) professionele partijen. We zien toe op een eerlijke en efficiënte werking van kapitaalmarkten. Ons streven is het vertrouwen van consumenten en ondernemingen in de financiële markten te versterken, ook internationaal. Op deze manier draagt de AFM bij aan de stabiliteit van het financiële stelsel, het functioneren van de economie, de reputatie en de welvaart van Nederland. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Doortastend 2. Zorgvuldig 3. Oriëntatiepunt 4. Doelmatig 5. Eigen verantwoordelijkheid |
| 2014 | De AFM bevordert eerlijke en transparante financiële markten. Wij zijn de onafhankelijke gedragstoezichthouder op de markten van sparen, lenen, beleggen en verzekeren. Wij bevorderen eerlijke en zorgvuldige financiële dienstverlening aan consumenten, particuliere beleggers en (semi-) professionele partijen. We zien toe op een eerlijke en efficiënte werking van kapitaalmarkten. Ons streven is het vertrouwen van consumenten en ondernemingen in de financiële markten te versterken, ook internationaal. Op deze manier draagt de AFM bij aan de stabiliteit van het financiële stelsel, het functioneren van de economie, de reputatie en de welvaart van Nederland. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Doortastend 2. Zorgvuldig 3. Oriëntatiepunt 4. Doelmatig 5. Eigen verantwoordelijkheid |
| 2015 | De AFM maakt zich sterk voor eerlijke & transparante financiële markten. Als onafhankelijke gedragstoezichthouder dragen wij bij aan duurzaam financieel welzijn in Nederland. | We zijn zorgvuldig en doortastend. We zijn autonoom en verbindend. |

Missie en kernwaarden AFM 2010-2015

Bijlage VI – Strategische doelen AFM 2010-2015

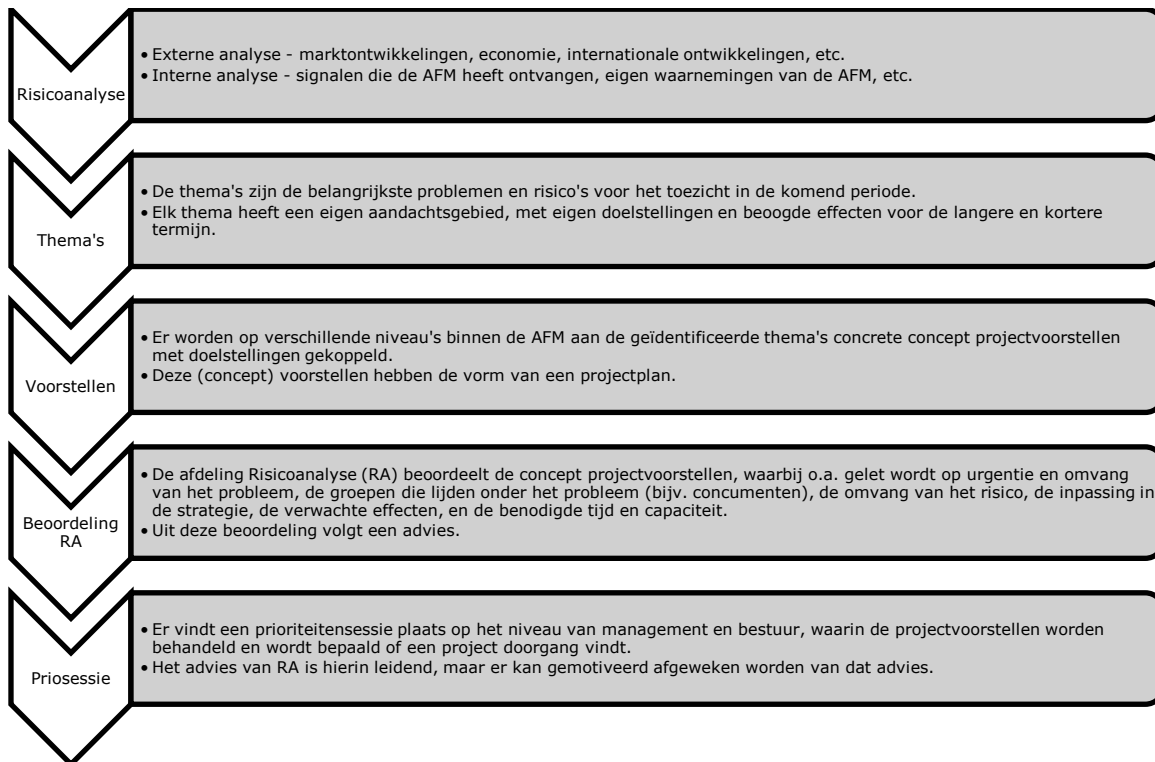
| Strategische doelen AFM | |
|--------------------------------|--|
| 2010 | In de begroting over 2010 werden de strategische doelen nog niet als zodanig benoemd. Wel werd aangegeven: <i>"Financiële dienstverlening: De AFM bevordert de zorgvuldige financiële dienstverlening aan consumenten. (...) Kapitaalmarkten: De AFM bevordert de eerlijke en efficiënte werking van kapitaal markten, waarop de beleggers kunnen vertrouwen (...)."</i> ¹⁶² |
| 2011 | In de begroting over 2011 werden de strategische doelen nog niet als zodanig benoemd. Wel werd aangegeven: <i>"Financiële dienstverlening De AFM bevordert de zorgvuldige financiële dienstverlening aan consumenten. (...) Kapitaalmarkten De AFM bevordert de eerlijke en efficiënte werking van kapitaal markten, waarop de beleggers kunnen vertrouwen (...)."</i> ¹⁶³ |
| 2012 | <ol style="list-style-type: none"> 1. De AFM bevordert zorgvuldige financiële dienstverlening. 2. De AFM ziet toe op een eerlijke en efficiënte werking van de kapitaalmarkten. 3. De AFM draagt bij aan de stabiliteit van het financiële stelsel |
| 2013 | <ol style="list-style-type: none"> 1. De AFM bevordert eerlijke en zorgvuldige financiële dienstverlening 2. De AFM bevordert eerlijke en efficiënte werking van kapitaalmarkten 3. De AFM draagt bij aan de stabiliteit van het financiële stelsel |
| 2014 | <ol style="list-style-type: none"> 1. De AFM bevordert eerlijke en zorgvuldige financiële dienstverlening 2. De AFM bevordert eerlijke en efficiënte werking van kapitaalmarkten 3. De AFM draagt bij aan de stabiliteit van het financiële stelsel |
| 2015 | <ol style="list-style-type: none"> 1. De AFM bevordert eerlijke en zorgvuldige financiële dienstverlening 2. De AFM bevordert eerlijke en efficiënte werking van kapitaalmarkten 3. De AFM draagt bij aan de stabiliteit van het financiële stelsel |

Strategische doelen AFM 2010-2015

¹⁶² Begroting AFM 2010, p. 7.

¹⁶³ Begroting AFM 2011, p. 7. In haar jaarverslag over boekjaar 2011 heeft de AFM een drietal zaken genoemd die door haar werden aangeduid als strategische doelstellingen: *"De missie van de AFM is vertaald in drie strategische doelstellingen: De AFM bevordert zorgvuldige financiële dienstverlening. De AFM ziet toe op een eerlijke en efficiënte werking van de kapitaalmarkten. De AFM draagt bij aan de stabiliteit van de financiële markten."* Zie Jaarverslag AFM 2011, p. 22 - 24.

Bijlage VII – Proces prioriteiten, thema's en activiteiten



Proces prioriteiten, thema's en activiteiten

Bijlage VIII – Operationele doelen AFM 2010-2015

| Thema's AFM | |
|-------------|--|
| 2010 | <ol style="list-style-type: none">1. Productaanbieders gaan de klant centraal stellen.2. Kwaliteit van financiële dienstverlening wordt beter.3. Hoogte en risico's van pensioenen worden transparanter.4. Meer doelgerichte en snellere aanpak zware schendingen integriteit.5. Kwaliteit (financiële) informatie kapitaalmarkten wordt verbeterd.6. Internationale handelsplatformen worden eerlijker en efficiënter.7. Toezicht op marktmisbruik wordt meer zichtbaar.8. Bevorderen kwaliteit Europees toezicht. |
| 2011 | <ol style="list-style-type: none">1. Productaanbieders gaan het belang van de klant centraal stellen.2. Kwaliteit van financiële dienstverlening wordt beter.3. Verbetering producten en advies vermogensopbouw.4. Hoogte en risico's van pensioenen worden transparanter.5. Meer doelgerichte en snellere aanpak zware schendingen integriteit.6. Kwaliteit (financiële) informatie kapitaalmarkten wordt verbeterd.7. Internationale handelsplatformen worden eerlijker en efficiënter.8. Toezicht op marktmisbruik wordt meer zichtbaar.9. Bevorderen kwaliteit internationaal toezicht.10. Beter Bestuur. |
| 2012 | <ol style="list-style-type: none">1. Productaanbieders gaan het belang van de klant centraal stellen.2. Kwaliteit van de financiële dienstverlening wordt beter.3. Vermogensopbouwproducten en advisering daarover worden beter.4. Hoogte en risico's van pensioenen worden transparanter.5. Bestuurders en commissarissen van financiële ondernemingen nemen hun verantwoordelijkheid.6. Kwaliteit van informatie op kapitaalmarkten wordt verbeterd.7. Handel en infrastructuur blijven integer en bestendig.8. Zware schendingen van integriteit worden doelgericht en snel aangepakt.9. De kwaliteit van internationaal toezicht wordt bevorderd. |
| 2013 | <ol style="list-style-type: none">1. Productaanbieders stellen het belang van de klant centraal.2. Kwaliteit van financiële dienstverlening wordt beter.3. Vermogensopbouwproducten en de advisering daarover worden verbeterd.4. Niet-retailklanten krijgen een passende dienstverlening van financiële ondernemingen.5. Pensioenen worden transparanter en passend.6. De kwaliteit van governance, verslaggeving en accountantscontrole gaat omhoog.7. De effectenmarkten functioneren eerlijk en efficiënt en de infrastructuur blijft bestendig.8. Gedragstoezicht draagt bij aan stabiliteit van het financiële stelsel.9. Bedreigingen van de integriteit van de financiële sector worden effectief aangepakt. |
| 2014 | <ol style="list-style-type: none">1. Productaanbieders stellen het belang van de klant centraal.2. Kwaliteit van financiële dienstverlening is beter.3. Kwaliteit vermogensopbouw is beter.4. Financiële dienstverlening aan zakelijke partijen is passend.5. Pensioenuitvoerders geven overzicht en inzicht in de hoogte en risico's van pensioen.6. De kwaliteit van governance, verslaggeving en accountantscontrole gaat omhoog.7. De effectenmarkten functioneren eerlijk en efficiënt en de infrastructuur blijft bestendig.8. Gedragstoezicht draagt bij aan stabiliteit van het financiële stelsel.9. Schadelijk gedrag en financiële criminaliteit nemen af. |
| 2015 | <ol style="list-style-type: none">1. Productaanbieders stellen het belang van de klant centraal.2. Kwaliteit van financiële dienstverlening is beter.3. Kwaliteit vermogensopbouw is beter.4. Financiële dienstverlening aan zakelijke partijen is passend.5. Pensioenuitvoerders geven overzicht en inzicht in de hoogte en risico's van pensioen.6. De kwaliteit van governance, verslaggeving en accountantscontrole gaat omhoog.7. De effectenmarkten functioneren eerlijk en efficiënt en de infrastructuur blijft bestendig.8. Gedragstoezicht draagt bij aan stabiliteit van het financiële stelsel.9. Schadelijk gedrag en financiële criminaliteit nemen af. |

Operationele doelen (thema's) AFM 2010-2015

Bijlage IX – Gesprekspartners AFM

De in paragraaf 1.4 bedoelde gesprekken zijn gevoerd met verschillende medewerkers van de AFM. Deze medewerkers waren ten tijde van het voeren van deze gesprekken werkzaam bij de volgende organisatieonderdelen van de AFM:

- Bedrijfsvoering;
- Team Meerjarenagenda;
- Bestuur;
- Juridische Zaken;
- Kwaliteit Accountantscontrole & Verslaggeving;
- Efficiënte Kapitaalmarkten;
- Strategie, Beleid & Internationale Zaken;
- Team Innovatie & FinTech;
- Team Consumentengedrag.

Bijlage X – Klankbordgroep

De klankbordgroep is als volgt samengesteld:

- Dhr. drs. J.M. Aretz, coördinerend / specialistisch adviseur, cluster Financiën, Auditdienst Rijk;
- Dhr. prof. mr. D. Busch, hoogleraar Financieel Recht, Instituut voor Financieel Recht, Radboud Universiteit Nijmegen;
- Mevr. drs. P.J.M. Couwenberg MPA, coördinerend / specialistisch adviseur, cluster Kennis, Innovatie en Kwaliteit, Auditdienst Rijk;
- Dhr. mr. B. Westerhof, coördinerend / specialistisch adviseur, cluster Toezicht, Directie Bedrijfsvoering, Organisatie en Informatiebeleid, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Bijlage XI – Geraadpleegde schriftelijke bronnen

Kamerstukken

Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 3
Kamerstukken II 2003/04, 29 708, nr. 3
Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15
Kamerstukken II 2009/10, 31 980, nrs. 3 en 4
Kamerstukken II 2009/10, 32 432, nr. 1
Kamerstukken II 2009/10, 32 466, nr. 1
Kamerstukken II 2010/11, 31 980, nr. 38
Kamerstukken II 2010/11, 32 432, nr. 14
Kamerstukken II 2010/11, 32 545, nrs. 1 en 3
Kamerstukken II 2010/11, 32 648, nr. 1
Kamerstukken II 2010/11, 32 782, nr. 3
Kamerstukken II 2011/12, 31 980, nr. 55
Kamerstukken I 2011/12, 33 057, B
Kamerstukken II 2011/12, 33 057, nr. 3
Kamerstukken II 2012/13, 32 545, nr. 14
Kamerstukken II 2012/13, 33 632, nrs. 3 en 6
Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 83
Kamerstukken II 2013/14, 33 822, nr. 3
Kamerstukken II 2013/14, 34 008, nr. 3
Kamerstukken II 2013/14, 33 632, nr. C
Kamerstukken II 2014/15, 25 268, nr. 113
Kamerstukken II 2014/15, 32 648, nrs. 6 – 9 en 11
Kamerstukken II 2015/16, 31 311, nr. 172
Kamerstukken II 2015/16, 32 545, nr. 55
Kamerstukken II 2015/16, 32 648, nr. 14
Kamerstukken II 2015/16, 33 957, nr. 24
Kamerstukken II 2016/17, 32 545, nr. 59

Websites

<http://www.keurmerkverzekeraars.nl/>
<https://www.afm.nl/nl-nl/consumenten>
<https://www.afm.nl/nl-nl/consumenten/nieuws/2012/juli/stakeholdersonderzoek-2011>
<https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2014/juli/afm-stakeholdersonderzoek-2013>
<https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2014/juli/consumentenmonitor-q3-attitude-imaqo>
<https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/rapporten/2010/stakeholdersanalyse>
<https://www.afm.nl/nl-nl/over-afm/organisatie/ext-stakeholders>
<https://www.afm.nl/nl-nl/over-afm/werkzaamheden/strategische-doelstellingen/kernwaarden>
<https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2014/juli/consument-en-panel>
<https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/beleidsuitingen-wet>
<https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/consumentengedrag-publicaties>
<https://www.afmconsumentenpanel.nl>
<https://www.internetconsultatie.nl/transparantiewet>

Wet- en regelgeving

Besluit uitvoering EU-verordeningen financiële markten.
Besluit van 5 juni 2012 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet implementatie Omnibus I-richtlijn, de Wet van 10 mei 2012 tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht en de Wet financiële verslaggeving in verband met de herziene richtlijn prospectus (Stb. 2012, 219), artikel II, onderdelen A en B, van de Wet bijzondere maatregelen financiële ondernemingen en de Wet bekostiging financieel toezicht, Stb. 2012, 263
Kaderwet zelfstandige bestuursorganen
Pensioenwet
Sanctiewet 1977
Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen, Pb EU 2013, L 287
Verordening (EU) nr. 1095/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24

november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/77/EG van de Commissie, Pb EU 2010, L 331/84

Wet bekostiging financieel toezicht

Wet bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector

Wet financiële markten BES

Wet giraal effectenverkeer

Wet handhaving consumentenbescherming

Wet op het financieel toezicht

Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens

Wet pensioencommunicatie

Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES

Wet toezicht accountantsorganisaties

Wet toezicht financiële verslaggeving

Wet verplichte beroepspensioenregeling

Wet versterking governance van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten

Wijziging van de Wet bekostiging financieel toezicht in verband met de afschaffing van de overheidsbijdrage, de invoering van Europees banktoezicht en de bestemming van door de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank opgelegde dwangsommen en boetes

Wijzigingsbesluit financiële markten 2013

Wijzigingswet financiële markten 2014

Overige bronnen

M. Aelen en M. van den Broek, "De dubbele rol van het recht bij de effectiviteit van het financieel toezicht", Tijdschrift voor Financieel Recht, nr. 1/2, februari 2014, p. 18

AFM en DNB, "Langs de financiële meetlat: Nederlandse betrokkenheid bij financiële benchmarks", 11 februari 2015

AFM, "Toezicht in tijden van verandering; Agenda 2016 – 2018", januari 2016

Algemene Rekenkamer, "Handleiding onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid", 12 januari 2005

Begroting AFM 2010

Begroting AFM 2011

Begroting AFM 2011

Begroting AFM 2012

Begroting AFM 2013

Begroting AFM 2014

Begroting AFM 2015

Convenant tussen de Kansspelautoriteit en de Stichting Autoriteit Financiële Markten inzake de samenwerking en uitwisseling van informatie met betrekking tot het toezicht uit hoofde van de Wok, Wft en Wwft, Stcrt. 2016, nr. 27008

V.P.G. de Serière, "Een rivier treedt buiten haar oevers... Waar is de dijkgraaf?", Ondernemingsrecht 2015/35

Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank, Stcrt. 2008, 132

International Organization of Securities Commissions, "Objectives and Principles of Securities Regulation", 2010

Jaarverslag AFM 2010

Jaarverslag AFM 2011

Jaarverslag AFM 2012

Jaarverslag AFM 2013

Jaarverslag AFM 2014

Jaarverslag AFM 2015

C.W.M. Lieveerse, "Ongebruikt maakt onbemind: bespiegelingen over nut en noodzaak van de generieke zorgplicht van artikel 4:24a Wft", Tijdschrift voor Financieel Recht, nr. 7/8, juli/augustus 2013, p. 225

Markttoezichthoudersberaad, "Criteria voor goed toezicht; Visie Markttoezichthoudersberaad", 11 februari 2014

Regeerakkoord, "Bruggen slaan; regeerakkoord VVD – PvdA", 29 oktober 2012

M.B.J. van Rijn, "Symposiumverslag Rechtsbescherming in de financiële sector", Tijdschrift voor Financieel Recht 2015 nr. 3, p. 84 -90

G.P. Roth, "Rechtsbescherming tegen handelingen van DNB en de AFM", Ondernemingsrecht 2016/48

G.P. Roth, en M.R. Hoseman, "De vroegtijdige publicatie van boetes door de AFM en DNB", Tijdschrift voor Compliance, november 2015, p. 232 – 239
Samenwerkingsconvenant tussen de Stichting Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank N.V., Stcrt. 2016, nr. 1863-n1
Samenwerkingsprotocol tussen Autoriteit Consument en Markt en Stichting Autoriteit Financiële Markten, Stcrt. 2014 nr. 14473
Statuten AFM
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, "Toezien op publieke belangen; Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht", Den Haag 2013