

Beleidsdoorlichting artikel 2 (hoofdstuk IX): financiële markten

Ministerie van Financiën, directie Financiële Markten

** oktober 2017 **

Inhoudsopgave

EINDOORDEEL ONAFHANKELIJK DESKUNDIGE.....	4
1 INLEIDING.....	5
1.1 Doel.....	5
1.2 Aanpak.....	5
1.3 Afbakening	8
1.4 Leeswijzer	9
2 BELEID FINANCIËLE MARKTEN	11
2.1 Het borgen van publiek belang	11
2.2 Artikel 2: doelen van beleid	14
2.2.1 Bevorderen van het goed functioneren van het financieel stelsel	14
2.2.2 Voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering	20
2.2.3 Bevorderen van financieel verantwoord gedrag	20
2.2.4 Zorgen voor voldoende munten in circulatie	21
2.3 Van beleidsdoelen naar -instrumenten: hoofdstukken 3 t/m 10	21
3 SOLIDE SECTOR.....	23
3.1 Versterken weerstandsvermogen sector	23
3.2 Verbreden van toezicht	27
3.2.1 Toezicht op kredietbeoordelaars.....	27
3.2.2 Toezicht op centrale tegenpartijen.....	29
3.2.3 Toezicht op (alternatieve) beleggingsinstellingen.....	34
3.3 Herstel en afwikkeling van banken.....	36
3.4 Herzien depositogarantiestelsel	41
4 DIVERSE SECTOR	45
4.1 Wegnemen toetredingbarrières	45
4.2 Ruimte scheppen voor niet-bancaire financieringsvormen	48
4.2.1 Kapitaalmarktunie	48
4.2.2 Kredietunies	51
4.2.3 Crowdfunding	52
5 VERANTWOORDELIJKE SECTOR	55
5.1 Versterken en uitbreiden geschiktheids- en betrouwbaarheidseis.....	55
5.2 Introductie eed of belofte	62
5.3 Beheerst beloningsbeleid	64
5.4 Verbeteren kwaliteit accountantscontrole.....	66
5.5 Aanscherpen regels marktmisbruik	71
6 KLANTBELANG CENTRAAL	73
6.1 Introductie algemene zorgplicht	73
6.2 Aanscherpen vakbekwaamheidseisen	75
6.3 Introductie provisieverbod en toezicht op productontwikkeling	78

6.4	Verbeteren informatieverstrekking	80
6.5	Aanpassen hypotheekregels	83
6.6	Versterken organisatiestructuur Kifid	89
7	OMGEVING VAN HET TOEZICHT	92
7.1	Inrichting toezicht op afstand	92
7.2	Herzien bekostigingssystematiek toezicht	98
7.3	Versterken interne governance toezichthouders.....	102
7.4	Vergroten transparantie in uitvoering toezicht	104
7.5	Beperken aansprakelijkheid toezichthouders	111
7.6	Versterken Europees toezicht	113
7.6.1	Single Supervisory Mechanism	113
7.6.2	European Supervisory Authorities.....	116
8	VOORKOMEN VAN WITWASSEN EN TERRORISMEFINANCIERING	119
9	BEVORDEREN VAN VERANTWOORD FINANCIËEL GEDRAG	123
10	ZORGEN VOOR VOLDOENDE MUNTEN IN CIRCULATIE	132
11	ARTIKEL 2: UITGAVEN EN ONTVANGSTEN	136
11.1	Onderbouwing uitgaven en ontvangsten	136
11.2	Toelichting garanties	139
11.3	Besparingsvariant	142
12	CONCLUSIES EN VERBETERSUGGESTIES	145
12.1	Algemene observaties en conclusies.....	145
12.2	Conclusies per operationele doelstelling.....	149
12.3	Verbeterparagraaf	155
BIJLAGE 1:	SAMENSTELLING KLANKBORDGROEP	157
BIJLAGE 2:	OVERZICHT BEGROTINGSPOSTEN	158
BIJLAGE 3:	OVERZICHT GARANTIES	161
BIJLAGE 4:	NOG TE VERWACHTEN ONDERZOEKEN	162

Eindoordeel onafhankelijk deskundige

Rotterdam, 31 oktober 2017

Ingevolge de Regeling van de Minister van Financiën van 15 augustus 2014 houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek (de 'Regeling') is door de directie Financiële Markten van het Ministerie van Financiën een beleidsdoorlichting verricht met betrekking tot artikel 2 van Begrotingshoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld (de 'Beleidsdoorlichting'). De bevindingen naar aanleiding van de Beleidsdoorlichting zijn neergelegd in het Rapport Beleidsdoorlichting artikel 2 (hoofdstuk IX): financiële markten van oktober 2017 (het 'Rapport'). Deze brief bevat mijn oordeel over de Beleidsdoorlichting respectievelijk het Rapport in mijn hoedanigheid van onafhankelijk deskundige als bedoeld in de Regeling.

Artikel 2 van Begrotingshoofdstuk IX heeft betrekking op het maken van beleid en regelgeving 'voor een stabiele en integere werking van financiële markten, met betrouwbare dienstverlening van financiële instellingen aan burgers en bedrijven'. De Beleidsdoorlichting strekt zich uit tot de jaren 2011 – 2016. Zij beslaat een omvangrijk en complex beleidsterrein, dat wordt gekenmerkt door een grote hoeveelheid gedetailleerde regels en bovendien voortdurend in beweging is. Deze factoren hebben gevolgen voor de diepgang van de Beleidsdoorlichting en voor de mate waarin daarin uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk zijn. Het karakter van de Beleidsdoorlichting wordt voorts mede beïnvloed door de Europese of mondiale oorsprong van een aanzienlijk deel van het desbetreffende beleid.

De Beleidsdoorlichting is ten aanzien van de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid gebaseerd op reeds bestaand evaluatieonderzoek, daaronder niet begrepen werk van academische aard. Deze beperking van de Beleidsdoorlichting is in overeenstemming met de Regeling. De Beleidsdoorlichting wordt in de Regeling immers aangeduid als een synthese-onderzoek. Daarmee wordt bedoeld dat de doorlichting samenvat wat bekend is over de doeltreffendheid en de doelmatigheid op basis van door de departementen georganiseerd evaluatieonderzoek. Voorts bevat het Rapport in overeenstemming met de Regeling een analyse ten aanzien van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het totale onderzochte beleidsterrein.

Naar mijn oordeel is de Beleidsdoorlichting op een professionele wijze uitgevoerd en zijn de uitkomsten ervan op een zorgvuldige wijze in het Rapport opgenomen.

Er zijn drie bijeenkomsten geweest met de klankbordgroep, waarvan ik deel uitmaakte. De klankbordgroep heeft zich gebogen over een opzet van de Beleidsdoorlichting en is in de gelegenheid gesteld diverse concepten van het Rapport te becommentariëren. De vertegenwoordigers van de directie Financiële Markten hebben steeds opengestaan voor suggesties. Voor zover suggesties niet in de Beleidsdoorlichting zijn betrokken en/of in het Rapport zijn verwerkt, is dit gemotiveerd toegelicht. Over de voortgang van de Beleidsdoorlichting is steeds op correcte wijze richting de klankbordgroep gecommuniceerd.

Naast mijn participatie in de klankbordgroep, heb ik driemaal inhoudelijk overleg gevoerd met de opstellers van het Rapport. Daarbij is vooral van gedachten gewisseld over algemene aspecten van marktregulering, de complexiteit van het beleidsterrein en de moeilijkheden die in verband daarmee kunnen bestaan bij het bepalen van doeltreffendheid.

Ten slotte merk ik op dat ik mij kan vinden in de verbeteringsuggesties die zijn opgenomen in § 12.3 van het Rapport. Ik onderschrijf in het bijzonder het belang om bij het maken van toekomstig beleid voor zover mogelijk bij voorbaat rekening te houden met de – kwantitatieve of kwalitatieve – evalueerbaarheid daarvan, zodat aanknopingspunten bestaan om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van beleid op een later moment te kunnen beoordelen. Daarbij zou in mijn opvatting ook oog moeten zijn voor de vraag op welke manier de uitvoering van het beleid door de toezichthouders een bijdrage kan leveren aan de optimalisering van de evalueerbaarheid.

Prof. mr. dr. Kleis W.H. Broekhuizen
Erasmus School of Law
Erasmus Universiteit Rotterdam

1 Inleiding

De financiële markten vervullen een aantal onmisbare functies in het maatschappelijke en economische verkeer. Zo zijn banken een spil tussen spaarders en leners en zorgen daarmee voor kredietverlening aan huishoudens, bedrijven en overheden. Daarnaast spelen banken en ook andere betaaldienstverleners een belangrijke rol bij het in stand houden van het betalingsverkeer. Verzekeraars nemen bepaalde onzekerheden en risico's bij verzekernemers weg. Kapitaalmarkten bieden toegang tot financieringsmogelijkheden aan overheden, bedrijven maar ook aan banken die daardoor weer leningen aan overheden, bedrijven en huishoudens kunnen verstrekken. Als deze (en andere) functies niet naar behoren werken, zet dat een rem op de welvaart van huishoudens en de economie. Evenzo geldt voor de vraagzijde dat het nemen van onverstandige financiële beslissingen op grote schaal ten koste kan gaan van de stabiliteit van en het vertrouwen in het systeem. Het goed functioneren van de financiële markten is hiermee van groot belang voor de welvaart van huishoudens en voor het goed functioneren van de economie. De kredietcrisis heeft laten zien hoe groot de systeemrisico's in de financiële markten kunnen zijn en welke impact deze op de economie en de samenleving hebben.

Voor u ligt de beleidsdoorlichting van artikel 2 van Begrotingshoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld. Artikel 2 bevat de doelstelling om te komen tot een stabiele en integere werking van financiële markten, waarin financiële instellingen betrouwbare diensten verlenen aan burgers en bedrijven. Dat hiermee een publiek belang wordt nagestreefd, is evident. Met artikel 2 heeft de rijksoverheid juridische grond voor het doen van uitgaven die zijn gericht op het realiseren van de algemene doelstelling: het beleid op artikel 2 berust op de middelen die in dit artikel zijn toegekend (zgn. autorisatiefunctie van de begroting).

Artikel 2 begroting Financiën:

"Beleid en regelgeving maken voor een stabiele en integere werking van financiële markten, met betrouwbare dienstverlening van financiële instellingen aan burgers en bedrijven".

1.1 DOEL

Het doel van dit onderzoek is om in beeld te brengen in hoeverre het op basis van artikel 2 gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het bereiken van de algemene doelstelling van dit artikel: "beleid en regelgeving maken voor een stabiele en integere werking van financiële markten, met betrouwbare dienstverlening van financiële instellingen aan burgers en bedrijven". Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de Comptabiliteitswet 2011 en de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van de minister van Financiën, waarin is bepaald dat – respectievelijk op welke wijze – het beleid dat op grond van een of meer beleidsartikelen uit de rijksbegroting wordt gevoerd, periodiek wordt geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Het gaat hierbij om een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Beleid is doeltreffend voor zover dankzij het regeringsbeleid de gewenste beleidsresultaten worden bereikt. Onder beleidsresultaten worden zowel prestaties (*output*) als effecten (*outcome*) verstaan. Beleid is daarnaast doelmatig als de prestaties en effecten met de inzet van zo min mogelijk middelen zijn gerealiseerd.

1.2 AANPAK

Deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd conform de eisen die de RPE hieraan stelt. Dat betekent om te beginnen dat in de doorlichting de volgende onderzoeksvragen aan bod komen:

Onderdelen	Onderzoeksvragen
Afbakening van het beleidsterrein	1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting? 2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
Motivering van het gevoerde beleid	3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog steeds actueel? 4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven	5. Wat is de aard en de samenhang van de ingezette instrumenten? 6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen? 7. Wat is de onderbouwing van deze uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid	8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? 9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren. 10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
Doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de samenhang met kabinetsdoelstellingen	11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd? 12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? 13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid	14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen	15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Verder zijn bij deze beleidsdoorlichting de volgende uitgangspunten en werkwijze gehanteerd.

Het beleidsterrein wordt periodiek, ten minste eens per zeven jaar, op doeltreffendheid en doelmatigheid geëvalueerd. Dat gebeurt door terug te kijken op het in de betreffende periode gevoerde beleid en, voor zover mogelijk, op basis van bestaand bron- en onderzoeksmateriaal. De RPE definieert de beleidsdoorlichting als een syntheseonderzoek: de doorlichting vat samen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Het onderzoek heeft daarmee twee functies: het geeft een overzicht van de mate waarin het beleidsterrein op doeltreffendheid en doelmatigheid is geëvalueerd en geeft daarnaast een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het totale onderzochte beleidsterrein, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang. De synthesebenadering is hier gevolgd. Ten behoeve van deze doorlichting is geen nieuw eigenstandig inhoudelijk (evaluatie)onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid verricht.

Een beleidsdoorlichting is geen studie van (wetenschappelijke) literatuur. Inzichten op basis van de literatuur zijn incidenteel in dit onderzoek meegenomen, bijvoorbeeld ter onderbouwing van de plausibiliteit van causale relaties tussen ingezette beleidsinstrumenten en gerealiseerde doelen, maar er heeft geen systematisch literatuuronderzoek plaatsgevonden.

Bij de beoordeling van het beschikbare bron- en onderzoeksmateriaal is voor de volgende 'getrapte' aanpak gekozen, om te komen tot uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid:

- Beoordelen mate van feitelijke doelbereiking: kan in het licht van de geformuleerde doelstellingen en beschikbare informatie een uitspraak worden gedaan over de (mate van) doelbereiking als zodanig? Deze vraag wordt beantwoord door de feitelijk ontstane situatie in kaart te brengen en te vergelijken met de doelstellingen van het beleid. Waar relevant en mogelijk worden de *beoogde* prestaties en effecten tegen de *gerealiseerde* prestaties en effecten afgezet. Het kan hier gaan om een momentopname maar ook over doelbereiking over een bepaalde tijdsperiode (monitoring).
- Beoordelen mate van doeltreffendheid: in welke mate blijkt dat het beleid aantoonbaar aan de doelbereiking heeft bijgedragen? Is er inzicht in de causale relaties tussen de

beleidsinstrumenten en de gerealiseerde doelen (zgn. effectonderzoeken)? Zo nee, is er andere informatie beschikbaar op grond waarvan een indicatie van de doeltreffendheid kan worden gegeven? Zijn de causale relaties die worden verondersteld plausibel?

- Beoordelen mate van doelmatigheid: in welke mate blijkt dat de resultaten met de inzet van minder middelen bereikt hadden kunnen worden? Is er inzicht in de verhouding van ingezet budget en de gerealiseerde doelen?

Deze aanpak is gevolgd voor elk van de afzonderlijke (groepen) maatregelen en instrumenten die in de doorlichting zijn betrokken. De uitwerking hiervan is neergelegd in de hoofdstukken 3 tot en met 10. Deze hoofdstukken vormen daarmee de basis van dit onderzoek.

Het vaststellen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid op artikel 2 is soms niet zo eenvoudig, om een aantal redenen.

Het ontbreken van een nulmeting staat doorgaans al aan kwantitatieve effectanalyse in de weg. Daarnaast is het onderliggend onderzoek, gezien de aard van (een deel van) het onderhavige beleidsterrein, deels noodzakelijkerwijs kwalitatief van aard. Ook zijn gerealiseerde effecten niet altijd aan een bepaald instrument toe te schrijven, bijvoorbeeld vanwege de samenhang met de werking van andere instrumenten en/of door zelfregulering van de financiële sector. Bovendien speelt de factor tijd een rol als het om de meetbaarheid van effecten gaat. Een deel van de maatregelen dat naar aanleiding van de crisis is ingevoerd, sorteert pas effect na enige (soms geruime) tijd, bijvoorbeeld als de maatregelen beogen om een gedrags- en cultuurverandering teweeg te brengen. De effecten doen zich dan pas op termijn voor. Kortom, de aard van het beleid en de beschikbare informatie zullen het naar verwachting niet steeds mogelijk maken om verifieerbare uitspraken over de doeltreffendheid te doen.

Om uitspraken over de doelmatigheid van het beleid te doen moet de vraag beantwoord worden of dezelfde prestaties en effecten ook met minder middelen tot stand gebracht hadden kunnen worden. Doelmatigheid is een relatief begrip. Beleidsprestaties of -effecten zijn meer of minder doelmatig gerealiseerd vergeleken met die van een andere vergelijkbare organisatie of ten opzichte van een situatie in het recente verleden. Bij veel van de ingezette beleidsinstrumenten is geen geschikt vergelijkingsmateriaal, in de vorm van een controleperiode of -groep, voorhanden. Hierover zullen naar verwachting dan ook minder harde uitspraken kunnen worden gedaan.

Het voorgaande neemt niet weg dat de beleidsdoorlichting een zinvolle exercitie is. Door met een nuchtere, zakelijke blik naar geleverde beleidsinspanningen te kijken, kunnen lessen worden geleerd die bij het maken van beleidskeuzes in de toekomst van pas komen.

Aanvankelijk was de intentie om, in aanvulling op de bestudering van het beschikbare bron- en onderzoeksmateriaal, ook interviews te houden met onder andere rechtstreeks betrokkenen van het beleid, stakeholders en wetenschappers (vgl. Kamerstuk 31935, nr. 31). Uiteindelijk is hiervan afgezien, vanwege de tijd en capaciteit die het zou vergen om de interviews op evenwichtige wijze vorm te geven. Daarbij is ook een overweging geweest dat het karakter van een beleidsdoorlichting, met de hierboven genoemde synthesebenadering, het houden van dergelijke aanvullende interviews niet noodzakelijk maakt.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door het ministerie van Financiën (directie Financiële Markten). Om toe te zien op het proces en de kwaliteit van de doorlichting en voor het organiseren van tegenspraak is een klankbordgroep ingesteld, bestaande uit leden afkomstig uit de rijksoverheid, de wetenschap, en DNB en de AFM die met het daadwerkelijke toezicht op de financiële markten zijn belast (zie bijlage 1). Met deze samenstelling is geborgd dat kennis van het beleidsterrein aanwezig was, alsmede ervaring met het uitvoeren van doorlichtingen. De onderzoeksopzet en conceptversies van (delen van) het rapport zijn voor feedback aan de klankbordgroep voorgelegd.

De RPE schrijft voor dat bij elke beleidsdoorlichting een onafhankelijk deskundige betrokken is. Deze deskundige, die geen verantwoordelijkheid mag dragen voor het te onderzoeken beleid, geeft zijn oordeel over de kwaliteit van de doorlichting en een toelichting op de betrokkenheid en zijn inbreng bij de totstandkoming van de doorlichting. Ten behoeve van deze doorlichting is deze taak vervuld door prof. mr. dr. K.W.H. (Kleis) Broekhuizen, hoogleraar recht en regulering van financiële markten aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zijn oordeel is vooraan in dit rapport opgenomen.

1.3 AFBAKENING

Deze beleidsdoorlichting bestrijkt het gevoerde beleid op artikel 2, waarbij de maatregelen en instrumenten die onder het begrotingsartikel vallen, op hoofdlijnen zijn doorgelicht. Het analysesniveau ligt op clusters van maatregelen en instrumenten die het gevoerde beleid samenvatten. Bij het beleid op artikel 2 gaat het veelal om een complex van maatregelen in relatie tot een bepaald beleidsdoel. De maatregelen zijn dan sterk met elkaar verweven. Het ligt dan in de rede om de doelrealisatie te beoordelen in de context van de diverse clusters.

RPE-vragen 1 en 2:

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Het accent in deze beleidsdoorlichting ligt op de vraag in hoeverre wet- en regelgeving, als het meest ingezette instrument op dit beleidsterrein, op doeltreffende en doelmatige wijze heeft bijgedragen aan het realiseren van de geformuleerde doelstellingen. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de Nederlandse wetten en regels ten aanzien van de financiële markten en de institutionele structuur van het toezicht. Het daadwerkelijke toezicht wordt uitgevoerd door DNB en de AFM. Sinds 4 november 2014 houdt de ECB toezicht op significante Europese banken (SSM-toezicht, toezicht in het kader van het *Single Supervisory Mechanism*). De nationale toezichthouders oefenen hun toezichttaak uit als zelfstandig bestuursorgaan. Zij zijn onafhankelijk in de uitvoering van het toezicht en zij leggen over de uitvoering van hun toezichttaak primair zelf verantwoording af; de minister oefent toezicht op afstand uit (zie par. 7.1). In deze beleidsdoorlichting wordt ook de rol van de toezichthouders betrokken. Dat betekent evenwel niet dat zij resultaatverantwoordelijk zijn voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen van artikel 2. Het gaat om het betrekken van hun specifieke rol. Zo is de AFM verantwoordelijk voor de toezichtstrategie van het accountantstoezicht en de uitvoering daarvan, het ministerie voor de wet- en regelgeving en de accountsector zelf voor het verbeteren van de kwaliteit van de accountantscontrole.

Bij het bepalen van de periode waarop een doorlichting ziet, is het uitgangspunt tot een dekkende doorlichtingscyclus te komen. In 2011 zijn onderzoeksrapporten opgeleverd, die gelet op hun inhoud en karakter een beleidsdoorlichting betreffen, zoals ook aan de Tweede Kamer is gecommuniceerd (Kamerstuk 33240 IXB, nr. 1).

Functioneren financiële markten

In 2011 is een onderzoek opgeleverd onder de vlag van het Financial Sector Assessment Program (FSAP). Het IMF heeft hierin een beoordeling gegeven van de stabiliteit van de Nederlandse financiële sector en de mate waarin het toezicht in Nederland voldoet aan internationale toezichtstandaarden. Dit onderzoek is wat betreft omvang en gedetailleerdheid met een beleidsdoorlichting te vergelijken. Daarnaast zijn er in 2010 rapporten uitgebracht door de Commissie Scheltema (onderzoek DSB Bank, Kamerstuk 32432, nr. 1) en de Commissie De Wit (onderzoek financieel stelsel, Kamerstuk 31980, nrs. 3-4). Deze onderzoeken richten zich ook op het onderhavige beleidsterrein. Tegen deze achtergrond is besloten om niet zelfstandig een beleidsdoorlichting uit te voeren.

Integriteit financieel stelsel

In 2011 heeft de Financial Action Task Force (FATF), een onafhankelijk intergouvernementeel orgaan, een evaluatie uitgebracht over de wijze waarop Nederland het beleid ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering heeft vormgegeven. Omdat deze evaluatie een volledig en gedetailleerd beeld geeft van de situatie in Nederland en daar ook concrete aanbevelingen aan koppelt, die de FATF bovendien doorlopend monitort, is besloten om in te zetten op het uitvoeren van deze aanbevelingen. De geplande beleidsdoorlichting zou gezien het karakter van de FATF-evaluatie een herhaling daarvan inhouden en is om die reden komen te vervallen.

Deze doorlichting bouwt voort op die onderzoeksrapporten en neemt 2011 als startpunt, al is een harde knip niet gemaakt. Het gevoerde beleid op artikel 2 betreft in belangrijke mate het hervormen van wet- en regelgeving voor (het toezicht op) de financiële markten, ter implementatie van de lessen die naar aanleiding van de kredietcrisis geleerd zijn. Dit is vanaf 2008 een doorlopend proces (geweest). Daarom is in dit onderzoek waar relevant ook bron- en onderzoeksmateriaal uit het voorafgaande tijdvak betrokken. De doorlichting bestrijkt de periode tot en met 2016, met waar relevant en mogelijk een doorkijk naar 2017. Het onderzoek is afgesloten per 1 oktober 2017. Met ontwikkelingen van nadien is geen rekening meer gehouden.

In 2017 is een aantal evaluaties en andere onderzoeken op dit beleidsterrein opgeleverd, waaronder opnieuw een FSAP-onderzoek van het IMF. Er is nu wel gekozen voor een zelfstandige doorlichting, om twee redenen: er is gekozen voor een *integrale* doorlichting van het beleid op artikel 2 en in vergelijking met 2011 heeft het instrument van de beleidsdoorlichting aan gewicht gewonnen, in die zin dat meer waarde wordt gehecht aan de uitkomsten van een beleidsdoorlichting, omdat deze kunnen worden gebruikt om goed overheidsbeleid te ontwerpen en om bestaand overheidsbeleid te verbeteren.

De Tweede Kamer is over het plan van aanpak van deze beleidsdoorlichting geïnformeerd en hier heeft schriftelijk overleg over plaatsgevonden (Kamerstuk 31935, nrs. 31, 34 en 37). In deze communicatie is per abuis nog uitgegaan van 2009 als startpunt. Bij nader inzien is gebleken dat de genoemde onderzoeksrapporten voorhanden zijn en als beleidsdoorlichting zijn aangemerkt.

De keuze om 2011 als startpunt te nemen heeft tot consequentie dat de interventies die de Nederlandse Staat in het kader van de kredietcrisis heeft gepleegd, met name in het najaar van 2008, buiten het bereik van dit onderzoek vallen. Drie van deze interventies zijn op artikel 2 geboekt, waarvan twee in de vorm van een garantieverplichting van de Staat.

Verruiming depositogarantiestelsel

De Nederlandse Staat verruimde op 7 oktober 2008 de garantieregeling. Dit had tot gevolg dat spaartegoeden van depositohouders gegarandeerd werden tot € 100.000 zonder eigen risico. Tot die datum werd in Nederland een spaartegoed tot € 40.000 euro gegarandeerd met een eigen risico van 10% over tegoeden tussen € 20.000 en € 40.000 euro. De verruiming van de garantieregeling had geen financieel effect voor de Staat, omdat eventuele aanspraken op de garantie door DNB zouden worden omgeslagen over de deelnemende banken.

Voorfinanciering uitkering depositogarantiestelsel IJsland

Begin oktober 2008 kon Icesave spaartegoeden niet meer uitbetalen aan rekeninghouders. Het IJslandse depositogarantiestelsel voorzag in een vergoeding tot een bedrag van maximaal € 20.887. Deze verplichting kon echter niet worden nagekomen. Om de onzekerheid bij Nederlandse spaarders weg te halen, financierde de Nederlandse Staat de onder het IJslandse depositogarantiestelsel vallende vergoeding voor. De Staat financierde daarnaast in 2009 de extra kosten van de verhoging van het Nederlandse depositogarantiestelsel tot € 100.000.

Sinds 2011 heeft de Staat uit de failliete boedel van Landsbanki, de moedermaatschappij van Icesave, verschillende malen een bedrag ontvangen. In 2014 heeft de Staat de resterende vordering op Landsbanki verkocht. In 2015 is een schikking van omgerekend € 48,6 miljoen overeengekomen met het IJslandse depositogarantiestelsel over vergoeding van de door de Staat gemaakte rentekosten en uitvoeringskosten. Onderdeel van de schikking was ook dat de circa € 12 miljoen aan IJslandse kronen, die in 2011 aan de Nederlandse Staat zijn uitgekeerd, konden worden geconverteerd. De ontvangst van de schikking bedraagt, na aftrek van proces- en juridische kosten, ruim € 58 miljoen. Met de schikking is het dossier Icesave afgesloten. De Staat heeft op dit dossier een negatief resultaat van naar schatting € 145 miljoen behaald.

Garantieregeling bancaire leningen

Op 23 oktober 2008 heeft de Nederlandse Staat een garantiefaciliteit gecreëerd. Doel hiervan was het wegnemen van liquiditeitsproblemen bij financiële instellingen. Deze liquiditeitsproblemen waren ontstaan doordat de markt voor leningen zonder onderpand was stilgevallen. Garantstelling door de Staat moest ertoe leiden dat de financiële instellingen geld bleven uitlenen aan bedrijven en particulieren. Op 2 december 2014 is de laatste gegarandeerde lening afgelost. Hiermee is de garantieregeling afgesloten.

De Staat heeft in totaal voor € 50,3 miljard aan garanties afgegeven. Die instellingen die van de regeling gebruik hebben gemaakt, hebben hiervoor een vergoeding moeten betalen. Door deze vergoeding en de renteontvangsten heeft de Staat op deze maatregel een positief resultaat van € 1.515 miljoen geboekt.

De Algemene Rekenkamer volgt alle interventies in het kader van de kredietcrisis sinds het najaar van 2008 (zie kredietcrisis.rekenkamer.nl). Daarnaast heeft de enquêtecommissie De Wit (2012) onderzoek naar deze interventies gedaan (Kamerstuk 31980, nr. 61).

1.4 LEESWIJZER

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van het beleid op hoofdlijnen, de doelen van dit beleid en de motivering voor (of de theorie achter) dit beleid. Doel van het beleid op artikel 2 is het creëren van randvoorwaarden voor een stabiele en integere werking van financiële markten, met betrouwbare dienstverlening van financiële instellingen aan burgers en bedrijven. Deze algemene doelstelling is langs vier subdoelen uitgewerkt: het bevorderen van het goed functioneren van het financiële stelsel, het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en het

financieren van terrorisme, het bevorderen van verantwoord financieel gedrag door de burger, en het voorzien in de ongestoorde voorziening van voldoende munten in circulatie. De beleidstheorie wordt langs deze lijnen uitgewerkt in de hoofdstukken 3 tot en met 10. In deze hoofdstukken wordt de beleidstheorie op basis van het beschikbare bron- en onderzoeksmateriaal getoetst en de doeltreffendheid en doelmatigheid van de onderliggende beleidsinstrumenten beoordeeld. Hoofdstuk 11 gaat over de uitgaven en inkomsten en bevat een beschrijving van de beleidsopties voor het geval er significant minder budget (ca. 20%) beschikbaar is. Hoofdstuk 12 bevat de conclusies en een aantal verbeteringsuggesties. Tot slot volgen enkele bijlagen.

2 Beleid financiële markten

Elke beleidsdoorlichting dient aan te vangen met een beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de motivering voor (of de theorie achter) dit beleid. Dit wordt ook wel de beleidstheorie genoemd, die tevens omvat het geheel van veronderstellingen dat aan het beleid ten grondslag ligt. Dit hoofdstuk geeft aan die opdracht gevolg. Hiertoe wordt allereerst stilgestaan

bij de redenen die een rol van de overheid op het terrein van de financiële markten in algemene zin rechtvaardigen (par. 2.1). Daarna komen de operationele doelen van artikel 2 aan bod (par. 2.2).

RPE-vragen 3, 4 en 5:

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog steeds actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en de samenhang van de ingezette instrumenten?

2.1 HET BORGEN VAN PUBLIEK BELANG

Een logisch startpunt bij het in beeld brengen van de beleidstheorie in de context van deze doorlichting is de formulering van het begrotingsartikel. In de onderzochte periode is artikel 2 op iets verschillende wijze geformuleerd, al is niet beoogd er een (wezenlijk) andere strekking aan te geven. De redactie van artikel 2 geeft bouwstenen voor het voeren van beleid: het beleid is gericht op stabiel en integer werkende financiële markten en op betrouwbare dienstverlening van financiële instellingen, dat is de grootste gemene deler.

Laten we kijken hoe artikel 2 is uitgewerkt. Op basis van de omschrijving van de rol en verantwoordelijkheid van de minister van Financiën kunnen vier operationele doelstellingen worden onderscheiden:

- Het bevorderen van het goed functioneren van het financieel stelsel;
- Het voorkomen van het gebruik van het financieel stelsel voor het witwassen van geld en het financieren van terrorisme¹;
- Het bevorderen van verantwoord financieel gedrag door de burger²;
- Het zorgen voor de ongestoorde voorziening van voldoende munten in circulatie.

Met artikel 2 is gegeven dat de overheid het reguleren van de financiële markten als een publiek belang aanmerkt. De vraag is dan wat dit publiek belang is.

WRR-rapport *Het borgen van publiek belang*

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) definieert in dit rapport uit 2000 publieke belangen als maatschappelijke belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt. Bij maatschappelijke belangen gaat het om belangen waarvan de realisatie voor de samenleving als geheel gewenst wordt. Bij de keuze om een maatschappelijk belang tot een publiek belang te maken, is aan de orde of dat belang onvoldoende dreigt te worden behartigd wanneer de overheid zich dat belang niet aantrekt en of de overheid wel in staat is dat belang op bevredigende wijze te realiseren. Deze 'wat-vraag' wordt in het rapport onderscheiden van de 'hoe-vraag' die erop ziet op welke wijze de belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid heeft aanvaard, worden behartigd en wie daarvoor de operationele verantwoordelijkheid draagt. De WRR stelt dat uit dit onderscheid niet kan worden afgeleid dat het vanzelf spreekt dat (ook zwaarwegende) maatschappelijke belangen steeds door de overheid zelf moeten worden behartigd.

Voor belangen waar een goed functionerende markt in een bevredigende productie en allocatie voorziet van de desbetreffende goederen of diensten, hoeft de overheid geen eindverantwoordelijkheid (meer) te dragen. De vraag of dit het geval is, dus wat onder 'bevredigend' moet worden verstaan, heeft een normatief karakter. De wat-vraag is daarmee vooral een politieke vraag. In de praktijk komt het er vaak op neer dat iets als publiek belang wordt aangemerkt wanneer de uitkomsten van de markt onwenselijk worden geacht.

1 Letterlijke tekst: "De Minister streeft naar een integer financieel stelsel met passende regelgeving in de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft)". Omdat het beleid onder het eerste subdoel zich richt op het bevorderen van een integere financiële sector (let wel: niet stelsel, zoals bij het tweede subdoel), wordt de term 'integriteit' hier niet gebruikt, om de beide subdoelen van elkaar te onderscheiden.

2 Letterlijke tekst: "De Minister bevordert de educatie van de burger op financieel gebied". In par. 2.3.3 wordt uitgelegd dat met deze formulering de reikwijdte van de opdracht te beperkt is weergegeven.

Waarborgen van functies van financiële instellingen

Financiële instellingen zorgen via risicodiversificatie en liquiditeitstransformatie voor een efficiëntere allocatie van kapitaal en vermindering van transactiekosten. Daarmee vervullen financiële instellingen een aantal taken die cruciaal zijn voor de stabiliteit van het financiële systeem en het functioneren van de economie, zoals kredietverlening aan bedrijven, het in stand houden van het betalingsverkeer en de mogelijkheid om te sparen. Hierdoor kan het onwenselijk zijn dat deze instellingen failliet gaan. Het waarborgen van de macro-economische stabiliteit en van deze cruciale functies kan leiden – en heeft ook geleid – tot door de overheid ingeroepen reddingsacties en andere financiële interventies. Die situatie doet zich eerder voor naarmate de rol van een financiële instelling belangrijker is voor de maatschappij (*'too big to fail'*). Het uitgangspunt is evenwel dat de overheid geen financiële belangen in de sector neemt. Dergelijke ingrepen zijn altijd een laatste redmiddel, om een ineenstorten van de financiële sector te voorkomen. Zo'n extreme situatie maakt wel duidelijk welk maatschappelijk belang in het geding is en daarmee wat een reden voor 'normale' regulering is: het waarborgen van de functies die financiële instellingen vervullen en van de macro-economische stabiliteit. Het behartigen van dit belang kan niet aan de markt worden overgelaten en moet door de overheid worden geborgd, omdat het niet per definitie samenvalt met het eigen belang van financiële instellingen: het maximaliseren van het economische rendement op de activiteiten.

Voorkomen of oplossen van marktfalen

De borging van het publiek belang op het terrein van de financiële markten wordt veelal met behulp van de economische theorie gedefinieerd en ingekleurd.³ Centraal in de economische theorie staan de markt en de veronderstelling van de rationeel handelende mens. Het vertrekpunt daarin is het model van de efficiënte markt, een ideaal, waarin alle informatie voor eenieder toegankelijk is en op efficiënte wijze wordt verwerkt, en waarin een zodanig evenwicht bestaat dat niemand nog beter af kan zijn zonder dat een ander daarvan slechter wordt. De markt is dan Pareto-efficiënt. Tegelijkertijd leert de realiteit dat de markt vaak niet uit eigen beweging efficiënt is: markten (kunnen) falen. Het kan wenselijk bevonden worden dat de overheid het op zich neemt om dat marktfalen te voorkomen of op te lossen. Of dat ook gebeurt, is vooral een politieke afweging.

Marktfalen in de financiële markten doet zich onder andere voor vanwege de aanwezigheid van informatieasymmetrie. Dit houdt in dat niet alle partijen (lees: de afnemers van financiële producten of diensten) over de volledige informatie beschikken, waardoor het nemen van de 'juiste' beslissingen bemoeilijkt wordt. Deze informatieasymmetrie kan op verschillende manier uitwerken. Een eerste uitwerking is dat afnemers van financiële producten of diensten de prijs daarvan doorslaggevend laten zijn bij het nemen van beslissingen, omdat zij de kwaliteit van die producten of diensten niet goed kunnen beoordelen. Hierdoor kan kwalitatief goede dienstverlening uit de markt verdwijnen (*adverse selection*). Moreel risico, *moral hazard*, is een andere uitwerking van informatieasymmetrie die we binnen de context van financiële markten terugzien. Dat fenomeen komt erop neer dat partijen geneigd zijn om zich minder afkerig van risico's op te stellen als zij niet zelf de negatieve gevolgen daarvan ondervinden, bijvoorbeeld omdat zij zich voor dat risico verzekerd hebben, of vanwege vangnetten die de overheid in het leven roept (zoals *bail-out* en depositogarantiestelsel, DGS).

Informatieasymmetrie en financieel toezicht

Het financieel toezicht vloeit mede voort uit een informatieasymmetrie tussen cliënt en aanbieder. Zo beoogt de gedragstoezichthouder (AFM) de informatieasymmetrie tussen financiële instellingen en consumenten maar ook tussen financiële instellingen onderling te doen afnemen. Vreemd-vermogensverschaffers van financiële instellingen zijn vaak geen professionelen maar particulieren (spaarders etc.) die niet in staat zijn en door het DGS geen prikkel hebben om de soliditeit van de instellingen goed te monitoren, de prudentieel toezichthouder (DNB) neemt deze monitoring over.

Een tweede vorm van marktfalen die zich voordoet in de financiële markten, is het bestaan van externe effecten. Dat zijn indirecte effecten van de productie of consumptie van een goed of dienst op de productie of consumptie van een ander goed of dienst die daarmee leiden tot marktverstoring leiden. Externe systeemeffecten zijn hiervan een voorbeeld: het handelen van banken kan van

³ K.W.H. Broekhuizen, *Klantbelang, belangenconflict en zorgplicht*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 33-44 en p. 93-111; Deelonderzoek 2 Commissie de Wit (2010): *Overzicht en analyse van het nationale en internationale toezichtstelsel binnen het financiële stelsel*, uitgevoerd door de Universiteit Utrecht en Loyens & Loeff Amsterdam, *Kamerstukken II* 2009-2010, 31980, nr. 7, p. 9-12.

invloed zijn op andere banken en op het financiële stelsel als zodanig. Als die invloed niet voldoende wordt onderkend, kunnen systeemrisico's ontstaan. Externe vertrouwenseffecten zijn een ander voorbeeld. Zo kunnen bijvoorbeeld excessen bij een bepaalde bank het vertrouwen in het financiële stelsel als zodanig beschadigen.

Marktfalen in de financiële markten houdt daarnaast verband met de afwezigheid van optimale concurrentie. Een perfecte markt doet zich voor bij veel vragers en aanbieders en bij afwezigheid van toetredingsdrempels. Aanbieders in een imperfecte markt zijn geneigd om zich minder concurrerend ten opzichte van elkaar op te stellen. Dat kan leiden tot hoge(re) prijzen (denk aan hoge leenrentes en lage spaarrentes), minder klantgerichte dienstverlening en minder aandacht voor innovatie. De overheid kan zich dan richten op het bevorderen van een gezonde marktwerking om te komen tot meer keuze uit aanbieders, die betere (of andere) producten aanbieden tegen een lagere prijs.

Een vierde marktfalen komt voort uit het belang van het bestaan van publieke goederen. Dat zijn goederen (of diensten) die voor een ieder beschikbaar zijn, terwijl de afname door een partij niet ten koste gaat van de afname door een andere partij. Hierdoor bestaat geen prikkel of kan deze verdwijnen om zelf een investering te doen in het creëren van deze goederen (of diensten) en ontstaat een risico op *free riding*. Denk in dit verband bijvoorbeeld aan het beoordelen van risico's van financiële producten: het produceren van deze informatie is kostbaar, terwijl eenmaal geproduceerde informatie gratis door iedereen gebruikt kan worden, wat er ook toe kan leiden dat er een verstoring optreedt van de prikkel tot informatievergaring en dus weer informatieasymmetrie in de hand werkt.

Bij een vijfde en laatste vorm van marktfalen die zichtbaar is in het beleid op het terrein van de financiële markten, wordt gebruik gemaakt van inzichten uit de gedragswetenschappen: er is een trend aan het ontstaan dat overheidsoptreden ook als wenselijk wordt gezien, omdat mensen zich beperkt rationeel gedragen. Aan hun beslissingen liggen dan andere factoren ten grondslag dan het bewuste eigen belang en/of er bestaan psychologische obstakels die het dienen van dat belang in de weg staan. Mensen zijn veelal niet in staat om alle relevante informatie te verwerken en nemen in belangrijke mate intuïtieve, instinctieve beslissingen. Dat geldt ook voor actoren in de financiële markten. Deze inzichten omtrent beperkt rationeel gedrag zijn bijvoorbeeld relevant voor de inrichting van de consumentenbescherming op de financiële markten en het beleid ten aanzien van het bevorderen van verantwoord financieel gedrag.

Onderzoek naar standaardproducten

Deze laatste vorm van marktfalen is aanleiding geweest voor het empirisch onderzoek naar het effect van het introduceren van standaardproducten op het keuzegedrag van consumenten (2016) (Kamerstuk 32013, nr. 138).

Standaardproducten zijn financiële producten waarvan alle kenmerken, behalve de prijs, identiek zijn. Alle aanbieders zouden verplicht zijn om deze producten naast hun reguliere aanbod aan te bieden. De aanname was dat standaardproducten drie doelen zouden kunnen dienen: 1) het verbeteren van de marktdiscipline door consumenten door de vergelijkbaarheid van het aanbod te verbeteren, 2) het sturen van keuzegedrag van consumenten in een maatschappelijk wenselijke richting, en 3) het verminderen van keuzestress en het daaruit voortvloeiend uitstelgedrag bij consumenten met als mogelijk gevolg dat onderconsumptie optreedt en behoeften aan financiële producten onvervuld blijven.

De uitkomst van het onderzoek is dat het onaannemelijk is dat het introduceren van standaardproducten aan deze doelen bijdraagt: ad 1) consumenten vergelijken meer maar vinden keuzes moeilijker, ad 2) consumenten vinden standaardproducten niet zo aantrekkelijk als was gedacht, ze kiezen er vaker niet voor, en ad 3) het introduceren van standaardproducten vermindert keuzestress bij consumenten niet en gaat het daaruit voortvloeiend uitstelgedrag niet tegen.

2.2 ARTIKEL 2: DOELEN VAN BELEID

2.2.1 Bevorderen van het goed functioneren van het financieel stelsel

Het eerste operationele beleidsdoel van artikel 2 is het bevorderen van het goed functioneren van het financieel stelsel. Het belangrijkste *beleidsinstrument* dat voor deze doelrealisatie is ingezet, is *wet- en regelgeving*. De minister van Financiën is in de eerste plaats verantwoordelijk voor de Nederlandse toezichtwet- en regelgeving. Een aanzienlijk deel van die wet- en regelgeving heeft een Europese grondslag. De kredietcrisis die in 2008 ontstond, noodzaakte op diverse terreinen tot versterking van het Europees toezichtstelsel. Veel van de in recente jaren tot stand gekomen Europese regelgeving, heeft direct of indirect met deze crisis te maken. Een steeds belangrijker deel van die regelgeving heeft de vorm gekregen van direct werkende verordeningen. Of het nu gaat om richtlijnen of verordeningen, het is ook de verantwoordelijkheid van de minister om bij de onderhandelingen over de totstandkoming daarvan een positie in te nemen waarmee hij het belang van Nederland zo goed mogelijk behartigt.

De minister van Financiën is in de tweede plaats verantwoordelijk voor het functioneren van het toezichtstelsel als geheel, dat wil zeggen de instelling en inrichting van het toezicht als zodanig en het functioneren van het toezicht. Het daadwerkelijke toezicht wordt uitgeoefend door de AFM en DNB. Zij zijn onafhankelijke toezichthouders. Als zelfstandige bestuursorganen opereren zij op afstand van de minister en zijn niet hiërarchisch aan hem ondergeschikt. Sinds 4 november 2014 houdt de ECB toezicht op significante Europese banken (SSM-toezicht, toezicht in het kader van het *Single Supervisory Mechanism*).

Overigens is er ook buiten het SSM een sterke Europese component in het toezicht. Voor de wijze waarop DNB en de AFM het toezicht uitvoeren, zijn de drie *European Supervisory Authorities* (ESA's) van grote betekenis: de European Banking Authority (EBA) als Europese toezichthouder voor de bankensector, de European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) voor de verzekerings- en bedrijfspensioensector en de European Securities and Markets Authority (ESMA) als Europese toezichthouder op de effectensector. De ESA's zijn verantwoordelijk voor het microprudentieel en gedragstoezicht. De nationale toezichthouders zijn vertegenwoordigd binnen de ESA's.

De *achtergrond* waartegen met name wet- en regelgeving als beleidsinstrument is gebruikt, de aanleiding voor het gevoerde beleid, is in belangrijke mate de *kredietcrisis* geweest. Hieronder wordt eerst ingegaan op de doelstellingen van financiële toezichtwetgeving en vervolgens op de aanleiding voor en de inhoudelijke hoofdlijnen van de beleidsagenda.

Doelstellingen financiële toezichtwetgeving

Als doelstellingen van financiële toezichtwetgeving – en daarmee de belangrijkste doelstellingen van het beleid op artikel 2 onder het eerste operationele beleidsdoel – kunnen worden genoemd:

- Het bevorderen van het vertrouwen in de financiële sector;
- Het waarborgen van de stabiliteit van het financieel stelsel als geheel;
- Het beschermen van klanten tegen het faillissement van financiële instellingen;
- Het beschermen van klanten tegen ontoelaatbaar gedrag van financiële instellingen.

Deze doelstellingen zijn over het algemeen herkenbaar in de wet- en regelgeving die op Europees en nationaal niveau het normenkader voor de goede werking van de financiële markten bevatten en klinken door in artikelen 1:24 en 1:25 van de Wet op het financieel toezicht (Wft), waar de functies van prudentieel en gedragstoezicht staan omschreven.

De vertrouwensdoelstelling geldt als de overkoepelende doelstelling. Vertrouwen in de financiële sector is een *condicio sine qua non*, een noodzakelijke voorwaarde voor het goed functioneren van de financiële markten. Deze doelstelling staat met de andere doelstellingen in verbinding. Zo gaat van het adequaat beschermen van klanten tegen ontoelaatbaar gedrag van financiële instellingen een (beoogd) positief vertrouwenseffect uit. Evenzo kan de consument vertrouwen ontlenen aan toezicht op de soliditeit van financiële instellingen.

De overige drie doelstellingen staan eveneens onderling met elkaar in verbinding, dat maakt de wet ook duidelijk. Volgens artikel 1:24 Wft is het prudentieel toezicht gericht op zowel de soliditeit van financiële ondernemingen (vgl. doelstelling nr. 2 hierboven) als de stabiliteit van het financieel stelsel (vgl. doelstelling nr. 1 hierboven). De stabiliteit van het stelsel kan dus niet los worden gezien van de soliditeit van individuele instellingen, en andersom. Gezonde instellingen (en het toezicht daarop) zijn een voorwaarde voor de stabiliteit van het stelsel als geheel. Evenzo dragen systeembrede maatregelen bij aan de soliditeit van financiële instellingen. En gedragstoezicht is, ingevolge artikel 1:25 Wft, "mede in het belang van de stabiliteit van het financieel stelsel, gericht op ordentelijke en transparante marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten". Als we deze passage uit de wet naast de derde hoofddoelstelling leggen, zien we dat het gedragstoezicht op meer is gericht dan het beschermen van klanten tegen ontoelaatbaar gedrag van financiële instellingen ('zorgvuldige behandeling van cliënten'). Het omvat ook markttoezicht.

Zoals bekend sluit de institutionele vormgeving van het toezicht op deze indeling in hoofdfuncties aan: het prudentieel toezicht is belegd bij DNB en het gedragstoezicht bij de AFM (zgn. *Twin Peaks*-model).

Kredietcrisis: aanleiding, gevolgen en oorzaken

De directe aanleiding van de kredietcrisis was het uiteenspatten van de zeepbel op de Amerikaanse woningmarkt in de zomer van 2007, toen duidelijk werd dat veel hypotheekleningen met een lage variabele rente waren verstrekt aan particulieren die zich eigenlijk niet een hypotheek konden veroorloven (*subprime* hypotheekleningen). Hierdoor ontstond er een explosieve groei van kredietverlening waarbij de huizenprijzen alleen maar stegen; de vraag lag immers hoog. De rente die de particulieren diende te betalen over de subprime hypotheekleningen, liep na enkele jaren op, om het hogere risico van de bank te verdisconteren. In de loop van 2007 bereikte de groei van de huizenmarkt haar grens en daalden de huizenprijzen. Tegelijkertijd konden particulieren met een subprime hypotheek door de gestegen rente niet meer aan hun verplichtingen voldoen. Door de gedaalde huizenprijzen stonden hypotheekleningen onder water, waardoor het verkopen van de woning voor eigenaren geen uitweg was. Banken kwamen vervolgens in de financiële problemen, onder andere omdat zij plots eigenaar waren van veel onverkoopte huizen en niet langer gelden ontvingen uit aflossingen van en rente over de hypotheekleningen.

Over de dieperliggende oorzaken van de kredietcrisis is veel gezegd en geschreven. Deze oorzaken zijn onder andere gelegen in een mondiale macro-economische disbalans: een grote toevloed van 'goedkoop' geld naar de Verenigde Staten en westerse landen, afkomstig uit opkomende Aziatische economieën en olieproducerende landen met sterke overschotten op hun rekening, zorgde voor een lage rente, wat versterkt werd door het monetair beleid in westerse landen. De lage rente en het onderschatten van financiële risico's resulteerden in goedkope en ruime kredietverstrekking, vooral bij hypotheekleningen. Dat veroorzaakte sterk stijgende huizenprijzen en daarmee het ontstaan van een zeepbel. Onder invloed van de ruime beschikbaarheid van kapitaal en de lage rente ontstond daarnaast een zoektocht naar rendement. Richting het einde van de vorige eeuw zijn financiële instellingen zich op grote schaal gaan toeleggen op het verpakken en doorverkopen van hun leningen en/of de kredietrisico's die zij daarmee liepen. Dit ging gepaard met een sterke groei van de financiële sector. De risico's hiervan zijn onvoldoende onderkend, door bestuurders van financiële instellingen zelf, kredietbeoordelaars en beleggers, maar ook door wetgevers en toezichthouders. Door verkeerde prikkels en te ver doorgevoerde innovatieve constructies met allerlei onderlinge transacties nam de verhouding tussen uitstaande leningen en eigen vermogen (*leverage*) van financiële instellingen sterk toe, tot een omvang die niet meer beheersbaar bleek. Een en ander kwam mede door complexiteit van de producten en ondoorzichtigheid van de schaduwmarkten waarop deze werden verhandeld. Het was onduidelijk wat de risico's precies waren en waar deze zouden kunnen neerslaan. Dat hierdoor de stabiliteit van het financiële systeem als zodanig kon worden aangetast, hield ook verband met de sterk toegenomen internationale verwevenheid van financiële instellingen.

Beleidsagenda na de kredietcrisis

Het besef is breed gedragen dat de kredietcrisis heeft kunnen ontstaan door een veelvoud aan factoren die elkaar beïnvloedden en versterkten. De crisis heeft duidelijk gemaakt dat de instellingen in de financiële sector in internationaal verband sterk zijn verweven en heeft zwakke plekken in de

sector zelf, maar ook de regulering daarvan en het toezicht daarop blootgelegd. Zowel in internationaal als in nationaal verband diende de regulering en het toezicht daarom te worden versterkt en verbeterd, om de kans op een vergelijkbare crisis zoveel mogelijk te verkleinen. In de G20, het Bazels Comité voor Bankentoezicht en Europees verband is een grote hoeveelheid hervormingsvoorstellen gedaan, die grotendeels zijn (en worden) vertaald in richtlijnen en verordeningen, en (in het eerste geval na implementatie) onderdeel zijn geworden (of worden) van de Nederlandse rechtsorde. Ook is wetgeving voortgevloeid uit aanbevelingen van onder meer de Commissie Scheltema (onderzoek DSB Bank, 2010) en de Commissie De Wit (onderzoek financieel stelsel, 2010), en uit jaarlijkse rapportages van DNB en de AFM, waarin zij knelpunten in wet- en regelgeving signaleren en de minister verzoeken om volgens hen benodigde wijzigingen te initiëren.

We lichten de inhoud van de hervormingsagenda toe aan de hand van de visie op de toekomst van het financiële stelsel die het Nederlandse kabinet heeft geformuleerd en die op consistente wijze doorklinkt in de onderbouwing van de hervormingsmaatregelen die naar aanleiding van de crisis zijn genomen. Voor het beschrijven van deze visie is uit verschillende beleidsdocumenten geput, in het bijzonder de kabinetsvisie toekomst financiële sector uit 2009 (Kamerstuk 32013, nr. 1), een brief van de minister van Financiën uit 2011 waarin wordt ingegaan op de lessen die naar aanleiding van de kredietcrisis zijn geleerd en dan vooral naar de consequenties daarvan voor wet- en regelgeving en het toezicht op de financiële sector (Kamerstuk 31980, nr. 55), de kabinetsvisie op de wenselijke karakteristieken en toekomst van de Nederlandse bankensector uit 2013 (Kamerstuk 32013, nr. 35) en een brief van de minister van Financiën uit 2016 waarin hij de Tweede Kamer informeert over in gang gezette maatregelen en nog te nemen maatregelen om het financiële stelsel verder te versterken (Kamerstuk 32013, nr. 131). De toelichting dient een tweeledig doel: in de eerste plaats wordt hiermee een schets gegeven van het gevoerde beleid op hoofdlijnen, en daarnaast wordt in beeld gebracht hoe dit beleid zich verhoudt tot de hiervoor genoemde doelstellingen van financiële toezichtwetgeving, om tot een kapstok te komen waaraan het beleid kan worden 'opgehangen'.

Naar een 'andere' sector

De kabinetsvisie toekomst financiële sector uit 2009 beschrijft de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid voor de daaropvolgende jaren. De belangrijkste boodschap in deze visie luidt:

"de activiteiten van financiële instellingen [zullen] weer gericht moeten zijn op het leveren van betrouwbare dienstverlening aan burgers en bedrijven op basis van acceptabele en transparante risico's, waarbij kosten van overmatig risicovol gedrag niet worden afgewenteld op de belastingbetaler. De activiteiten in de financiële sector zullen weer beheersbaar moeten zijn en groei zal gebaseerd moeten zijn op een strategie die duurzaam en verantwoord is. Dit betekent niet dat instellingen klein, bescheiden of nationaal georiënteerd moeten zijn, omdat banken in staat moeten blijven om het Nederlandse bedrijfsleven in binnen- en buitenland te bedienen evenals in Nederland gevestigde multinationals. Het gaat vooral om maatvoering en beheersbaarheid van risico's. In eerste instantie is dit een verantwoordelijkheid van financiële instellingen zelf. Zij dienen in de toekomst solide, verantwoordelijk en transparant te zijn." (Kamerstuk 32013, nr. 1, p. 4)

In dit citaat klinkt door dat met financiële dienstverlening in de eerste plaats een *maatschappelijk belang* wordt gediend. Zoals we gezien hebben, omschrijft de WRR dat als een belang waarvan de realisatie voor de samenleving als geheel gewenst wordt. Financiële instellingen moeten zich met hun activiteiten dus (weer) dienstbaar opstellen aan de samenleving: "De groei van de sector moet voortkomen uit groei van de economie en de reële vraag naar financiële dienstverlening en mag niet primair worden gedreven door *leverage*, *search for yield* en *off-balance* constructies (...)". In de herijking van de sector (solide, verantwoordelijk, transparant) ligt verder besloten dat de financiële dienstverlening in beginsel moet zijn gewaarborgd zonder dat reddingsoperaties door de overheid noodzakelijk zijn: beheerste risicovoering is de (nieuwe) norm. En als er dan toch moet worden ingegrepen, moeten de risico's en kosten voor de belastingbetaler zo gering mogelijk zijn. Het is aan de overheid om het maatschappelijk belang van financiële dienstverlening als *publiek belang* te borgen, door middels wet- en regelgeving de herijking van de sector te ondersteunen en door een versterkt systeem van financieel toezicht.

De boodschap van de kabinetsvisie uit 2013 komt grotendeels op hetzelfde neer. Centraal daarin staat het streven naar een solide, open en diverse, integere en transparante bankensector die de klant centraal stelt en dienstbaar is aan de reële economie. Wat opvalt, is dat hier, voor banken, een wenselijke eigenschap wordt genoemd die in de kabinetsvisie uit 2009 niet expliciet aan de orde

kwam: open en divers, in de brief ook wel concurrerend genoemd. Daarnaast is 'integer' in de plaats gekomen van 'verantwoordelijk' en wordt transparantie met het centraal stellen van de klant in verband gebracht. Laten we de afzonderlijke karakteristieken nader gaan bekijken.

Solide sector

Om tot een solide sector te komen is het beleid gericht (geweest) op vier componenten:

- Het versterken van het weerstandsvermogen om problemen te voorkomen, door strengere (en betere) kapitaaleisen (en solvabiliteitseisen voor verzekeraars), zoals additionele buffers voor systeemrelevante banken, kapitaalbuffers die mee-ademen met de conjunctuur, hogere kapitaaleisen voor risicovolle producten en begrenzing van de *leverage* mogelijkheden.
- Het dekkend maken van toezicht door het onder toezicht plaatsen van kredietbeoordelingsbureaus, de OTC-derivatenhandel en alternatieve beleggingsfondsen.
- Het versterken van de macroprudentiële component in het toezicht. Daarop wordt hierna teruggekomen.
- Het adequaat kunnen ingrijpen indien zich toch problemen voordoen, door een versterkt crisisinstrumentarium (waaronder herstel en afwikkeling), ook om besmetting naar andere instellingen te voorkomen.

De kredietcrisis heeft duidelijk gemaakt dat het financiële toezicht te veel gericht is geweest op de soliditeit van individuele instellingen en onvoldoende op de stabiliteit van het financiële stelsel als zodanig. Een alom gedeelde les is dan ook dat de macroprudentiële analyse moest worden versterkt en dat macroprudentiële instrumenten nodig zijn om systeemrisico's tijdig en adequaat te adresseren en hiermee de stabiliteit van het financiële stelsel als zodanig te borgen. Dit is in verschillende internationale en Europese gremia opgepakt, zoals de G20, het IMF, de Financial Stability Board (FSB), de Bank of International Settlement (BIS) en de European Systemic Risk Board (ESRB). Het is van belang dat dit op internationaal niveau gebeurt, juist vanwege de internationale verwevenheid van financiële instellingen. Maar ook op nationaal niveau heeft dit een plaats gekregen, in de vorm van het Financieel Stabiliteitscomité (FSC).

Het toezicht dat op de financiële sector wordt uitgeoefend, richt zich ook nadrukkelijker dan vóór de kredietcrisis op zowel de stabiliteit van individuele ondernemingen als op de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel. Deze doelstellingen hangen onderling samen, zoals in paragraaf 2.3.1 al is genoemd: gezonde instellingen (en het toezicht daarop) zijn een voorwaarde voor de stabiliteit van het stelsel als geheel. Evenzo dragen systeembrede maatregelen bij aan de stabiliteit van financiële instellingen. Daarbij kan worden gedacht aan het depositogarantiestelsel (DGS). Het DGS beschermt depositohouders door deposito's tot € 100.000 te garanderen en borgt zo het vertrouwen in het financiële stelsel. Bovendien zorgt het DGS ook voor stabiliteit van afzonderlijke instellingen, omdat het bijdraagt aan het voorkomen van *bank-runs*.

Ook bij aanscherping van de kapitaaleisen komt het macroprudentiële aspect terug: het opleggen van additionele buffers aan systeemrelevante banken en buffers die mee-ademen met de conjunctuur, bevorderen de schokbestendigheid van het systeem en gaan de opbouw van onevenwichtigheden tegen.

Als het voorgaande, het beleid onder de noemer 'solide sector', langs de doelstellingen van financieel toezicht wordt gelegd, kunnen we vaststellen dat hiermee in het bijzonder twee doelen worden nagestreefd: het waarborgen van de stabiliteit van het financiële systeem en het beschermen van de klant tegen faillissement van financiële instellingen. De beleidsinstrumenten die in deze doorlichting onder de noemer van het streven naar een solide sector zijn betrokken, zijn in de kern hierop gericht zijn geweest.

Diverse sector

Dan komen we aan bij het volgende aspect, het beleidsstreven naar een open en diverse sector (hierna: diverse sector). Deze wenselijke eigenschap maakt onderdeel uit van de beleidsagenda, en krijgt bovendien gelet op de begrotingsstukken voor 2017 en 2018 een groter gewicht, maar staat in een verder verwijderd verband tot de hervormingen naar aanleiding van de kredietcrisis. We lezen in de kabinetsvisie uit 2013:

"Het kabinet is van mening dat bij het doorvoeren van de gewenste hervormingen ook oog moet zijn voor gezonde marktwerking in een open en diverse sector. Door concurrentie worden banken geprikkeld

te innoveren, efficiënt te opereren en datgene aan te bieden waar hun klanten behoefte aan hebben. Concurrentie draagt zodoende bij aan welvaart. Concurrentie – en daarmee de diversiteit van de bankensector – kan toenemen door het creëren van de juiste condities in de markt en het toezicht.” (Kamerstuk 32013, nr. 35, p. 16)

Een pijler van beleid is dus het bevorderen van een gezonde marktwerking in de bancaire sector. De redenering daarbij is dat concurrentie het aanbod en de variëteit van bancaire dienstverlening ten goede komt en tot lagere prijzen en een hogere welvaart leidt. En om concurrentie in de bankensector te realiseren is het nodig dat deze sector meer open en diverser wordt. De overheid heeft, in het kader van het bevorderen van concurrentie, ervoor gekozen om toetreding en diversiteit te stimuleren door het wegnemen van toetredingsbarrières voor nieuwe marktpartijen. Hoe valt dit element in te passen in de kapstok van de andere doelstellingen? Door het vergroten van de potentiële toetreding en diversiteit kan de afhankelijkheid van de in Nederland sterk geconcentreerde bankensector worden verminderd, met positieve gevolgen voor de financiële stabiliteit. In een meer diverse sector is tevens de samenhang tussen de risico's waaraan partijen zich blootstellen namelijk minder, waardoor het systeemrisico afneemt (Kamerstuk 32013, nr. 122). En het bevorderen van stabiliteit is uiteindelijk ook in het belang van de klanten die deze diensten afnemen.

Verantwoordelijke sector

Een volgende beleidspijler is het streven naar een verantwoordelijke, ook wel integere, sector. De beleidsinstrumenten die hieronder worden geschaard, zijn regels over beheerst beloningsbeleid, invoering van de eed of belofte, en het aanscherpen en uitbreiden van bestuurderstoetsingen. Deze beleidsinstrumenten onderstrepen de verantwoordelijkheid die de financiële sector, mede gelet op haar rol in de aanloop naar de kredietcrisis, moet nemen, en de (hernieuwde) dienstbaarheid aan het daarmee gemoeide maatschappelijk belang. Het gaat hier in de kern om vertaling in regelgeving van de nieuwe maatschappelijke moraal, van wat de samenleving – vertaald door de politiek – als wenselijk en correct ziet: beloningen mogen (ook om prudentiële redenen) niet leiden tot perverse prikkels of onbegrensd zijn, aan beleidsbepalers van financiële instellingen worden hoge eisen gesteld en financiële dienstverlening moet in het teken staan van het vervullen van het daarmee gemoeide maatschappelijk belang. De eed of belofte is dan een manier om de nieuwe moraal en de waarden van een herijkte sector (solide, verantwoordelijk met het belang van de klant voorop) in gedrag, cultuur en bewustzijn te verankeren, organisatiebreed.

In de beleidsvisies uit 2009 en 2013 wordt deze wenselijke karakteristiek met name in het licht geplaatst van de doelstelling van het bevorderen van het vertrouwen in de financiële sector:

“Een stabiel financieel systeem en een gezonde markt zijn bij gezonde prikkels en evenwichtige tegenkrachten gebaat. Herstel van vertrouwen en financiële stabiliteit hebben alleen kans van slagen als financiële instellingen zich in hun handelen meer bewust zijn van de maatschappelijke rol die zij vervullen.” (Kamerstuk 32013, nr. 1, p. 13)

En:

“De bankensector moet de vertrouwensbreuk die is ontstaan tussen burgers en banken adresseren. Nederlandse burgers hebben, via de Staat, vele miljarden betaald om banken overeind te houden en stonden zo aan de lat voor het roekeloze gedrag van anderen. Ze mogen verwachten dat degenen die thans aan het roer staat van deze ondernemingen zich dienstbaar opstellen aan burgers en bedrijven.” (Kamerstuk 32013, nr. 35, p. 18)

En zoals de samenleving erop moet kunnen vertrouwen dat financiële instellingen geleid worden door competente en integere mensen, dat zich geen excessen voordoen als het gaat om beloningen waarvan verkeerde prikkels uitgaan, dat de dienstverlening zich richt op het maatschappelijk belang, dat de nieuwe waarden bestendig zijn in de organisatie, zo moet de samenleving er ook op kunnen vertrouwen dat de kwaliteit van de accountantscontrole voorop staat bij de uitoefening van de controlewerkzaamheden. In de considerans van de Wet toezicht accountantsorganisaties komt de vertrouwensdoelstelling ook nadrukkelijk naar voren:

“(…) dat het met het oog op de waarborging van de publieke functie van de accountantsverklaring en de *bevordering van het vertrouwen in de financiële markten* wenselijk is dat regels worden gesteld voor accountantsorganisaties en accountants die wettelijke controles verrichten (…);”

Het verbeteren van de kwaliteit van de accountantscontrole is daarom ook een maatregel die in dit onderzoek onder de noemer van een verantwoordelijke sector wordt meegenomen.

Klantbelang centraal

Een transparante sector die de klant centraal staat, is de wenselijke eigenschap van de financiële sector waarop het beleid zich tot slot heeft gericht (en richt). De kabinetsvisie uit 2013 omschrijft de 'klant centraal' als volgt:

"dat banken in hun afwegingen altijd het belang van de (collectieve) klant centraal dienen te stellen. De consument dient altijd in staat te worden gesteld om een goede, objectieve afweging te maken bij het aanschaffen van een product. Transparantie is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde. (...) Maar transparantie alleen is niet voldoende. Producten dienen ook begrijpelijk te zijn en toegespitst om de doelgroep waarvoor ze in de markt worden gezet. De consument moet er bovendien op kunnen vertrouwen dat de financiële producten die worden aangeboden op een integere en ordentelijke manier tot stand zijn gekomen, en dat financiële instellingen ten allen tijde zorgvuldig handelen. De overheid is er om de juiste kaders te scheppen en om de toezichthouders in staat te stellen hier adequaat op toe te zien. Binnen die kaders moet de consument voldoende beschermd zijn tegen misstanden en in staat zijn om de juiste keuze voor een financieel product of financiële dienst te maken" (Kamerstuk 32013, nr. 35, p. 20).

Hierin klinkt duidelijk door het beschermen van de klant tegen ontoelaatbaar gedrag van financiële instellingen, een van de hoofddoelstellingen van financiële toezichtwetgeving, en een zorgvuldige behandeling van cliënten, een van de componenten van het gedragstoezicht (zie hiervoor). Beleidsinstrumenten die onder deze noemer worden geschaard, zijn bijvoorbeeld invoering van het provisieverbod, het verbeteren van de informatieverstrekking over producten, de invoering van een algemene zorgplicht voor financiële dienstverleners en het aanscherpen van vakbekwaamheidseisen. Als we deze maatregelen overzien, gaat het steeds om het verbeteren van de dienstverlening aan de klant en het versterken van de positie van de klant. De dienstbaarheid aan de klant staat voorop. Daarin onderscheidt deze wenselijke eigenschap zich van de vorige ('verantwoordelijke sector'), al is de scheidingslijn niet scherp te trekken (en getrokken). Op basis van het voorgaande mag duidelijk zijn dat het beleid met betrekking tot 'klantbelang centraal' gezien moet worden in het licht van het beschermen van klanten tegen ontoelaatbaar gedrag van financiële instellingen als doelstelling van financiële toezichtwetgeving.

Versterken institutionele structuur toezicht en herzien bekostigingssystematiek

De crisis heeft duidelijk gemaakt dat het toezicht op onderdelen onvoldoende geëquipeerd was en de toezichthouders niet in staat waren om alle risico's te onderkennen en te adresseren. De vijfde beleidspijler onder de eerste operationele doelstelling van artikel 2 ziet op het verbeteren hiervan. Onder de noemer van de omgeving van het toezicht wordt in deze beleidsdoorlichting op een aantal kenmerkende ontwikkelingen daarin teruggeblikt: de inrichting van het toezicht op afstand ('toezicht op toezicht'), de herziening van de bekostigingssystematiek van het toezicht, de versterking van de interne governance van toezichthouders, het vergroten van de transparantie in de uitvoering van het toezicht, het beperken van de aansprakelijkheid van de toezichthouders en ten slotte het versterken van het Europees toezicht door middel van het SSM en de ESA's.

Bankenunie

Met de komst van het SSM, het gemeenschappelijk banktoezicht, is een belangrijke stap gezet naar de Europese bankenunie. De bankenunie bestaat uit drie pijlers, waarvan het SSM de eerste is. Een gemeenschappelijk afwikkelmechanisme, in het geval dat banken onverhoopt in de problemen raken (het *Single Resolution Mechanism*, SRM) en een Europees depositogarantiestelsel (DGS) vormen de overige twee pijlers. Afwikkeling en DGS zijn hiervoor, onder de noemer 'solide sector', al aangestipt. Het fundament van de bankenunie wordt gevormd door het *single rulebook*. Het single rulebook beoogt één set geharmoniseerde prudentiële regels te geven die bindend zijn voor financiële instellingen in de EU. Het single rulebook bevat kapitaalvereisten voor banken, zorgt voor een betere bescherming van depositohouders en bevat regels om bankfalen te voorkomen en te beheersen. Met het single rulebook zijn wetgevingsverschillen tussen lidstaten weggewerkt, is hetzelfde niveau van consumentenbescherming verzekerd en is een gelijk speelveld voor banken in de EU gecreëerd.

2.2.2 Voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering

Een tweede beleidsdoel van artikel 2 is het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en het financieren van terrorisme. Tot het domein van de directie Financiële Markten behoort ook de ontheffingverlening door de minister van Financiën in het kader van de landensancties, om zo handelen in strijd met internationale sancties tegen te gaan. Dit betreft een operationele taak die buiten het bereik van deze doorlichting valt – het internationaal sanctiebeleid is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van Buitenlandse Zaken.

Witwassen houdt kort geformuleerd in dat illegaal verkregen vermogen legaal wordt gemaakt, zodat de illegale herkomst niet langer zichtbaar is. Er is sprake van terrorismefinanciering wanneer vermogen wordt gebruikt om terroristische activiteiten mogelijk te maken. Dit doel draagt bij aan de algemene doelstelling van artikel 2 ("beleid en regelgeving maken voor een stabiele en integere werking van financiële markten, met betrouwbare dienstverlening van financiële instellingen aan burgers en bedrijven"), maar er kan nog een tussenstap worden gemaakt: het bevorderen van de integriteit van het financiële stelsel en daarmee het bevorderen van het vertrouwen in het financiële stelsel, alsmede het bestrijden van ernstige criminaliteit (dat op het terrein van Veiligheid en Justitie ligt). Het versluieren van de criminele herkomst van opbrengsten van misdrijven stelt daders van deze misdrijven in staat om buiten het bereik van opsporingsinstanties te blijven en ongestoord van het vergaarde vermogen te genieten. Het opgebouwde vermogen biedt hen tevens de gelegenheid om posities te verwerven in bonafide ondernemingen. Het is daarom van belang dat de kanalen waarlangs het witwasproces zich kan voltrekken, worden beschermd tegen misbruik voor criminele doeleinden. Dit geschiedt onder andere door het creëren van transparantie in het financiële stelsel, het verrichten van gedegen cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties. Dergelijke maatregelen bemoeilijken de toegang van crimineel geld tot het financiële stelsel en kunnen leiden tot waardevolle aanknopingspunten voor eventueel opsporingsonderzoek.

De Wet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (Wwft) is het beleidsinstrument. Deze wet neemt een bijzondere positie in ten opzichte van andere financiële toezichtwetten. Dat heeft met name te maken met de normadressaat. De Wwft heeft een veel breder bereik dan de financiële instellingen. Onder de reikwijdte van de wet vallen bijvoorbeeld ook registeraccountants, accountant-administratieconsulenten, makelaars, casino's, domicilie-verleners, belastingadviseurs, juridische dienstverleners, administratiekantoren en taxateurs van onroerende zaken.. Advocaten en notarissen vallen ook onder de Wwft maar dan alleen voor specifieke werkzaamheden. Iets vergelijkbaars geldt voor handelaren van goederen in grote waarde: de bepalingen van de Wwft gelden als een betaling plaatsvindt in contanten van € 15.000 of meer.

Instellingen in de zin van de Wwft zijn in beginsel verplicht om voorafgaand aan de dienstverlening cliëntenonderzoek te verrichten. Het verrichten van cliëntenonderzoek draagt bij aan het herkennen en beheersen van risico's die bepaalde cliënten of bepaalde soorten dienstverlening met zich brengen. Instellingen moeten alle maatregelen van het cliëntenonderzoek toepassen, maar de intensiteit daarvan kan worden afgestemd op het risico dat een bepaald type cliënt, relatie, product of transactie oplevert. Een ander belangrijk onderdeel van de Wwft is de verplichting van de instellingen om ongebruikelijke transacties te melden aan de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU). Een transactie geldt als ongebruikelijk als er een indicatie is dat sprake zou kunnen zijn van witwassen of terrorismefinanciering. Een gemelde transactie kan naar aanleiding van onderzoek door de FIU als verdacht gekwalificeerd worden. In dat geval brengt de FIU deze ter kennis van de opsporingsinstanties.

2.2.3 Bevorderen van financieel verantwoord gedrag

Voor goed functionerende markten is het verder noodzakelijk dat burgers verantwoord financieel gedrag vertonen. Het platform Wijzer in geldzaken is een initiatief van het ministerie van Financiën, waarin partners uit de financiële sector, de wetenschap, de overheid en onderwijs-, voorlichtings- en consumentenorganisaties hun krachten bundelen om verantwoord financieel gedrag in Nederland te bevorderen. Tot 2012 richtte Wijzer in geldzaken zich op het vergroten van financieel bewustzijn. In het Strategisch Programma 2014-2018 is de missie van het platform aangescherpt tot het bevorderen van verantwoord financieel *gedrag*. Artikel 2 spreekt nog van het bevorderen van de

educatie van de burger op financieel gebied. Deze formulering is, gelet op het voorgaande, te beperkt en wordt in dit onderzoek verder niet gebruikt.

Uit de Monitor Financieel Gedrag 2013 blijkt dat verantwoord financieel gedrag bestaat uit drie elementen, te weten:

- Management van geld. Hieronder wordt onder meer verstaan het kunnen rondkomen.
- Financieel plannen. Dat omvat het anticiperen op zekere en onzekere gebeurtenissen die invloed kunnen hebben op de huishoudfinanciën op zowel korte als lange termijn.
- Financiële producten kiezen. Dat behelst met name het proces om te komen tot een product dat past bij de desbetreffende consument.

Leidend bij de maatregelen van Wijzer in geldzaken is een vijftal strategische uitgangspunten met daarbij een of meer strategische doelstellingen. Het platform ontwikkelt verschillende typen interventies om verantwoord financieel gedrag te bevorderen en om invulling aan de strategische doelstellingen te geven. Enkele voorbeelden zijn de website www.wijzeringeldzaken.nl, de Week van het geld en de Pensioen3Daagse. Bij de opzet van deze interventies wordt gebruik gemaakt van (wetenschappelijke) inzichten over de effectiviteit van interventies. Een van deze inzichten is dat interventies die zich op het vergroten van *kennis* richten, geen aantoonbaar effect op *gedrag* hebben. Een en ander komt nader aan de orde in hoofdstuk 9.

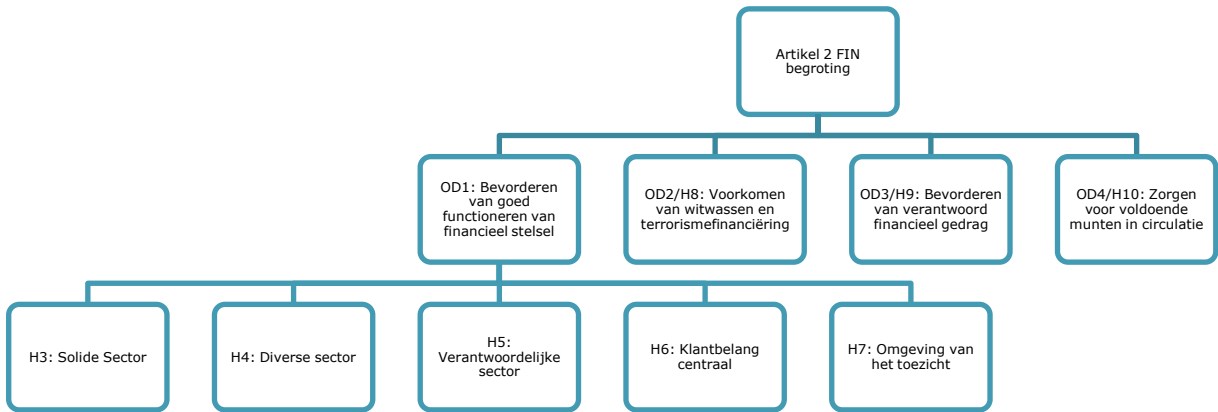
2.2.4 Zorgen voor voldoende munten in circulatie

Hiermee zijn we aangekomen bij de vierde en laatste doelstelling van artikel 2: de Staat is verantwoordelijk voor een goed functionerend chartaal betalingsverkeer voor zover de voortgang van het betalingsverkeer afhankelijk is van de aanwezigheid van voldoende munten. Deze doelstelling richt zich primair op het (chartaal) betalingsverkeer aangezien eventuele storingen in dat verkeer een ontwrichtende uitwerking kunnen hebben op de samenleving.

Munten worden in opdracht van de Staat geslagen door de Koninklijke Nederlandse Munt (KNM). Tot 22 november 2017 waren alle aandelen van KNM in handen van de Staat. De Staat werd in dezen vertegenwoordigd door de staatssecretaris van Financiën. De staatssecretaris was dus zowel opdrachtgever als eigenaar van KNM. De opdrachtgeversrol werd, en wordt nog steeds, ingevuld door de directie Financiële Markten, terwijl de eigenaarsrol was ondergebracht bij de directie Financieringen van het ministerie. Met de verkoop van de staatsaandelen in KNM aan een private rechtspersoon is besloten om een aantal bij KNM ondergebrachte publieke taken over te hevelen naar DNB.

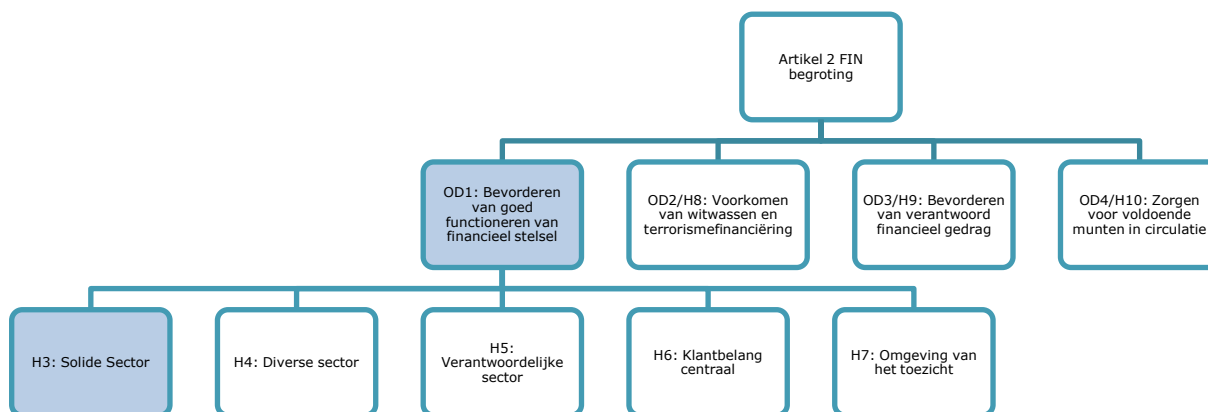
2.3 VAN BELEIDSDOELEN NAAR -INSTRUMENTEN: HOOFDSTUKKEN 3 T/M 10

In de vorige paragraaf is een korte schets gegeven van de vier operationele doelstellingen van artikel 2. Deze vier doelstellingen komen in de volgende hoofdstukken opnieuw langs, waarbij dan wordt onderzocht in hoeverre de instrumenten die onder de betreffende doelstelling zijn ingezet, doeltreffend en doelmatig zijn geweest. De eerste operationele doelstelling, "het bevorderen van het goed functioneren van het financieel stelsel", beslaat verreweg de meeste pagina's. Vanwege de lengte en om redenen van samenhang is ervoor gekozen om de instrumenten onder deze eerste operationele doelstelling te behandelen aan de hand van de vijf beleidspijlers die ook hiervoor aan de orde zijn geweest, waarbij elke beleidspijler in een apart hoofdstuk aan de orde komt: (i) solide sector (hfd. 3), (ii) diverse sector (hfd. 4), (iii) verantwoordelijke sector (hfd. 5), (iv) klantbelang centraal (hfd. 6) en tot slot (v) een categorie instrumenten die ziet op de omgeving van het toezicht (hfd. 7). De instrumenten onder de drie overige operationele doelstellingen worden in de daaropvolgende hoofdstukken behandeld (hfd. 8 t/m 10). Deze opbouw is vertaald in onderstaand schema. Aan het begin van elk hoofdstuk wordt dit schema herhaald, waarbij met een kleur wordt aangegeven waar we ons op dat moment bevinden.



3 Solide sector

In hoofdstuk 2 is aan de orde geweest dat het gevoerde beleid onder de eerste operationele doelstelling van artikel 2, "het bevorderen van het goed functioneren van het financieel stelsel", in vijf beleidspijlers uiteenvalt. De eerste beleidspijler is het streven naar een solide sector.



In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre de instrumenten die onder deze pijler zijn ingezet, doeltreffend en doelmatig zijn geweest. Per maatregel wordt eerst aangegeven wat deze inhoudt en welk doel hiermee is beoogd. Vervolgens worden de resultaten van het beleid behandeld en wordt een samenvattende conclusie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid getrokken. De behandeling van de afzonderlijke instrumenten wordt afgesloten met een overzicht van de bronnen die ten behoeve van het onderdeel over de resultaten van het beleid zijn geraadpleegd.

De volgende maatregelen komen langs: het versterken van het weerstandsvermogen van de sector (par. 3.1), het dekkend maken van het stelsel van toezicht door het verbreden van toezicht naar nieuwe categorieën (par. 3.2), introductie van het regime over herstel en afwikkeling van banken (par. 3.3) en de herziening van het depositogarantiestelsel (par. 3.4).

RPE-vragen 5 en 8 t/m 14:

5. Wat is de aard en de samenhang van de ingezette instrumenten?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke wijze is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Incl. uitleg over de mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen?

3.1 VERSTERKEN WEERSTANDSVERMOGEN SECTOR

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Na de crisis zijn veel maatregelen genomen om het weerstandsvermogen van de financiële sector te versterken. Bij banken staat de verhoging van de kapitaaleisen hierbij centraal, al zijn de afgelopen jaren ook andere belangrijke hervormingen doorgevoerd om de weerbaarheid van banken te verhogen, zoals de introductie van liquiditeitseisen (zie voor een overzicht van de kapitaaleisen Kamerstuk 32013, nr. 119). Dit hoofdstuk concentreert zich op twee belangrijke maatregelen voor banken in Nederland die het financiële systeem hebben versterkt: de *leverageratio* en het systeembufferbeleid. Dit zijn twee maatregelen die Nederland heeft genomen in aanvulling op de verplichte minimale eisen voor de verhoging van de kapitaaleisen die voor alle Europese banken gelden na de crisis. Daarnaast beschrijft dit hoofdstuk de invoering van het SII-basis regime voor verzekeraars.

De leverageratio is een kapitaal eis die een limiet stelt aan de mate waarin banken zich kunnen financieren met schuld (de 'hefboom'). Uit Basel III volgt dat de minimale leverageratio voor systeemrelevante banken 3% moet zijn, waarbij een opslag door lidstaten mogelijk is tot een totaal van maximaal 5%. Zoals in de kabinetsvisie op de wenselijke karakteristieken en toekomst van de Nederlandse bankensector (Kamerstuk 32013, nr. 35) uit 2013 is aangekondigd, is met de vier Nederlandse systeemrelevante banken afgesproken dat zij hun leverageratio uiterlijk in 2018 naar minimaal 4% brengen. Een hogere leverageratio maakt banken minder kwetsbaar voor verliezen. Banken worden immers verplicht om in verhouding meer eigen vermogen aan te houden, waarmee eventuele verliezen kunnen worden opgevangen. Daarnaast maakt een hogere leverageratio, in tegenstelling tot de risicogewogen kapitaaleisen, een bank minder sterk afhankelijk van de precieze risicoweging van de bezittingen die op de balans staan. Hiermee nemen potentiële prikkels voor banken af om hun risicogewichten te laag vast te stellen. Toezichthouders constateerden eerder significante verschillen tussen de risicogewichten die banken internationaal hanteren, wat kan duiden op het bestaan van dergelijke prikkels.

Ten tijde van het afsluiten van het regeerakkoord was niet duidelijk wanneer een Europees akkoord gesloten zou worden over het nieuwe Europese kapitaaleisenraamwerk en wanneer dit raamwerk vervolgens in werking zou kunnen treden. Omdat Nederland belang hechtte aan een dergelijk raamwerk, werd in het regeerakkoord van 2012 opgenomen dat het groeipad voor de additionele buffers voor systeemrelevante banken (SIFI) naar voren wordt gehaald om risico's verder in te perken. In Nederland is dit onderwerp opgenomen in de Wijzigingswet financiële markten 2014, welke op 1 januari 2014 in werking is getreden.

Nederland was verder een van de eerste lidstaten die gebruik maakte van een lidstaatoptie in CRD-IV om een systeemrisicobuffer op te leggen aan alle banken in een lidstaat of een deel daarvan, om zo niet-cyclische langetermijnrisico's te adresseren die zich bij die categorie banken voordoen.

Tot slot is er voor gekozen om het in 2016 van kracht geworden nieuwe toezichtsregime Solvency II, op een proportionele wijze ook in te voeren voor verzekeraars die niet onder de reikwijdte van Solvency II vallen, het zogeheten SII-basic regime. Op deze wijze wordt het weerstandsvermogen van alle onder prudentieel toezicht staande verzekeraars versterkt. De kleine verzekeraars, die alleen verzekeringen afsluiten met een maximaal verzekerd risico van 12.500 euro, zijn in het kader van proportionaliteit vrijgesteld van prudentieel toezicht. De klanten van deze verzekeraars worden hierover geïnformeerd via offertes en verzekeringspolissen.

RESULTATEN VAN HET BELEID

Realisatie

In 2014 is invulling gegeven aan de hogere leverageratio eis in Nederland (Kamerstuk 32013, nr. 91). Drie van de vier systeembanken die deze eis krijgen, voldoen op dit moment al aan de 4% eis (zie gegevens individuele banken op de website van DNB). Met de implementatie van de hogere leverageratio eis in Nederland is een deel van de kabinetsvisie ten aanzien van de leverageratio al gerealiseerd. Het werk op dit terrein is echter nog niet af. Nederland zet zich, tijdens de onderhandelingen over de aanpassing van de CRR/CRD, ook in Europa in voor een leverageratio van minimaal 4% voor Europese systeembanken.

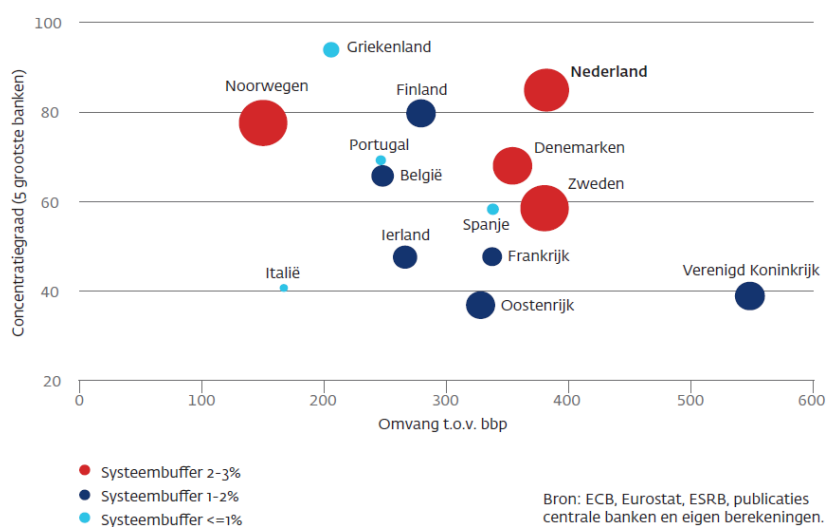
Naast de leverageratio is DNB in 2014, direct na inwerkingtreding van de implementatie van CRD-IV, doorgegaan met het verder inperken van risico's door het opleggen van een aanvullende systeemrisicobuffer. CRD-IV gaat zowel over de systeemrelevantiebuffers als systeemrisicobuffers. Deze zijn beide van belang voor het bepalen van de totale systeembuffer die aan banken kan worden opgelegd. Bij de systeemrelevantiebuffer kan een buffer worden opgelegd wanneer een bank systeemrelevant wordt geacht. Daarnaast bevat CRD-IV een lidstaatoptie voor een systeemrisicobuffer, die kan worden opgelegd aan alle banken in een lidstaat of een deel daarvan om niet-cyclische langetermijnrisico's te adresseren die zich bij die categorie banken voordoen. DNB maakt gebruik van deze lidstaatoptie, die Nederland geïmplementeerd heeft. Het was voor Nederland niet verplicht om deze lidstaatoptie toe te passen en ook niet verplicht voor DNB om de buffer vervolgens op te leggen. De systeemrisicobuffer die door DNB werd opgelegd, was 3% van de risicogewogen activa voor de drie grootste banken en 1% voor SNS Bank. Eind 2015 kreeg ook BNG

Bank een systeemrisicobuffer van 1% opgelegd, na toepassing door DNB van nieuwe richtsnoeren van de Europese Bankenautoriteit (EBA).

DNB was in Europa een van de eerste toezichthouders die gebruik maakte van de bevoegdheid om systeembuffers op te leggen. Inmiddels hebben meer toezichthouders hier gebruik van gemaakt. Bij het vaststellen van de systeembuffer speelden de omvang en de hoge concentratiegraad van de Nederlandse bankensector een belangrijke rol. De opgelegde systeembuffers in Nederland zijn relatief hoog, maar tegelijkertijd in lijn met landen zoals Zweden en Denemarken (zie grafiek 1).

Per 1 januari 2016 is voor de verzekeraars die buiten de reikwijdte van Solvency II vallen, het nationale SII-basic regime gelijktijdig met het Solvency II regime van kracht geworden. Om een soepele overgang te bewerkstelligen is ervoor gekozen om deze verzekeraars tot eind 2022 de tijd te geven om aan de nieuwe solvabiliteitsvereisten te voldoen. Deze verzekeraars zullen wel in hun externe jaarverslag opnemen hoe hun solvabiliteitspositie er volgens SII-basic uitziet. DNB zal deze informatie over 2016 in het derde kwartaal van dit jaar ook op haar website zetten.

Grafiek 1: Systeembuffers voor Nederlandse banken in lijn met hoge omvang en concentratiegraad



Toelichting: De omvang van de bol geeft de gewogen gemiddelde systeembuffer weer.

Bron: DNB, Overzicht Financiële Stabiliteit in Nederland, voorjaar 2016

Doelmatigheid

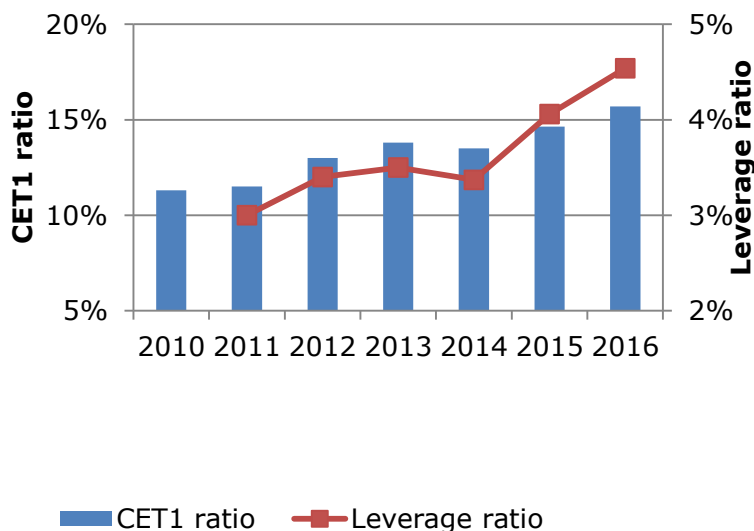
Niet alleen het leverageratio beleid speelt een rol bij de hogere leverageratio van banken. Ook de marktdruk en de risicogewogen minimale kapitaaleisen, die in CRD IV/CRR zijn verhoogd, zorgen voor meer kapitaal en hierdoor een hogere leverageratio. Het Nederlandse leverageratio beleid heeft echter voor een extra impuls gezorgd, zodat banken daadwerkelijk gingen sturen op het behalen van een leverageratio van 4%. Grafiek 2 laat het verloop van de leverageratio zien in de periode 2010-2016. Hierbij is vanaf 2014 een duidelijke stijging in de leverageratio te zien.

DNB heeft de banken laten zien dat voor het voldoen aan de leverageratio eis extra kapitaal moest worden aangetrokken en/of ingehouden, door de banken verplicht de leverageratio eis op te laten nemen in de meerjarige kapitaalplanning. Banken stuurden volgens de afspraak zelf ook op een leverageratio van 4%. Dit blijkt onder andere uit het kwartaalverslag van ABN Amro (Q1 2017), waarin expliciet staat dat ABN Amro de leverageratio naar 4% wil brengen.

Grafiek 2 laat de verbeterde kapitaalpositie van banken zien met een stijging van de CET-1 ratio, waarmee Common Equity Tier 1-kapitaal van een bank uitgedrukt wordt in een percentage van het totale risicogewogen balanstotaal. Deze verbetering van de kapitaalpositie van banken in de periode 2010-2016 zorgt ervoor dat banken weerbaarder zijn geworden en beter verliezen kunnen opvangen.

Uit de Kamerbrief over de stand van zaken van hervormingen in de financiële sector (Kamerstuk 32013, nr. 132) uit 2016 blijkt dat, afhankelijk van de omvang en het risicoprofiel van de bank, ook de minimaal gestelde kernkapitaaleisen nu drie- tot vijfmaal hoger zijn dan vóór de crisis. Verder is de kwaliteit van het aangehouden kapitaal verbeterd. Naast het leverageratio beleid zorgt ook dit voor de verbeterde kapitaalpositie van banken.

Grafiek 2: Financiële weerbaarheid Nederlandse banken versterkt



Bron: ministerie van Financiën

Voor verzekeraars is het SII-basic regime sinds 1 januari 2016 van kracht. Deze verzekeraars hebben tot 2022 de tijd om aan de nieuwe solvabiliteitsvereisten te voldoen. De eerste openbare solvabiliteitsrapportages (over boekjaar 2016) moeten nog komen. Er kan derhalve nog geen conclusie worden getrokken of hun weerstandsvermogen reeds is versterkt. Wel kan gesteld worden dat, als er SII-basic verzekeraars zijn die momenteel nog niet aan de SII-basic solvabiliteitsvereisten voldoen, ze bezig zullen zijn om hun weerstandsvermogen te versterken.

Doeltreffendheid

De meest directe manier om de weerbaarheid van banken te vergroten is door ze te verplichten meer eigen vermogen aan te houden. Meer eigen vermogen zorgt er immers voor dat banken beter in staat zijn eventuele verliezen op te vangen, waardoor zij schokbestendiger zijn. Er zouden kosten verbonden kunnen zijn aan het verhogen van de kapitaalniveaus. Zo zou het kunnen zijn dat banken minder krediet zouden verlenen om zich aan te passen aan de hogere kapitaaleisen. De kapitaaleisen zijn immers uitgedrukt als percentage van de activa en banken kunnen hun kapitaalratio's dus ook verhogen door de balans in te krimpen. Het leverageratio rapport van de EBA uit 2016 laat echter geen grote negatieve effecten zien op kredietverlening en/of toenemende risicobereidheid van banken bij een leverageratio van 4%.

Bij de ontwikkeling van het SII-basic kader is ervoor gekozen om dit zo vorm te geven dat de solvabiliteitsposities tussen verzekeraars die basic toepassen en richtlijnverzekeraars goed vergelijkbaar zijn, maar dat daarnaast de administratieve lasten voor de basic verzekeraars zoveel mogelijk worden beperkt. Zo stellen basic verzekeraars net als richtlijnverzekeraars hun balans op marktwaarde op, zodat hun eigenvermogenposities vergelijkbaar zijn. Ook berekenen ze de risicogeorïenteerde solvabiliteitsvereiste via dezelfde methodiek als richtlijnverzekeraars. De rapportageverplichtingen ten behoeve van DNB en het publiek zijn echter sterk gereduceerd. Daarnaast heeft de basic verzekeraar de optie om de waarderinggrondslagen in het externe jaarverslag aan te sluiten op de SII-basic rapportage ten behoeve van het toezicht.

Er zijn op dit moment 26 verzekeraars met een SII-basic vergunning, onder wie twee levensverzekeraars, vijf natura-uitvaartverzekeraars en negentien schadeverzekeraars. Twee schadeverzekeraars zijn onlangs gefuseerd. Er is nog geen verzekeraar van SII naar SII-basic gewijzigd. Er is wel een SII-basic verzekeraar die overweegt zijn activiteiten uit te breiden waardoor

deze onder SII gaat vallen. Sinds de start van Solvency II en SII-basic in 2016 zijn geen nieuwe vergunningplichtige verzekeraars opgestart.

CONCLUSIE

In het voorgaande zijn twee maatregelen beschreven die Nederland heeft genomen in aanvulling op de verplichte minimale eisen voor de verhoging van de kapitaaleisen die voor alle Europese banken gelden na de crisis. Voor zowel de leverageratio als de systeembuffers was Nederland bij implementatie voorloper in Europa. Inmiddels voldoen drie van de vier Nederlandse systeembanken aan de leverageratio eis van 4% die vanaf 2018 geldt. De meest directe manier om de weerbaarheid van banken te vergroten is door meer eigen vermogen te vragen. Dit is mogelijk geweest zonder dat er grote negatieve effecten zijn voor kredietverlening.

Daarnaast is hiervoor een maatregel beschreven die Nederland heeft genomen in aanvulling op de invoering van de richtlijn Solvency II in 2016 voor de verzekeraars die buiten de werkingssfeer van deze richtlijn vallen. Op deze wijze wordt het weerstandsvermogen van alle onder toezicht van DNB staande verzekeraars versterkt en wordt een soepele overgang gecreëerd voor verzekeraars die als gevolg van interne groei alsnog onder de reikwijdte van de richtlijn Solvency II komen te vallen.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- EBA, *Report on the Leverage Ratio Requirements under Article 511 of the CRR*, 3 augustus 2016, te raadplegen op <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1360107/EBA-Op-2016-13+%28Leverage+ratio+report%29.pdf>
- IMF, *Kingdom of the Netherlands-Netherlands: Financial System Stability Assessment*, Country Report No. 17/79, april 2017 aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de minister van Financiën van 5 april 2017, *Kamerstukken II 2016-2017*, 26234, nr. 197
- Brief van de minister van Financiën over de toekomst en wenselijke karakteristieken van de Nederlandse bankensector, 23 augustus 2013, *Kamerstukken II 2012-2013*, 32013, nr. 35
- Brief van de minister van Financiën van 18 december 2014 over implementatie van de leverage ratio doelstelling in Nederland, *Kamerstukken II 2014-2015*, 32013, nr. 91
- Brief van de minister van Financiën van 21 juni 2016 over hervormingen in de financiële sector, *Kamerstukken II 2015-2016*, 32013, nr. 132
- Verslag van een schriftelijk overleg over de kabinetsvisie over de toekomst en wenselijke karakteristieken van de Nederlandse bankensector, vastgesteld 30 januari 2014, *Kamerstukken II 2013-2014*, 32013, nr. 50 en bijlage I over systeembuffer

3.2 VERBREDEN VAN TOEZICHT

3.2.1 Toezicht op kredietbeoordelaars

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Voor kredietbeoordelaars (*credit rating agencies*, CRA's) gelden de regels die zijn opgenomen in de Europese verordening kredietbeoordelaars III (CRA-III) die in 2013 in werking is getreden. De verordening biedt een regelgevend kader voor kredietbeoordelingen en de organisaties die deze beoordelingen opstellen, de kredietbeoordelaars. De verordening CRA-III is bedoeld om aanvullende resultaten te boeken op de doelstellingen van de regulering van kredietbeoordelaars in het licht van de Eurocrisis voor de beoordeling van staatsobligaties. Deze doelstellingen worden hierna toegelicht, samen met de genomen maatregelen:

1. *Het reduceren van de over-afhankelijkheid van investeerders van kredietbeoordelingen*
Investeerders worden aangezet om hun overmatige afhankelijkheid van ratings te verminderen. Ook de G20 heeft in 2009 besloten deze afhankelijkheid aan te pakken. De Commissie heeft het voornemen geformuleerd om alle verwijzingen die het gebruik van ratings in wet- en regelgeving verplichten voor 2020 te schrappen.

2. *Het versterken van de onafhankelijkheid van kredietbeoordelaars en het verminderen van belangenconflicten*

De overgrote meerderheid van de CRA's kent het verdienmodel waarbij de uitgevende instelling betaalt voor de beoordeling (*issuer-pays*). Dit wordt gezien als een mogelijke reden voor de te hoge ratings voorafgaand aan de kredietcrisis. CRA's die het *issuer-pays* model hanteren, mogen geen advies geven aan instellingen die ook ratings afnemen. Ook dienen werknemers van CRA's die producten beoordelen te rouleren, waarbij een afkoelingsperiode in acht dient te worden genomen. Daarnaast gelden beperkingen voor aandeelhouders van CRA's en is er een roulatieplicht voor geheersecuritiseerde producten.

3. *Het verminderen van marktconcentratie in de kredietbeoordelingsmarkt*

CRA-III tracht de concurrentie tussen CRA's verder aan te moedigen door bij geheersecuritiseerde producten de verplichting in te stellen dat bij minimaal twee CRA's een rating aangevraagd moet worden, waarvan minimaal één rating moet worden afgegeven door een CRA met minder dan 10% marktaandeel.

4. *Het verbeteren van de kwaliteit van beoordelingen van staatsobligaties van lidstaten van de Europese Unie, in het bijzonder vanwege het vergoedingsmodel waarbij de uitgevende instelling betaalt*

Op het gebied van corporate governance zijn CRA's verplicht om een roulerend toezichthoudend orgaan in te stellen. Ook dienen bestuurders periodiek op betrouwbaarheid getoetst te worden. Tevens moet er een onafhankelijke en effectieve compliance functie zijn ingesteld.

5. *Vergroten van transparantie over de wijze en methodologie van beoordelingen*

CRA's dienen een methodologie voor het opstellen van kredietbeoordelingen te hanteren die zorgvuldig, systematisch, continu en gevalideerd is. Rondom het uitbrengen van ratings zijn gedetailleerde transparantievereisten opgesteld. Zo moeten bronnen, gebruikte methodologie, betekenis van de ratingcategorie en naam van de analist bekend gemaakt worden.

RESULTATEN VAN HET BELEID

De Europese Commissie heeft in 2016 een verslag over kredietbeoordelingen gepubliceerd naar aanleiding van de evaluatieverplichting opgenomen in artikel 39 van de verordening CRA-III. In het verslag wordt (nader) ingegaan op (de effectiviteit van) de genomen maatregelen. Eerder heeft de Europese Rekenkamer ook een rapport met een evaluatie van het toezicht op kredietbeoordelaars in den brede gepubliceerd, waarbij zij concludeert dat ESMA een goede basis heeft gelegd voor haar toezicht waarbij verbetering mogelijk is.

Ad. 1 Afhankelijkheid van ratings

Op basis van onderzoeken die zij heeft laten uitvoeren, komt de Commissie tot de conclusie dat verwijzingen naar kredietbeoordelingen niet geheel geschrapt kunnen worden uit wet- en regelgeving, omdat er onvoldoende alternatieven bestaan die dezelfde reikwijdte en bruikbaarheid hebben als kredietbeoordelingen. De afhankelijkheid van ratings is weliswaar verminderd, maar zeker niet verdwenen. Investeerders blijven daarnaast veel waarde hechten aan een kredietbeoordeling van een van de drie grote CRA's, welke als kwaliteitskeurmerk wordt gezien. Uitgevende instellingen zijn daarmee geneigd om bij tenminste een van de drie grote kantoren (S&P, Moody's en Fitch) een rating af te nemen. De kleinere kantoren zijn gespecialiseerd in niches van de markt en worden alleen voor deze producten betrokken. Kleine(re) investeerders hebben daarnaast moeite om eigenstandig het kredietrisico van een bepaalde investering te beoordelen.

Ad. 2 en 3: Belangenconflicten en marktstructuur

De Commissie gaat in haar verslag nader in op de maatregelen voor gestructureerde producten en de interne governance eisen die in CRA-III zijn geïntroduceerd. Dit verslag is door de minister van Financiën onderschreven. Hoewel de resultaten op beide terreinen hoopgevend zijn, geeft de Commissie aan dat het te vroeg is om te kunnen concluderen dat deze maatregelen werken. Zo verstrijkt de roulatietermijn van vier jaar voor CRA's bij het beoordelen van geheersecuritiseerde producten dit jaar. Daarnaast is de markt voor deze producten momenteel zeer dun (er zijn vier hersecuritisaties in de EU uitgegeven sinds 2013). De CRA-verordening heeft belangenverstrengeling bij CRA's aangepakt door transparantie te vereisen, maar *het issuer-pays* model, dat de meeste

CRA's hanteren, blijft inherent gevoelig voor belangenverstreming. Een fundamentele wijziging van dit model ligt niet in de rede, omdat het *investor-pays* model vooralsnog vooral is voorbehouden aan kleine, zeer gespecialiseerde beoordelaars. Het is niet de verwachting dat dit businessmodel ook op grote schaal door de drie grote CRA's geïntroduceerd zal worden.

Ad. 4 en 5: interne organisatie & transparantie en ratingmethodologie

ESMA heeft in haar jaarverslag van 2016 aangegeven dat er aanzienlijke stappen zijn gezet ten aanzien van het versterken van de interne organisatie van CRA's, het verschaffen van transparantie en het bieden van inzicht in ratingmethodologieën. Zo heeft ESMA in 2016 nog richtsnoeren uitgebracht over de wijze van validatie van methodologieën. Anderzijds laten recente boetes voor grote kredietbeoordelaars (in 2016 1,38 miljoen euro en in 2017 o.m. 1,27 miljoen euro voor één enkele kredietbeoordelaar) voor het niet voldoen aan de eisen uit de verordening zien er nog stappen te zetten zijn.

CONCLUSIE

De verordening CRA-III bevat maatregelen waar Nederland zich in het algemeen in kan vinden. ESMA heeft haar toezichttaken op dit terrein adequaat opgepakt, waarbij verbetering mogelijk is zoals door de Europese Rekenkamer is geconcludeerd. De effectiviteit van CRA-III, bijvoorbeeld ten aanzien van marktmacht en afhankelijkheid van ratings, is nog niet goed te bepalen, mede doordat de maatregelen relatief recent in werking zijn getreden. Dit is recent door de Europese Commissie geconcludeerd in haar verslag en door de minister van Financiën onderschreven.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- Brief van de minister van Financiën van 21 november 2016 ter aanbieding van het verslag van de Eurogroep en Ecofinraad van 7 en 8 november 2016 te Brussel, *Kamerstukken II 2016-2017*, 21501-07, nr. 1404
- ESMA, *Annual Report 2016*, 15 juni 2017, te raadplegen op https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma20-95-590_annual_report_2016.pdf
- Europese Rekenkamer, *Het EU-toezicht op ratingbureaus – een solide opzet maar nog niet volledig doeltreffend*, speciaal verslag 22/2015, februari 2016, te raadplegen op http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_22/SR_ESMA_NL.pdf
- *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende alternatieve instrumenten voor externe kredietratings, de toestand op de ratingmarkt, de concurrentie en governance in de ratingbranche, de toestand op de markt voor rating voor gestructureerde financieringsinstrumenten en de haalbaarheid van een Europees ratingbureau*, 19 oktober 2016, COM(2016) 664

3.2.2 Toezicht op centrale tegenpartijen

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Een centrale tegenpartij (*central counterparty*, CCP) wikkelt transacties af die bilateraal tussen partijen worden aangegaan of op een handelsplatform tot stand zijn gekomen. De CCP plaatst zich daarbij tussen de tegenpartijen van een derivaten- of effectencontract en wordt zo de tegenpartij naar beide zijden van de transactie.⁴ Mocht een van de tegenpartijen van de oorspronkelijke bilaterale derivaten- of effectenovereenkomst failleren, dan zal de CCP alsnog de vordering leveren aan de tegenpartij. CCP's waren voor de kredietcrisis reeds de partijen die voor de afwikkeling van effecten- en ook voor bepaalde typen derivatentransacties zorgden. In G20-verband is men in 2009 overeengekomen dat derivatentransacties, die eerder bilateraal (over-the-counter, OTC) werden afgedaan, nu *verplicht* centraal *gecleard* moesten worden via CCP's.

⁴ Het proces, waarbij het oorspronkelijke contract door de CCP wordt vervangen door twee nieuwe contracten, met zowel koper als verkoper, heet novatie. Bij een tweede techniek wordt de CCP de tegenpartij van de koper en de verkoper op het moment dat de handelstransactie wordt uitgevoerd. Er komt dan geen bilaterale overeenkomst tussen de koper en de verkoper tot stand. Deze tweede techniek wordt open offer genoemd. Het resultaat van beide technieken is gelijk: de CCP wordt als het ware de koper van alle verkopers en de verkoper aan alle kopers en is zo de centrale tegenpartij geworden.

De OTC-markt omvat derivatencontracten die bilateraal tussen partijen zijn overeengekomen zonder publieke prijsvorming op bijvoorbeeld een beurs en zonder transparantie over wederzijdse blootstellingen. Naar aanleiding van de kredietcrisis is het van belang geacht om de transparantie te bevorderen en mogelijke risico's van deze markt beter in beeld te brengen door gebruik te maken van CCP's voor gestandaardiseerde derivatencontracten en daarnaast voor de overblijvende bilaterale markt aanvullende eisen te stellen. Voor beide markten geldt dat financiële instellingen onderpand als zekerheid moeten inleggen voor het derivatencontract dat zij afsluiten. Centrale clearing werd na de financiële crisis als aantrekkelijk gezien voor de OTC-derivatenmarkt, omdat op de markten waar een CCP aanwezig was de handel en afwikkeling van posities grotendeels doorgang had kunnen blijven vinden gedurende de kredietcrisis. Centrale clearing versterkt de transparantie en liquiditeit van de markt.

In de crisis droeg de ondoorzichtigheid van wederzijdse blootstellingen en de afwezigheid van centrale prijsvorming negatief bij aan het stilvallen van de bilaterale handel. De verplichting van de centrale clearing van OTC-derivaten is zodoende als oplossing voorgesteld om de transparantie en liquiditeit van de markt te vergroten ook in tijden van stress. Daarnaast wordt als voordeel van centrale clearing gezien, dat het risicomanagement wordt gecentraliseerd bij de CCP, die zich daarin specialiseert en prudentieel op wordt toegerust. Daarnaast faciliteert een CCP de saldering van tegengestelde blootstellingen op derivatencontracten (de zogenoemde 'netting'). Tegengestelde blootstellingen op gelijke typen contracten worden dan met elkaar verrekend, waardoor de netto blootstelling in het financiële systeem lager is. Dit resulteert in een lager vereist niveau van onderpand voor de tegenpartijen van de CCP. In de bilaterale derivatenmarkt kan deze wederzijdse netting niet (of aanzienlijk beperkter) ontstaan, omdat er slechts twee partijen bij zijn betrokken. Door centrale clearing worden alle partijen verplicht derivaten te verhandelen via een CCP, waardoor deze schaalvoordelen in risicomanagement ontstaan.

In internationaal verband zijn na de G20 conclusies door het *Committee on Payments and Markets Infrastructures* (CPMI), de *International Organization of Securities Commissions* (IOSCO) en de *Financial Stability Board* (FSB) concrete richtsnoeren opgesteld om centrale clearing van OTC-derivaten door CCP's uit te werken. Om rekening te houden met het internationale speelveld voor CCP's en het grensoverschrijdende karakter van de clearingmarkt, wordt Europese regelgeving voor CCP's veelal vastgesteld op basis van deze internationale richtsnoeren. Concreet is in de EU in 2012 middels de *European Markets Infrastructure Regulation* (EMIR) gevolg gegeven aan de in G20-verband overeengekomen afspraken. Op hoofdlijnen heeft EMIR drie doelstellingen:

1. *Vastleggen verplichting tot centrale clearing voor OTC-derivaten en de marge-, risicomitigatie- en transparantievereisten voor niet centraal geclearde OTC-derivaten*

EMIR legt juridisch de verplichting vast om centraal te clearen via een CCP. Deze verplichting wordt sinds 2016 gefaseerd ingevoerd, waarbij aan marktpartijen eerst een overgangsfase is geboden om zelf bestaande portefeuilles over te zetten. Reeds in aanloop naar de inwerkingtreding was een sterke stijging van centrale clearing waar te nemen. De reikwijdte van de clearingverplichting wordt per activaklasse door ESMA en de Europese Commissie vastgesteld, omdat zeer complexe derivaten minder geschikt zijn voor centrale afwikkeling vanwege een lage marktliquiditeit. Voor OTC-derivaten waarvoor de centrale clearingverplichting niet geldt, zijn wel aanvullende vereisten gesteld aan het onderpand dat moet worden gestort, de risicomitigatie die moet plaatsvinden en de rapportage over gedane transacties. Deze vereisten voor bilaterale clearing zijn in 2017 ingegaan.

2. *Verankeren vereisten aan CCP's*

CCP's waren reeds actief op de derivatenmarkt voor de introductie van de centrale clearingverplichting. Met de introductie van de clearingverplichting hebben CCP's een toenemende centrale rol gekregen in deze vanuit stabiliteitsperspectief belangrijke markt. De CCP garandeert aan beide contractspartijen de betaling en (indien van toepassing) de levering. Voor een effect (zoals een aandeel of obligatie) geschiedt de levering en de betaling veelal binnen korte tijd. Voor een derivatencontract worden de verplichtingen voortvloeiende uit het contract gedurende de gehele looptijd gedekt door de CCP. Vanwege de centrale rol van de CCP stelde EMIR strengere organisatorische bedrijfsvoerings- en prudentiële vereisten aan CCP's, om te zorgen dat deze CCP's veilig en gezond zijn.

Binnen het toezicht op CCP's is het onder andere prudentieel toezicht een belangrijk onderdeel, naast de vereisten aan de organisatie en bedrijfsvoering. In de Europese regelgeving zijn eisen gesteld aan de CCP op het gebied van het aan te houden eigen vermogen, de wijze waarop onderpand voor de beheerde contracten moet worden vastgesteld en hoe het *default management* verloopt indien een van de partijen betrokken bij een transactie zijn verplichtingen aan de CCP niet kan nakomen. Transacties worden bij een CCP aangebracht door zogenoemde *clearing members*: veelal grote banken die voor zichzelf of andere financiële instellingen effecten of derivaten aanbrenghen bij de CCP. Directe aansluiting bij een CCP is niet voor elk financiële partij mogelijk. De CCP stelt eisen aan de clearing members die contracten mogen aanbrenghen. Indien een van deze clearing members, ondanks deze vereisten, zijn verplichtingen niet kan nakomen, mag een CCP diens onderpand gebruiken om verplichtingen aan andere partijen te dekken. Daarnaast moeten alle clearing members die bij een CCP zijn aangesloten, al naar gelang het risico van de transacties die zij aanbrenghen, storten in een faillissementsfonds dat door de CCP kan worden aangewend. Daarnaast moet ook de CCP zelf een bijdrage leveren aan het fonds (de zogenoemde *skin-in-the-game*). Deze waarborgen moeten gecombineerd zo worden ingericht dat een CCP een faillissement van de grootste twee clearing members kan opvangen. In Nederland ziet DNB als toezichthouder hierop toe. Een ander belangrijk aspect van het toezicht op CCP's is toezicht op naleving van gedragsregels, zoals deelnamevereisten, rapportageverplichtingen en eisen aan (vermogens)scheiding en overdraagbaarheid. Dit toezicht is belegd bij de AFM. Een ander deel van het toezicht is belegd bij ESMA, met name de erkenning van CCP's van buiten de EU en het toezicht op handelsregisters. Ten behoeve van de bevoegdheidsverdeling is telkens gekeken naar de specifieke verantwoordelijkheden en deskundigheid van de toezichthouders.

3. *Vastleggen rapportageverplichtingen voor derivatentransacties en de daaraan gekoppelde vereisten voor handelsregisters*

EMIR heeft als doelstelling om derivatentransacties transparanter te maken. Zodoende geldt voor financiële en niet-financiële tegenpartijen (boven een bepaalde drempel) een rapportageverplichting. Beide partijen bij een transactie moeten deze transactie rapporteren (dubbelzijdig rapporteren). De data worden gerapporteerd aan transactieregisters die een geaggregeerd overzicht moeten publiceren. Transactieregisters moeten een vergunning aanvragen bij de toezichthouder en staan onder toezicht op basis van EMIR.

RESULTATEN VAN HET BELEID

In november 2016 publiceerde de Europese Commissie haar evaluatie van EMIR. Deze evaluatie is gebaseerd op een consultatie van private partijen, (Europese) toezichthouders en publieke partijen. De Commissie concludeert in de evaluatie dat EMIR in haar eerste vijf jaar in het algemeen goed gefunctioneerd heeft. EMIR heeft de markt voor derivaten transparanter gemaakt en belangrijke stappen voorwaarts gezet op het vlak van de prudentiële vereisten aan CCP's en de standaarden voor de (bilaterale) derivatenhandel in brede zin. Een kanttekening die de Commissie wel maakt in haar evaluatie is dat enkele vereisten van EMIR, waaronder de centrale clearingverplichting en vereisten aan de bilaterale derivatenhandel, door een geleidelijke infasering pas kort formeel van kracht zijn. Deze tijdsperiode is volgens de Commissie te kort om te komen tot een evaluatie van deze maatregelen.

1. *Effect en evaluatie centrale clearingverplichting en bilaterale vereisten derivaten*

Vooruitlopend op een meer uitgebreidere evaluatie in de toekomst van de impact en vormgeving van de centrale clearingverplichting en de vereisten voor bilaterale handel, kan al wel gekeken worden naar de mate waarin centrale clearing van derivaten is toegenomen. Deze toename van centrale clearing vindt plaats in anticipatie op regelgeving, maar ook door de toegenomen liquiditeit van de centrale clearingmarkt (meer tegenpartijen beschikbaar), terwijl het aantal tegenpartijen in de bilaterale markt afneemt. In 2009 werd 36% van de wereldwijde OTC-rentederivaten centraal gecleard. In juni 2016, voor de ingang van de clearingverplichting, was dit reeds opgelopen tot 60% van de markt. Voor renteswaps en *forwards* benaderen de percentages respectievelijk de 80% en 90% van de markt, zo blijkt uit cijfers van de Bank for International Settlements (BIS). Een vergelijkbare groei is waarneembaar in de markt voor kredietderivaten (met name credit default swaps), waarvan in 2010 slechts 10% centraal werd gecleard. Dit cijfer was in juni 2016 opgelopen tot 37% van de wereldwijde markt. In de markt van wisselkoersderivaten is centrale clearing nog beperkt, mede doordat de centrale clearingverplichting tot op heden (nog) niet voor deze contracten

geldt. Een geleidelijke uitbreiding van de clearingverplichting is waarschijnlijk, aangezien ESMA ook de geschiktheid van andere derivaten voor centrale clearing evalueert. Een toename van clearing wordt verder aannemelijk doordat de eisen voor bilaterale handel worden aangescherpt. De geleidelijke infasering van de clearingverplichting brengt de voordelen van grotere transparantie, liquiditeit en centraal risicomanagement. De Commissie geeft in haar evaluatie van EMIR wel aan dat zij de opschorting van de clearingverplichting wil vergemakkelijken indien ESMA oordeelt dat de derivaten daarvoor niet langer geschikt zijn, bijvoorbeeld omdat de marktliquiditeit sterk afneemt. Dit lijkt een waardevolle aanpassing van het instrumentarium op Europees niveau.

Het toegenomen belang van clearing en de verplichting tot centrale clearing voor bepaalde type derivaten maakt het van belang dat partijen goede toegang hebben en houden tot CCP's. Zoals aangegeven verloopt de toegang tot een CCP via een clearing member. Een clearing member kan evenwel een partij weigeren, omdat de posities die eindgebruikers willen clearen te risicovol zijn of niet in de portefeuille van de clearing member passen. Voor grote partijen, vooral met een eenzijdige positie (weinig netting), geldt dat het risicomanagement van hun portefeuille voor clearing members veeleisend is. Voor kleine partijen geldt dat het beheer van de portefeuille relatief kostbaar is. Dit maakt het verlenen van diensten aan specifieke grote en kleine partijen minder rendabel en daarmee minder aantrekkelijk voor clearing members. Dit maakt het voor heel grote en heel kleine partijen in sommige gevallen moeilijk of kostbaar om een geschikte clearing member te vinden. Grote partijen hebben soms de mogelijkheid om zonder clearing member aansluiting te vinden bij een CCP. Kleine partijen hebben deze mogelijkheid niet. Daarom is het van belang dat verder wordt gekeken naar structurele oplossingen om de toegankelijkheid van clearing members en CCP's te vergroten.

2. Effect en evaluatie vereisten aan CCP's

Op basis van een stresstest uitgevoerd in 2015 (en gepubliceerd in 2016) beoordeelde ESMA de default management vereisten aan CCP's in de EU als robuust. De Commissie zag in haar evaluatie van EMIR ook geen aanleiding de kern van deze vereisten aan CCP's aan te passen. De kern van deze Europese vereisten is ook als voorwaarde gesteld voor de erkenning van enkele Amerikaanse CCP's om diensten te kunnen verrichten aan partijen op de Europese markt. In het bijzonder betreft dit het uitgangspunt van EMIR dat een CCP voldoende onderpand en bijdragen aan het *default fund* (faillissementsfonds) moet vragen van de clearing members om een faillissement van de grootste twee clearing members te kunnen opvangen. Deze standaard vraagt om een hoge mate van bescherming door de stelling van adequaat onderpand en bijdragen aan het faillissementsfonds.

Uit de ESMA stresstest blijkt dat in een extreem scenario waarbij de grootste twee Europese bancaire groepen gelijktijdig hun verplichtingen aan alle Europese CCP's niet zouden kunnen nakomen, er voldoende verliesabsorberende capaciteit aanwezig is. Indien dit scenario wordt gecombineerd met een simulatie van historische marktvolatiliteit (een extreem scenario) zou er over alle Europese CCP's een mogelijk kapitaaltekort van € 1,4 miljard kunnen resulteren, waarbij per CCP veelal meerdere clearing members tegelijkertijd in faillissement raken. Dit kapitaaltekort zou, afhankelijk van de afspraken tussen CCP en clearing members, middels een verzoek vanuit de CCP's om bijstorting van middelen op de resterende clearing members kunnen worden verhaald. Indien er onvoldoende middelen beschikbaar zijn, kan de CCP in faillissement terecht komen. In Europees verband wordt nu gewerkt aan een wetsvoorstel om de CCP voorafgaand aan faillissement of in faillissement ordelijk af te kunnen wikkelen (resolutie van CCP). Deze bevoegdheden zijn wenselijk om de nadelige effecten voor het verdere financiële systeem van een falende CCP te beperken. EMIR ziet namelijk op de vereisten aan een CCP als lopend bedrijf: *going concern*. De Commissie heeft in november 2016 ook een voorstel gedaan voor de afwikkeling en resolutie van CCP's als zij failliet (dreigen te) gaan. Een Europees herstel- en afwikkelraamwerk is een belangrijk complementair element in het regelgevende kader voor CCP's teneinde de financiële stabiliteit te borgen en belastingbetaler zo veel mogelijk te beschermen.

Niettegenstaande de stresstest van ESMA is het van belang de vinger aan de pols te houden om de adequaatheid van de vereisten voor CCP's (*going concern*) te monitoren, dit gezien de verwachte verdere toename in omvang en het belang van centrale clearing, alsmede de concentratie van de clearingmarkt bij specifieke CCP's. De verliesabsorptie bij CCP's bestaat in belangrijke mate uit afspraken met clearing members over de verliesverdeling. Op termijn kan worden bezien of verdere vereisten aan verliesabsorptie op het niveau van de CCP kunnen worden gesteld. Een reden hiervoor

kan zijn om een goede prikkelwerking te behouden tussen de CCP (door haar verliesabsorberend vermogen te vergroten) en van de bij haar aangesloten clearing members (die reeds veel onderpand hebben ingelegd en mogelijk contractueel vastgelegde garanties hebben afgegeven aan de CCP). Een verder aandachtspunt is onder andere het onderpandbeleid dat een CCP voert, met andere woorden: hoe scherp zeilt de CCP aan de wind bij het vragen van onderpand aan de clearing members. Een procyclisch onderpandbeleid kan van invloed zijn op de bredere stabiliteit van financiële markten. Indien een CCP, in goede tijden te weinig onderpand vraagt, terwijl het in slechte tijden veel onderpand vraagt versterkt dit de volatiliteit van markten. EMIR bevat hiervoor reeds enkele waarborgen, maar de transparantie over de methodologie van de CCP richting andere marktpartijen is veelal nog onvoldoende. De Europese Commissie stelt in haar EMIR-review ook voor om deze transparantie vast te leggen en de margemodellen te publiceren zodat clearing members beter op de hoogte zijn van het risicobeleid van een CCP.

3. *Effect en evaluatie rapportageverplichtingen en vereisten voor handelsregisters*

De rapportageverplichting voor derivatentransacties zorgt voor grotere transparantie van de derivatenmarkt en betere grip van toezichthouders en publieke autoriteiten op marktontwikkelingen doordat transactiedata beschikbaar moet zijn. De tweezijdige verplichting tot rapporteren leidt wel tot een aanzienlijke administratieve last en onvolkomenheden omdat de rapportageformulieren nog onvoldoende zijn gestandaardiseerd en daarmee verschillen tussen financiële instellingen ontstaan. De Europese Commissie stelt in haar evaluatie van EMIR voor om de rapportageverplichtingen te simplificeren en de rapportageverplichting te delegeren aan partijen die daarin meer gespecialiseerd zijn. Er zitten voordelen aan deze vereenvoudiging van de rapportageverplichting, maar er moet gewaakt worden voor een verlies aan data. Daarbij vindt Nederland eveneens van belang dat transactieregisters nadrukkelijk verantwoordelijk worden gemaakt voor het verbeteren van de datakwaliteit en rapportages. De verzwaring van sancties op dit vlak zou dan ook een wenselijke ontwikkeling kunnen zijn.

CONCLUSIE

Het regelgevende kader voor CCP's en de derivatenmarkt dat na de financiële crisis is ontwikkeld, heeft geresulteerd in robuuste standaarden voor CCP's en een vergroting van de transparantie van de derivatenmarkt. Het toegenomen belang van centrale clearing was een expliciet beleidsdoel en lijkt, zelfs voordat de centrale clearingverplichting volledig in werking is getreden, in belangrijke mate gerealiseerd. Gelet op het toegenomen systeembelang van centrale clearing moet wel de vinger aan de pols worden gehouden bij de adequaatheid van de vereisten en is het van belang dat voortgang wordt geboekt met een herstel- en afwikkelkader voor CCP's waaraan nu in Europees verband wordt gewerkt. De toegenomen transparantie van de clearingmarkt is mede te danken aan de rapportageverplichtingen. De datakwaliteit van de rapportages zal verder moeten worden verbeterd om deze bruikbaar te maken voor analyse. De voorgenomen aanpassingen op het gebied van rapportageverplichtingen en aanscherping van de sancties voor de handelsregisters op basis van de evaluatie van EMIR kunnen daaraan bijdragen.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- BIS, *Statistical release: OTC derivatives statistics at end-Juni 2016*, november 2016, te raadplegen op https://www.bis.org/publ/otc_hy1611.pdf
- ESMA, *Report: EU-wide CCP Stress test 2015*, 29 april 2016, 2016/658, te raadplegen op https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2016-658_ccp_stress_test_report_2015.pdf
- *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad op grond van artikel 85 lid 1 van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende OTC-derivaten, centrale tegenpartijen en transactieregisters*, 23 november 2016, COM(2016) 857

3.2.3 Toezicht op (alternatieve) beleggingsinstellingen

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Voor alternatieve beleggingsinstellingen gelden de regels die opgenomen zijn in de richtlijn inzake beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen (hierna: de richtlijn). De richtlijn biedt een regelgevend kader voor beheerders van beleggingsinstellingen, niet zijnde instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's) die tot inwerkingtreding van de richtlijn op 22 juli 2013 niet onder een Europees kader vielen. Deze richtlijn komt voort uit de wens van de G20 om beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen onder toezicht te plaatsen om te garanderen dat ze over een gepast risicobeheer beschikken. Een deel van deze beheerders viel in Nederland wel onder het nationale regime voor beleggingsinstellingen.

De richtlijn beoogt hoofdzakelijk maximumharmonisatie en stelt regels voor beheerders van beleggingsinstellingen die enkel rechten van deelneming aanbieden aan professionele beleggers. De richtlijn beoogt minimumharmonisatie voor beheerders die rechten van deelneming aanbieden aan niet-professionele beleggers. Dat betekent dat lidstaten naast de regels van de richtlijn voor deze groep beheerders aanvullende nationale regels mogen stellen. Nederland heeft er vanuit het oogpunt van beleggersbescherming voor gekozen van deze mogelijkheid gebruik te maken.

Beheerders van beleggingsinstellingen kunnen zowel grote invloed uitoefenen op de markten waarop zij beleggen, als op de ondernemingen waarin zij beleggen. Beleggingsinstellingen bieden via een collectief beleggers de mogelijkheid om gespreid te beleggen. Door deze functie hebben beheerders van beleggingsinstellingen doorgaans een positief effect op de markten waarop zij opereren en de economie als geheel. Echter, deze functie kan ook ongewenste neveneffecten hebben. Zo kunnen via beheerders van beleggingsinstellingen bepaalde risico's worden verspreid door het financiële stelsel en daarmee kunnen deze risico's worden versterkt. Gelet op het grensoverschrijdende optreden van beheerders van beleggingsinstellingen, is een Europese aanpak van belang. Een voordeel van de richtlijn is dat het de mogelijkheden om grensoverschrijdend deelnemingsrechten in fondsen aan te kunnen bieden vergroot, waardoor fondsen efficiënter kunnen worden (schaalvoordelen) en wat ervoor kan zorgen dat de allocatie van kapitaal wordt verbeterd. Twee andere doelen zijn het versterken van de beleggersbescherming en een betere beheersing van systeemrisico's te bewerkstelligen. Met deze doelen wordt beoogd de hiervoor bedoelde risico's voor de beleggers en markten in de EU te adresseren.

In aanvulling op het Europese regime voor beleggingsinstellingen zijn in 2013 de labels EuSEF (*European social entrepreneurship Funds*) en EuVeca (*European venture capital funds*) in werking getreden en in 2016 het label ELTIF (*European long-term investment funds*). In juni 2017 is er een politiek akkoord bereikt over een herziening van de EuVECA en EuSEF verordening om ervoor te zorgen dat deze fondsen een grotere vlucht zullen nemen. Fondsen met deze labels zijn relatief klein en vallen daarom niet onder het raamwerk van de richtlijn. Het voordeel voor het verkrijgen van bovengenoemde labels is dat dit kan leiden tot een stimulans voor de commerciële ontwikkelingen van deze fondsen en dat de fondsen een Europees paspoort verkrijgen, waardoor deze in de gehele EU kunnen worden aangeboden. Daarnaast worden hierdoor de administratieve lasten voor fondsen verlaagd. Deze fondsen zijn vormgegeven om investeringen in de reële economie verder te vergroten en kennen wel beleggingsrestricties. Een beleggingsfonds met het label EuSEF moet voornamelijk beleggen in ondernemingen die sociale doelstellingen nastreven. Voor het label EuVeca geldt de beperking dat voornamelijk belegd mag worden in het midden- en kleinbedrijf. Een ELTIF moet voornamelijk beleggen in langetermijnprojecten, zoals bijvoorbeeld infrastructuurprojecten. Op dit moment is het aantal beleggingsinstellingen met een dergelijk label echter nog beperkt.

RESULTATEN VAN HET BELEID

Om de doelstellingen te bereiken bevat de richtlijn op uiteenlopende onderwerpen regels. Deze regels zijn op 22 juli 2013 in Nederland in werking getreden. De regels zijn van toepassing op alle beheerders van een of meerdere alternatieve beleggingsinstellingen (abi's). Voorbeelden van abi's zijn *hedger*-, *private equity*-, vastgoed-, aandelen- en obligatiefondsen.

Door de komst van de richtlijn is er veel veranderd in Nederland op het gebied van beleggingsinstellingen. Zo was vóór de komst van de richtlijn het merendeel van de beheerders van abi's in Nederland – door gebruikmaking van vrijstellingen en uitzonderingen – ongereguleerd. Dit is veranderd met de komst van de richtlijn. Ook is het begrip 'beleggen' ruimer ingevuld, waardoor entiteiten die voorheen niet kwalificeerden als beheerder van een abi, nu wel als zodanig kwalificeren.

De introductie van de richtlijn heeft bijgedragen aan een geharmoniseerd Europees regulatorisch kader. Dit bevordert een *level playing field* binnen de EU, en vergemakkelijkt grensoverschrijdende activiteiten van Nederlandse beheerders en Nederlandse professionele beleggers. De door de richtlijn geïntroduceerde verplichte datarapportages dragen bij aan de mogelijkheden om op Europees en nationaal niveau, trends, ontwikkelingen en potentiële stabiliteitsrisico's op het gebied van vermogensbeheer te identificeren en te kwantificeren.

Hoofddregel is nu dat alle beheerders van abi's vergunningsplichtig zijn, tenzij gebruik kan worden gemaakt van een beperkt aantal uitzonderingen. Zo zijn instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening, supranationale, nationale centrale banken en nationale, regionale en lokale overheden van de lidstaten uitgezonderd. Ook bestaat er nog één vrijstelling waar beheerders met een beperkt vermogen gebruik van mogen maken. In dat geval valt de beheerder onder een registratieregime. Door deze vergunningplicht hebben de AFM en DNB meer zicht gekregen op de activiteiten van beheerders. Sinds de introductie van de richtlijn staat een significant bedrag aan *assets under management* (AuM) van professionele beleggers onder toezicht van de AFM, dat voorheen niet of slechts deels onder andere wet- en regelgeving was gereguleerd. Voor die tijd bestond geen toezicht op fondsen die louter aan professionele investeerders werden aangeboden.

In hoofdlijnen regelt de richtlijn dat beheerders van abi's een vergunning moeten hebben indien zij een abi willen beheren. Om een dergelijke vergunning te verkrijgen moet de beheerder voldoen aan de vergunningseisen, zoals eisen met betrekking tot de inrichting van de organisatie van de beheerder, geschiktheid en betrouwbaarheid van de beleidsbepalers binnen de beheerder en het aan te houden kapitaal. Naast deze vergunningseisen dient de beheerder doorlopend te voldoen aan een groot aantal bij de richtlijn geïntroduceerde eisen die bijvoorbeeld zien op de bedrijfsvoering van de beheerder, een passend beloningsbeleid, het omgaan met risicobeheer, belangenconflicten, liquiditeitsbeheer, vermogensscheiding, uitbesteding, waarderingen, informatievoorziening richting (potentiële) beleggers en toezichthouders, delegatie van werkzaamheden en het aanstellen van een onafhankelijke bewaarder. Deze maatregelen beogen bij te dragen aan de bescherming van beleggers en hun belegd vermogen.

Het is op dit moment niet duidelijk of de richtlijn het gewenste effect heeft bereikt. Om dit te beoordelen evalueert de Europese Commissie de werking van de regels. Deze evaluatie bestaat uit een *impact assessment* van de regels in de richtlijn en een openbare consultatie. De resultaten van de evaluatie kunnen aanleiding zijn om de richtlijn te herzien. De evaluatie is medio 2017 gestart.

Voorafgaand aan de evaluatie is de Commissie een consultatie gestart met betrekking tot barrières ten aanzien van het grensoverschrijdend aanbieden van deelnemingsrechten in investeringsfondsen. De Commissie constateert dat relatief veel fondsen grensoverschrijdend opereren, maar dat tegelijkertijd deelnemingsrechten in beleggingsfondsen maar in een beperkt aantal lidstaten worden aangeboden. De Commissie geeft aan dat uit de reacties op het groenboek kapitaalmarktunie en de *call for evidence* is gebleken dat sprake is van meerdere barrières voor het grensoverschrijdend aanbieden van investeringsfondsen. Voorbeelden van deze barrières zijn regelgevende beperkingen, kosten opgelegd door toezichthouders, administratieve vereisten, notificatieprocedures en belastingen. De Europese Commissie heeft aangekondigd voornemens te zijn om middels een verordening het grensoverschrijdend aanbieden van deelnemingsrechten in investeringsfondsen te verbeteren. Daarnaast hebben lidstaten zich in de expertgroep nationale barrières ten aanzien van het vrij verkeer van kapitaal gecommitteerd aan het vrijwillig nemen van stappen om barrières ten aanzien van het grensoverschrijdend aanbieden van beleggingsfondsen te verminderen.

CONCLUSIE

Aangezien de Europese Commissie de richtlijn nog niet heeft geëvalueerd, is het op dit moment nog niet duidelijk of de richtlijn de gewenste effecten heeft bereikt. Wel is duidelijk dat de richtlijn heeft bijgedragen aan de regulering van beheerders van abi's, waar deze eerst nagenoeg ongereguleerd waren. Een groot voordeel van de richtlijn is een Europees paspoort voor het aanbieden aan professionele beleggers. De richtlijn heeft er verder toe geleid dat de AFM en DNB meer mogelijkheden hebben om zicht te krijgen op de activiteiten van beheerders. Dit is van belang zodat de risico's die via beheerders van beleggingsinstellingen door het financieel stelsel verspreid kunnen worden, gemonitord kunnen worden.

Ondanks de verschillende maatregelen om grensoverschrijdend aanbieden van deelnemingsrechten te bevorderen kan worden geconstateerd dat er nog barrières resteren voor het grensoverschrijdend aanbieden van deelnemingsrechten in investeringsfondsen. Ten aanzien hiervan heeft de Commissie aangekondigd van plan te zijn met nieuwe wetgeving te komen en worden ook door de lidstaten stappen gezet om vrijwillig barrières te verminderen.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- Europese Commissie, *Consultation document: CMU action on cross border distribution of funds (UCITS, AIF, ELTIF, EuVeca and EuSEF) across the EU*, 2 juni 2016, te raadplegen via http://ec.europa.eu/finance/consultations/2016/cross-borders-investment-funds/index_en.htm

3.3 HERSTEL EN AFWIKKELING VAN BANKEN

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

De Europese bankensector was in de jaren voorafgaand aan de kredietcrisis sterk gegroeid: de balansomvang van de bankensector was in veel landen aanzienlijk groter dan het nationaal inkomen. In verschillende landen hadden banken daarbij ook grote risico's genomen. Banken hebben een nutsfunctie. Het goed functioneren van banken, althans van bepaalde functies die banken uitoefenen, is van belang voor de goede werking van de economie. Denk hierbij aan het sparen en lenen bij een bank. Ook het goed laten functioneren door banken van het betalingsverkeer, dat wil zeggen het geheel van het doen en ontvangen van betalingen, is een essentiële functie die een bank vervult. Dit maakt dat een faillissement van banken in sommige gevallen onaanvaardbare negatieve gevolgen heeft voor de economie en maatschappij. Sommige banken(groepen) kunnen daarbij zo groot zijn en zo verbonden met andere onderdelen van het financiële systeem dat hun falen de stabiliteit van het gehele financiële systeem bedreigt en daarmee ook de Nederlandse economie in gevaar brengt. De combinatie van een omvangrijke bank die te groot en voor het financiële systeem te belangrijk is om failliet te laten gaan, wordt ook wel *too big to fail* genoemd. De overheid kan niet anders dan in een dergelijk geval interveniëren. Dit is in de crisis op grote schaal gebeurd, doordat overheden publieke middelen, belastinggeld, hebben ingezet om banken overeind te houden.

Indien de overheid bij een crisis banken op grote schaal moet steunen, heeft dit grote gevolgen voor de overheidsfinanciën. Tijdens de crisis heeft dit risico zich duidelijk geopenbaard. Zo hebben problemen bij banken geleid tot snel oplopende overheidsschulden. Bovendien konden de middelen die zijn gebruikt om banken overeind te houden, niet elders worden ingezet. De financieringskosten van overheden leggen een bodem onder de financieringskosten in de economie en daarmee de financieringskosten van de lokale banken. Banken zijn daardoor kwetsbaar voor de kredietwaardigheid van de eigen overheid. Deze wisselwerking tussen banken en overheden leidde tot een neerwaartse spiraal en heeft de problemen in deze landen verdiept. Doordat ook banken uit andere lidstaten geld uitleenden aan bedrijven, overheden en banken uit deze landen, liepen ook zij risico's.

Om de negatieve wisselwerking tussen slecht presterende banken en nationale overheden te beperken, is in de jaren na de crisis beleid gemaakt dat is gericht op het herstel en de afwikkeling van banken, met daarbij als doel om het *too big to fail* probleem terug te dringen. Voorts geldt dat

het onwenselijk is dat de (financiële) gevolgen van falende banken terechtkomen bij overheden, en daarmee bij de belastingbetaler, terwijl aandeelhouders en andere verschaffers van risicodragend kapitaal (althans kapitaal dat risicodragend zou moeten zijn, gelet op het bijbehorend rendement) buiten schot blijven omdat de bank door de overheid wordt gered. Dit zou er immers toe leiden dat aandeelhouders wel het rendement van hun investering ontvangen in goede tijden, maar niet opdraaien voor eventuele verliezen in slechte tijden. Dit werkt risicovol gedrag in de hand, investeren in een bank wordt dan een 'loterij-zonder-nieten'.

Een belangrijke doelstelling van de beleidsmaatregelen ten aanzien van het herstel en de afwikkeling van banken is een beroep op publieke middelen zoveel als mogelijk uit te sluiten en verliezen toe te delen aan de aandeelhouders en de schuldeisers van een bank. Hiervoor is een pakket instrumenten in het leven geroepen met als doel om tijdig bij een bank in problemen te kunnen ingrijpen om de continuïteit van de kritieke financiële en economische functies van de bank te waarborgen en tegelijkertijd het effect van het falen van de bank op de openbare financiën, de economie en het financiële systeem tot een minimum te beperken.

Interventiewet, BRRD en SRM

In Nederland is op 13 juni 2012 de Wet bijzondere maatregelen financiële ondernemingen (ook wel Interventiewet) in werking getreden. De Interventiewet heeft de interventiebevoegdheden van zowel DNB als de minister van Financiën uitgebreid en dient om effectiever, geloofwaardiger en transparanter te interveniëren bij financiële ondernemingen wanneer dat noodzakelijk is voor de stabiliteit van het financiële stelsel. De bevoegdheden van DNB uit de Interventiewet zien op een tijdige en ordentelijke afwikkeling van individuele financiële ondernemingen die in problemen verkeren. DNB kon, voor het inwerkingtreden van de Interventiewet, ten aanzien van een bank of verzekeraar een plan opstellen tot overdracht aan een private derde partij van deposito-overeenkomsten (indien mogelijk met financiering met middelen van het depositogarantiestelsel), overige passiva of activa, of door de probleeminstelling uitgegeven aandelen. Deze derde partij kan in principe ook een overbruggingsinstelling zijn. Een combinatie van de bovengenoemde soorten overdracht was ook mogelijk. De bevoegdheden van DNB ten aanzien van falende banken op grond van de Interventiewet zijn inmiddels vervangen door de bevoegdheden op grond van de Europese richtlijn herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen BRRD (zie hieronder). Naast de BRRD is in 2014 ook de SRM verordening afgekondigd. Deze verordening bevat voornamelijk organisatorische bepalingen zoals het opzetten van de *Single Resolution Board* (SRB) als afwikkelingsautoriteit voor significante banken. DNB is de afwikkelingsautoriteit voor minder significante banken. Waar de SRM verordening voor de eurozone het proces regelt om te bepalen of een bank in resolutie wordt geplaatst, harmoniseert de BRRD de Europese aanpak van crisismangement en geeft het bevoegdheden aan autoriteiten. In deze bijdrage ligt de focus op de BRRD.

De minister van Financiën kan op grond van zijn bevoegdheden uit de Interventiewet ingrijpen bij een financiële onderneming met zetel in Nederland, indien hij van oordeel is dat de stabiliteit van het financiële stelsel ernstig en onmiddellijk in gevaar komt door de situatie waarin die onderneming zich bevindt. De minister van Financiën kan in dat geval besluiten tot het treffen van onmiddellijke voorzieningen ten aanzien van de betrokken financiële onderneming of tot onteigening. De minister heeft op 1 februari 2013 van deze bevoegdheid gebruikt gemaakt ten aanzien van SNS REAAL.

Waar de Interventiewet een nationale regeling betreft om bevoegdheden te introduceren om in te grijpen bij falende banken, is er ook in breder, Europees verband een richtlijn tot stand gekomen: de Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD. De BRRD introduceert instrumenten om eventuele financiële problemen van banken snel en effectief te adresseren en om, indien nodig, de afwikkeling van banken ordelijk te laten verlopen. De richtlijn beslaat drie fasen: (1) de voorbereidingsfase, (2) de vroegtijdige interventiefase en (3) de afwikkelingsfase.

In de voorbereidingsfase gelden onder meer regels voor het opstellen van herstelplannen door banken en het opstellen van afwikkelingsplannen. In het herstelplan staan onder meer de maatregelen die de instellingen moeten nemen om hun financiële positie te herstellen na een aanmerkelijke verslechtering. Het afwikkelingsplan beschrijft de mogelijkheden voor de toepassing van in de richtlijn bedoelde afwikkelingsinstrumenten en -bevoegdheden op de bank.

In de vroegtijdige interventie- en herstelfase bestaan bevoegdheden voor de toezichthouder om vroegtijdig in te grijpen bij de bank indien deze binnen afzienbare tijd niet langer aan de voorwaarden van haar vergunning zal kunnen voldoen en het bestuur van de bank niet of niet voldoende ingrijpt om die situatie ten goede te doen keren. Ten behoeve van de afwikkelingsfase is het instrumentarium opgenomen voor de ordentelijke afwikkeling van een bank indien deze zonder interventie failliet zou gaan.

Twee belangrijke instrumenten uit de BRRD om de eerder genoemde doelstellingen te realiseren zijn het afwikkelingsplan en het instrument van *bail-in*.

Allereerst moeten banken kunnen worden afgewikkeld zonder dat daardoor de financiële stabiliteit in gevaar wordt gebracht. Voor elke bank wordt daarom een afwikkelingsplan opgesteld. Het afwikkelingsplan, dat een essentieel onderdeel is om te komen tot een doeltreffende afwikkeling, beschrijft de mogelijkheden voor de toepassing van afwikkelingsinstrumenten en -bevoegdheden op de instelling. Zo moet in het afwikkelingsplan een gedetailleerde beschrijving worden gegeven van de verschillende afwikkelingsstrategieën die binnen verschillende mogelijke scenario's kunnen worden toegepast. Ook moeten de betreffende termijnen worden opgenomen. Tevens zal het afwikkelingsplan moeten ingaan op de wijze waarop de kritieke functies en kernbedrijfsonderdelen bij het falen van de instelling gecontinueerd kunnen worden.

Een andere doelstelling van de nieuwe regelgeving was om de kosten van de afwikkeling van een falende bank voor de belastingbetaler zoveel mogelijk te beperken. Het instrument van *bail-in* bereikt deze doelstelling door ervoor te zorgen dat de aandeelhouders, houders van andere kernkapitaalinstrumenten en schuldeisers van de falende instelling passende verliezen lijden en een passend deel van de uit het afwikkelingsproces voortvloeiende kosten dragen, net zoals zij zouden doen bij faillissement van de instelling. *Bail-in* zorgt er daarnaast voor dat de redding van binnenuit wordt verricht door de kapitaalverschaffers van de bank zelf, zonder dat daarbij staatssteun (steun van buitenaf) komt kijken. Het instrument van *bail-in* zal daarnaast aandeelhouders, houders van andere kernkapitaalinstrumenten en schuldeisers van instellingen een sterkere stimulans geven om in normale omstandigheden de gezondheid van die instellingen nauwgezet te volgen.

De Implementatiewet herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen, die strekt tot implementatie van de BRRD, is in november 2015 in werking getreden. Hiermee beschikt DNB, samen met de Europese afwikkelingsautoriteit de *Single Resolution Board*, over de bevoegdheden om uitvoering te geven aan de BRRD.

In Europees verband wordt verder werk in gang gezet om te voorzien in een goede laag *bail-in*bare buffers. De nadruk ligt hierbij op het zo goed en effectief kunnen toepassen van het instrument van *bail-in*. Hierbij valt te denken aan de implementatie van de internationale TLAC-standaard alsook de kalibratie van de zogeheten MREL die voldoende hoog en van voldoende kwaliteit moet zijn. Ook wordt een heldere crediteurenhiërarchie nagestreefd. In dit kader kunnen banken in staat worden gesteld een nieuwe laag (niet-preferente senior) schuld uit te geven. Dit kan sommige banken helpen bij het opbouwen van voldoende *bail-in*bare buffers, wat de afwikkelbaarheid van banken vergemakkelijkt.

Wet Bankenbelasting

Op 1 oktober 2012 is de Bankenbelasting geïntroduceerd. De doelstellingen van deze belasting zijn:

- Het vragen van een bijdrage voor de impliciete garantie van de Staat aan de Nederlandse bancaire sector;
- Een bijdrage leveren aan de risicobeheersing bij banken;
- Het tegengaan van perverse prikkels in het beloningsbeleid.

De voornaamste doelstelling was het vragen van een bijdrage voor de impliciete garantie van de Staat aan de Nederlandse bancaire sector. Banken hebben, zo was de gedachte, een permanent (financierings)voordeel doordat zij geacht worden altijd door de Staat te worden gered, i.e. de Staat ervoor zorg zou dragen dat banken hun schulden altijd zouden kunnen aflossen. Dit is in de crisis ook gebleken. Daarmee is het kredietrisico voor leningverschaffers van banken lager en daardoor kunnen banken tegen lagere kosten geld lenen. Dit kwam onder meer tot uitdrukking in de

kredietbeoordeling die banken van de kredietbeoordelaars kregen, waarin de impliciete overheidsgarantie werd verwerkt. Het werd redelijk geacht om banken voor de impliciete garantie een bedrag in rekening te brengen.

Voorts gold dat een door middel van de vormgeving van de belasting banken gemotiveerd kunnen worden om hun risicobeheersing te verbeteren. De bankenbelasting zoals vormgegeven betreft namelijk een heffing over de ongedekte schulden. Het idee hierachter was dat stapeling van maatregelen aan de passiefzijde van de balans wordt voorkomen en eveneens de mogelijkheid biedt om een prikkel in te bouwen om door middel van de tariefstelling langlopende financiering ten opzichte van kortlopende financiering te stimuleren. Tevens wordt erop gewezen dat zonder de bankenbelasting een prikkel zou ontstaan, waardoor financiering van de activiteiten met de ongedekte schulden aantrekkelijker zou worden ten opzichte van financiering door middel van, in het bijzonder, daadwerkelijk door het depositogarantiestelsel gedekte deposito's of het door de bank aangehouden vermogen. De bankenbelasting neemt deze prikkel in ieder geval gedeeltelijk weg.

Ten slotte beoogde het kabinet met deze bankenbelasting, wederom door de tariefstelling van de belasting, perverse prikkels in het beloningsbeleid (bijv. onevenredige aandacht voor de korte termijn tegen te gaan, zodat de belasting een bijdrage kan leveren aan het verder herstellen van vertrouwen in de bancaire sector.

RESULTATEN VAN HET BELEID

Interventiewet

In 2013 heeft, naar aanleiding van de nationalisatie van SNS REAAL, een evaluatie plaatsgevonden van de bevoegdheden uit de Interventiewet. In die evaluatie is geconcludeerd dat de bevoegdheden uit de Interventiewet, gelet op het doel ervan, in het geval van SNS hebben gefunctioneerd. Zoals reeds genoemd was de minister op 1 februari 2013 overgegaan tot onteigening van alle aandelen en bepaalde vermogensbestanddelen van SNS REAAL en SNS Bank. De minister had van zijn bevoegdheden gebruikgemaakt omdat de situatie bij SNS REAAL een onmiddellijk dreigend gevaar vormde voor de stabiliteit van het Nederlandse financiële systeem. Met de nationalisatie van SNS REAAL was dit gevaar weg. Daarbij heeft de minister, in lijn met het uitgangspunt dat verliezen ten minste mede moeten worden gedragen door aandeelhouders en schuldeisers van de bank, aandeelhouders en houders van achtergestelde obligaties een schadeloosstelling geboden van € 0,-. Daarmee is in zekere zin sprake van een bail-in *avant la lettre*.⁵

De toepassing van deze bevoegdheden is op zijn juridische merites beoordeeld door de Raad van State en aan een onafhankelijke evaluatie onderworpen door de Evaluatiecommissie Nationalisatie SNS REAAL. De ervaring met het gebruik van deze bevoegdheden en de genoemde evaluaties hebben weliswaar aanleiding gegeven tot aanvulling van de bevoegdheden, maar in algemene zin is de conclusie dat de bevoegdheden van de minister een waardevolle en noodzakelijke aanvulling zijn op de gereedschapskist.

BRRD

Het risico dat de overheid genoodzaakt is op te treden als redder in nood, is met het verwezenlijken van meerdere beleidsmaatregelen kleiner dan vóór de crisis. Het instrumentarium om met falende banken om te gaan zonder dat daarbij belastinggeld moet worden ingezet, is aanmerkelijk uitgebreid. Voor Nederland geldt dat het instrumentarium van de BRRD gelukkig nog niet ingezet heeft hoeven worden. Niettemin zijn er aanwijzingen dat het bestaan van het instrumentarium al effecten resulteert.

Zo laten kredietbeoordelaars eventuele staatssteun (i.e. een redding van de bank door de overheid) steeds vaker buiten beschouwing bij de kredietbeoordeling, maar prijzen ook de hoge waarschijnlijkheid van bail-in in, met een verlaging van de ratings tot gevolg. Onderzoek spreekt ook van een zichtbare ontkoppeling van de risicopremies tussen banken en overheden door het uiteenlopen van de risicopremies. Ook hiervoor geldt aldus dat de relatie tussen de financiële positie van overheden en die van banken losser wordt, een teken dat financiële markten ook daadwerkelijk geloven dat overheden aanmerkelijk minder snel 'de portemonnee zullen trekken' om hun banken te

⁵ Waarbij wel dient te worden opgemerkt dat de omvang van de schadeloosstelling nog onderdeel is van een juridische procedure.

redden en dat in plaats daarvan de verliezen zullen moeten worden gedragen door kapitaalverschaffers en schuldeisers van de falende bank.

Tegelijkertijd is zichtbaar dat door de dreiging van een door de overheid afgedwongen bail-in er bij probleembanken ook meer dan vroeger gezocht wordt naar private oplossingen, zoals aandelenuitgiftes en vrijwillige omzetting van schuld in eigen vermogen. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op een tweetal casus uit Griekenland uit 2015, waar de banken Alpha en Eurobank al hun kapitaaltekorten privaat wisten te dichten door het uitgeven van nieuwe aandelen en het vrijwillig omzetten van kapitaalinstrumenten in nieuwe aandelen. Ook de Europese Commissie onderkende toen in haar formele besluit dat door deze private oplossingen geen nieuw overheidsgeld nodig was. Twee andere Griekse banken, Piraeus en National Bank of Greece, moesten wel na een balansdoorlichting en private bijdragen aanspraak maken op een preventieve herkapitalisatie.

Waar een volledig vrijwillige private oplossing van huidige of in de toekomst dreigende tekorten niet slaagt, wordt onder het nieuwe regime een bijdrage geëist van kapitaalverschaffers van de Bank. Dit volgt uit de BRRD alsmede uit de regels van de Europese Commissie ten aanzien van het verlenen van staatssteun aan banken. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op de, eveneens Griekse casus, bij Piraeus en National Bank of Greece. Beide banken waren onderworpen aan zogenoemde stress testen. Zij slaagden weliswaar voor het basisscenario maar kwamen kapitaal tekort onder het negatieve (adverse) scenario. Een volledig private oplossing bleek niet mogelijk en er is door de overheid geparticipeerd met een vorm van staatssteun (zogenoemde preventieve herkapitalisatie). Deze ging echter, conform de daarvoor geldende regels, wel gepaard met een bail-in van aandeelhouders en achtergestelde schuldeisers.

Wanneer in het geheel geen private oplossingen meer beschikbaar zijn, en de bank daadwerkelijk faalt of dreigt te falen (dus niet 'enkel' als uitkomst van een scenario analyse), vormt de BRRD het raamwerk om de bank af te wikkelen. Daarbij geldt evenzeer dat altijd aandeelhouders en (in ieder geval de achtergestelde) schuldeisers de verliezen dienen te absorberen. De eerste casus waarbij het resolutieraamwerk door de SRB is toegepast, is recent ook een feit. Begin juni 2017 is de Spaanse bank Banco Popular in afwikkeling gezet en overgedragen aan Santander. Met deze overdracht is geen geld van de Spaanse staat gemoeid geweest.

Wet Bankenbelasting

Op 19 januari 2016 is de evaluatie van de Wet bankenbelasting gepresenteerd. Daaruit wordt geconcludeerd dat de bankenbelasting een bijdrage heeft geleverd aan de beprijzing van de impliciete overheidsgarantie. Met de introductie en aanscherping van (inter)nationale wet- en regelgeving ter bevordering van de financiële stabiliteit, onder andere door de totstandbrenging van de Europese bankenunie, is de impliciete overheidsgarantie sinds de invoering van de bankenbelasting wel kleiner geworden. Uit de evaluatie komt ook naar voren dat de balansen van Nederlandse banken zichtbaar zijn verbeterd over de afgelopen jaren. Er kan niet worden becijferd of en in hoeverre dit een gevolg is van de bankenbelasting. Wel kan worden vastgesteld dat de ontwikkelingen in de bancaire sector in lijn liggen met de doelstellingen van de bankenbelasting. Omdat de afgelopen jaren wet- en regelgeving met betrekking tot het beloningsbeleid in de financiële sector is geïntroduceerd en aangescherpt, en banken al op weg zijn hun beloningsbeleid aan te passen, lijkt de invloed van de bankenbelasting op het beloningsbeleid bij banken beperkt.

CONCLUSIE

In reactie op de crisis zijn maatregelen genomen rondom het thema herstel en afwikkeling van banken met als belangrijkste doelstelling dat de afhankelijkheid tussen banken en overheden verminderd moest worden en dat voor de redding van banken niet langer de belastingbetaler aan de lat moet staan. Banken moeten (in de toekomst) beter zelfstandig afwikkelbaar kunnen zijn, zonder dat daarvoor direct naar de overheid wordt gekeken. Het pakket aan maatregelen heeft effect gesorteerd en er is sprake van een zichtbare verschuiving. In verschillende casus is duidelijk dat niet langer de belastingbetaler maar investeerders in banken de verliezen gaan dragen. Daarnaast werken de banken zelf in samenwerking met toezichthouders en resolutieautoriteiten aan hun eigen afwikkelbaarheid en dragen de banken zelf de kosten van financiering als zij in de problemen raken en gered moeten worden.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- Deutsche Bank Research (EU Monitor, Global financial markets), "Free market in death? Europe's new bail-in regime and its impact on bank funding", 29 april 2016, te raadplegen op https://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000400983/Free_market_in_death%3F_Europe%E2%80%99s_new_bail-in_regime_.pdf
- Ministerie van Financiën, *Evaluatie Interventiewet*, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 23 januari 2014, *Kamerstukken II* 2013-2014, 33532, nr. 32
- Ministerie van Financiën, *Evaluatie Bankenbelasting*, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 19 januari 2016, *Kamerstukken II* 2015-2016, 33545, nr. 44
- Rein Jan Hoekstra en Jean Frijns, *Het rapport van de Evaluatiecommissie Nationalisatie SNS REAAL*, 2014, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 23 januari 2014, *Kamerstukken II* 2013-2014, 33532, nr. 32

3.4 HERZIEN DEPOSITOGARANTIESTELSEL

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Het depositogarantiestelsel (DGS) garandeert tegoeden van depositohouders bij Nederlandse banken en bij banken die middels een bijkantoor actief zijn in Nederland en die aanvullend deelnemen aan het DGS. Tegoeden van depositohouders zijn gegarandeerd tot een bedrag van in beginsel € 100.000 per deposithouder per bank. Op deze wijze draagt het DGS bij aan het voorkomen van *bank runs* en daarmee aan de stabiliteit van het financiële stelsel. Daarnaast beschermt het DGS de spaarder. Het DGS, dat wordt uitgevoerd door DNB, heeft zich onder meer bewezen bij de faillissementen van het IJslandse Icesave (2008) en DSB Bank (2009).

RESULTATEN VAN HET BELEID

Sinds 2011, met de ervaringen van de financiële crisis in het achterhoofd, is het DGS op diverse manieren verstevigd. In Europees verband is in 2014 de herziene richtlijn depositogarantiestelsels (hierna: DGS-richtlijn) tot stand gekomen. De Nederlandse regering pleitte al sinds de financiële crisis voor meer coördinatie en harmonisatie op het gebied van depositogarantie. Geharmoniseerde depositogarantie is één van de drie pijlers onder de Bankenunie. Bij de totstandkoming van de Bankenunie bleek een Europees DGS een brug te ver. In plaats daarvan is de DGS-richtlijn herzien zodat de regels op veel vlakken maximaal zijn geharmoniseerd. De richtlijn voorziet daarnaast onder meer in verdergaande samenwerking met andere Europese depositogarantiestelsels. Dit is van belang vanwege de grensoverschrijdende activiteiten van banken.

De implementatie van de herziene DGS-richtlijn, die in november 2015 zijn beslag heeft gekregen, heeft meerdere veranderingen met zich gebracht voor het Nederlands DGS. Een van de meest ingrijpende is de overstap naar financiering vooraf (ex ante) van het DGS, door banken in 'vredetijd' premies te laten betalen aan een Depositogarantiefonds. Dit in tegenstelling tot het (volledig) achteraf (ex post) omslaan van de kosten van inwerkingstelling van het DGS over de banken. De Nederlandse regering heeft zich al vóór de totstandkoming van de DGS-richtlijn uitgesproken vóór ex ante financiering in de Kabinetsvisie op de toekomst van de financiële sector uit 2009 (Kamerstuk 32013, nr. 1). De Commissie De Wit heeft ex ante financiering eveneens aanbevolen. Ook het IMF heeft in het FSAP-onderzoek uit 2011 ante financiering benoemd als de belangrijkste en een noodzakelijke verbetering van het Nederlands DGS.

Waarom ex ante financiering? Anders dan bij ex post financiering heeft een faillierende bank bij ex ante financiering meebetaald aan het DGS. De Commissie De Wit benoemde in dat verband *moral hazard* als nadeel van het oude, ex post gefinancierde Nederlandse DGS, omdat banken zich onvoldoende geprikkeld voelen onnodige risico's te vermijden als zij de kosten daarvan niet dragen. Ex ante financiering vermindert dit probleem. Daarnaast versterkt het de solidariteit tussen de deelnemende banken. Moral hazard wordt tevens aangepakt doordat de premies die banken betalen, deels worden bepaald aan de hand van het risicoprofiel van een bank. In samenwerking met DNB en

met inachtneming van de richtsnoeren die EBA hiervoor heeft uitgevaardigd, is een risicomethodologie voor de DGS-premies ontworpen. Hierdoor worden risico's van bepaalde bedrijfsmodellen en activiteiten van banken beter beprijsd, zodat risicovolle banken (relatief) hogere premies betalen. Verder vergroot ex ante financiering de geloofwaardigheid van het DGS. Depositohouders weten namelijk dat er daadwerkelijk geld wordt gespaard. Tot slot helpt ex ante financiering bij het spreiden van de kosten van het DGS over de tijd, zodat het DGS minder procyclisch is.

De eerste stappen naar een ex ante gefinancierd DGS zijn gezet in augustus 2011, met een gezamenlijk *position paper* van DNB en het ministerie van Financiën, getiteld "Naar een ex ante gefinancierd depositogarantiestelsel". In 2012 is conceptwetgeving voor de omvorming naar een ex ante gefinancierd DGS aan de Tweede Kamer gezonden. De invoering ervan is echter tweemaal uitgesteld om mogelijke negatieve gevolgen voor kredietverlening door banken vanwege een cumulatie van maatregelen te beperken. Allereerst vanwege een verhoging van de bankenbelasting, vervolgens vanwege de eenmalige resolutieheffing die aan banken is opgelegd in verband met de redding van SNS Reaal. DNB heeft in 2014 het cumulatieve effect van deze en andere maatregelen op de bankensector onderzocht. Uit die analyse is gebleken dat banken voldoende mogelijkheden hebben om de kredietverlening te laten groeien. Na de voltooiing van de implementatie eind 2015 incasseerde het nieuwe Depositogarantiefonds in 2016 de eerste premies. Medio 2024 zal het Depositogarantiefonds een omvang hebben van 0,8% van de gegarandeerde deposito's van de deelnemende banken. Op dit moment garandeert het DGS ongeveer 475 miljard euro aan deposito's. Nederland heeft de Europese Commissie, vanwege de discussie over de cumulatie van lasten voor de bankensector, verzocht of gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid in de DGS-richtlijn van een kleinere fondsomvang dan 0,8% (maar niet minder dan 0,5%) van de gegarandeerde deposito's. Landen met – kort gezegd – een sterk geconcentreerde bankensector, zoals Nederland, kunnen hiervoor in aanmerking komen. De Europese Commissie heeft nog niet beslist op het verzoek.

Naast de invoering van ex ante financiering, is een andere belangrijke herziening van het DGS de verkorting van de termijn waarbinnen het DGS vergoedingen aan depositohouders verstrekt. Het is belangrijk dat depositohouders snel over hun geld kunnen beschikken als hun bank faillieert. Een te lange uitkeringstermijn kan betekenen dat klanten tegoeden uit voorzorg weghalen als een bank in de problemen dreigt te komen. Het DGS probeert dit nu juist te voorkomen. Daarom wordt de uitkeringstermijn stapsgewijs verkort van 20 werkdagen nu naar 7 werkdagen per 1 januari 2024. Voor het vertrouwen van het publiek in het DGS is het wel zaak dat deze termijn ook realistisch is. De verkorting van de uitkeringstermijn blijkt in de praktijk een flinke operationele klus voor DNB en de banken. Eerder, in 2011, werd de uitkeringstermijn verkort van drie maanden naar 20 werkdagen. Om in staat te zijn binnen die termijn uitkeringen aan depositohouders te verstrekken, moet DNB snel de aanspraken van depositohouders kunnen bepalen. Gebruik van het burgerservicenummer (BSN) is daarbij onontbeerlijk. Hiervoor was een deugdelijke wettelijke regeling noodzakelijk, waarin per 2013 is voorzien. Met de verdere verkorting van de uitkeringstermijn naar 7 werkdagen in het vooruitzicht wordt momenteel onderzocht of deze wettelijke regeling ook dan nog voldoet of dat deze moet worden aangepast.

Ook is de reikwijdte van de depositogarantie op enkele punten verruimd. Zo is de uitsluiting van onder andere grootzakelijke depositohouders vervallen (al blijven bepaalde financiële ondernemingen uitgesloten). Er is een tijdelijk hogere garantie gekomen voor deposito's (tegoeden) die direct verband houden met de aan- of verkoop van een woning. Zulke deposito's zijn gedurende drie maanden na creditering gegarandeerd tot een bedrag van € 500.000.

Verder is de positie van het DGS in faillissement verbeterd. Dit was eveneens een aanbeveling van het IMF in 2011 waaraan gevolg is gegeven. Gegarandeerde deposito's zijn bevoorrecht in de rangregeling (hiërarchie) van crediteuren in een bankfaillissement, zodat zij nog vóór de concurrente schuldeisers komen. Dit past bij het karakter van de garantieregeling, die erop is gestoeld dat depositohouders een categorie schuldeisers van een bank vormen die bijzondere bescherming verdient tegen een bankfaillissement. Bovendien komt preferentie in faillissement de houdbaarheid en betaalbaarheid van het DGS ten goede. Zodra aan houders van gegarandeerde deposito's uitkeringen uit hoofde van het DGS worden verstrekt, treedt het DGS namelijk in de plaats van deze depositohouders jegens de failliete bank. Nu deze vorderingen in faillissement bevoorrecht zijn, is de

kans groter geworden dat het DGS zich volledig kan verhalen op de boedel van de failliete bank, zodat uiteindelijk 'de vervuiler betaalt'.

Een andere wijziging is dat het DGS breder inzetbaar is gemaakt dan alleen voor het doen van (rechtstreekse) uitkeringen aan depositohouders. Dit was reeds aangekondigd in de Kabinetsvisie op de toekomst van de financiële sector uit 2009 (Kamerstuk 32013, nr. 1) en is daarnaast aanbevolen door het IMF in 2011. De eerste stappen zijn gezet in de Interventiewet (of de Wet bijzondere maatregelen financiële ondernemingen), die met terugwerkende kracht in werking trad vanaf 20 januari 2012. Een van de instrumenten in de Interventiewet betrof de overdrachtsregeling. Een overdrachtsplan uit hoofde van de overdrachtsregeling kan betrekking hebben op de overdracht van deposito-overeenkomsten van een in de problemen geraakte bank aan een andere bank, de overnemer. De gedachte hierachter is dat overdracht in sommige gevallen sneller, goedkoper en beter voor de publieke nutsfunctie van het DGS kan zijn dan inwerkingstelling van het DGS. Een dergelijke overdracht onder regie van DNB kan daarom worden gefinancierd door het DGS.

Met de Implementatiewet Europees kader voor herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen van november 2015 is de overdrachtsregeling als zodanig voor banken vervallen, maar daar is een Europees kader voor in de plaats gekomen. In plaats daarvan is geregeld dat het DGS een bijdrage kan leveren aan de afwikkeling van een bank. DNB bepaalt als zij een afwikkelingsinstrument toepast, zoals *bail-in*, of uit hoofde van het DGS een bedrag beschikbaar wordt gesteld. In het geval van *bail-in* houdt dit bijvoorbeeld in dat als *bail-in* van crediteuren plaatsvindt tot aan het niveau van gegarandeerde depositohouders, het DGS voor hen in de plaats treedt door het bedrag dat gegarandeerde depositohouders anders zouden bijdragen, bij te dragen. De depositoportefeuille van een bank in afwikkeling kan ook worden overgedragen in het kader van een activa-passiva overdracht, in welk geval het DGS een bijdrage levert, evenals onder de oude overdrachtsregeling. Het IMF constateert in het FSAP van 2017 evenwel dat er nog steeds beperkingen bestaan voor het DGS om afwikkeling van banken te financieren. Het IMF lijkt met name oog te hebben voor de onmogelijkheid een deposito-overdracht in faillissement (dus niet in afwikkeling) met DGS-middelen te financieren. Aan een wetsvoorstel om dit alsnog mogelijk te maken wordt echter momenteel gewerkt.

Ten slotte is gevolg gegeven aan de aanbeveling van de Commissie De Wit om door middel van betere communicatie en voorlichting de kennis van de consument over het DGS te vergroten. Dit is van belang om dat de effectiviteit van het DGS mede wordt bepaald door de kennis van spaarders hiervan en hun vertrouwen in het DGS. Sinds begin 2016 moeten banken hun klanten actief voorlichten over of tegoeden door het DGS gegarandeerd worden. Zo verstrekken banken sindsdien bij het aangaan van een deposito-overeenkomst een informatieblad over het DGS. Daarnaast heeft DNB haar website verbeterd zodat betere informatie eenvoudiger beschikbaar is voor consumenten.

CONCLUSIE

In de periode waarop deze beleidsdoorlichting ziet, is het DGS ingrijpend herzien. De beschreven herzieningen versterken de geloofwaardigheid van het DGS (ex ante financiering, verkorting uitkeringstermijn), de inzet van het DGS (financiering van andere maatregelen dan enkel uitkeren aan depositohouders als dat in het belang van depositohouders is), de financierbaarheid van het DGS zelf (ex ante financiering en een betere crediteurpositie in faillissement), alsmede de kennis van het DGS bij spaarders (actieve informatieplicht van banken). Deze herzieningen dragen bij aan een DGS dat nog beter is toegerust op het bereiken van haar beide doelstellingen: enerzijds het voorkomen van bank runs in het belang van financiële stabiliteit en anderzijds de bescherming van spaarders.

Het werk is echter nog niet af. Zo wordt nog gewerkt aan een brede inzet van het DGS conform de aanbevelingen van het IMF en wordt onderzocht of alle seinen op groen staan voor de verkorting van de uitkeringstermijn naar 7 werkdagen.

Aan de aanbeveling van de Commissie De Wit de dekking van het depositogarantiestelsel te verlagen naar circa €50.000 is, zoals de kabinetsreactie op deze aanbeveling reeds aankondigde (Kamerstuk 31980, nr. 77), geen gevolg gegeven. De Commissie De Wit vond de verhoging naar €100.000 tijdens de financiële crisis een verstandige maatregel, maar achtte het bedrag onder

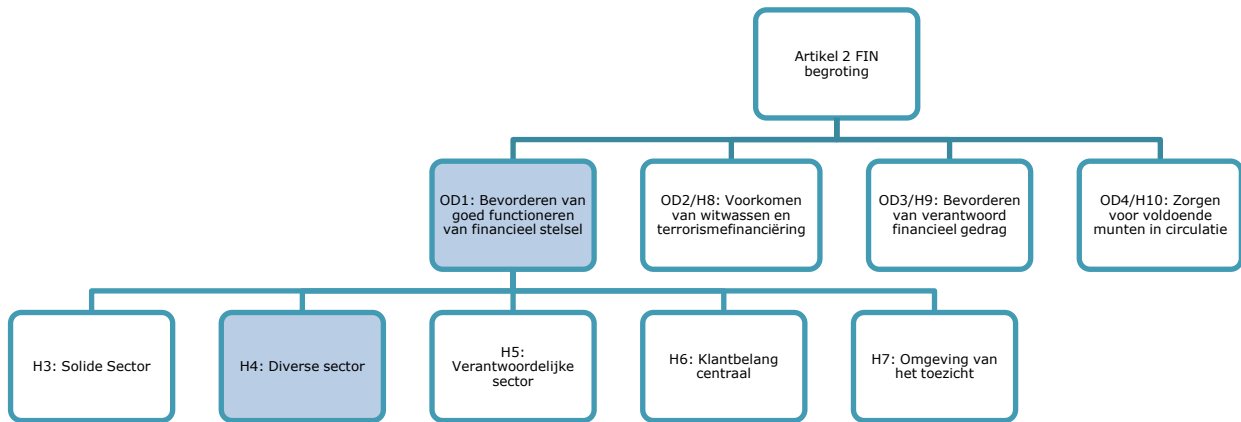
normale omstandigheden toch te hoog. In gewone omstandigheden valt de afweging tussen moreel risico en het bieden van vertrouwen aan spaarders volgens de Commissie De Wit anders uit. Het moreel risico bestaat erin dat depositohouders bij een hoge dekking minder geprikkeld worden om kritisch naar de soliditeit van een bank te kijken, omdat hun (volledige) spaargeld toch wordt gegarandeerd door het DGS. Het kabinet onderschreef deze analyse, maar merkte tegelijkertijd op dat de financiële crisis heeft aangetoond dat voor Nederland een geharmoniseerde dekking belangrijker is dan de exacte hoogte ervan. Destijds zag het kabinet geen kans van slagen om in Europa in te zetten op een verlaging van de dekking. Op dit moment zijn er geen plannen voor herziening van de DGS-richtlijn of de dekking. Niettemin blijft de afweging tussen moreel risico en het bieden van vertrouwen aan spaarders, en daarmee de hoogte van de dekking, een punt van aandacht bij toekomstige ontwikkelingen rondom het DGS.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- Brief van de minister van Financiën van 18 december 2014 over het cumulatieve effect van maatregelen op de bankensector, *Kamerstukken II 2014-2015*, 32013, nr. 92
- DNB en het ministerie van Financiën, *Naar een ex ante gefinancierd depositogarantiestelsel*, augustus 2011, te raadplegen op https://www.dnb.nl/binaries/Naar%20een%20ex%20ante%20gefinancierd%20depositogarantiestelsel_tcm46-256209.pdf
- DNB, *Kredietverlening en bancaire kapitaal*, Occasional Study, Vol. 12, nr. 3, 23 april 2014, te raadplegen op https://www.dnb.nl/binaries/DNBos3_tcm46-306789.pdf
- IMF, *Kingdom of the Netherlands-Netherlands: Financial System Stability Assessment*, Country Report No. 17/79, april 2017, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de minister van Financiën van 5 april 2017, *Kamerstukken II 2016-2017*, 26234, nr. 197

4 Diverse sector

In hoofdstuk 2 is aan de orde geweest dat het gevoerde beleid onder de eerste operationele doelstelling van artikel 2, "het bevorderen van het goed functioneren van het financieel stelsel", in vijf beleidspijlers uiteenvalt. De tweede beleidspijler is het streven naar een diverse sector.



In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre de instrumenten die onder deze pijler zijn ingezet, doeltreffend en doelmatig zijn geweest. Per maatregel wordt eerst aangegeven wat deze inhoudt en welk doel hiermee is beoogd. Vervolgens worden de resultaten van het beleid behandeld en wordt een samenvattende conclusie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid getrokken. De behandeling van de afzonderlijke instrumenten wordt afgesloten met een overzicht van de bronnen die ten behoeve van het onderdeel over de resultaten van het beleid zijn geraadpleegd.

De volgende maatregelen komen langs: het wegnemen van toetredingsbarrières voor nieuwe spelers (par. 4.1) en het scheppen van ruimte voor niet-bancaire financieringsvormen (par. 4.2). Onder die tweede noemer wordt achtereenvolgens ingegaan op de kapitaalmarktunie, kredietunies en crowdfunding.

RPE-vragen 5 en 8 t/m 14:

5. Wat is de aard en de samenhang van de ingezette instrumenten?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke wijze is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Incl. uitleg over de mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen?

4.1 WEGNEMEN TOETREDINGBARRIÈRES

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

De Nederlandse financiële sector, de bancaire in het bijzonder, heeft een sterk geconcentreerd karakter. De grootbanken ABN AMRO, ING, Rabobank en Volksbank (voorheen SNS Bank) domineren het bankenlandschap. Zij hebben tezamen bijna 80% van de totale Nederlandse bancaire activa in handen. Dit maakt dat de bankensector in Nederland sterker geconcentreerd is dan in veel andere Europese landen.

Als gevolg van de financiële crisis is de regelgeving voor de financiële sector, met name voor banken, in de periode 2007–2011 flink aangescherpt. Hierdoor zijn banken stabiel en solider geworden. De keerzijde van de medaille is dat de regeldruk in de bankensector is toegenomen en toetreding door kleine, nieuwe spelers wordt bemoeilijkt.

In de situatie van een sterk geconcentreerde bankensector is (potentiële) toetreding van nieuwe spelers van groot belang voor een gezonde marktwerking. Door concurrentie van nieuwe

(innovatieve) partijen worden gevestigde partijen geprikkeld te innoveren, competitiever te opereren en datgene aan te bieden waar hun klanten behoefte aan hebben. Concurrentie draagt zodoende bij aan welvaart.

In de periode 2011-2016 heeft de regering daarom laten onderzoeken of en zo ja, welke regels toetredingsbarrières opleveren voor kleine of zich specialiserende instellingen en instellingen met alternatieve financieringsvormen. Het betreft onder meer onderzoeken van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en het Adviescollege Toetsing Regeldruk (Actal). De aanbevelingen uit deze onderzoeken hebben geleid tot de inzet van verschillende instrumenten om toetredingsbarrières te verminderen. Deze instrumenten worden onderverdeeld in drie domeinen:

- Proportionaliteit van Europese regelgeving
- Aanpassen vergunningverlening en toezicht
- Faciliteren alternatieve financieringsvormen: kredietunies en crowdfunding

1. *Proportionaliteit van Europese regelgeving*

De meeste wet- en regelgeving voor de financiële sector – met name voor banken – heeft een Europese oorsprong. Om toetredingsbarrières weg te nemen heeft de minister van Financiën op Europees niveau gepleit voor proportionaliteit van nieuwe en (te herziene) bestaande regelgeving voor kleine, innovatieve partijen. Dat moet helpen om het probleem van *too small to comply* op te lossen. Een concreet voorbeeld van deze inzet is de Nederlandse reactie op de Europese consultatie van mogelijkheden voor het simplificeren van de eisen voor banken in Kapitaalseisenraamwerk CRD-IV/CRR en de Nederlandse reactie op een Europese *call for evidence* om inzicht te krijgen in de cumulatieve impact en interactie van de huidige Europese wet- en regelgeving.

2. *Aanpassen vergunningverlening en toezicht*

Bij het opstellen van de huidige wet- en regelgeving zijn niet alle huidige (en eventuele toekomstige) technologische innovaties voorzien, waardoor deze niet altijd aansluit. Dit kan het voor zogenaamde FinTech-ondernemingen met technologisch innovatieve diensten onnodig lastig maken om aan de eisen voor en doorlopende verplichtingen van een vergunning te voldoen. Om mogelijke toetredingsbelemmeringen die hieruit voortvloeien weg te nemen, zijn toezichthouders AFM en DNB gaan praten met marktpartijen. Uit deze gesprekken en uit eerder genoemde onderzoeken bleek de behoefte aan meer inzicht in de vergunningsmogelijkheden en in het vergunningproces en meer snelheid en persoonlijk contact tijdens of voorafgaand aan het vergunningstraject. Kleine en/of innovatieve partijen willen maatwerk.

De AFM en DNB hebben om bovengenoemde reden onder meer het proces van vergunningverlening efficiënter ingericht en daarin ruimte gemaakt voor meer (direct) contact met aanvragers. Zo is de informatie op de website van DNB direct toegesneden op de aanvraag die voor een vergunning moet worden ingediend. Er is een digitaal portaal geopend voor het indienen van deze aanvragen en er is afzonderlijke informatie over het verloop van het proces en de mogelijkheid om in de voorfase reeds met DNB in contact te treden. De toezichthouders hebben daarnaast sinds 9 juli 2016 een gezamenlijke (informatie)portal (InnovationHub) gelanceerd, waar marktpartijen terecht kunnen met vragen over regelgeving en beleid over innovaties in de financiële sector. Tot slot hebben de AFM en DNB in 2016 het programma Maatwerk voor Innovatie uitgewerkt.

Een andere toetredingsbarrière die door aspirant-toetreders werd ervaren, is de onzekerheid over de duur van het vergunningstraject. In de wet stond een termijn van 13 weken, terwijl de tijd die tussen aanvraag en vergunningverlening of -afwijzing zat feitelijk veel langer was. Ondertussen hadden aanvragers vaak geen idee hadden hoe lang het traject zou duren. Omdat het vergunningstraject per 3 november 2014 is verlengd met de besluitvorming door de Europese Centrale van (ECB) is ervoor gekozen om de wettelijke termijn voor het nemen van een besluit op de aanvraag voor een bankvergunning te wijzigen van 13 in 26 weken. Deze wetwijziging is in werking getreden in 2013, waarmee de wettelijke termijn in overeenstemming is gebracht met de daadwerkelijke duur van het vergunningstraject. Dit biedt aanvragers duidelijkheid. Bovendien is de kans op het opschorten van de beslistermijn – mede door de hiervoor genoemde procesverbetering – verkleind en het vergunningstraject sneller.

Een andere drempel waar aspirant-toetreders mogelijk tegenaan lopen is het *one size fits all* vergunningenstelsel dat DNB voor banken hanteerde. Het was gebruikelijk dat DNB zogenaamde *universele* bankvergunningen (dus voor alle mogelijke bankactiviteiten) verstrekke; alleen voor de activiteiten als beleggingsonderneming zou nog een afzonderlijke aanvraag moeten worden ingediend. Voor ondernemingen met een universeel bankmodel is dit model logisch. Nieuwe partijen bieden evenwel vaak een beperkt, gespecialiseerd, dienstenpakket aan. Om hen te faciliteren kan DNB een (deel)vergunning verstrekken waarbij overigens wel altijd sprake moet zijn van de twee bancaire kernactiviteiten (het aantrekken van opvorderbare gelden en het uitzetten van kredieten). De AFM past overigens al consequent een vergelijkbaar model toe in het kader ten aanzien van de activiteiten (zoals beleggingsdienstverlening) waar zij de verantwoordelijke toezichthouder is. Ook de *opt-in* vergunning (een vrijwillige bankvergunning) of de vergunning met voorschriften zal voor sommige initiatieven een betere pasvorm bieden.

3. Faciliteren alternatieve financieringsvormen: kredietunies en crowdfunding

We zijn gewend dat krediet wordt verstrekt door banken. Het kan ook anders. Namelijk door zogenaamde kredietunies en door middel van crowdfunding. Deze ondernemingen bieden alternatieve wijzen van financiering en hebben in de regel een minder complex bedrijfsmodel dan een bank. Voor kredietunies is met de Wet toezicht kredietunies (Wtk) per 1 januari 2016 een vereenvoudigd prudentieel toezichtkader ontwikkeld. Voor crowdfundingplatformen is, in samenspraak met toezichthouders en vertegenwoordigers van de sector, per 1 januari 2016 een aantal knelpunten weggenomen door een vrijstelling van het provisieverbod en een vrijstelling op het verbod op het aantrekken van opvorderbare gelden van het publiek (art. 3:5 Wft) in te voeren. Zie de onderdelen over kredietunies en crowdfunding elders in deze beleidsdoorlichting voor meer informatie.

RESULTATEN VAN HET BELEID

Proportionaliteit in Europese regelgeving

De minister van Financiën heeft gevraagd om proportionaliteit van regelgeving bij de herziening van het Europese kapitaaleisenraamwerk CRR/CRD-IV. Op 23 november 2016 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd waarbij instellingen met relatief simpele activiteiten aan minder complexe eisen hoeven te voldoen (COM(2016) 850). Een dergelijke benadering voorkomt dat kleine banken kostbare IT-systemen moeten inrichten voor beperkte activiteiten. Ook op het gebied van rapportage- en disclosure-vereisten wordt een proportionele benadering voor kleine banken geïntroduceerd. Grote, significante instellingen moeten blijvend aan meer disclosure-vereisten voldoen met een hogere frequentie.

Aanpassingen vergunningverlening en toezicht

In het eerste jaar van de InnovationHub (juni 2016 tot juni 2017) hebben de AFM en DNB ondersteuning verleend bij 216 vragen over regulering. Dit aantal laat zien dat er in een behoefte wordt voorzien van een centraal aanspreekpunt en vraagbaak voor zowel toetreders als gevestigde partijen. Een groot deel van deze vragen heeft betrekking op nieuwe vormen van betaaldienstverlening, vooral in het licht van de herziene Europese betaaldienstenrichtlijn (PSD2). Daarnaast worden relatief veel vragen gesteld over de toepassing van de zogenaamde distributed ledger technologie (DLT, waarvan blockchain een verschijningsvorm is) en over financiële diensten door middel van online (markt)platformen. De vragen van partijen betreffen overigens vooral de interpretatie van (de toepassing) van wet- en regelgeving en niet zozeer knelpunten door wet- en regelgeving zelf.

Om innovatie in de financiële sector verder te accommoderen bieden de toezichthouders sinds 1 januari 2017 Maatwerk voor Innovatie aan. De AFM en DNB willen maatwerk bieden om te zorgen dat marktpartijen hun innovatieve financiële producten, diensten of bedrijfsmodellen zonder onnodige belemmeringen in de markt kunnen zetten. Kern van Maatwerk voor Innovatie is dat de toezichthouder bij de beoordeling van innovatieve concepten nadrukkelijk kijkt naar het achterliggende doel van beleid, wet- of regelgeving. Als hieraan wordt voldaan zal de toezichthouder de wettelijke ruimte benutten die zij heeft om maatwerk te bieden. Voorbeelden van maatwerk in het toezicht zijn een alternatieve interpretatie binnen de wettelijke kaders van een open norm of een formele ontheffing van een bepaalde wettelijke eis. Maatwerk voor Innovatie is beschikbaar

voor alle financiële ondernemingen, dus zowel voor bestaande en vergunninghoudende partijen als voor nieuwkomers.

CONCLUSIE

De genomen beleidsmaatregelen zien op toetreding tot de Nederlandse financiële sector van nieuwe, innovatieve ondernemingen. Door beter in te spelen op de karakteristieken van deze nieuwe spelers en maatwerk te leveren, kunnen deze nieuwe spelers een rol spelen in de Nederlandse financiële sector. Dit bevordert de diversiteit van de sector en vergroot de concurrentie, wat uiteindelijk in het belang is van de burger en de maatschappij.

Het afgelopen jaar is een innovatieve FinTech onderneming toegetreden tot het bancaire landschap. Daarnaast zet de groei van crowdfunding als alternatief voor bancaire financiering door (toename van € 42 miljoen in 2016) en is met name bij hypothecaire financiering het aandeel van niet-banken flink toegenomen. Het gezamenlijk marktaandeel van grootbanken bij hypotheekfinanciering is door de opkomst van (deels nieuwe, deels buitenlandse) verzekeraars en pensioenfondsen op de hypotheekmarkt van ongeveer 70% tot iets meer dan 50% gedaald sinds de financiële crisis.⁶ Het gezamenlijke marktaandeel van de vier grootste banken ten opzichte van alle banken is sinds de start van de crisis min of meer constant gebleven. Buitenlandse banken spelen nog steeds een beperkte rol in de Nederlandse bancaire sector.

Tot slot wordt hier geconcludeerd dat de toetreding van kredietunies achter blijft bij de verwachting. Sinds de inwerkingtreding van het nieuwe vereenvoudigde toezichtkader zijn geen kredietunies toegetreden.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- AFM en DNB, *InnovationHub Update June 2016 – June 2017*, te raadplegen op <https://www.afm.nl/~/profmedia/files/onderwerpen/innovation-hub/publicaties/innovationhub-infographic050717.ashx>
- AFM en DNB, *Meer ruimte voor innovatie in de financiële sector. Vervolgstappen markttoegang, vergunning en toezicht*, december 2016, te raadplegen via <https://www.afm.nl/nl-nieuws/2016/dec/maatwerk-innovatie> en <https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-beleggingsondernemingen/nieuwsbrief-beleggingsondernemingen-juni-2016/dnb343092.jsp>
- DNB, *Technologische innovatie en de Nederlandse financiële sector. Kansen en risico's voor gevestigde instellingen, nieuwkomers en het toezicht*, januari 2016, te raadplegen op https://www.dnb.nl/binaries/DNB%20Onderzoeksrapport%20Technologische%20innovatie%20en%20de%20Nederlandse%20financiele%20sector,%20januari%202016_tcm46-342352.pdf?2016062000

4.2 RUIMTE SCHEPPEN VOOR NIET-BANCAIRE FINANCIERINGSVORMEN

4.2.1 Kapitaalmarktunie

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

De Europese Commissie streeft met het opbouwen van een kapitaalmarktunie een aantal doelen na. Het primaire doel is te komen tot een verdere verdieping en verbreding van financieringsmogelijkheden in de EU, hetgeen kan bijdragen aan versterking van de economische groei. Ook zorgen sterkere en beter geïntegreerde kapitaalmarkten voor een betere allocatie van financiering, kunnen risico's beter gediversifieerd worden en kan toenemende concurrentie leiden tot lagere kosten. Daarnaast kunnen sterkere kapitaalmarkten het financiële systeem stabiel maken, mede door diversificatie van financieringsmogelijkheden, wat bedrijven minder afhankelijk maakt

⁶ IG&H Consulting en Interim, *Hypotheekupdate | Q1-2017*, te raadplegen op https://www.igh.nl/wp-content/uploads/2017/05/IGH-Hypotheekupdate_Q1-2017_Hoogste-hypotheekomzet-sinds-10-jaar-1.pdf en *NRC Handelsblad*, "Tijd van te dure hypotheek is voorbij", 14 juli 2017, te raadplegen op <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/07/14/onderzoek-tijd-van-te-dure-hypotheek-is-voorbij-12040926-a156644>.

van bancaire financiering dan op dit moment het geval is. Bovendien geldt dat een kapitaalmarktunie, met name binnen de Eurozone, ervoor kan zorgen dat asymmetrische economische schokken beter geabsorbeerd kunnen worden. Uiteindelijk zal de verdere opbouw van een kapitaalmarktunie moeten zorgen voor versterking van de economische groei en de werkgelegenheid in de EU.

Het kabinet heeft de volgende prioriteiten geformuleerd in haar reactie op het groenboek kapitaalmarktunie, te weten: (i) toegang van *retail*- en institutionele beleggers tot de kapitaalmarkt; (ii) herziening van de prospectusrichtlijn; (iii) het uitwerken van een nieuw prudentieel regime voor simpele en transparante securitisaties; (iv) het aanmoedigen van alternatieve financieringsvormen, zoals kredietunies en crowdfunding; (v) consistente toepassing van Europese wetgeving, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor ESA's; en (vi) herstel- en afwikkelplannen voor centrale tegenpartijen (CCP's).

Voor de publicaties over de kapitaalmarktunie zijn meerdere reacties opgesteld, waarin nader wordt ingegaan op de appreciatie van de voorstellen en de voortgang van de agenda in samenhang met de doelstellingen van het kabinet. Hierbij is de nadruk gelegd dat het wegnemen van barrières en het stimuleren van markten voorrang heeft boven het bouwen van instituties en formuleren van aanvullende wet- en regelgeving.

RESULTATEN VAN HET BELEID

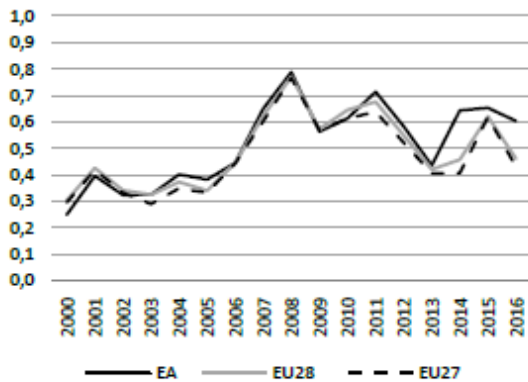
Het streven om te komen tot een verdere integratie van de Europese kapitaalmarkten is door de Europese Commissie begin 2015 middels het groenboek kapitaalmarktunie gelanceerd. Het groenboek kapitaalmarktunie is eind 2015 opgevolgd middels het actieplan kapitaalmarktunie. In het actieplan heeft de Commissie zes prioritaire thema's benoemd waarbinnen acties worden voorgesteld. Deze thema's zien op: i) het financieren van innovatie, start-ups en het midden- en kleinbedrijf (mkb), ii) het verbeteren van toegang tot kapitaalmarktfinanciering, iii) het bevorderen van langetermijninvesteringen in duurzame en infrastructurele projecten, iv) het stimuleren van retail- en institutionele investeringen, v) vergroting van financieringscapaciteit van banken, en vi) het faciliteren van grensoverschrijdende investeringen.

Begin 2017 is een consultatie over de stand van zaken van de kapitaalmarktunieagenda gelanceerd, waarna in juni 2017 de *mid-term review* is gelanceerd. In de mid-term review geeft de Commissie aan dat zij op 20 van de 33 in het actieplan genoemde acties resultaat heeft geboekt. Meest in het oog springend zijn politieke akkoorden over de voorstellen over simpele, transparante en gestandaardiseerde securitisaties (STS) en de herziening van de verordeningen voor Europese durfkapitaal- en socialeondernemerschapsfondsen (EuVECA en EuSEF), en het aannemen van de prospectusverordening. Voorts wordt momenteel over een richtlijn over faillissementswetgeving onderhandeld. Ook zijn er aanpassingen aan gedelegeerde handelingen voor het prudentieel kader voor banken en verzekeraars gemaakt om langetermijninvesteringen te vergemakkelijken. De Europese Commissie heeft recent het actieplan financiële diensten voor consumenten gepubliceerd. Bovendien hebben er consultaties plaatsgevonden over uiteenlopende onderwerpen, zoals het macroprudentieel beleidsraamwerk en het Pan-Europees Persoonlijke Pensioenproduct (PEPP). Voorts worden in de mid-term review een aantal acties toegevoegd aan de agenda van de kapitaalmarktunie, met name als gevolg van nieuwe uitdagingen in het bijzonder het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie.

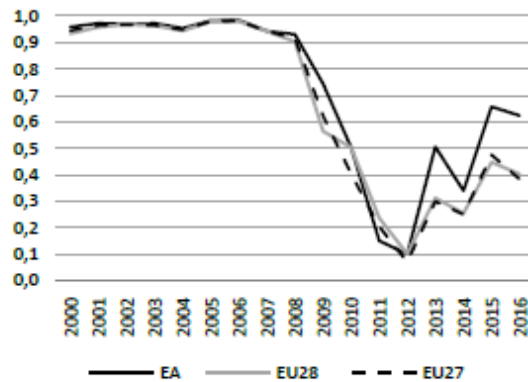
Het is nog te vroeg om te kunnen concluderen of de genomen acties bijdragen aan de doelstellingen om de kapitaalmarkten beter te benutten en verder te integreren. Immers, ook al zijn er reeds wetgevende voorstellen vastgesteld, deze moeten nog in werking treden. Daadwerkelijke effecten zullen naar verwachting dan ook pas na afloop van de agenda van de kapitaalmarktunie (2019) kunnen worden gemeten. Vooralsnog is het beeld dat de integratie van de kapitaalmarkten weliswaar is verbeterd sinds het uitbreken van de crisis, maar dat deze nog verre van optimaal is. Zo is de integratie van aandelen- en obligatiemarkten afgenomen na 2008, zoals te zien is in onderstaande grafieken. Indicatoren bij het meten van integratie zijn geografische diversificatie en diversificatie in portfolio's.

Figure 1.6 Price-based integration in Europe³

Equity markets



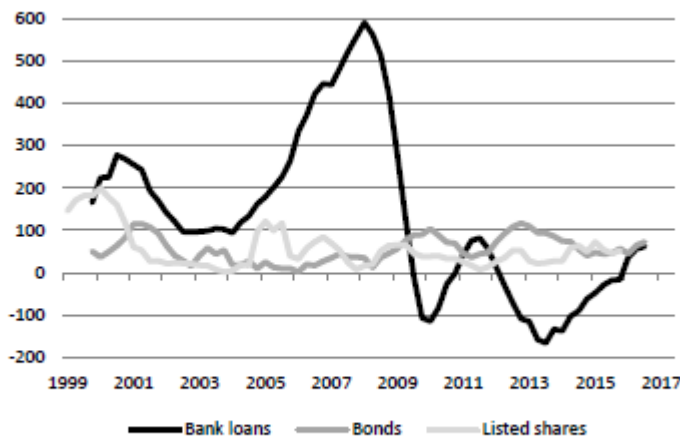
Bond markets



Source: European Commission (JRC) calculations.

Ook kan worden opgemerkt dat er nog volop ruimte is om de bronnen van financiering van de reële economie te verbeteren. Zo is in onderstaande figuur te zien dat het totaalbedrag dat bedrijven middels aandelen en obligaties financieren (kapitaalmarktfinanciering) relatief stabiel is, terwijl de doelstelling van de kapitaalmarktunie is om deze stromen in verhouding tot bancaire financiering te vergroten, zodat de reële economie minder afhankelijk is van bancaire financiering.

Figure 1.10. Financial flows to non-financial corporations (EUR billion, net amounts)



Source: ECB and European Commission calculations.

CONCLUSIE

Met de herziening van de verordening EuVECA en EuSEF, de herziening van de prospectusrichtlijn en het nieuwe raamwerk ten aanzien van securitisaties zijn er duidelijke stappen gezet ten aanzien van de belangrijkste wetgevende voorstellen op de agenda van de totstandkoming van een kapitaalmarktunie. Ook zijn er stappen gezet op het gebied van de middellangetermijnacties. Hiermee ligt de uitvoering van de agenda van de totstandkoming van een kapitaalmarktunie in 2019 in het algemeen op koers.

De voortgang van de totstandkoming van een kapitaalmarktunie is in juni 2017 getoetst bij het uitkomen van de mid-term review kapitaalmarktunie van de Europese Commissie. Het is nog te vroeg om te kunnen concluderen of de genomen acties daadwerkelijk bijdragen aan de doelstellingen van de kapitaalmarktunie om de kapitaalmarkten beter te benutten en verder te integreren.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de tussentijdse evaluatie van het actieplan kapitaalmarktunie*, 8 juni 2017, COM(2017) 292

4.2.2 Kredietunies

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Kredietunies zijn coöperatieve instellingen waarin ondernemers elkaar geld lenen. Kredietunies verenigen ondernemers uit een branche of regio die gekenmerkt worden door een sterke gemeenschappelijke band. Op 1 januari 2016 is op initiatief van de Kamerleden Mulder en Nijboer de Wet toezicht kredietunies (Wtk) in werking getreden om de rol van kredietunies in het Nederlandse financieringslandschap beter te faciliteren. Het initiatief sloot aan bij de bredere wens vanuit de samenleving, Tweede Kamer en regering om het Nederlandse bankenlandschap te diversifiëren en de kredietverlening aan het midden- en kleinbedrijf (mkb) te verbeteren. Het ministerie van Financiën heeft het initiatief dan ook (ambtelijk) ondersteund. Met de Wtk wordt tevens bijgedragen aan het streven naar een diverse sector, een van de beleidspijlers onder de operationele doelstelling van artikel 2 'het bevorderen van het goed functioneren van het financieel stelsel'. Daarnaast sluit de Wtk aan bij het instrumentarium van het ministerie van Economische Zaken om kredietunies (financieel) te ondersteunen.

RESULTATEN VAN HET BELEID

De Wtk introduceert een op maat gemaakt toezichtregime voor kredietunies in de Wet op het financieel toezicht (Wft). Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen grote kredietunies (balanstotaal tot € 100 miljoen en minder dan 25.000 leden) die onder een robuust en proportioneel regime vallen, en kleine kredietunies (balanstotaal tot € 10 miljoen en minder dan 25.000 leden) die onder bepaalde voorwaarden gebruik kunnen maken van een vrijstelling van de vergunningplicht. Kredietunies met een groter balanstotaal dan € 100 miljoen of die meer dan 25.000 leden hebben, dienen nog altijd een reguliere bankvergunning onder de Wft aan te vragen. Daarnaast moeten Nederlandse kredietunies nog officieel worden uitgezonderd van de Europese kapitaalvereistenrichtlijn (CRD-IV) en de verordening kapitaalvereisten (CRR). Het kabinet zet zich hiervoor in. In de tussentijd gedooft de Europese Commissie op verzoek van Nederland de uitzonderingspositie van Nederlandse kredietunies totdat de aangekondigde herziening van het Europese kapitaalraamwerk is vastgelegd.

Met de Wtk is een zelfstandig wettelijk toezichtkader geregeld dat afgestemd is op de aard, omvang, risico's en complexiteit van de werkzaamheden van kredietunies. De Wtk legt kredietunies proportionele regels op ten aanzien van liquiditeit, solvabiliteit en integriteit. Hierdoor is het voor kredietunies makkelijker geworden om bankachtige activiteiten te ontplooiën, zoals het aantrekken van opvorderbare gelden en het voor eigen rekening uitzetten van kredieten.

De zichtbare effecten van het toezichtkader zijn tot nog toe beperkt. De kredietunies die momenteel operationeel zijn, hebben een beperkte omvang zodat deze de eerstkomende jaren naar verwachting nog gebruik zullen kunnen maken van de vrijstelling van de vergunningplicht. Het beperkte gebruik van de Wtk wordt mogelijk verklaard door het feit dat kredietunies voor Nederland een relatief nieuw fenomeen zijn, de Wtk nog maar kort van kracht is en de ontwikkeling van een kredietunie tijd nodig heeft. De omvang van kredietunies in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Ierland laat de potentie van kredietunies zien. De nieuwe Wtk biedt ruimte voor dergelijke ontwikkelingen.

CONCLUSIE

Met de inwerkingtreding van de Wtk is binnen de Wft een proportioneel raamwerk voor kredietunies gecreëerd. Onnodige belemmeringen voor de ontwikkeling van kredietunies zijn weggenomen. Daarmee biedt de Wft ruimte voor verdere diversificatie van het Nederlands financieringslandschap.

4.2.3 Crowdfunding

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Crowdfunding is een waardevolle toevoeging aan de financieringsmogelijkheden van onder meer het midden- en kleinbedrijf (mkb). De relatief laagdrempelige toegang maakt dat ondernemers via crowdfunding investeerders kunnen bereiken die bij meer traditionele financieringsvormen minder eenvoudig bereikt kunnen worden. Crowdfunding groeit sterk: zo is er in 2016 € 138 miljoen gefinancierd via crowdfunding ten opzichte van € 14 miljoen in 2012.

Er bestaan vier verschillende vormen crowdfunding. Crowdfunding via voorverkoop van producten en crowdfunding via giften vallen buiten de Wet op het financieel toezicht (Wft). Twee andere vormen vallen binnen de reikwijdte van de Wft. Dit zijn de vorm waarbij geld geleend wordt aan de partij die financiering zoekt met als compensatie rente en de vorm waarbij een aandeel genomen wordt in de partij die financiering zoekt met als compensatie dividend en waardevermeerdering van de aandelen. De eerste vorm wordt ook wel aangeduid met crowdfunding gebaseerd op onderhandse leningen (CGOL), de tweede vorm met crowdfunding gebaseerd op effecten (CGE). Bij deze financieringsvormen zijn betrokken geldgevers, geldvragers en de platformen die geldgevers en geldvragers met elkaar verbinden.

Met de transitie van opstartfase naar groeifase groeit ook het belang van een goed en passend regelgevend kader voor en toezicht op crowdfunding. De beleidsdoelstelling ten aanzien van crowdfunding is dan ook het borgen van verantwoorde groei. Dat betekent enerzijds dat wet- en regelgeving geen onnodige belemmering mag vormen voor de activiteiten die crowdfundingplatformen ontplooiën, terwijl anderzijds de belangen van zowel geldvragers (ondernemingen en particulieren) als geldgevers (het publiek) voldoende beschermd moeten worden.

In 2014 heeft de AFM op verzoek van de minister van Financiën onderzocht of het toenmalig regelgevend kader beter kon worden toegesneden op de snelle groei van crowdfunding. Aan de hand van dat onderzoek zijn een viertal maatregelen genomen om gesignaleerde knelpunten in de regelgeving aan te pakken. Deze maatregelen zijn per 1 april 2016 in werking getreden. Het betreft de volgende maatregelen.

1. Vrijstelling provisieverbod

Er is een gerichte vrijstelling op het provisieverbod voor crowdfundingplatformen gerealiseerd. Een platform dat zich bezighoudt met CGE kwalificeert onder de Wft als beleggingsonderneming. In dat geval is het provisieverbod van toepassing. Dat betekent dat het platform geen vergoeding van de geldvrager mag vragen, maar alleen kosten in rekening kan brengen bij het publiek. Bij andere vormen van crowdfunding geldt een dergelijke beperking niet. Hierdoor ontstaat een ongelijk speelveld tussen platformen in verschillende toezichtregimes. Met een gerichte uitzondering op het provisieverbod is deze belemmering voor crowdfundingplatformen die als beleggingsonderneming kwalificeren, weggenomen.

2. Versterking ontheffingsregime CGOL

De meeste crowdfundingplatformen in Nederland voeren hun activiteiten uit via onderhandse leningen. Dit gebeurt onder een individuele ontheffing van de AFM om te bemiddelen bij het aantrekken van opvorderbare gelden van het publiek. Met het oog op de gewenste professionalisering van de platformen en de bescherming van geldgevers en -vragers, is het ontheffingsregime versterkt. Concreet zijn er additionele vereisten gesteld met betrekking tot de bedrijfsvoering die erop zijn gericht om de continuïteit van platformen te borgen en disfunctioneren van en fraude door platformen te voorkomen.

3. Vrijstelling verbod aantrekken opvorderbare gelden van het publiek

Het was onduidelijk of de activiteit van de geldvrager kwalificeerde als het in de uitoefening van een bedrijf aantrekken van opvorderbare gelden van het publiek; dit is namelijk verboden op grond van artikel 3:5 Wft. Om eventuele belemmeringen weg te nemen en de markt duidelijkheid te bieden, is als derde maatregel een op crowdfunding gerichte vrijstelling gerealiseerd van dit verbod.

4. *Stroomlijnen nadere voorschriften AFM*

De AFM stelt aan het verlenen van een ontheffing of vergunning bepaalde nadere voorschriften, bijvoorbeeld ten aanzien van investeringsgrenzen. Na uitvoerig overleg met de sector heeft de AFM besloten om de investeringsgrenzen te verdubbelen om zodoende meer ruimte te bieden aan crowdfunding. Voor CGE is de grens verhoogd naar € 40.000 en voor CGOL naar € 80.000. Aanvullend wordt vereist dat platformen bij geldgevers een investeerderstoets afnemen: is de investering wel of niet verantwoord voor de desbetreffende consument? Hiermee wordt beoogd consumenten beter te beschermen.

RESULTATEN VAN HET BELEID

De genomen maatregelen om het regelgevend kader beter op crowdfunding aan te laten sluiten zijn per 1 april 2016 in werking getreden. Tegelijk met de maatregelen zijn de nadere voorschriften van de AFM voor platformen met een ontheffing aangepast. Hierbij is overeengekomen dat ieder half jaar bezien wordt of de nadere voorschriften aanpassing behoeven na evaluatie van de voorschriften en van de ontwikkelingen in de sector.

In algemene zin is te zien dat de groei van crowdfunding doorzet, zowel in gefinancierd kapitaal (toename van € 42 miljoen in 2016) als in aantal platformen (50 platformen met vergunning of ontheffing). In omvang lijkt het gefinancierd kapitaal zich wel bij een beperkt aantal platformen te concentreren, wat erop duidt dat er sprake is van consolidatie, maar ook van mogelijke nieuwe risico's. De ingevoerde eisen en nadere voorschriften omtrent verdere professionalisering van leenplatformen lijken dus niet onnodig belemmerend te werken.

De toename van het aantal platformen en gefinancierd kapitaal heeft zich (bijna) volledig voorgedaan bij CGOL, terwijl het aantal platformen met een vergunning als beleggingsonderneming zelfs is afgenomen. Ondanks het wegnemen van de mogelijke barrière van het provisieverbod voor CGE-platformen blijken marktpartijen nog steeds in overgrote meerderheid voor een ontheffing voor CGOL te kiezen. Dit roept de vraag op of het speelveld tussen CGOL- en CGE-platformen voldoende gelijk is.

In juli 2017 heeft de AFM de resultaten van de evaluatie van het eerste jaar gepubliceerd met daarbij voorstellen voor aanpassing van de nadere voorschriften. De signalen zijn hoopgevend, maar enige aanpassing van de nadere voorschriften op detailniveau wordt nodig geacht. In het algemeen refereert de AFM in haar reactie op de evaluatie aan haar wetgevingswens uit 2016 om voor CGOL een passend wettelijk kader op te stellen, wat recent door het IMF is herhaald in de conclusies van de missie in het kader van het FSAP.

De minister van Financiën heeft eerder in reactie op het verzoek om wetgeving aangegeven de zorgen van de AFM met betrekking tot het ontbreken van een duidelijk eigen kader voor crowdfunding te delen. Een specifiek wettelijk kader voor crowdfunding kan (op termijn) wenselijk zijn. Bij de vormgeving van een dergelijk kader zal rekening gehouden moeten worden met aspecten als bescherming van geldvragers en geldgevers, transparantie en continuïteit. Tegelijkertijd zal het kader de ontwikkeling van crowdfunding moeten ondersteunen en proportioneel zijn. Als voorbereiding op een mogelijk nieuw regelgevend kader is daarom in 2017 een openbare consultatie gestart, waarin marktpartijen en andere belanghebbenden wordt gevraagd naar hun observaties, suggesties, meningen en voorstellen voor het verder versterken van het regelgevend kader voor CGOL.

CONCLUSIE

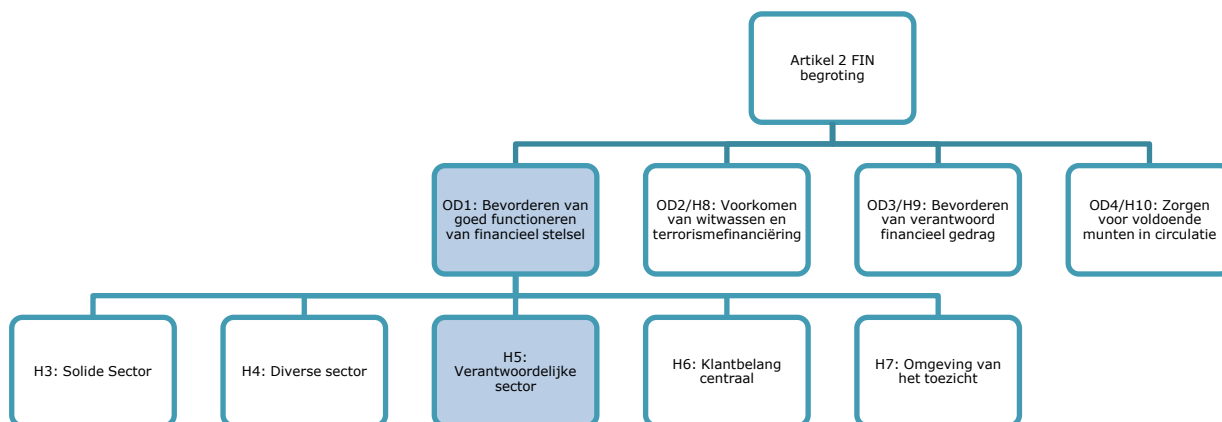
De genomen maatregelen hebben de verantwoorde groei van crowdfunding ondersteund, wat mede tot uitdrukking komt in de toename van deze waardevolle alternatieve financieringen voor particulieren en het mkb. Wel dienen de belangen van zowel geldgevers als geldvragers duurzaam geborgd te worden. Verder blijft het borgen van een gelijk speelveld tussen de verschillende vormen van crowdfunding een zorg. Zodoende wordt ook na 2016 in nauwe samenwerking met zowel toezichthouders als marktpartijen bezien of regulering van de crowdfunding uitgebreid of herzien moet worden. In 2017 is daartoe een consultatiedocument gepubliceerd.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- AFM, *Crowdfunding – naar een duurzame sector. Onderzoek naar (toezicht op) de crowdfundingsector*, december 2014, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 19 december 2014, *Kamerstukken II 2014-2015*, 31311, nr. 145
- AFM, *Evaluatie crowdfunding voorschriften. Rapportage éénmeting consumentenonderzoek, juli 2017*, te raadplegen via <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2014/dec/rapport-crowdfunding>
- IMF Country Report No. 17/79, *Kingdom of the Netherlands – Netherlands: Financial System Stability Assessment*, april 2017, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 5 april 2017, *Kamerstukken II 2016-2017*, 26234, nr. 197
- Wetgevingsbrief AFM 2016 en reactie van de minister op de wetgevingswensen, bijlagen bij *Kamerstukken II 2015-2016*, 32545, nr. 55

5 Verantwoordelijke sector

In hoofdstuk 2 is aan de orde geweest dat het gevoerde beleid onder de eerste operationele doelstelling van artikel 2, “het bevorderen van het goed functioneren van het financieel stelsel”, in vijf beleidspijlers uiteenvalt. De derde beleidspijler is het streven naar een verantwoordelijke sector.



In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre de instrumenten die onder deze pijler zijn ingezet, doeltreffend en doelmatig zijn geweest. Per maatregel wordt eerst aangegeven wat deze inhoudt en welk doel hiermee is beoogd. Vervolgens worden de resultaten van het beleid behandeld en wordt een samenvattende conclusie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid getrokken. De behandeling van de afzonderlijke instrumenten wordt afgesloten met een overzicht van de bronnen die ten behoeve van het onderdeel over de resultaten van het beleid zijn geraadpleegd.

De volgende maatregelen komen langs: het versterken en uitbreiden van de geschiktheids- en betrouwbaarheidseis (par. 5.1), introductie van de eed of belofte (par. 5.2), introductie van regels over het voeren van een beheerst beloningsbeleid (par. 5.3), het verbeteren van de kwaliteit van de accountantscontrole (par. 5.4) en het aanscherpen van regels over marktmisbruik (par. 5.5).

RPE-vragen 5 en 8 t/m 14:

5. Wat is de aard en de samenhang van de ingezette instrumenten?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke wijze is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Incl. uitleg over de mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen?

5.1 VERSTERKEN EN UITBREIDEN GESCHIKTHEIDS- EN BETROUWBAARHEIDSEIS

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Een van de lessen van de kredietcrisis is het belang van goede beleidsbepalers en commissarissen in de financiële sector. Beleidsbepalers, waaronder bestuurders, commissarissen en ook andere sleutelfunctionarissen binnen een financiële onderneming nemen de belangrijke beslissingen en hebben een voorbeeldfunctie voor de rest van de onderneming. Zij zijn, met andere woorden, bepalend voor de strategie en bedrijfscultuur en daarmee voor de levensvatbaarheid van de onderneming. Een goede kwaliteit van de corporate governance, zo is de veronderstelling, draagt bij aan een solide en verantwoorde bedrijfsvoering en bevordert de stabiliteit en integriteit van en het vertrouwen in het financiële stelsel als zodanig. De wet stelt om die reden eisen aan de geschiktheid en betrouwbaarheid van personen die belangrijke functies vervullen in de financiële sector. De grondslag voor deze eisen is veelal in Europese richtlijnen gegeven. Het toezicht op de naleving van de geschiktheids- en betrouwbaarheidseis wordt uitgeoefend door de AFM, DNB en/of de ECB, afhankelijk van het soort instelling. De toezichthouder toetst hiertoe of de personen op wie de eisen van toepassing zijn, daaraan voldoen. Het toetsingsinstrument is een van de wettelijke instrumenten

die de toezichthouders tot hun beschikking hebben. Toetsing staat daarmee niet op zichzelf maar vormt een onderdeel van het integrale toezicht (instrumentarium).

De huidige vormgeving van de geschiktheids- en betrouwbaarheidseis en de wijze waarop DNB en de AFM het toetsingsinstrument inzetten, zijn een reactie op de kredietcrisis. In de afgelopen jaren is de wettelijke grondslag versterkt en de reikwijdte van de normen uitgebreid. Op 1 juli 2012 trad een wet in werking waarmee in een viertal wijzigingen is voorzien:

1. *Introductie geschiktheidseis*

De op dat moment bestaande deskundigheidseis is vervangen door de geschiktheidseis. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd. De deskundigheidseis bracht reeds eisen aan kennis en ervaring van de getoetste persoon met zich, maar ook aan vaardigheden en professioneel gedrag. Wijziging van de term is toch op zijn plaats geacht, omdat het oordeel 'niet geschikt' toepasselijker is dan 'niet deskundig' wanneer een persoon wel over gedegen kennis beschikt maar zich niet professioneel gedraagt door bijvoorbeeld onvoldoende bereikbaar te zijn of onvoldoende tijd beschikbaar te hebben voor de functie. Ook brengt de term 'geschikt' beter dan 'deskundig' tot uitdrukking dat er bij toetsing wordt gekeken naar de samenstelling van het orgaan als geheel waarvan een persoon deel uitmaakt of gaat uitmaken. Hiermee is aangesloten bij een aanbeveling van de Commissie Scheltema (2010).

2. *Uitbreiding geschiktheidseis naar commissarissen*

Tot 1 juli 2012 was op commissarissen alleen de betrouwbaarheidseis van toepassing, niet de deskundigheidseis. Met de wijziging van de deskundigheidseis in de geschiktheidseis zijn de leden van intern toezichthoudende organen (raden van commissarissen, raden van toezicht) onder de reikwijdte van de geschiktheidstoets gebracht. De wetgever heeft hiermee uitvoering gegeven aan aanbevelingen van de Commissie Maas (2009) en de Commissie Scheltema (2010). Daarbij is tevens bepaald dat de op dat moment zittende commissarissen alsnog werden getoetst ('inhaaltoetsingen'). Als overgangstermijn gold dat zij geacht werden geschikt te zijn tot het einde van hun lopende benoemingstermijn en uiterlijk tot 1 januari 2016. Voor commissarissen van de vier grootste banken en de vier grootste verzekeraars met zetel in Nederland liep de termijn tot 1 januari 2013.

3. *Samenwerking toezichthouders*

Daarnaast is de samenwerking tussen de AFM en DNB bij de toetsing wettelijk versterkt, zoals ook door de Commissie De Wit (2010) en de Commissie Scheltema (2010) is bepleit, door introductie van de zogeheten dubbele poortjes. Concreet betekent dit dat bij *banken en verzekeraars* een negatief oordeel van de AFM, de niet-primair vergunningverlenende toezichthouder, over de geschiktheid van een (beoogd) beleidsbepaler of commissaris doorslaggevend is. Wanneer DNB en de AFM er samen niet uitkomen, kan de AFM in het uiterste geval een bindende aanbeveling aan DNB doen omtrent de inhoud van een te geven oordeel of te nemen besluit inzake de geschiktheid van die persoon dan wel tot het treffen van een toezichtmaatregel. Beide toezichthouders hebben aldus effectief een veto. Betrouwbaarheid is, anders dan geschiktheid, naar haar aard ondeelbaar. De perspectieven van waaruit betrouwbaarheid wordt beoordeeld, prudentieel en gedragstoezicht, spelen geen rol. Voor de betrouwbaarheidstoets houden de dubbele poortjes daarom in dat een negatief oordeel van de niet-vergunningverlenende toezichthouder (AFM of DNB) over de betrouwbaarheid van een (beoogd) beleidsbepaler of commissaris *steeds* doorslaggevend is, dus niet alleen als het gaat om banken of verzekeraars.

Dubbele poortjes en het SSM

Binnen het SSM neemt de ECB de eindbeslissing over geschiktheid en betrouwbaarheid van beleidsbepalers en commissarissen van significante banken. De nationale competente autoriteit, voor Nederland is dat DNB, werkt hierbij nauw samen met de ECB en heeft de regie over het proces. De AFM maakt als gedragstoezichthouders geen rechtstreeks onderdeel uit van het SSM. De ECB is gehouden om nationaal recht toe te passen, als dat strekt tot implementatie van Europese richtlijnen. Omdat het nationale systeem van de dubbele poortjes geen Europese grondslag heeft, zou de ECB formeel gesproken een negatief oordeel van de AFM over de geschiktheid of betrouwbaarheid van een beleidsbepaler of commissaris terzijde kunnen leggen. Tegen deze achtergrond hebben de AFM en de ECB in 2017 een *memorandum of understanding* gesloten, waarin nadere afspraken zijn gemaakt over de informatie-uitwisseling tussen de AFM en de ECB. Overigens is de AFM onverkort bevoegd om een bindende mededeling aan DNB te doen. Deze kan dus ook zien op de inhoud van een te geven oordeel over geschiktheid en/of betrouwbaarheid in een aan de ECB voor te leggen ontwerpbesluit.

4. Beperking beoordelingsruimte betrouwbaarheidstoets

Tot slot heeft de wetgever in 2012 de feiten en omstandigheden die aan bepaalde misdrijven ten grondslag liggen, vanwege de aard en de ernst van deze misdrijven, op voorhand onverenigbaar geacht met de belangen die de wet beoogt te beschermen. Daarom is de reikwijdte van enkele in de Wft opgenomen delegatiegrondslagen gewijzigd, zodat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (Bpr, BGfo) dwingend kan worden voorgeschreven dat de toezichthouder in bepaalde gevallen tot een negatief betrouwbaarheidsoordeel moet komen, dus zonder een nadere afweging van belangen.⁷

Koppeling met eed of belofte

Sinds 1 januari 2013 is het afleggen en naleven van de eed of belofte⁸ gekoppeld aan de eis van geschiktheid. Dat betekent dat het niet afleggen van de 'bankierseed', of het niet naleven daarvan, een redelijke aanleiding vormt om aan de geschiktheid van de betrokken persoon te twijfelen en dus aanleiding kan zijn om de geschiktheid opnieuw te toetsen.

Uitbreiding geschiktheid- en betrouwbaarheidseis naar tweede echelon

De eisen van geschiktheid en betrouwbaarheid zijn per 1 april 2015 voor banken, kredietunies en verzekeraars uitgebreid. Sindsdien gelden deze eisen ook voor personen die een leidinggevende functie vervullen direct onder het niveau van de beleidsbepalers. Meer specifiek gaat het hierbij om personen die verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de leidinggevers van degenen die de financiële transacties uitvoeren, de hoogste leidinggevers van de compliance, risk en auditfunctie en de hoofden van juridische zaken. De toetsing van personen uit het 'tweede echelon' wordt door DNB, belast met het toezicht op deze norm, risicogebaseerd ingevuld.

RESULTATEN VAN HET BELEID

In het navolgende wordt eerst een cijfermatig overzicht van de toetsingen gegeven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen toetsingen door DNB en toetsingen door de AFM. Toetsingen waarover de ECB een eindbeslissing neemt, zijn niet in de cijfers meegenomen.

Cijfers DNB

Onderstaande tabel laat het totaal aantal toetsingen bij DNB voor 2011-2016 zien, uitgesplitst naar de verschillende sectoren. Uit de tabel blijkt dat hertoetsing beperkt wordt ingezet: van de in totaal 1621 toetsingen in 2016 ging het om 1616 aanvangstoetsingen en 5 hertoetsingen. Daarnaast brengt de tabel in beeld wat het percentage toetsingen met een positieve uitkomst is (2016: 96%).

Toetsingen door DNB	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totaal excl. tweede echelon	1312	1242	1178	1737	1508	1478
wv banken	252	185	166	224	209	258
wv verzekeraars	335	256	337	404	472	208
wv overig Wft	100	162	124	151	178	267
wv pensioenfondsen	354	379	367	672	375	472
wv betaalinstanties	104	117	73	82	81	88
wv trustkantoren	167	143	111	118	143	144
wv overig				86	50	41
Tweede echelon					518	143
wv banken					272	71
wv verzekeraars					246	72
Totaal	1312	1242	1178	1737	2026	1621

⁷ De AFM heeft zelf in de Beleidsregel betrouwbaarheid Wta haar beleidsvrijheid op dit punt ingeperkt.

⁸ Zie par. 5.2 over de eed of belofte.

Waarvan hertoetsingen	2	4	21	19	16	5
Percentage goedgekeurd	93%	90%	86%	90%	94%	96%

Tabel 1. Toetsingen DNB. Bron: DNB.

In de tabel is te zien dat het totaal aantal toetsingen exclusief tweede echelon in 2011 tot 2013 licht daalde. In 2014 nam het aantal toetsingen vervolgens sterk toe. Die toename kan allereerst worden verklaard door de wettelijke uitbreiding van de reikwijdte naar commissarissen in juli 2012 (zie hiervoor) en de inwerkingtreding van de Wet versterking bestuur pensioenfondsen (onder verantwoordelijkheid van de minister van SZW) in augustus 2013. De laatstgenoemde wet bepaalt dat leden van raden van toezicht en van belanghebbendenorganen van pensioenfondsen ook als beleidsbepaler kwalificeren en dus aan de geschiktheids- en betrouwbaarheidseis moeten voldoen en dientengevolge door DNB zijn getoetst. Ten tweede heeft DNB van 2012 tot 2015 alle zittende commissarissen getoetst, waarbij het zwaartepunt lag in 2014 en 2015.

Cijfers AFM

Tabel 2 laat het totaal aantal toetsingen bij de AFM in de jaren 2013-2016 zien, uitgesplitst naar de verschillende sectoren. Het betreft hier de alleen door de AFM uitgevoerde toetsingen; de dubbele poortjetoetsingen zijn niet in de cijfers meegenomen. De toetsingen voor accountantsorganisaties komen evenmin in het overzicht terug.⁹ Ook voor de AFM geldt dat het instrument van hertoetsing incidenteel wordt ingezet: 1379 aanvangstoetsingen versus 12 hertoetsingen in 2016. De tabel brengt verder in beeld wat het percentage toetsingen met een positieve uitkomst is (2016: 96%).

Toetsingen door de AFM	2013	2014	2015	2016
Beleggingsondernemingen	121	140	165	161
Beleggingsinstellingen (incl. AIFM)	139	450	238	267
Financiële dienstverleners	837	845	864	838
Crowdfunding	3	63	47	73
BES-eilanden	13	11	13	26
Beurzen en overig kapitaalmarkten	13	7	5	14
Totaal	1126	1516	1301	1379
Waarvan hertoetsingen	6	3	6	12
Percentage goedgekeurd	96%	95%	96%	96%

Tabel 2. Toetsingen AFM. Bron: AFM.

Toetsingen met negatieve uitkomst

Als de toezichthouder tot het oordeel komt dat een getoetste persoon niet geschikt is en/of zijn betrouwbaarheid niet buiten twijfel staat, krijgen de onderneming en de kandidaat een formeel voornemen tot een negatief besluit met de onderbouwing van dat oordeel. Beiden kunnen dan een zienswijze indienen, waarna de toezichthouder het oordeel opnieuw weegt. Als het oordeel negatief blijft, volgt een formeel negatief besluit. De aanvrager (=onderneming) en de kandidaat kunnen dan achtereenvolgens bezwaar indienen, beroep aantekenen en in hoger beroep gaan. In veruit de meeste gevallen kiest de onderneming er evenwel voor om de kandidaat terug te trekken voordat de toezichthouder een formeel negatief besluit neemt, of de kandidaat kiest hier zelf toe.¹⁰ Omdat er dan geen grond meer is om een formeel besluit te nemen, sluit de AFM of DNB het dossier.

⁹ In 2016 zijn 105 accountants op betrouwbaarheid getoetst (98% goedgekeurd). Tot en met 2017 wordt alleen de betrouwbaarheid van beleidsbepalers bij accountantsorganisaties getoetst; per 1 juli 2018 treedt de geschiktheidsnorm voor beleidsbepalers van OOB-accountantsorganisaties in werking. Zie daarover ook par. 5.4.

¹⁰ Zie bijlage V van het rapport van de Commissie Ottow (2016) voor de toetsingscijfers met negatieve uitkomst, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen het aantal formele besluiten en ingetrokken aanvragen.

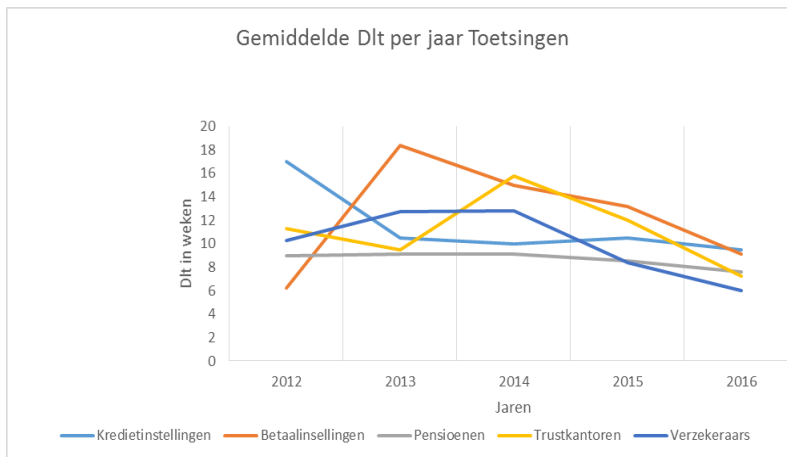
Effecten van de toetsingen

Het is nog wat vroeg om op basis van de bovenstaande cijfers duidelijke trends in de effecten van de geschiktheids- en betrouwbaarheidseisen en het toetsingsinstrument te benoemen. De AFM en DNB constateren evenwel dat de eisen van geschiktheid en betrouwbaarheid leiden tot een toenemend bewustzijn bij kandidaten en instellingen van de eisen waaraan een kandidaat moet voldoen en de verschillende terreinen waarop de kandidaat wordt getoetst. Instellingen lijken meer aandacht te hebben voor het belang van inhoudelijke kennis, vaardigheden en professioneel gedrag. Kandidaten met wie de toezichthouders een toetsingsgesprek voeren, zijn dan goed voorbereid voor de betreffende functie. Verbetering van het selectieproces bij instellingen en van de voorbereiding van de kandidaat op de toetsing heeft er mede toe geleid dat van de afgeronde toetsingen in 2016 bij zowel DNB als de AFM 96% tot een positief oordeel heeft geleid. De gevallen waarin de toezichthouder tot een (voorgenomen) negatief besluit komt, zien relatief vaak op gespecialiseerde functies die specifieke kennis vereisen. Bij een voorgenomen benoeming in een beleggingscommissie van een pensioenfonds, hanteert DNB bijvoorbeeld hogere verwachtingen van de kennis van de kandidaat over beleggingsbeleid en vermogensbeheer. De AFM hecht er op haar beurt bijvoorbeeld aan dat de aanwezigheid van voldoende kennis van de Wft en EU-regelgeving in het dagelijks bestuur van een AIFMD-vergunninghouder geborgd is, omdat hiermee overtreding van het activiteitenverbod in de toekomst kan voorkomen. DNB en de AFM achten het verder aannemelijk dat in de gevallen waarin toetsing van voorgedragen kandidaten niet tot een positief besluit heeft geleid, dit de kwaliteit van de betreffende collectieven (gehele bestuur, gehele RvC) ten goede is gekomen.

Doelmatigheid van de toetsingen

In het rapport van de Commissie Ottow (2016) is een cijfermatige duiding gegeven van het toetsingsproces op een aantal efficiëntieaspecten (bijlage V). Zo bevat het rapport informatie over het aantal toetsingen dat op papier is afgedaan versus het aantal toetsingen waarbij een gesprek is gevoerd. De cijfers van DNB laten zien dat DNB meer risicogebaseerd is gaan toetsen, wat wil zeggen dat meer toetsingen op papier worden afgedaan, zonder een gesprek met de kandidaat (van 2014 tot medio 2016 gemiddeld 42% toetsingen met gesprek, waarbij het percentage in 2014 50% bedroeg). De AFM toetste al risico-georiënteerd en kijkt per casus of het nodig is om een toetsingsgesprek in te plannen. De meerderheid van toetsingen vindt plaats zonder gesprek. Het percentage gesprekken fluctueert, afhankelijk van de normen die in de Beleidsregel geschiktheid 2012 aan een bepaalde groep van instellingen wordt verbonden. In de beleidsregel zijn financiële ondernemingen ingedeeld in groepen op basis van criteria zoals omvang, aard, complexiteit en risicoprofiel. Door de ondernemingen in groepen in te delen kunnen de vereisten voor geschiktheid proportioneel worden toegepast en wordt tegelijkertijd gewaarborgd dat beleidsbepalers van verschillende soorten ondernemingen op consistente wijze worden beoordeeld. Het algemene kader voor geschiktheid in de beleidsregel bevat de *principle based* uitgangspunten van geschiktheid. Voor beleidsbepalers van de ondernemingen in groep B en C wordt de toets vóór aantreden *rule based* ingevuld. Beleidsbepalers in groep A worden altijd direct bij aanvang getoetst aan de algemene vereisten. Bij financiële dienstverleners (groep C) wordt in 1 tot 2% van de gevallen een gesprek gevoerd. Toetsingen van beleidsbepalers van kleine financiële dienstverleners (tot 6 werknemers) kunnen vrijwel altijd zonder gesprek worden afgehandeld, omdat de geschiktheid voor deze groep kan worden aangetoond met voldoende aantoonbare werkervaring en/of een relevant diploma op minimaal HBO-niveau. Bij beleggingsondernemingen, beleggingsinstellingen en kredietaanbieders (groep B) wordt in circa 6% van de toetsingen een gesprek gevoerd. Ten aanzien van banken, verzekeraars, pensioenfonds en marktexploitanten (groep A) geldt dat er vaker een toetsingsgesprek plaatsvindt ten behoeve van de oordeelsvorming. Als een kandidaat eerder is getoetst voor een vergelijkbare functie bij een vergelijkbare financiële onderneming, kan een gesprek vaak achterwege blijven.

Daarnaast is opgenomen wat de gemiddelde doorlooptijden van de toetsingsprocessen zijn. Onderstaande grafiek laat zien dat de gemiddelde doorlooptijd van aanvangstoetsingen bij DNB in de afgelopen jaren voor alle soorten instellingen is afgenomen.



Grafiek 1. Bron: DNB.

Bij de AFM bedraagt de gemiddelde doorlooptijd van een toetsingsdossier 5,6 weken. De eerste helft van 2016 laat daarbij een significante daling zien (3,6 weken).

Ook geeft het rapport inzicht in de capaciteit die de toezichthouders per jaar hebben besteed aan toetsingen. Voor DNB is een overzicht gegeven van de bezetting in fte's van het Expertise Centrum Toetsingen (ECT) in de periode oktober 2012 tot juni 2016. Daarbij is te zien dat de bezetting in het laatste jaar sterk is afgenomen. Het verloop van de capaciteit is op hoofdlijnen te verklaren door het feit dat de inhaaltoetsingen zijn afgerond en dat DNB meer risicogebaseerd is gaan toetsen (meer toetsingen op papier). De cijfers voor de AFM laten zien dat de capaciteit in 2014 en 2015 iets is teruggebracht in vergelijking tot de capaciteit besteed aan toetsingen in 2012 en 2013.

Het is lastig om op basis van het voorgaande algemene conclusies over de doelmatigheid in strikte zin te verbinden. Cijfers over het verleden zijn er niet. DNB en de AFM zijn bovendien onderling niet goed met elkaar te vergelijken. Bij DNB zit de grootste populatie bij banken, verzekeraars en pensioenfondsen, waarvan de beleidsbepalers in groep A vallen en dus direct aan de *principle based* uitgangspunten van geschiktheid moeten voldoen. Deze toetsingen zijn complexer, in groep A is er bijvoorbeeld vaker een toetsingsgesprek nodig. De grootste groep beleidsbepalers die de AFM toetst, zijn financiële dienstverleners die in groep C van de beleidsregel vallen. Zij kunnen bij aanvang hun geschiktheid eenvoudig aantonen met relevante werkervaring en of een diploma op HBO-niveau waardoor deze toetsingen gemakkelijk op papier kunnen worden afgehandeld en de doorlooptijd lager zal liggen. Wel kunnen we vaststellen dat binnen de periode waarop deze beleidsdoorlichting ziet, het toetsingsproces bij de toezichthouders ieder afzonderlijk doelmatiger is geworden.

Commissie Ottow

In 2016 heeft de onafhankelijke, externe Commissie Ottow, in opdracht van DNB en de AFM, het toetsingsproces geëvalueerd. In het rapport wordt het belang van geschikte en betrouwbare bestuurders en commissarissen in de financiële sector onderstreept en de toegevoegde waarde die de toetsingen van DNB en de AFM daarin hebben bevestigd. Dit wordt ook door de geïnterviewde kandidaten breed erkend. De commissie constateert daarnaast dat DNB en de AFM in de afgelopen periode zelf al belangrijke stappen hebben gezet om het proces te versterken.

Tegelijkertijd komt uit het rapport naar voren dat kandidaten en instellingen naar hun gevoel nog onvoldoende zicht hebben op de wijze waarop de toezichthouders het toetsingsproces hebben ingericht en welke beoordelingscriteria zij bij de toetsingen hanteren. Dit kan tot onzekerheid en verkeerde percepties leiden die (onnodig) ten koste kunnen gaan van de effectiviteit en efficiëntie van het proces. De aanbevelingen uit het rapport zijn erop gericht om deze belemmeringen weg te nemen. Deze aanbevelingen zien op het vergroten van de transparantie, het behouden en verder waarborgen van een zorgvuldig besluitvormingsproces, het bevorderen van de diversiteit in de financiële sector en het effectiever en efficiënter inrichten van het proces. Daarnaast wijst de Commissie Ottow op de bijdrage die de sector zelf kan leveren door met een goede voorbereiding het proces sneller en effectiever te laten verlopen. DNB en de AFM hebben de aanbevelingen uit het

rapport overgenomen. Het rapport heeft hiermee bijgedragen aan de verdere optimalisering van de inzet van het toetsingsinstrument.

Verbeteringen toetsingsproces

Een aantal maatregelen ter verdere versterking van het toetsingsproces is inmiddels doorgevoerd. De informatie op de websites van de AFM en DNB is verbeterd om zo meer inzicht te geven in het toetsingsproces en de verschillende stappen die daarin worden onderscheiden. Ook wordt meer uitleg gegeven over de onderlinge samenwerking tussen de toezichthouders en zijn concrete voorbeeldvragen en casussen toegevoegd. Een inhoudelijk element dat op de websites extra aandacht krijgt, is de weging van diversiteit in het collectief. De toezichthouders hebben zich verder ingespannen om het toetsingsproces efficiënter te laten verlopen. Bij de AFM is bijvoorbeeld de informatieverschaffing over het online aanmeldingsproces verbeterd en in het voorjaar van 2017 is ook DNB van start gegaan met het digitaal loket. De toezichthouders hebben daarnaast stappen gezet om een vertrouwenspersoon in te stellen. Deze krijgt een rol in een conflict over de benaderingswijze en de communicatie tijdens het toetsingsproces. Ook gaat DNB voorzien in een onafhankelijke voorzitter van de hoorcommissie in het geval van een bezwaar tegen toetsingsbesluiten. Hoorcommissies in de bezwaarprocedure bij de AFM kennen al een onafhankelijke voorzitter. Bovendien starten de toezichthouders in 2017 een pilot om externe expertise in het toetsingsproces te betrekken door externe deskundigen aan te stellen. Deze externe deskundigen kunnen vanuit hun bestuurlijke ervaringen en inhoudelijke expertise een bijdrage leveren aan de oordeelsvorming rondom de toetsing. De AFM en DNB hebben onderzoek gedaan naar het toetsingsproces in het Verenigd Koninkrijk en mede op basis daarvan de details nader uitgewerkt voor de specifieke rol, werkzaamheden en verantwoordelijkheden van de externe deskundigen. Op basis hiervan worden geschikte externe deskundigen gezocht.

Verder kan worden gewezen op het *peer review* rapport van de EBA uit 2015, waarin naar voren komt dat de Nederlandse toetsingspraktijk als goed voorbeeld wordt gezien. Dit is bijvoorbeeld ook terug te zien in de *Guide to fit and proper assessment* die de ECB onlangs heeft uitgebracht over de methodologie van toetsingen in het kader van het SSM, alsmede in de consultatie die de EBA en de ESMA in oktober 2016 startten over richtlijnen ten aanzien van de geschiktheidstoets van beleidsbepalers en sleutelfunctionarissen. De in deze documenten voorgestelde toetsingsprocessen komen in belangrijke mate overeen met de huidige Nederlandse aanpak.

CONCLUSIE

Door middel van de wettelijke eisen van geschiktheid en betrouwbaarheid oefenen de wetgever en de toezichthouders controle uit op de kwaliteit van beleidsbepalende personen in de financiële sector. Dat mensen die aan het roer van financiële instellingen staan geschikt en betrouwbaar moeten zijn, draagt bij aan een solide en verantwoorde bedrijfsvoering en bevordert de stabiliteit en integriteit van en het vertrouwen in het financiële stelsel als zodanig. Het is aannemelijk dat als gevolg van het bestaan van de wettelijke normen en het toezicht daarop de kwaliteit van beleidsbepalers, commissarissen en andere personen die onder de reikwijdte van de wet vallen, beter is verzekerd en dat de toetsingen de kwaliteit van de betreffende collectieven ten goede zijn gekomen. Op basis van het voorgaande is de conclusie dat het toetsingsinstrument effectief is.

Tegelijkertijd gaat het om een gevoelig instrument. Er wordt indringend getoetst en de toezichthouders bepalen daarmee mede wie belangrijke functies bij financiële ondernemingen bekleden. De toetsing kan grote gevolgen hebben voor betrokken instellingen en getoetste personen. Een negatief oordeel van de toezichthouder leidt ertoe dat een beoogde benoeming geen doorgang kan vinden. Als dat oordeel ziet op de betrouwbaarheid leidt het ertoe dat een persoon (voorlopig) geen enkele functie in de financiële sector kan vervullen waarvoor de betrouwbaarheidseis geldt. Het is daarom van groot belang dat het toetsingsproces met voldoende waarborgen is omkleed. De Commissie Ottow heeft aanbevelingen gedaan om onderdelen van het proces aan te passen en te verbeteren, in aanvulling op versterkingen die de toezichthouders zelf hebben doorgevoerd. Implementatie van deze aanbevelingen zal eraan bijdragen dat het toetsingsproces verder wint aan doeltreffendheid en doelmatigheid.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- Brief van DNB en de AFM aan de minister van Financiën van 25 juni 2015 over de effecten van geschiktheidstoetsingen, bijlage bij *Kamerstukken II 2014-2015*, 32648, nr. 9
- Brief van DNB en de AFM aan de minister van Financiën van 30 november 2016 ter aanbieding van het rapport van de Commissie Ottow, bijlage bij *Kamerstukken II 2016-2017*, 32648, nr. 14

- Commissie Ottow, *Externe evaluatie toetsingsproces AFM en DNB*, 30 november 2016, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 13 december 2016, *Kamerstukken II 2016-2017*, 32648, nr. 14
- EBA, *Report on the peer review of the Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body and key function holders (EBA/GL/2012/06)*, 16 juli 2015, te raadplegen op <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/950548/EBA+Peer+Review+Report+on+suitability.pdf>
- ECB, *Guide to fit and proper assessments*, mei 2017, te raadplegen op https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.fap_guide_201705.en.pdf?24034f1125536a98304b038d10671131
- ESMA en EBA, Consultation Paper on Joint ESMA en EBA Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body and key function holders under Directive 2013/36/EU and Directive 2014/65/EU, ESMA/2016/1529, 28 oktober 2016, te raadplegen op <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/joint-esma-and-eba-guidelines-assessment-suitability-members-management-body>
- Nieuwsberichten van de AFM en van DNB van 30 maart 2017 over het verbeteren van het toetsingsproces naar aanleiding van de Commissie Ottow, te raadplegen op <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2017/mrt/afmdnb-verbeteren-proces-personentoetsingen> respectievelijk <https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-banken/nieuwsbrief-banken-maart-2017/index.jsp>

5.2 INTRODUCTIE EED OF BELOFTE

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Op grond van de Wet op het financieel toezicht (Wft) was in 2013 bij ministeriële regeling (Regeling eed of belofte financiële sector) reeds geregeld dat beleidsbepalers bij financiële ondernemingen een eed of belofte dienen af te leggen. Hiermee was beoogd een goede *tone at the top* te bewerkstelligen. In 2015 is deze verplichting uitgebreid tot alle medewerkers voor zover het om banken gaat en tot medewerkers die het risicoprofiel van de financiële onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden of die zich rechtsreeks bezighouden met het verlenen van financiële diensten voor zover het om overige financiële ondernemingen gaat. De achtergrond van deze uitbreiding is dat ook medewerkers op de werkvloer zich ten volle bewust moeten zijn van de gedragsregels die hen persoonlijk aangaan. De eed of belofte strekt ertoe om het belang van de normen en waarden waar de financiële sector voor staat te onderstrepen, de bewustwording te versterken van degenen die hem afleggen en (daarmee) het vertrouwen van de consument in de financiële sector te vergroten.

Een eed of belofte heeft drie functies die hieraan bijdragen. Het gaat om de normerende, vormende en psychologische functie. Een eed werkt normerend doordat het een aanzet geeft tot het beantwoorden van de vraag wat goede financiële dienstverlening inhoudt, vormend doordat het medewerkers uitnodigt om over hun handelen na te denken en psychologisch omdat uit onderzoek blijkt dat zelfbinding eerder leidt tot naleving van een norm dan wanneer deze norm wordt opgelegd.

Daarnaast is, op verzoek van de Nederlandse Vereniging van Banken, specifiek voor banken een wettelijke regeling opgenomen, teneinde te borgen dat alle bankmedewerkers aan een systeem van tuchtrecht worden onderworpen. De Wft regelt dat de tuchtrechtelijke regeling van toepassing moet zijn op een groep met een omvang van voldoende betekenis en voorziet in voldoende waarborgen.

Tuchtrecht heeft tot doel de kwaliteit en de integriteit van de uitoefening van werkzaamheden te bewaken en tucht binnen een groep te handhaven. De tuchtrechter kan door het gedrag van de medewerkers van banken normovertreding en de aanpak daarvan zichtbaar maken binnen en buiten de bank. De uitspraken hebben een afschrikkende werking, maar bevorderen ook de ethiek en de ontwikkeling van professionele waarden, normen en standaarden binnen een groep. Dit draagt bij aan de bewustwording van de medewerkers van de normen en waarden die gelden binnen de sector. Hierdoor wordt het vertrouwen in de bankensector vergroot.

RESULTATEN VAN HET BELEID

In 2016 hebben de AFM en DNB gezamenlijk geïnventariseerd in hoeverre de verplichting tot het afleggen en borgen van de eed of belofte is nageleefd door banken en verzekeraars. Het onderzoek is uitgevoerd bij tien banken en elf verzekeraars. Uit het onderzoek blijkt dat per begin maart 2016 (een maand voordat alle medewerkers de eed afgelegd hadden moeten hebben) 96% van de medewerkers van de betrokken banken en 94% van de medewerkers van de betrokken verzekeraars de eed of belofte hadden afgelegd. Een ruime meerderheid van de ondervraagde instellingen gaf aan dat er een cultuurverandering heeft plaatsgevonden waaraan de eed of belofte heeft bijgedragen. Het onderzoek geeft bovendien aan dat alle onderzochte ondernemingen uitdrukkelijk aandacht besteden aan bewustwording, onder meer door het geven van presentaties en workshops, het houden van dilemmatrainingen en het organiseren van e-learning programma's.

In 2015 is de Stichting Tuchtrect Banken opgericht die belast is met het tuchtrect voor bankmedewerkers. Het betreft een private vorm van tuchtrect die gefaciliteerd wordt door DSI die volledig onafhankelijk opereert. Het tuchtrectlement biedt de mogelijkheid om sancties op te leggen in de vorm van een geldboete (maximaal € 25.000), een maatregel in de vorm van verplichte educatie, een berisping of een tijdelijk beroepsverbod. Medewerkers die een maatregel opgelegd krijgen worden opgenomen in een register. Een ieder kan een klacht indienen bij de Stichting Tuchtrect Banken, waarvan de 'aanklager' vervolgens nagaat of die in aanmerking komt om aan de tuchtcommissie voorgelegd te worden. Na een uitspraak van de tuchtcommissie is er de mogelijkheid om in beroep te gaan. Er zijn momenteel (22 juni 2017) tien uitspraken gedaan door de tuchtcommissie, waarbij er in zes gevallen een tijdelijk beroepsverbod is opgelegd. De Commissie van Beroep heeft één uitspraak gedaan. Daarnaast zijn er verscheidene zaken afgedaan via een transactievoorstel.

De Monitoring Commissie Code Banken (Commissie) heeft eind 2016 in een rapportage genaamd 'De Kloof overbruggen' gerapporteerd over de naleving door banken van de Code Banken. De Code Banken is opgesteld door de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) om bij te dragen aan het herstel van vertrouwen in de bankensector. De Commissie rapporteert dat banken aan het herstel van vertrouwen werken, maar dat er nog een kloof is tussen burger en bankmedewerkers. Het vertrouwen van consumenten in de bankensector is volgens de Commissie onverminderd laag. De vertrouwensmonitor van de NVB bevestigt dit beeld in het algemeen. Wel blijkt daaruit dat het vertrouwen van consumenten in hun eigen bank licht gestegen is. De Commissie heeft onderzocht hoe banken in hun jaarverslag rapporteren over gedrag en cultuur. In 94% van de gevallen werd in dit verband gerapporteerd over de bankierseed. De Commissie concludeert dat nu vrijwel alle bankmedewerkers de bankierseed hebben afgelegd en deze geborgd is binnen de sector, banken aan de buitenwereld kunnen en moeten laten zien dat er een gedrags- en cultuurverandering gaande is in de bankensector.

CONCLUSIE

Uit het onderzoek van de AFM en DNB blijkt dat nagenoeg alle medewerkers van banken en verzekeraars de eed of belofte hebben afgelegd. Het systeem van tuchtrect voor banken draagt positief aan bij aan de naleving van de eed of belofte. Hoewel het aantal uitspraken nog beperkt lijkt, is duidelijk dat de tuchtrecter wordt gevonden en dat handelen in strijd met de normen die in de sector gelden, wordt gesanctioneerd, waaronder met een tijdelijk beroepsverbod. Hiermee heeft het tuchtrect een zuiverende werking. Het rapport van de Commissie laat echter zien dat het vertrouwen van consumenten in banken onverminderd laag is (hoewel de vertrouwensmonitor van de NVB laat zien dat het vertrouwen van consumenten in hun eigen bank wel, licht gestegen is). Tegelijkertijd laat het rapport van de Commissie zien dat banken werken aan herstel van vertrouwen en dat er een gedrags- en cultuurverandering – mede in relatie tot de eed of belofte – gaande is. Het is nu zaak dat banken hierover transparant zijn zodat het vertrouwen in de banksector verder kan worden vergroot.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

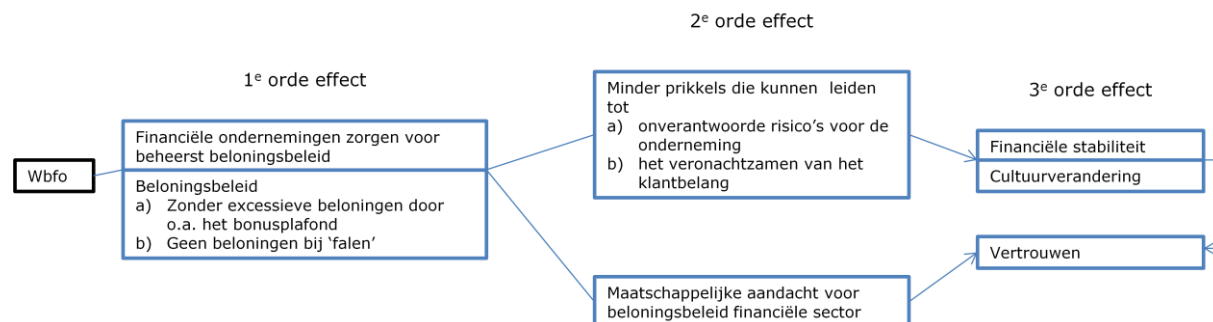
- Monitoring Commissie Code Banken, *De kloof overbruggen*, 2016, te raadplegen via <https://www.nvb.nl/publicaties/gedragscodes/1241/code-banken.html>
- Nieuwsberichten van de AFM en van DNB van 27 september 2016 over de uitkomsten van het onderzoek van de toezichthouders naar de wijze waarop financiële instellingen het afleggen van de eed in hun bedrijfsvoering hebben opgenomen, te raadplegen op <https://www.afm.nl/nl-nieuws/2016/sep/beroepseede-serieus-opgepakt> en <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archieef/nieuws-2016/dnb346498.jsp>
- NVB, *Vertrouwensmonitor Banken 2016*, 2016, te raadplegen via <https://www.nvb.nl/publicaties/rapporten-verslagen-brochures/1840/vertrouwensmonitor.html>

5.3 BEHEERST BELONINGSBELEID

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Op 7 februari 2015 is de Wet beloningsbeleid financiële ondernemingen (Wbfo) in werking getreden. Met deze wet ging een breed pakket aan regels gelden dat financiële ondernemingen verplicht tot het voeren van een beheerst beloningsbeleid en dat excessieve variabele beloningen aan banden legt. De wet introduceerde nieuwe maatregelen (zoals het bonusplafond), scherpere normen aan (zoals bij het bonusverbod bij staatsgesteunde ondernemingen en de mogelijkheden tot aanpassing en terugvordering van bonussen) en bracht bestaande regelgeving overzichtelijker samen.

In figuur 1 zijn de beoogde doelstellingen van de wet samengevat. In de eerste plaats is het doel van de Wbfo dat financiële ondernemingen tot een meer beheerst beloningsbeleid komen. Het meer beheerste beloningsbeleid moet er vervolgens toe leiden dat perverse beloningsprikkelers verminderen die kunnen leiden tot a) onverantwoorde risico's voor de onderneming of tot b) het veronachtzamen van het klantbelang. Hieronder wordt de achtergrond bij deze doelstellingen uiteengezet.



Figuur 1. Doelstellingen Wbfo

Met deze regelgeving wil de overheid komen tot een meer beheerst beloningsbeleid en excessieve variabele beloningen aan banden leggen. De financiële sector maakte meer dan andere sectoren gebruik van de mogelijkheid om variabel te belonen en dit werd in tijden van crisis en staatssteun aan de financiële sector niet rechtvaardig bevonden (*pay for failure*). Regelmatig was er tijdens de crisis maatschappelijke ophef over de hoogte van bonussen van bestuurders van financiële ondernemingen. Specifiek voor financiële ondernemingen die staatssteun ontvangen, geldt dat zij geen variabele beloningen meer mogen toekennen aan bestuurders, het echelon eronder en andere personen die een wezenlijke invloed hebben op het risicoprofiel van de onderneming. Ook is aan de bestaande beloningsregels toegevoegd dat variabele beloningen en vertrekvergoedingen mogen worden aangepast en teruggevorderd.

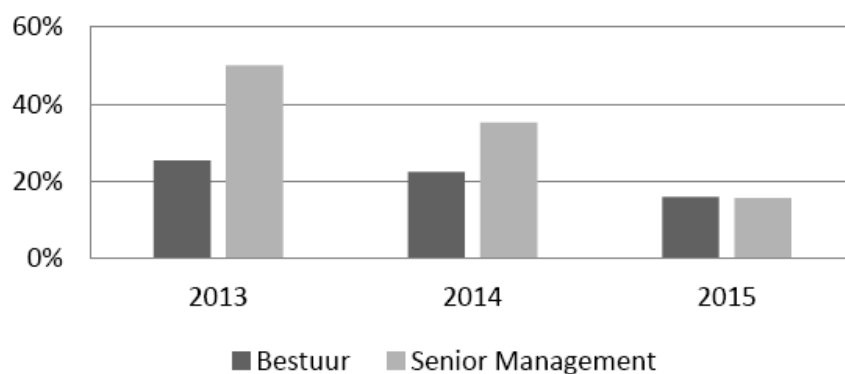
Perverse beloningsprikkelers worden bovendien als een van de oorzaken van de financiële crisis gezien. De prikkels kunnen aanleiding geven tot het nemen van ongewenste en onverantwoorde risico's voor de onderneming, die de soliditeit van de onderneming kunnen aantasten en daarmee kunnen leiden tot financiële instabiliteit. De beloningsprikkelers kunnen de effectiviteit van risicobeheersings- en controlesystemen van financieel ondernemingen sterk onder druk zetten.

Daarnaast kunnen de beloningsprikkelers leiden tot het veronachtzamen van het klantbelang. Perverse beloningsprikkelers kunnen ertoe leiden dat klanten onzorgvuldig worden behandeld, bijvoorbeeld als medewerkers erop gericht worden om zoveel mogelijk producten te verkopen, ongeacht of ze passend zijn. Ook kunnen prestatiecriteria ertoe leiden dat medewerkers uitkomsten proberen te manipuleren om zo gunstig mogelijk naar voren te komen. De Wbfo heeft tot doel de prikkels die leiden tot ongewenste en onverantwoorde risico's en het veronachtzamen van het klantbelang, tegen te gaan.

RESULTATEN VAN HET BELEID

Om een indruk te krijgen van de eerste effecten van de Wbfo in de praktijk is informatie verstrekt door DNB en de AFM, door belangenorganisaties de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en het Verbond van Verzekeraars (Verbond), en zijn gesprekken met andere belanghebbenden en deskundigen gevoerd.

Op basis van deze informatie is zichtbaar dat variabele beloningen in de Nederlandse financiële sector door het bonusplafond zeer fors zijn teruggebracht. Ter indicatie wordt hieronder weergegeven hoe het beleid met betrekking tot de maximale variabele beloning, als percentage van het vaste salaris, van bestuurders en senior management van de grote Nederlandse banken en verzekeraars zich gemiddeld heeft ontwikkeld (figuur 2).



Bron: Eigen berekeningen op basis van cijfers van de NVB en het Verbond

Figuur 2. Maximale variabele beloning grote banken en verzekeraars

De bevoegdheden voor het aanpassen (*malus*) en terugvorderen van variabele beloningen (*claw back*) zijn met de invoering van de Wbfo in 2015 verbreed en aangescherpt tot verplichtingen in specifieke situaties. Op basis van openbare informatie is zichtbaar dat in het eerste jaar van werking van de Wbfo deze aangescherpte bevoegdheden reeds zijn gebruikt. Zo hebben in 2015 bijvoorbeeld een bank en een verzekeraar gebruik gemaakt van de aangescherpte regels voor terugvordering en aanpassing van variabele beloningen. Hoewel het hier eerste signalen van de effecten van deze regels betreft, zijn deze eerste tekenen positief.

Op dit moment werkt het ministerie aan een uitgebreide evaluatie van de Wbfo. Dit omvat onderzoek naar de doeltreffendheid, de neveneffecten en de uitvoerbaarheid van de wet. Toezichthouders en brancheorganisaties leveren data aan en er worden interviews gehouden met belanghebbenden. Ook zal extern onderzoek worden gedaan naar de mate waarin doelen worden bereikt, en zullen data worden verzameld om de invloed van de wet op de concurrentiepositie van financiële ondernemingen en het vestigingsklimaat van Nederland voor financiële ondernemingen te achterhalen. De evaluatie zal worden opgeknipt in twee delen. Het streven is om de uitkomsten van het deel van de evaluatie met betrekking tot de hoogte van variabele beloningen van bestuur en senior management van grootbanken en grote verzekeraars, gebruik van uitzonderingmogelijkheden bij het bonusplafond door banken, verzekeraars, beleggingsondernemingen en financieel dienstverleners en de naleving van het bonusverbod door staatsgesteunde financiële ondernemingen uiterlijk 1 december 2017 met het parlement te delen. Daarnaast is het streven om de uitkomsten van het deel van de evaluatie dat ingaat op de effecten van de Wbfo op perverse prikkels en

concurrentiepositie en vestigingsklimaat alsmede de uitvoerbaarheid van de Wbfo in het eerste kwartaal van 2018 aan het parlement te zenden.

CONCLUSIE

De Wbfo heeft in 2015 al geleid tot een aanpassing van de hoogte van variabele beloningen ten opzichte van de vaste beloning bij grote banken en verzekeraars. Ook passen banken en verzekeraars de malus en clawback procedures toe. Dit jaar zullen uitkomsten van de brede evaluatie meer zicht geven op de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- Brief van de minister van Financiën van 5 september 2016 over de eerste effecten van de Wbfo, *Kamerstukken II 2015-2016, 33964, nr. 43*

5.4 VERBETEREN KWALITEIT ACCOUNTANTSCONTROLE

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Op 1 oktober 2006 is de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) in werking getreden, die nadien verscheidene malen is aangepast. Hierbij is een vergunningenstelsel ingevoerd en zijn doorlopende voorschriften geïntroduceerd voor accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten. Ook is op accountantsorganisaties onafhankelijk, publiek toezicht ingevoerd, dat wordt uitgeoefend door de AFM. Doelstelling van de Wta is het gerechtvaardigd herstel van vertrouwen in de accountant en de accountantsverklaring. Aanleiding voor de Wta was een reeks boekhoudaffaires (zoals Ahold en KPNQwest), die een aantal zwakten blootlegden in de borging van de publieke functie van de accountant.

Het objectieve oordeel van de accountant en met name de waarde die daaraan in het maatschappelijk verkeer wordt toegekend, is van groot belang voor de economie. Ten opzichte van personen die direct betrokken zijn bij een organisatie (zoals bestuurders en commissarissen), hebben andere belanghebbenden een informatieachterstand. De accountantsverklaring kan een verbetering brengen in hun informatiepositie door een redelijke mate van zekerheid over de door de organisatie verstrekte informatie te geven. Waar de kernfunctie van de accountant ligt in het verstrekken van zekerheid aan het maatschappelijk verkeer, verliest deze functie haar waarde door het wegvallen van het in de accountantsverklaring gestelde vertrouwen. Het publieke belang van de wettelijke controle betekent dat een grote kring van personen en instellingen vertrouwt op de kwaliteit van het werk van externe accountants en de accountantsorganisaties waar zij werkzaam zijn of waaraan zij verbonden zijn. Controles van goede kwaliteit dragen bij aan een behoorlijke werking van de markten doordat de juistheid en de getrouwheid van de financiële verantwoordingen worden vergroot. Externe accountants vervullen zo een belangrijke maatschappelijke rol.

Op 1 januari 2013 is de Wet op het accountantsberoep (Wab) in werking getreden, die er toe strekte de bestaande beroepsorganisaties samen te voegen tot één krachtige beroepsorganisatie, de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA). De Wab leidde onder andere ook tot invoering van het verbod voor accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij organisatie van openbaar belang (oob) om andere werkzaamheden te verrichten bij die oob ('scheiding controle/advies'). Deze maatregel beoogt de onafhankelijkheid van accountantsorganisaties te versterken. Ook leidde de Wab tot invoering van de verplichte roulatie van accountantsorganisaties indien deze langer dan acht aaneengesloten jaren de wettelijke controle van een oob hebben verricht ('roulatieplicht accountantsorganisaties'). Met de implementatie van Europese regels wordt de Europese roulatietermijn van tien jaar gevolgd. Deze roulatieplicht beoogt het gevaar van te grote verwevenheid aan te pakken en zo de onafhankelijkheid van externe accountants en accountantsorganisaties verder te versterken.

In Nederland werd de maatregel ten aanzien van scheiding van controle- en advieswerkzaamheden ingevoerd vooruitlopend op Europese wetgeving, die onder meer vergelijkbare verplichtingen bevat. Zoals in de overwegingen van de wijzigingsrichtlijn 2014/56/EU is aangegeven heeft ook deze

richtlijn tot doel het vertrouwen van beleggers in de getrouwheid van de door controlecliënten gepubliceerde jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen te versterken door de kwaliteit van binnen de EU uitgevoerde wettelijke controles verder te verbeteren. Verordening nr. 537/2014 (hierna: de verordening) bevat specifieke vereisten voor de wettelijke controles van oob's en trad in werking per 17 juni 2016.

Zoals ook in de overwegingen van de verordening is vastgesteld, is het belangrijk om gedetailleerde regels vast te stellen om te verzekeren dat de wettelijke controles van financiële verantwoordingen van oob's van voldoende kwaliteit zijn en worden uitgevoerd door externe accountants en accountantsorganisaties waarvoor strenge eisen gelden. De verordening beoogt verbetering te brengen in de integriteit, onafhankelijkheid, objectiviteit, verantwoordelijkheid, transparantie en betrouwbaarheid van externe accountants en accountantsorganisaties die wettelijke controles van financiële verantwoordingen van oob's uitvoeren. Dit moet bijdragen aan de kwaliteit van wettelijke controles in de Europese Unie, en daarmee tot het soepel functioneren van de interne markt, en tegelijkertijd een hoog niveau van bescherming van het maatschappelijke verkeer waarborgen.

In september 2014 heeft de minister van Financiën bovendien beleidsvoornemens aangekondigd aan de Tweede Kamer om de kwaliteit in de accountancy op een hoger peil te brengen (Kamerstuk 33977, nr. 2). Deze nationale maatregelen zijn uitgewerkt in het wetsvoorstel aanvullende maatregelen dat op 10 februari 2017 is ingediend bij de Tweede Kamer en maatregelen bevat ter versterking van de governance van accountantsorganisaties en ter verbetering van de kwaliteit van de wettelijke controles (Kamerstuk 34677). Zo wordt het voor oob-accountantsorganisaties onder meer verplicht een orgaan belast met interne toezicht in te stellen en wordt een geschiktheidseis ingevoerd voor dagelijks beleidsbepalers van oob-accountantsorganisaties en leden van het orgaan belast met het interne toezicht. De AFM zal de betreffende personen toetsen op geschiktheid.

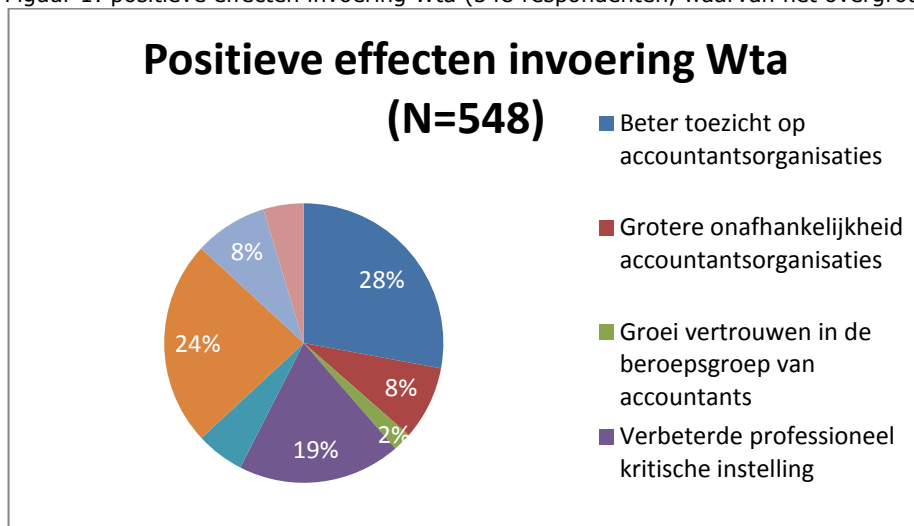
RESULTATEN VAN HET BELEID

In 2014 heeft een evaluatie plaatsgevonden van de doeltreffendheid van de Wta en de effecten van de Wta in de praktijk. Onderzocht is of de Wta zijn doel heeft bereikt – het leveren van een bijdrage aan gerechtvaardigd herstel van vertrouwen in de accountant en de door hem afgegeven accountantsverklaring. De doelmatigheid van het beleid is niet onderzocht.

Zoals in de evaluatie is aangegeven, golden hierbij wel enkele methodologische beperkingen. De belangrijkste daarvan zijn dat (i) (slechts) de bijdrage van de Wta aan het gepercipieerde vertrouwen in accountants(organisaties) gemeten kan worden en (ii) de grote hoeveelheid maatschappelijke gebeurtenissen en wijzigingen van de Wta het lastig maakt om de effecten te isoleren die de Wta heeft gehad.

Uit de evaluatie rijst het beeld dat de invoering van de Wta en van publiek, onafhankelijk toezicht door de AFM over het algemeen als positief wordt ervaren. Het vertrouwen in verschillende aspecten van de accountancy (in de accountantsberoepsgroep als geheel; in accountantsorganisaties; in de externe accountant en in de accountantsverklaring) is gemiddeld genomen neutraal tot positief. Wel is sinds de invoering van de Wta volgens respondenten het vertrouwen in de beroepsgroep licht gedaald. Dit vertrouwen is wel nog steeds neutraal tot positief. Omgevingsfactoren die buiten de invoering van de Wta liggen, zoals berichtgeving in de media, hebben daaraan volgens respondenten de grootste bijdrage geleverd. Als belangrijkste positieve effect van invoering van de Wta is verder de invoering van onafhankelijk, publiek toezicht door de AFM genoemd. Uit de evaluatie is niet gebleken dat voorschriften opgenomen in de Wta, of bij of krachtens de Wta gesteld, niet doeltreffend zijn en daarom zouden kunnen worden geschrapt.

Figuur 1: positieve effecten invoering Wta (548 respondenten, waarvan het overgrote deel accountants)



Bron: Bouwen aan vertrouwen, evaluatie Wta, 2014

Opgemerkt wordt ook dat de invoering van de Wta op de korte termijn niet geleid heeft tot een stijging van vertrouwen maar dat de invoering wel als positief ervaren wordt. Negatieve aspecten die door respondenten, voor het overgrote deel accountants, ervaren worden als gevolg van de invoering van de Wta, zijn onder andere de (versterking van de) regels en checklist cultuur en de vergrote hoeveelheid regels en kosten voor de minder grote accountantsorganisaties.

De respondenten, voor het overgrote deel accountants, waarderen de in de Wta opgenomen kwaliteitseisen neutraal tot positief, waarbij met name de in de Wta opgenomen organisatorische eisen die aan de accountantsorganisaties gesteld worden, positief gewaardeerd worden.

Bovendien is voor gerechtvaardigd herstel van vertrouwen van het maatschappelijk verkeer in accountantsorganisaties en accountants nodig dat de kwaliteit van wettelijke controles van voldoende niveau is. De voorschriften in de Wta hebben dan ook tot doel de kwaliteit van wettelijke controles te borgen. Sinds de invoering van de Wta heeft de AFM in alle delen van de sector onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de wettelijke controles die door accountantsorganisaties worden uitgevoerd. Hieruit komt naar voren dat de kwaliteit van de uitgevoerde wettelijke controles door de AFM te vaak moest worden aangemerkt als 'onvoldoende'. Ook hebben zich diverse incidenten voorgedaan rondom de controle van jaarrekeningen, zoals bij Vestia en Imtech. In deze gevallen had de accountant een goedkeurende verklaring afgegeven over de jaarrekening, terwijl de bedrijven korte tijd daarna in financiële problemen kwamen. Hierdoor is een maatschappelijke discussie op gang gekomen over (de toekomst van) het accountantsberoep.

In september 2014 heeft de AFM een kantoor specifieke rapportage gepubliceerd over de kwaliteit van wettelijke controles die door de Big 4-accountantsorganisaties worden verricht. Daaruit blijkt dat de kwaliteit van de uitgevoerde wettelijke controles ten opzichte van het onderzoek uit 2010 gemiddeld slechts licht was toegenomen en dat het aantal wettelijke controles dat door de AFM als 'onvoldoende' is aangemerkt, nog steeds te hoog was.

Naar aanleiding van deze tegenvallende resultaten en een motie van de Tweede Kamer heeft de sector zelf verbetermaatregelen aangekondigd in september 2014. Het betreffende rapport "In het publiek belang" dat tot stand is gekomen op initiatief van de NBA, bevat een breed pakket van maatregelen. De accountantsorganisaties en NBA zijn sindsdien bezig met de implementatie van deze maatregelen. De AFM ziet toe op deze implementatie en toetst of de maatregelen voortvarend geïmplementeerd worden in opzet en in werking. Bovendien heeft de sector een eigen Monitoring Commissie Accountancy ingesteld.

De door de minister van Financiën in september 2014 aangekondigde nationale maatregelen zijn uitgewerkt in het wetsvoorstel aanvullende maatregelen accountantsorganisaties. Het wetsvoorstel bevat maatregelen ter versterking van de governance van accountantsorganisaties en ter

verbetering van de kwaliteit van de wettelijke controles. Het regelt onder meer een verplicht orgaan belast met het interne toezicht voor oob-accountantsorganisaties en een geschiktheidstoets door de AFM voor dagelijks beleidsbepalers van oob-accountantsorganisaties en leden van voornoemd orgaan. Alle oob-accountantsorganisaties hebben inmiddels een orgaan belast met het interne toezicht ingesteld.

Ten aanzien van de effecten van de roulatieplicht is bekend dat mede als gevolg van de verplichte kantoorroulatie het merendeel van de beursgenoteerde bedrijven de afgelopen jaren van accountant is gewisseld. Uit een analyse van de jaarverslagen over 2016 van de 50 beursfondsen in de AEX- en de AMX-index blijkt dat vorig jaar 19 beursfondsen van accountant wisselden. Daarmee heeft het overgrote merendeel van de AEX- en AMX-bedrijven nu een nieuwe accountant gevonden.

Het totale pakket van maatregelen, bestaande uit maatregelen van de sector zelf, (Europese) regels zoals de verplichting tot scheiding van controle- en advies werkzaamheden en een roulatieplicht en een aantal nationale maatregelen in het wetsvoorstel aanvullende maatregelen accountantsorganisaties, beogen een duurzame cultuuromslag bij accountants(organisaties) te ondersteunen, zodat de kwaliteit van controles verbetert.

De effecten van dit totale pakket van maatregelen zijn nog onvoldoende zichtbaar. Bovendien zijn de effecten van de door de overheid getroffen beleidsmaatregelen lastig te isoleren van de effecten van de door de sector zelf getroffen maatregelen, waarbij het in het midden blijft of de sector deze initiatieven zou hebben genomen zonder druk vanuit de politiek. Ten aanzien van de maatregelen in het wetsvoorstel aanvullende maatregelen accountantsorganisaties geldt dat de effecten van deze maatregelen pas na inwerkingtreding van de wet zichtbaar worden.

Op 28 juni 2017 heeft de AFM gerapporteerd over de implementatie en de borging van de verandermaatregelen bij de oob-accountantsorganisaties en de kwaliteit van de wettelijke controles van de Big 4-accountantsorganisaties. De AFM concludeert op basis van de uitkomsten dat (i) het verandertraject bij de onderzochte oob-accountantsorganisaties te langzaam gaat en (ii) de kwaliteit van de onderzochte wettelijke controles bij de Big 4-accountantsorganisaties niet op orde is. Wel blijkt uit het onderzoek dat er verschillen bestaan tussen de accountantsorganisaties en dat er duidelijk koplopers zijn. Uit het rapport van de AFM blijkt dat drie accountantsorganisaties meer resultaten hebben bereikt dan de andere vijf onderzochte oob-accountantsorganisaties. Alhoewel er bij alle drie de organisaties ook nog verbeterpunten zijn, is de AFM bij deze accountantsorganisaties positief over de focus en inzet die deze organisaties in 2016 laten zien in de implementatie en borging van het verandertraject. De AFM start in de loop van de tweede helft van 2017 een meting van de kwaliteit van wettelijke controles bij de overige oob-accountantsorganisaties.

CONCLUSIE

De doelstelling van de Wta was het gerechtvaardigd herstel van vertrouwen in de accountant en de accountantsverklaring. Uit de evaluatie van de Wta komt dat de invoering van de Wta en van publiek, onafhankelijk toezicht door de AFM over het algemeen als positief wordt ervaren. Wel is sinds de invoering van de Wta volgens respondenten in de evaluatie het vertrouwen in de beroepsgroep licht gedaald, maar dit wordt met name veroorzaakt door omgevingsfactoren buiten de invoering van de Wta, zoals incidenten die veel media-aandacht hebben gehad.

Bovendien is voor gerechtvaardigd herstel van vertrouwen van het maatschappelijk verkeer in accountantsorganisaties en accountants nodig dat de kwaliteit van wettelijke controles van voldoende niveau is. Door toezicht van de AFM is meer inzicht ontstaan in de kwaliteit van wettelijke controles. Uit onderzoeksrapporten in de periode 2010-2017 bleek de kwaliteit van wettelijke controles onder de maat. Ook zijn er in deze periode diverse incidenten geweest die het vertrouwen in accountants hebben geschaad. Hierdoor is een maatschappelijke discussie op gang gekomen over (de toekomst van) het accountantsberoep. Deze discussie heeft onder meer geleid tot de invoering van de maatregelen omtrent scheiding controle- en advieswerkzaamheden en een roulatieplicht voor oob-accountantsorganisaties. Naar aanleiding van de tegenvallende onderzoeksresultaten van de AFM en politieke druk heeft de sector in september 2014 zelf maatregelen aangekondigd.

Op 28 juni 2017 heeft de AFM gerapporteerd over de implementatie en de borging van de verandermaatregelen bij de oob-accountantsorganisaties en de kwaliteit van de wettelijke controles van de Big 4-accountantsorganisaties. De implementatie en borging van het verandertraject is onderzocht op drie pijlers: beheersing, gedrag en cultuur en intern toezicht. Per onderdeel van een pijler heeft de AFM onderzocht of de acht oob-accountantsorganisaties voldoen aan de verwachtingen voor 2016 voor de implementatie en borging van de verandertrajecten. Ze zijn opgesteld door de AFM op basis van wet- en regelgeving en de (probleem)analyses en verbetervoorstellen zoals beschreven in het NBA-rapport 'In het publiek belang' en de aanbevelingen van de AFM in de afgelopen jaren naar aanleiding van haar onderzoeken. De AFM concludeert in het rapport van 28 juni 2017 dat (i) het verandertraject bij de onderzochte oob-accountantsorganisaties te langzaam gaat en (ii) de kwaliteit van de onderzochte wettelijke controles bij de Big 4-accountantsorganisaties niet op orde is. Gelet hierop heeft de Wta het beoogde effect (vooralsnog) onvoldoende weten te bereiken.

Een pakket van maatregelen, bestaande uit maatregelen van de sector zelf, (Europese) regels zoals de verplichting tot scheiding van controle- en advies werkzaamheden en een roulatieplicht en een aantal nationale maatregelen in het wetsvoorstel aanvullende maatregelen accountantsorganisaties beogen een duurzame cultuuromslag bij accountants(organisaties) te ondersteunen. Er wordt dus gewerkt aan gerechtvaardigd herstel van vertrouwen. Het huidige pakket aan maatregelen dat een duurzame cultuuromslag moet gaan bewerkstelligen, moet nog de kans krijgen om effect te sorteren. De sector zelf zal doorzettingsvermogen moeten tonen en de lat hoger moeten leggen om een duurzame kwaliteitsverbetering te bereiken. De kentering die de komende jaren waargenomen moet worden is dat de kwaliteit van wettelijke controles daadwerkelijk verbetert en de AFM bij onderzoeken naar deze kwaliteit in de toekomst minder fouten aantreft.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- AFM, Rapport algemene bevindingen kwaliteit accountantscontrole en kwaliteitsbewaking, 1 september 2010
- AFM, *Rapport naar aanleiding van AFM-onderzoek naar kwaliteit accountantscontrole en stelsel van kwaliteitsbeheersing en -bewaking bij negen oob-vergunninghouders*, 21 maart 2013;
- AFM, *Themaonderzoek niet-oob accountantsorganisaties, Deel 1: NBA-kantoren*, 11 juli 2013
- AFM, *Themaonderzoek niet-oob accountantsorganisaties, Deel 2: SRA-kantoren*, 26 november 2013
- AFM, *Uitkomsten onderzoek kwaliteit wettelijke controles Big 4-accountantsorganisaties*, 25 september 2014
- AFM, *Kwaliteit OOB-accountantsorganisaties onderzocht. Uitkomsten van onderzoeken naar de implementatie en borging van verandertrajecten bij de OOB-accountantsorganisaties en de kwaliteit van wettelijke controles bij de Big 4-accountantsorganisaties*, 28 juni 2017
- BreakThrough Solutions, "Onderzoek accountantskosten 2016", te raadplegen op <http://bt-solutions.nl/onderzoek-accountantskosten-2016>
- E.V.A. Eijkelenboom en J.B.S. Hijink (kernred.), *Bouwen aan vertrouwen. Evaluatie van de Wet toezicht accountantsorganisaties ('Wta)*, Erasmus Universiteit Rotterdam, september 2014, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de minister van Financiën van 25 september 2014, *Kamerstukken II 2014-2015*, 33977, nr. 2
- Werkgroep Toekomst Accountantsberoep, *In het publiek belang. Maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountantscontrole*, 25 september 2014, te raadplegen op https://www.accountant.nl/globalassets/accountant.nl/toekomst-accountantsberoep/in_het_publiek_belang_rapport_25sep2014.pdf

De rapporten van de AFM te raadplegen via:

<https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/doelgroepen/accountantsorganisaties/publicaties/rapporten>

5.5 AANSCHERPEN REGELS MARKTMISBRUIK

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Handel met voorwetenschap en marktmanipulatie, samen bekend onder de noemer marktmisbruik, zijn ernstige vergrijpen die de integriteit van de financiële markten schaden en daarmee het vertrouwen van het publiek in deze markten aantasten. Gezien de belangrijke economische functie die de financiële markten vervullen, namelijk het samenbrengen van aanbieders en vragers van kapitaal, kan een gebrek aan marktintegriteit en vertrouwen derhalve ernstige gevolgen hebben. Om marktintegriteit en vertrouwen te borgen is het van essentieel belang om te voorzien in adequate regels ter voorkoming van marktmisbruik en te waarborgen dat beleggers worden voorzien van volledige, correcte en toegankelijke informatie, zodat iedere belegger op basis van dezelfde informatie beleggingsbeslissingen kan nemen.

Om de achterliggende doelstelling van marktintegriteit en vertrouwen te bewerkstelligen zijn in Europees verband regels ter voorkoming van marktmisbruik ontwikkeld. Kort gezegd behelzen deze regels het verbod om te handelen met voorwetenschap, het verbod om voorwetenschap wederrechtelijk aan een derde mede te delen, de plicht voor uitgevende instellingen om voorwetenschap die op henzelf betrekking heeft zo snel mogelijk openbaar te maken en het verbod om de markt te manipuleren.

De Europese regels zijn in 2016 herzien om recht te doen aan de verschillende ontwikkelingen die zich in de financiële markten hebben voorgedaan sinds 2003, het jaar waarin de regels voor het laatst waren herzien. De regels uit 2003, vervat in de richtlijn marktmisbruik 2003, zijn in 2016 opgevolgd door de verordening marktmisbruik. De herziening laat de hierboven genoemde kernbepalingen in stand, maar breidt de reikwijdte van de regels ter voorkoming van marktmisbruik op diverse terreinen uit en harmoniseert bovendien het sanctie-instrumentarium van toezichthouders.

Uitbreiding reikwijdte naar typen handelsplatformen

De regels uit 2003 zagen alleen op handel in financiële instrumenten op de traditionele beurzen, ook wel gereguleerde markten genoemd. Sinds 2007 is een nieuw type gereguleerd handelsplatform geïntroduceerd, de zogenaamde multilaterale handelsfaciliteit (MTF). Per 2018 komt daar een nieuwe type platform bij, te weten de georganiseerde handelsfaciliteit (*organised trading facility*, OTF). De verordening breidt daarom de reikwijdte uit naar de handel in financiële instrumenten op de MTF en OTF.

Uitbreiding reikwijdte naar grondstoffenmarkten

De reikwijdte is verder uitgebreid met betrekking tot de wisselwerking tussen grondstoffederivaten en spotcontracten voor grondstoffen. Spotmarkten en bijbehorende derivatenmarkten zijn in sterke mate onderling verbonden, en marktmisbruik kan op beide van deze markten plaatsvinden. De regels uit 2003 zagen in het geheel niet op de spotmarkten voor grondstoffen. Het is echter bijvoorbeeld mogelijk om uit voorwetenschap op een spotmarkt voordeel te halen op een bijbehorende derivatenmarkt, of andersom. Ook kan manipulatie op de ene markt gevolgen hebben voor de koersvorming op de andere markt. Deze wisselwerking tussen spotmarkten en derivatenmarkten is door de verordening daarom binnen de reikwijdte van de regels ter voorkoming van marktmisbruik gehaald.

Uitbreiding reikwijdte naar poging

De richtlijn uit 2003 kende in de definitie van voorwetenschap elementen van poging, maar kende geen expliciet verbod op poging tot handel met voorwetenschap. Poging tot marktmanipulatie was geen onderdeel van de richtlijn. De verordening bevat daarom een uitdrukkelijk verbod op poging, zowel voor handel met voorwetenschap als voor marktmanipulatie.

Uitbreiding reikwijdte naar benchmarks

Recente gevallen van fraude rondom benchmarks als EURIBOR, LIBOR en de index van WM/Reuters hebben laten zien dat benchmarks gevoelig voor manipulatie kunnen zijn. Gezien de belangrijke rol die benchmarks vervullen in het financiële stelsel, kan dergelijke manipulatie ernstige negatieve

gevolgen hebben voor het vertrouwen in de financiële markten. De verordening schaaft manipulatie van benchmarks daarom expliciet onder het verbod op marktmanipulatie.

Harmonisatie sanctie-instrumentarium

Uit een evaluatie van de Europese Commissie van de nationale regelingen die krachtens de richtlijn marktmisbruik 2003 tot stand zijn gebracht, bleek dat niet alle lidstaten hun autoriteiten de nodige bevoegdheden hebben toegekend om met passende sancties te reageren op marktmisbruik. De verordening bevat daarom, in tegenstelling tot de richtlijn uit 2003, gedetailleerde minimumregels voor administratieve maatregelen en sancties.

RESULTATEN VAN HET BELEID

Het beleid is in die zin effectief dat de AFM op een breder terrein handhavend kan optreden tegen marktmisbruik. De verordening marktmisbruik is evenwel pas per 3 juli 2016 van toepassing. Tot welke concrete effecten de verordening leidt, is daarom nog niet aan te geven. Of het verbod op het manipuleren van benchmarks bijvoorbeeld heeft geleid tot het voorkomen van manipulatie is niet vast te stellen. Wel moet geconstateerd worden dat er na de introductie van het verbod in ieder geval geen concrete gevallen van benchmarkmanipulatie in Nederland aan het licht zijn gekomen. De verordening draagt de Europese Commissie op om uiterlijk 3 juli 2019 de toepassing van de verordening geëvalueerd te hebben. Deze evaluatie zal meer inzicht geven in de concrete effecten.

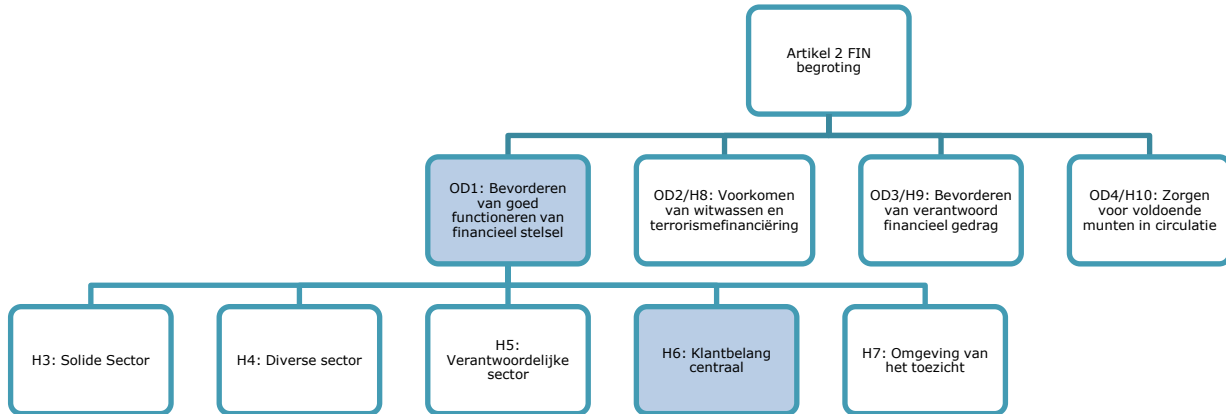
Op één terrein is te zien dat de doelstelling niet gehaald wordt/zal worden: ondanks de ambitie van de Commissie om het bestuursrechtelijk sanctie-instrumentarium te harmoniseren, biedt de uiteindelijke versie van de verordening lidstaten voldoende ruimte om geen bestuursrechtelijk sanctie-instrumentarium in te voeren. De verordening bepaalt dat dit aspect uitdrukkelijk aan de orde zal komen in de evaluatie.

CONCLUSIE

De introductie van de uitgebreide regels ter voorkoming van marktmisbruik is effectief geweest in de zin dat de AFM op een breder terrein handhavend kan optreden tegen marktmisbruik. Tegelijkertijd is de nieuwe verordening nog maar kort van toepassing en vallen de precieze effecten daarom nog niet te bepalen. Wat betreft de doelstelling om het sanctie-instrumentarium te harmoniseren kan wel aangegeven worden dat de doelstelling niet gehaald zal worden: de verordening biedt lidstaten op dit punt ruimte om af te wijken. De evaluatie die de Commissie voor 3 juli 2019 moet uitvoeren, zal meer inzicht bieden in de precieze effecten van de nieuwe regels.

6 Klantbelang centraal

In hoofdstuk 2 is aan de orde geweest dat het gevoerde beleid onder de eerste operationele doelstelling van artikel 2, “het bevorderen van het goed functioneren van het financieel stelsel”, in vijf beleidspijlers uiteenvalt. De vierde beleidspijler is het streven naar een transparante sector die de klant centraal stelt.



In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre de instrumenten die onder deze pijler zijn ingezet, doeltreffend en doelmatig zijn geweest. Per maatregel wordt eerst aangegeven wat deze inhoudt en welk doel hiermee is beoogd. Vervolgens worden de resultaten van het beleid behandeld en wordt een samenvattende conclusie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid getrokken. De behandeling van de afzonderlijke instrumenten wordt afgesloten met een overzicht van de bronnen die ten behoeve van het onderdeel over de resultaten van het beleid zijn geraadpleegd.

De volgende maatregelen komen langs: de introductie van de algemene zorgplicht (par. 6.1), het aanscherpen van de vakbekwaamheidseisen (par. 6.2), introductie van het provisieverbod en het toezicht op productontwikkeling (par. 6.3), het verbeteren van de informatieverstrekking (par. 6.4), het aanpassen van de hypotheekregels (par. 6.5) en het versterken van de organisatiestructuur van Kifid (par. 6.6).

RPE-vragen 5 en 8 t/m 14:

5. Wat is de aard en de samenhang van de ingezette instrumenten?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke wijze is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Incl. uitleg over de mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen?

6.1 INTRODUCTIE ALGEMENE ZORGPLICHT

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Per 1 januari 2014 is er in de Wet op het financieel toezicht (Wft) een algemene zorgplicht vastgelegd voor financiële dienstverleners. Op grond hiervan dient een financiële dienstverlener op zorgvuldige wijze de gerechtvaardigde belangen van een consument of begunstigde in acht te nemen. Indien een financiële dienstverlener adviseert, dient hij te handelen in het belang van de consument of begunstigde.

De doelstelling van het artikel is driedelig. Ten eerste is met de invoering van de algemene zorgplicht in de Wft (naast de algemene zorgplicht die al bestond in het burgerlijk recht) beoogd om de positie van de consument beter te beschermen. Aangezien er sprake is van een informatieasymmetrie tussen consumenten en financiële dienstverleners en van beperkte rationaliteit aan de kant van consumenten bij hun keuze voor een product, heeft de wetgever het

wenselijk en noodzakelijk geacht om expliciet in de Wft op te nemen dat de financiële dienstverlener nagaat of zijn handelen of nalaten – kort gezegd – geen afbreuk doet aan de belangen van de klant. Hierdoor kan de AFM bij een evidente misstand handhavend optreden als wel afbreuk wordt gedaan aan de belangen van de klant. Dergelijke handhaving richt zich op het voorkomen van (verdere) schade voor consumenten. Daarmee is publiekrechtelijke verankering van de algemene zorgplicht in de Wft een wezenlijke aanvulling op het systeem van consumentenbescherming, nu de toezichthouder kan ingrijpen alvorens de consument schade ondervindt dan wel voordat de groep van getroffen consumenten zich verder uitbreidt. De toezichthouder zal doorgaans een voorsprong in kennis hebben en tijdiger kunnen optreden dan de consument. Ten tweede is met de invoering van de algemene zorgplicht in de Wft bedoeld om bij te dragen aan de beoogde cultuuromslag in de financiële sector. Met de opname van de algemene zorgplicht in de Wft is het uitgangspunt wettelijk verankerd dat te allen tijde op zorgvuldige wijze moet worden omgegaan met de belangen van de klant. Deze explicitering kan bijdragen aan de cultuuromslag. Ten derde kan de algemene zorgplicht dienen als vangnetbepaling waarmee de AFM, bij gebrek aan specifieke regels, tijdig kan ingrijpen bij evidente misstanden op de financiële markten.

RESULTATEN VAN HET BELEID

In 2016 is een evaluatie uitgevoerd naar de doeltreffendheid en de effecten van de algemene zorgplicht in de Wft in de praktijk. Uit deze evaluatie blijkt dat de regeling goed functioneert. Tijdens gesprekken met belanghebbenden kende het merendeel van hen een positieve werking aan de invoering van de algemene zorgplicht toe: deze belanghebbenden onderschreven dat de introductie van de algemene zorgplicht in de Wft heeft geleid tot meer bewustwording over c.q. meer bewustzijn van het borgen van het klantbelang en het belang van cultuurverandering binnen de onderneming. Van de algemene zorgplicht gaat een disciplinerende werking uit en deze norm heeft bijgedragen aan het tegengaan van een afvinkcultuur, aldus deze belanghebbenden. Uit de evaluatie volgt verder dat de redenen die destijds ten grondslag lagen aan de bestuursrechtelijke verankering van de algemene zorgplicht, ook nu nog gelden. Het uitgangspunt is en blijft dat de AFM zal optreden op basis van de concrete regels in de Wft. Wanneer deze specifieke regels ontbreken maar wel sprake is van een evidente misstand die schadelijke gevolgen heeft of kan hebben voor de consument, biedt de algemene zorgplicht de toezichthouder een grondslag om op te treden en daarmee (verdere) schade voor consumenten te voorkomen. De toezichthouder zal doorgaans over meer deskundigheid beschikken dan de consument en daardoor effectiever ongewenst marktgedrag kunnen signaleren en daartegen optreden. Daarmee is publiekrechtelijke verankering van de zorgplicht een wezenlijke aanvulling op het systeem van (civielrechtelijke) consumentenbescherming. Wel heeft de minister van Financiën – gelet op het ontbreken van formele handhaving en bestuursrechtelijke rechtspraak – aangegeven aanleiding te zien voor een nieuwe evaluatie van de algemene zorgplicht. De Staten-Generaal ontvangen uiterlijk 1 januari 2022 een verslag met de bevindingen van deze evaluatie. Voor de volledigheid wordt hierbij opgemerkt dat bij de evaluatie in 2016 bleek dat de effecten van de invoering van de algemene zorgplicht moeilijk te isoleren zijn van andere ontwikkelingen. Zo is de algemene zorgplicht voor financiële dienstverleners vrijwel gelijktijdig met andere maatregelen ingevoerd, zoals het toezicht op het productontwikkelingsproces. Daarnaast viel de invoering van de algemene zorgplicht (deels) samen met de door financiële dienstverleners zelf ingezette cultuurverandering.

CONCLUSIE

De in 2016 uitgevoerde evaluatie naar de doeltreffendheid en de effecten van de algemene zorgplicht in de Wft in de praktijk gaf geen aanleiding tot het treffen van maatregelen. De bestuursrechtelijke verankering van de algemene zorgplicht is ingevoerd als een aanvulling op het systeem van consumentenbescherming (normerende werking) en als vangnetbepaling op grond waarvan de AFM kan handhaven indien specifieke regels in de Wft ontbreken (sanctionerende werking). De regeling functioneert in die opzichten goed. Wel heeft de minister van Financiën – gegeven het ontbreken van formele handhaving en bestuursrechtelijke rechtspraak – aanleiding gezien voor een nieuwe evaluatie van de algemene zorgplicht. Het volgende evaluatieverslag zal uiterlijk 1 januari 2022 naar de Kamers worden gezonden.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- Brief van de minister van Financiën van 30 december 2016 over de evaluatie van de algemene zorgplicht in de Wft, *Kamerstukken II* 2016-2017, 32545, nr. 59

6.2 AANSCHERPEN VAKBEKWAAMHEIDSEISEN

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Per 1 januari 2014 zijn de nieuwe (aangescherpte) vakbekwaamheidseisen voor financiële dienstverleners in werking getreden. Met de eisen wordt beoogd de vakbekwaamheid van financiële adviseurs – en daarmee passend advies voor de consument – te borgen en hiermee de kwaliteit van financiële dienstverlening in het algemeen te verhogen. De eisen zijn aangescherpt nadat uit verschillende onderzoeken van de AFM en het ministerie van Financiën was gebleken dat de kwaliteit van advisering en het vakbekwaamheidstelsel op een aantal punten niet volstonden. Onder meer de volgende punten kwamen naar voren:

In de situatie vóór 2014 was het niet voor alle adviseurs verplicht hun vakbekwaamheid door middel van een diploma te kunnen aantonen. Bij kleine financiële dienstverleners hoefden slechts feitelijk leidinggevenden over vakbekwaamheidsdiploma's te beschikken, terwijl bij grote financiële dienstverleners niemand over vakbekwaamheidsdiploma's hoefden te beschikken, mits de vakbekwaamheid door de bedrijfsvoering geborgd werd (het zogenoemde bedrijfsvoeringsmodel). Dit leidde tot 1) ongelijke situaties in de markt en 2) de consument kon er niet zeker van zijn dat de persoon die hem adviseerde ook daadwerkelijk over de vereiste vakbekwaamheid beschikte. Hiernaast lag het niveau van de vakbekwaamheidsmodules die de adviseurs moesten volgen, in veel gevallen te laag en sloten de modules niet altijd aan op de eisen die aan een passend advies worden gesteld. Zo werden de modules met name gebaseerd op kennis van producten in plaats van op een passende advisering aan klanten en ontbrak het aan elementen als adviesvaardigheden en professioneel gedrag.

Ook is uit de praktijk van het CDFD, dat toezicht hield op exameninstututen en instituten voor Permanente Educatie (PE), gebleken dat het stelsel van toezicht – namelijk accreditatie van afzonderlijke instellingen – leidde tot concurrentie tussen exameninstututen op lage kwaliteit (waarbij instituten met makkelijkere examens meer in trek waren), met als gevolg een neerwaartse spiraal in kwaliteit van opleidingen en examens.

Naar aanleiding hiervan zijn in 2014 de volgende beleidsmaatregelen doorgevoerd om het stelsel aan te scherpen:

1. Invoeren van een diplomaplicht

Sinds 2014 geldt de verplichting voor iedere adviseur, ongeacht de grootte van de onderneming waar hij of zij werkzaam is, om te beschikken over de voor zijn praktijk relevante diploma's en deze diploma's bij te houden door middel van het afleggen van PE-examens. Hoofddoel van deze maatregel is om consumenten de zekerheid te geven dat hun adviseur beschikt over de vereiste vakbekwaamheid. Hiernaast wordt met de maatregel beoogd de voorwaarden voor kleine en grote financiële dienstverleners gelijk te stellen. De financiële onderneming heeft de verplichting zijn bedrijfsvoering zodanig in te richten dat een vakbekwame financiële dienstverlening aan consumenten wordt gewaarborgd en er zorg voor te dragen dat haar werknemers over het vereiste niveau van vakbekwaamheid beschikken.

2. Wijziging van het systeem van Permanente Educatie

Vóór 2014 voldeden veel adviseurs aan hun PE-plicht door het volgen van PE-programma's. Omdat het volgen van PE-programma's geen garantie wist te bieden voor het behalen van het vereiste vakbekwaamheidsniveau, is ingevoerd dat iedere adviseur periodiek een PE-examen moet afleggen. Het doel van periodieke examens is om vast te stellen of de adviseur de actualiteiten van de afgelopen periode goed tot zich heeft genomen. De examens worden uitsluitend afgelegd via een centrale examenbank (te vergelijken met Cito of CBR). In de examenbanken worden examens van een gedegen niveau opgeslagen. De vragen worden *at random* geselecteerd. Het doel van deze

maatregel is om te voorkomen dat exameninstellingen concurreren op lage kwaliteit, alsmede om te bewerkstelligen dat examens van een uniforme, permanente kwaliteit worden neergezet en eenduidigheid van examens wordt geborgd. Qua uitvoering is het inhoudelijk beheer van de centrale examenbank gemandateerd aan het CDFD en het functionele en technische beheer aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Overigens geldt per 1 januari 2014 voor medewerkers die inhoudelijk klantcontact hebben maar geen adviseur zijn, dat zij ook moeten voldoen aan de eis 'permanent actueel vakbekwaam'. Dit houdt onder andere in dat zij op de hoogte zijn van de actuele ontwikkelingen binnen de financiële dienstverlening en deze kunnen toepassen, ook al hoeven zij geen verplichte diploma's te halen.

3. Herindeling en aanscherping vakbekwaamheidsbouwwerk

Bij alle modules zijn de elementen vaardigheden en professioneel gedrag toegevoegd, met als doel de vakbekwaamheidsmodules beter te laten aansluiten bij de praktijk. Hiermee wordt beoogd te toetsen of een adviseur de opgedane kennis in de praktijk kan toepassen. Tot slot is gekozen voor een gewijzigde modulestructuur, zie hiervoor het onderstaande diagram.



Bron: CDFD

De introductie van de nieuwe modulestructuur in 2014 heeft geleid tot een heldere afbakening van een negental beroepskwalificaties die ieder zijn opgebouwd door middel van een aantal modules. Als alle benodigde modules met goed gevolg zijn afgerond, kan een diploma voor de betreffende beroepskwalificatie worden verkregen. Een module die voor meerdere beroepskwalificaties is vereist, behoeft maar één keer behaald te worden. Dezelfde modules zijn dan ook onderling uitwisselbaar, ongeacht onder welke beroepskwalificatie zij zijn opgenomen. De structuur beoogt de adviseur daarmee in staat te stellen door te groeien in andere beroepskwalificaties, zonder dat daartoe reeds opgedane kennis nogmaals onnodig getoetst wordt.

Blik vooruit

De komende periode gaat het CDFD verkennen welke lijnen kunnen worden uitgezet om te komen tot een doelmatig(er) en doeltreffend(er) stelsel waarvoor zowel de overheid als de sector zich verantwoordelijk voelt, terwijl geborgd blijft dat elke adviseur (marktdekkend) aantoonbaar kennis heeft van nieuwe ontwikkelingen en dat hij deze toe kan passen. Het CDFD zal de minister van Financiën daarover informeren. Daarbij worden twee invalshoeken genomen:

- Het doorontwikkelen/optimaliseren van de huidige rol van de overheid bij het actueel houden van beroepskwalificaties;
- Het beperken van de huidige rol van de overheid bij het actueel houden van beroepskwalificaties (de sector zelf weer een rol geven).

Ook controleert het CDFD continu de kwaliteit van de Wft-examens en voert het onderzoeken uit waarin onder andere wordt gekeken naar de toepasbaarheid van nieuwe toetstechnieken in de digitale Wft-examens.

Hiernaast voert het CDFD momenteel een analyse uit ten aanzien van de modulaire opbouw van het vakbekwaamheidsbouwwerk. Zij heeft hiertoe in 2016 het onafhankelijke onderzoeksbureau Ecorys in de hand genomen. De analyse moet inzichtelijk maken of het bouwwerk voldoet aan de

doelstellingen die bij de introductie zijn gesteld. Ecorys heeft haar rapport begin juni aan het CDFD uitgebracht. Het CDFD zal naar aanleiding hiervan eind juni 2017 een conceptadvies over het rapport opstellen. Dit zal worden geconsulteerd onder marktpartijen om onder andere het draagvlak van de conclusies en aanbevelingen te toetsen. Daarnaast zal DUO de uitvoerbaarheid van het conceptadvies toetsen. Het CDFD verwacht najaar 2017 de minister van Financiën te kunnen adviseren of wijzigingen aan de modulaire opbouw van het vakbekwaamheidsbouwwerk vereist zijn. Daarbij wordt onder andere bezien of het stelsel hiervan doelmatiger/doeltreffender wordt. Vervolgens zal besloten worden over eventuele aanpassingen in het bouwwerk.

RESULTATEN VAN HET BELEID

Invoeren van diplomaplicht

Een belangrijk resultaat van de aangescherpte vakbekwaamheidseisen is dat ten opzichte van de situatie vóór 2014 iedere adviseur nu beschikt over de voor zijn vakgebied relevante diploma's. Hiermee voldoet hij aantoonbaar aan het minimaal vereiste niveau aan vakbekwaamheid en wordt gewaarborgd dat klanten worden geadviseerd door een adviseur die vakbekwaam is. Hiernaast heeft de diplomaplicht geleid tot gelijke vakbekwaamheidseisen voor kleine en grote financiële dienstverleners. Bovendien creëert de diplomaplicht ten opzichte van de situatie vóór 2014 in algemene zin meer zekerheid voor de werkgever, de adviseur en de klant inzake de vraag of aan de vereiste vakbekwaamheid is voldaan.

Wijziging van het systeem van Permanente Educatie

Met de introductie van periodieke PE-examens is het niveau van de afgelegde examens geüniformeerd en daarmee de waarde van de verworven diploma's. Door de periodiek af te leggen PE-examens is geborgd dat diplomahouders hun kennis en vaardigheden op hun vakgebied/beroepskwalificatie aantoonbaar actueel houden. De PE-programma's bestaan niet meer. Met de introductie van één centrale examenbank is het voor exameninstellingen voorts niet meer mogelijk om met elkaar te concurreren op lage kwaliteit en is de kwaliteit van examenvragen beter te controleren.

De invoering van de centrale examinering heeft er bovendien voor gezorgd dat het CDFD geen toezicht meer hoeft te houden op de kwaliteit van de examens en van de PE-programma's van allerlei (overwegend private) examen- en opleidingsinstellingen. Hiernaast hoeft het CDFD, doordat zij zelf de PE-examens maakt, alleen de kwaliteit van haar eigen constructieproces te borgen. Het toezicht van de AFM is hiermee eveneens vergemakkelijkt.

Herindeling en aanscherping vakbekwaamheidsbouwwerk

Hiernaast wordt met de invoering van de elementen vaardigheden en professioneel gedrag bewerkstelligd dat in de examens aandacht wordt besteed aan passende advisering. Dit in tegenstelling tot de situatie vóór 2014 waar alleen kennis van het product werd getoetst. Of het theoretisch toetsen van deze vaardigheden ook daadwerkelijk leidt tot betere aansluiting bij de praktijk, zal moeten blijken aan de hand van onderzoek.

Of de maatregelen (gaan) bijdragen aan beter en passender advies ten opzichte van de situatie vóór 2014, kan niet met zekerheid worden vastgesteld. De AFM heeft in haar onderzoeken slechts voor adviezen over enkele financiële producten een meting gedaan van de kwaliteit. Daarbij komt dat een causaal verband tussen de kwaliteit van een advies en het niveau van vakbekwaamheid niet kan worden gelegd. Het ligt wel in de lijn der verwachting dat de maatregelen hebben bijgedragen aan betere en meer passende adviezen (iemand met rijbewijs zal doorgaans beter kunnen rijden dan iemand zonder rijbewijs).

Met het oog op doeltreffendheid en doelmatigheid zijn voorafgaand aan de invoering van de maatregelen verschillende alternatieven onderzocht. Uiteindelijk zijn de huidige maatregelen als meest toereikend geacht. Een alternatief dat is overwogen, betreft bijvoorbeeld de introductie van assessments. Deze maatregel is enerzijds doeltreffend voor wat betreft het verhogen van de vakbekwaamheid, maar daar staat tegenover dat hiermee veel hogere kosten gepaard gaan en logistiek gezien brengt dit een veel complexere uitvoerbaarheid met zich.

CONCLUSIE

Met de nieuwe (aangescherpte) vakbekwaamheidseisen voor financiële dienstverleners die per 1 januari 2014 in werking zijn getreden, zijn 1) de diplomaplicht ingevoerd, 2) het PE-systeem gewijzigd en 3) het vakbekwaamheidsbouwwerk heringedeeld en aangescherpt. Hiermee is geborgd dat iedere adviseur aantoonbaar beschikt over een minimaal niveau aan vakbekwaamheid en dat klanten worden geadviseerd door een adviseur die vakbekwaam is. Met de invoering van verplichte periodieke PE-examens is het niveau van de afgelegde examens geüniformeerd en daarmee de waarde van de verworven diploma's. De inhoudelijke toezichtrol van het CDFD is komen te vervallen en het toezicht door de AFM is makkelijker geworden (zodat het efficiënter en effectiever ingeregeld kan worden). Hoewel een causale relatie altijd lastig is aan te tonen, kan in de nabije toekomst uit onderzoek van de AFM blijken of de aangescherpte vakbekwaamheidseisen daadwerkelijk hebben bijgedragen aan passender advies voor consumenten.

6.3 INTRODUCTIE PROVISIEVERBOD EN TOEZICHT OP PRODUCTONTWIKKELING

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Provisieverbod

Het doel van het provisieverbod is het bevorderen van de cultuurverandering van productgedreven verkoop naar klantgerichte advisering. De evaluatie van de provisieregelgeving in 2010 leverde het beeld op dat die verandering nauwelijks op gang kwam ondanks uitgebreide regelgeving. Het provisieverbod voor financiële dienstverleners is op 1 januari 2013 in werking getreden. Het is aanbieders van financiële producten niet meer toegestaan om adviseurs/bemiddelaars te betalen voor het bemiddelen van complexe en impactvolle financiële producten. Dit betekent dat consumenten (of bij verzekeringen cliënten) de adviseur of bemiddelaar rechtstreeks moeten betalen voor de financiële dienstverlening. Om hierbij de consument in staat te stellen een goed geïnformeerde keuze te maken wat betreft de financiële dienstverlening is ook een dienstverleningsdocument geïntroduceerd dat financiële dienstverleners moeten verstrekken aan consumenten als zij een financiële dienst verlenen ten aanzien van een product onder het provisieverbod. In dit document moeten zij de aard en reikwijdte van hun dienstverlening, hun belangen en de kosten van dienstverlening inzichtelijk maken.

Toezicht op productontwikkelingsproces

Per 1 januari 2013 zijn de regels rond het productontwikkelingsproces ingevoerd. Het doel van deze regels is het voorkomen van massaschade voor de consument en de maatschappij door pertinent slechte financiële producten. Op grond van artikel 32 van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen (BGfo) dienen financiële ondernemingen¹¹ een proces in te richten dat ervoor moet zorgen dat zij bij het ontwikkelen van financiële producten op evenwichtige wijze rekening houden met de belangen van de cliënt en dat het product aantoonbaar het resultaat is van die belangenafweging. Daarnaast is de financiële onderneming verplicht om, met enige regelmaat of op indicatie, een review van de bestaande producten (die nog op enig moment na de inwerkingtreding van het artikel aan nieuwe klanten wordt/werd aangeboden) toe te passen. Indien sprake is van een product dat afbreuk doet aan de belangen van de klant, dient de onderneming bovendien het aanbieden van dat product aan nieuwe klanten te staken, dan wel het product voor nieuwe klanten aan te passen. De AFM kan op basis van deze wettelijke bevoegdheid toezicht houden op het productontwikkelingsproces van financiële ondernemingen. Indien nodig kan de AFM eisen stellen aan dit proces en in voorkomend geval kan zij een financiële onderneming verplichten een ondeugdelijk product aan te passen dan wel niet langer aan te bieden.

¹¹ Het betreft financiële ondernemingen die onder de reikwijdte van art. 4:14 en 4:15 Wft vallen. Dit zijn beheerders van beleggingsinstellingen die rechten van deelneming in een beleggingsinstelling, niet zijnde een instelling voor collectieve belegging in effecten, aanbieden aan niet-professionele beleggers, pensioeninstellingen, financiële dienstverleners, waaronder financiële dienstverleners die het bedrijf van financiële instelling, kredietinstelling of verzekeraar uitoefenen.

RESULTATEN VAN HET BELEID

Provisieverbod

De doeltreffendheid van het provisieverbod en het dienstverleningsdocument wordt momenteel onderzocht door onafhankelijke onderzoeksbureaus. De resultaten van de evaluatie worden verwacht in het najaar van 2017. In de evaluatie wordt gekeken naar de mate waarin de cultuurverandering is gerealiseerd en in hoeverre er sprake is van (ongewenste) neveneffecten. Een van de zorgen is dat advies minder toegankelijk zou worden als consumenten er zelf rechtstreeks voor zouden moeten gaan betalen. Ook is de zorg dat consumenten zouden afzien van onafhankelijk advies en meer hun toevlucht zouden nemen tot (al dan niet schijnbaar) goedkopere vormen van dienstverlening (bij rechtstreekse aanbieders of in *execution only*). Deze aspecten worden onderzocht.

Toezicht op productontwikkeling

De introductie van toezicht op het productontwikkelingsproces heeft geleid tot aanpassingen in de bedrijfsvoering van financiële ondernemingen en in het niet of niet langer aanbieden van bepaalde financiële producten. Dit kan worden afgeleid uit signalen van (vertegenwoordigers van) marktpartijen en de AFM. Zo hebben enkele marktpartijen aangegeven dat zij na de invoering van toezicht op het productontwikkelingsproces hun productaanbod hebben doorgelicht en dit heeft geleid tot het niet langer aanbieden van bepaalde financiële producten. In het kader van de evaluatie van de algemene zorgplicht is ook meerdere keren aangegeven dat het toezicht op het productontwikkelingsproces en de algemene zorgplicht compliance officers een extra handvat heeft gegeven voor nadere bezinning bij het ontwikkelen van een bepaald product of beleid. De AFM is tot op heden niet overgegaan tot formele handhaving, maar heeft wel meerdere interventies uitgevoerd op grond van artikel 32 BGfo. Deze interventies hebben geleid tot aanpassingen van (communicatie bij het aanbieden van) producten of het van de markt halen van producten. Voor de volledigheid wordt hierbij opgemerkt dat het uitblijven van formele handhaving geen afbreuk doet c.q. hoeft te doen aan de doeltreffendheid c.q. positieve werking van artikel 32 BGfo. Van de enkele mogelijkheid dat de AFM tot handhaving kan overgaan, kan een preventieve werking uitgaan.

Het toezicht op het productontwikkelingsproces is een belangrijk instrument in het toezicht van de AFM op de financiële markten. Gelet daarop zou het zinvol zijn om de effecten hiervan in de praktijk te bezien. De opstellers van dit rapport geven de minister in overweging om – in samenwerking met de AFM – een evaluatie uit te voeren.

CONCLUSIE

Provisieverbod

Het provisieverbod heeft verregaande consequenties voor de bedrijfsvoering van zelfstandig adviseurs/bemiddelaars. Zij komen definitief aan de kant van de klant te staan en moeten de klant overtuigen van hun toegevoegde waarde. In hoeverre hiermee de gewenste cultuurverandering is gerealiseerd en in hoeverre daarbij het dienstverleningsdocument de consument helpt, is onderwerp van onderzoek. De uitkomsten van het onderzoek worden najaar 2017 verwacht.

Toezicht op productontwikkeling

Het toezicht op het productontwikkelingsproces is ingevoerd met het oog op het voorkomen van massaschade voor de consument en de maatschappij door pertinent slechte financiële producten. Uit signalen van (vertegenwoordigers van) marktpartijen en de AFM kan worden afgeleid dat dit toezicht heeft geleid tot aanpassingen in de bedrijfsvoering van financiële ondernemingen en in het bijzonder tot het niet of niet langer aanbieden van bepaalde financiële producten. Er is nog geen onderzoek uitgevoerd dat deze signalen staft. De opstellers van dit rapport geven de minister in overweging om een evaluatie uit te voeren.

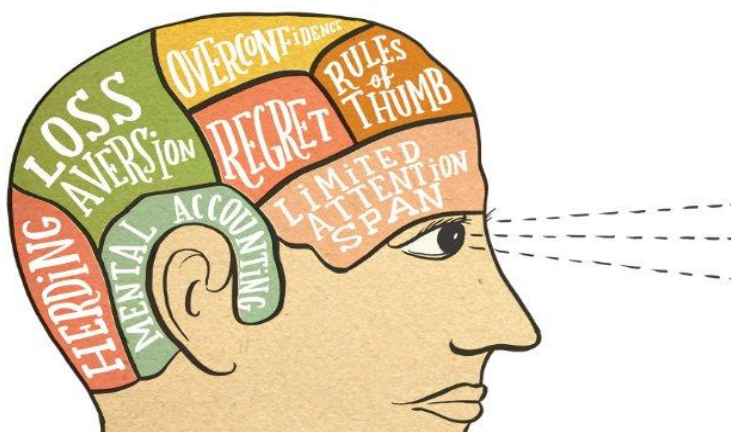
6.4 VERBETEREN INFORMATIEVERSTREKING

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Belangrijk onderdeel van consumentenbescherming op de financiële markten is het tegengaan van de informatieasymmetrie tussen aanbieders en consumenten. Lange tijd was de regelgeving gericht op verstrekking van volledige en correcte informatie. In de wetgeving werd vooral voorgeschreven welke informatie aanbieders aan consumenten moesten verstrekken. En veel interventies waren gestoeld op de aanname dat consumenten de juiste beslissingen nemen, zolang ze maar beschikken over de juiste informatie. De assumptie was dat consumenten als rationele financiële beslissers de informatie zouden verzamelen om producten te begrijpen, te kunnen vergelijken en uiteindelijk een keuze te maken voor een adequaat product. Voor de vorm van informatie was in het verleden minder aandacht in beleid en regelgeving.

Gedragsonderzoek laat steeds meer zien hoe sterk mensen hun keuzes laten hangen van de manier waarop deze aan ze voor worden gelegd. Negentig procent van de informatieverwerking gebeurt onbewust. Mensen hebben slechts beperkte controle op het bepalen waar hun aandacht naar uitgaat en op basis waarvan ze keuzes maken. Dit geldt ook voor de financiële markten. Dit betekent ten eerste dat informatieverstrekking een beperkte impact heeft op consumentenkeuzes; consumenten gaan beperkt op zoek naar informatie en maken er beperkt gebruik van. Daarnaast betekent het dat de vorm en het moment waarop informatie onder ogen komt cruciaal is.

Een studie geïnitieerd door de Europese Commissie laat bijvoorbeeld zien dat consumenten bij beschikbaarheid van gestandaardiseerde informatie producten of diensten beter vergelijken. Andere onderzoeken laten zien dat het gelaagd aanreiken van informatie, waarbij de meest belangrijke informatie in een eerste laag te zien is, en meer gedetailleerde informatie in volgende lagen beschikbaar is. De inhoud moet op een voor consumenten betekenisvolle manier worden gepresenteerd. Het moet op een goed moment worden verstrekt, in de fase dat consumenten nog bezig zijn met een vergelijking van producten of diensten. Ten slotte is het belangrijk dat het effect van informatieverstrekking op consumentenbegrip- en keuzes wordt getoetst door middel van onderzoek.



Deze gedragswetenschappelijke inzichten neemt het ministerie en ook de Europese Commissie waar mogelijk mee in de ontwikkeling van wet- en regelgeving. Hieronder geven we drie voorbeelden: één Europees (essentiële-informatiedocument) en twee nationale voorbeelden (standaarddocument vrijstellingsregeling prospectusplicht en dienstverleningsdocument).

Essentiële-informatiedocument

Per 1 januari 2018 dient de verordening betreffende essentiële-informatiedocumenten voor verpakte retailbeleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten (hierna: de verordening) te worden toegepast. De verordening stelt regels aan verpakte beleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten die worden aangeboden of verkocht aan retailbeleggers (niet-professionele beleggers). Deze producten worden in de verordening PRIIP's (*Packaged Retail and Insurance-based Investment Products*) genoemd. De verordening introduceert

voor deze producten de verplichting om een essentiële-informatiedocument op te stellen en te verstrekken aan de niet-professionele belegger.

Met de verordening wordt de vorm, inhoud en informatie die consumenten over deze producten krijgen Europees gestandaardiseerd. Met dit informatiedocument worden consumenten in staat gesteld om de producten beter te begrijpen en de kenmerken beter te doorgronden. Verder biedt dit document de mogelijkheid aan consumenten om de verschillende producten met elkaar te kunnen vergelijken en daarmee tot een betere en afgewogen beslissing te komen. Het voorkomt dat mensen worden overladen met informatie, doordat het op een beperkt aantal pagina's moet. En er wordt naast tekst ook visuele informatie gebruikt en gewerkt met labels om de mate van risico aan te duiden. Het informatiedocument moet de bescherming van consumenten verbeteren en waarborgen.

In Nederland kennen wij al de verplichting om voor complexe producten een informatiedocument op te stellen. Dit document heet de financiële bijsluiter. Omdat veel van deze complexe producten straks onder het toepassingsbereik van de verordening vallen, zal deze verplichting komen te vervallen. Derdepijlerpensioenproducten zijn uitgesloten van het toepassingsbereik van de verordening. Voor deze producten zal de financiële bijsluiter worden vervangen door een nationaal informatiedocument dat qua vorm en inhoud gebaseerd is op het essentiële-informatiedocument uit de verordening. Met het afschaffen van de financiële bijsluiter wordt een goede stap naar gelijke standaarden voor risico- en kostenberekeningen gezet. Het leidt ook tot het vergroten van de uniformiteit van informatiedocumenten en daarmee tot het verminderen van mogelijke verwarring en onduidelijkheid over de verschillende soorten informatiedocumenten bij consumenten.

Standaarddocument vrijstellingsregeling prospectusplicht

Aanbieders van effecten dienen door middel van een prospectus potentiële beleggers te informeren over de aangeboden effecten. In sommige gevallen geldt een vrijstelling van de prospectusplicht, bijvoorbeeld als de nominale waarde van de effecten meer dan € 100.000 is of de totale waarde van de aanbieding onder de € 2,5 miljoen is. Wel zijn deze aanbieders op basis van de Wet oneerlijke handelspraktijken (Woph) verplicht om juiste en essentiële informatie te verstrekken aan beleggers. De AFM heeft de afgelopen jaren geconstateerd dat ondernemingen moeite hebben met het voldoen aan de informatieverplichtingen op grond van de Woph, waardoor ingrijpen door AFM noodzakelijk bleek om tekortkomingen recht te zetten. Ondernemingen verstrekken te weinig of juist teveel informatie aan beleggers, waardoor het voor de belegger moeilijk is in te schatten welke informatie relevant is.

De vrijstellingsgrens wordt verhoogd naar 5 miljoen en met een oog op de gedragsinzichten is ervoor gekozen dat aanbieders de informatie middels een standaarddocument gaan verstrekken aan beleggers. De informatie die in het standaarddocument opgenomen dient te worden, dient gelaagd te worden gepresenteerd in het standaarddocument zodat beleggers in een eerste laag de voor hen meest belangrijke informatie kunnen zien. De meer gedetailleerde informatie kunnen beleggers in de volgende laag vinden. Het standaarddocument dient voorafgaand aan de uitgifte van de effecten te worden verstrekt.

Dienstverleningsdocument

Het vanaf 1 januari 2013 geldende provisieverbod heeft de financiële advieswereld behoorlijk in beweging gebracht. Voor complexe financiële producten – zoals hypotheeken, overlijdensrisicoverzekeringen, arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en bankspaarproducten – mogen adviseurs en bemiddelaars de kosten van advies en bemiddeling niet meer vergoed krijgen via een provisie op het afgesloten product, maar dienen ze de kosten direct bij de consumenten in rekening te brengen. De financiële dienstverlener stuurt zijn klant voortaan een rekening voor zijn werkzaamheden bij advies en bemiddeling. In de oude situatie waren consumenten zich veelal niet bewust van de provisiebetaling aan de tussenpersoon (hoewel die indirect natuurlijk aan consumenten werd doorberekend), laat staan dat zij de hoogte hiervan kenden.

Met het provisieverbod zijn enkele flankerende maatregelen ingevoerd. Zo is een (nieuw) standaard dienstverleningsdocument (dvd) geïntroduceerd, dat dienstverleners voorafgaand aan de dienstverlening aan consumenten moeten verstrekken. Het dvd heeft een vast format, wat consumenten in staat stelt om dienstverleningsdocumenten van verschillende financiële

dienstverleners met elkaar te vergelijken en zo een geïnformeerde keuze te maken voor een specifieke dienstverlener en vorm van dienstverlening.

RESULTATEN VAN HET BELEID

Uit gedragsonderzoeken zijn inzichten opgedaan over eigenschappen van informatieverstrekking die de kans op gebruik en effectiviteit vergroten. Of de op basis daarvan ontwikkelde standaarddocumenten ook daadwerkelijk hun doelen bereiken, wordt steeds vaker onderzocht.

Bij de ontwikkeling van het essentiële-informatiedocument zijn recente inzichten op het gebied van informatieverstrekking en keuzegedrag toegepast. Daarnaast is het document getest onder consumenten. Hierbij is onderzocht welk format het meest *user-friendly* is, welke informatie consumenten nodig hebben om het product te begrijpen en de kenmerken te doorgronden en om producten met elkaar te kunnen vergelijken. Deze onderzoeken zijn uitgevoerd onder consumenten uit verschillende Europese landen, in zowel kwalitatief als kwantitatief en experimenteel onderzoek. Daarnaast is in de verordening opgenomen dat de Europese Commissie in het kader van haar evaluatie van de verordening een consumententoetsing zal uitvoeren. In deze evaluatie zal onder andere worden gekeken of het begrip dat een consument heeft van een PRIIP, door de ingevoerde maatregelen is verbeterd en of de PRIIP's voor consumenten beter vergelijkbaar zijn geworden.

Met de introductie van het standaarddocument in de vrijstellingsregeling prospectusplicht wordt beoogd beleggers beter te beschermen en is tegelijkertijd voor ondernemingen beter duidelijk welke informatie zij dienen te verstrekken. Door de invoering van de meldplicht worden beleggers beter beschermd, terwijl het voor malafide partijen moeilijker zal worden om buiten het zicht van de AFM te blijven. Of met de invoering van de meldplicht en het standaarddocument de beoogde resultaten worden behaald, is op dit moment nog niet duidelijk. Een evaluatie van het standaarddocument zal dit moeten uitwijzen. Het standaarddocument zal worden geëvalueerd nadat het geruime tijd in de markt is gebruikt en dus voldoende effect heeft kunnen sorteren.

In het kader van de evaluatie van het provisieverbod wordt ook de effectiviteit van het dienstverleningsdocument onderzocht. Eind 2017 hebben we daarom meer helderheid over de effectiviteit van het dienstverleningsdocument. Gebruiken consumenten het in de oriëntatiefase, komt het op het goede moment onder ogen van consumenten, en is de informatie over de kenmerken van de dienstverlening, de kosten en de belangen begrijpelijk voor consumenten. De uitkomsten zijn dan gebaseerd op vragenlijstonderzoek en focusgroepen.

CONCLUSIE

Er zijn zowel in de Europese wet- en regelgeving als nationale ontwikkelingen gaande op het gebied van de informatieverstrekking. Inzichten uit de gedragswetenschappen over de effectiviteit van informatie worden meegenomen. Allereerst is de implicatie dat informatie geen panacee is; het effect op consumentenkeuzes zal altijd beperkt zijn. Tegelijkertijd geven de inzichten handvatten bij het verbeteren van informatieverstrekking en het vergroten van effectiviteit.

Steeds vaker speelt onderzoek een rol bij de ontwikkeling van standaardinformatiedocumenten. Daarnaast wordt tijdens een evaluatiemoment bepaald of het document het beoogde doel bereikt. Dit gebeurt bijvoorbeeld voor het essentiële-informatiedocument in de PRIIP's verordening, het standaarddocument in de vrijstellingsregeling voor de prospectusplicht en het dienstverleningsdocument dat is geïntroduceerd in het kader van het provisieverbod. In Europese en nationale processen van wet- en regelgeving wordt daarom waar mogelijk geborgd dat gedragsinzichten worden meegenomen in de uitwerking van eisen aan informatieverstrekking. Ook worden verschillende onderzoeken gedaan om de effectiviteit van informatie op keuzegedrag te verbeteren.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- Nick Chater, Steffen Huck & Roman Inderst, *Consumer Decision-Making in Retail Investment Services: A Behavioural Economics Perspective*, Report to the European Commission/SANCO, november 2010, te raadplegen op

http://ec.europa.eu/consumers/financial_services/reference_studies_documents/docs/consumer_decision-making_in_retail_investment_services_-_final_report_en.pdf

- Daniel Kahneman, *Thinking, fast and slow*, New York: Farrar, Straus and Giroux 2011
- C.R. Sunstein, "Empirically informed regulation", *The University of Chicago Law Review* 2011, Vol. 78, Nr. 4, p. 1349-1429

6.5 AANPASSEN HYPOTHEEKREGELS

- (i) Hypotheekregels (LTI- en LTV-normen)

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

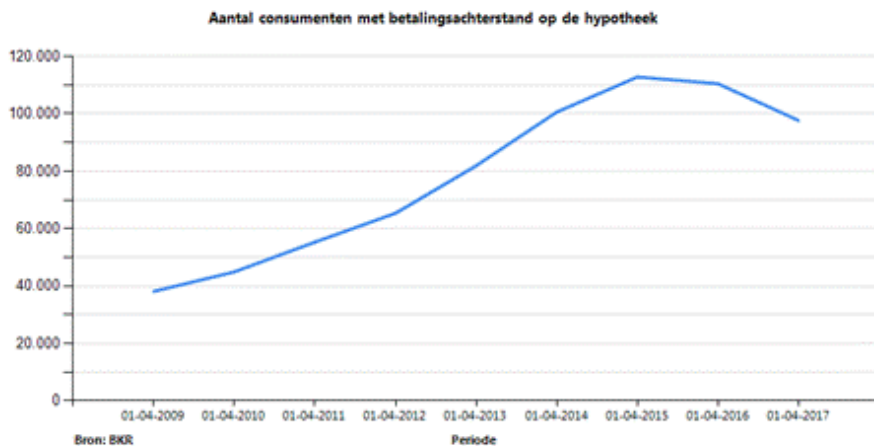
Per 12 december 2012 is de Regeling hypothecair krediet bij ministeriële regeling vastgesteld. Het doel van deze regeling is het voorschrijven van de inkomenscriteria (*loan-to-income*, LTI) en het bepalen van het maximale hypothecair krediet in verhouding tot de marktwaarde van de woning (*loan-to-value-ratio*, LTV-ratio), om zo te voorkomen dat consumenten teveel lenen. Het hanteren van inkomenscriteria verkleint het betaalrisico en voorkomt dat consumenten een hogere hypotheek aangaan dan op grond van hun inkomen verantwoord wordt geacht. Door de LTV-ratio te maximaleren wordt het risico voor consumenten op een restschuld verkleind. Verder worden vanuit het oogpunt van de aanbieder van hypothecair krediet de risico's van de kredietportefeuille verminderd door de maximalisering van de LTV-ratio. Dat is goed voor de financiële stabiliteit en zal ook bijdragen aan een betere financierbaarheid van de kredietverlening in Nederland. Tevens heeft de regelgeving hieromtrent als doel om overstapdrempels voor consumenten die in dezelfde woning (die tevens als onderpand dient) blijven wonen, weg te nemen.

RESULTATEN VAN HET BELEID

Tot 2013 legden de aanbieders van hypothecair krediet zelf de inkomenscriteria (LTI) vast die werden gehanteerd voor de beoordeling een kredietaanvraag. De inkomenscriteria waren vastgelegd in de Gedragscode Hypothecaire Financieringen (GHF) ter invulling van de open norm (beoordelen of een krediet verantwoord is voor de consument). Hierbij werden de normen van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) als uitgangspunt genomen. De AFM zag vanuit haar toezichthoudende rol toe op de naleving van de open norm. De AFM was van mening dat de door het Nibud opgestelde normen voor 2012 met betrekking tot tweeverdieners met een totaal inkomen tussen € 30.000 en € 40.000 niet op voorhand als verantwoorde kredietverlening kon worden gezien. In de markt ontstond onduidelijkheid over welke inkomenscriteria een aanbieder voor de beoordeling van een kredietaanvraag diende te hanteren. Om de invulling van de wettelijke norm voor verantwoorde kredietverlening te verduidelijken, zijn de inkomenscriteria in de Regeling hypothecair krediet vastgelegd.

Om te analyseren of de inkomensnormen een adequate bescherming bieden tegen overkreditering, kan worden gekeken naar de ontwikkeling van de betaalachterstanden op hypotheek (zie figuur 1). Een complicerende factor hierbij is echter wel dat andere oorzaken dan overkreditering ten grondslag kunnen liggen aan betaalachterstanden. Zo heeft de crisis ook in Nederland voor een langdurige recessie gezorgd met stijgende werkloosheid als gevolg. Dit heeft betaalachterstanden op hypotheek sterk doen toenemen.

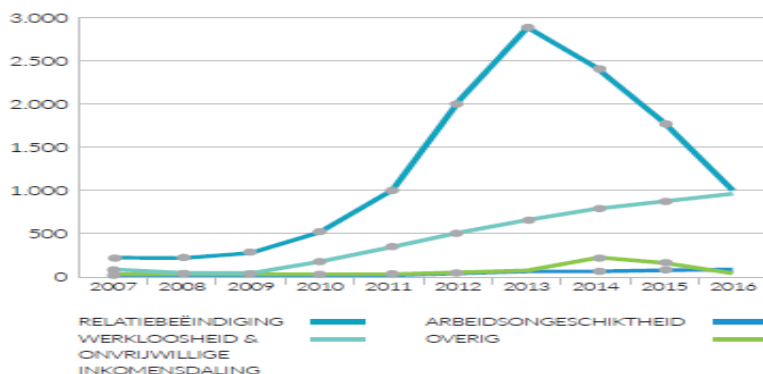
Figuur 1: Aantal consumenten met betaalachterstanden op de hypotheek



Bron: BKR

Uit cijfers van het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) blijkt dat de belangrijkste oorzaak voor betalingsachterstanden die ontstaan, het wegvallen van inkomen door een relatiebreuk of werkloosheid is (zie figuur 2). Hoewel de inkomensnormen hiervoor geen bescherming bieden, kan wel gesteld worden dat betalingsachterstanden groter en problematischer zijn als de leennormen ruim zijn. Sinds 2017 worden de financieringslastpercentages over vier jaar gemiddeld. Hierdoor wordt het verloop van de leencapaciteit voor consumenten en marktpartijen meer voorspelbaar en op macroniveau draagt middeling zodoende bij aan een stabielere woningmarkt.

Figuur 2: Oorzaken verliesdeclaratie bij het WEW naar oorzaak

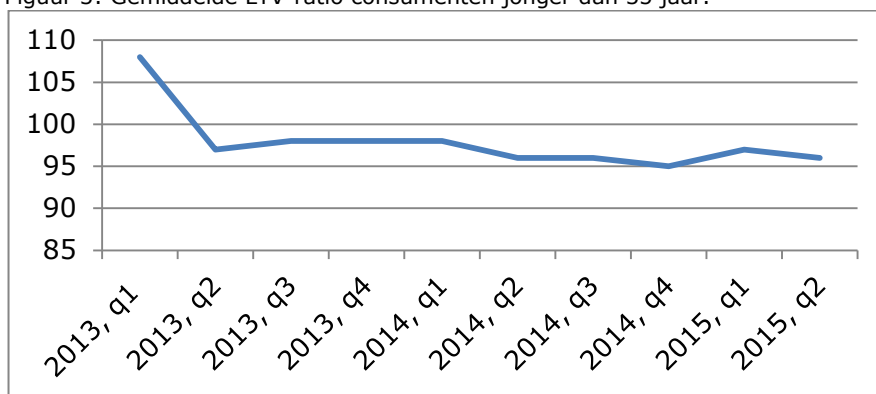


Bron: Jaarverslag Waarborgfonds Eigen Woning (WEW) 2016

In de ministeriële regeling is daarnaast opgenomen dat de maximale LTV-ratio geleidelijk zal worden verlaagd (in stappen van 1 procentpunt per jaar) tot 100%. Daarmee zal per 1 januari 2018 het niveau van 100% worden bereikt. De markt en de consument hebben door een geleidelijke verlaging van de LTV-ratio de tijd gekregen om zich voor te bereiden op een lagere LTV.

Om te analyseren of de LTV-ratio een adequate bescherming biedt tegen het risico op een restschuld, kan worden gekeken naar de ontwikkeling van de LTV voor starters. Onderstaande grafiek laat zien dat de LTV voor starters sinds 2013 is gedaald naar gemiddeld ongeveer 95% voor consumenten jonger dan 35 jaar. Hiermee wordt het risico op een restschuld behoorlijk beperkt. Een consequentie van het aanscherpen van de LTV-ratio is dat de woningmarkt minder toegankelijk wordt voor starters omdat zij meer eigen middelen moeten inbrengen om de woning te financieren. Verder moet worden opgemerkt dat bij nieuwe hypotheek – om in aanmerking te komen voor hypotheekrenteaftrek – annuïtair of lineair moet worden afgelost. Dit beperkt het risico op restschuld na het afsluiten van de hypotheek gedurende de looptijd verder.

Figuur 3: Gemiddelde LTV-ratio consumenten jonger dan 35 jaar.



Bron: Eigen bewerking gebaseerd op data uit Dutch mortgages in the DNB loan level data

De inkomensnormen houden rekening met gestandaardiseerde uitgavenpatronen en geven weer welke woonlasten een paar met één inkomen zonder kinderen objectief gezien zou moeten kunnen dragen, gelet op het inkomen en de hypotheekrente. De toegestane financieringslast is gebaseerd op gemiddelden. De toegestane financieringslast kan hierdoor voor bepaalde huishoudens restrictief zijn en voor andere groepen juist heel ruim zijn.

Naast de voorgeschreven regels ten aanzien van de maximale LTV en LTI, kan middels maatwerk rekening worden gehouden met individuele situaties. De Regeling hypothecair krediet biedt hier de ruimte voor. Zo zijn kredietverstrekkers nooit verplicht om een huishouden de maximaal toegestane hypotheek te verstrekken wanneer zij dit onverantwoord achten. Naar beneden afwijken mag dus altijd. Als het gaat om een bestendige situatie, kan de kredietverstrekker ook gemotiveerd en onderbouwd naar boven afwijken van de inkomensnormen. Dit is de zogenaamde explainbepaling, die individueel maatwerk toestaat mits goed onderbouwd wordt waarom het verantwoord is om van de standaardnorm af te wijken. De explainbepaling in de regelgeving is open geformuleerd. Het is aan de kredietverstrekker en hypotheekadviseur om te beoordelen of het krediet verantwoord kan worden verstrekt. Hierdoor kunnen zij in uiteenlopende situaties maatwerk bieden.

Om bepaalde overstapdrempels weg te nemen is in de Regeling hypothecair krediet een specifieke uitzondering opgenomen om af te wijken van de inkomenscriteria indien de consument in dezelfde woning blijft wonen. In de regeling is vastgelegd dat ook in gevallen waarin sprake is van een hoge LTI-ratio, een aanbieder een hypothecair krediet kan verstrekken aan de consument voor de financiering van een woning die reeds in eigendom is van de consument, voor zover de consument in dezelfde woning, die tevens als onderpand dient, blijft wonen. De hoofdsom van het nieuwe hypothecair krediet mag niet hoger zijn dan de som van het af te lossen bedrag van het bestaande hypothecair krediet en de kosten die verband houden met het afsluiten van het nieuwe hypothecair krediet (zoals notaris-, taxatie- en advieskosten ter zake van het nieuwe hypothecair krediet en een eventuele vergoeding voor vervroegde aflossing) van het bestaande krediet. Deze kosten kunnen worden meegefinancierd in het nieuwe hypothecair krediet.

Vooraf vanwege de lage rente stijgt het aantal oversluidhypotheekten. Oversluiters waren in het tweede kwartaal van 2016 goed voor 19% van de hypotheekmarkt. Kredietverstrekkers gaan in hun acceptatiebeleid verschillend om met het oversluiten van hypotheekten. De meeste kredietverstrekkers maken gebruik van de mogelijkheid om af te wijken van de inkomensnormen indien het gaat om het oversluiten van hypotheekten. Vaak worden wel grenzen gesteld in het acceptatiebeleid van de kredietverstrekkers (m.n. voor nieuwe klanten). Zo wordt een afwijking van de LTI-norm tot een bepaald percentage toegestaan of wordt het leenbedrag gemaximeerd tot bijvoorbeeld zes keer het inkomen. Het moet in dit geval wel de individuele klantsituatie van de klant verbeteren in de vorm van lagere maandlasten. Hierbij maken kredietverstrekkers vaak onderscheid tussen bestaande klanten en nieuwe klanten. Enkele kredietverstrekkers maken helemaal geen gebruik van de wettelijk toegestane mogelijkheid om af te wijken van de inkomensnormen als het gaat om het oversluiten van hypotheekten. Hypotheekadviseurs zien daarom in de praktijk dat oversluiten niet altijd mogelijk is.

CONCLUSIE

De leennormen bieden in de meeste gevallen een goede bescherming tegen overkreditering. Dat er toch nog steeds een fors aantal huishoudens betaalachterstanden op hypotheek heeft, vloeit voornamelijk voort uit omstandigheden (zoals werkloosheid en echtscheiding) waar de Regeling hypothecair krediet niet veel bescherming voor biedt. Verliesdeclaraties bij het WEW laten zien dat het wegvallen van inkomen door een relatiebreuk of werkloosheid de belangrijkste oorzaken zijn van betaalachterstanden op hypotheek. Sinds de introductie van de Regeling hypothecair krediet laat de LTV van nieuwe hypotheek een duidelijke daling zien. Dit beperkt het risico op een restschuld voor huishoudens. Hierbij moet worden opgemerkt dat de verlaging van de LTV het voor starters moeilijker maakt om een woning te kunnen aanschaffen, omdat eigen middelen moeten worden ingebracht.

(ii) Transparantie aanbieders hypothecair krediet

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Om te bewerkstelligen dat consumenten zich breder oriënteren en om de overstapdrempels op de hypotheekmarkt te verlagen is bij Wijzigingsbesluit financiële markten 2013 een aantal regels opgenomen met betrekking tot informatieverstrekking aan consumenten door aanbieders van hypothecair krediet. In artikel 51b van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (BGfo) is opgenomen dat een aanbieder van hypothecair krediet op zijn website de actuele debetrentevoet voor hypothecair krediet bij verschillende rentevastperiodes publiceert en, indien van toepassing, de variabele debetrentevoet. Verder is in artikel 68b van het BGfo vastgelegd dat aanbieders van hypothecair krediet met een vaste debetrentevoet drie maanden voor het aflopen van de rentevastperiode de consument moet informeren over het aflopen van die periode en de consument informatie moet verstrekken over de maximale debetrentevoet die zal gelden voor de komende rentevastperiode waarbij de maximale debetrentevoet bij minimaal drie rentevastperiodes, indien aangeboden, wordt aangegeven. Tevens dienen zij de consument te informeren over de oversluitmogelijkheden. Een periode van drie maanden stelt de consument in de gelegenheid zich goed te oriënteren op de mogelijkheden om het hypothecair krediet over te sluiten.

Voorts is in artikel 81a van het BGfo bepaald dat aanbieders van hypothecair krediet dezelfde debetrentevoet dienen te hanteren bij dezelfde rentevastperiode voor nieuwe en bestaande consumenten bij een vergelijkbaar risicoprofiel. Dit betekent dat een aanbieder van een hypothecair krediet een zelfde aanbod voor een bepaalde rentevastperiode dient te doen aan nieuwe en bestaande consumenten (=eensporig rentebeleid).

RESULTATEN VAN HET BELEID

Alle aanbieders van hypothecair krediet hebben op hun website de actuele debetrentevoet bij verschillende rentevastperiodes voor hypothecair krediet staan. Ook zijn er websites die de debetrentevoet voor hypothecair krediet van verschillende kredietverstrekkers met elkaar vergelijken. De consument heeft derhalve nu de mogelijkheid om zich breder te oriënteren. Bovendien heeft de consument ook de gelegenheid om zich te oriënteren omdat drie maanden voor het aflopen van de rentevastperiode de kredietverstrekker de consument dient te informeren over de maximale debetrentevoet die zal gelden voor de volgende rentevastperiode. Dit bevordert de prikkel om over te sluiten. Vooral vanwege de lage rente stijgt het aantal oversluit hypotheek. Oversluiters waren in het tweede kwartaal van 2016 goed voor 19% van de hypotheekmarkt.

CONCLUSIE

Door de hierboven genoemde maatregelen met betrekking tot transparantie rondom de gehanteerde rente bij hypotheek heeft de consument de mogelijkheid gekregen om de rentes van verschillende kredietverstrekkers met elkaar te vergelijken en bij het aflopen van de rentevastperiode is er voldoende tijd om eventueel over te sluiten.

(iii) Richtlijn hypothecair krediet

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Het doel van de Europese richtlijn hypothecair krediet (MCD) is het tot stand brengen van een goed functionerende interne markt voor kredietovereenkomsten met betrekking tot voor bewoning bestemde onroerende zaken. De bestaande fundamentele verschillen in de nationale wetgeving van de lidstaten ter zake de verstrekking van kredietovereenkomsten voor woningen en de regulering van en het toezicht op kredietverstrekkers vormen een barrière voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende activiteiten op de kredietmarkt. Daarbij streeft de richtlijn naar een hoog en gelijkwaardig niveau van consumentenbescherming. De MCD beoogt eraan bij te dragen dat consumenten die op zoek zijn naar een kredietovereenkomst voor hun woning, dit met vertrouwen kunnen doen. Daartoe worden voor bepaalde diensten kwaliteitsnormen vastgesteld, in het bijzonder met betrekking tot de distributie en verstrekking van krediet via kredietverstrekkers en hypotheekadviseurs en worden goede praktijken bevorderd. De aanpassing van de nationale wetgeving moet de onderlinge concurrentie op de interne markt vergroten en consumenten in staat stellen aanbiedingen van kredietverstrekkers uit verschillende lidstaten met elkaar te vergelijken.

RESULTATEN VAN HET BELEID

Vergoeding bij vervroegd aflossen

Op 14 juli 2016 is de richtlijn geïmplementeerd in de Wet op het financieel toezicht (Wft) en relevante lagere regelgeving. Hierin zijn regels geïntroduceerd over de kosten die kredietverstrekkers in rekening mogen brengen bij consumenten bij vervroegde aflossing op hun hypotheek. Zo is bepaald dat kredietverstrekkers voor vervroegde aflossing van het hypothecair krediet geen vergoeding mogen vragen die hoger is dan het financiële nadeel dat de kredietverstrekker hierdoor lijdt. Deze regels zijn vastgelegd in het BGfo en het Burgerlijk Wetboek (BW).

De MCD schrijft voor dat nieuwe hypotheekleningen die worden afgesloten na de inwerkingtreding van de richtlijn, onder de reikwijdte van de richtlijn vallen en dus onder de aangescherpte regels met betrekking tot de vergoeding bij vervroegde aflossing. Nederland heeft de richtlijn, met het oog op consumentenbescherming, ruimer geïmplementeerd zodat de regels met betrekking tot de berekening van de vergoeding bij vervroegd aflossen ook van toepassing zijn op bestaande hypotheekleningen die na 14 juli 2016 vervroegd worden afgelost of worden overgesloten. Klanten kunnen dus tegen 'kostprijs' hun hypotheek oversluiten naar een hypotheek met een lagere rente.

Hoe het financiële nadeel moet worden gedefinieerd en welke kosten als financieel nadeel mogen worden aangemerkt, wordt niet in de MCD toegelicht. Hier is dus ruimte voor interpretatie. De AFM heeft middels een leidraad 'Vergoeding voor vervroegde aflossing van de hypotheek' op 20 maart 2017 richting gegeven aan de wijze waarop het financiële nadeel bij vervroegde aflossing op adequate wijze door de kredietverstrekkers kan worden berekend.

Alle kredietverstrekkers hebben toegezegd de leidraad van de AFM te zullen volgen en klanten te zullen compenseren die sinds 14 juli 2016 op grond van de nieuwe regels en de leidraad van de AFM een te hoge vergoeding hebben betaald.

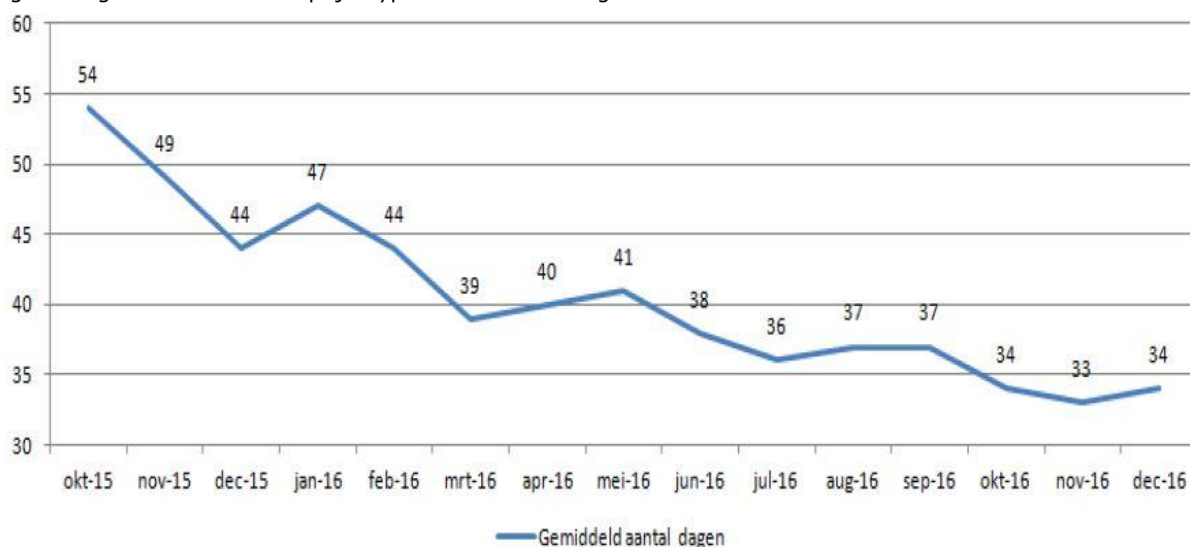
Doorlooptijden

Als gevolg van de implementatie van de MCD hebben kredietverstrekkers hun hypotheekverstrekkingproces opnieuw ingericht. Zo is het voorlopig offertemoment met ontbindende voorwaarden komen te vervallen en kunnen kredietverstrekkers de consument alleen een bindend aanbod (zonder voorbehouden) doen. Voorafgaand aan het bindend aanbod dienen kredietverstrekkers het ESIS (European Standardised Information Sheet) aan de consument te verstrekken. Het ESIS bevat precontractuele informatie over de aan te bieden hypotheek. De wijziging in het hypotheekverstrekkingproces houdt in dat de kredietverstrekker eerst alle benodigde informatie van de consument moet ontvangen en moet beoordelen voordat een ESIS kan worden verstrekt en een aanbod kan worden gedaan. Een voorlopig aanbod onder de voorwaarde dat op een later moment de ontbrekende informatie wordt verstrekt, zoals gebruikelijk was, is niet meer mogelijk.

Ook introduceert de MCD een bedenktijd voor de consument van ten minste zeven dagen. Bij de implementatie van deze bepaling is in Nederland gekozen voor een bedenktijd van veertien dagen. Dit sluit aan bij de termijn die ook gekozen is voor consumptief krediet en aankopen via internet. Deze wijzigingen kunnen van invloed zijn op de doorlooptijd van een hypotheek (periode tussen het aanvraagmoment van de hypotheek en het verlenen van de hypotheek).

Het Hypotheken Data Netwerk heeft 203.000 definitief geaccepteerde hypotheekaanvragen geanalyseerd in de periode van 1 oktober 2015 tot en met 14 december 2016. Uit deze analyse blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd is gedaald, van 54 dagen in oktober 2015 naar 34 dagen in december 2016 (zie figuur 4). Aanvullend is vastgesteld dat gemiddeld 46% van de aanvragen binnen de vier weken (28 dagen) is afgerond. Ongeveer 28% van de aanvragen heeft een doorlooptijd die langer is dan 16 weken.

Figuur 4: gemiddelde doorlooptijd hypotheekverstrekking



Bron: HDN

Zoals bovenstaande ontwikkeling laat zien, is een dalende trend zichtbaar in de doorlooptijden van hypotheekaanvragen. Voor een groot deel is dit terug te voeren tot de inspanningen van de sector om het proces waar mogelijk te verbeteren en te verkorten. Ook is in de wetgeving ruimte geboden dat in bepaalde gevallen kan worden volstaan met een modelmatige taxatie waardoor tijd bespaard wordt omdat een fysieke taxatie dan niet nodig is.

De doorlooptijden bij hypotheek laten al geruime tijd een duidelijk dalende trend zien. Het is, gelet op de korte periode tussen inwerkingtreding van de MCD en deze evaluatie, nog niet mogelijk om te beoordelen in hoeverre de MCD van invloed is geweest op de kortere doorlooptijden. Ook inspanningen in de sector lijken hieraan ten grondslag te liggen. Uiteindelijk heeft de consument zelf een belangrijke rol om het proces zo efficiënt mogelijk te doorlopen door goed voorbereid alle benodigde documenten op orde te hebben. Indien doorlooptijden op een verantwoorde manier efficiënter kunnen worden ingericht, is dat een welkome ontwikkeling. Wel moet voorop blijven staan dat het acceptatieproces zorgvuldig wordt doorlopen.

Hypotheek in vreemde valuta

De MCD verplicht aanbieders van hypothecair krediet om maatregelen te treffen ter beperking van het wisselkoersrisico dat consumenten lopen wanneer een hypothecair krediet wordt aangegaan in een vreemde valuta.

Deze regels zijn geïmplementeerd in het BW en deels in het BGfo. De MCD verplicht dat aanbieders die vreemde valuta hypotheek aanbieden, minimaal één van twee maatregelen treffen ter bescherming van de consument. Wanneer de valuta waarin de consument zijn inkomen ontvangt meer dan 20% in waarde is gedaald, dient de kredietverstrekker de consument te waarschuwen. De consument moet dan op grond van de MCD het recht krijgen ofwel om de overeenkomst om te

zetten in een andere valuta, ofwel om een beroep te doen op een (andere) regeling die het wisselkoersrisico beperkt.

Na de implementatie van de MCD bleken kredietverstrekkers terughoudend bij het verstrekken van nieuwe hypotheeklen in vreemde valuta. Hoewel de MCD hiermee beoogt de consument te beschermen, is het een onwenselijk effect als uiteindelijk geen of een beperkt aanbod is van hypotheeklen in vreemde valuta. Deze problematiek is door Nederland bij de Europese Commissie aangekaart en dit zal worden meegenomen in de evaluatie van de MCD die de Commissie in 2019 zal uitvoeren.

CONCLUSIE

Aangezien de MCD pas per 14 juli 2016 in Nederland in werking is getreden en de Europese Commissie de richtlijn nog niet heeft geëvalueerd, is het op dit moment nog niet duidelijk of de MCD alle gewenste effecten heeft bereikt. Wel kan nu al geconstateerd worden dat op een aantal terreinen een betere bescherming van de consument in Nederland is bereikt.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- BKR, "Daling van het aantal mensen met betalingsachterstand op hypotheek", nieuwsbericht 31 oktober 2016, te raadplegen op <https://www.bkr.nl/nieuws-en-berichten/daling-van-het-aantal-mensen-met-betalingsachterstand-op-hypotheek/>
- DNB, *Dutch mortgages in the DNB loan level data*, Occasional Study, Vol. 13, nr. 4, 15 oktober 2015, te raadplegen op https://www.dnb.nl/binaries/Dutch%20mortgages%20in%20the%20DNB%20loan%20level%20data_tcm46-332479.pdf
- Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen, *Jaarverslag 2016*, juni 2017, te raadplegen op <https://www.nhg.nl/Portals/0/Documenten/Publicaties/WEW%20Jaarverslag%202016.pdf>

6.6 VERSTERKEN ORGANISATIESTRUCTUUR KIFID

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Het Klachteninstituut financiële dienstverlening (Kifid) is in 2007 opgericht als alternatieve geschillenbeslechter voor klachten van consumenten op het gebied van financiële producten en diensten. De taak van Kifid kan worden samengevat als het bieden van een laagdrempelig alternatief voor de consument voor de behandeling van klachten over financiële producten en diensten. Deze vorm van geschillenbeslechting dient voor de consument als alternatief voor de gang naar de rechter. Het doel van Kifid is problemen te helpen oplossen tussen consumenten en hun financieel dienstverlener. Bij Kifid kunnen klachten worden ingediend over financiële producten en dienstverlening met betrekking tot verzekeringen (schade en leven), beleggingen, hypotheeklen en bankzaken. Adequate geschillenbeslechting kan zo bijdragen aan het bevorderen van het vertrouwen in de financiële sector.

Mede naar aanleiding van het rapport *Verloren krediet* van de Commissie de Wit (2010) is nagegaan op welke wijze het functioneren van de erkende geschilleninstanties verder kon worden verbeterd, waaronder het verder verbeteren van de informatie-uitwisseling met de toezichthouders en het aanpassen van de governance-structuur. Op basis van een analyse van financiële, organisatorische en juridische consequenties van verschillende mogelijke governance-opties (private vormgeving, een publiek/private vormgeving en een publiekrechtelijke vormgeving) is gekozen voor een private organisatie met publiekrechtelijke waarborgen. Kifid heeft zijn structuur hierop aangepast, waarbij onder meer een onafhankelijk bestuur is ingesteld, waar geen brancheorganisaties in zijn vertegenwoordigd. Ook zijn met ingang van 2013 de eisen waaraan voldaan moet worden om voor aanwijzing als geschilleninstantie in de zin van de wet in aanmerking te komen aangescherpt. Er zijn aanvullende eisen voorgeschreven ten aanzien van governance, informatie-uitwisseling, deskundigheid en representatie. De minister van Financiën heeft een verantwoordelijkheid ten aanzien van het doorlopend toezicht op het functioneren van de geschilleninstanties. De bevoegdheden die geïntroduceerd zijn, stellen de minister in staat om adequaat invulling te geven

aan zijn verantwoordelijkheid, zonder af te doen aan de inhoudelijke onafhankelijkheid van de geschilleninstanties. Sinds 2013 dient de minister in te stemmen met de samenstelling van het bestuur, de wijziging van het reglement, de begroting en de jaarrekening. In 2014 heeft Kifid tot slot zelf een structuurwijziging doorgevoerd waarbij de Ombudsmanfase en de Geschillencommissiefase zijn samengevoegd.

RESULTATEN VAN HET BELEID

In 2016 is Kifid in opdracht van het ministerie van Financiën geëvalueerd door onafhankelijk onderzoeksbureau KWINK groep. Daarbij is gekeken naar (1) de onafhankelijkheid, (2) het borgen van de belangen van de consument (voor zover mogelijk bij een onafhankelijk geschillenbeslechter), (3) het tegengaan van versnippering van klachtenloketten en (4) doeltreffendheid en doelmatigheid. Het doel van deze evaluatie is geweest om het functioneren van Kifid op deze punten te beoordelen en uit te zoeken waar er ruimte is voor verbetering. Hiernaast hebben de onderzoekers een aantal aanbevelingen gedaan op punten waar stappen ter verbetering kunnen worden gezet.

Ten aanzien van de onafhankelijkheid is het oordeel van de onderzoekers positief. Hoewel Kifid wordt gefinancierd door de sector, zijn er voldoende waarborgen voor de onafhankelijkheid ten opzichte van de sector. Dit komt ten goede aan adequate geschillenbeslechting en draagt bij aan het vertrouwen in de financiële sector.

Wat betreft het borgen van de belangen van consumenten constateert de evaluatie een aantal gerealiseerde verbeteringen en geeft zij een aantal aanbevelingen. In het algemeen kan worden gesteld dat het indienen van klachten bij Kifid laagdrempelig is. De doorlooptijden zijn sterk verbeterd: in 2013 werd 31% van de behandelbare zaken binnen 90 dagen afgerond en in 2015 was dit percentage gestegen tot 51% conform de ADR-richtlijn. Belangrijke verbetering hierin lijkt de structuurwijziging door Kifid in 2014 te zijn, waarbij de Ombudsmanfase en de Geschillencommissiefase zijn samengevoegd. De kostenontwikkeling is gematigd. De aanbevelingen van de onderzoekers hebben vooral betrekking op de verbetering van processen en procedurele rechtvaardigheid. Bij het beoordelen van de tevredenheid omtrent geschillenbeslechting is het gebruikelijk onderscheid te maken tussen tevredenheid over de uitkomst van het geschil en tevredenheid over de gang van zaken tijdens de geschillenbeslechting. Een zorgvuldige, begrijpelijke en duidelijke gang van zaken draagt bij aan wat procedurele rechtvaardigheid genoemd wordt. Procedurele rechtvaardigheid verhoogt over het algemeen de acceptatie en tevredenheid van de uitspraak, ongeacht of een partij in het geschil gelijk krijgt. De aanbevelingen worden hieronder toegelicht.

In het onderzoek wordt ook geconstateerd dat met de oprichting van Kifid in 2007 eventuele versnippering tussen verschillende alternatieve geschillenbeslechtinginstanties is afgenomen ten opzichte van het verleden. Dit komt doordat een aantal instituten in Kifid is samengegaan. Hoewel er bijvoorbeeld door processen verder te digitaliseren nog doelmatiger gewerkt kan worden, is gegeven het relatief positieve oordeel over de doeltreffendheid, het oordeel over de doelmatigheid ook positief. Jaarlijks wordt in duizenden zaken een oplossing gevonden tussen consumenten en de financieel dienstverlener door bemiddeling of uitspraak van Kifid. Hierbij is het belangrijk dat efficiency in geschillenbeslechting niet ten koste van de (ervaren) rechtvaardigheid moet gaan, omdat daarmee de doeltreffendheid zou kunnen worden verminderd.

De aanbevelingen uit het onderzoek hebben vooral betrekking op verbeteren van vindbaarheid, efficiency en procedurele rechtvaardigheid en omvatten:

- Verbeteren van naamsbekendheid;
- Aanpassen van de website aan de eisen van het keurmerk Drempelvrij;
- Doorlooptijden verder verbeteren;
- In de praktijk brengen van de nieuwe visie op klachtbehandeling (hierin onderzoekt Kifid waar de klacht van de consument precies om gaat);
- Betere communicatie over de stand van zaken en planning van zaakbehandeling;
- Stimuleren van financieeldienstverleners om te kiezen voor bindende uitspraken;
- Actief doorverwijzen van klachten;
- Digitaliseren van toegang voor financieeldienstverleners.

Kifid staat positief tegenover de aanbevelingen en is actief met deze punten aan de slag gegaan. Het ministerie van Financiën spreekt Kifid regelmatig over de voortgang. Begin 2018 zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de voortgang van de verbeterpunten.

CONCLUSIE

De wijziging in de governance van Kifid in 2011 had als doel de onafhankelijkheid van de geschillenbeslechter ten opzichte van de financiële sector te verbeteren en hiermee adequate geschillenbeslechting in het algemeen te versterken en het vertrouwen in de financiële sector te bevorderen. De waarborgen die hierbij werden ingebouwd in de statuten en de regelgeving hebben voornamelijk betrekking op de instemmingsbevoegdheid van de minister van Financiën bij benoemingen en de begroting. Het onderzoek dat is uitgevoerd door onderzoeksbureau KWINK heeft bevestigd dat met deze maatregelen de onafhankelijk van Kifid goed is geborgd. De adequate geschillenbeslechting is hiermee versterkt en het vertrouwen in de financiële sector is bevorderd.

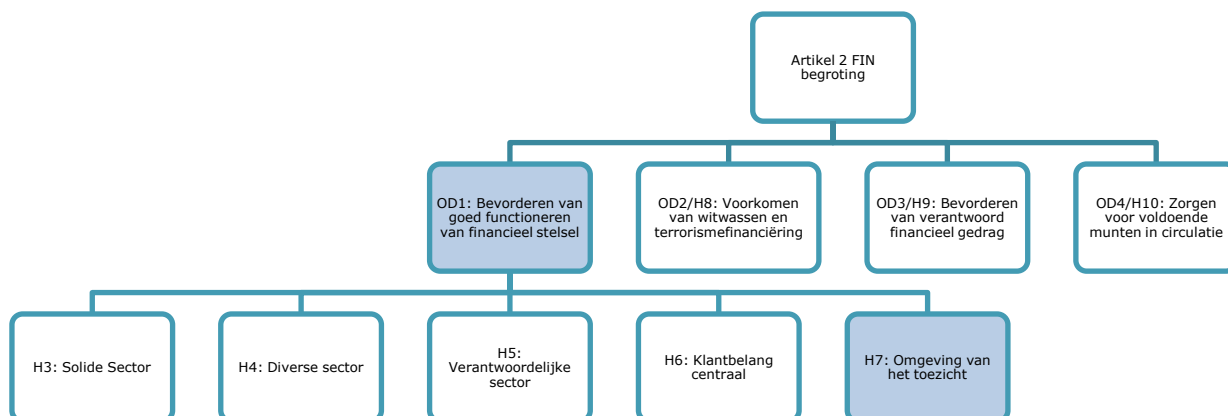
Het gevoerde beleid heeft zich doeltreffend en doelmatig bewezen. De aanbevelingen die uit het evaluatieonderzoek voortvloeien, worden door Kifid ter harte genomen en vormen aanleiding tot verdere verbeteringen. De resultaten hiervan zijn nog niet bekend. De minister van Financiën zal de Tweede Kamer begin 2018 informeren over de voortgang hiervan.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- Kwink Groep, *Evaluatie Kifid*, 22 november 2016, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de minister van Financiën van 20 december 2016, *Kamerstukken II 2016-2016*, 29507, nr. 142

7 Omgeving van het toezicht

In hoofdstuk 2 is aan de orde geweest dat het gevoerde beleid onder de eerste operationele doelstelling van artikel 2, “het bevorderen van het goed functioneren van het financieel stelsel”, in vijf beleidspijlers uiteenvalt. De vijfde beleidspijler ziet op het versterken van de institutionele structuur en het herzien van de bekostigingssystematiek van het financieel toezicht, in de titel van dit hoofdstuk kort aangeduid als beleid dat ziet op de ‘omgeving van het toezicht’.



In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre de instrumenten die onder deze pijler zijn ingezet, doeltreffend en doelmatig zijn geweest. Per maatregel wordt eerst aangegeven wat deze inhoudt en welk doel hiermee is beoogd. Vervolgens worden de resultaten van het beleid behandeld en wordt een samenvattende conclusie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid getrokken. De behandeling van de afzonderlijke instrumenten wordt afgesloten met een overzicht van de bronnen die ten behoeve van het onderdeel over de resultaten van het beleid zijn geraadpleegd.

De volgende maatregelen komen langs: de inrichting van het toezicht door de minister op DNB en de AFM (par. 7.1), het herzien van de bekostigingssystematiek van het toezicht (par. 7.2), het versterken van de interne governance bij DNB en de AFM (par. 7.3), het vergroten van transparantie in de uitvoering van het toezicht (par. 7.4), het beperken van de aansprakelijkheid van de DNB en de AFM (par. 7.5) en het versterken van Europees toezicht (par. 7.6) middels het gemeenschappelijk toezichtmechanisme (SSM), als onderdeel van de Bankenuunie, en de oprichting van de ESA's.

RPE-vragen 5 en 8 t/m 14:

5. Wat is de aard en de samenhang van de ingezette instrumenten?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke wijze is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Incl. uitleg over de mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen?

7.1 INRICHTING TOEZICHT OP AFSTAND

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

DNB is zowel centrale bank als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Als ZBO heeft DNB de wettelijke taak om prudentieel toezicht en integriteitstoezicht op financiële instellingen uit te voeren en om resolutieautoriteit en macroprudentiële autoriteit te zijn. DNB ontleent haar bevoegdheden aan de Wet op het financieel toezicht (Wft) en andere wetgeving, zoals de Bankwet 1998, de Pensioenwet, de Wet toezicht trustkantoren, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Wet financiële markten BES. De AFM is, ook als ZBO, belast met het gedragstoezicht op de financiële markten. Haar bevoegdheden zijn gebaseerd op de Wft en daarnaast onder andere op de

Wet toezicht financiële verslaglegging, de Pensioenwet, de Wet toezicht accountantsorganisaties en de Wet handhaving consumentenbescherming.

Vanwege hun ZBO-status zijn DNB en de AFM onafhankelijk in de uitvoering van het toezicht: zij oordelen zelfstandig over individuele gevallen en zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister van Financiën. De onafhankelijke uitvoering van het toezicht laat onverlet dat de minister¹² de politieke verantwoordelijkheid draagt – en dus het parlement verantwoording verschuldigd is – voor de vervulling van de publieke taak¹³. We spreken hier van systeemverantwoordelijkheid: de minister is verantwoordelijk voor het functioneren van het toezichtstelsel als geheel, dat wil zeggen de instelling en inrichting van het toezicht als zodanig en het functioneren van DNB en de AFM. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen moet de minister in de positie zijn om zich een oordeel te kunnen vormen over de vraag op welke wijze de toezichthouders hun taken vervullen en of zij dit op effectieve en efficiënte manier doen. De minister oefent daartoe toezicht uit op DNB¹⁴ en de AFM. Er is derhalve sprake van 'toezicht op toezicht'. Dit toezicht door de minister heeft het karakter van 'toezicht op afstand', waarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat de minister, anders dan bij taken die in ondergeschiktheid worden uitgeoefend, geen directe of allesomvattende zeggenschap heeft. De toezichthouders komt een grote mate van zelfstandigheid toe. De invloedssfeer van de minister is beperkt tot specifieke bevoegdheden ten aanzien van de toezichthouders. Het wettelijk kader hiervoor ligt vast in de Wft, de Bankwet 1998 (voor DNB) en per 1 januari 2013 ook in de Kaderwet ZBO. Een actueel overzicht van de belangrijkste bevoegdheden van de minister in het kader van het toezicht op afstand is te vinden in de verslagen over DNB en de AFM op grond van de Kaderwet ZBO die in 2017 zijn uitgebracht.

Mede naar aanleiding van het rapport van de Commissie De Wit (2010) en de constatering in rapporten van de Algemene Rekenkamer dat in de wet- en regelgeving onvoldoende naar voren kwam hoe de minister het toezicht op DNB en de AFM had ingericht, is in 2011 de visie 'Toezicht op afstand' tot stand gebracht (bijlage bij Kamerstuk 32648, nr. 1). Dit document beschrijft hoe de minister invulling geeft aan zijn toezichttaak en welke versterkingen daarin toen nog werden beoogd. Leidraad van deze beschrijving zijn de zes principes van goed toezicht uit de rijksbrede toezichtvisie uit 2005 (bijlage bij Kamerstuk 27831, nr. 15) : (i) selectief, (ii) slagvaardig, (iii) samenwerkend, (iv) onafhankelijk, (v) transparant en (vi) professioneel. Onafhankelijkheid is ook een internationaal erkende toezichtstandaard. De visie 'Toezicht op afstand' is nader uitgewerkt in het Toezichtarrangement voor de toezichthouders op de financiële markten (bijlage bij Kamerstuk 32648, nr. 5).

In de toezichtvisie wordt genoemd dat de minister, vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid, toeziet op de uitvoering van de eigen verantwoordelijkheden van DNB en de AFM. De aandacht gaat daarbij naar drie aspecten uit:

1. De minister beoordeelt de rechtmatigheid van inning en besteding van middelen die DNB en de AFM via de wet hebben verkregen. Hierbij gaat de minister in belangrijke mate af op de bevindingen van de (externe) accountant van de toezichthouders.
2. De minister ziet erop toe dat er voldoende waarborgen bestaan in de interne *checks and balances* binnen DNB en de AFM, nu de minister bij zijn toezicht in hoge mate vertrouwt op het interne toezicht bij de toezichthouders.
3. De minister beziet of in de uitvoering van het toezicht door DNB en de AFM voldoende waarborgen bestaan, waarbij de minister (alleen) ingrijpt wanneer die waarborgen niet (meer) voldoende zijn geborgd. Daarbij wordt het zwaartepunt gelegd daar waar de risico's het grootst zijn. Om dit te beoordelen hanteert de minister dezelfde principes van goed toezicht die immers ook gelden voor het toezicht door de toezichthouders. DNB en de AFM dienen in de uitvoering van hun toezicht dus ook selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel te werk te gaan.

¹² De minister van SZW is mede verantwoordelijk voor het wettelijk kader voor pensioeninstellingen en voor het toezicht op deze instellingen. Zijn rol en corresponderende bevoegdheden blijven in dit onderzoek verder buiten beschouwing.

¹³ De minister draagt daarnaast de politieke eindverantwoordelijkheid voor de aanwending van publiek verkregen gelden, maar dit is hier van beperkte betekenis: sinds 1 januari 2015 berekenen de toezichthouders al hun kosten, met uitzondering van de kosten van het toezicht op de BES-eilanden, door aan de onder toezicht staande instellingen. Zie verder par. 7.2.

¹⁴ Dat is alleen in de hoedanigheid van DNB als ZBO, niet voor de centrale banktaken.

Om slagvaardig invulling te geven aan deze aspecten hanteert de minister een interventiepiramide die ook in de visie wordt uiteengezet. Bij deze piramide zijn verschillende soorten instrumenten ter interventie beschikbaar die in zwaarte toenemen: (i) overreding, (ii) zachte wettelijke bevoegdheden en (iii) harde wettelijke bevoegdheden (zie figuur 1). Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat er altijd een passende vorm van ingrijpen bestaat, afhankelijk van de situatie.



Figuur 1. Interventiepiramide

De minister zal in zijn contacten met de toezichthouders altijd eerst proberen om via dialoog en waar nodig overreding de gewenste resultaten te behalen. In het kader van de eerste categorie ('overreding') vinden verschillende contact- en overlegmomenten plaats tussen het ministerie en de toezichthouders, zoals de Gemengde Werkgroep Toezicht (GWT), het tripartiete overleg tussen DNB, de AFM en de minister, en de begrotings- en verantwoordingscyclus waarin de ZBO-

en de ZBO-verantwoording van DNB en de AFM jaarlijks met de secretaris-generaal¹⁵ worden besproken. Een wettelijke bevoegdheid die past in de basis van de interventiepiramide, is bijvoorbeeld het opvragen van gegevens of inlichtingen, met inachtneming van de van toepassing zijnde geheimhoudingsbepalingen, om te kunnen beoordelen of de toezichthouders voldoen dan wel hebben voldaan aan hun taakverplichtingen.

Over de tweede categorie ('zachte wettelijke bevoegdheden') is 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."

Dit heeft ertoe geleid dat bij de Wet versterking governance DNB en de AFM (zie hierover par. 7.3) het hieronder vermelde artikel in de Wft is ingevoerd.

Artikel 1:25b Wft

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.

Deze bepaling biedt de minister de mogelijkheid om nadere, algemene regels te stellen omtrent algemene overkoepelende toezichtaspecten waarop de hoofdstukken 1.2 en 1.3 van de Wft zien, zoals de samenwerking tussen de AFM en DNB.

Een bevoegdheid aan de top van de interventiepiramide is een ultimum remedium. Het gaat dan om 'hard' ingrijpen, zoals het op specifieke gronden schorsen of ontslaan van leden van de directie en raad van commissarissen van DNB alsmede van het bestuur en de raad van toezicht van de AFM, het onthouden van goedkeuring aan de begroting van de toezichthouder of het overhevelen of zelf

¹⁵ Binnen het ministerie zijn, in lijn met de gedachte achter de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's', de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol functioneel gescheiden belegd. De eigenaarsrol is belegd bij de secretaris-generaal. Zie Kamerstuk 25268, nr. 113.

uitvoeren van toezichthoudertaken met toepassing van de bevoegdheid inzake taakverwaarlozing. De visie merkt over de top van de piramide op dat het hierbij gaat om vergaande instrumenten die in de praktijk zelden of nooit zullen worden toegepast, maar die tegelijkertijd de minister in staat stellen om te escaleren en hard in te grijpen, mocht dat ooit nodig zijn, en om die reden thuishoren in het palet van interventiemogelijkheden.

RESULTATEN VAN HET BELEID

In de periode waarop deze beleidsdoorlichting ziet, is de inrichting van het toezicht op afstand beoordeeld door zowel de Algemene Rekenkamer als het IMF in het kader van het Financial Sector Assessment Program (FSAP).

IMF (2017): onafhankelijkheid toezichthouders beter borgen

In het landenrapport over Nederland uit 2017 – en eerder al in dat uit 2011 – ziet het IMF reden tot zorg in bepaalde aspecten van de onafhankelijkheid van DNB en de AFM. De rol van de minister van Financiën wordt met name als problematisch gezien: het IMF vindt dat de minister te veel invloed heeft. In dat verband wordt erop gewezen dat de minister akkoord moet gaan met de begroting van de toezichthouders en op het voornemen om de reikwijdte van de Wet normering topinkomens uit te breiden ('WNT-3'), met als gevolg dat de bezoldiging van werknemers bij de toezichthouders, net als die van topfunctionarissen, begrensd wordt. Het IMF stelt verder dat de toezichthouders te beperkte mogelijkheden hebben om technische regels door te voeren en dat de minister een vrij vergaande bevoegdheid heeft om regels van de toezichthouders terzijde te schuiven. Tot slot kan volgens het IMF de bevoegdheid van de minister om bestuurders te ontslaan, breed geïnterpreteerd worden. Tegen deze achtergrond doet het IMF een aantal aanbevelingen om de onafhankelijkheid van de DNB en de AFM beter te borgen.

Op het IMF-rapport uit 2017 is geen kabinetsreactie verschenen, wel op dat uit 2011, waarin zoals gezegd soortgelijke bevindingen staan. In deze reactie valt te lezen dat er in de praktijk geen aanwijzingen zijn dat de bevoegdheden van de minister de onafhankelijkheid van de toezichthouders ondermijnen. Om die reden is ervoor gekozen de aanbevelingen op dit punt niet op te volgen.

Overigens zien ook de Commissie De Wit (2010) en de Algemene Rekenkamer een spanningsveld tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de onafhankelijkheid van de toezichthouders. In een rapport uit 2011 over het toezicht door DNB op de stabiliteit van banken benoemt de Rekenkamer dit spanningsveld expliciet, waar zij aan toevoegt: "Wetten en regels vormen waarborgen voor die onafhankelijkheid. Zo heeft de minister geen bevoegdheid tot ingrijpen in individuele zaken" (Kamerstuk 32255, nr. 12, p. 16). Tegen deze achtergrond vraagt de Rekenkamer aandacht voor de wijze waarop de minister zijn toen nog te creëren bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels wilde invullen. Die wijze kon op gespannen voet komen te staan met de onafhankelijkheid van DNB als toezichthouder, aldus de Rekenkamer. In de bestuurlijke reactie op het rapport erkent de minister de aanwezigheid van dat spanningsveld. Hij vervolgt: "DNB is verantwoordelijk voor de wijze waarop zij het toezicht op financiële instellingen uitvoert. De minister is eindverantwoordelijk voor het toezichtstelsel als geheel. Deze verantwoordelijkheid brengt met zich dat de minister moet kunnen bijsturen als dat nodig is" (idem, p. 20). Bij de toepassing van de nieuw te creëren bevoegdheid stelt de minister, vanwege het spanningsveld, voorwaarden aan het gebruik daarvan. Zo moet er sprake zijn van een algemeen belang, kan een beleidsregel geen betrekking hebben op onder toezicht staande instellingen en moet de minister bovendien rekening houden met de internationale context.

Algemene Rekenkamer (2011): toezichtvisie is goede stap maar nog verbeteringen mogelijk

De Rekenkamer spreekt in datzelfde rapport uit 2011 haar waardering uit voor de toezichtvisie. Hiermee is volgens haar een belangrijke stap gezet, waarbij in de visie bovendien aandacht wordt besteed aan veel aspecten die wat de Rekenkamer betreft ook aandacht behoeven. Dat betreft onder meer de periodieke review van de accountant, de Europese dimensie, het interventiebeleid en de periodieke actualisatie van de toezichtvisie. Belangrijk vindt de Rekenkamer ook dat de minister gaat toezien op waarborgen in de interne *checks and balances* van het toezicht en de toezichthouder daarop beoordeelt. Tegelijkertijd ziet de Rekenkamer nog verbeterpunten. Zo vult de visie niet in op welke waarborgen de minister precies gaat toezien. Ook blijft het toezicht op de samenwerking tussen DNB en de AFM onbelicht. Daarnaast wordt uit de visie niet goed duidelijk wanneer de

toezichthouder het naar het oordeel van de minister goed doet. De Rekenkamer beveelt dan ook aan om die aspecten uit de toezichtvisie nadere uitwerking te geven. De minister heeft geen opvolging hieraan gegeven. Die keuze is in de bestuurlijke reactie op het rapport toegelicht.

Algemene Rekenkamer (2017): minister moet bevoegdheden actiever inzetten

Aangezien de toezichtvisie van recente datum was ten tijde van het rapport in 2011, kon de Rekenkamer op dat moment nog niet toetsen of deze ook daadwerkelijk werd uitgevoerd. In 2017 brengt de Rekenkamer een volgend rapport uit over de uitvoering van het prudentieel toezicht op banken door DNB. Dit rapport ziet vanwege de bevoegdheidsverdeling onder het SSM alleen op middelgrote en kleine banken. De Rekenkamer haalt in het rapport aan dat het IMF kort daarvoor zijn zorg heeft uitgesproken over de onafhankelijkheid van DNB en de AFM, maar doet hier verder niets mee. Dat is opvallend, ook nu het rapport een tegengestelde bevinding lijkt te bevatten. De Rekenkamer stelt namelijk dat de minister, ondanks dat daartoe voldoende bevoegdheden voor bestaan, het toezicht op DNB in de periode vanaf het vorige rapport beperkt en weinig proactief heeft ingevuld: "Op het ministerie zijn geen plannen waarin vastligt hoe het toezicht jaarlijks wordt uitgevoerd. De documenten waarin een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de toezichttaak van de toezichthouder te verwachten zou zijn, zoals de vijfjaarlijkse zbo-evaluatie en de bijlage van het departementaal jaarverslag, geven hierin beperkt inzicht. Ad hoc gesprekken en reguliere contacten op hoog ambtelijk en bestuurlijk niveau van het Ministerie van Financiën met DNB worden doorgaans niet schriftelijk vastgelegd (p. 51-52)." Dat maakt de inhoud ervan oncontroleerbaar en kan leiden tot risico's voor de continuïteit van de besluitvorming, aldus de Rekenkamer.

Ook concludeert de Rekenkamer dat de informatiepositie van de minister bij crisissituaties niet is vast te stellen. Het is volgens haar onduidelijk onder welke omstandigheden DNB de minister op de hoogte stelt en heeft gesteld van ontwikkelingen bij onder toezicht staande banken die mogelijk gevolgen zouden kunnen hebben voor de stabiliteit van het financieel stelsel. De Rekenkamer heeft de informatiepositie niet kunnen beoordelen, aangezien ad hoc gesprekken tussen het ministerie en DNB doorgaans niet schriftelijk worden vastgesteld.

De Rekenkamer stelt vervolgens dat de hiervoor beschreven situatie kan worden aangepast door bestaande instrumenten voor het toezicht waarover de minister beschikt, actiever in te zetten en daarover transparant te rapporteren aan het parlement. De Rekenkamer doet daartoe een aantal aanbevelingen.

In zijn reactie op het rapport verwelkomt de minister de conclusies en aanbevelingen – net als DNB overigens (zie hierna). Per aanbeveling geeft hij aan hoe hij hieraan opvolging zal geven. Zo zullen de toezichtvisie en het toezichtarrangement worden aangepast om meer duidelijkheid te bieden over (de inzet van) bevoegdheden en de vormgeving van het toezicht op DNB (en de AFM) in de praktijk. Wel nuanceert de minister de constatering van de Rekenkamer dat de minister weinig gebruik gemaakt zou hebben van zijn interventiebevoegdheden. Die constatering is volgens hem begrijpelijk, omdat de vastlegging van contactmomenten inderdaad voor verbetering vatbaar is. Op dit moment is niet altijd even goed kenbaar dat (en hoe) bevoegdheden zijn gebruikt. Tegelijkertijd kan door de constatering ten onrechte de indruk ontstaan dat nauwelijks toezicht is gehouden op DNB. Volgens de minister laat de constatering eerst en vooral zien dat de opzet van de interventiepiramide werkt: aanleiding om de harde bevoegdheden zonder afstemming met DNB in te zetten ontbrak, doordat de (zachte) bevoegdheden aan de basis van de interventiepiramide voldoende adequaat zijn ingezet en tot vruchtbare overleggen hebben geleid op basis van wederzijds vertrouwen.

Ook DNB wijst er op dat de toezichtvisie en de daarop gebaseerde verantwoordelijkheidsverdeling een goede basis geven voor de onderlinge samenwerking. De bestaande afspraken en processen stellen de minister in staat om effectief invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van de toezichthouders en voor de stabiliteit van het financieel stelsel. In dat verband wijst DNB op het verslag op grond van de Kaderwet ZBO uit 2017. Daarin wordt geconcludeerd dat de toezichthouder doeltreffend en doelmatig heeft gefunctioneerd. Een en ander laat ook volgens DNB onverlet dat de bestaande afspraken en processen versterkt en geactualiseerd kunnen worden.

Met de verslagen op grond van de Kaderwet ZBO wordt beoogd om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van DNB en de AFM als financieel toezichthouders te beoordelen. Aan de hand daarvan kunnen minister en parlement beoordelen of de taakuitvoering in de vorm van een ZBO als zodanig nog steeds de beste wijze van werken is, of dat privatisering dan wel taakuitoefening binnen het ministerie meer voor de hand ligt. Dat betekent dat in de verslagen geen uitspraak wordt gedaan over de invloed van toezicht op de financiële stabiliteit en integriteit van de financiële sector, maar wel over de taakopvatting, taakuitvoering en (inzichtelijkheid van de) begroting en verantwoording door DNB en de AFM over de kosten en resultaten van haar toezicht. Ook wordt bezien of de toezichthouders meer of minder doelmatig hebben gefunctioneerd dan in de periode daarvoor.

In de ZBO-verslagen uit 2017, die betrekking hebben op de periode 2010-2015, zijn voor de beoordeling de principes van goed toezicht (zie hiervoor) als uitgangspunt genomen: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. Daarbij is gekeken naar de organisatie van DNB en de AFM, kenmerkende ontwikkelingen en de wijze waarop de toezichthouders verantwoording hebben afgelegd over hun toezicht en de resultaten daarvan. De conclusie luidt dat beide toezichthouders doeltreffend en doelmatig hebben gefunctioneerd, zodat voortzetting van de taakuitoefening als ZBO in de rede ligt.

CONCLUSIE

Er is sprake van een spanningsveld tussen de onafhankelijke uitvoering van het toezicht door DNB en de AFM en de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de toezichthouders. Dat staat niet ter discussie. Onderzoeksrapporten zijn evenwel niet eensgezind over de vraag welke implicaties deze vaststelling zou moeten hebben. Het IMF vindt dat de bevoegdheden van de minister moeten worden teruggebracht om zo de onafhankelijkheid van de toezichthouders beter te borgen. De Algemene Rekenkamer is daarentegen van oordeel dat de minister zijn bevoegdheden juist actiever zou moeten inzetten en hierover transparant zou moeten rapporten aan het parlement. De minister heeft zich niet principieel op dit punt uitgesproken, maar het is aannemelijk dat hij implementatie van de aanbevelingen uit het FSAP-rapport niet voor zijn rekening kan nemen. Dat zou immers met zich brengen dat de ministeriële verantwoordelijkheid wordt beperkt en de vraag is of dat uit oogpunt van democratische legitimatie wenselijk is, dan wel dat de minister minder sturingsmogelijkheden zou hebben, terwijl hij, als systeemverantwoordelijke, wel onverkort politiek aanspreekbaar is.

Nu het genoemde spanningsveld een inherent gegeven lijkt, zal het in de praktijk zoeken zijn naar een juiste balans tussen de onafhankelijke uitvoering van het toezicht door DNB en de AFM en de inzet door de minister van diens bevoegdheden in het kader van het toezicht op toezicht. De visie 'Toezicht op afstand' en het Toezichtarrangement voor de toezichthouders op de financiële markten zullen meer duidelijkheid gaan bieden over (de inzet van) bedoelde bevoegdheden. Dat komt de kenbaarheid van en verantwoording over de inzet van deze bevoegdheden ten goede en kan aldus tegemoet komen aan de kritiek van zowel het IMF als de Rekenkamer.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- Algemene Rekenkamer, *Toezicht van DNB op de stabiliteit van banken*, november 2011, *Kamerstukken II 2011-2012*, 32255, nr. 12
- Algemene Rekenkamer, *Toezicht op banken in Nederland. Uitvoering prudentieel toezicht op middelgrote en kleine banken door DNB*, september 2017, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 27 september 2017, *Kamerstukken II 2017-2018*, 32013, nr. 147
- Brief van de minister van Financiën van 22 juni 2011 inzake de IMF toetsing aan internationale standaarden inclusief follow up van de aanbevelingen door het kabinet, *Kamerstukken II 2010-2011*, 32013, nr. 16
- IMF, *Kingdom of the Netherlands-Netherlands: Financial System Stability Assessment*, Country Report No. 11/144, juni 2011, te raadplegen op <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11144.pdf>
- IMF, *Kingdom of the Netherlands-Netherlands: Financial System Stability Assessment*, Country Report No. 17/79, april 2017, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de minister van Financiën van 5 april 2017, *Kamerstukken II 2016-2017*, 26234, nr. 197
- Ministerie van Financiën, *Vijfjaarlijks verslag van de minister van Financiën inzake de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van De Nederlandsche Bank als zelfstandig bestuursorgaan*, 28 maart 2017, bijlage bij de brief van de minister van Financiën van 31 maart 2017, *Kamerstukken II 2016-2017*, 25268, nr. 143

- Ministerie van Financiën, *Vijfjaarlijks verslag van de minister van Financiën inzake de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan Stichting Autoriteit Financiële Markten*, 28 maart 2017, bijlage bij de brief van de minister van Financiën van 31 maart 2017, *Kamerstukken II 2016-2017*, 25268, nr. 143

7.2 HERZIEN BEKOSTIGINGSSYSTEMATIEK TOEZICHT

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Invoering Wet bekostiging financieel toezicht

De periode sinds de kredietcrisis laat zich kenmerken als een tijdvak waarin het toezicht op de financiële sector sterk is geïntensiveerd en waarin de taken en bevoegdheden van de AFM en DNB aanzienlijk zijn uitgebreid om hen beter te wapenen tegen (toekomstig) marktfalen van de financiële sector. Dit heeft geleid tot een sterke stijging van de kosten van het toezicht en daarmee ook tot de vraag wie deze kosten moet betalen. 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 instellingen te creëren, de fluctuaties in de jaarlijkse heffingen die aan toezicht staande entiteiten werden opgelegd te beperken en de wet- en regelgeving met betrekking tot de bekostiging te stroomlijnen, is gekozen voor een nieuwe bekostigingssystematiek. Met de inwerkingtreding van de Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft) op 1 januari 2013 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; de bijdrage van de onder toezicht staande instellingen werden, en worden nog steeds, voor het overgrote deel toegerekend op basis van procentuele aandelen aan verschillende toezichtcategorieën. Als gevolg van de forfaitaire overheidsbijdrage kwam de stijging van de toezichtkosten met ingang van het jaar 2013 in beginsel volledig voor rekening van de sector, terwijl een dergelijke stijging voordien voor rekening van de sector en/of de overheid kwam. De hoogte van het forfait sloot aan bij het niveau van de overheidsbijdrage vóór de crisis.

Kostenkaders

De intensivering van het toezicht heeft geleid tot een versterkte relatie tussen de minister van Financiën en de toezichthouders. Deze ontwikkeling viel samen met de periode waarin beide toezichthouders onder de werkingssfeer van de Kaderwet ZBO zijn gebracht. Overeenkomstig die wet stelt de minister regels over de inrichting van de begroting en ontvangt de minister de door het intern toezichthoudend orgaan van de toezichthouder vastgestelde ZBO-begroting ter goedkeuring. Voorafgaand aan de goedkeuring weegt de minister zowel het belang van kostenbeheersing als dat van goed toezicht mee. Daarbij is het uitgangspunt dat de toezichtkosten niet toenemen, tenzij daar een rechtvaardiging voor is. Hierover maken de minister en de toezichthouders afspraken. Deze afspraken worden neergelegd in de zogeheten kostenkaders waaraan de minister de begrotingen van de AFM en DNB jaarlijks toetst. Het kostenkader is in 2012 in het toezichtarrangement opgenomen en in 2015 ook wettelijk verankerd in de Wbft. Het kostenkader verschaft inzicht in de kosten die de toezichthouder gedurende een jaar maximaal mag maken en fungeert daarmee als een plafond op de begroting. Overschrijding van dit plafondbedrag is niet toegestaan tenzij, en dit naar het oordeel van de minister, bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen. Het kader dient er tevens toe om enige bestuurlijke rust te creëren.

Afschaffing overheidsbijdrage

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II bevatte het voornemen om de overheidsbijdrage voor het financieel toezicht af te schaffen. Bijgevolg zouden de toezichthouders al hun kosten, met uitzondering van de kosten van het toezicht op de BES-eilanden, gaan doorberekenen aan de onder toezicht staande instellingen. Hiervoor was een wijziging van de Wbft nodig waarbij rekening was te houden met het kabinetsbeleid, neergelegd in het rapport *Maat Houden 2014*, ten aanzien van het doorberekenen van toezicht- en handavingskosten aan marktpartijen. Algemeen uitgangspunt van dit kabinetsbeleid is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen moet worden gefinancierd, omdat deze activiteiten in de regel plaatsvinden ten behoeve van het algemeen belang. Hierop kunnen evenwel uitzonderingen worden gemaakt. Het rapport bevat een rijksbreed kader voor het beantwoorden van de vragen of, en zo ja onder welke voorwaarden,

doorberekening van toezicht- en handhavingskosten is toegestaan. Zo kan doorberekening aan marktpartijen aan de orde zijn indien het principe van 'de veroorzaker betaalt' opgeld doet en/of wordt voldaan aan het principe van systeemprofijt (ook wel groepsprofijt genoemd).

In lijn met het regeerakkoord is de overheidsbijdrage, via een wijziging van de Wbft, met ingang van 1 januari 2015 komen te vervallen. Sindsdien geldt op basis van het kabinetsbeleid uit Maat Houden 2014 een omslagstelsel waarbij alle kosten voor het toezicht worden betaald door de ondertoezichtgestelden met als ratio dat een specifieke groep in hoge mate profijt heeft van het toezicht.

Boeteopbrengsten

Tijdens het Algemeen Overleg over de betrokkenheid van de Rabobank bij de manipulatie van LIBOR en EURIBOR van 13 november 2013 werd er vanuit de Tweede Kamer op gewezen dat boeteopbrengsten in mindering werden gebracht op de kosten die de sector voor het toezicht moet betalen. Bij zware misdrijven kunnen die boeteopbrengsten oplopen tot tientallen miljoenen euro's. Omdat het tegen het rechtvaardigheidsgevoel ingaat om al die gelden ten goede te laten komen aan de financiële sector, heeft de minister op dat moment een aanpassing van de Wbft toegezegd. Vandaar dat met de afschaffing van de overheidsbijdrage ook in de Wbft is opgenomen dat de door een toezichthouder in enig jaar verkregen boeteopbrengsten boven een bedrag van € 2,5 miljoen ten goede komen aan de Staat. De niet aan de Staat af te dragen opbrengsten dienen ter dekking van de kosten die de toezichthouder moet maken om overtreders te kunnen straffen. Vanwege de afschaffing van de overheidsbijdrage is het niet reëel geacht om alle boeteopbrengsten naar de schatkist over te hevelen.

Adviserende panels

Tweemaal per jaar treden (representatieve vertegenwoordigingen van) de onder toezicht staande instellingen met de toezichthouder in overleg over onder andere de kosten van het toezicht. In deze zogeheten adviserende panels worden ook de visie, doelen en prestaties van de AFM respectievelijk DNB besproken, evenals andere zaken die verband houden met het toezicht en de kosten daarvan. De verslagen van deze bijeenkomsten zijn openbaar.

Voordat de begroting voor goedkeuring naar de minister gaat (zie hiervoor), is deze met de leden van het adviserend panel besproken.

RESULTATEN VAN HET BELEID

Bij de totstandkoming van de Wbft was de verwachting dat de kosten en de verdeling van de kosten over de toezichtcategorieën een bestendig karakter zouden hebben. Desondanks zijn vooral door EU-regelgeving de bijlagen van de Wbft, waarin gedetailleerd is uitgewerkt hoe de doorberekening van toezichtkosten tot stand komt, veertien keer gewijzigd. Ook moet worden vastgesteld dat de min of meer vaste procentuele aandelen niet in alle gevallen sterk fluctuerende heffingen hebben weten te voorkomen. Fluctuaties worden in de hand gewerkt door:

- wijziging van de toezichtbegroting ten opzichte van die van het voorgaande jaar;
- het te verrekenen exploitatiesaldo over het voorgaand jaar waaronder tevens de jaarlijkse verschillen bij de met de sector te verrekenen boetes en dwangsommen;
- de gewijzigde populatie binnen een toezichtcategorie;
- de gewijzigde omvang, in de vorm van bandbreedtes, van maatstaven;
- een gewijzigde maatstaf (al dan niet leidend tot beoogde herverdeeffecten binnen een toezichtcategorie);
- nieuwe toezichtwetgeving waarbij op voorhand niet duidelijk is hoeveel ondernemingen hieronder gaan vallen.

Zoals hiervoor is genoemd, is de doorberekening van toezichtkosten in detail op wetsniveau geregeld. Elke wetswijziging vergt een voorbereidingsperiode van ruwweg twee jaar. Als gevolg daarvan is het voorgekomen dat de registratieplicht vanwege een EU-verordening reeds in werking was getreden, terwijl de behandeling van het voorstel tot wijziging van de Wbft nog niet was voltooid. Noodgedwongen zijn de kosten van registraties toen niet in rekening gebracht bij de betreffende partijen. Om dit soort situaties voor te zijn, is thans (medio 2017) een herziening van de Wbft in voorbereiding. Daarbij wordt tevens rekening gehouden met het feit dat DNB als

prudentieel toezichthouder voornamelijk specifieke taken voor bepaalde groepen van instellingen verricht, terwijl het door de AFM uit te oefenen gedragstoezicht meer projectmatig en themagericht is ingericht. Belangrijke kenmerken van de voorgenomen herziening van de Wbft zijn:

- de Wbft wordt opnieuw vastgesteld waarbij de uitwerking van de doorberekening van de kosten aan de sector naar lager regelniveau wordt gedelegeerd;
- de procentuele verdeling van de kosten van de AFM over de toezichtcategorieën wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld;
- doorberekening van de kosten van DNB aan de toezichtcategorieën geschiedt op basis van de voor die categorieën begrote kosten.

De eerste kostenkaders voor DNB en de AFM waren voor een periode van vier jaar, van 2013 tot en met 2016, vastgesteld en werden jaarlijks automatisch aangepast vanwege loon- en prijsbijstelling. Voor een andersoortige aanpassing was instemming van de minister vereist in welk geval ook de Tweede Kamer op de hoogte zou worden gebracht. Zo is de Kamer eind 2014 geïnformeerd over een eenmalige ophoging van het kostenkader voor DNB vanwege het Europees banktoezicht.

Bij de behandeling van het voorstel tot afschaffing van de overheidsbijdrage voor het financieel toezicht heeft de minister toegezegd de toezichthouders een efficiencytaakstelling te zullen opleggen. Overeenkomstig die toezegging hebben beide toezichthouders in het eerstvolgende kostenkader een taakstelling opgelegd gekregen van 1,75% in 2017 en oplopend tot 7% in 2020. Ook hierover is de Tweede Kamer geïnformeerd.

In de voor de jaren 2017 tot en met 2020 vastgestelde kostenkaders is voor het eerst een flexibele schil opgenomen. Deze flexibele schil is deels bedoeld voor nieuwe taken die de toezichthouders ten tijde van de vaststelling van de kaders (medio 2016) reeds voorzagen. Het overige deel van de schil kan de toezichthouder inzetten voor aanvankelijk niet voorziene investeringen die niet binnen het basisbedrag zijn op te vangen. Daaronder vallen ook nieuwe taken. Uitgangspunt is dat de flexibele schil niet automatisch in de begroting van de toezichthouder wordt opgenomen. Dat gebeurt alleen als de extra ruimte daadwerkelijk nodig is, bijvoorbeeld omdat er nieuwe taken bijkomen of de omvang van nieuwe taken groter blijkt te zijn dan voorzienbaar was.

Het kostenkader is overigens niet zonder kritiek. De overheidsbijdrage is afgeschaft, terwijl het toezicht is geïntensiveerd en de minister meer bevoegdheden heeft gekregen om hierop invloed uit te oefenen. Sommigen signaleren hier een spanningsveld tussen de onafhankelijkheid van de toezichthouders en de ministeriële verantwoordelijkheid voor het financieel toezicht (zie ook in dit verband par. 7.1). Met het afschaffen van de overheidsbijdrage ontstonden bij de sector zorgen over de groei van toezichtkosten: de minister zou niet langer een belang hebben om op deze kosten te sturen. Daarbij heeft men geen acht geslagen op de sturingsinstrumenten van de minister, te weten de begrotingstoets en het kostenkader. Als gevolg daarvan dienen de toezichthouders – sterker dan voorheen – inzichtelijk te maken hoe de toezichtkosten zich verhouden tot hun inspanningen en wat die inspanningen opleveren in termen van resultaten en effecten.

Sinds 2015 is vooral vanuit de sector meer dan eens aangedrongen op een herintroductie van de overheidsbijdrage. Men vindt de toezichtkosten te hoog, terwijl er soms ook moet worden meebetaald aan activiteiten waarvan niet is vast te stellen hoe deze zijn toe te rekenen aan de toezichtcategorieën. De toezichthouders hebben op hun beurt de indruk dat de afwezigheid van een overheidsbijdrage de aandacht voor de toezichtkosten heeft opgevoerd.

Raad van State over Maat Houden 2014

Het pleidooi voor herintroductie van de overheidsbijdrage vindt weerklank in een Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van september 2016. De Afdeling advisering stelt daarin dat wetgeving wordt opgesteld vanuit een algemeen belang en dat toezicht op de naleving ervan bijgevolg een maatschappelijk belang dient. De Afdeling advisering is zodoende van mening dat in elk geval altijd een deel van de toezichtkosten uit algemene middelen moet worden betaald. De vraag welk deel wel en welk deel niet wordt doorberekend en welke kosten dit betreft, is uiteindelijk een politieke afweging, zo staat in de Voorlichting.

Volgens het kabinet behoeft het beleid neergelegd in het rapport Maat Houden 2014 geen aanpassing, ook niet in het licht van de Voorlichting. Algemeen uitgangspunt van het kabinetsbeleid is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen moet worden gefinancierd, omdat deze activiteiten

in de regel plaatsvinden ten behoeve van het algemeen belang. Hierop kunnen evenwel uitzonderingen worden gemaakt. Het kabinet is van oordeel dat doorberekening, gedeeltelijk of volledig, mogelijk moet zijn, mits hieraan een uitdrukkelijke belangenafweging ten grondslag ligt. Maat Houden 2014 vormt volgens het kabinet in concrete gevallen een bestendig kader om te komen tot een uitdrukkelijke belangenafweging over doorberekening van toezichtkosten aan het bedrijfsleven.

Verantwoording over de kosten en effectmeting van het toezicht zijn ook onderwerpen die in de adviserende panels terugkeren. De leden van het panel zijn veelal beducht voor almaar hogere toezichtkosten. De toezichthouder daarentegen zal er voor waken dat hij over voldoende financiële middelen beschikt om de hem opgedragen taken op een verantwoorde wijze te kunnen vervullen. Er is zodoende sprake van een spanningsveld waarbij partijen over en weer hun visie tijdens een bijeenkomst van het adviserend panel met elkaar delen. De uitkomsten van dat proces worden op hoogambtelijk niveau besproken tussen de toezichthouder en het ministerie. Al met al zijn de ervaringen met de adviserende panels positief te noemen: de panelleden zijn kritisch en vinden kwalitatief goed toezicht van groot belang.

In het algemeen geldt dat het al dan niet doorberekenen aan marktpartijen van door een toezichthouder gemaakte kosten, uiteindelijk steeds een politieke beslissing is. Dat is hier niet anders met als gevolg dat discussies over de hoogte van de kosten van het toezicht en wie deze kosten moet betalen, blijven terugkeren. Dat was ook het geval tijdens twee in februari en juni 2017 door het ministerie van Financiën georganiseerde bijeenkomsten met brancheorganisaties en toezichthouders. Daarbij ging het niet alleen over een wenselijk geachte herinvoering van de overheidsbijdrage maar ook over het verwijt dat het niet goed mogelijk is om de werkzaamheden van de toezichthouder op doelmatigheid te beoordelen. De daarvoor benodigde informatie zou niet zijn terug te vinden in de rapportages van de toezichthouder. De AFM heeft daarop brancheorganisaties in de gelegenheid gesteld om dit onderwerp op de agenda van het adviserend panel te plaatsen.

CONCLUSIE

Met de nieuwe bekostigingssystematiek van de Wbft is beoogd een duidelijke verdeling van kosten tussen de overheid en de onder toezicht staande instellingen te maken, fluctuaties in de jaarlijkse heffingen te beperken en de wet- en regelgeving voor bekostiging te vereenvoudigen. De bekostiging van het financieel toezicht is in één wet opgenomen en de overheidsbijdrage voor het toezicht was na 1 januari 2013 niet langer afhankelijk van het onzekere verloop van de toezichtkosten. Deze onzekerheid speelt de sector nog wel parten, al zorgt het kostenkader voor kostenbeheersing en hiermee voor een zekere voorspelbaarheid. Invoering van de Wbft heeft daarnaast het beoogde doel van minder fluctuaties in de heffingen van de onder toezicht staande instellingen niet naar verwachting gerealiseerd. Wijzigingen in de toezichtwetgeving zijn hier mede debet aan.

Per 1 januari 2015 is de overheidsbijdrage aan het financieel toezicht afgeschaft. Sindsdien worden alle toezichtkosten betaald door de ondertoezichtgestelden met als ratio dat een specifieke groep in hoge mate profijt heeft van het toezicht. Een nevenresultaat van de afschaffing van de overheidsbijdrage is dat de onder toezicht staande entiteiten kritischer zijn geworden over de kosten van het toezicht. Dit leidt ertoe dat de toezichthouders een grotere noodzaak voelen om zich explicieter te verantwoorden over de wijze waarop de kosten zich verhouden tot de geleverde inspanningen en de daaruit volgende resultaten, zowel richting de sector die de rekening betaalt als richting de minister die over meer sturingsinstrumenten dan voorheen beschikt. Dit kan bijdragen aan het doeltreffend en doelmatig functioneren van de toezichthouders.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- Brief van de minister van Financiën van 3 april 2014 ter aanbieding van het aangepaste Toezichtarrangement aangaande de toezichthouders op de financiële markten, *Kamerstukken II* 2013-2014, 32648, nr. 5
- Brief van de minister van Financiën van 8 juli 2016 over de kostenkaders voor DNB en de AFM 2017-2020, *Kamerstukken II* 2016-2017, 33957, nr. 24

- Brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 29 maart 2017 inzake het kabinetsbeleid over doorberekening van toezichts- en handhavingskosten, *Kamerstukken II 2016-2017*, 24036, nr. 417
- K. Raaijmakers, "Betalen versus bepalen. De hernieuwde verhouding tussen de minister en de AFM en DNB vanuit het perspectief van de financiering van toezicht en politieke afhankelijkheid", *Tijdschrift voor Toezicht 2013*, vol. 4, afl. 2, p. 7-26
- *Vijfjaarlijks verslag van de minister van Financiën inzake de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van De Nederlandsche Bank als zelfstandig bestuursorgaan*, 28 maart 2017, bijlage bij de brief van de minister van Financiën van 31 maart 2017, *Kamerstukken II 2016-2017*, 25268, nr. 143
- *Vijfjaarlijks verslag van de minister van Financiën inzake de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan Stichting Autoriteit Financiële Markten*, 28 maart 2017, bijlage bij de brief van de minister van Financiën van 31 maart 2017, *Kamerstukken II 2016-2017*, 25268, nr. 143
- Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 5 september 2016 over doorberekening van kosten door het ministerie van Economische Zaken aan het bedrijfsleven, *Kamerstukken II 2015-2016*, 33835, nr. 46

7.3 VERSTERKEN INTERNE GOVERNANCE TOEZICHTHOUDERS

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

De minister staat op afstand van de toezichthouders, zodat het van belang is dat de interne governance¹⁶ binnen DNB en de AFM voldoende gewaarborgd is. Op dit gebied zijn in de periode waarop de beleidsdoorlichting ziet, diverse maatregelen genomen om de interne governance te versterken.

In juni 2010 bracht de Commissie DSB Bank, ook wel de Commissie Scheltema genoemd, haar rapport uit. Uit dit rapport volgt onder andere dat zich in de casus DSB een aantal kwetsbaarheden had voorgedaan die noopten tot cultuurverandering binnen de organisatie van DNB. De minister van Financiën zag in de conclusies van het rapport aanleiding om het interne toezicht binnen de toezichthouders te doen versterken. Dit heeft geresulteerd in maatregelen die zijn opgenomen in de Wet versterking governance van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten. Deze wet trad op 16 februari 2012 in werking en beoogt te waarborgen dat er binnen de organisatie van de toezichthouders voldoende interne *check and balances* aanwezig zijn voor zorgvuldige besluitvorming. Bij de totstandkoming van de maatregelen zijn eisen betrokken uit het Burgerlijk Wetboek en de Corporate Governance Code zoals die gelden voor veel financiële ondernemingen.

RESULTATEN VAN HET BELEID

Hieronder worden de maatregelen genoemd die zijn getroffen ter versterking van de interne governance van de toezichthouders. Voor de leesbaarheid zijn daarbij direct de resultaten en effecten benoemd.

- (i) Uitbreiding van de wettelijke taak van de raad van commissarissen van DNB en de raad van toezicht van de AFM

Deze taakuitbreiding heeft ertoe geleid dat deze interne toezichthoudende organen voortaan niet alleen toezien op bedrijfs- en beheersmatige aspecten maar ook op (de waarborgen voor de) beleidsmatige aspecten, dat wil zeggen de uitvoering van het toezicht in algemene zin en de borging van de kwaliteit en effectiviteit van dat beleid. Bovendien houdt de raad van commissarissen van DNB sinds de inwerkingtreding van de Implementatiewet Europees kader voor herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen op 26 november 2015 ook toezicht op het beleid van de directie ter uitvoering van de afwikkelingstaak waarmee DNB sinds 2015 belast is.

¹⁶ In deze context ziet de interne governance, kort samengevat, op het bestuur van de AFM en DNB en het toezicht daarop, op de verhouding tussen de organen die het bestuur resp. het toezicht uitoefenen en de wijze waarop zij elkaar controleren en corrigeren (*check and balances*), alsmede op de wijze waarop de regels die daar betrekking op hebben worden toegepast en nageleefd.

- (ii) Invoering van profielschetsen voor de directie en de raad van commissarissen van DNB en voor het bestuur en de raad van toezicht van de AFM

Vanwege het grote belang dat wordt gehecht aan het waarborgen van de betrouwbaarheid en geschiktheid van bestuurders en commissarissen in de financiële sector heeft de wetgever het passend geacht te regelen dat ten behoeve van (her)benoemingen in de top van DNB en de AFM betrouwbaarheids- en geschiktheidstoetsen worden uitgevoerd en profielschetsen en functieprofielen worden opgesteld. Deze profielschetsen gaan in op onder andere de betrouwbaarheids- en geschiktheidseisen waaraan ieder lid van het betreffende orgaan in elk geval moet voldoen. Ook wordt daarin een algemene beschrijving van de samenstelling van het orgaan gegeven. Zo wordt in de profielschets van het bestuur van de AFM bijvoorbeeld geborgd dat er in dat bestuur altijd voldoende kennis en ervaring op het gebied van financiële markten aanwezig is.

- (iii) Invoering van functieprofielen voor leden van de directie en de raad van commissarissen van DNB en voor leden van het bestuur en de raad van toezicht van de AFM

Voor de borging van de betrouwbaarheid en geschiktheid is in de wet ook opgenomen de invoering van functieprofielen voor leden van de directie en de raad van commissarissen van DNB en voor leden van het bestuur en de raad van toezicht van de AFM. Bij het ontstaan van een vacature in de genoemde organen wordt een functieprofiel opgesteld waarin onder meer wordt ingegaan op de eigenschappen, deskundigheid, ervaring en vaardigheden waarnaar gezocht wordt. Een functieprofiel moet passen in de profielschets.

- (iv) Invoering betrouwbaarheids- en geschiktheidstoetsing voor leden van de directie en de raad van commissarissen van DNB en voor leden van het bestuur en de raad van toezicht van de AFM

Voorts is wettelijk geregeld dat leden van de directie en de raad van commissarissen van DNB en voor leden van het bestuur en de raad van toezicht van de AFM getoetst worden op betrouwbaarheid en geschiktheid. In de Wet op het financieel toezicht (Wft) is bepaald dat de leden van genoemde organen geschikt moeten zijn voor de uitoefening van hun functies en dat hun betrouwbaarheid buiten twijfel moet staan. Het is aan de raad van commissarissen respectievelijk de raad van toezicht opgedragen om een met redenen omklede beoordeling te maken van de betrouwbaarheid en geschiktheid van een lid. Hierbij maken deze raden gebruik van de expertise die binnen DNB en de AFM bestaat op dit terrein; het toetsen van (mede)beleidsbepalers van financiële ondernemingen is immers een taak waarmee de toezichthouders belast zijn. Wanneer de raad van commissarissen respectievelijk de raad van toezicht een kandidaat voordraagt/aanbeveelt, dan worden de resultaten van en eventuele bijzonderheden uit de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsingen met de minister van Financiën gedeeld, zodat hij zich hierover een oordeel kan vormen in verband met benoemingen.

- (v) Beperking van de mogelijkheid tot herbenoeming van directieleden van DNB tot eenmaal in dezelfde functie en van bestuursleden van de AFM tot tweemaal in dezelfde functie

Tot 16 februari 2012 was er geen limiet gesteld aan het aantal mogelijke herbenoemingen van directieleden van DNB en bestuursleden van de AFM. Het voornemen een dergelijk limiet bij wet in te voeren, heeft geleid tot vastlegging in de Bankwet 1998 en in de Wft. Hiermee is tot uitdrukking gebracht dat herbenoeming geen vanzelfsprekendheid is. Er zijn sinds de invoering van deze beperking geen directieleden of bestuurders vaker herbenoemd in dezelfde functie dan op grond van deze artikelen is toegestaan. Bij iedere herbenoeming vindt steeds een betekenisvolle herbeoordeling plaats waarbij ook het functioneren in de eerste periode in de beschouwing wordt meegenomen.

- (vi) Introductie van de functie van Voorzitter Toezicht binnen de directie van DNB en van de Toezichtraad van DNB

Om de verschillende portefeuilles en daarmee samenhangende primaire verantwoordelijkheden binnen de directie van DNB (die samenhangen met de verschillende taken van DNB) duidelijker naar voren te brengen, is met de invoering van artikel 12a in de Bankwet 1998 de mogelijkheid gecreëerd om bij of krachtens de statuten van DNB vast te leggen dat het prudentieel toezicht wordt toebedeeld aan één of meer specifieke leden van de directie van DNB. Dit is nader uitgewerkt in de statuten en het Reglement van Orde van DNB, waarin één van deze toezichtdirecteuren is aangewezen als de voorzitter Toezicht. Ook is in deze documenten vastgelegd dat DNB een Toezichtraad kent die wordt voorgezeten door de Voorzitter Toezicht. Deze raad bereidt de

beraadslaging en besluitvorming van de toezichtdirecteuren voor. De Voorzitter Toezicht is primair verantwoordelijke en extern aanspreekpunt voor de prudentiële toezichttaak van DNB; hij is in die functie als zodanig herkenbaar en onderscheidt zich van de directieleden waaraan de monetaire taken (in het bijzonder) zijn toebedeeld. Hij behoudt de aansluiting met de monetaire taken. Overigens doet deze vastgelegde portefeuilleverdeling geen afbreuk aan het zogenoemde wettelijke collegialiteitsbeginsel: alleen de directie van DNB is als zodanig bevoegd, verantwoordelijk en aansprakelijk voor juridische besluiten. Een besluit van een directielid geldt als een besluit van de directie.

CONCLUSIE

Als toezichthouders op de financiële sector dragen DNB en de AFM bij aan de stabiliteit van het financieel stelsel en aan het ordentelijk en transparant functioneren van de Nederlandse financiële markten, financiële instellingen en de financiële dienstverlening. Er is een pakket aan maatregelen getroffen met als doel de interne governance van de toezichthouders te versterken en beter te waarborgen dat er binnen de organisatie van de toezichthouders voldoende interne *checks and balances* aanwezig zijn om een zorgvuldige besluitvorming mogelijk te maken. Zoals ook uit de recente verslagen die op grond van Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn opgesteld met betrekking tot DNB en de AFM, heeft dit geleid tot versterking van de interne governance van de toezichthouders, wat heeft bijgedragen aan het doeltreffend en doelmatig functioneren van DNB en de AFM als zelfstandige bestuursorganen.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- Ministerie van Financiën, *Vijfjaarlijks verslag van de minister van Financiën inzake de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van De Nederlandsche Bank als zelfstandig bestuursorgaan*, 28 maart 2017, bijlage bij de brief van de minister van Financiën van 31 maart 2017, *Kamerstukken II 2016-2017*, 25268, nr. 143
- Ministerie van Financiën, *Vijfjaarlijks verslag van de minister van Financiën inzake de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan Stichting Autoriteit Financiële Markten*, 28 maart 2017, bijlage bij de brief van de minister van Financiën van 31 maart 2017, *Kamerstukken II 2016-2017*, 25268, nr. 143

7.4 VERGROTEN TRANSPARANTIE IN UITVOERING TOEZICHT

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

In de periode 2011-2016 was transparantie van het financieel toezicht een belangrijk thema. Dit is een internationale ontwikkeling. Illustratief is de speech van Ignazio Angeloni van de Supervisory Board van de ECB over de trend naar meer transparantie in het banktoezicht. Op nationaal niveau komt het thema bijvoorbeeld terug in de kaderstellende visie op toezicht (27831, nr. 15) en in het WRR-rapport Toezien op publieke belangen (2013). In deze stukken wordt transparantie genoemd als een van de kernwaarden van goed toezicht. Het beleid van de minister van Financiën is er de afgelopen jaren dan ook op gericht om de AFM en DNB aan te zetten om transparant te zijn en eventuele barrières daarvoor weg te nemen. Dit beleid is gericht op transparantie over de bedrijfsvoering van de toezichthouders, over de toezichtstrategie en over de resultaten van het toezicht. Daarbij is gebruik gemaakt van de volgende instrumenten.

Spanningsveld transparantie en vertrouwen

Het vergroten van het vertrouwen in de toezichthouder en daarmee in de financiële sector is een belangrijk doel van het vergroten van de transparantie over dit toezicht. Het is de vraag of transparantie daarvoor ook daadwerkelijk een effectief middel is. Transparantie zou het vertrouwen in het toezicht misschien zelfs kunnen schaden, bijv. als er informatie over fouten naar buiten komt. In een recente publicatie in *Beleid en Maatschappij* (2017) bespreken De Vries, Zijlstra en Grimmelikhuisen een experimentele studie naar de relatie tussen transparantie en het vertrouwen in toezicht. In die studie droeg transparantie in alle gevallen positief bij aan het vertrouwen. Proefpersonen die meer informatie ontvingen over een bepaalde actie van de toezichthouder, hadden na het lezen daarvan telkens meer vertrouwen in de toezichthouder dan de controlegroep die minder informatie ontving. Wel blijkt de inhoud van de gegeven informatie van invloed te zijn op de mate waarin het vertrouwen toeneemt en op het soort vertrouwen.

Instrumenten

Verantwoording

Vanwege de verantwoordelijkheid van de minister voor het toezicht op de financiële markten vindt er op regelmatige basis overleg plaats tussen de toezichthouders en ambtenaren van het ministerie van Financiën. Er zijn reguliere overleggen over toezicht en wetgeving, ad hoc overleggen en de zogenaamde begrotingsoverleggen van de secretaris-generaal van het ministerie van Financiën met het bestuur en de raad van toezicht van de AFM en de directie en de raad van commissarissen van DNB. Specifiek in het kader van de begrotingsoverleggen vragen de secretaris-generaal en betrokken medewerkers aandacht voor inzichtelijke en kenbare informatie over de bedrijfsvoering en de toezichtstrategie in de begrotingen en het jaarverslag van de AFM en de ZBO-verantwoording van DNB. Het ministerie stimuleert dat de toezichthouders meetbare doelen stellen.

Daarnaast zijn er in de Wet op het financieel toezicht (Wft) meer mogelijkheden gekomen om verantwoording af te leggen aan de minister van Financiën, de Algemene Rekenkamer en parlementaire enquêtemissies. Tot slot is in de wetgeving over de kosten van de toezichthouders (Wet bekostiging financieel toezicht, Wbft) sinds 2013 opgenomen dat de toezichthouders twee keer per jaar overleggen met een panel van vertegenwoordigers uit de sector.

Transparantie (van boetes, onderzoeksbevindingen etc.)

Ook door middel van nieuwe wetgeving is (wordt) transparantie bevorderd. Allereerst is er nieuwe wetgeving tot stand gebracht die de toezichthouders mogelijkheden biedt om informatie over de resultaten van hun toezicht (hun bevindingen) te delen met het publiek. Zo biedt de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) de AFM sinds 1 januari 2014 de mogelijkheid om in rapporten van onderzoek op grond van de Wta namen van accountantsorganisaties te noemen. Daarnaast is de Wet op het financieel toezicht (Wft) per augustus 2016 herzien, zodat de toezichthouders verplicht zijn om besluiten tot het opleggen van bestuurlijke sancties openbaar te maken. Tot slot is in september 2017 het voorstel van Wet transparant toezicht financiële markten bij de Tweede Kamer ingediend. Het wetsvoorstel geeft de AFM en DNB meer mogelijkheden om informatie te delen over het toezicht op individuele instellingen en draagt zo bij aan transparanter toezicht op de financiële markten.

Communicatie van de minister van Financiën aan de Eerste en Tweede Kamer

De minister informeert de Eerste en Tweede Kamer sinds de invoering van de Wbft (2013) over de meerjarige afspraken die hij met de toezichthouder maakt over hun begroting (het kostenkader) en afwijkingen daarvan.

Doelstellingen

Transparantie is in zekere zin een doel op zich. Toezicht dient het publiek belang en het past in de tijdgeest om het publiek te informeren over de manier waarop het toezicht is ingericht. Dit constateert ook de WRR in het rapport *Toeziën op publieke belangen* (2013). Achterliggende gedachte is, zo stelt de WRR, dat toezichthouders grote publieke verantwoordelijkheden dragen en zich extern toetsbaar moeten opstellen en verantwoording moeten afleggen richting samenleving en parlement. Transparantie vergroot hiermee de legitimiteit. Transparantie kan ook leiden tot verbetering van het toezicht. De toezichthouders zullen immers goed voor de dag willen komen. Transparantie werkt in die zin disciplinerend. Ook zal het sneller aan het licht komen als er dingen voor verbetering vatbaar zijn. Tot slot kan informatie over het toezicht bijdragen aan het vertrouwen in het toezicht. Zeker als daaruit volgt dat de toezichthouder professioneel te werk gaat en optreedt waar nodig.

Het openbaar maken van informatie over het toezicht is ook een middel om de naleving te bevorderen. Door informatie te geven over hun prioriteiten, de geplande onderzoeken en het beleid bij de toepassing van regels of de inzet van bevoegdheden (over de toezichtstrategie dus) bieden de toezichthouders duidelijkheid en weten marktpartijen waar zij aan toe zijn. Aangenomen wordt dat dit overtredingen kan voorkomen. Aan die aannahme ligt echter geen onderzoek ten grondslag. Ook het publiceren van informatie over de resultaten van het toezicht zoals rapporten van onderzoek, statistische gegevens en gegevens over handhaving is een middel om de naleving te bevorderen.

Dat geldt zeker voor de publicatie van opgelegde maatregelen. Publicatie maakt die maatregelen afschrikwekkend en zorgt er tegelijkertijd voor dat voor iedereen duidelijk is dat de toezichthouder regelmatig ingrijpt. Berekenende overtreders zullen daardoor minder snel overgaan tot overtredingen omdat zij 1) een zwaardere straf verwachten en 2) de pakkans groter inschatten. Wouter Wils beschrijft dit proces in het artikel *Optimal Antitrust Fines: Theory and Practice* (2006). Ook het hieronder genoemde effect dat het gedrag van het publiek door het openbaar maken van toezichtinformatie beïnvloed kan worden, werpt zijn schaduw waarschijnlijk vooruit en zal instellingen aanzetten om beter na te leven om dit te voorkomen.

Een specifiek doel van transparantie over de resultaten van het toezicht is dat het publiek zijn gedrag daarop kan afstemmen. Het kan bijvoorbeeld kiezen voor een andere bank of verzekeraar. Dat kan dan wel alleen als de resultaten ook met de naam van de instelling bekend gemaakt kunnen worden.

Relatie met doelstellingen artikel 2

Vertrouwen in het toezicht is een voorwaarde voor de stabiele werking van het financieel stelsel. Doelstellingen die zijn gericht op het bevorderen van de naleving door marktpartijen, dragen ook bij aan het leveren van betrouwbare financiële diensten.

Spanningsveld transparantie en geheimhouding

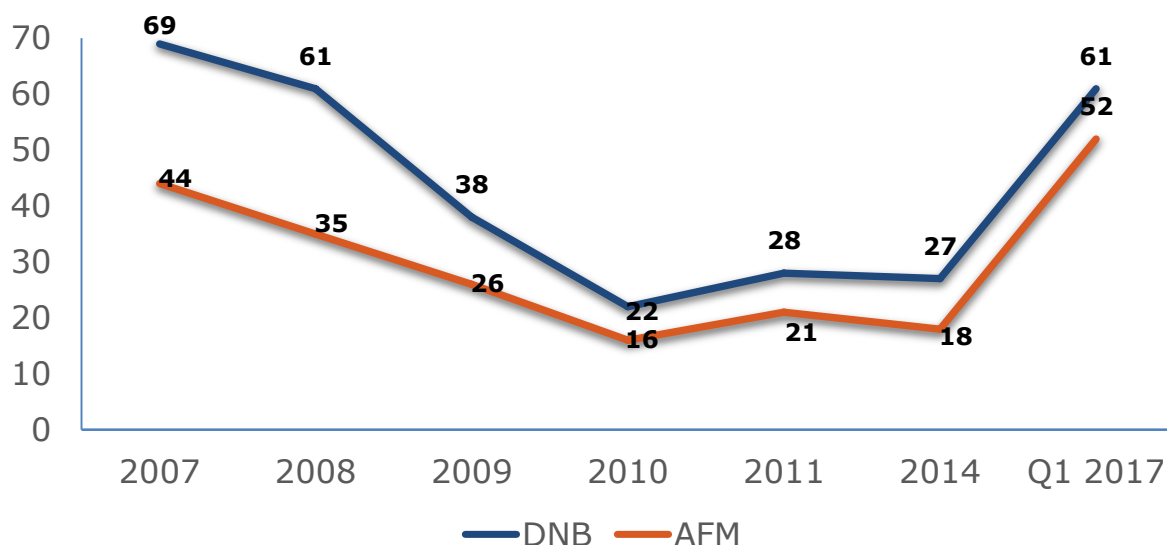
Vertrouwelijkheid is net als transparantie belangrijk voor het toezicht. Het beroepsgeheim van de toezichthouders, dat ook in diverse Europese richtlijnen en verordeningen dwingend wordt voorgeschreven, is een waarborg voor vertrouwelijkheid en draagt bij aan goed toezicht. Zo maakt het beroepsgeheim de uitwisseling van informatie tussen toezichthouders in internationaal verband – als die is toegestaan – laagdrempeliger, omdat andere toezichthouders makkelijker informatie geven als zij weten dat die geheim blijft. Vertrouwelijkheid zorgt ook dat toezichthouders ongestoord onderzoek kunnen doen en dat onderzoeksmethoden geheim blijven. Vertrouwelijkheid kan verder nodig zijn, omdat het voortbestaan van instellingen risico kan lopen als teveel informatie over hun financiële situatie bekend wordt. Ook kan de financiële stabiliteit in het algemeen onder druk komen te staan als teveel informatie naar buiten komt. Als het gaat om informatie over individuele ondernemingen, dient vertrouwelijkheid niet alleen het toezicht, maar beschermt het ook de belangen van instellingen die onder toezicht staan. Dat is nodig als tegenwicht voor de vergaande verplichtingen die instellingen op grond van de Algemene wet bestuursrecht en de Wft hebben om toezichthouders te voorzien van informatie over allerlei aspecten van hun bedrijfsvoering. Ook stimuleert het dat instellingen laagdrempelig gegevens delen. Gebeurt dit niet, dan wordt toezicht houden moeilijker.

Dat zowel transparantie als vertrouwelijkheid belangrijk zijn voor het toezicht levert een spanningsveld op. Klaas Knot benoemde dit ook in zijn Machiavelli-lezing over dit onderwerp. De voordelen van openheid over het toezicht zullen altijd afgewogen moeten worden tegen de nadelen die gepaard gaan door de verminderde vertrouwelijkheid.

RESULTATEN VAN HET BELEID

Het beleid en de ingezette instrumenten hebben ertoe geleid dat er meer informatie beschikbaar is over het toezicht en dat die informatie beter is. In dit onderdeel worden hiervan voorbeelden besproken. Daarbij wordt voor zover mogelijk ook ingegaan op de vraag of de informatievoorziening heeft bijgedragen aan de achterliggende doelstellingen daarvan. In het algemeen is het moeilijk om daar uitspraken over te doen. Dat komt doordat de doelstellingen breed en algemeen zijn, zodat moeilijk concreet is vast te stellen of zij zijn behaald. Dit is ook niet onderzocht. Daarnaast is transparantie maar een van de instrumenten die wordt ingezet om de genoemde doelstellingen te bereiken. Ook dat maakt het moeilijk om een direct causaal verband vast te stellen.

Voor wat betreft het vertrouwen in het toezicht geldt nog het volgende. Na een sterke daling van het vertrouwen in de toezichthouders aan het begin van de financiële crisis, is het vertrouwen inmiddels hersteld tot boven het niveau van 2008. Uit eigen onderzoek van DNB volgt dat het vertrouwen in DNB in 2008 nog rond de 65% was. Inmiddels is dat 78%. Ook de reputatiemonitor die DNB laat uitvoeren door Kantar Public, laat zien dat de reputatie van DNB als geheel (dus niet alleen toezicht) uitgedrukt in een index op gelijk niveau is als in 2008 (nl. 61). De reputatie van de AFM is minder goed maar sinds 2008 wel sterk verbeterd (van 35 naar 52). Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat het onderzoek is gericht op de reputatie van DNB en verricht bij een algemeen publiek. Voor het vertrouwen in de AFM is het minder representatief.

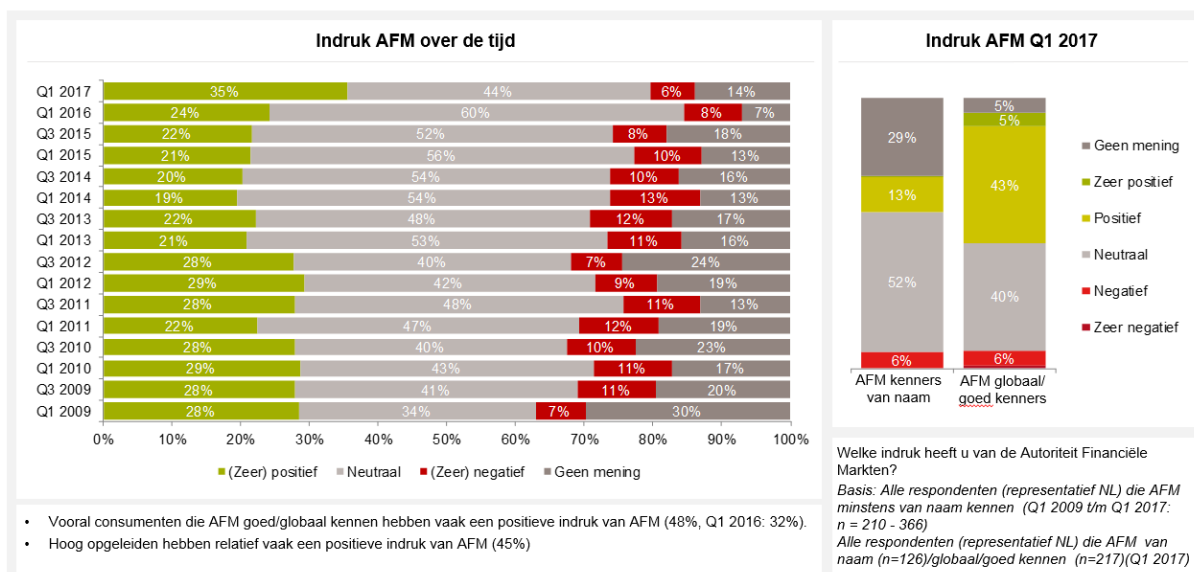


Figuur 1: Kantar-reputatie-index

De verbeterde transparantie lijkt niet bij te dragen aan die stijging. Uit het onderzoek van Kantar naar de reputatie volgt dat de verbetering van de reputatie van DNB vooral is te danken aan deskundigheid en dat transparantie en benaderbaarheid juist nog aandachtspunten zijn. Uit eigen onderzoek van DNB kwamen vergelijkbare resultaten. DNB heeft respondenten de vraag voorgelegd zij meer informatie zouden willen krijgen over de financiële gezondheid van banken, verzekeraars en pensioenfondsen. 75% van de respondenten antwoordde daar 'ja' op. Overigens nemen beide onderzoeken wel aan dat transparantie kan bijdragen aan het vertrouwen. Zoals gezegd wijst ook onderzoek van Femke de Vries en anderen in die richting.

De AFM laat sinds 2004 halfjaarlijks de AFM Consumentenmonitor uitvoeren door marktonderzoeksbureau GfK. Onderdeel van dit onderzoek is een steekproef die representatief is voor de Nederlandse bevolking, met de vraag naar naamsbekendheid en vertrouwen in de AFM. De indruk die consumenten van de AFM hebben, hangt sterk samen met hoe goed ze de AFM kennen. Bijna de helft van de consumenten die weet wat de AFM doet, is (zeer) positief over de AFM, tegen 13% van de Nederlanders die de AFM alleen van naam kent. Bij beide groepen is 6% negatief over de AFM.

De spontane naamsbekendheid (open vraag: "welke instanties houden toezicht op de financiële markt?") van de AFM schommelt de afgelopen jaren rond de 30%, hetgeen vergelijkbaar is met DNB als toezichthouder. De geholpen naamsbekendheid van de AFM valt sinds 2009 in drie grofweg even grote groepen te verdelen: een derde heeft niet eerder van de AFM gehoord, een derde kent de AFM van naam en een derde weet (globaal) wat de AFM doet. Onder voor de AFM relevante doelgroepen is de naamsbekendheid hoger: twee derde van de recente hypotheeksluiters weet (globaal) wat de AFM doet en dat geldt ook voor zes van de tien particuliere beleggers.



Figuur 2: AFM Consumentenmonitor voorjaar 2017, uitgevoerd door GfK

Begroting, jaarverslag, ZBO-verantwoording, kostenkader en communicatie daarover

Sinds 2011 hebben zowel DNB als de AFM beter kenbaar gemaakt hoe zij toezicht houden, welke prioriteiten zij stellen en wat dit toezicht oplevert. Beide toezichthouders rapporteren op een consequente en gestructureerde manier over deze onderwerpen in de ZBO-verantwoording, Toezicht vooruitblik en Staat van het Toezicht (DNB) en het jaarverslag en de agenda (AFM). In deze stukken maken de AFM en DNB ook meer dan voorheen een koppeling tussen de middelen zij hebben ingezet en wat dat heeft opgeleverd. DNB gebruikt daarbij sinds 2013 ook prestatie-indicatoren (kpi's) en streefwaarden. Bij het bespreken van deze stukken met de sector (zie hieronder) en het ministerie is er aandacht voor gevraagd dat de kwaliteit van de aangeboden informatie nog wel beter kan. De AFM ontwikkelt momenteel ook concretere indicatoren en streefwaarden.

De AFM en DNB bespreken de genoemde stukken met een panel van vertegenwoordigers van onder toezicht staande instellingen en met belangenverenigingen zoals de Consumentenbond en de VEB. Sinds 2013 is dat ook wettelijk vastgelegd in de Wbft. In de panelbijeenkomst komen zowel de financiën als de prioriteiten en toezichtstrategie aan de orde; de panelleden kunnen daarover adviseren. Het verslag van deze bijeenkomsten en de aanbevelingen die het panel doet, zijn openbaar. Een van deze adviezen ziet op prestatie-indicatoren om de resultaten van het toezicht te kunnen meten.

Sinds de inwerkingtreding van de Wbft rapporteert de minister van Financiën aan het parlement over de kosten van de toezichthouders en de manier waarop zij hun middelen inzetten. Zo zijn de meerjarige afspraken tussen de minister en de toezichthouders aan de Eerste en Tweede Kamer toegestuurd (de kostenkaders 2013-2016 en 2017-2020) en zijn zij op de hoogte gebracht van tussentijdse verhogingen van de kostenkaders en de redenen voor die verhogingen.

De verantwoording die de toezichthouders en de minister afleggen over de kosten en de strategie van de toezichthouders valt in vruchtbare aarde. Het leidt tot (kritische) vragen van het panel en het parlement. Controle vindt met andere woorden daadwerkelijk plaats. Het is dan ook aannemelijk dat de publicaties bijdragen aan de legitimiteit van het toezicht.

De verbeterde communicatie over de kosten leidt tot een uitgebreidere motivering die kritisch door de Tweede Kamer wordt gevolgd.

Dialogo over toezicht en guidance

Met dialogen over het toezicht en het beschikbaar stellen van informatie over de invulling van het toezicht geven de AFM en DNB inzicht in hun toezichtstrategie.

De AFM en DNB gaan de laatste jaren vaker informeel contact aan met de sector en met het publiek. DNB heeft diverse seminars, ronde tafelbijeenkomsten en workshops voor financiële instellingen

georganiseerd. Bij deze bijeenkomsten geeft DNB inzicht in haar toezichtstrategie en de achterliggende overwegingen. Daarmee moet voor de sector duidelijk worden wat DNB van de sector verwacht, nu en in de toekomst. DNB experimenteert verder met publieke dialogen. Zo heeft zij het publiek – via LinkedIn – uitgenodigd voor bijeenkomsten over toezicht in het algemeen, pensioenen, betalingsverkeer en de introductie van het nieuwe 50 euro biljet. Ook de AFM organiseert geregeld seminars of rondetafelbijeenkomsten voor marktpartijen, bijvoorbeeld bij nieuwe wet- en regelgeving (o.a. de implementatie van MiFID 2, de introductie van toetsing van bestuurders van accountantsorganisaties op betrouwbaarheid en geschiktheid, de nieuwe wet pensioencommunicatie). Daarnaast raadpleegt de AFM twee maal per jaar een consumentenpanel over de financiële sector. Dit panel wordt ook betrokken bij onderzoek dat de AFM uitvoert en leden van dit panel worden uitgenodigd voor informele lunches.

Ook door vaker nieuwsbrieven, richtlijnen, *good practices* en *guidance* te publiceren en hun websites actueel te houden, geven zowel de AFM als DNB inzicht in hun prioriteiten en de manier waarop zij hun toezicht invullen.

Uit stakeholdersonderzoek dat de AFM in 2013 heeft laten uitvoeren door TNS Nipo volgt dat persoonlijk contact van stakeholders met de toezichthouder in het geval van de AFM sterk samenhangt met een positieve waardering van de AFM. Die positieve waardering kan het vertrouwen vergroten en bijdragen aan de legitimiteit.

De dialoog met de sector en met het publiek helpt de AFM en DNB om het toezicht vorm te geven en af te stemmen op risico's en verwachtingen. De dialoog leidt zo tot beter toezicht.

Doordat er meer informatie beschikbaar is over de toezichtstrategie van de AFM en DNB en er gelegenheid is om hier informeel vragen over te stellen, kunnen onduidelijkheden worden weggenomen. Dit kan de naleving bevorderen. Het gaat wel om ver verwijderd verband en het is dan ook moeilijk vast te stellen. De dialoog met het publiek kan verder het gedrag van het publiek beïnvloeden en hen aanzetten om bewuster om te gaan met financiële producten of diensten.

Resultaten van onderzoek

De AFM en DNB publiceren regelmatig in geaggregeerde vorm over onderzoek dat zij hebben gedaan naar een bepaald onderwerp of een bepaalde branche. Deze publicaties geven het publiek inzicht in het werk dat de toezichthouders verrichten en geeft een algemeen beeld van de naleving van bepaalde regels. Vanwege het beroepsgeheim van de AFM en DNB kunnen zij bij de publicatie van die onderzoeken geen namen van individuele instellingen noemen als daar geen wettelijke grondslag voor is. Sinds 2014 bestaat die grondslag voor het toezicht van de AFM op accountantsorganisaties. De AFM kan in bepaalde gevallen namen van accountantsorganisaties noemen. De AFM doet dit in de vorm van een Dashboard, waarin zij de onderzochte accountantsorganisaties op een aantal punten vergelijkt en cijfers van 1 tot 5 toekent.

De effecten van het publiceren van onderzoeksresultaten door de AFM en DNB in geaggregeerde vorm zijn niet onderzocht. Er is slechts beperkte informatie beschikbaar over de effecten van het publiceren van namen en ranglijsten in de Nederlandse context. In een rapport van het CPB uit mei 2010 over het publiceren van resultaten van onderzoek door de onderwijsinspectie worden geen eenduidige conclusies getrokken. Het CPB schrijft dat de prestaties van de instellingen na publicatie verbeteren, terwijl het ook wijst op internationaal onderzoek waarin het risico wordt benoemd dat de instellingen zich alleen gaan richten op de indicatoren die worden gepubliceerd. De verbetering van de prestatie op de gepubliceerde aspecten zou dan ten koste gaan van de prestatie op niet-gepubliceerde aspecten.

Gegevens over handhaving

De AFM en DNB zijn verplicht bepaalde besluiten die zij nemen in het kader van de handhaving openbaar te maken. Aanvankelijk zag deze verplichting alleen op besluiten tot het opleggen van een boete of een last onder dwangsom die was verbeurd. De toezichthouders publiceren alle formele maatregelen die zij na augustus 2016 hebben getroffen naar aanleiding van overtredingen van de Wft. Er zijn maar een paar redenen om hiervan af te zien. In 2016 heeft DNB in totaal 5 van de 64 formele maatregelen gepubliceerd. Dat dit aantal niet hoger ligt, kan verschillende oorzaken hebben. Een belangrijke factor kan zijn dat veel maatregelen pas worden gepubliceerd als zij

onherroepelijk zijn. Dat kan dus (veel) later zijn dan het moment dat zij zijn opgelegd. Daarnaast kan meespelen dat (nog) niet alle financiële toezichtwetgeving voorzien in een publicatieplicht ten aanzien van bestuurlijke sanctiemaatregelen.

Er zijn geen onderzoeksresultaten voorhanden over effecten van het publiceren van maatregelen van de AFM en DNB. Zoals in het voorgaande beschreven is wel aannemelijk dat het publiceren van maatregelen bijdraagt aan de preventieve werking.

CONCLUSIE

In vergelijking met een aantal jaar geleden zijn de AFM en DNB transparanter over hun toezicht. Dit vergroot de legitimiteit en kan een positieve invloed hebben op het vertrouwen. Of de transparantie ook bijdraagt aan achterliggende doelstellingen, is niet onderzocht en moeilijk vast te stellen.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- I. Angeloni, *Transparency and banking supervision*, Remarks by Ignazio Angeloni, Member of the Supervisory Board of the European Central Bank at the ICMA Capital Market Lecture Series, Frankfurt am Main, 27 januari 2015, te raadplegen op <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2015/html/se150127.en.html>
- Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 12 oktober 2015 ter aanbieding van de nieuwe toezichtvisie 'Minder last, meer effect', *Kamerstukken II* 2015-2016, 27831, nr. 15
- Brief van de minister van Financiën van 3 april 2014 ter aanbieding van het aangepaste Toezichtarrangement aangaande de toezichthouders op de financiële markten, *Kamerstukken II* 2013-2014, 32648, nr. 5
- Brief van de minister van Financiën van 16 december 2014 inzake de kostenkaders AFM en DNB 2015, *Kamerstukken II* 2014-2015, 33957, nr. 16
- Brief van de minister van Financiën van 1 juni 2015 inzake de kosten van financieel toezicht, *Kamerstukken I* 2014-2015, 33400, AE
- Brief van de minister van Financiën van 8 december 2015 inzake de kostenkaders AFM en DNB 2016, *Kamerstukken II* 2015-2016, 33957, nr. 21
- J.A. Knottnerus e.a. (red), *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht* (WRR Rapport nr. 89), Amsterdam: Amsterdam University Press 2013
- P. Koning en K. van der Wiel, *Ranking the Schools: How Quality Information Affects School Choice in the Netherlands*, Den-Haag: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis 2010
- TNS Nipo, *Hoe stakeholders in 2013 over de AFM denken. Resultaten van een grootschalig onderzoek onder zakelijke doelgroepen op de financiële markten*, januari 2014, te raadplegen via <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2014/juli/afm-stakeholdersonderzoek-2013>
- Ministerie van Financiën, *Vijfjaarlijks verslag van de minister van Financiën inzake de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van De Nederlandsche Bank als zelfstandig bestuursorgaan*, 28 maart 2017, bijlage bij de brief van de minister van Financiën van 31 maart 2017, *Kamerstukken II* 2016-2017, 25268, nr. 143
- Ministerie van Financiën, *Vijfjaarlijks verslag van de minister van Financiën inzake de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan Stichting Autoriteit Financiële Markten*, 28 maart 2017, bijlage bij de brief van de minister van Financiën van 31 maart 2017, *Kamerstukken II* 2016-2017, 25268, nr. 143
- F. de Vries, *Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder* (oratie RuG), 2016
- F. de Vries, W. Zijlstra en S. Grimmelhuijsen, "Wat is het effect van transparante toezichthouders op het vertrouwen van de burger? Een experimentele studie", *Beleid en Maatschappij* 2017/44, p. 5-26
- W.P.J. Wils, "Optimal Antitrust Fines: Theory and Practice", *World Competition*, Vol. 29, 2006/2

7.5 BEPERKEN AANSPRAKELIJKHEID TOEZICHTHOUDERS

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Op 1 juli 2012 is de Wet aansprakelijkheidsbeperking DNB en AFM en bonusverbod staatsgesteunde ondernemingen in werking getreden. Met dit wetsvoorstel is artikel 1:25d van de Wft ingevoerd, dat bewerkstelligt dat de AFM en DNB alleen aansprakelijk zijn voor schade die in belangrijke mate het gevolg is van een opzettelijk onbehoorlijke taakuitoefening of een opzettelijk onbehoorlijke uitoefening van bevoegdheden of in belangrijke mate te wijten is aan grove schuld. Samengevat: aansprakelijkheid kan dus alleen aan de orde zijn wanneer er opzet of grove schuld van DNB of AFM in het spel is.

Aanleiding voor het wetsvoorstel waren aanbevelingen van de Commissie De Wit (2010) en van diverse internationale organen, waaronder het IMF (FSAP 2011), het Basel Committee on Banking Supervision, de International Association of Insurance Supervisors (IAIS) en de International Organization of Securities Commissions (IOSCO). In een brief van de minister van Financiën van maart 2011 (Kamerstuk 31123, nr. 6) en in de wetsgeschiedenis (Kamerstuk 33058) is een aantal doelstellingen benoemd.

1. Verzachten van het toezichthoudersdilemma, zodat de toezichthouders sneller en doeltreffender kunnen optreden

Het toezichthoudersdilemma houdt in dat AFM en DNB bij zowel handelen als stilzitten kunnen worden geconfronteerd met aansprakelijkheidsrisico's, omdat de belangen van verschillende betrokkenen bij de financiële onderneming tegengesteld kunnen zijn. De toezichthouders lopen het risico om aansprakelijk gesteld te worden, ongeacht wat zij doen. Dit kan verlamdend werken. Dit dilemma wordt versterkt doordat dreigende claims hoog kunnen zijn, financiële instellingen (vooral banken) kwetsbaar zijn, hun voortbestaan afhankelijk is van vertrouwen en een eventueel faillissement van een financiële instelling grote maatschappelijke gevolgen kan hebben. Het bestaan van het toezichthoudersdilemma was in de rechtspraak al erkend en leidde in de praktijk tot een hoge lat voor het aansprakelijk stellen c.q. houden van de toezichthouders. Voor het financieel toezicht is vooral het arrest van de Hoge Raad naar aanleiding van een claim van benadeelden van het faillissement van de verzekeringsmaatschappij Vie D'Or tegen de verzekeringskamer relevant. Ondanks deze rechtspraak belette de dreiging van aansprakelijkheid de toezichthouders in de praktijk om te interveniëren.

2. Bevorderen van het afleggen van openlijke zelfkritische verantwoording door de toezichthouders

Het risico van aansprakelijkheid kan eraan in de weg staan dat de toezichthouders open zijn over hun handelen of nalaten en de overwegingen die daaraan ten grondslag lagen. Het beperken van de aansprakelijkheid had dan ook mede tot doel om de transparantie te vergroten, wat de kwaliteit van het toezicht ten goede komt.

3. Voorkomen dat binnen internationale samenwerking onevenredig veel claims tegen de Nederlandse toezichthouders worden ingesteld

Uit vergelijkend onderzoek uit 2008 bleek dat in het Verenigd Koninkrijk, Ierland, België, Luxemburg, Frankrijk en (min of meer) in Zwitserland de aansprakelijkheid van financiële toezichthouders was beperkt tot opzet en/of grove schuld. In Duitsland en in de staat New York was de aansprakelijkheid zelfs helemaal uitgesloten (zie Kamerstuk 31123, nr. 3). Omdat de financiële toezichthouders in een internationale context opereren, bestaat een risico dat buitenlandse partijen die schade lijden door het optreden van de toezichthouders, claims instellen tegen de Nederlandse toezichthouders. Het gaat dan vooral om situaties waarin sprake is van internationale samenwerking tussen toezichthouders. Als de andere toezichthouders in de samenwerking een aansprakelijkheidsbeperking of -uitsluiting hebben, kan dat ertoe leiden dat claims voortkomend uit internationale samenwerking eerder in Nederland terecht komen, als voor de Nederlandse toezichthouder geen aansprakelijkheidsbeperking geldt.

4. Voorkomen dat schade wordt afgewenteld op publieke middelen

Toegewezen claims tegen de toezichthouders worden gefinancierd uit de publieke middelen. Met het handelen van de AFM en DNB zijn vaak grote bedragen gemoeid. Als deze claims uit de publieke

middelen worden betaald, dan worden alle belastingbetalers belast ten gunste van een beperkte groep benadeelden die hun schade vergoed krijgen.

RESULTATEN VAN HET BELEID

Vanaf 1 juli 2012 is de aansprakelijkheid van de AFM en DNB wettelijk beperkt. Alleen schade die het gevolg is van het opzettelijk onbehoorlijk uitvoeren van de taak of bevoegdheid of het hebben van grove schuld aan onbehoorlijke taak- of bevoegdheidsuitoefening komt nog voor vergoeding in aanmerking.

Er is geen onderzoek beschikbaar waaruit direct volgt in hoeverre de doelstellingen van deze maatregel zijn bereikt. Gedegen onderzoek hiernaar is ook vanwege de geringe tijdsperiode sinds de inwerkingtreding van de aansprakelijkheidsbeperking nog niet goed mogelijk. Het is om die reden niet mogelijk om harde uitspraken te doen over de relatie tussen eventuele ontwikkelingen en de aansprakelijkheidsbeperking. Hieronder delen wij wel een aantal observaties.

Indien de AFM en DNB – in absolute cijfers – vaker formele of informele maatregelen zouden zijn gaan opleggen, zou dat een aanwijzing kunnen zijn dat zij sneller en doortastender optreden. Dit zou erop kunnen wijzen dat de toezichthouders minder last hebben van het toezichthoudersdilemma en sneller tot handelen overgaan. Van een dergelijke toename is echter geen sprake. DNB publiceert in zijn ZBO-verantwoording en de AFM in haar jaarverslag het aantal maatregelen dat zij in een bepaald jaar hebben opgelegd. De cijfers fluctueren per jaar. Ook los van het feit dat geen duidelijke stijging of daling te zien is, zou het causaal verband van die veranderingen met de aansprakelijkheidsbeperking niet aan te tonen zijn. In een interview met medewerkers van de toezichthouders over de ervaringen met het boetestelsel, gaven verschillende medewerkers aan dat de hoeveelheid boetes en de hoogte daarvan vooral samenhangt met intern beleid (zie Kamerstuk 34455, nr. 5). Legt de toezichthouder de prioriteit bijvoorbeeld op het verbeteren van de discipline bij verslaglegging door telkens bij overtredingen van dit soort voorschriften een boete op te leggen, dan kan dat leiden tot een toename in het aantal boetes. Dit geldt waarschijnlijk ook voor andere maatregelen. Om uitspraken te kunnen doen over het effect van de aansprakelijkheidsbeperking op het handelen van de toezichthouder, is van geval tot geval inzicht nodig in de factoren die meewegen bij een beslissing om al dan niet tot handelen over te gaan en de rol van de aansprakelijkheidsbeperking daarbij. Daar zou dan uit moeten blijken of de toezichthouders ervoor kiezen om op te treden, terwijl zij dat zonder aansprakelijkheidsbeperking niet zouden hebben gedaan.

Ten tweede laten de toezichthouders zichzelf regelmatig beoordelen om zo haar toezicht te toetsen en te verbeteren. In 2016 hebben de AFM en DNB samen een externe onderzoekscommissie ingesteld om onderzoek te doen naar de opzet en werkwijze bij toetsingen van bestuurders en commissarissen in de financiële sector (zie par. 5.1 in dit rapport). Bij de AFM heeft Alvarez & Marsal onderzoek gedaan naar de herbeoordeling van rentederivaten. DNB heeft opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de nationalisatie van SNS. Deze onderzoeken worden vervolgens ook gepubliceerd. Hoewel niet bekend is in hoeverre de aansprakelijkheidsbeperking een rol heeft gespeeld bij de beslissing om tot deze openlijke zelfkritiek over te gaan, is het aannemelijk dat dit heeft meegewogen.

Ten derde heeft de rechter nog geen claims tegen DNB of de AFM toegekend met toepassing van het regime met aansprakelijkheidsbeperking, ook niet vanwege optreden in internationaal verband. Ook buiten rechte hebben de toezichthouders geen schadevergoeding betaald. Enige nuance is daarbij opnieuw op zijn plaats. Allereerst betreffen de meeste claims het handelen van de toezichthouder van vóór inwerkingtreding van artikel 1:25d Wft. Verder nam de rechter ook onder oud recht niet snel aansprakelijkheid van de toezichthouder aan. Zowel aansprakelijkheid jegens derden op grond van onrechtmatige daad als aansprakelijkheid vanwege een onrechtmatig besluit zijn onder het oude recht door rechters een paar keer aangenomen maar heeft in hoogste instantie niet geleid tot een veroordeling tot schadevergoeding.

Denkbaar is dat de aansprakelijkheidsbeperking naast de bedoelde effecten ook andere, onbedoelde effecten heeft. Zo zou de aansprakelijkheidsbeperking ertoe kunnen leiden dat de toezichthouder te

snel tot handelen overgaat, omdat hij minder snel hoeft te vrezen dat hij veroordeeld wordt om de schade te vergoeden. Ook hier is geen onderzoek naar gedaan, zodat dit niet bekend is.

CONCLUSIE

Het is nog niet mogelijk om onderbouwde uitspraken te doen over de effecten van de aansprakelijkheidsbeperking. Het is dus niet mogelijk te zeggen of de doelstellingen van het wetsvoorstel zijn behaald. Evenmin is bekend of er onbedoelde effecten zijn.

7.6 VERSTERKEN EUROPEES TOEZICHT

7.6.1 Single Supervisory Mechanism

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Op 4 november 2014 is het gemeenschappelijk toezichtmechanisme, of SSM (*Single Supervisory Mechanism*), van start gegaan. Met de instelling van het SSM is aan de ECB de taak opgedragen om prudentieel toezicht te houden op grote banken in de eurozone aan de hand van het zogeheten *single rulebook*. Het SSM bestaat uit de ECB en de nationale bevoegde autoriteiten van lidstaten uit de eurozone (en lidstaten buiten de eurozone die kiezen deel te nemen aan het SSM). De ECB is aangewezen om het prudentieel toezicht binnen het SSM uit te voeren vanwege haar expertise op het gebied van macro-economische en financiële stabiliteitsvraagstukken.

Het SSM moet zorgen voor (i) een coherente en doeltreffende uitvoering van het prudentiële toezicht. Voorts is het de bedoeling dat (ii) de regels voor banken op gelijke wijze worden toegepast in alle betrokken lidstaten. Daarnaast dienen banken aan zo hoogwaardig mogelijk toezicht worden onderworpen dat niet wordt doorkruist door andere dan prudentiële overwegingen (iii).

Om de ECB de beschikking te geven over voldoende instrumenten en bevoegdheden om risico's bij banken te adresseren is ingezet op vergaande harmonisatie van prudentiële regelgeving, door het creëren van een *single rulebook* dat onder andere bestaat uit de verordening en richtlijn kapitaalvereisten (CRR en CRD IV). Met de CRR en CRD IV zijn de prudentiële regels voor banken uitgebreid en aangescherpt. Ook zijn maatregelen geïntroduceerd ter versterking van het toezicht op die regels. Te denken valt aan de mogelijkheid om kapitaalbehoeftes te signaleren, bijvoorbeeld in de jaarlijkse kapitaalbeoordeling. Indien banken kapitaal tekortkomen, moeten zij zelf op zoek naar privaat kapitaal en worden bijvoorbeeld dividenduitkeringen op last van de toezichthouder beperkt. Dit is belangrijk vanuit de gedachte dat niet langer automatisch naar de belastingbetaler wordt gekeken, maar dat banken allereerst zelf eventuele problemen oplossen (zie ook par. 3.3 van dit rapport over herstel en afwikkeling van banken). De versterkte en uitgebreide eisen in combinatie met de taakuitoefening door de ECB moet eraan bijdragen dat banken alle kosten in verband met hun activiteiten volledig internaliseren teneinde *moral hazard* en het nemen van buitensporige risico's te voorkomen.

RESULTATEN VAN HET BELEID

Algemeen

Ten tijde van het opstellen van deze evaluatie is de oprichting van het SSM en de overgang van het prudentieel toezicht op grote banken binnen de bankenunie naar de ECB amper drie jaar oud. De evaluatie van het SSM door de Europese Commissie over onder meer de doeltreffendheid van het toezicht en de onafhankelijkheid is nog niet voorhanden. Wel zijn er rapporten van het IMF, de Europese Rekenkamer (ER), de Algemene Rekenkamer (AR) en het Europees Parlement, waarin het functioneren van het SSM aan de orde komt. Zo concludeert het IMF in zijn rapport over de stabiliteit van het financiële systeem in Nederland dat de introductie van het SSM het toezicht op banken heeft verbeterd, samen met versterkte kapitaal- en liquiditeitsregels. Verder rapporteert het IMF dat het SSM heeft gezorgd voor een hogere frequentie en intensiteit van het banktoezicht, met name door inspecties ter plaatse en het doen van thematische onderzoeken om *best practices* aan te moedigen. In het landenrapport van het IMF over Duitsland, met een uitgebreidere analyse van de effectiviteit van SSM, wordt geconstateerd dat er een toegenomen nadruk is op rapportages

en het *supervisory review and evaluation process* (SREP). Deze ontwikkeling en met name de beoordeling van de waardering van het kredietrisico daarbij, wordt aangemoedigd door het IMF. Als mogelijk gevolg hiervan wordt wel over een toegenomen druk op middelen voor het toezicht op kleine instellingen gesproken.

Verder hebben Europese banken in de afgelopen jaren, ingegeven door regelgeving maar ook omdat de markt dit eist, meer kapitaal aangetrokken. Ook hebben een aantal exercities door de ECB ervoor gezorgd dat banken extra kapitaal uit de markt hebben aangetrokken. Zo is in 2014 als startschot voor de toezichtstaken van de ECB een *comprehensive assessment* uitgevoerd. Dit bestond uit een balansdoorlichting (*asset quality review*), gecombineerd met twee stresstesten. Als gevolg van deze en soortgelijke exercities, bijvoorbeeld in 2015 in Griekenland, hebben banken aanzienlijke hoeveelheden kapitaal opgehaald en extra voorzieningen geboekt. Tegelijk wordt ook in het lopende toezicht, bijvoorbeeld via reguliere inspecties, getoetst hoe banken er voor staan. Verwacht wordt dat wanneer zich in de toekomst problemen bij een bank voordoen, deze tijdig worden gesignaleerd door de Europese toezichthouder. Zo heeft de Europese toezichthouder onlangs sturing gegeven aan hoe banken met slechte leningen omgaan.

Coherent en doeltreffend toezicht

De eerste doelstelling van het SSM betreft de coherente en doeltreffende uitvoering van het toezicht. In de hierboven genoemde rapporten en verslagen zijn hierover geen bevindingen opgenomen. De verwachting is dat in de evaluatie van de Commissie hierover zal worden gerapporteerd. Relevant om te noemen is de mogelijkheid tot controle van de doeltreffendheid van het toezicht, met het oog op de democratische controle. Toen het banktoezicht nog een geheel nationale aangelegenheid was, werd de doeltreffendheid van het prudentieel toezicht door DNB gecontroleerd door de AR. Nu de toezichtstaken grotendeels zijn verschoven naar Europees niveau, vindt de controle daarop plaats door de ER. De AR merkte hierover in een brief aan de Tweede Kamer op dat daardoor een 'controlelegat' ontstaat. Dit wordt veroorzaakt doordat het toezichtmandaat van de ER verschilt van de AR. De ER heeft het mandaat om de doelmatigheid te controleren, maar niet de doeltreffendheid. Ook ontbreekt het de ER aan de bevoegdheid om vertrouwelijke stukken in te zien bij de toezichthouder; een bevoegdheid die de AR sinds een aantal jaren wel had. De minister heeft in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat hij net als de Algemene Rekenkamer hecht aan structurele, publieke externe controle van alle uitvoerende instanties binnen de bankenunie. Tijdens het debat in de Kamer dat daarop volgde, is aangegeven dat de minister zich in Europees verband wil inzetten voor aanpassing van Europese wetgeving in dat kader. Ook de ER heeft in haar speciaal verslag over het SSM opgemerkt: "Omdat de ECB onze toegang tot documenten beperkte, konden belangrijke terreinen niet worden gecontroleerd. Ook de nationale hoge controle-instanties hebben een controlehiat vastgesteld in die zin dat hun vroegere controlemandaten met betrekking tot nationale banktoezichthouders niet vervangen zijn door een soortgelijk mandaat van de Rekenkamer betreffende de toezichthoudende activiteiten van de ECB (...) (speciaal verslag nr. 29/2016, p. 81)."

De minister van Financiën heeft in de afgelopen jaren meermaals aandacht gevraagd voor dit controlelegat, zowel op nationaal niveau als op Europees niveau. Dit heeft hij onder meer gedaan tijdens de bijeenkomst van de Eurogroep op 7 december 2015. Daar is geconcludeerd op de vraag of het toezicht op de ECB adequaat is ingericht en versterking is gewenst (en zo ja, hoe), mee te nemen in de evaluatie van het SSM door de Europese Commissie. Deze evaluatie is zoals gezegd nog niet afgerond. In de vergadering van de Eurogroep in januari 2017 is het eerder genoemde speciaal verslag van de Europese Rekenkamer besproken. Nederland heeft daarbij specifiek aandacht gevraagd voor het controlelegat en de Commissie en de ECB verzocht te zoeken naar een manier om afspraken tussen de ER en de ECB tot stand te brengen. Dit heeft geresulteerd in de toezegging van de ECB om hier binnen de juridische grenzen aan te werken. Ook het Europees Parlement heeft aan de ECB aanbevolen om de versterking van de controleopdracht van de ER te overwegen.

Gelijke toepassing regels

De gelijke toepassing van regels voor banken in de betrokken lidstaten is de tweede doelstelling van het SSM. Een evaluatie met een conclusie op dit punt ontbreekt op dit moment. Binnen het SSM wordt door de ECB en de nationale toezichthouders toezicht gehouden op de naleving van de regels uit de verordening en richtlijn kapitaalvereisten. De richtlijn kapitaalvereisten is in de verschillende

lidstaten omgezet in nationaal recht. Dit heeft tot gevolg dat de ECB in alle lidstaten in de eurozone ander nationaal recht moet toepassen bij de uitoefening van haar toezichttaken. Het IMF heeft dit in haar landenrapport over Duitsland een complicerende factor genoemd en raadt aan om iets aan dit punt te doen. Over de wijze waarop de regels worden toegepast, heeft de ECB een toezichthandboek opgesteld. Doel daarvan is te zorgen dat het toezicht op de grote banken door de ECB en door de kleine banken door de nationale toezichthouders in verschillende lidstaten zo veel mogelijk op een gelijke wijze plaatsvindt. In het toezichthandboek staan voor het SSM procedures en methodologieën beschreven, onder andere inspecties ter plaatse en SREP. Verder is voor het toezicht op de grootbanken in de SSM-verordening voorzien dat *joint supervisory teams* (JST's) worden opgericht, met toezichthouders uit verschillende lidstaten om een gemeenschappelijke toezichtcultuur te creëren. Het IMF wijst in zijn Duitse landenrapport op praktische uitdagingen voor het SSM bij deze teams met verschillende achtergronden, talen en toezichtculturen. Ook in het speciaal verslag van de ER komt dit naar voren. Daarnaast constateert de ER dat de JST's voornamelijk bestaan uit toezichthouders uit dezelfde lidstaat als waar de bank is gevestigd.

Hoogwaardig toezicht en onafhankelijkheid toezichtstaak

Een onderdeel van de derde beleidsdoelstelling van het SSM is dat geen andere afwegingen dan prudentiële meewegen in het dagelijks prudentieel toezicht. Om deze doelstelling te kunnen vervullen is het van belang dat het toezicht zo onafhankelijk mogelijk is ingericht binnen de ECB. Nederland heeft daarom tijdens de onderhandelingen over het SSM ingezet op een effectieve scheiding van monetaire en toezichtstaken binnen de ECB. Aangezien het SSM is opgericht onder het bestaande EU werkingsverdrag, diende zij juridisch onderbracht te worden onder een bestaande Europese instelling, waarbij is gekozen voor de ECB. Het gevolg van deze opzet is dat alle besluiten die worden genomen door het toezichtbestuur van het SSM, formeel moeten worden goedgekeurd door de bestuursraad van de ECB. In het landenrapport van het IMF over Nederland en Duitsland komt dit punt aan de orde. Het IMF noemt de besluitvormingsprocedure tijdrovend en omslachtig en roept op tot het stroomlijnen daarvan. Het IMF merkt op dat het geen effectiviteit of tijdigheid in de hand werkt bij de dagelijkse toezichtbesluiten.

Verder is binnen de ECB een operationele scheiding aangebracht tussen haar monetaire en toezichttaken om belangenconflicten te voorkomen. Wel wordt binnen deze opzet toegestaan dat diensten zoals HR, Financiën en IT zowel de monetaire taken van de ECB als toezichttaken van het SSM ondersteunen. De ER heeft in haar speciaal verslag over het SSM opgemerkt dat de ECB geen risicoanalyse heeft gedaan naar de mogelijke belangenconflicten die uit deze opzet kunnen voortvloeien en of additionele voorzorgsmaatregelen nodig zijn om deze te voorkomen. Verder merkte de ERK op dat het toezichtbestuur van het SSM geen zelfstandige controle heeft over de begroting en staf. Hoewel er geen concrete aanwijzingen zijn dat zich problemen hebben voorgedaan, roept de huidige opzet vragen op over de onafhankelijkheid van het SSM ten opzichte van de monetaire taak van de ECB, aldus de ER. De ER heeft derhalve aanbevolen om de risico's te beoordelen en de mogelijkheden van additionele voorzorgsmaatregelen te onderzoeken. De ECB heeft de aanbevelingen op hoofdlijnen omarmd en aangegeven verder te willen werken aan verbetering.

Voor het andere onderdeel van deze doelstelling, 'zo hoogwaardig mogelijk toezicht', wordt naar de algemene resultaten en effecten hierboven verwezen.

CONCLUSIE

Gezien het relatief korte bestaan van het SSM zijn er nog geen algemene evaluaties voorhanden waarin conclusies worden getrokken over of de doelen van het beleid worden behaald. Op basis van de landenrapporten van het IMF kan in zijn algemeenheid wel worden opgemerkt dat het banktoezicht is verbeterd door de introductie van het SSM, in samenhang met de versterkte kapitaal- en liquiditeitsvereisten. Meerdere banken zijn gedwongen om meer kapitaal aan te houden, hetgeen de sector weerbaarder heeft gemaakt. Verder hebben het opstellen van het *single rulebook* en het toezichthandboek door de ECB aan de uniformiteit van de toezichtpraktijk in de SSM-lidstaten bijgedragen.

Dit laat onverlet dat er nog ruimte is voor verbetering. Dit geldt bijvoorbeeld voor de besluitvorming binnen het SSM, de scheiding met de monetaire taken van de ECB en de mogelijkheden tot controle

van de doeltreffendheid door de ER. Zo gaf het IMF al aan dat de besluitvorming waarbij alle besluiten van de toezichtraad dienen te worden goedgekeurd, kan worden gestroomlijnd om de snelheid en efficiëntie te verbeteren. Voor wat betreft de controle door de ER is er nog ruimte voor verbetering ten aanzien van het mandaat van de ER en de toegang tot documenten bij de ECB. De Europese Commissie zal in de op handen zijnde evaluatie van het SSM haar licht verder laten schijnen op de doeltreffendheid van het gevoerde toezicht sinds de oprichting van het SSM. De verantwoording door de ECB, de scheiding tussen de monetaire- en toezichttaken alsmede de controlemogelijkheden van de ER zullen eveneens deel uitmaken van deze evaluatie.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- Brief van Algemene Rekenkamer van 2 juli 2014 inzake de ontwikkeling naar een Europese bankenunie, *Kamerstukken II 2013-2014*, 32013, nr. 78
- Brief van de minister van Financiën van 1 oktober 2012 met een reactie op het verzoek om een appreciatie op de voorstellen van de Europese Commissie inzake de oprichting van een Europees toezichtmechanisme, *Kamerstukken II 2012-2013*, 21501-07, nr. 946
- Brief van de minister van Financiën van 6 februari 2017 ter aanbieding van het verslag van de Eurogroep en Ecofinraad van 26 en 27 januari 2017 te Brussel, *Kamerstukken II 2016-2017*, 21501-07, nr. 1412
- Commissie economische en monetaire zaken van het Europees Parlement, *Verslag over de bankenunie – Jaarverslag 2015*, 2015/2221(INI), 19 februari 2016, te raadplegen op <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2016-0033+0+DOC+PDF+V0//NL>
- ECB Banking Supervision, “ECB publishes guidance to banks on tackling non-performing loans”, nieuwsbericht 20 maart 2017, te raadplegen op <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2017/html/sr170320.en.html>
- ECB Banking Supervision, *Supervisory practices > Comprehensive assessment*, te raadplegen op <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/comprehensive/html/index.en.html>
- Europese Rekenkamer, *Het gemeenschappelijk toezichtmechanisme – Een goede start maar verdere verbetering is nodig*, speciaal verslag nr. 29/2016, november 2016, te raadplegen op http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_29/SR_SSM_NL.pdf
- IMF, *Germany: Financial Sector Assessment Program – Detailed Assessment of Observance on the Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*, Country Report No. 16/196, juni 2016, te raadplegen via <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Germany-Financial-Sector-Assessment-Program-Detailed-Assessment-of-Observance-on-the-Basel-44020>
- IMF, *Kingdom of the Netherlands-Netherlands: Financial System Stability Assessment*, Country Report No. 17/79, april 2017 aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de minister van Financiën van 5 april 2017, *Kamerstukken II 2016-2017*, 26234, nr. 197
- Verslag van een schriftelijk overleg over de kabinetsreactie op voorstellen van de Europese Commissie inzake risicoreducerende maatregelen, vastgesteld 10 maart 2017, *Kamerstukken II 2016-2017*, 2112, nr. 2323

7.6.2 European Supervisory Authorities

BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Een van de aanbevelingen uit het rapport over het versterken van het Europees toezicht op financiële instellingen van de Commissie De Larosière (2009) was de oprichting van een European System of Financial Supervision (ESFS). Het ESFS is conform deze aanbeveling in 2011 opgericht en bestaat uit de European Systemic Risk Board (ESRB), de European Banking Authority (EBA), de European Securities and Markets Authority (ESMA), de European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) en het Joint Committee of the European Supervisory Authorities (Joint Committee). De EBA, ESMA en EIOPA worden samen ook wel als de Europese Toezichthoudende Autoriteiten (*European Supervisory Authorities*, ESA's) aangeduid.

Binnen het ESFS houdt de ESRB zich op Europees niveau bezig met het macroprudentieel toezicht, terwijl de ESA's zich richten op de microprudentiële kant, dat wil zeggen het toezichtkader voor individuele financiële ondernemingen. De werkzaamheden van de EBA richten zich hoofdzakelijk op

banken en beleggingsondernemingen, terwijl de EIOPA zich met name richt op verzekeraars en bedrijfspensioenen. Het werkterrein van de ESMA is de effectenmarkten en (het directe toezicht op) kredietbeoordelaars en transactieregisters. In de Joint Committee werken de ESA's met elkaar alsmede met de ESRB samen om te zorgen voor intersectorale samenhang van hun werkzaamheden en om te komen tot gemeenschappelijke standpunten op het gebied van toezicht op financiële conglomeraten en andere intersectorale kwesties.

De ESA's hebben tot doel het verbeteren van de kwaliteit en consistentie van het nationale toezicht, het versterken van de controle op grensoverschrijdende groepen, het bijdragen aan de ontwikkeling van het *single rulebook* en toezichtconvergentie. Ter uitvoering van deze doelen kunnen zij technische standaarden, aanbevelingen en richtsnoeren helpen ontwikkelen, adviezen geven aan de Europese instituties en *peer reviews* houden om de consistentie in de toepassing van regelgeving te bevorderen. Daarnaast dienen ze meningsverschillen tussen de nationale toezichthouders op te lossen, hebben ze een coördinerende rol in noodsituaties en oefenen ze direct toezicht uit op kredietbeoordelaars en transactieregisters.

RESULTATEN VAN HET BELEID

In 2013 heeft het Europees Parlement (EP) de ESA's geëvalueerd en de Europese Commissie op haar beurt in 2014. Uit deze evaluaties blijkt dat ondanks het feit dat de ESA's zijn opgericht gedurende een crisis, zij een positieve invloed hebben gehad op de financiële markten en de samenwerking tussen nationale toezichthouders. Volgens de Commissie en het EP heeft het werk van de ESA's significant bijgedragen aan de ontwikkeling van het *single rulebook* en daarmee aan de toegenomen convergentie en hebben zij het wederzijds begrip tussen de toezichthouders verbeterd.

Tegelijkertijd lijkt er gezien de korte periode sinds de oprichting van de oprichting van de ESA's ook ruimte voor verbetering. Zo lag de nadruk van het werk van de ESA's vooral op het wetgevingswerk en (nog) niet zozeer op het creëren van een eenvormige toezichthoudercultuur en een gelijke toezichtpraktijk binnen de EU. De Commissie constateert dat er nog geen gebruik gemaakt was van de mogelijkheid tot het nemen van bindende besluiten bij bijvoorbeeld noodsituaties of een inbreuk op het recht. Dit werd toegeschreven aan de governance van de ESA's (de toezichtraden bestaan uit vertegenwoordigers van nationale toezichthouders), het afschrikwekkend effect van deze bevoegdheden, maar ook de onduidelijkheid rondom de reikwijdte van de bevoegdheid en de gevallen waarin deze kunnen worden gebruikt. De Commissie en het EP bevelen aan de focus op toezichtconvergentie te vergroten door middel van *peer reviews*, mediation en adviezen. Tevens bevelen zij in hun rapporten aan een sterkere basis te creëren voor de onafhankelijkheid van de ESA's en hun rol binnen het ESFS, door een hogere positie voor de voorzitters, meer senior staf en meer middelen. Andere aanbevelingen betreffen onder meer het vergroten van de transparantie rondom het voorbereiden van concept technische standaarden voor de Commissie en het geven van een hogere prioriteit aan consumenten- en beleggersbescherming.

Op 21 maart 2017 is de Europese Commissie een openbare consultatie gestart over het functioneren van de ESA's om zodoende te kunnen bepalen hoe en waar de effectiviteit en efficiency van de ESA's verbeterd kunnen worden. Uit de reacties daarop komt ook een algemeen positieve beoordeling van het werk van de ESA's naar voren. Tegelijkertijd wordt door de meeste respondenten opnieuw geconcludeerd dat de ESA's zich primair hebben toegelegd op een van hun kerntaken, namelijk het ontwikkelen van regelgeving. Een grotere rol voor de ESA's in het verbeteren van toezichthouderconvergentie vindt dan ook brede steun. Daarnaast is de algemene conclusie dat de ESA's, en met name EIOPA, de beperkingen van hun mandaat moeten respecteren. Een meerderheid van alle respondenten lijkt zich niet te kunnen vinden in verdere uitbreiding van de bevoegdheden van EBA en EIOPA. Met name door nationale toezichthouders en relevante EU instellingen wordt verder opgeroepen tot een hechtere samenwerking op cross-sectorale onderwerpen tussen de ESA's in het Joint Committee. Door respondenten uit de private sector is in de consultatie opgeroepen tot een grotere samenhang tussen Level I en Level II wetgeving en meer tijd en flexibiliteit bij implementatie, gecombineerd met een sterkere betrokkenheid van belanghebbenden. Tot slot wordt door vele respondenten aandacht gevraagd voor de principes van subsidiariteit en proportionaliteit en de ruimte voor eigen afwegingen van nationale toezichthouders in het dagelijks toezicht. Overigens heeft de Commissie in de *mid-term review* van het actieplan

kapitaalmarktunie al aangegeven in de tweede helft van 2017 met vier voorstellen te komen tot herziening van de drie ESA-verordeningen en voor het uitbreiden van de bevoegdheden van ESMA.

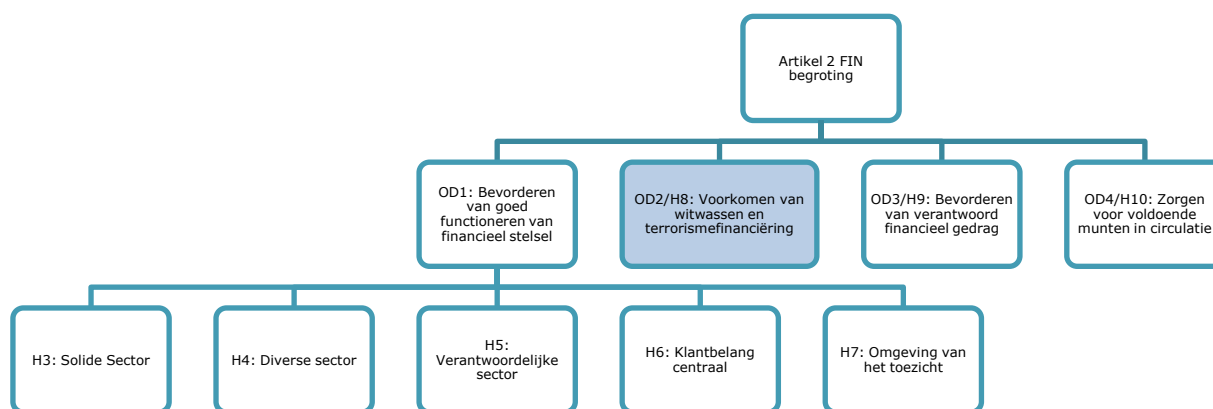
CONCLUSIE

Naar aanleiding van de rapporten van de Europese Commissie uit 2014 en het EP uit 2013, alsmede de reacties op de consultatie door de Europese Commissie in 2017, komt in het algemeen een positief beeld naar voren over het functioneren van de ESA's. Er bestaat met name waardering voor de significante bijdrage die zij sinds de kredietcrisis aan het ontwikkelen van het single rulebook hebben geleverd. Een van de doelstellingen – het bijdragen aan de ontwikkeling van het single rulebook – lijkt dan ook te zijn bereikt. Ten aanzien van het doel om de kwaliteit en de consistentie van het nationale toezicht te verbeteren is relevant dat tijdens de evaluaties en de consultatie werd aangegeven dat meer focus van de ESA's gewenst is als het gaat om het bevorderen van *convergentie*. Deze doelstelling is dus nog niet bereikt. In het werkplan van de ESA's voor 2017 is aangegeven dat zij zich meer hierop zullen richten. Ten aanzien van het verbeteren van de *kwaliteit* van het nationale toezicht door de ESA's kan geen conclusie worden getrokken. Het is niet bekend (en ook lastig te bewijzen) of de inspanningen van de ESA's hebben geleid tot een verbetering van de kwaliteit van het nationale toezicht. Wel helpt de kennisuitwisseling in ESA-verband nationale toezichthouders om van elkaar te leren en best practices over te nemen. Ten aanzien van de doelstelling om de controle op grensoverschrijdende groepen te versterken is niet bekend wat de resultaten van de inspanningen van de ESA's zijn. Dit lijkt (deels) logisch te verklaren door de oprichting van het SSM eind 2014. Sindsdien valt het toezicht op de grote grensoverschrijdende bankengroepen namelijk onder het toezicht van de ECB.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- Europees Parlement, *Review of the New European System for Financial Supervision. Part I: The Work of the European Supervisory Authorities (EBA, EIOPA and ESMA)*, 2013, te raadplegen op [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507446/IPOL-ECON_ET\(2013\)507446_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507446/IPOL-ECON_ET(2013)507446_EN.pdf)
- Europese Commissie, *Feedback statement on the public consultation on the operations of the European Supervisory Authorities having taken place from 21 March to 16 May 2017*, 20 juni 2016, te raadplegen op https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-operations-esa-summary-of-responses_en.pdf
- *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de tussentijdse evaluatie van het actieplan kapitaalmarktunie*, 8 juni 2017, COM(2017) 292
- *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de werking van de Europese toezichthoudende autoriteiten (ETA's) en het Europees Systeem voor Financieel Toezicht (ESFS)*, 8 augustus 2014, COM(2014) 509

8 Voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering



BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

In dit hoofdstuk gaan we verder met de volgende operationele doelstelling, het voorkomen van het gebruik van het financieel stelsel voor het witwassen van geld en het financieren van terrorisme. Deze doelstelling draagt bij aan de algemene doelstelling van artikel 2 (“beleid en regelgeving maken voor een stabiele en integere werking van financiële markten, met betrouwbare dienstverlening van financiële instellingen aan burgers en bedrijven”).

Het versluieren van de criminele herkomst van opbrengsten van misdrijven stelt daders van deze misdrijven in staat om buiten het bereik van opsporingsinstanties te blijven en ongestoord van het vergaarde crimineel vermogen te genieten. Het opgebouwde vermogen biedt hen tevens de gelegenheid om posities te verwerven in bonafide ondernemingen. Ook is het van belang om te voorkomen dat geldstromen bedoeld voor het financieren van terrorisme lopen via het (Nederlands) financieel stelsel. Het is daarom van belang dat de kanalen waarlangs het witwasproces of het proces van financieren van terrorisme zich kunnen voltrekken, worden beschermd tegen misbruik voor deze criminele doeleinden. Dit geschiedt onder andere door het creëren van transparantie in het financieel stelsel, het verrichten van gedegen cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties. Dergelijke maatregelen bemoeilijken de toegang van crimineel geld tot het financieel stelsel, bemoeilijken het gebruik van het financieel stelsel voor terrorismefinanciering en kunnen leiden tot waardevolle aanknopingspunten voor strafrechtelijk opsporingsonderzoek.

Op dit beleidsterrein zijn de afgelopen jaren substantiële aanpassingen doorgevoerd. Hieronder wordt een aantal aanpassingen uitgelicht die betrekking hebben op het deel van het beleidsterrein dat valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën. Zo is in 2013 de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) gewijzigd naar aanleiding van de evaluatie van Nederland door de Financial Action Task Force (FATF) die in 2011 plaatsvond. Onder meer de volgende wijzigingen zijn toen doorgevoerd:

- Uitbreiding en aanscherping van het cliëntenonderzoek (ten aanzien van politiek prominente personen, uiteindelijk belanghebbenden en vertegenwoordigers);
- Aanscherping van de verplichting om ongebruikelijke transacties te melden;
- Invoering van een civielrechtelijke vrijwaring bij een melding door een meldingsplichtige instelling, wanneer die melding is gedaan in de redelijke veronderstelling dat uitvoering wordt gegeven aan meldingsverplichtingen;

RPE-vragen 5 en 8 t/m 14:

5. Wat is de aard en de samenhang van de ingezette instrumenten?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke wijze is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Incl. uitleg over de mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen?

- Uitbreiding en vergemakkelijking van informatieuitwisseling tussen toezichthouders;
- Opname van de verplichting dat werknemers van een meldingsplichtige instelling bekend zijn met de bepalingen van de Wwft en periodiek opleidingen genieten die hen in staat stellen een ongebruikelijke transactie te herkennen en een cliëntenonderzoek goed en volledig uit te voeren.

Daarnaast is in 2015 de regelgeving voor de trustsector aangescherpt middels de Regeling integrale bedrijfsvoering Wet toezicht trustkantoren 2014. Deze ministeriële regeling omvat aanvullende vereisten voor de integrale bedrijfsvoering van trustkantoren, waaronder een verplichting tot systematische analyse van de integriteitrisico's en een verplichte auditfunctie. Een verdere aanscherping van de regelgeving voor trustkantoren (voorstel voor een Wtt 2018) is ten tijde van dit schrijven ingediend bij de Tweede Kamer.

Tot slot heeft de FATF begin 2012 nieuwe aanbevelingen gepubliceerd. Deze zijn verwerkt in de vierde EU anti-witwasrichtlijn waarvan de implementatie in Nederlands recht ten tijde van dit schrijven plaatsvindt. In het kader van deze implementatie wordt een openbaar register opgezet dat inzichtelijk maakt wie de uiteindelijk belanghebbenden (*ultimate beneficial owners*, UBO's) zijn van, kort gezegd, Nederlandse rechtspersonen en ondernemingen. Ook krijgen meer categorieën entiteiten verplichtingen op grond van de Wwft (aanbieders van kansspelen en kopers en verkopers van goederen in geval daarbij betalingen in contant geld worden gedaan van € 10.000 of meer). Naar aanleiding van terroristische aanslagen in Parijs en Brussel alsmede de Panama Papers wordt op Europees niveau onderhandeld over voorstellen voor het aanscherpen van de vierde anti-witwasrichtlijn.

RESULTATEN VAN HET BELEID

In de afgelopen jaren is veel aandacht besteed aan het in kaart brengen van de effecten van het beleid met betrekking tot het voorkomen van witwassen en het financieren van terrorisme.

ECOLEF rapport

In het ECOLEF project, waarbij ECOLEF staat voor *Economic and Legal Effectiveness of Anti-Money Laundering and Combating Terrorist Financing Policy*, heeft een onderzoeksteam van de Universiteit Utrecht de (toen nog 27) EU lidstaten met elkaar vergeleken op de economische en juridische effectiviteit van het beleid op het gebied van het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering. In het onderzoeksrapport uit 2013 wordt Nederland gerangschikt als tweede waar het gaat om de effectiviteit van het beleid.

Rapport Algemene Rekenkamer

In 2014 bracht de Algemene Rekenkamer het rapport 'Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013' uit. Dit rapport heeft betrekking op de periode 2008-2013. In het rapport concludeert de Rekenkamer dat ten opzichte van eerder onderzoek van de Rekenkamer uit 2008 verbeteringen zijn doorgevoerd, maar dat:

- nog onvoldoende inzicht bestond bij de betrokken ministers (Financiën en V&J) in de voornaamste witwasrisico's;
- kwalitatieve en kwantitatieve gegevens verzameld zouden moeten worden over de activiteiten van de betrokken autoriteiten om die in verband te kunnen brengen met de beleidsdoelstellingen;
- het inzicht in het rendement van meldingen van ongebruikelijke transacties zou moeten worden vergroot.

In een bestuurlijke reactie op het rapport lieten de ministers van Financiën en V&J weten de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer grotendeels te onderschrijven. Zij hebben daarbij nog wel opgemerkt (en die constatering wordt ook onderschreven door de Rekenkamer) dat het rapport de *preventie* van witwassen buiten beschouwing laat. In de taakverdeling tussen de beide verantwoordelijke bewindspersonen ligt juist voor de minister van Financiën het zwaartepunt bij de preventie. Daarnaast kondigden de bewindspersonen in reactie op het rapport aan dat zowel op het terrein van het tegengaan van witwassen als op dat van het tegengaan van terrorismefinanciering zogenaamde *national risk assessments* (NRA's) worden opgesteld. Ook kondigden zij de eerste

beleidsmonitor witwassen aan. Beide documenten zijn bedoeld om meer inzicht te verkrijgen in risico's en gegevens met betrekking tot toezicht en handhaving, alsmede het daaraan te koppelen beleid.

Met betrekking tot het inzicht in het rendement van de meldingen werd destijds geconstateerd dat dit in 2013 inderdaad ontbrak. Inmiddels geeft FIU-Nederland (FIU-NL) in zijn jaarverslagen een overzicht van de ontvangen meldingen, de wijze waarop deze door FIU-NL zijn geanalyseerd en hoe verdacht verklaarde transacties door opsporings- en veiligheidsdiensten zijn gebruikt. Ter illustratie: het aantal door FIU-NL ontvangen meldingen van ongebruikelijke transacties is, blijkens het jaarverslag van FIU-NL over 2016, in 2016 ten opzichte van 2015 met 25% toegenomen. Ook bij het aantal transacties dat verdacht is verklaard, is een toename te zien. De totale waarde van verdacht verklaarde transacties is in 2016 verdubbeld ten opzichte van 2015.

FATF follow-up rapport

Eveneens in 2014 is het tweede FATF follow-up rapport van Nederland vastgesteld, waaruit blijkt dat Nederland voldoet aan de belangrijkste aanbevelingen van de FATF. In het rapport wordt weergegeven wat Nederland heeft bewerkstelligd tussen 2011 (evaluatie FATF) en 2014. Genoemd worden onder meer de hiervoor aangehaalde wijzigingen van de Wwft in 2013, het vaststellen van nieuwe leidraden door de Wwft-toezichthouders en door de rijksoverheid met in die leidraden praktische aanbevelingen voor de naleving van de Wwft door Wwft-instellingen en het *national threat assessment* uit 2011. Ook maakt dit FATF rapport melding van het feit dat het tegengaan van witwassen en financieren van terrorisme in 2012 expliciet is benoemd als aandachtspunt in het regeerakkoord van het kabinet Rutte II.

Startversie monitor antiwitwasbeleid

Tot slot is in 2015 in opdracht van het ministerie van Financiën en het ministerie van Veiligheid en Justitie de eerste beleidsmonitor opgesteld die de effectiviteit van het Nederlandse beleid op het terrein van witwassen meet. Deze beleidsmonitor bestrijkt de periode 2010-2013. Een aantal constatering in het rapport heeft betrekking op het beleidsterrein van Financiën. Zo wordt geconstateerd dat er weliswaar geen sprake is van centrale aansturing in de vorm van landelijke doelen en prestatiecriteria, maar wel van samenwerking en afstemming op decentraal niveau. Met betrekking tot de vier Wwft-toezichthouders wordt geconstateerd dat zij zich verdiepen in de witwasrisico's van de verschillende sectoren en dat zij de meldingsplichtige instellingen op diverse manieren en regelmatig informeren. Het aantal (meestal op risicoanalyse gebaseerde) controles vertoont groei maar wordt beperkt door beschikbare capaciteit. De toezichthouders constateren bij veel instellingen omissies en overtredingen en zijn bereid daarvoor sancties op te leggen.

Daarnaast is een eerste aanzet gegeven voor de beoordeling van de effectiviteit van de praktijk van de bestrijding van witwassen in Nederland, aan de hand van criteria van de FATF. Als belangrijkste verbeterpunt wordt gezien dat op nationaal niveau een gedetailleerde risicoanalyse uitgevoerd zou moeten worden en, mede op die analyse gebaseerd, landelijke prioriteiten en doelstellingen worden gesteld. Verder wordt een betere implementatie van de Wwft-verplichtingen door de meldingsplichtige instellingen benoemd. Het rapport wordt nadrukkelijk gepresenteerd als een 'startversie' van een monitor en doet geen aanbevelingen.

Hoewel de keuze voor decentrale regie bewust was en effectief is, is naar aanleiding van deze beleidsmonitor toch ook geconcludeerd dat behoefte bestaat aan een meer overkoepelend inzicht in risico's en prestaties: een tweesporenbeleid. Ten behoeve van het spoor van de centrale regie op beleid en van centraal sturen op prestaties ten behoeve van het witwasbeleid is een beleidscyclus ontwikkeld. De genoemde beleidsmonitor is onderdeel van deze cyclus. Mede op basis van de beleidsmonitor wordt periodiek een *national risk assessment* (NRA) uitgevoerd om inzicht te krijgen in de belangrijkste risico's van Nederland op het onderhavige beleidsterrein. Aan de hand van de in beeld gebrachte risico's kan het beleid worden aangescherpt. Vervolgens worden doorgevoerde verbeteringen weer geëvalueerd in een beleidsmonitor en wordt het beleid waar nodig aangepast. Zo ontstaat een doorlopende cyclus waarin effectiviteit en risicoanalyse centraal staan.

In 2017 wordt een tweede beleidsmonitor gepubliceerd die de effectiviteit beoordeelt van het beleid ter voorkoming van witwassen. In 2018 verschijnt de eerste monitor voor het beleid met betrekking tot het tegengaan van terrorismefinanciering. Beide monitoren bestrijken de periode 2013 tot en

met 2016. Deze beleidsmonitoren overlappen zowel voor wat betreft de periode waarop ze betrekking hebben als de inhoud met deze beleidsdoorlichting. Gezien het uitgebreide karakter van de beide beleidsmonitoren is ervoor gekozen om daar in deze doorlichting niet op vooruit te lopen.

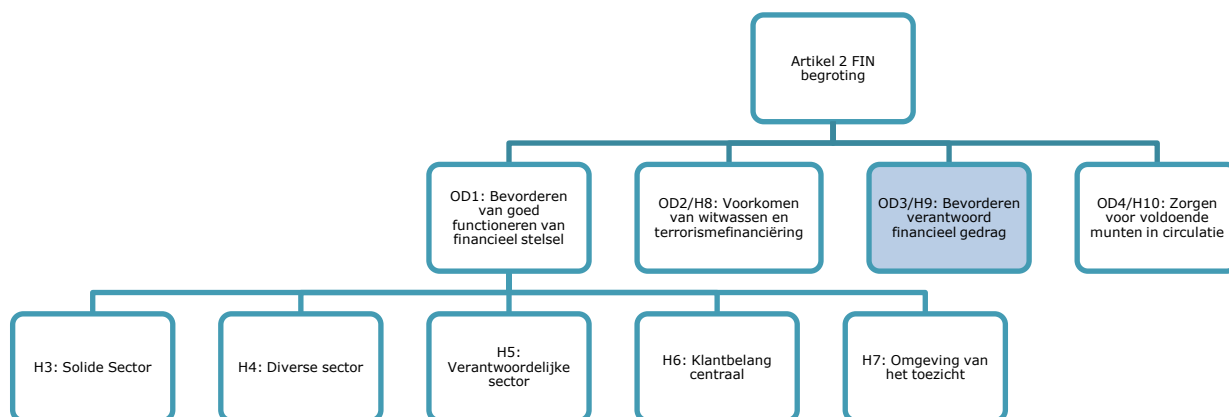
CONCLUSIE

Het beleid op het gebied van het tegengaan van witwassen en financieren van terrorisme is in de periode tot en met 2013 op diverse onderdelen aangescherpt. Deze aanscherpingen zijn tot stand gekomen als gevolg van wijzigingen van internationale en Europese regelgeving en ook van de in het voorgaande aangehaalde onderzoeken. Verdere aanscherpingen, onder meer in de vorm van de vierde EU anti-witwasrichtlijn en de wijziging daarvan, zijn nog in voorbereiding. Nu verdere aanscherping nog wenselijk bevonden is, kan over de genoemde periode niet zonder meer worden geconcludeerd dat het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is geweest. Conclusies met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de periode 2013-2016 zullen uit de twee nog vast te stellen beleidsmonitoren voortvloeien. Daarop wordt nu niet vooruitgelopen.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

- Algemene Rekenkamer, *Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013*, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 6 maart 2014, *Kamerstukken II 2013-2014*, 31477, nr. 6
- Brigitte Unger e.a., *The Economic and Legal Effectiveness of Anti-Money Laundering and Combating Terrorist Financing Policy* (Project ECOLEF), Universiteit Utrecht, februari 2013
- Decide (RuG), *De bestrijding van witwassen, beschrijving en effectiviteit 2010-2013. Startversie monitor antiwitwasbeleid*, rapport in opdracht van het WODC, oktober 2015, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 18 februari 2016, *Kamerstukken II 31477*, nr. 11
- FATF, *Mutual Evaluation of the Netherlands*, 2nd Follow-up Report, februari 2014, zie in dat verband ook de brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 10 september 2014 met een verslag van de plenaire vergaderingen van de FATF van februari en juni 2014, niet-dossierstuk 2014D31177
- FIU-Nederland, *Jaaroverzicht 2016*, mei 2017, te raadplegen op https://www.fiu-nederland.nl/sites/www.fiu-nederland.nl/files/fiu_jaaroverzicht_2016.pdf
- Brigitte Unger e.a., *The Economic and Legal Effectiveness of Anti-Money Laundering and Combating Terrorist Financing Policy* (Project ECOLEF), Universiteit Utrecht 2013

9 Bevorderen van verantwoord financieel gedrag



BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

In dit hoofdstuk staat de derde operationele doelstelling van artikel 2 centraal, “het bevorderen van verantwoord financieel gedrag van burgers”. Voor goed functionerende markten is het noodzakelijk dat burgers verantwoord financieel gedrag vertonen. Uit recent onderzoek komt naar voren dat verantwoord financieel gedrag bijdraagt aan financiële stabiliteit en aan economische groei.

Missie

Het platform Wijzer in geldzaken is een initiatief van het ministerie van Financiën, waarin partners uit de financiële sector, de wetenschap, de overheid en onderwijs-, voorlichtings- en consumentenorganisaties hun krachten bundelen om verantwoord financieel gedrag in Nederland te bevorderen. Tot 2012 richtte Wijzer in geldzaken zich op het vergroten van financieel bewustzijn. In het Strategisch Programma 2014-2018 is de missie van het platform aangescherpt tot het bevorderen van verantwoord financieel *gedrag*. De Monitor Financieel Gedrag 2013 laat zien dat verantwoord financieel gedrag uit drie componenten bestaat, te weten:

1. Management van geld. Hieronder wordt onder meer verstaan het kunnen rondkomen.
2. Financieel plannen. Dit omvat het anticiperen op zekere en onzekere gebeurtenissen die invloed hebben op de huishoudfinanciën op zowel de korte als de lange termijn.
3. Financiële producten kiezen. Dit behelst met name het proces om te komen tot een product dat past bij de desbetreffende consument.

Strategische doelstellingen

Leidend bij de maatregelen van Wijzer in geldzaken zijn vijf strategische uitgangspunten, met daarbij een of meer strategische doelstellingen.

- A. Bevorderen van verantwoord financieel gedrag in Nederland staat centraal
 - De activiteiten van Wijzer in geldzaken richten zich op het bevorderen van de drie aspecten van verantwoord financieel gedrag.
- B. Focus op specifieke levensgebeurtenissen en bijbehorende doelgroepen
 - Wijzer in geldzaken focust op specifieke thema’s. De activiteiten van Wijzer en geldzaken worden gericht op het behalen van zoveel mogelijk impact op deze thema’s.
 - Wijzer in geldzaken zet zich ervoor in dat financiële competenties structureel worden geïntegreerd in het schoolcurriculum.
- C. Meer impact door krachtenbundeling

RPE-vragen 5 en 8 t/m 14:

5. Wat is de aard en de samenhang van de ingezette instrumenten?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke wijze is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Incl. uitleg over de mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen?

- Wijzer in geldzaken zet in op projecten die partijen de gelegenheid bieden om vanuit hun eigen expertise en kanalen bij te dragen aan het realiseren van de missie van het platform. Dit zorgt voor optimale inzet van middelen, integratie en vergroting van de impact voor de consument.
- Wijzer in geldzaken stimuleert kennisdeling met en tussen partijen (nationaal en internationaal), zodat het platform relevante inzichten kan gebruiken om de effectiviteit te vergroten.
- Wijzer in geldzaken werkt samen met organisaties die vanuit hun expertise en kanalen – in de positie zijn om het gedrag van Nederlanders te beïnvloeden voor de gekozen thema's en doelgroepen.

D. Meer impact door professionalisering

- Wijzer in geldzaken ondersteunt beleidsmakers bij het ontwikkelen van effectieve interventies (*nudging*, interventies gericht op de keuzearchitectuur, de sociale omgeving en educatieprogramma's).
 - Wijzer in geldzaken stimuleert en initieert de ontwikkeling van instrumenten die verantwoord financieel gedrag van consumenten bevorderen. De distributiekkanalen van partners worden ingezet om gezamenlijk een zo groot mogelijk bereik te genereren

E. Meer impact door innovatie

- Er wordt een online strategie ontwikkeld op basis van de volgende uitgangspunten:
 - a. Wijzer in geldzaken wijst consumenten op laagdrempelige wijze de weg naar betrouwbare informatie over geldzaken.
 - b. Bij de doorontwikkeling van www.wijzeringeldzaken.nl wordt zo goed mogelijk gebruik gemaakt van informatie van partners en wordt ingespeeld op technologische ontwikkelingen.
- Wijzer in geldzaken gebruikt wetenschappelijke inzichten om innovatieve interventies te ontwikkelen en ondersteunt het gebruik van deze inzichten door partners.
- Wijzer in geldzaken draagt bij aan de vergroting van deze inzichten door de effectiviteit van interventies te toetsen.
- Wijzer in geldzaken ondersteunt de innovaties op het terrein van pensioencommunicatie.

Beleidsmaatregelen

Wijzer in geldzaken ontwikkelt verschillende typen interventies om verantwoord financieel gedrag te bevorderen en invulling te geven aan de strategische doelstellingen.

Voorbeelden van interventies

De website www.wijzeringeldzaken.nl biedt burgers laagdrempelige informatie, tools, checklists en handelingsperspectief rondom specifieke thema's (*life events*). De Week van het geld richt zich erop om aandacht te geven aan het leren omgaan met geld in het basis- en voortgezet onderwijs. De Pensioen3daagse heeft tot doel om een financieel veerkrachtige oude dag te bevorderen. De pilots voor Geldloketten boden mensen een plek waar zij hun vragen over geldzaken konden stellen aan professionals. De website financieelgezonderwerknemers.nl ondersteunt werkgevers bij het vergroten van de financiële fitheid van werknemers.

Bij de opzet van interventies maakt het platform gebruik van (wetenschappelijke) inzichten ten aanzien van de effectiviteit van interventies. Een samenvatting van recente inzichten staat in het rapport *Effectieve manieren om verantwoord financieel gedrag te bevorderen* (Nibud, Wijzer in geldzaken 2016). Een van de conclusies is dat interventies die zich richten op het vergroten van kennis geen aantoonbaar effect hebben op gedrag.

Met de projecten van Wijzer in geldzaken is een structureel budget van € 2,5 miljoen per jaar gemoeid, waarvan € 1,25 miljoen wordt bijgedragen door het ministerie van Financiën en de andere helft door de partners.

Operationele doelstellingen

Het platform operationaliseert de strategische doelstellingen in Jaarplannen en – voor de grotere projecten – in projectplannen. Tot en met 2013 waren deze doelstellingen vooral op bewustzijn, bekendheid en bereik gericht. Vanaf 2014 worden – in lijn met de nieuwe strategie – doelstellingen in termen van kennis, vaardigheden en gedrag toegevoegd.

Voorbeelden van verschillende typen operationele doelstellingen

Een van de doelstellingen uit het Jaarplan van 2012 is "90% van de basisscholen is bekend met de Week van het geld". Voor de website www.wijzeringeldzaken.nl is als doelstelling in hetzelfde jaarplan opgenomen "Bereik [...] vergroten tot meer dan 1 miljoen bezoekers per jaar".

In het projectplan van de Pensioen3daagse 2016 staat de gedragsdoelstelling "ten minste 10% van de werkenden (55+ jaar) onderneemt actie of gaat actie ondernemen in navolging van de aandacht aan pensioen rondom de Pensioen3daagse".

Omdat uit onderzoek bekend is dat kinderen die met hun ouders regelmatig praten over geldzaken later meer verantwoord financieel gedrag vertonen, is als doelstelling in het projectplan van de Week van het geld opgenomen "40% van de ouders van kinderen tussen de 8 en 12 jaar spreekt over geldzaken met het kind (binnen twee weken na afloop van de Week van het geld)". Daarnaast beoogde de Week van het geld 2016 dat "55% van de docenten groepen 7/8 besteedt op meerdere momenten in het schooljaar aandacht aan omgaan met geld".

RESULTATEN VAN BELEID

Wijzer in geldzaken laat veelvuldig onderzoek uitvoeren naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsmaatregelen, de maatschappelijke uitkomsten en de mate waarin de operationele doelstellingen worden gerealiseerd.

Evaluaties van doeltreffendheid en doelmatigheid

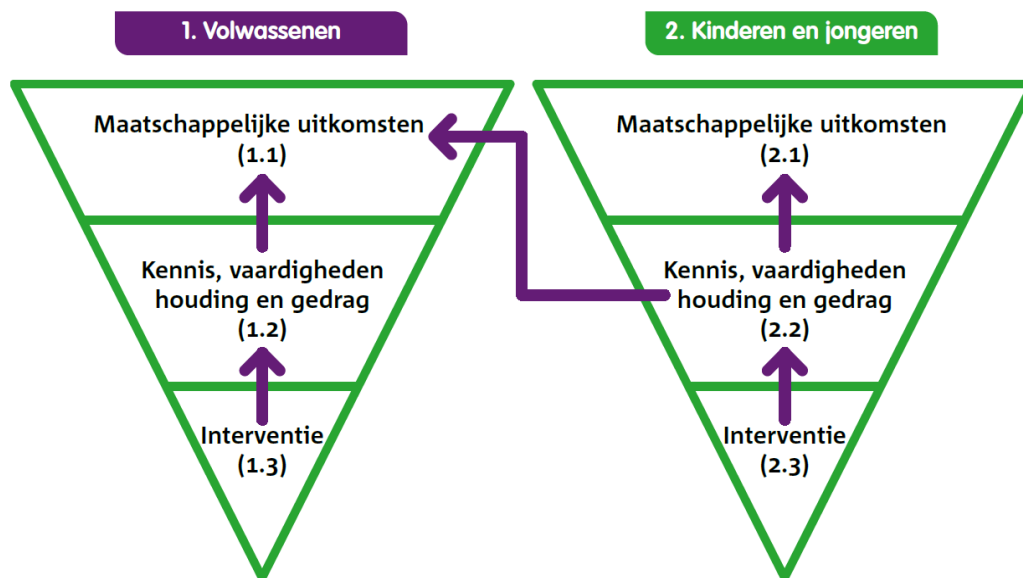
Om te bezien in hoeverre Wijzer in geldzaken haar strategische doelstellingen behaalt en in hoeverre de strategie bijsturing behoeft, gaf het platform in 2013 opdracht aan consultantsbureau Stewart Redqueen om een analyse te maken van de werkwijze en de resultaten van het platform. Het bureau trekt in zijn rapport (2014) vier conclusies:

1. Thematisering en focus op levensgebeurtenissen zijn cruciaal om projecten te doen slagen. Financieel gedrag en alle problematiek eromheen is zo divers dat financiële educatie het beste werkt als het gericht is op specifieke issues en doelgroepen.
2. De rol van verantwoord financieel gedrag en beïnvloeding daarvan is dominant geworden in financiële educatie. De huidige focus op gedragsbeïnvloeding dient verder doorgevoerd en geformaliseerd te worden.
3. Het gemeenschappelijk belang voor de consument moet centraal staan voor het langetermijnsucces van het platform. Een project heeft de meeste kans op langetermijnsucces wanneer de partners inzien dat het gemeenschappelijk doel dat centraal staat ook hun eigen belang dient.
4. Het programmabureau kan alleen succesvol zijn als partners het eens zijn over de rol, de doelstellingen en het mandaat van het platform voor de lange termijn. Het platform heeft behoefte aan een duidelijke, langetermijnstructuur voor samenwerking.

Daarnaast vond in 2015 een onderzoek in het kader van een stage bij de Algemene Rekenkamer plaats naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de beleidsinstrumenten die Wijzer in geldzaken inzet. In het verslag wordt geconcludeerd dat het platform haar doelgroep goed weet te bereiken: de verschillende website trekken een groot aantal (unieke) bezoekers en uit het door het platform zelf geïnitieerde onderzoeken blijkt dat consumenten veelal positief zijn en de verschillende tools ruim voldoende weten te vinden. Tegelijkertijd komt naar voren dat er in de periode tot en met 2013 nog nauwelijks impactmetingen zijn verricht, waarbij de effecten op het financieel gedrag worden bijgehouden.

Resultaten van projecten

Vanaf 2016 rapporteert Wijzer in geldzaken de belangrijkste trends op het terrein van verantwoord financieel gedrag in een jaarlijks rapport met kerncijfers volgens het volgende model:



Deze rapportages bevatten een overzicht van de maatschappelijke uitkomsten van verantwoord financieel gedrag, waaronder financieel welzijn, schuldenlast van huishoudens en vertrouwen in financiële instellingen (niveau 1). Daarnaast geven de rapporten inzicht in een aantal kerncijfers op het terrein van financiële kennis, vaardigheden, houding en gedrag van consumenten (niveau 2). Ten slotte laten de rapporten een aantal *key performance indicators* (KPI's) van de activiteiten van Wijzer in geldzaken zien (niveau 3).

Hierna volgt een samenvatting van de trends met betrekking tot het eerste en tweede niveau, afkomstig uit het rapport 'Kerncijfers financieel gedrag in Nederland 2016'.

Volwassenen

Het financieel welzijn in Nederland is gestegen. Mensen zijn meer tevreden over hun financiële situatie dan een aantal jaren geleden. Het percentage van de consumenten dat de eigen financiële situatie omschrijft als 'goed' of 'zeer goed' is gestegen van 48% in 2013 naar 51% in 2015. De financiële veerkracht laat een gemengd beeld zien: de vrije spaartegoeden van burgers nemen toe en de huishoudschulden nemen af. Toch heeft bijna één op de drie Nederlanders onvoldoende buffer om plotselinge uitgaven op te vangen. De instroom in de schuldhulpverlening is de afgelopen jaren gegroeid maar lijkt nu stabiel. De verhouding tussen hypotheekschulden en woningwaarde beweegt de goede kant op. Dit geldt ook voor de verhouding tussen hypotheekschulden ten opzichte van het besteedbaar inkomen. Het vermogen van huishoudens stijgt de laatste paar jaren voor alle inkomensgroepen. Het vertrouwen van consumenten in financiële dienstverleners is tijdens de kredietcrisis sterk gedaald, herstelde licht vanaf 2012 en is de laatste jaren stabiel maar nog ver onder het niveau van 2007.

Bij financieel gedrag valt op dat mensen management van geld beter op orde hebben dan een aantal jaren geleden: ze houden hun geldzaken beter in de gaten, brengen hun financiën beter in kaart en hebben een betere betaaldiscipline. De omvang van de roodstanden neemt af. Ook ten aanzien van financieel plannen zien we een aantal positieve trends. Het percentage huishoudens dat een begroting maakt, is gegroeid van 21% in 2012 naar 27% in 2015. Het aantal mensen dat inlogt op de website www.mijnpensioenoverzicht.nl is tussen 2012 en 2016 sterk gegroeid van 2,2 miljoen naar 3,1 miljoen. Toch zien we dat in 2015 één op de drie huishoudens een tekort van hun toekomstig pensioeninkomen had ten opzichte van wat zij verwachten nodig te hebben. Ongeveer de helft van de mensen vergelijkt bij het kiezen van financiële producten. Het percentage mensen dat regelmatig kijkt of aangeschafte producten nog bij de situatie passen, is licht gestegen. Het percentage mensen dat wisselt van zorgverzekeraar, ligt de laatste jaren rond de 7%. In 2015 deed de OESO een internationaal onderzoek naar financiële kennis, houding en gedrag, waaraan 30 landen deelnamen. Wat betreft kennis scoort Nederland over het algemeen hoog. Bij houding heeft de OESO vooral gekeken naar de mate waarin mensen op de korte termijn gericht zijn. Nederland scoort hier vergelijkbaar met het gemiddelde. Op het terrein van gedrag scoort Nederland over het algemeen lager dan gemiddeld.

Kinderen en jongeren

Een kleine meerderheid van 55% van de jongeren in Nederland is (zeer) tevreden met zijn of haar financiële situatie. Het aantal jongeren met een schuld is gedaald. In 2013 was het percentage van jongeren tussen 18 en 24 met minimaal één schuld nog 47%, in 2015 was dit gedaald naar 37%. Het aantal nieuwe aanmeldingen voor de schuldhulpverlening onder jongeren daalt ook, na jaren van stijging, maar is met 8.000

nog steeds hoog. De hoogte van studieschulden is de laatste jaren constant; met de invoering van het nieuwe studieleenstelsel mag verwacht worden dat studenten in de toekomst een hogere studieschuld gaan opbouwen. De houding van jongeren ten aanzien van schulden is verbeterd. Hetzelfde geldt voor hun spaar- en leengedrag.

Voor de grotere interventies definieert Wijzer in geldzaken SMART-doelstellingen voor bereik, waardering en effect. Door middel van (onafhankelijk) onderzoek meet het platform in welke mate de doelstellingen zijn gerealiseerd. Hieronder volgen enkele voorbeelden van projectresultaten.

Pilots Geldloketten

Tussen 2010 en 2013 zette Wijzer in geldzaken bij wijze van proef een aantal zogeheten Geldloketten op. Deze pilot moest uitwijzen of er behoefte is aan een Geldloket en zo ja, wat dan de juiste structuur en organisatie is, en of het rendabel en haalbaar is om het landelijk uit te rollen. Bij de Geldloketten werden klanten door voorlichting, doorverwijzing naar de geijkte instantie en/of praktische assistentie geholpen bij te nemen financiële beslissingen of gewijzigde financiën als gevolg van bijvoorbeeld een nieuwe levensfase. Ten behoeve van de evaluatie van de pilot hebben medewerkers een registratiesysteem bijgehouden en heeft circa 10% van de bezoekers meegewerkt aan een klanttevredenheidsonderzoek. Ook is er een naamsbekendheidsonderzoek uitgevoerd.

De resultaten van het klanttevredenheidsonderzoek waren positief. Respondenten gaven onder meer aan het loket weer te zullen bezoeken bij een vraag over geldzaken en het loket aan te raden bij anderen. De kwantitatieve resultaten toonden de behoefte aan een fysiek loket daarentegen onvoldoende aan. Er waren gemiddeld slechts twee à drie klantcontacten per dag. Het loket leek daarnaast hoofdzakelijk voor enkel een aantal onderwerpen erg gewild. Het ging dan onder andere om sociale voorzieningen, schulden en 'uit elkaar gaan'. Deze behoefte zou voor een deel belegd kunnen worden bij bestaande organisaties. Een landelijk dekkend Geldloket zou jaarlijks bovendien vele miljoenen kosten, alleen al aan personeelskosten. Wijzer in geldzaken heeft naar aanleiding van deze resultaten besloten om de Geldloketten niet landelijk uit te rollen en haar betrokkenheid bij de bestaande loketten gestopt.

Pensioen3daagse

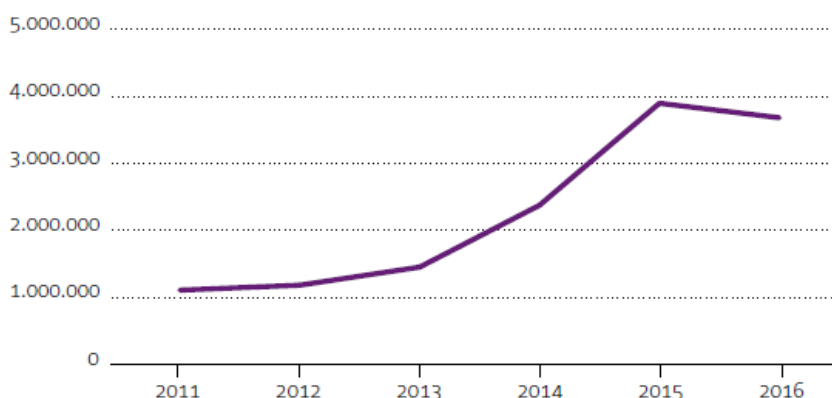
Sinds 2011 organiseert Wijzer in geldzaken jaarlijks een Pensioen3daagse, waarin partijen de krachten bundelen om mensen te bewegen om actie te ondernemen ten aanzien van hun pensioen. Aanvankelijk richtte de Pensioen3daagse zich op alle Nederlanders, sinds 2015 specifiek op werkende 50-plussers.

In 2012 las 2,5% van de beroepsbevolking over pensioen en/of ondernam een andere actie rondom de Pensioen3daagse. In 2014 zag of las 67% van de 30- tot 55-jarigen (werkzaam in loondienst) en 79% van de 55- tot 67-jarigen in de week van de Pensioen3daagse over pensioen. 54% van de werkende 50-plussers ondernam actie als gevolg van de aandacht voor pensioen rondom de laatste Pensioen3daagse (2016). Rondom de laatste editie van de Pensioen3daagse (2016) logden ruim 250.000 mensen in op www.mijnpensioenoverzicht.nl (ter vergelijking: het gebruikelijke aantal inlogs was ongeveer 30.000 per maand).

Online

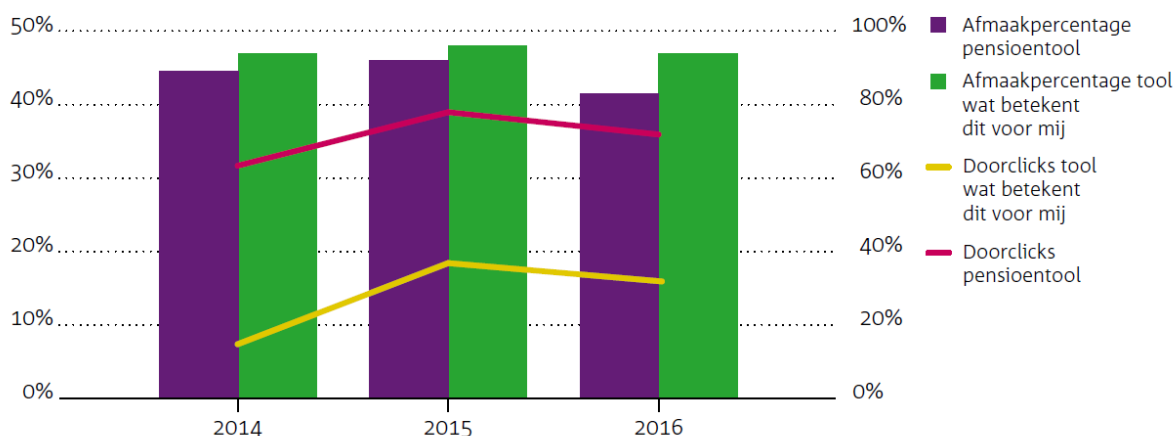
Het aantal bezoekers op de website www.wijzeringeldzaken.nl steeg in de periode 2011 tot en met 2016 van 1 miljoen naar 3,7 miljoen. De kwaliteit van het bezoek nam toe. Zowel het (gemiddeld) aantal bezochte pagina's als het aantal sessies dat langer dan 10 seconden duurde is gestegen. Het gebruik van de drie belangrijkste online tools nam toe tot 1,3 miljoen.

Figuur 26 Aantal websitesessies



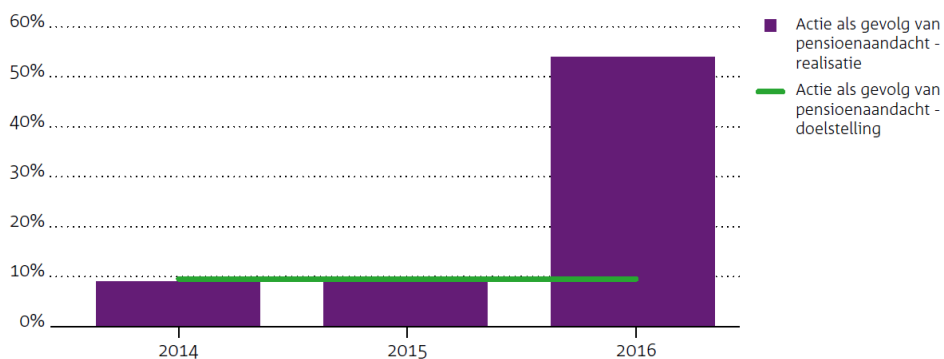
(Bron: Wijzer in geldzaken, Webhare / Google Analytics)

Figuur 30 Gedrag belangrijkste tools



(Bron: Wijzer in geldzaken, Webhare / Google Analytics)

Figuur 25 Actie als gevolg van pensioenaandacht



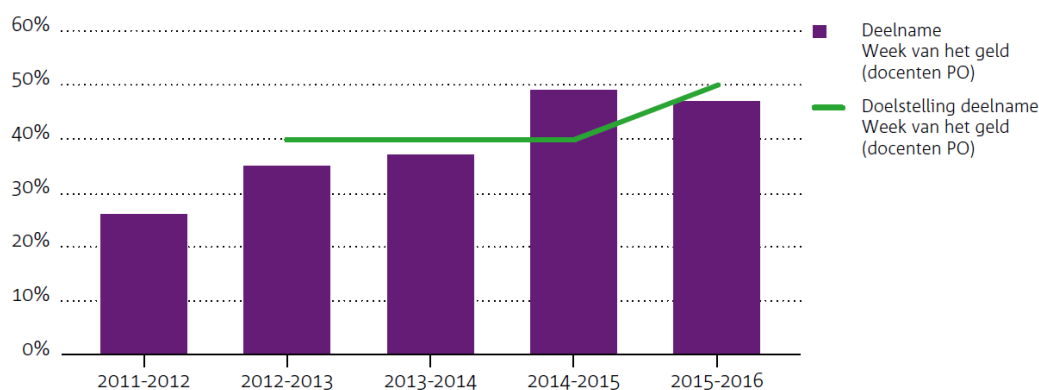
(Wijzer in geldzaken, Evaluatie Pensioen3daagse)

Leren omgaan met geld in het onderwijs

Wijzer in geldzaken stimuleert scholen om aandacht te besteden aan het thema omgaan met geld en stimuleert ouders om aandacht te besteden aan financiële opvoeding. De Week van het geld vervult hierbij een belangrijke aanjaagfunctie. Daarnaast werkt Wijzer in geldzaken samen met educatieve uitgeverij aan het integreren van financiële vaardigheden in de methoden die op school worden gebruikt.

In het primair onderwijs is de deelname aan de Week van het geld constant. In het schooljaar 2015-2016 deed 47% van de docenten mee. In iets meer dan de helft van de gevallen werd een gastles door een financiële professional (bank, verzekeraar, DNB) verzorgd. De resultaten hiervan zijn positief. Het Nibud concludeerde in een onderzoek uit 2016 naar de effectmeting van het programma 'Bank voor de Klas' dat een gastles in het kader van de Week van het geld de kennis van leerlingen significant verhoogt (ten opzichte van een controlegroep van leerlingen die de les niet hebben gehad). Het aantal klassen dat een lespakket bestelde van Wijzer in geldzaken en Zwijzen steeg in het schooljaar 2015-2016 naar 20.500, een stijging van ruime 2.500 ten opzichte van het jaar ervoor. De Universiteit Leiden verrichtte onderzoek naar de effectiviteit van het lesmateriaal onder leerlingen van groep 7 (rapport komt in oktober 2017 beschikbaar). De voornaamste conclusie is dat kinderen die les kregen aan de hand van het lesmateriaal van Zwijzen significant meer vooruitgang boekten dan de controlegroep. Dit betekent dat het lesmateriaal effectief is.

Figuur 39 Deelname Week van het geld (PO)

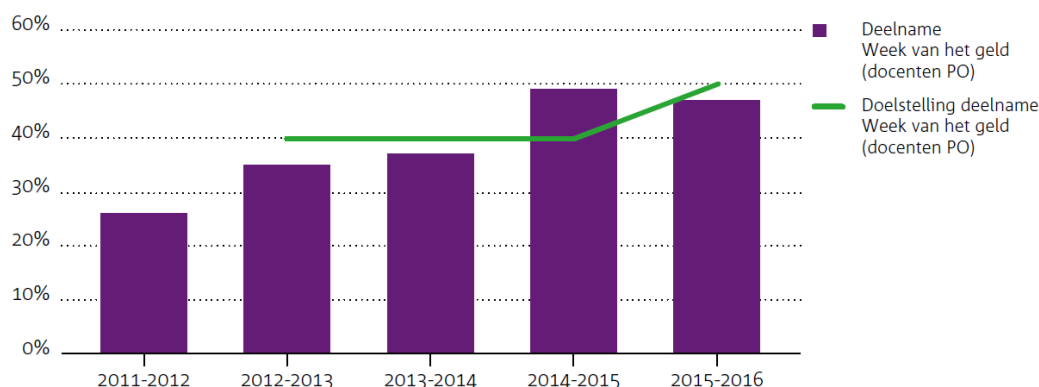


(Bron: Wijzer in geldzaken, Evaluatie Week van het geld)

In het schooljaar 2015-2016 daalde de bekendheid van de Week van het geld onder ouders van basisschoolleerlingen licht naar 54% (geholpen bekendheid) respectievelijk 21% (spontane bekendheid). We zien verder dat ouders die de Week van het geld kennen vaker met hun kinderen over geld praten dan ouders die de Week van het geld niet kennen. Kinderen die meedoen aan de Week van het geld stellen ook vaker vragen over geld dan kinderen die niet meedoen aan de Week van het geld. Het lijkt er derhalve op dat de Week van het geld ertoe bijdraagt dat ouders en kinderen vaker met elkaar praten over geldzaken en dat duidt erop dat de Week van het geld een goede manier is om de financiële opvoeding te stimuleren.

In het schooljaar 2015-2016 richtte de Week van het geld zich bij wijze van proef ook op het voortgezet onderwijs. De bekendheid van de Week van het geld onder docenten van de relevante vakgebieden was 9%, de doelstelling was 10%. Er werden 600 activiteiten georganiseerd voor het voortgezet onderwijs, ruim boven de doelstelling. Ook ouders van middelbare scholieren geldt dat zij vaker met hun kinderen over geldzaken praten wanneer zij de Week van het geld kennen (38% tegenover 32%). Tot slot wordt hier opgemerkt dat Wijzer in geldzaken een promotieonderzoek ondersteunt naar de effectiviteit van financiële educatie onder 15-jarigen door de Universiteit van Amsterdam. De resultaten van dit onderzoek worden in 2020 verwacht.

Figuur 39 Deelname Week van het geld (PO)



(Bron: Wijzer in geldzaken, Evaluatie Week van het geld)

CONCLUSIES

Het platform Wijzer in geldzaken besteedt veel aandacht aan het evalueren van interventies. Niet alleen om te bepalen of interventies effectief zijn, maar vooral om te weten te komen wat interventies effectief en minder effectief maakt. Deze kennis kan vervolgens worden gebruikt bij de ontwikkeling van nieuwe interventies.

Het meten van het effect van interventies op gedrag is uitermate lastig. Het meten van gedrag is ingewikkeld, het is vaak onmogelijk om het effect van een interventie te isoleren en het doen van effectonderzoek is relatief duur. Wijzer in geldzaken heeft een aantal stappen gezet om effectiviteit van interventies beter in kaart te brengen: door aan interventies gedragsdoelen te koppelen, door voor geselecteerde interventies (wetenschappelijk) onderzoek naar de effectiviteit te doen en door bij het opzetten van interventies gebruik te maken van de laatste wetenschappelijke inzichten. Het is zaak om hier de komende jaren verder op in te zetten. Ook kan efficiencywinst behaald worden door integraal te kijken naar de keuzearchitectuur waarbinnen consumenten beslissingen nemen. Financiële educatie is niet altijd de beste en meest doelmatige manier om verantwoord financieel gedrag van burgers te bevorderen. Vaak is hiervoor een samenspel van wet- en regelgeving, toezicht en voorlichting/educatie nodig.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

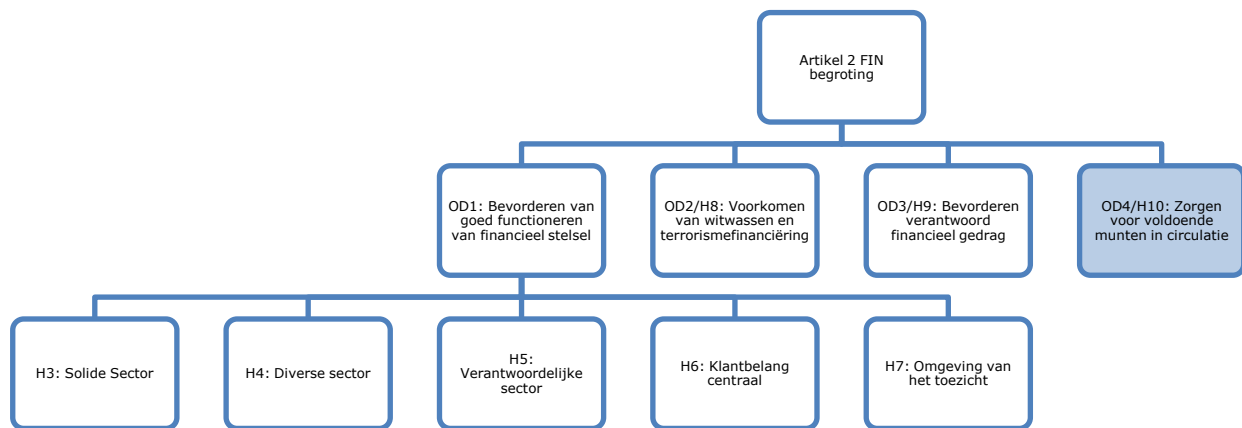
- Annamaria Lusardi en Olivia S. Mitchell, "The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence", *Journal of Economic Literature* 2014, Vol. 52, nr. 1, p. 5-44
- NIBUD, *Effectmeting Bank voor de klas 2016*, 2016
- NIBUD en Wijzer in geldzaken, *Effectieve manieren om verantwoord financieel gedrag te bevorderen*, 2016
- OECD/INFE, *International Survey of Adult Financial Literacy Competencies*, 2016
- Ouafa Oualhadj, *Onderzoek naar de mate van doelrealisatie van Wijzer in geldzaken* (verslag van stageonderzoek bij de Algemene Rekenkamer in het kader van het 200-jarige bestaan van de Rekenkamer), 28 januari 2015
- Steward Redqueen, *Omgevingsanalyse Wijzer in geldzaken*, 2014 (integraal opgenomen in het Strategisch programma 2014-2018 als hoofdstuk 3)
- Universiteit Leiden. *Effectiviteit van lesmateriaal* (publicatie volgt in september/oktober 2017).
- Wijzer in geldzaken, *Evaluatierapport van de pilot 'Wijzer in geldzaken Geldloket'*, aangeboden bij brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 5 juni 2013, *Kamerstukken II* 2012-2013, 29507, nr. 115
- Wijzer in geldzaken, *Evaluatie Pensioen3daagse 2012*
- Wijzer in geldzaken, *Evaluatie Pensioen3daagse 2013*
- Wijzer in geldzaken, *Evaluatie Pensioen3daagse 2014*
- Wijzer in geldzaken, *Evaluatie Pensioen3daagse 2015*
- Wijzer in geldzaken, *Evaluatie Pensioen3daagse 2016*
- Wijzer in geldzaken, *Evaluatie Week van het geld 2012*

- Wijzer in geldzaken, *Evaluatie Week van het geld 2013*
- Wijzer in geldzaken, *Evaluatie Week van het geld 2014*
- Wijzer in geldzaken, *Evaluatie Week van het geld 2015*
- Wijzer in geldzaken, *Samenvatting evaluatie Week van het geld 2016*
- Wijzer in geldzaken, *Kerncijfers verantwoord financieel gedrag 2015*
- Wijzer in geldzaken, *Kerncijfers financieel gedrag in Nederland 2016*
- Wijzer in geldzaken, *Publieksmonitor financieel gedrag 2013*
- Wijzer in geldzaken, *Monitor financieel gedrag 2014*
- Wijzer in geldzaken, *Monitor financieel gedrag 2015*
- Wijzer in geldzaken, *Monitor financieel gedrag 2017*

De publicaties van Wijzer in geldzaken zijn te raadplegen via:

<https://www.wijzeringeldzaken.nl/platform-wijzeringeldzaken/publicaties/>

10 Zorgen voor voldoende munten in circulatie



BESCHRIJVING EN MOTIVERING VAN HET BELEID

Dit hoofdstuk ziet op de vierde en tevens laatste operationele doelstelling van artikel 2, het zorgen voor de ongestoorde voorziening van voldoende munten in circulatie.

De Staat is verantwoordelijk voor een goed functionerend chartaal betalingsverkeer voor zover de voortgang van het betalingsverkeer afhankelijk is van de aanwezigheid van voldoende munten. Deze doelstelling richt zich primair op het (chartaal) betalingsverkeer aangezien eventuele storingen in dat verkeer een ontwrichtende uitwerking kunnen hebben op de samenleving.

Munten worden in opdracht van de Staat geslagen door de Koninklijke Nederlandse Munt (KNM). Tot 22 november 2017 waren alle aandelen van KNM in handen van de Staat. De Staat werd in dezen vertegenwoordigd door de staatssecretaris van Financiën. De staatssecretaris was dus zowel opdrachtgever als eigenaar van KNM. De opdrachtgeversrol werd, en wordt nog steeds, door de directie Financiële Markten ingevuld, terwijl de eigenaarsrol bij de directie Financieringen van het ministerie was ondergebracht.

Om te voorzien in de behoefte aan nieuwe circulatiemunten reserveert de Staat bij KNM een productiecapaciteit. Voor de jaren 2009 t/m 2013 bedroeg de jaarlijkse omvang van de gereserveerde capaciteit 80 miljoen munten. Vanwege een afnemende vraag naar nieuwe munten is deze capaciteit met ingang van het jaar 2014 teruggebracht naar 50 miljoen munten. Voor zover een productieopdracht de gereserveerde capaciteit te boven gaat, dient KNM binnen de haar ter beschikking staande mogelijkheden prioriteit te verlenen aan de uitvoering van die opdracht.

De belangrijkste afspraken tussen de Staat en KNM zijn vastgelegd in een Muntcontract. Het contract voorziet in door de Staat te verstrekken financiële vergoedingen. Deze vergoedingen betreffen onder meer de muntproductie en de inkoopprijs van zogenaamde rondellen (blanco muntplaatjes), de huur van een opslagruimte in Lelystad, de kosten van beveiliging en de betrokkenheid van KNM bij internationale overleggen. Daarnaast waren in het contract met KNM afspraken gemaakt over het Nationaal analysecentrum voor munten (NACM)¹⁷ en het ontwaarden van overtollige munten.

RPE-vragen 5 en 8 t/m 14:

5. Wat is de aard en de samenhang van de ingezette instrumenten?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke wijze is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Incl. uitleg over de mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen?

¹⁷Het NACM is ingesteld op grond van art. 5 van de Verordening eurovalsemunterij.

Hieronder staat een overzicht van de totaalbedragen aan vergoedingen die de afgelopen vijf jaar vanwege het munt dossier zijn verstrekt.¹⁸ Vanwege hun impact op de totaalbedragen zijn in de tabel ook de kosten van de aangeschafte rondellen weergegeven.

Jaar	Bedrag	Waarvan rondellen
2011	€ 9,4 mln.	€ 0,8 mln.
2012 ¹⁹	€ 8,5 mln.	€ 1,6 mln.
2013	€ 10,9 mln.	€ 2,4 mln.
2014	€ 9,6 mln.	€ 3,1 mln.
2015	€ 5,4 mln.	€ 0,7 mln.
2016	€ 7,6 mln.	€ 2,1 mln.

Tabel 1: verstrekte vergoedingen vanwege het munt dossier

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat de relatief hoge vergoedingen voor de jaren 2013 en 2014 voornamelijk het gevolg zijn van de munten die vanwege de troonswisseling zijn uitgegeven.²⁰

Gewoonlijk levert KNM de voor de Staat geproduceerde circulatiemunten aan bij DNB alwaar ze aan de reeds aanwezige muntvoorraad worden toegevoegd. Afhankelijk van de omstandigheden op de markt neemt de voorraad vervolgens af dan wel toe. DNB volgt de ontwikkelingen daarbij op de voet. Dit om vast te kunnen stellen of de vraag naar nieuwe munten al dan niet conform de verwachting verloopt. Het is ook DNB die het ministerie adviseert over de te produceren aantallen munten per denominatie.

Naast de circulatiemunten vervaardigt KNM zogenoemde bijzondere munten. Dit zijn munten die worden geslagen ter gelegenheid van of ter herinnering aan een gebeurtenis. Hiermee wordt vooral voorzien in een behoefte van verzamelaars.

Met KNM was afgesproken dat zij de nominale waarde van de door haar in de markt uitgezette munten per kwartaal overmaakt naar het ministerie.

RESULTATEN VAN HET BELEID

In maart 2015 voorzag DNB voor begin april een dreigend tekort aan 5-eurocentmunten. Daarop is besloten om 6,5 miljoen exemplaren van deze denominatie tegen kostprijs²¹ van de Portugese Munt te betrekken. Desondanks heeft zich één keer, en wel op 24 juni 2015, een situatie voorgedaan waarin DNB niet in de gelegenheid was geheel te voldoen aan een verzoek van een geldverwerker om 5-eurocentmunten geleverd te krijgen. De oorzaak was gelegen bij een niet tijdige aanlevering van rondellen bij KNM. Tegelijkertijd was sprake van een onvoorzien grote vraag naar deze denominatie. Een ontwikkeling die mogelijk in de hand is gewerkt door het vermoeden bij marktpartijen dat de productie, en daarmee ook de levering, van deze denominatie problematisch zou kunnen worden. Tot een echte tekortsituatie is het niet gekomen. Op 24 juni ontving KNM rondellen en is meteen daarop met de muntproductie gestart. 's Avonds heeft de geldverwerker 360.000 exemplaren bij KNM opgehaald, terwijl KNM daags daarna 2 miljoen stuks klaar had staan. Hiermee heeft KNM aangetoond snel te kunnen handelen maar op de voorgeschiedenis was het nodige aan te merken. Dit vooral omdat KNM relatief lang had gewacht had met het opvragen van offertes bij leveranciers van rondellen.²² Achteraf bezien had het ministerie hierop beter moeten letten maar in het laatste kwartaal van 2014 ging alle aandacht uit naar de financiële problemen waar KNM op dat moment mee te maken had (zie hierna).

¹⁸ Hieronder vallen tevens de kosten van het NACM, het ontwaarden van munten, de aan kunstenaars verstrekte vergoedingen vanwege de door hen ontworpen beeltenissen voor nieuw uit te geven munten alsmede de bijdragen die in de jaren 2011 t/m 2013 t.b.v. het Geldmuseum zijn verstrekt. De in de tabel opgenomen kosten van aangeschafte rondellen zijn afkomstig uit een schaduwadministratie.

¹⁹ Het BTW percentage is per 1 oktober 2012 verhoogd van 19 naar 21.

²⁰ In 2013 zijn in totaal zes nieuwe munten uitgegeven, terwijl in 2014 de nieuwe circulatiemunt, met daarop de afbeelding van de Koning, in omloop is gebracht.

²¹ De kostprijs bedroeg € 253.239,00.

²² Bij brief van 26 augustus 2014 was KNM verzocht om voor het toen komende jaar 55 mln. munten van de 5 eurocent te slaan. Op 9 februari 2015 heeft KNM de offertes van rondellenleveranciers toegestuurd waarop het ministerie op 12 februari 2015 heeft gereageerd.

Het spreekt voor zich dat het ministerie in samenspraak met DNB voortaan scherper toeziet op de voortgang van processen bij KNM.

Het jaar 2014 vormde een keerpunt in de betrekkingen met KNM. Toen werd duidelijk dat KNM problemen had met de afdracht van de nominale waarde van de munten die in het derde kwartaal van 2014 waren verkocht. Navraag bracht aan het licht dat de liquiditeitspositie van KNM door problemen met de afwikkeling van een uit Chili verkregen opdracht was verslechterd. Ter beperking van het te lopen debiteurenrisico heeft de staatssecretaris besloten de nog in 2014 te betalen facturen administratief af te boeken van het nog van KNM te vorderen bedrag.

Nadat duidelijk was dat de uitvoering door KNM van een publieke taak niet zonder risico is, heeft de directie Financiële Markten hierover contact gezocht met de aandeelhouder in casu de directie Financieringen. De uitgangspunten voor een staatsaandeelhouderschap zijn vastgelegd in de Nota Deelnemingenbeleid (bijlage bij Kamerstuk 28165, nr. 165). Zo dient er bij een staatsdeelneming sprake te zijn van een publiek belang waar het voor de borging ervan gewenst is om, naast de wet- en regelgeving, risicodragend te investeren in de bewuste onderneming. Het deelnemingenbeleid stelt tevens dat staatsdeelnemingen zich zelfstandig moeten kunnen financieren en een rendement moeten kunnen realiseren dat in verhouding staat tot de bedrijfsrisico's. De exploitatieprognose van KNM liet, afgezet tegen de risico's in het bedrijf, een beperkt rendement zien. Ook lag een almaar groter deel van de activiteiten van KNM buiten de kern van het publiek belang. De werkzaamheden met betrekking tot circulatiemunten voor Nederland maakte minder dan 20% uit van de totale omzet van KNM. Om weer een structureel gezond renderende onderneming te worden zou KNM zich moeten ontwikkelen op terreinen die verder afliggen van de kern van het publiek belang. Er ontbrak zodoende een noodzaak om muntproductie in staatshanden te houden.

Nadat de Tweede Kamer daarin was gekend, onder meer tijdens een op 2 juni 2016 gevoerd Algemeen Overleg (Kamerstuk 28165, nr. 253), zijn de aandelen in KNM op 22 november 2016 overgedragen aan Groep Heylen. Voordien had DNB laten weten bereid te zijn een aantal publieke taken van KNM over te nemen. De daarvoor benodigde regelgeving is per 1 januari 2017 in werking getreden. Tot die tijd heeft KNM de met die taken samenhangende activiteiten waargenomen.

Voorafgaand aan de overname heeft de Staat de vordering op KNM ad € 17,1 miljoen grotendeels aangewend ter versterking van het eigen vermogen van het bedrijf en is de looptijd van het Muntcontract tot het jaar 2020 verlengd. De productie van de nadien benodigde munten zal DNB namens de Staat gaan aanbesteden.

Aangezien het verkoopproces buiten de scope van deze beleidsdoorlichting valt, is voor de geïnteresseerde lezer hieronder een overzicht opgenomen van de brieven van de staatssecretaris van Financiën waarmee de Tweede Kamer over de voortgang van dat proces is geïnformeerd:

- brief van 28 augustus 2015, *Kamerstukken II 2014-2015*, 34000 IX, nr. 31
- brief van 5 november 2015, *Kamerstukken II 2015-2016*, 34300 IX, nr. 10
- brief van 29 januari 2016, *Kamerstukken II 2015-2016*, 34300 IX, nr. 16
- brief van 29 april 2016, *Kamerstukken II 2015-2016*, 28165, nr. 255
- brief van 22 november 2016, *Kamerstukken II 2016-2017*, 28165, nr. 259

CONCLUSIE

De relatie tussen het ministerie en KNM kende de afgelopen drie jaar een onstuimig verloop. Een enkele keer kon pas op het allerlaatste moment worden voorzien in de vraag naar 5-eurocentmunten. Voor het ministerie was dit aanleiding om scherper toe te zien op de voortgang van processen bij KNM.

Het ministerie heeft in het risicovolle optreden van KNM aanleiding gezien zich op de relatie met dit bedrijf te beraden. Dat is in nauw overleg met DNB, die mede verantwoordelijk is voor de goede werking van het betalingsverkeer, gebeurd. Laatstgenoemde onderkende de risico's en toonde zich bereid bepaalde publieke taken van KNM over te nemen. De wijze waarop DNB dit heeft aangepakt, vormt een bevestiging van de indruk dat de continuïteit van de activiteiten die zien op de uitvoering van publieke taken op het terrein van de munt, en daarmee ook op het kunnen blijven nakomen van

verplichtingen zoals vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de daaruit voortgekomen wet- en regelgeving munttaken, op verantwoorde wijze is geborgd.

11 Artikel 2: uitgaven en ontvangsten

Artikel 2 is qua budget het op één na kleinste beleidsartikel uit de begroting van Financiën. Voor 2017 zijn de uitgaven en ontvangsten van artikel 2 begroot op respectievelijk € 21,3 miljoen en € 13,9 miljoen. Bijlage 2 bevat een overzicht van de begrotingsuitgaven en -ontvangsten die onder artikel 2 vallen. De uitgaven van het apparaat van Financiën (personele en materiële uitgaven) zijn ondergebracht onder een apart begrotingsartikel (artikel 8). De totale apparaatskosten voor de Generale Thesaurie voor 2017 zijn op circa € 23 miljoen begroot, waarvan circa € 8,3 miljoen is gereserveerd voor de directie Financiële Markten.

RPE-vragen 6, 7 en 15:

6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terrein of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Hierna wordt eerst een onderbouwing gegeven van de uitgaven en ontvangsten op artikel 2 (par. 11.1). Vervolgens worden de garantieverplichtingen op artikel 2 toegelicht (par. 11.2). Tot slot wordt een beschrijving gegeven van de beleidsopties voor het geval er significant minder budget beschikbaar is (par. 11.3).

11.1 ONDERBOUWING UITGAVEN EN ONTVANGSTEN

Begroting 2017

Een meer gedetailleerd overzicht van de voor het jaar 2017 begrote uitgaven en ontvangsten is opgenomen in bijlage 2.

Uitgaven

De grootste uitgavenpost van artikel 2 (ca. 55%) komt ten goede aan de muntcirculatie en bestaat uit uitgaven die betrekking hebben op de muntproductie en op de door DNB van de Koninklijke Nederlandse Munt (KNM) overgenomen publieke munttaken (zie hierover hfd. 10). De uitgaven vanwege een gehuurde opslagruimte zijn ook aan te merken als uitgaven voor muntcirculatie.

Verder bestaat een aanzienlijk deel van alle uitgaven van artikel 2 (ca. 25%) uit kosten ten behoeve van het stelsel van vakbekwaamheid. Financiële dienstverleners dienen aan de gestelde vakbekwaamheidseisen te voldoen (zie hierover par. 6.2). Daartoe is een centrale Wft-examinering in het leven geroepen, waarbij het inhoudelijke beheer is opgedragen aan het College Deskundigheid Financiële Dienstverlening (CDFD), terwijl het functionele en technische beheer is ondergebracht bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). De kosten van de centrale Wft-examinering bedragen ongeveer € 5 miljoen per jaar en zijn ongeveer gelijk verdeeld over het CDFD en de DUO. Het uitgangspunt voor de centrale Wft-examinering is dat de uitgaven moeten worden gedekt met de inkomsten uit leges. De leges worden afgedragen aan het ministerie van Financiën die de gelden vervolgens weer ter beschikking stelt aan beide instellingen. Een klein deel van de kosten van het CDFD wordt door middel van een subsidie van Financiën bekostigd (2017: € 436.000). Deze subsidie bestond al vóór de invoering van de centrale Wft-examinering en is nadien gecontinueerd.

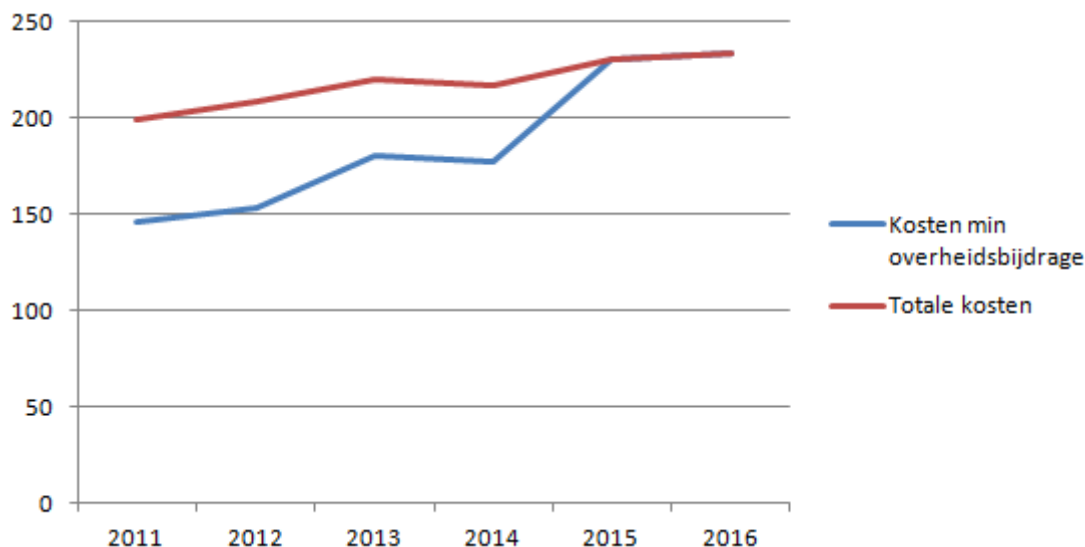
Kleinere posten op de begroting van artikel 2 zijn onder meer de overheidsbijdragen aan DNB en de AFM voor het toezicht op de BES-eilanden en de aan DNB te verstrekken bijdrage ten behoeve van het Financieel Expertise Centrum (FEC)²³. Ook draagt de overheid bij aan het platform Wijzer in geldzaken (Wig). Dit platform zet zich in voor het bevorderen van verantwoord financieel gedrag in Nederland (zie hierover hfd. 9) en wordt mede door een aantal partijen uit de sector gefinancierd.

Uitgaven 2011-2016

De ten laste van beleidsartikel 2 gebrachte uitgaven zijn in de periode 2011 tot en met 2016 met ruim € 109 miljoen gedaald naar € 18,8 miljoen. Deze daling is voor € 54 miljoen toe te schrijven aan de per 1 januari 2015 afgeschafte overheidsbijdrage voor het financieel toezicht in ons land.

²³ Het FEC is een samenwerkingsverband tussen verschillende autoriteiten binnen de financiële sector op het gebied van toezicht, controle, opsporing en vervolging en is opgericht om de integriteit van deze sector te versterken.

Keerzijde hiervan zijn navenant hogere kosten voor onder toezicht staande partijen. Door nieuwe dan wel een uitbreiding van bestaande toezichttaken alsmede door een intensivering van het toezicht zijn de kosten voor marktpartijen verder toegenomen. Onderstaand grafiek illustreert dit:



Een andere kostenpost die in de beschouwde periode fors is afgenomen, betreft de 'Afname munt in circulatie'. Het gaat hierbij om de nominale waarde van munten die uit circulatie zijn teruggekomen. In het jaar 2011 ging het om een bedrag van € 52 miljoen, terwijl zich in de jaren daarna geen mutatie heeft voorgedaan. De afwezigheid van mutaties na 2011 is in de hand gewerkt door de keuze om de mutaties bij dit onderdeel van de rijksbegroting te salderen met de mutaties bij het onderdeel 'Toename munten in circulatie'.

Ontvangsten

De begrote ontvangsten voor 2017 bedragen circa € 14 miljoen en hebben met name betrekking op:

- afdracht nominale waarde verzamelaarsmunten;
- leges centrale Wft-examinering;
- boeteontvangsten;
- ontvangsten terrorismepool.

ad a. Afdracht nominale waarde verzamelaarsmunten

De hieromtrent gemaakte afspraken zijn vastgelegd in het in op 21 november 2016 getekende Muntcontract met KNM. Zo is aangegeven dat de Staat jaarlijks vier, in plaats van de voorheen gebruikelijke twee, bijzondere munten uitgeeft. Het gaat daarbij om munten die overeenkomstig een daartoe strekkende bepaling in Verordening (EU) Nr. 651/2012 enkel bestemd zijn om te worden verzameld. Het aantal te vervaardigen munten is zodoende afhankelijk van de te verwachten vraag vanuit de markt. Met KNM is daarnaast afgesproken dat zij alle door haar vervaardigde bijzondere munten van de Staat afneemt. Bijgevolg maakt KNM de nominale waarde van deze munten naar het ministerie van Financiën over.

ad b. Leges centrale Wft-examinering

Zoals in paragraaf 11.1 is toegelicht, worden de uitgaven die zien op de centrale Wft-examinering op een relatief klein bedrag na gefinancierd uit door exameninstellingen af te dragen leges. De leges worden door de DUO naar het ministerie van Financiën overgemaakt. De ontvangen leges zijn uitsluitend bedoeld om de kosten van centrale examinering meerjarig te dekken. Omdat het aantal examens per jaar niet vaststaat, wordt gewerkt met aannames/prognoses. Op basis daarvan is het legestartief op € 67 vastgesteld. Op voorhand is op jaarbasis rekening te houden met een eventueel tekort of overschot, doch per saldo dienen de leges in de examenperiode 1 april 2017 tot 1 april 2019 kostendekkend te zijn. Een aan het eind van die periode te constateren tekort of overschot over de afgelopen twee jaar wordt betrokken bij de vaststelling van het legestartief voor de periode 1 april 2019 tot 1 april 2022.

ad c. Boeteontvangsten

Toezichthouders op de financiële markten

De mogelijkheid om een boete te kunnen opleggen op het terrein van de financiële markten is geregeld in de Wft (artikel 1:80). In artikel 1:81 van die wet zijn de kaders voor de hoogte van de boetes vastgelegd. Er zijn drie boetecategorieën: (a) tot € 10.000, (b) tot € 500.000 en (c) tot € 2,5 miljoen. Daarnaast zijn bijzondere situaties beschreven waarin een hogere maximumboete kan worden opgelegd.

In de Wet bekostiging financieel toezicht is vastgelegd dat de in enig jaar door de AFM en DNB verkregen opbrengsten uit dwangsommen of bestuurlijke boetes aan de Staat toekomen voor zover die opbrengsten per toezichthouder het bedrag van € 2,5 miljoen te boven gaan.

Accountantskamer

In artikel 5 van de Wet tuchtrechtspraak accountants is onder meer vastgelegd dat het bedrag van de geldboete ten minste € 3 bedraagt en ten hoogste het bedrag van de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. In het laatste geval gaat om een bedrag van maximaal € 8.200. Het is aan de Accountantskamer om te bepalen wat een passende boete is.

Een geldboete van € 3 is op het eerste gezicht aan de lage kant. Het opleggen van een zo'n boete is echter te vergelijken met de situatie waarbij de strafrechter een verdachte schuldig verklaart zonder of met symbolische strafoplegging. Deze tuchtrechtelijke maatregel zal wel in het register worden aangetekend en blijft in dat opzicht aan betrokkene kleven. Voor het geval de Accountantskamer een maximale geldboete aan de lage kant acht, kan zij ook kiezen voor de maatregel van tijdelijke doorhaling. Het effect daarvan zal in de praktijk al snel een geldboete van € 8.200 overtreffen. Het is dan ook van belang de tuchtrechtelijke instrumenten die de Accountantskamer ten dienste staan, in hun onderling verband te bezien.

ad d. Ontvangsten terrorismepool

Nadat (her)verzekeraars na de aanslagen op 11 september 2001 terrorismeschade's gingen uitsluiten, is op 1 juli 2003 de Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschade (NHT) opgericht. Binnen de NHT leveren verzekeraars, herverzekeraars en de Staat gezamenlijk een dekkingscapaciteit van € 1 miljard per jaar. Bij de oprichting werd de volgende verdeelsleutel overeengekomen (Kamerstuk 28668, nr. 2):

- verzekeraars: €400 miljoen,
- herverzekeraars: €300 miljoen,
- Nederlandse Staat: €300 miljoen.

Nadien is het aandeel van de Staat, waarop als laatste een beroep kan worden gedaan, in meerdere stappen verlaagd naar € 50 miljoen. Voor de overheidsdekking ontvangt de Staat een premie ter grootte van € 0,9 miljoen (2017).

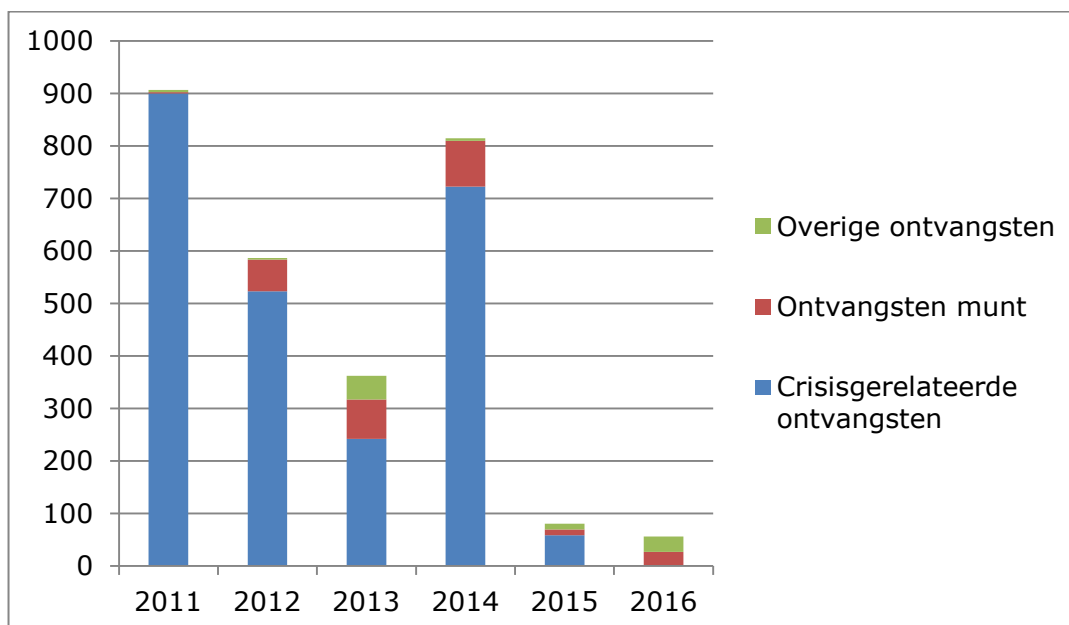
Ontvangsten 2011-2016

De ten gunste van beleidsartikel 2 geboekte ontvangsten zijn in de periode 2011 tot en met 2016 met € 850 miljoen gedaald naar bijna € 57 miljoen. Deze daling is te zien in samenhang met de afwikkeling van de interventies die de Nederlandse Staat vanwege de kredietcrisis heeft gepleegd. Zie voor een meer uitgebreide toelichting paragraaf 1.3.

De overige op artikel 2 geboekte ontvangsten hebben vooral betrekking op de verkregen nominale waarde van in de markt uitgezette euromunten.

Bij de op 10 oktober 2010 doorgevoerde staatkundige hervormingen binnen het Koninkrijk is onder meer afgesproken dat Nederland uit de boedel van de Bank Nederlandse Antillen een bedrag van € 38,7 miljoen zou ontvangen. Dat laatste is in 2013 gebeurd.

Als gevolg van een wetswijziging zijn de toezichthouders op de financiële markten sinds 1 januari 2015 verplicht om de door hen ontvangen dwangsommen en boetes, voor zover die opbrengsten het bedrag van € 2,5 miljoen per toezichthouder en per jaar te boven gaat, naar de Staat over te maken. Deze uitbetaling vindt plaats nadat de jaarrekening dan wel ZBO-verantwoording van de toezichthouder is vastgesteld.



11.2 TOELICHTING GARANTIES

Hierna worden de garantieverplichtingen in de begroting van 2011 tot en met 2016 van een toelichting voorzien. De garantieregeling bancaire leningen, een van de interventies die de Staat in het kader van de kredietcrisis heeft gepleegd, is al aan de orde geweest in paragraaf 1.3. De verschillende garantiebedragen en, voor zover van toepassing, de ontvangen garantiepremies zijn terug te vinden in bijlage 3.

Terrorismeschades (NHT)

De Nederlandse Herverzekeringsmaatschappij voor Terrorismeschaden (NHT) is in 2003 opgericht, nadat verzekeraars en herverzekeraars waren begonnen om terrorismerisico's uit te sluiten in hun polissen. Binnen de NHT leveren verzekeraars, herverzekeraars en de Staat gezamenlijk een dekkingscapaciteit van € 1 miljard. De Staat heeft een garantie afgegeven voor de laatste € 50 miljoen van deze dekkingscapaciteit. De risico's voor de Staat zijn beperkt doordat verzekeraars en herverzekeraars de eerste € 950 miljoen van de dekkingscapaciteit garanderen. Pas daarna kan de garantie van de Staat worden aangesproken.

De Staat en de NHT zijn eerder overeengekomen om de participatie van de Staat na 2018 te beëindigen. Het afbouwpad zal nog nader wordt gezien.

Er wordt premie geheven over het door de Staat afgegeven garantiebedrag van € 50 miljoen. Voor 2017 gaat het om een jaaropbrengst van € 875.000. Deze middelen worden niet gestort in een begrotingsreserve.

Mocht overwogen worden om de garantie te continueren, dan zal voorafgaand aan dat besluit een evaluatie worden uitgevoerd conform het beleidskader risicoregelingen.

WAKO (kernongevallen)

De Wet aansprakelijkheid kernongevallen (WAKO) geeft uitvoering aan twee internationale verdragen en regelt de aansprakelijkheid van exploitanten van nucleaire installaties voor kernongevallen. De exploitant is verantwoordelijk voor schade bij kernongevallen. De exploitant moet deze aansprakelijkheid verzekeren tot een maximumbedrag van € 1,2 miljard. Voor zover risico's die niet door de verzekering worden gedekt, betaalt de exploitant voor de garantie ten aanzien van die risico's jaarlijks een vergoeding aan de Staat. Voor 2017 gaat het om een jaaropbrengst van € 613.000.

Het doel van deze risicoregeling is tweeledig: schadeloosstelling van slachtoffers indien zich een ernstig kernongeval in Nederland voordoet en het internaliseren van kosten die met het gebruik van kernenergie samenhangen. De garantie heeft betrekking op zes installaties: voor vijf installaties tot maximaal € 1,5 miljard per ongeval en voor één installatie voor maximaal € 2,3 miljard per ongeval. Het totale risico voor deze installaties bedraagt € 9,8 miljard.

De doelstelling is dat het rendement voor de overheid (in de zin van premieontvangsten) een weerspiegeling is van de risico's voor de overheid. Voor de berekeningssystematiek wordt aangesloten bij de premieberekening die de markt hanteert voor kernongevalschadeverzekeringen.

De WAKO-regeling is in 2013 getoetst door de Commissie Risicoregelingen (CRR) (zie bijlage bij Kamerstuk 33750, nr. 13). Naar verwachting worden er in of rond 2020 twee reeds ondertekende protocollen bij de voornoemde internationale verdragen geratificeerd. Hierdoor zullen enkele wijzigingen in de wetgeving en uitvoering optreden. Het is van belang dat deze worden beoordeeld. Volgend op de ratificatie van de protocollen zal daarom een nieuwe evaluatie plaatsvinden conform het beleidskader risicoregelingen.

Garanties Stichting waarborgfonds motorverkeer

De Stichting waarborgfonds motorverkeer (WBF) is op grond van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen aangewezen rechtspersoon, waarop benadeelden die geen verhaalsmogelijkheden op een aansprakelijke schadeveroorzaker hebben, een beroep kunnen doen. Benadeelden kunnen, mits er een burgerrechtelijke aansprakelijkheid voor hun door een motorvoertuig veroorzaakte schade bestaat, een recht op schadevergoeding geldend maken in de situaties die genoemd worden in artikel 25 van de genoemde wet. Er is dan sprake van een onbekend gebleven tegenpartij, een niet-verzekerde of onvermogene tegenpartij, een motorrijtuig dat door geweld of diefstal is verkregen, of een motorrijtuig met een vrijstelling wegens gemoedsbezwaren. Daarnaast treedt het WBF op als schadevergoedingsorgaan in geval van een door een buitenlands motorvoertuig in het buitenland veroorzaakt ongeval en de buitenlandse verzekeraar geen schaderegelaar in Nederland heeft ingesteld die door de benadeelde kan worden aangesproken of de verzekeraar of zijn schaderegelaar niet binnen drie maanden op een verzoek tot schadevergoeding reageert. Uit het voorgaande komt naar voren dat het WBF uitdrukkelijk is bedoeld als ultimum remedium voor benadeelden van in het verkeer toegebrachte schade als het niet mogelijk is om zelf via de verzekeraar van de bezitter van het motorvoertuig de schade te verhalen. Na uitkering aan de benadeelden verkrijgt het WBF de vordering op enig aansprakelijke partij die, indien mogelijk, alsnog zal worden geïnd.

De uitgaven van het WBF worden bekostigd door een jaarlijkse bijdrage die verzekeraars en de Staat aan het WBF betalen. Het WBF stelt jaarlijks een bedrag per motorrijtuig vast. Verzekeraars betalen per motorvoertuig waarvoor zij een verzekering hebben afgesloten en de Staat betaalt per rijksmotorvoertuig (rijksmotorvoertuigen zijn niet verzekerd zodat de bijdragen hiervoor niet via de verzekeraars kan worden geïnd).

De verzekeraars en de Staat moeten waarborgen dat het WBF aan alle lopende verplichtingen kan voldoen. Het WBF houdt hiervoor een technische voorziening aan. Een deel van deze voorziening wordt gedekt voor de liquide middelen van het WBF op de betreffende datum. Het ander deel van de voorziening moet op grond van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen worden gegarandeerd door de Staat en de verzekeraars. Het ministerie van Financiën berekent aan de hand van het jaarverslag van het WBF de garantie van de Staat door van het andere deel van de technische voorziening 0,3% te nemen (een inschatting van het percentage rijksmotorvoertuigen op alle motorvoertuigen in Nederland). De garantie in de begroting beweegt de afgelopen jaren rond de € 150.000.

Er is niet in een evaluatie van deze risicoregeling voorzien. De garantie is gebaseerd op een Europese richtlijn. De regeling getoetst door de CRR in het hiervoor aangehaalde rapport uit 2013. Het opnieuw uitvoeren van een evaluatie zou dezelfde uitkomsten opleveren, omdat de omstandigheden niet wezenlijk zijn veranderd. Ook gaat het qua omvang om een beperkt risico. Zodra er iets wijzigt aan de garantie, dan zal dit gebeuren conform het beleidskader risicoregelingen.

Schatkistbankieren

a. Faciliteit Waarborgfonds motorverkeer en Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars

Het WBF en het Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars (NBM) zijn rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT) die zijn aangewezen voor het zogenaamde schatkistbankieren op grond van artikel 45, eerste lid, Comptabiliteitswet 2001. De taakomschrijving van het WBF is hiervoor aan de orde geweest. Het NBM zorgt ervoor dat schade die in Nederland door buitenlandse motorrijtuigen veroorzaakt wordt, volgens het Nederlands recht worden afgehandeld. Als Nederlandse voertuigen in andere landen schade veroorzaken, staat het NBM garant voor de betaling daarvan. Daarnaast is het NBM een informatiecentrum dat belanghebbenden kan informeren over de buitenlandse verzekeraar van een motorrijtuig en diens vertegenwoordiger in Nederland.

Deze RWT's kunnen met het schatkistbankieren een beroep doen op bepaalde leenfaciliteiten bij de schatkist mits het vakdepartement garant staat voor het voldoen van rente en aflossingen. Het NBM en het fonds maken hiervan gebruik in de vorm van een roodstandfaciliteit van € 2,5 miljoen. Tot op heden hebben onder deze regeling geen uitkeringen plaatsgevonden.

b. Faciliteit AFM

De AFM is voor haar financiering afhankelijk van de opbrengsten die zij via op te leggen heffingen aan onder toezicht staande partijen verkrijgt. Het gaat daarbij om heffingen voor eenmalige toezichthandelingen, zoals de behandeling van een vergunningaanvraag, en voor het doorlopend toezicht. De tarieven voor de eenmalige toezichthandelingen zijn in de Wet bekostiging financieel toezicht vastgelegd. De tarieven voor het doorlopend toezicht worden jaarlijks door de ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vastgesteld. Zij houden daarbij rekening met het exploitatieresultaat waarmee de AFM het laatst verstreken jaar heeft afgesloten. Om die reden geschiedt de vaststelling van bedoelde tarieven uiterlijk per 1 juni van het jaar waarop zij betrekking hebben. Vervolgens gaat de toezichthouder over tot het opleggen van de heffingen voor het doorlopend toezicht. Zodoende verkrijgt de AFM het merendeel van haar opbrengsten in de tweede helft van het jaar. Tot die tijd moet de toezichthouder op een andere wijze voorzien in de behoefte aan liquide middelen. Als RWT kan ze daarvoor terugvallen op een leenfaciliteit bij de schatkist mits het vakdepartement garant staat voor het voldoen van rente en aflossingen. De gelden kunnen in de vorm van een krediet in rekening-courantkrediet en/of een of meer geldleningen met een vaste looptijd worden opgenomen. Tot op heden heeft onder deze regeling geen uitkering plaatsgevonden.

In de jaren 2011 tot en met 2014 is voor de kredietfaciliteit van de AFM bij de schatkist een garantie afgegeven tot € 37 miljoen. Vanaf 2015 is dat bedrag opgehoogd naar € 55 miljoen. Deze verhoging was noodzakelijk omdat met ingang van dat jaar de overheidsbijdrage voor het financieel toezicht in Nederland is komen te vervallen.

Beleidsdoorlichting schatkistbankieren

Schatkistbankieren wordt periodiek onderzocht in de beleidsdoorlichting van artikel 12 (hoofdstuk IX) over kasbeheer. De laatste beleidsdoorlichting van artikel 12 is in 2014 uitgevoerd (bijlage bij Kamerstuk 31935, nr. 13). De conclusie van deze doorlichting is dat de beoogde effecten van schatkistbankieren ook daadwerkelijk worden behaald. Doordat deelnemers hun collectieve middelen in de schatkist aanhouden, wordt er minder risico gelopen op uitzettingen. De doelmatigheid van het kasbeheer wordt vergroot doordat tekorten en overschotten van deelnemers in de schatkist worden gebundeld. Door alle tekorten en overschotten te bundelen in de schatkist kan het Rijk de externe financiering van de benodigde middelen verzorgen. Het Rijk kan dit tegen gunstigere rentetarieven doen dan individuele deelnemers. Doordat deelnemers hun liquide middelen in de schatkist aanhouden is ook de EMU-schuld aantoonbaar lager (2% van het BBP) dan zonder schatkistbankieren het geval was geweest. Het beleid is in het algemeen doeltreffend en doelmatig. Alternatieve manieren om het kasbeheer doelmatig in te richten, zoals een systeem met bevoorschotting van deelnemers door het Rijk, gaan gepaard met hogere uitvoeringskosten en risico's. Een situatie waarbij deelnemers hun tegoeden niet in de schatkist maar bij een commerciële partij aanhouden, leidt per definitie tot meer risico's en een hogere EMU-schuld. De doeltreffendheid van het schatkistbankieren zou verder vergroot worden, als meer RWT's die vrijwillig deel kunnen nemen dat ook zouden doen.

Garantie Single Resolution Fund

In 2013 is overeengekomen dat er voor de overgangperiode van 2016 tot en met 2023 van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (Single Resolution Fund, SRF) voorzien wordt in een systeem waarbij voor de afwikkeling van een bank(engroep) in laatste instantie brugfinanciering aan de Single Resolution Board (SRB) verstrekt kan worden. Brugfinanciering is noodzakelijk aangezien zich situaties kunnen voordoen waarbij de aanwezige middelen in het SRF ontoereikend zijn om de kosten

voortkomend uit een afwikkelingscasus mee te financieren en het vervolgens niet (voldoende) mogelijk is om onmiddellijk ex post bijdragen bij banken in de betreffende lidstaat te innen.

Voor de vormgeving van brugfinanciering is gewerkt aan een systeem van individuele kredietlijnen van lidstaten. De totale omvang van alle kredietlijnen van de lidstaten van de eurozone is gelijk aan het afgesproken streefbedrag van het SRF. Op dit moment is de omvang van het SRF bepaald op € 55 miljard. De omvang van de individuele kredietlijnen is gelijk aan de omvang van het nationale compartiment in het SRF. Het Nederlandse compartiment is momenteel vastgesteld op circa € 4,16 miljard, oftewel 7,57% van de totale omvang van de verwachte ex ante contributies aan het SRF in de periode 2016 tot en met 2023. De garantieregeling loopt af op 1 januari 2024, of zoveel eerder als er een *common backstop* wordt overeengekomen.

Er kan geen rechtstreeks beroep worden gedaan op het SRF om de verliezen van een instelling te absorberen of om deze te herkapitaliseren. Er moet ten minste 8% *bail-in* van de totale passiva inclusief het eigen vermogen van de bank plaatsvinden. Hierna mag een bedrag van maximaal 5% van de totale passiva inclusief eigen vermogen in afwikkeling worden aangewend uit het SRF. Alleen als alle niet-preferente passiva, met uitzondering van in aanmerking komende deposito's, volledig zijn afgeschreven kan, indien nodig, een groter beroep worden gedaan op het fonds.

Als tijdens de overgangperiode een beroep op het SRF wordt gedaan, worden de middelen aangewend volgens een getrapte systeem. Daarbij zijn de nationale compartimenten van de lidstaten en de mate waarin zij zijn gemutualiseerd van belang. Deze compartimenten worden gevuld met vooraf te betalen bijdragen door de banken in de aan de bankenunie deelnemende lidstaten. Pas als alle vijf treden uit het getrapte systeem volledig zijn afgelopen, kan de SRB gebruikmaken van de individuele kredietlijn van de lidstaat waarin de afwikkelingscasus plaatsvindt.

Het risico dat een beroep op de garantie wordt gedaan, neemt verder af als het fonds met de jaren meer gevuld raakt.

In het geval dat de SRB een beroep doet op de Nederlandse kredietlijn en (een deel) van de garantie wordt ingeroepen, ontvangt de Staat rente. Die rente is gelijk aan de financieringskosten vastgesteld op de dag dat de SRB het verzoek heeft ingediend om gebruik te maken van de kredietlijn (of, in het geval dat de lening wordt verlengd, op de dag dat de SRB om verlenging van de lening vraagt).

Voor eind 2017 is in Europees verband een evaluatie voorgenomen van de verdeelsleutel, alsmede van de omvang van het SRF en daarmee van de totale omvang van de brugfinanciering. De evaluatie is voorzien omdat er meer en betere informatie beschikbaar zou komen over de hoogte van de gedekte deposito's en de hoogte van de bijdragen aan het SRF (die zijn gebaseerd op risico en omvang van de banken). Naar aanleiding van de evaluatie wordt de verdeelsleutel mogelijk aangepast en kan de omvang van de garantie veranderen. In het geval van aanpassing van de risico's voor de overheid zal de Tweede Kamer ten bate van besluitvorming een ingevuld toetsingskader risicoregelingen ontvangen.

11.3 BESPARINGSVARIANT

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek schrijft voor dat een beleidsdoorlichting vergezeld dient te gaan van een 20%-besparingsvariant: een beschrijving van beleidsopties voor het geval er significant minder budget beschikbaar is. De grondslag voor de berekening van de hoogte van het te besparen bedrag is de som van de uitgaven en ontvangsten die in de meest recente vastgestelde begroting voor het betreffende begrotingsartikel zijn weergegeven. Hiervan kan gemotiveerd worden afgeweken. Binnen artikel 2 zijn de ontvangsten van de centrale Wft-examinering onlosmakelijk verbonden met de uitgaven die het ministerie vanwege dezelfde examinering heeft gedaan dan wel gaat doen: zoals in paragraaf 11.1 is genoemd, worden de leges afgedragen aan het ministerie die de gelden ter beschikking stelt aan het CDFD en de DUO. Het impliceert dat een eventuele besparing bij de uitgaven onherroepelijk tot lagere opbrengsten leidt, waardoor het financiële effect per saldo op nul uitkomt. Om die reden maken de uitgaven van de centrale Wft-examinering, voor zover zij althans niet gefinancierd worden via een door het ministerie te verstrekken subsidie, alsmede de

vanwege de centrale Wft-examinering te ontvangen leges geen deel van de berekeningsgrondslag van de besparingsvariant uit.

De omvang van de besparingsvariant is als volgt berekend:

Begrote uitgaven 2017	€ 21,3 mln.	
Af: vanuit leges te financieren uitgaven Wft-examinering	<u>€ 4,9 mln.</u>	
Grondslag uitgaven		€ 16,4 mln.
Begrote ontvangsten	€ 13,9 mln.	
Af: leges Wft-examinering	<u>€ 5,5 mln.</u>	
Grondslag ontvangsten		<u>€ 8,4 mln.</u>
Berekeningsgrondslag 20%-besparingsvariant		€ 24,8 mln.
Minimale omvang besparingsvariant		€ 5,0 mln. =====

Er zijn meerdere maatregelen noodzakelijk om tot een besparing van ten minste 20% te komen. Hieronder worden vier mogelijke besparingsmaatregelen benoemd.

Besparing 1: muntcirculatie

- a. Aangezien ruim de helft van de begrote uitgaven betrekking heeft op de muntcirculatie, is de aandacht in eerste instantie naar dat onderdeel van artikel 2 uitgegaan. Deze uitgaven zijn benodigd om te kunnen voorzien in een publieke taak, te weten de zorg voor een ongestoord verlopend betalingsverkeer voor zover de voortgang van het betalingsverkeer afhankelijk is van de aanwezigheid van voldoende munten. Zoals in hoofdstuk 10 is beschreven, is een aantal voorheen bij KNM ondergebrachte publieke taken overgeheveld naar DNB. Die overdracht biedt onder meer de mogelijkheid om de aanvankelijk door KNM beheerde muntvoorraad geleidelijk aan onder te brengen in het depot van DNB. Het betekent dat het ministerie met ingang van 2019 niet meer hoeft te voorzien in een externe opslagruimte. Thans is het ministerie aan huur en bijkomende kosten voor een opslagruimte in Lelystad jaarlijks ongeveer € 0,9 miljoen kwijt.
- b. Met ingang van 2017 geeft de Staat jaarlijks vier bijzondere munten uit. Hiervoor ontvangt KNM een vergoeding ter grootte van € 2,0 miljoen. Daarnaast vergoedt het ministerie de aanschafkosten van verzilverde rondellen. De opbrengst in de vorm van door KNM af te dragen nominale waarde blijft enigszins achter bij de door het ministerie te verstrekken vergoeding. Om deze reden zou overwogen kunnen worden de uitgifte van bijzondere munten te staken. De te realiseren netto-besparing is evenwel beperkt. Wat dat betreft is meer te verwachten van een beperkte verhoging van de prijs waartegen de merendeels in coincards verpakte bijzondere munten worden verkocht. Deze munten worden op dit moment tegen hun nominale waarde van veelal € 5,00 verkocht. Het aantal te verkopen munten is mede afhankelijk van het thema waaraan de munt is gewijd. Bij een minder aansprekend thema zal de oplage van een 5-euromunt beperkt zijn tot ongeveer 70.000 stuks. Daarvan uitgaande gaat het jaarlijks om 280.000 exemplaren. Een hogere verkoopprijs is niet zonder gevolgen voor het aantal te verkopen munten, alhoewel een groot deel van de doelgroep, te weten de 'verzamelaar', zich vermoedelijk niet zal laten afschrikken door een beperkte prijsverhoging. Verondersteld is dat bij een verkoopprijs van € 7,50 het aantal te verkopen coincards met 10.000 stuks per uitgifte afneemt. De meeropbrengst van een hogere verkoopprijs is zodoende te berekenen op $(280.000 \times € 5,00) - (240.000 \times € 7,50) = € 400.000$.
- c. Overeenkomstig het eind 2019 aflopende Muntcontract ontvangt KNM jaarlijks een vaste vergoeding ter grootte van in totaal € 0,5 miljoen voor (i) de reservering van productiecapaciteit en (ii) de beveiliging van de productielocatie. Beide kostenposten komen met ingang van 2020 te vervallen.

Besparing 2: subsidie vakbekwaamheid

Een klein deel van de kosten van het CDFD, zijnde € 0,4 miljoen, wordt door middel van een subsidie bekostigd. Deze subsidie bestond al voor de invoering van de centrale Wft-examinering maar afschaffing is denkbaar. Beëindiging zal niet eerder dan per 1 april 2019 kunnen gebeuren, omdat het CDFD voor de financiering van zijn werkzaamheden afhankelijk is van opbrengsten die het van derden verkrijgt. Het betekent dat het wegvallen van de subsidie, waarvan de hoogte

overeenkomt met 8% van de voor het jaar 2017 begrote ontvangsten aan examengelden ad € 5.462.000, moet worden opgevangen via hogere examengelden. De hier bedoelde legestarieven liggen tot 1 april 2019 vast.

Besparing 3: tuchtrechtspraak accountants

In artikel 21, eerste lid, van de Wet tuchtrechtspraak accountants is vastgelegd dat de minister van Financiën de kosten van de Accountantskamer draagt. De Accountantskamer beoordeelt sinds 1 mei 2009 klachten over accountants ten aanzien van de uitoefening van hun beroep. De tucht beoogt bij te dragen aan het (herstel van) vertrouwen in de beroepsuitoefening van accountants.

Voor het jaar 2017 zijn de kosten voor 'Rechtspraak Financiële Markten' begroot op € 1,3 miljoen.²⁴ Een volledige financiering van tuchtrechtspraak vanuit de begroting van Financiën lijkt thans, mede gezien het eerdere besluit om de overheidsbijdrage voor het financieel toezicht in Nederland te schrappen, minder vanzelfsprekend. Vandaar dat bezien kan worden om deze kosten al dan niet geheel voor rekening van de sector te laten komen. Naar verwachting moet voor een evaluatiefase en het doorlopen van een eventueel wetswijzigingstraject een periode van drie jaar uitgetrokken worden.

Besparing 4: boeteontvangsten

Voor het jaar 2017 is aan boeteontvangsten AFM een bedrag van € 2,0 mln. begroot terwijl de begroting niet voorziet in boeteontvangsten bij de andere toezichthouder op de financiële markten (DNB). In de wetenschap dat het aan de onafhankelijke toezichthouder is om het boetebeleid te bepalen is het een optie om opnieuw te kijken naar de hoogtes van op te leggen boetes. In een voorkomend geval dient de wet te worden aangepast. De mogelijkheden tot wetsaanpassing zijn beperkt. De hoogte van een boete volgt namelijk in een groot aantal gevallen direct uit EU-wetgeving en voor sommige overtredingen zijn de maximale boetes dwingend voorgeschreven. In die situaties is dus eerst aanpassing van de betreffende richtlijn of verordening vereist.

Tabel 1: 20%-besparingsvariant uitgaven (bedragen in mln. euro's)

Uitgaven	2017	2018	2019	2020	2021
Grondslag uitgaven	16,4	16,4	16,4	16,4	16,4
Grondslag ontvangsten	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4
Totaal grondslag	24,8	24,8	24,8	24,8	24,8
20% besparing (minder uitgaven)	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Besparingsmaatregelen					
Uitgaven muntcirculatie	0	0	0,9	1,8	1,8
Subsidie vakbekwaamheid	0	0	0,3	0,4	0,4
Tuchtrechtspraak accountants	0	0	0	0	1,3
Boeteontvangsten	0	0	0	0	1,5
Totaal maatregelen	0	0	1,2	2,2	5,0
Besparing per jaar in %	0%	0%	5%	9%	20%

²⁴Ter vergelijking: de AFM heeft voor het jaar 2017 de aan accountantsorganisaties op te leggen heffingen voor het doorlopend toezicht begroot op € 9,3 miljoen.

12 Conclusies en verbeter suggesties

Met deze beleidsdoorlichting is in beeld gebracht in hoeverre het op basis van artikel 2 van Begrotingshoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het doeltreffend en doelmatig bereiken van de doelstelling van dit artikel: "beleid en regelgeving maken voor een stabiele en integere werking van financiële markten, met betrouwbare dienstverlening van financiële instellingen aan burgers en bedrijven". De beleidsdoorlichting heeft 2011 als startpunt en bestrijkt de periode tot en met 2016, met waar relevant en mogelijk een doorkijk naar 2017. In de doorlichting zijn de eisen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek in acht genomen.

Zoals in hoofdstuk 2 is behandeld, volgen uit de omschrijving in artikel 2 van de rol en verantwoordelijkheid van de minister van Financiën de volgende vier operationele doelstellingen:

1. Het bevorderen van het goed functioneren van het financiële stelsel (hfd. 3 t/m 7);
2. Het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en het financieren van terrorisme (hfd. 8);
3. Het bevorderen van verantwoord financieel gedrag door de burger (hfd. 9);
4. Het zorgen voor de ongestoorde voorziening van voldoende munten in circulatie (hfd. 10).

Voor het bereiken van deze doelstellingen zijn verschillende beleidsinstrumenten ingezet, die beogen een bijdrage te leveren aan de algemene doelstelling van artikel 2.

In dit slothoofdstuk worden allereerst algemene observaties gedaan, waarna een oordeel wordt gegeven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in het algemeen (par. 12.1). Daarna worden de conclusies herhaald die in de hoofdstukken 3 tot en met 10 per operationele doelstelling en daarbinnen veelal per instrument zijn getrokken (par. 12.2). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal verbeter suggesties (par. 12.3).

12.1 ALGEMENE OBSERVATIES EN CONCLUSIES

Zoals hierboven vermeld valt de algemene doelstelling van artikel 2 uiteen in een aantal operationele doelstellingen. Daarvoor zijn diverse beleidsmaatregelen ingezet waaruit een rode draad in het gevoerde beleid is te ontdekken die leidt tot een aantal algemene observaties. Deze rode draad ziet op de *aard* van het beleid en heeft te maken met de *context* waarbinnen de maatregelen zijn genomen: het beleid in de onderzochte periode is in belangrijke mate een reactie geweest op de crisis die in het najaar van 2008 ontstond op de financiële markten.

Aard van het beleid

Na het ontstaan van de kredietcrisis werd hervorming van de wet- en regelgeving op de financiële markten noodzakelijk geacht, met als doel het bereiken van herstel en het bouwen van een raamwerk om een crisis van deze omvang in de toekomst te voorkomen. Hiertoe is onder andere het toezicht op nationaal en Europees niveau versterkt, zijn strengere eisen gesteld aan financiële instellingen en is beoogd om de transparantie te vergroten en het vertrouwen in de sector te herstellen. Vanaf 2013 is het streven naar een open en diverse sector een expliciete pijler van het beleid geworden. Verreweg het meest ingezette beleidsinstrument is wet- en regelgeving geweest.

Het sterke geloof in regulering en versterking van toezicht als antwoord op de crisis heeft ertoe geleid dat de zogenaamde *regulatory pendulum* van *principle based* naar *rule based* is geslingerd, met een veelheid aan nieuwe wet- en regelgeving, waaronder meer wettelijke bevoegdheden voor de toezichthouders. Deze wetgeving heeft voor een groot deel een supranationale herkomst: gelet op de crisis die zich had voltrokken, ontstond een Europese (en mondiale) politieke consensus over de wijze waarop financiële markten moesten worden gereguleerd.

De invoering van veel nieuwe wet- en regelgeving in een relatief korte periode heeft tegelijkertijd ertoe geleid dat het financieel toezichtrecht een dynamisch en complex rechtsgebied is geworden. Hier ondervindt in de eerste plaats de financiële sector de gevolgen van, doordat financiële ondernemingen aan meer nieuwe, ingewikkelde en strengere eisen moeten voldoen (al dan niet naar

aanleiding van de crisis). Er klinken uit die hoek geregeld zorgen over administratieve lasten en gelddruk.

Zodra een crisis zich voordoet, groeit het draagvlak voor meer regels en meer toezicht. Als een crisis vervolgens is geluwd, is er vaak een roep om minder regels en minder toezicht. Het is de taak van de wetgever om zichzelf steeds de vraag te stellen welke mate van regulering noodzakelijk is. Dit blijft een zoektocht naar de juiste balans tussen het de verantwoordelijkheid laten van de sector dan wel de overheid voor een stabiel financieel systeem.

Herziening Wft

De Wet op het financieel toezicht (Wft) is sinds haar inwerkingtreding op 1 januari 2007 veelvuldig gewijzigd, zowel ter implementatie van Europese regelgeving als ter uitvoering van nationaal beleid. De omvang en de complexiteit van de Wft zijn hierdoor sterk toegenomen. Mede naar aanleiding van opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft de minister van Financiën besloten tot een verkenning met als doel te onderzoeken of en hoe de Wft toegankelijker en toekomstbestendiger kan worden gemaakt (Kamerstuk 34208, nr. 13). In het kader van deze verkenning, die inmiddels in een afrondende fase verkeert, zijn gesprekken gevoerd met een groot aantal betrokkenen, waaronder toezichthouders, (organisaties van) marktpartijen en vertegenwoordigers uit de wetenschap en de advocatuur. De eerste bevindingen en analyses zijn eerder neergelegd in een consultatiedocument, waarin eveneens een aantal mogelijke oplossingsrichtingen is geschetst. Uit de consultatiereacties komt het beeld naar voren dat de toegankelijkheid en de toekomstbestendigheid van de Wft in brede kring als problematisch worden ervaren. Er bestaat een breed gedragen voorkeur voor een algehele herziening van de Wft waarbij de wet een andere, sectorale indeling krijgt, gebaseerd op de afbakening tussen de verschillende Europese richtlijnen en verordeningen. Op die manier wordt de implementatie van Europees recht aanmerkelijk vereenvoudigd en kunnen gebruikers beter hun weg vinden in de toepasselijke wet- en regelgeving die voornamelijk van Europese origine is. Algemeen wordt onderkend dat een algehele herziening van de Wft een omvangrijke wetgevingsoperatie zou betekenen. Er is ten tijde van dit schrijven nog geen besluit genomen over de vraag of en zo ja, hoe de Wft daadwerkelijk zal worden herzien.

Algemene observaties

De volgende algemene observaties kunnen worden gedaan met betrekking tot het gevoerde beleid:

- Veel van de nieuwe instrumenten zijn tot stand gekomen in de context van de crisis, gericht op het herstellen en voorkomen van disfunctioneren van de financiële markten. Doordat deze instrumenten zo gericht zijn ingevoerd, kan over het algemeen worden gezegd dat deze effectief zijn, in die zin dat een instrument veelal zijn eigen, primaire doel heeft bereikt. Daarmee is niet automatisch aangetoond dat dit instrument een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan het bereiken van een hogere doelstelling. Er is dus sprake van een zekere gelaagdheid van (het bereiken van) doelstellingen. Een voorbeeld is het versterken en uitbreiden van de geschiktheids- en betrouwbaarheidseis voor beleidsbepalers (zie par. 5.1). Het gevoerde beleid hieromtrent heeft als gevolg gehad dat de reikwijdte van toetsingen is uitgebreid en dat de toezichthouders hiertoe toetsende en handhavende bevoegdheden hebben gekregen. Het doel van het instrument is daarmee verwezenlijkt. Het is bovendien aannemelijk dat als gevolg van het bestaan van de wettelijke eisen en het toezicht daarop de kwaliteit van beleidsbepalers beter is verzekerd en dat de toetsingen de kwaliteit van de betreffende collectieven (gehele bestuur, gehele RvC) ten goede zijn gekomen. Maar welke bijdrage het beleid heeft gespeeld aan het realiseren van een meer solide en verantwoorde bedrijfsvoering en hoe het beleid de stabiliteit en integriteit van en het vertrouwen in het financiële stelsel als zodanig heeft beïnvloed, is lastig bepaalbaar.
- De factor tijd speelt ook een rol als het gaat om de meetbaarheid van de doeltreffendheid van het beleid. Een deel van de maatregelen die naar aanleiding van de crisis zijn ingevoerd, sorteren pas na enige (soms geruime) tijd effect, bijvoorbeeld als de maatregelen beogen om een gedrags- en cultuurverandering teweeg te brengen. De effecten doen zich dan pas voor op termijn.
- Meer in het algemeen is het bij dit beleidsterrein niet mogelijk om in alle gevallen middels kwantitatieve effectanalyse tot verifieerbare uitspraken te komen over de doeltreffendheid van het beleid, bijvoorbeeld door het ontbreken van nulmetingen of doordat onderliggend onderzoek, gezien de aard van (een deel van) het beleidsterrein, deels noodzakelijkerwijs kwalitatief van aard is. Daarnaast zijn de gerealiseerde effecten niet altijd toe te schrijven

aan een bepaald instrument, bijvoorbeeld vanwege de samenhang met de werking van andere instrumenten en/of door zelfregulering van de sector.

- Waar de sector is overgegaan tot zelfregulering, is het de vraag of de sector deze initiatieven ook zou hebben genomen zonder politieke druk. Met de voorgaande punten over de (kwantitatieve) meetbaarheid van de effectiviteit van het beleid is dan ook geenszins beoogd te zeggen dat de maatregelen niet genomen hadden moeten worden of dat deze (op termijn) niet effectief zijn. Het spreekt voor zich dat het leidend perspectief bij de introductie van het beleid steeds is geweest de algemene doelstelling van artikel 2, en er was en is een breed gedeelde overtuiging dat het hier om nuttige en belangrijke interventies gaat. Dat neemt niet weg dat moeilijk bepaalbaar kan zijn of deze interventies (reeds) doeltreffend en doelmatig zijn. Ook kan er discussie zijn, en die is er ook, over deelaspecten van het beleid en de wijze waarop sommige regels worden uitgevoerd. Mede gelet hierop is het van belang om met een open houding en kritische blik terug te kijken op tot stand gebrachte maatregelen. Een inzicht om daarbij serieus te nemen is dat complexiteit niet altijd met complexe regels moet worden beantwoord. Andrew Haldane, bestuurder bij de Bank of England, verwoordde het als volgt in een speech uit 2012:

“Modern finance is complex, perhaps too complex. Regulation of modern finance is complex, almost certainly too complex. That configuration spells trouble. As you do to fight fire with fire, you do not fight complexity with complexity. Because complexity generates uncertainty, not risk, it requires a regulatory response grounded in simplicity, not complexity.”²⁵

- Voor zover de tot stand gebrachte instrumenten beogen eraan bij te dragen dat een nieuwe, vergelijkbare crisis wordt voorkomen of de gevolgen van zo'n crisis zich niet in dezelfde mate zullen voordoen, kan de doeltreffendheid pas volledig getoetst worden bij de concrete dreiging of het ontstaan daarvan. Een werkelijke 'stresstest' is bij veel instrumenten dus nog uitgebleven. Zo volgt uit de strengere kapitaal-eisen (zie par. 3.1) dat banken betere buffers hebben en de kwaliteit van het eigen vermogen groter is. Het is evident dat de schokbestendigheid hierdoor is toegenomen, maar het is onduidelijk of het ook voldoende is. Met het beleid wordt zo goed mogelijk geanticipeerd op een volgende crisis. Maar we kunnen worden geconfronteerd met een crisis die zich wat betreft aard, omvang en/of gevolgen niet tevoren laat raden. Achteraf kan dan blijken dat wet- en regelgeving onvoldoende adequaat is geweest in de zin dat bepaalde risico's toch onvoldoende in het beleid zijn verdisconteerd.
- Om uitspraken te doen over de doelmatigheid van het beleid moet de vraag worden beantwoord of dezelfde prestaties en effecten ook met minder middelen tot stand gebracht hadden kunnen worden. Doelmatigheid is een relatief begrip.²⁶ Beleidsresultaten zijn meer of minder doelmatig gerealiseerd vergeleken met die van een andere vergelijkbare organisatie of ten opzichte van een situatie in het recente verleden. Absolute uitspraken over de doelmatigheid kunnen nooit worden gedaan. Daarvoor is vergelijkingsmateriaal, in de vorm van een controleperiode of -groep, nodig. In de periode waarop deze doorlichting ziet, hebben (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid voor het beleid op artikel 2 evenwel beperkt plaatsgevonden.
- Een ander, overkoepelend kenmerk van het beleid op het onderhavige beleidsterrein is de Europese consensus over de wijze waarop de financiële markten moeten worden gereguleerd. Door diverse rechtstreeks doorwerkende verordeningen en richtlijnen met een harmonisatiedoelstelling is een *level playing field* ontstaan. De uniformiteit in wetgeving tussen lidstaten brengt met zich dat op Europees niveau doeltreffender beleid kan worden gevoerd, bijvoorbeeld ten aanzien van financiële instellingen die grensoverschrijdend opereren. Ook is er voor instellingen een vergrote rechtszekerheid en mobiliteit ontstaan.

²⁵ Andrew G Haldane, "The dog and the Frisbee", Speech by Mr Andrew G Haldane, Executive Director, Financial Stability, Bank of England, and Mr Vasileios Madouros, Economist, Bank of England, at the Federal Reserve Bank of Kansas City's 36th economic policy symposium, Jackson Hole, Wyoming, 31 August 2012, te raadplegen op <http://www.bis.org/review/r120905a.pdf>. Haldane staat hierin niet alleen. Zie voor een vergelijkbare analyse: David Aikman e.a., "Taking uncertainty seriously: simplicity versus complexity in financial regulation", Financial Stability Paper No. 28 – May 2014, Bank of England, te raadplegen op http://www.bankofengland.co.uk/financialstability/Documents/fpc/fspapers/fs_paper28.pdf.

²⁶ Algemene Rekenkamer, Handleiding 'Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid', januari 2015, p. 92.

- Een gevolg van het feit dat het beleid in belangrijke mate Europees beleid is, is dat het in het algemeen niet langer aan de nationale wetgever is om hierin veranderingen aan te brengen. Verordeningen en richtlijnen die gericht zijn op maximumharmonisatie geven de nationale wetgever geen ruimte om zelf aanvullende regels te stellen, ook als dat binnen de lidstaat gewenst zou zijn, aangezien binnen alle lidstaten dezelfde regels moeten gelden, terwijl voor het aanpassen van regels in Europees verband Nederland een van vele spelers is.
- Het is aan de Europese Commissie om richtlijnen en verordeningen te evalueren. Dat betekent dat Nederland voor de beschikbaarheid van evaluatiemateriaal op het terrein van de financiële markten in een aantal gevallen afhankelijk is van de Commissie. Een resultaat van evaluaties op Europees niveau kan zijn dat specifieke nationale effecten minder belicht worden. Het is niettemin in het algemeen aannemelijk dat een bewezen effectief Europees instrument ook in Nederland een positieve werking heeft.

Algemene conclusies

De volgende paragraaf geeft een overzicht van de conclusies per operationele doelstelling en daarbinnen veelal ook per beleidsmaatregel. Maar ook in algemene termen kan iets worden gezegd over de mate waarin het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het op doeltreffende en doelmatige wijze bereiken van de algemene doelstelling van artikel 2, "beleid en regelgeving maken voor een stabiele en integere werking van financiële markten, met betrouwbare dienstverlening van financiële instellingen aan burgers en bedrijven".

Op basis van het onderzoek wordt geconcludeerd dat het gevoerde beleid in samenhang heeft bijgedragen aan de doelstelling van artikel 2. In een algemeen geformuleerd beleidsartikel als artikel 2 worden veel verschillende publieke belangen nagestreefd, zoals het bevorderen van vertrouwen in en de integriteit van de financiële sector, het waarborgen van de stabiliteit van het financieel stelsel als geheel, het beschermen van klanten tegen ontoelaatbaar gedrag van financiële instellingen, het bevorderen van financieel verantwoord gedrag van burgers en het zorgen voor goed functionerend chartaal betalingsverkeer. Gezien de veelheid en diversiteit aan publieke belangen is het bijna onvermijdelijk dat er spanningen kunnen ontstaan tussen publieke belangen binnen het artikel bij de uitwerking daarvan in instrumenten. Toch zijn er relatief weinig punten waarop de verschillende beleidsterreinen daadwerkelijk met elkaar conflicteren. Voor zover maatregelen genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doeltreffendheid en doelmatigheid, zien deze niet op het versterken van de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen, zo komt in dit rapport naar voren.

De samenhang in het gevoerde beleid is goed zichtbaar onder de eerste operationele doelstelling: het bevorderen van het goed functioneren van het financieel stelsel (hfd. 3 t/m 7). Na de crisis zijn veel maatregelen genomen om de financiële sector weer gezond te maken. De sector is grondig hervormd en de resultaten hiervan zijn zichtbaar. Zo zijn de kapitaalbuffers versterkt en verbeterd, zijn er afspraken over *bail-in* gemaakt en zijn de bonussen nu meer beheerst en lager. Deze en andere verbeteringen zijn het gevolg van strengere regels en eisen die de wetgever en de toezichthouders hebben gesteld, maar komen deels ook door initiatieven die de sector zelf heeft genomen zoals de invoering van het tuchtrecht in de bankensector.

De maatregelen die de overheid heeft genomen om de financiële sector weerbaarder en dienstbaarder te maken, zijn erop gericht om problemen en misstanden te voorkomen en de schade voor de samenleving in elk geval zoveel mogelijk te beperken wanneer deze zich voordoen. De overheid stelt hierbij kaders waaraan instellingen moeten voldoen, zoals de minimale kapitaaleisen. Daarnaast kan regelgeving een prikkel geven om gewenst gedrag te stimuleren en ongewenst gedrag te ontmoedigen.

De financiële sector is er nog niet volledig in geslaagd het vertrouwen terug te winnen. Hoeveel maatregelen er ook worden genomen, uiteindelijk blijft de uitdaging voor de sector zelf om te laten zien dat de cultuur echt is veranderd, waarbij risico's niet langer worden afgewenteld op de belastingbetaler en geen misbruik wordt gemaakt van de informatievoorsprong op de klant. Om het vertrouwen in financiële instellingen te versterken, is het van belang dat de sector hierin zelf het

voortouw neemt. Dit betekent dat instellingen niet alleen naar de letter van wet- en regelgeving handelen, maar zelf initiatieven ontplooiën om standaarden aan te leggen die overtuigend tegemoet komen aan maatschappelijke verwachtingen en zelfstandig verantwoording afleggen over het realiseren van deze standaarden.

De sector lijkt niettemin op de goede weg. Een ontwikkeling die in meerdere hoofdstukken wordt opgemerkt, is een verandering in gedrag en cultuur die heeft plaatsgevonden. Hoewel ten aanzien van sommige instrumenten ruimte is voor verbetering, zijn bewustwording, transparantie en verantwoordelijkheid bij beleidsbepalers van financiële instellingen waargenomen. Een voorbeeld van veranderingen bij financiële instellingen is de bewustwording over c.q. meer bewustzijn van het klantbelang en het belang van cultuurveranderingen onder andere door invoering van de algemene zorgplicht (par. 6.1). Verder blijkt uit onderzoek dat banken werken aan herstel van vertrouwen en dat er een gedrags- en cultuurverandering – mede in relatie tot de eed of belofte – gaande is (par. 5.1).

De omslag in gedrag en cultuur geldt overigens breder. Voor de AFM en DNB volgen veranderingen onder andere uit een verhoogde transparantie die zij in de uitvoering van hun toezicht betrachten (par. 7.4) en er wordt een proces van gedragsverandering bij consumenten geconstateerd in de vorm van bijvoorbeeld groeiende aandacht voor de Pensioen3daagse en de website van Wijzer in Geldzaken (hfd. 9).

12.2 CONCLUSIES PER OPERATIONELE DOELSTELLING

Operationele doelstelling 1

De eerste operationele doelstelling van artikel 2 luidt: “het bevorderen van het goed functioneren van het financiële stelsel”. Deze doelstelling beslaat het grootste deel van de beleidsdoorlichting. Zoals in hoofdstuk 2 aan de orde is geweest, valt het gevoerde beleid onder deze doelstelling in vijf verschillende beleidspijlers uiteen. Deze pijlers zijn elk uitgewerkt in een afzonderlijk hoofdstuk:

- Hoofdstuk 3: Solide sector
- Hoofdstuk 4: Diverse sector
- Hoofdstuk 5: Verantwoordelijke sector
- Hoofdstuk 6: Klantbelang centraal
- Hoofdstuk 7: Omgeving van het toezicht

Te zien is dat er op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid grote verschillen zijn tussen deze verschillende onderdelen. Hierna worden de conclusies die in de hoofdstukken zijn getrokken, per beleidspijler en daarbinnen per instrument op hoofdlijnen herhaald.

(i) *Solide sector*

Het streven naar een solide sector is de eerste beleidspijler. Het beeld is gemengd: voor een deel is het beleid effectief geweest, voor een deel kunnen nog onvoldoende uitspraken worden gedaan en voor een deel zijn verbeteringen mogelijk. De conclusies voor de instrumenten onder deze pijler zijn als volgt:

- Op het gebied van het aanscherpen van de kapitaal- en solvabiliteitseisen is de weerbaarheid van banken vergroot zonder grote negatieve neveneffecten. Het beleid is hiermee doeltreffend geweest. Voor verzekeraars kan hierover worden geoordeeld als het Solvency II Basic regime enige tijd van kracht is.
- Investeerders zijn minder afhankelijk van kredietbeoordelaars geworden. Toch blijven zij in zekere mate aan een kredietbeoordeling waarde hechten. Daarnaast zijn de resultaten op het gebied van maatregelen voor gestructureerde producten en de interne governance-eisen uit CRA-III hoopgevend en lijkt de transparantie vergroot. De werkelijke effectiviteit moet evenwel nog blijken.
- Voor centrale tegenpartijen is geconcludeerd dat de markt voor derivaten transparanter is gemaakt en dat de centrale tegenpartijen goed hebben gefunctioneerd. Er zijn robuuste

standaarden geformuleerd. Het beleid is daarom grotendeels effectief geweest. Een aandachtspunt is dat vooruitgang moet worden geboekt met een herstel- en afwikkelkader voor centrale tegenpartijen en de datakwaliteit van rapportages.

- Er is een evaluatie gestart naar de effecten van de richtlijn inzake beheerders van (alternatieve) beleggingsinstellingen. Wel is al duidelijk dat de richtlijn heeft bijgedragen aan een geharmoniseerd Europees regulatorisch kader. Uit de consultatie voorafgaand aan de evaluatie is naar voren gekomen dat er nog wel barrières zijn voor het grensoverschrijdend aanbieden van investeringsfondsen.
- Het beleid ten aanzien van het herstel- en afwikkelingskader voor banken is effectief gebleken. Zo is door middel van de Interventiewet succesvol ingegrepen bij SNS REAAL en is het BRRD als raamwerk voor herstel en afwikkeling van banken zonder aanwending van belastinggelden succesvol geweest in diverse Europese landen. De ontwikkelingen in de bancaire sector zijn in lijn geweest met de doelstellingen van de bankenbelasting. Het leveren van een bijdrage aan de beprijzing van de impliciete overheidsgarantie is daarbij het belangrijkste element geweest.
- Tot slot lijkt het nieuwe depositogarantiestelsel effectief door de ex ante financiering. Het heeft geleid tot een verschuiving van prikkels naar investeerders in plaats van belastingbetalers en tot betere samenwerking van banken rondom hun afwikkelbaarheid. Ook maakt de snellere uitbetalingstermijn het stelsel doelmatiger. Een verbeterpunt voor doelmatigheid zou het verlagen van het gegarandeerde bedrag kunnen zijn om zo depositohouders de prikkel te geven om kritisch naar de soliditeit van een bank te kijken.

(ii) *Diverse sector*

Het bevorderen van een diverse sector is de tweede beleidspijler onder de eerste operationele doelstelling. Het gevoerde beleid ziet op het bevorderen van gezonde marktwerking in de bancaire sector door het wegnemen van toetredingsbarrières en het scheppen van ruimte voor niet-bancaire financieringsvormen. Het gaat om zeer recent ingevoerde instrumenten. Voor zover al mogelijk kan geconcludeerd worden dat er nog ruimte is voor verbeteringen om het beleid effectiever te voeren.

- Voor wat betreft het wegnemen van toetredingsbarrières is vanaf 2013 geprobeerd om barrières voor nieuwe, innovatieve financiële instellingen weg te nemen door het hanteren van proportionele regelgeving voor instellingen met relatief simpele activiteiten en het leveren van maatwerk. De effectiviteit van deze maatregelen is nog beperkt gebleken. De vier grote banken hebben een even groot gezamenlijk marktaandeel gehouden en buitenlandse banken spelen nog een beperkte rol. Er is daarnaast één FinTech onderneming toegetreden en geen enkele nieuwe kredietunie. De groei van crowdfunding heeft wel doorgezet.
- Het beleid voor een kapitaalmarktunie ziet op diverse maatregelen die op Europees niveau zijn genomen om de kapitaalmarkten beter te benutten en verder te laten integreren. Deze instrumenten moeten nog in werking treden. Op dit moment is het beeld dat de integratie van kapitaalmarkten wel is verbeterd sinds de crisis, maar dat deze nog niet optimaal is. Ook is er nog ruimte om de bronnen van financiering van de reële economie te verbeteren.
- Voor kredietunies is met de Wet toezicht kredietunies (Wtk) een toezichtkader van kracht geworden dat is afgestemd op de aard, omvang, risico's en complexiteit van de werkzaamheden van kredietunies. De Wtk legt kredietunies proportionele regels op ten aanzien van liquiditeit, solvabiliteit en integriteit. Het is daarom voor kredietunies makkelijker geworden om bankachtige activiteiten te ontplooiën, zoals het aantrekken van opvorderbare gelden en het voor eigen rekening uitzetten van kredieten. Hoewel de Wtk ruimte biedt voor ontwikkelingen, zijn er nog geen nieuwe kredietunies toegetreden. Dit is mogelijk te wijten aan het feit dat kredietunies nog een relatief nieuw begrip in Nederland zijn.
- De groei van crowdfunding heeft de afgelopen jaren doorgezet, zowel in gefinancierd kapitaal als in het aantal platformen. Er is wel sprake van een concentratie van kapitaal bij een beperkt aantal platformen. Hoewel de mogelijke barrière van het provisieverbod voor CGE-platformen is weggenomen, wordt voor crowdfunding veelal nog gekozen voor CGOL. Dit roept de vraag op of het speelveld tussen CGOL- en CGE platformen wel voldoende gelijk is. Om deze reden is het beleid nog niet geheel doeltreffend geweest. Medio 2017 is er een consultatie gestart voor een wettelijk kader voor crowdfunding en het versterken van het

regelgevend kader voor CGOL. Of dit een verhoogde doeltreffendheid met zich brengt, zal uit toekomstige evaluaties moeten blijken.

(iii) *Verantwoordelijke sector*

Een verantwoordelijke sector is de derde beleidspijler van de eerste operationele doelstelling. Het oordeel over dit onderdeel is over het algemeen positief. Het beleid is op verschillende terreinen doeltreffend gebleken, hoewel er op onderdelen ook ruimte is voor versterking en scherpstelling. Continuering van het beleid in combinatie met het (blijven) doorvoeren van mogelijke verbeteringen (zoals bij bestuurderstoetsingen of de bankierseed) zal leiden tot een verhoogde effectiviteit van de instrumenten. De conclusies per instrument zijn als volgt:

- Met het versterken en uitbreiden van de wettelijke geschiktheids- en betrouwbaarheidseis waaraan beleidsbepalers moeten voldoen en de versterking van de samenwerking tussen de AFM en DNB is het toetsingsinstrument versterkt. Het is aannemelijk dat als gevolg van het bestaan van de wettelijke normen en het toezicht daarop de kwaliteit van beleidsbepalers, commissarissen en andere personen die onder de reikwijdte van de wet vallen, beter is verzekerd en dat de toetsingen de kwaliteit van de collectieven (gehele bestuur, gehele RvC) ten goede zijn gekomen. De conclusie is dat het toetsingsinstrument effectief is. Tegelijkertijd zijn en worden door de toezichthouders belangrijke stappen gezet om het proces verder te versterken. Dat kan ervoor zorgen dat het toetsingsproces verder wint aan doeltreffendheid en doelmatigheid.
- Het introduceren van de bankierseed of belofte is door bijna alle banken en verzekeraars ingevoerd. Uit onderzoek van de AFM en DNB bij banken en verzekeraars komt naar voren dat er een cultuurverandering heeft plaatsgevonden waaraan de eed of belofte heeft bijgedragen en dat instellingen uitdrukkelijk aandacht besteden aan bewustwording. Op basis van de tuchtspraken die zijn gedaan, is duidelijk dat het tuchtrecht een zuiverende werking heeft gehad op handelen in strijd met de geldende normen in de bankensector. Deze veranderingen hebben een positief effect gehad op de bewustwording binnen de sector zelf, maar hebben nog geen invloed gehad op consumenten: het vertrouwen in de bankensector is onverminderd laag (het vertrouwen in de eigen bank is wel licht gestegen).
- De Wet beloningsbeleid financiële ondernemingen (Wbfo) heeft in 2015 al geleid tot een aanpassing van de hoogte van beloningen bij grote banken. Banken en verzekeraars passen daarnaast de *malus* en *clawback* procedures toe. Het lijkt er daarmee op dat de wet in ieder geval tot het gewenste 1^e orde effect heeft geleid. Een evaluatie van de Wbfo is thans gaande om uitgebreider uitspraken te doen over de doeltreffendheid, neveneffecten en de uitvoerbaarheid van de wet in de praktijk.
- In het onderdeel over kwaliteit van accountantscontrole is genoemd dat de doelstelling van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) is het gerechtvaardigd herstel van vertrouwen in de accountant en de accountantsverklaring. Uit de evaluatie van de Wta komt naar voren dat de wet en het toezicht door de AFM over het algemeen als positief worden ervaren, maar dat het vertrouwen in de beroepsgroep licht is afgenomen. Dit laatste is grotendeels te wijten aan omgevingsfactoren die buiten de invoering van de Wta liggen, zoals berichtgeving in de media. Negatieve aspecten van de Wta zijn volgens accountants de toegenomen regels en checklistcultuur. Om de kwaliteit van wettelijke controles te verbeteren zijn verbetermaatregelen getroffen. De effecten van beleid zijn lastig te isoleren van de effecten die voortvloeien uit maatregelen van de sector zelf. Wel is geconcludeerd dat het verandertraject bij oob-accountantsorganisaties te langzaam verloopt (met als kanttekening dat er grote verschillen zijn tussen de resultaten van de organisaties) en de kwaliteit van wettelijke controles bij de Big 4-accountantsorganisaties niet op orde is. Hoewel de invoering van de Wta als positief wordt ervaren, heeft deze (nog) niet tot alle gewenste uitkomsten geleid. De nadruk zal in de toekomst moeten liggen op controle op de sector en initiatief uit de sector zelf, om tot een verbeterde doeltreffendheid te komen.
- De herziening in 2016 van de Europese regels omtrent marktmisbruik heeft de reikwijdte van de regels ter voorkoming van marktmisbruik op diverse terreinen uitgebreid en heeft bovendien het sanctie-instrumentarium van toezichthouders geharmoniseerd. Het beleid is in die zin effectief dat de AFM op een breder terrein handhavend kan optreden tegen marktmisbruik. De (herziene) verordening marktmisbruik is evenwel pas per 3 juli 2016 van toepassing. Concrete effecten zijn daarom nog niet te noemen. Wel zijn de introductie van

het verbod geen gevallen van benchmarkmanipulatie in Nederland aan het licht gekomen. Voor wat betreft de harmonisatie van het bestuursrechtelijk sanctie-instrumentarium is de doelstelling niet gehaald. Uiterlijk 3 juli 2019 zal de Europese Commissie de toepassing van de verordening geëvalueerd hebben. Deze evaluatie zal meer inzicht geven in de effecten. Daarbij zal ook het sanctie-instrumentarium aandacht krijgen.

(iv) *Klantbelang centraal*

Een transparante sector die de klant centraal stelt, de vierde beleidspijler, draagt eveneens bij aan het bereiken van de eerste operationele doelstelling. Over het geheel genomen heeft het beleid op dit punt tot de beoogde resultaten geleid, hoewel op sommige vlakken ruimte is voor verbetering en voor enkele instrumenten het onderliggend onderzoeksmateriaal (nog) ontbreekt. De conclusies per instrument zijn als volgt:

- Voor wat betreft de algemene zorgplicht voor financiële dienstverleners volgt uit de evaluatie dat de regeling goed functioneert. De regeling heeft geleid tot meer bewustwording over en meer bewustzijn van het borgen van het klantbelang en cultuurverandering. De algemene zorgplicht biedt de AFM een aanvullende grondslag om op te treden. Omdat de toezichthouder over meer deskundigheid dan de consument beschikt en daardoor effectiever ongewenst marktgedrag kan signaleren, is publiekrechtelijke verankering van de zorgplicht een wezenlijke aanvulling op het systeem van civielrechtelijke consumentenbescherming. In verband met het ontbreken in de praktijk van formele handhaving en bestuursrechtelijke rechtspraak wordt uiterlijk 1 januari 2022 een nieuwe evaluatie over de algemene zorgplicht uitgebracht.
- De vakbekwaamheidseisen voor financieel adviseurs zijn aangescherpt. Het invoeren van de diplomaplicht heeft ertoe geleid dat gelijke vakbekwaamheidseisen gelden voor alle financiële dienstverleners en met de introductie van periodieke PE-examens is de waarde en het niveau van de examens geüniformeerd. Ook hoeft het College Deskundigheid Financiële Dienstverlening (CDFD) hierdoor geen toezicht meer te houden op de kwaliteit van de examens en de programma's, wat heeft bijgedragen aan de efficiëntie van het beleid. Het toezicht van de AFM is hiermee eveneens vergemakkelijkt. In de nabije toekomst onderzoekt het CDFD hoe de doeltreffendheid (nog) verder kan worden verhoogd.
- Het provisieverbod is op 1 januari 2013 in werking getreden. De evaluatie hiervan is thans gaande. Daarbij wordt gekeken naar de mate waarin de cultuurverandering is gerealiseerd en in hoeverre er sprake is van (ongewenste) neveneffecten. Deze resultaten worden eind 2017 verwacht. Er zijn signalen dat het toezicht op productontwikkeling door de AFM heeft geleid tot aanpassingen in de bedrijfsvoering van financiële ondernemingen en in het bijzonder tot het niet of niet langer aanbieden van bepaalde financiële producten. De AFM heeft nog geen formele handhavingsmaatregelen ingezet, wat overigens niet betekent dat het beleid niet doeltreffend is. De enkele mogelijkheid tot handhaven zou immers een preventieve werking op financiële ondernemingen kunnen hebben. Omdat het toezicht op productontwikkeling een belangrijk instrument is, wordt in dit rapport in overweging gegeven om een evaluatie naar de effecten van het toezicht op productontwikkeling in de praktijk te starten.
- Steeds vaker spelen inzichten uit de gedragswetenschappen over de effectiviteit van informatie een rol bij de ontwikkeling van standaardinformatiedocumenten. Ook wordt bij tijdens een evaluatiemoment bepaald of het document het beoogde doel heeft bereikt. Dit zal bijvoorbeeld gebeuren in de evaluaties van het essentiële-informatiedocument in de PRIIP's richtlijn, van het standaarddocument in de vrijstellingsregeling voor de prospectusplicht en van het dienstverleningsdocument dat is geïntroduceerd in het kader van het provisieverbod. Op basis van de uitkomsten van deze onderzoeken zal een oordeel kunnen worden gegeven over de doeltreffendheid van het beleid.
- De aanpassing van hypotheekregels heeft op verschillende vlakken effect gehad. Het verlagen van de maximale *loan-to-value* (LTV) ratio en *loan-to-income* (LTI) heeft geleid tot een beperking van de restschuld, waardoor de beoogde doelen van de maatregel behaald lijken. Toch houdt een fors aantal huishoudens betaalachterstanden die voortvloeien uit omstandigheden waar de Regeling hypothecair krediet geen bescherming tegen biedt en is de toegankelijkheid voor starters verminderd. Hierdoor is er ruimte voor verbetering en zou gekeken moeten worden naar andere instrumenten om de restschuld te verminderen. Een

andere aanpassing is het bewerkstelligen van meer transparantie rondom de gehanteerde rente bij hypotheek. Aanbieders hebben hun websites inzichtelijker gemaakt op dit gebied, wat ertoe leidt dat de consument hypotheek beter kan vergelijken. Het laatste instrument, de richtlijn hypothecair krediet (MCD), is op 14 juli 2016 in werking getreden. Het is aannemelijk dat de consument in een aantal opzichten beter is beschermd. Of dit inderdaad zo is, moet uit de evaluatie blijken die de Commissie over een aantal jaar gaat uitvoeren.

- De evaluatie inzake Kifid is positief over de onafhankelijkheid van Kifid. Ook komt in het rapport naar voren dat de adequate geschillenbeslechting bijdraagt aan het vertrouwen in de sector. Het indienen van klachten is laagdrempelig, de doorlooptijden zijn verbeterd en de kostenontwikkeling is gematigd. Er zijn nog (verdere) verbeteringen mogelijk als het gaat om digitalisering, communicatie, doorlooptijden en het vergroten van de naamsbekendheid.

(v) *Omgeving van het toezicht*

De laatste beleidspijler onder de eerste operationele doelstelling is het versterken van de institutionele structuur van het financieel toezicht en het herzien van de bekostigingsstructuur van het toezicht. De conclusies per instrument zijn als volgt:

- Als het gaat om de inrichting van het toezicht op afstand, is het in de praktijk zoeken naar een juiste balans tussen de onafhankelijke uitvoering van het toezicht door DNB en de AFM enerzijds en de inzet door de minister van diens bevoegdheden in het kader van toezicht op toezicht anderzijds, gegeven het spanningsveld tussen de onafhankelijkheid van het toezicht door DNB en de AFM en de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de toezichthouders. Het IMF en de Algemene Rekenkamer zijn niet eensgezind over de vraag of die balans juist wordt gevonden. De visie 'Toezicht op afstand' en het Toezichtarrangement voor de toezichthouders op de financiële markten zullen meer duidelijkheid gaan bieden over (de inzet van) de bedoelde bevoegdheden. Dat komt de kenbaarheid van en verantwoording over de inzet van deze bevoegdheden ten goede en kan op die manier tegemoet komen aan de kritiek van zowel het IMF als de Rekenkamer.
- De nieuwe bekostigingssystematiek heeft door het kostenkader geleid tot een zekere beheersing en voorspelbaarheid van de toezichtkosten, maar het beoogde doel van minder fluctuaties in de heffingen van de onder toezicht staande instellingen is niet naar verwachting gerealiseerd. Per 1 januari 2015 is de overheidsbijdrage aan het financieel toezicht afgeschaft, waardoor alle toezichtkosten voor rekening komen van de sector. Deze afschaffing heeft als nevenresultaat dat de AFM en DNB gestimuleerd worden om kritischer te zijn op de toezichtkosten en zich explicieter te verantwoorden over de wijze waarop de kosten zich tot de geleverde inspanningen en de daaruit volgende resultaten verhouden. Dit kan bijdragen aan het doeltreffend en doelmatig functioneren van de toezichthouders. De kostenontwikkeling heeft geleid tot kritische geluiden vanuit de sector geleid: er is meer dan eens aangedrongen op herinvoering van de overheidsbijdrage.
- Er is een pakket aan wettelijke maatregelen tot stand gebracht ter versterking van de interne governance van DNB en de AFM. Het resultaat hiervan is dat de wettelijke taak van de raad van commissarissen van DNB en de raad van toezicht van de AFM is uitgebreid. Ook zijn verplichte profielschetsen voor (her)benoemingen in de top van de toezichthouders ingevoerd, net zoals functieprofielen en de betrouwbaarheids- en geschiktheidstoetsingen voor de raad van commissarissen en directieleden van DNB en de raad van toezicht en bestuursleden van de AFM. Deze maatregelen hebben bijgedragen aan het doeltreffend en doelmatig functioneren van DNB en de AFM als zelfstandige bestuursorganen.
- Met betrekking tot het vergroten van transparantie in de uitvoering van het toezicht zijn er duidelijke stappen gezet door de toezichthouders. Zo wordt beter kenbaar gemaakt hoe toezicht wordt gehouden middels de ZBO-verantwoording, worden de resultaten besproken met vertegenwoordigers van brancheorganisaties en is er meer informeel contact met de sector. Dit vergroot de legitimiteit en kan een positieve invloed hebben op het vertrouwen. Tegelijkertijd is de vraag of transparantie ook bijdraagt aan achterliggende doelstellingen, niet onderzocht en moeilijk vast te stellen.
- De aansprakelijkheid van de toezichthouders is in 2012 wettelijk beperkt. Het is nog niet mogelijk om onderbouwde uitspraken over de effecten van de aansprakelijkheidsbeperking in de praktijk te doen.

- Met de oprichting van het SSM in november 2014 is een versterking van het Europees toezicht beoogd. Uit diverse rapporten komt naar voren dat het Europees toezicht op banken is verbeterd door de introductie van het SSM, in samenhang met de versterkte kapitaal- en liquiditeitseisen. Meerdere banken zijn gedwongen om meer kapitaal aan te houden, wat de sector weerbaarder heeft gemaakt. Verder hebben het opstellen van het *single rulebook* en het toezichthandboek door de ECB bijgedragen aan de uniformiteit van de toezichtpraktijk. Tegelijkertijd is nog ruimte voor verbetering, bijvoorbeeld als het gaat om de besluitvorming binnen het SSM, de scheiding met de monetaire taken van de ECB en de mogelijkheden tot controle van de doeltreffendheid door de Europese Rekenkamer.
- Uit evaluaties volgt dat de ESA's een positieve invloed hebben gehad op de financiële markten en de samenwerking tussen nationale toezichthouders. Enige verbetering bestaat nog op het gebied van het creëren van een eenvormige toezichthoudercultuur en gelijke toezichtpraktijk binnen de EU. Vooralsnog lijkt het erop dat ESA's grotendeels de beoogde resultaten hebben opgeleverd.

Operationele doelstelling 2

De tweede operationele doelstelling van artikel 2 luidt: "Het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en het financieren van terrorisme". Deze doelstelling is uitgewerkt in hoofdstuk 8. Op dit beleidsterrein zijn de afgelopen jaren substantiële aanpassingen doorgevoerd. Zo is in 2013 de Wwft gewijzigd naar aanleiding van de FATF-evaluatie in 2011 en worden de gewijzigde FATF aanbevelingen uit 2012, die zijn verwerkt zijn in de vierde EU anti-witwasrichtlijn, op dit moment geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Daarnaast is de regelgeving voor trustkantoren middels de Regeling integere bedrijfsvoering Wtt 2014 aangescherpt. Een voor 2018 beoogde aanscherping van de Wet toezicht trustkantoren is ten tijde van deze doorlichting ingediend bij de Tweede Kamer.

Uit onderzoek komt een grotendeels positief beeld naar voren als het gaat om de effectiviteit van het beleid. Zo is Nederland in een internationaal onderzoek uit 2013 als tweede lidstaat gerangschikt met betrekking tot juridische en economische effectiviteit. Verder heeft de FATF in 2014 vastgesteld dat Nederland voldoet aan de belangrijkste aanbevelingen die zijn gedaan in de evaluatie in 2011. Wel volgt uit de eerste beleidsmonitor uit 2015 als belangrijkste verbeterpunt dat op nationaal niveau een gedetailleerde risicoanalyse uitgevoerd zou moeten worden en, mede op die analyse gebaseerd, landelijke prioriteiten en doelstellingen worden gesteld. Hoewel de keuze voor decentrale regie bewust was en effectief is gebleken, is naar aanleiding van de beleidsmonitor geconcludeerd dat behoefte bestaat aan een meer overkoepelend inzicht in risico's en prestaties. Ten behoeve van de centrale regie op beleid en centraal sturen op prestaties is een beleidscyclus ontwikkeld, waarvan de beleidsmonitor onderdeel uitmaakt. Tot slot heeft de Algemene Rekenkamer in een rapport uit 2014 als kritische kanttekening geplaatst dat inzicht in risico's en verzameling van gegevens verbeterpunten waren. Deze kritiek is opgepakt met de introductie van de genoemde beleidsmonitor en het overzicht van meldingen in de jaarverslagen van FIU-Nederland.

Het beleid op het gebied van het tegengaan van witwassen en financieren van terrorisme is in de periode tot en met 2013 op diverse onderdelen aangescherpt. Deze aanscherpingen zijn tot stand gekomen als gevolg van wijzigingen van internationale en Europese regelgeving en ook van de hiervoor genoemde onderzoeken. Verdere aanscherpingen, onder meer in de vorm van de vierde EU anti-witwasrichtlijn en de wijziging daarvan, zijn nog in voorbereiding. Nu verdere aanscherping nog wenselijk is bevonden, kan over de genoemde periode niet zonder meer worden geconcludeerd dat het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is geweest. Conclusies met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de periode 2013-2016 zullen uit de twee nog vast te stellen beleidsmonitoren voortvloeien. Daarop wordt in de doorlichting niet vooruitgelopen.

Operationele doelstelling 3

De derde operationele doelstelling van artikel 2 streeft het bevorderen van verantwoord financieel gedrag door de burger na. Dit wordt verwezenlijkt middels het platform Wijzer in geldzaken.

Wijzer in geldzaken besteedt veel aandacht aan het evalueren van interventies. Niet alleen om te bepalen of interventies effectief zijn, maar vooral om te weten te komen wat interventies effectief en

minder effectief maakt. Deze kennis kan vervolgens worden gebruikt bij de ontwikkeling van nieuwe interventies.

Het meten van het effect van interventies op gedrag is uitermate lastig. Het meten van gedrag is ingewikkeld, het is vaak onmogelijk om het effect van een interventie te isoleren en het doen van effectonderzoek is relatief duur. Wijzer in geldzaken heeft een aantal stappen gezet om effectiviteit van interventies beter in kaart te brengen: door aan interventies gedragsdoelen te koppelen, door voor geselecteerde interventies (wetenschappelijk) onderzoek naar de effectiviteit te doen en door bij het opzetten van interventies gebruik te maken van de laatste wetenschappelijke inzichten. Het is zaak om hier de komende jaren verder op in te zetten. Ook kan efficiencywinst behaald worden door integraal te kijken naar de keuzearchitectuur waarbinnen consumenten beslissingen nemen. Financiële educatie is niet altijd de beste en meest doelmatige manier om verantwoord financieel gedrag van burgers te bevorderen. Vaak is hiervoor een samenspel van wet- en regelgeving, toezicht en voorlichting/educatie nodig.

Operationele doelstelling 4

De laatste operationele doelstelling is het zorgen voor een ongestoorde voorziening van voldoende munten in circulatie om zo een goede werking van het betalingsverkeer te bevorderen. De ongestoorde muntvoorziening is de afgelopen jaren over het algemeen voorspoedig verlopen, op één incident in 2015 na. Hoewel de Koninklijke Nederlandse Munt (KNM), die in opdracht van de Staat munten slaat, in die situatie snel heeft gehandeld, was wel wat aan te merken op het proces ervoor. Om deze reden is het ministerie van Financiën in samenspraak met DNB strenger gaan toezien op de voortgang van processen bij KNM. In 2014 verkeerde KNM in financiële problemen, waarna besloten is om de staatsaandelen te verkopen aan een private partij. Die verkoop vond in 2016 plaats. Na de verkoop heeft DNB een aantal publieke taken van KNM overgenomen.

De afgelopen jaren is de doelstelling om te zorgen voor een ongestoorde muntvoorziening succesvol nagestreefd. Er is door zowel het ministerie als DNB tijdig gehandeld toen in 2015 door risicovol optreden van de KNM de doelstelling in gevaar dreigde te komen. De manier waarop DNB publieke taken van KNM heeft overgenomen, biedt vertrouwen voor de toekomst.

12.3 VERBETERPARAGRAAF

Uit deze beleidsdoorlichting komt naar voren dat er op het beleidsterrein van de financiële markten veel is verbeterd in de afgelopen jaren, al zijn de effecten van het gevoerde beleid, door de redenen die in paragraaf 12.1 zijn genoemd, (nog) niet in alle gevallen duidelijk. Het is dan (nog) niet mogelijk om de doeltreffendheid van het beleid hard aan te tonen. Thans lopende onderzoeken, die daarmee niet meer in deze doorlichting konden worden meegenomen, en onderzoeken die in de (nabije) toekomst gepland staan, kunnen daarin verandering brengen. Bijlage 4 bevat, op basis van inventarisatie van de hoofdstukken 3 tot en met 11, een overzicht van de instrumenten die nog worden geëvalueerd of anderszins onderzocht. De resultaten van deze onderzoeken kunnen, zoals altijd, aanleiding geven tot beleidswijziging om de effectiviteit van het beleid (verder) te verhogen. Hierbij wordt wel aangetekend dat, vanwege de Europese dimensie van het beleidsterrein, een besluit tot eventuele beleidswijziging in veel gevallen niet (alleen) in nationaal verband kan worden genomen.

Maar ook nu, zonder dat de resultaten van de bedoelde onderzoeken bekend zijn, is er ruimte voor verbetering. Uit deze beleidsdoorlichting en het werk dat hieraan ten grondslag ligt, komt duidelijk een aantal mogelijke verbeteringen naar voren die bij het maken van beleidskeuzes van pas kunnen komen en/of die eraan kunnen bijdragen om in een volgende doorlichting meer inzicht te geven in de effectiviteit van het beleid. De verbeteringsuggesties die de opstellers van dit rapport in overweging willen geven, kunnen worden onverdeeld in drie categorieën: (i) de totstandkoming van beleid, (ii) onderliggend onderzoeksmateriaal en (iii) het begrotingsartikel.

Totstandkoming van beleid

Zoals bekend moet elk voorstel voor beleid of regelgeving dat wordt voorgelegd aan het parlement, een adequaat antwoord bevatten op de zeven hoofdvragen van het Integraal Afwegingskader (IAK).

Het IAK is een werkwijze en informatiebron en is toe te passen op elk moment in het beleidsproces. Vooral in een vroeg stadium van het beleidsproces heeft de toepassing van het IAK meerwaarde. De hoofdvragen van het IAK zijn geclusterd in een drietal fasen: probleemanalyse, instrumentkeuze en gevolgenbeoordeling. De eerste twee fasen zijn met name relevant om als overheid tot doeltreffende interventies te kunnen komen. Het formuleren van antwoord op vragen als "wat is het probleem?", "wat is het doel?" en "wat is het beste instrument?" kunnen daarin belangrijke sturing geven. Het IAK bevat praktische handvatten en checklists voor deze beantwoording. Tegen deze achtergrond worden de volgende met elkaar samenhangende verbeteruggesties gedaan:

- Versterk structureel de ex ante onderbouwing van het beleid door, waar mogelijk, in de context van het IAK, bij de introductie van nieuwe beleidsinstrumenten, (kwantitatief of kwalitatief) meetbare doelen te definiëren op basis waarvan in toekomstige evaluaties met meer precisie uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid.
- Stel aan de voorkant vast hoe en wanneer nieuwe beleidsinstrumenten geëvalueerd worden en welke uitgangspunten en/of nulmetingen hiervoor in beeld gebracht of verzameld moeten worden.

Onderliggend onderzoeksmateriaal

Naast de onderzoeken die nog verwacht worden (zie hiervoor en bijlage 4) en in aanvulling op de laatstgenoemde verbeteruggestie om aan de voorkant bewust met evalueren bezig te zijn, zien de opstellers van dit rapport aanleiding om bij één specifiek instrument de minister in overweging te geven om evaluatieonderzoek te starten: het toezicht op productontwikkeling (par. 6.3).

De volgende verbeteruggestie wordt gedaan:

- Voer, in samenwerking met de AFM, een evaluatie uit naar de effecten in de praktijk van het toezicht op het productontwikkelingsproces.

Begrotingsartikel

De algemene doelstelling van artikel 2 is ten behoeve van deze doorlichting in vier operationele doelstellingen onderverdeeld. Het begrotingsartikel heeft een autorisatiefunctie; het zou daarnaast meer sturing kunnen geven aan te voeren beleid (sturingsfunctie). Tegen deze achtergrond worden de volgende verbeteruggesties gedaan:

- Verduidelijk de rol en verantwoordelijkheid van de minister van Financiën door inzichtelijker te maken wat de doelstellingen van wet- en regelgeving op het terrein van (het toezicht op) de financiële markten zijn en hoe deze doelstellingen zich tot elkaar verhouden.
- Wijzig, overeenkomstig de in 2012 aangescherpte missie van Wijzer in geldzaken, de passage "De Minister bevordert de educatie van de burger op financieel gebied" in: "De Minister bevordert verantwoord financieel *gedrag* door de burger".

Bijlage 1: samenstelling klankbordgroep

- Gita Salden, directeur Financiële Markten, Ministerie van Financiën (voorzitter)
- Kleis Broekhuizen, hoogleraar recht en regulering financiële markten, Erasmus Universiteit Rotterdam (onafhankelijk deskundige)
- Johan de Groot, hoofd Strategie, Beleid en Internationale Zaken, Autoriteit Financiële Markten
- Jan Hoogteijling, plaatsvervangend directeur Financieel-Economische Zaken, Ministerie van Financiën
- Caroline Kollau, directeur Financieel-Economische Zaken, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Bram Schout, inspecteur Bureau Strategische Analyse, Inspectie der Rijksfinanciën, Ministerie van Financiën
- Olaf Sleijpen, directeur Toezicht Beleid, De Nederlandsche Bank
- Mahamed Xasan/Hein Hendrikx, adjunct-inspecteur Sectie Veiligheid en Justitie, Financiën en Algemene Zaken, Inspectie der Rijksfinanciën, Ministerie van Financiën
- Elvier Geurink, senior beleidsmedewerker, afdeling Institutioneel Beleid en Integriteit, directie Financiële Markten, Ministerie van Financiën (secretaris)

Bijlage 2: overzicht begrotingsposten

Onderstaand overzicht betreft de begrote uitgaven en ontvangsten artikel 2 voor 2017:

Uitgaven 2017	21.334	
(bedragen x € 1.000)		
<i>Subsidies</i>	436	
Vakbekwaamheid		436
<i>Bekostiging</i>	12.772	
Rechtspraak Financiële Markten		1.259
Muntcirculatie		11.263
Toezicht en handhaving MIF		250
<i>Opdrachten</i>	5.182	
Wijzer in geldzaken		272
Vakbekwaamheid		4.910
<i>Bijdrage aan ZBO's en RWT's</i>	2.544	
Bijdrage BES-toezicht en FEC		2.544
<i>Bijdrage aan (inter)nationale organisaties</i>	400	
Caribbean Financial Action Taskforce		20
IASB		380
Ontvangsten 2017	13.927	
<i>Bekostiging</i>	5.184	
Ontvangsten muntwezen		5.184
<i>Overig</i>	8.743	
Boeteontvangsten AFM		1.957
Boeteontvangsten Accountantskamer		100
Verzekering WAKO, garantie EPZ		322
Terrorismepool		902
CDFD		5.462

Onderstaand overzicht betreft de uitgaven op artikel 2 in de jaren 2011 t/m 2016:

Financiële markten
(bedragen x € 1.000)

2011 **2012** **2013** **2014** **2015** **2016**

Mutaties 2016 ten opzichte van 2011

							Bedrag	Percentage	Toelichting
<i>Uitgaven</i>	128.238	71.169	60.866	58.451	17.286	18.834	-109.404,00	-85,31%	De lagere uitgaven zijn vooral het gevolg van de afschaffing van de overheidsbijdrage voor het financieel toezicht in Nederland en het salderen van de mutaties vanwege ingenomen euromunten met de mutaties van in circulatie gebrachte euromunten.
<i>Subsidies</i>	1.150	1.467	2.870	4.584	6.324	436			
Afwikkeling Geldmuseum en collectiebeheer	0	689	1.500	0	0	0	0		
CDFD	0	778	1.370	4.584	6.324	436	436		De kosten in 2012 t/m 2016 betreffen vooral die van de centrale Wft-examinering die in de voorbereidingsperiode niet konden worden doorberekend. In het jaar 2016 resteerde a nog een subsidie aan het CDFD. Zie tevens onder 'Vakbekwaamheid'.
<i>Bekostiging</i>	62.678	9.775	12.203	10.633	6.568	8.879			
Rechtspraak financiële markten	1.245	687	1.092	988	1.119	1.163	-82	-6,59%	
Muntcirculatie	9.393	8.500	10.895	9.645	5.425	7.606	-1.787	-19,02%	
Afname munt in circulatie	52.040	0	0	0	0	0	-52.040	-100%	Met ingang van 2012 wordt de terugbetaalde nominale waarde van ingenomen euromunten gesaldeerd geboekt met de ontvangen nominale waarde van in de markt uitgezette euromunten.
Overig	0	588	216	0	24	110	110		
<i>Garanties</i>	4.481	0	0	0	0	0			
Terugbetaling fee garantie bancaire leningen	4.481	0	0	0	0	0	-4.481	-100%	In 2011 is bij de terugkoop van NIBC € 4,5 mln. van al ontvangen fees teruggestort.

<i>Opdrachten</i>	3.602	2.091	1.212	1.456	1.688	6.686		
Wijzer in geldzaken	3.602	2.091	1.212	1.456	1.688	2.025	-1.577	-43,78% De cijfers zijn incl. de uitgaven die door de sector worden gefinancierd.
Vakbekwaamheid	0	0	0	0	0	4.661	4.661	De kosten betreffen de centrale Wft-examinering die gefinancierd worden vanuit verkregen examengelden (deze zijn aan de ontvangtzijde van de begroting geboekt). Zie tevens onder 'CDFD'.
Bijdrage aan ZBO's en RWT's	56.305	57.432	44.201	41.358	2.306	2.073		
Bijdrage BES-toezicht en FEC	56.305	57.432	44.201	41.358	2.306	2.073	-54.232	-96,32% Het afschaffen van de overheidsbijdrage voor het financieel toezicht in Nederland heeft geleid tot een aanzienlijke kostenbesparing. De keerzijde hiervan zijn navenant hogere kosten voor de sector.
<i>Bijdrage aan (inter)nationale organisaties</i>	22	403	380	420	400	760		
Caribbean Financial Action Taskforce	22	23	0	40	20	0	-22	-100%
IASB	0	380	380	380	380	760	760	In 2016 is tevens de bijdrage over 2017 betaald.

Bijlage 3: overzicht garanties

(bedragen x € 1.000)

Garanties FM	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Garantieregeling bancaire leningen	33.174.820	17.242.342	9.892.984	-	-	-
Terrorismeschades (NHT)	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000
WAKO (Kernongevallen)	14.023.000	14.023.000	14.023.000	14.023.000	9.768.901	9.768.901
Garanties Stichting waarborgfonds motorverkeer (WBF)	149	214	214	156	156	146
Schatkistbankieren: faciliteit WBF	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
Schatkistbankieren: faciliteit NBM	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
Schatkistbankieren: faciliteit AFM	37.000	37.000	37.000	37.000	55.000	55.000
Garantie Single Resolution Fund	-	-	-	-	-	4.163.500
Totaal	47.252.820	31.357.556	24.008.198	14.115.156	9.879.047	14.042.547

(bedragen x € 1.000)

Garantiepremies FM	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Garantieregeling bancaire leningen	365.893	230.241	164.792	99.636	-	-
Terrorismeschades (NHT)	1.750	1600	1500	1275	1075	900
WAKO (Kernongevallen)	474	488	68	1126	608	610
Totaal	368.117	232.329	166.360	102.037	1.683	1.510

Bijlage 4: nog te verwachten onderzoeken

Hieronder is een overzicht opgenomen, op basis van inventarisatie van de hoofdstukken 3 tot en met 11, van de instrumenten die nog worden geëvalueerd of anderszins onderzocht. Het gaat daarbij om de stand van zaken per 1 oktober 2017, de datum waarop het onderzoek is afgesloten. Met ontwikkelingen van nadien is geen rekening meer gehouden.

Onderdeel in beleidsdoorlichting	Wat wordt geëvalueerd of anderszins onderzocht?	Door wie?	Wanneer?
3.1 Weerstandsvermogen sector	SII-basic rapportages	Betrokken verzekeraars zelf; DNB rapporteert hierover	Jaarlijks; deze verzekeraars hebben tot 2022 om te voldoen aan het SII-basic regime
3.2.3 Alternatieve beleggingsinstellingen	Richtlijn inzake beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen (2011/61/EU)	Europese Cie	Evaluatie is 22 juli 2017 van start gegaan
4.2.3 Crowdfunding	Consultatie van mogelijk nieuw regelgevend kader	FIN	Najaar 2017 gestart
5.3 Beheerst beloningsbeleid	Wbfo	FIN + extern	1 ^e deel: 1 dec. 2017 2 ^e deel: Q1 2018
5.4 Accountantscontrole	Meting kwaliteit wettelijke controles bij overige oob-accountantsorganisaties	AFM	Start 2e helft 2017
5.5 Marktmissbruik	Verordening marktmissbruik (2014/596/EU)	Europese Cie	Evaluatie 3 juli 2019 afgerond
6.1 Algemene zorgplicht	Nieuwe evaluatie algemene zorgplicht (i.v.m. ontbreken formele handhaving en bestuursrechtelijke rechtspraak)	FIN	Evaluatie 1 januari 2022 afgerond
6.2 Vakbekwaamheid	Analyse opbouw vakbekwaamheidsbouwwerk	Ecorys (in opdracht van CDFD)	Resultaten najaar 2017 verwacht
6.3 Provisieverbod	Provisieverbod	Extern	Resultaten najaar 2017 verwacht
6.4 Informatieverstrekking	Dienstverleningsdocument in evaluatie van provisieverbod meegenomen	Extern	Resultaten najaar 2017 verwacht
6.4 Informatieverstrekking	PRIIP verordening (2014/1286/EU)	Europese Cie	Evaluatie 31 december 2018 afgerond
6.5 Hypotheekregels	Richtlijn hypothecair krediet (2014/17/EU)	Europese Cie	2019
7.6.1 SSM	SSM evaluatie	Europese Cie	Evaluatie reeds verwacht
8 Voorkomen witwassen en terrorismefinanciering	2 ^e beleidsmonitor witwassen 1 ^e beleidsmonitor terrorismefinan.	WODC WODC	2017 2018
9 Verantwoord financieel gedrag (Wig)	Promotieonderzoek naar de effectiviteit van financiële educatie onder 15-jarigen	UvA	2020
11.2 Garanties	Garantie WAKO (kernongevallen)	FIN	In of rond 2020 (na ratificatie van een tweetal protocollen)
11.2 Garanties	Garantie Single Resolution Fund	In Europees verband (partij nog niet bekend)	Eind 2017