

RAPPORTAGE

**Externe evaluatie toetsingsproces
AFM en DNB**

DOOR DE COMMISSIE-OTTOW

IN OPDRACHT VAN
AUTORITEIT FINANCIËLE MARKTEN EN DE NEDERLANDSCHE BANK

30 november 2016

COLOFON

Titel: Externe evaluatie toetsingsproces AFM en DNB
Commissieleden: Annetje Ottow, Jan Hommen en Janka Stoker,
Projectsecretaris: Marie-Jeanne Schiffelers
Projectassistent: Daniëlle Arnold
Opdrachtgevers: Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank

Utrecht, 30 november 2016

INHOUD

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN	7
SAMENVATTING	9
1. INLEIDING	15
1.1 Aanleiding	15
1.2 De (historische) context	17
1.3 Doel- en vraagstelling	18
1.3.1 Doelstelling	18
1.3.2 Vraagstelling	19
1.4 Onderzoeksmethode	20
1.4.1 Bestudering documentatie AFM en DNB	20
1.4.2 Bijeenkomsten AFM en DNB	20
1.4.3 Toetsingsdossiers en casuïstiek	21
1.4.4 Informatiebijeenkomst DNB	21
1.4.5 Externe bronnen	21
1.4.6 Gesprekken stakeholders	21
1.4.7 Hoor en wederhoor	23
1.4.8 Triangulatie	23
1.5 Leeswijzer	23
2. CONCEPTUEEL KADER	25
2.1 Inleiding	25
2.2 Perspectieven bij de toetsing	25
2.3 Dilemma's bij het toezicht	26
2.3.1 <i>Transparantie vs betrouwbaarheid</i>	26
2.3.2 <i>Effectiviteit vs zorgvuldigheid</i>	26
2.3.3 <i>Vertrouwen vs wantrouwen</i>	27
2.3.4 <i>Regulatory dilemma</i>	27
2.3.5 <i>Diversiteit vs risico-aversie</i>	27
2.3.6 <i>De Europese context</i>	28
2.3.7 <i>De relatie met het interne toezicht</i>	29
2.4 Toetsingskader: LITER beginselen	30
2.4.1 <i>Legaliteit</i>	30
2.4.2 <i>Onafhankelijkheid</i>	30
2.4.3 <i>Transparantie</i>	31
2.4.4 <i>Effectiviteit</i>	31
2.4.5 <i>Verantwoordelijkheid</i>	31

3. PROCESBESCHRIJVING	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Aanvangs- en hertoetsingen	33
3.3 De aanvangstoetsing in 5 fasen	33
3.3.1 <i>Fase 1. Ontvangst aanmelding kandidaat en completeren dossier</i>	34
3.3.2 <i>Fase 2. Vooronderzoek en beoordeling inhoud dossier</i>	34
3.3.3 <i>Fase 3. Eventueel gesprek(ken) met de kandidaat</i>	35
3.3.4 <i>Fase 4. Besluitvorming en bekendmaking primaire besluit aan instelling en kandidaat</i>	36
3.3.5 <i>Fase 5. Mogelijkheid tot bezwaar, beroep bij Rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het CBb</i>	37
3.4 Dubbele poortjes	37
3.5 Toetsingen met betrokkenheid van de Europese Centrale Bank	38
3.6 Collectieve toetsing	38
3.7 Beschrijving hertoetsingsproces	39
3.7.1 <i>Vooronderzoek</i>	39
3.7.2 <i>Feitelijke hertoetsing</i>	40
3.7.3 <i>Besluitvorming over de uitkomst van de hertoetsing</i>	40
3.7.4 <i>Externe communicatie</i>	40
4. DOORGEVOERDE AANPASSINGEN DOOR DE TOEZICHTHOUDERS	41
4.1 Inleiding	41
4.2 Vergroten van transparantie	41
4.3 Meer senioriteit in het toetsingsproces	42
4.4 Versterken van gevoelde rechtszekerheid en rechtsbescherming	42
4.5 Overige maatregelen	43
5. PERCEPTIES TEN AANZIEN VAN HET TOETSINGSPROCES	45
5.1 Inleiding	45
5.2 Overall waardering toetsingen	46
5.3 Positie kandidaat	47
5.4 Toezicht versus toetsing	48
5.5 Verscheidenheid van competenties	51
5.5.1 <i>Focus op financiële kennis</i>	51
5.5.2 <i>Board dynamics</i>	51
5.5.3 <i>Collectieve toetsingen</i>	53
5.6 Verantwoordelijkheid sector	53
5.7 Kleine ondernemingen	54
5.8 Lengte van het proces	55
5.9 Ontvangst en beoordeling van het dossier	56

5.10	Gesprek(ken) met de kandidaat	58
	5.10.1 <i>Vorbereiding op het gesprek</i>	58
	5.10.2 <i>Het gesprek</i>	60
	5.10.3 <i>Senioriteit en professionaliteit</i>	62
	5.10.4 <i>Gemachtigde en bandopname</i>	63
	5.10.5 <i>Samenwerking DNB/AFM bij dubbele poortjes</i>	64
	5.10.6 <i>SSM proces</i>	65
5.11	Besluitvorming	66
	5.11.1 <i>Besluit met voorwaarden</i>	67
	5.11.2 <i>Negatief oordeel</i>	67
5.12	Bezwaar en beroep	68
5.13	Monitoring na afloop van het toetsingsproces	70
5.14	Conclusies	71
6. ERVARINGEN IN VERENIGD KONINKRIJK		73
6.1	Gezamenlijk digitaal loket	73
6.2	Positieve grondhouding	73
6.3	Transparantie	73
6.4	Rol van de senior advisor	74
6.5	Functionele scheiding onderzoek en besluitvorming	74
6.6	Hertoetsing als handhaving	75
6.7	Bezwaar- en beroepsprocedure	75
7. ANALYSE		77
7.1	Overall waardering en lerend vermogen	77
7.2	Zorgvuldigheid van het proces	77
	7.2.1 <i>Transparantie</i>	77
	7.2.2 <i>Bejegening kandidaat</i>	78
	7.2.3 <i>Termijnen</i>	79
	7.2.4 <i>Terugkoppeling via gesprek</i>	80
	7.2.5 <i>Aanwezigheid gemachtigde en opname van het gesprek</i>	81
7.3	Onafhankelijkheid van het proces en functiescheiding	82
	7.3.1 <i>Ontbreken externe expertise</i>	82
	7.3.2 <i>Onvoldoende de-escalatie</i>	83
	7.3.3 <i>Toetsing vs toezicht</i>	83
	7.3.4 <i>Hertoetsing</i>	84
	7.3.5 <i>Bezwaar en beroep</i>	85
7.4	Samenstelling bestuur en RvC	88
7.5	Verantwoordelijkheid van de sector	91

7.6	Capaciteit en prioriteringsbeleid toezichthouder	91
7.7	Samenwerking AFM – DNB	93
	7.7.1 Samenwerking in het proces	93
	7.7.2 Samenwerking in relatie met ECB	93
	7.7.3 Samenwerking in het kader van leren en ontwikkeling	94
7.8	Afsluitende reflecties in termen van LITER	94
	7.8.1 Legaliteit	94
	7.8.2 Onafhankelijkheid	94
	7.8.3 Transparantie	95
	7.8.4 Effectiviteit	96
	7.8.5 Verantwoordelijkheid	97
8.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	99
8.1	Inleiding	99
8.2	Overall conclusie en waardering	99
8.3	Professionaliteit, objectiviteit en transparantie	100
	8.3.1 Conclusies	100
	8.3.2 Aanbevelingen	104
8.4	Invloed senioriteit en externe deskundigheid op positie kandidaat	105
	8.4.1 Conclusies	105
	8.4.2 Aanbevelingen	106
8.5	Personele scheiding tussen besluit en bezwaar en beroep	106
	8.5.1 Conclusies	106
	8.5.2 Aanbevelingen	107
8.6	Samenwerking en rolverdeling tussen AFM en DNB	108
	8.6.1 Conclusies	108
	8.6.2 Aanbevelingen	108
8.7	Invloed EBA en SSM op toetsingsproces AFM en DNB en inzichten uit VK	108
	8.7.1 Conclusies	109
	8.7.2 Aanbevelingen	110
8.8	Effect van de aangebrachte versterking in het toetsingsproces DNB	110
	8.8.1 Conclusies	110
	8.8.2 Aanbevelingen	111
8.9	Effect van de aangebrachte versterking in het toetsingsproces AFM	112
	8.9.1 Conclusies	112
	8.9.2 Aanbevelingen	112
8.10	Aanvullende conclusies en aanbevelingen	113
	8.10.1 Diversiteit	113
	8.10.2 Eigen verantwoordelijkheid	113

BIJLAGEN

I.	METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	117
	1. Documentenanalyse	118
	2. Bijeenkomsten met DNB en AFM	118
	3. Inzage in toetsingsdossiers	119
	4. Gespreksronde	119
	5. Bijwonen informatiebijeenkomst DNB voor de sector	122
	6. Raadplegen literatuur en overige bronnen	122
	7. Hoor en wederhoor	122
	8. Triangulatie	122
	9. Rapportage	122
II.	LIJST GESPROKEN KANDIDATEN EN OVERIGE RESPONDENTEN	123
III.	WETTELIJK KADER	127
	1. Wetten en termijnen	127
	2. Nadere regelgeving en beleidsregels	128
	3. Europese regelgeving	131
IV.	PROCESBESCHRIJVING	133
	Deel A Beschrijving regulier toetsingsproces (aanvangstoetsing)	133
	1. Fase 1: Ontvangst van de aanmelding van een kandidaat en completeren van het dossier	133
	2. Fase 2: Vooronderzoek en beoordeling van de inhoud van het dossier	134
	3. Fase 3: Eventueel gesprek(ken) met de kandidaat	137
	4. Fase 4: Besluitvorming en bekendmaking van het primaire besluit aan instelling en kandidaat	140
	5. Fase 5: Mogelijkheid tot bezwaar, beroep bij de Rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb)	144
	Deel B Beschrijving toetsingsproces met betrokkenheid ECB	146
V.	KWANTITATIEVE GEGEVENS TOETSINGSPROCES	149
	1. Inleiding	149
	2. Kwantitatieve duiding toetsingsproces DNB	149
	2.1 Totaal aantal toetsingen en uitsplitsing aanvangs- en hertoetsingen	149

2.2	Aantal toetsingen met negatieve uitkomst: formele negatieve besluiten versus ingetrokken aanvragen	150
2.3	Bezwaarprocedures	151
2.4	Toetsingen op papier versus toetsingen met gesprek	152
2.5	Doorlooptijden toetsingsdossiers	154
2.6	Capaciteit	156
3.	Kwantitatieve duiding toetsingsproces AFM	156
3.1	Totaal aantal toetsingen en uitsplitsing aanvangs- en hertoetsingen	156
3.2	Aantal toetsingen met negatieve uitkomst: formele negatieve besluiten versus ingetrokken aanvragen	157
3.3	Bezwaarprocedures	160
3.4	Toetsingen op papier versus toetsingen met gesprek	160
3.5	Doorlooptijden toetsingsdossiers	162
3.6	Capaciteit	162
VI.	DE COMMISSIE-OTTOW	165
VII.	BRONNEN ONTVANGEN VAN DNB, AFM EN OVERIGE PARTIJEN	169
A.	Openbare stukken	169
B.	Vertrouwelijke stukken	173
VIII.	EXTERNE BRONNEN EN LITERATUUR	175

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AFM	Autoriteit Financiële Markten
Awb	Algemene wet bestuursrecht
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Dlt	Doorlooptijden
DNB	De Nederlandsche Bank
EBA	European Banking Authority
ECB	Europese Centrale Bank
ECT	Expertisecentrum toetsingen
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
ESMA	European Securities and Markets Authority
FAP	Fit and proper
FCA	Financial Conduct Authority
IMAS	Information Management System
JST	Joint Supervisory Team
JZ/JUZA	Juridische Zaken
LITER	Acroniem voor de vijf toezicht beginselen: Legality, Independence, Transparency, Effectiveness and Responsibility
MoU	Memorandum of understanding
RvB	Raad van Bestuur
RvC	Raad van Commissarissen
RvT	Raad van Toezicht
SI	Significante Instelling
SSM	Single Supervisory Mechanism
T-klasse	Toezietsklasse DNB
Vvgb	Verklaring van geen bezwaar
Wft	Wet op het financieel toezicht

SAMENVATTING

In opdracht van de AFM en DNB heeft de commissie-Ottow in de periode mei tot en met november 2016 een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop het toetsingsproces door de beide toezichthouders wordt uitgevoerd. De toezichthouders voeren zowel geschiktheids- als betrouwbaarheidstoetsingen uit als onderdeel van hun wettelijke taak, om daarmee een bijdrage te leveren aan de versterking van een solide en integere bedrijfsvoering van financiële instellingen. De centrale doelstelling van deze evaluatie is om zicht te krijgen op de opzet en werkwijze ten aanzien van het *proces* van de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsingen zoals uitgevoerd door DNB en de AFM.

Deze procesevaluatie richt zich zowel op het proces van aanvangstoetsingen als van hertoetsingen. Bij de start van de evaluatie heeft de Commissie een aantal specifieke onderzoeksvragen geformuleerd, waarbij zowel de evaluatie van het proces als ook van de door beide toezichthouders reeds in gang gezette verbeteringen centraal stonden.

Samenvattend is de Commissie van oordeel dat beide toezichthouders de opzet en werkwijze van het proces van toetsingen van geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en commissarissen van financiële instellingen zodanig hebben ingericht dat er in zijn algemeenheid een adequate invulling is gegeven aan de wettelijke verplichting daartoe, maar dat op onderdelen van het proces aanpassingen en verbeteringen mogelijk en ook nodig zijn om hieraan nog beter te kunnen voldoen. Hiertoe doet de Commissie in dit rapport concrete aanbevelingen aan de AFM en DNB.

De Commissie heeft zich in haar onderzoek gebaseerd op een veelheid aan gegevens. Allereerst is een uitgebreide reeks aan openbare en niet-openbare schriftelijke bronnen (afkomstig van de AFM, DNB en de ECB) bestudeerd over de invulling van het toetsingsproces. Met beide toezichthouders zijn verschillende gesprekken gevoerd (met toetsers, bestuur en raad van toezicht van de AFM en de directie en de Raad van Commissarissen van DNB) om nader zicht op het toetsingsproces te verkrijgen. Ook zijn door de Commissie 25 toetsingsdossiers bestudeerd, en is een aantal van deze casus door de AFM en DNB nader toegelicht.

Het hoofdbestanddeel van het werk van de Commissie bestaat uit 54 gesprekken (met in totaal 85 respondenten). Het betreft gesprekken met kandidaten (een totaal van 30 bestuurders en commissarissen), belangenorganisaties, Tweede Kamerleden, het ministerie van Financiën, en buitenlandse toezichthouders. Ook is een informatiebijeenkomst van DNB voor de sector bijgewoond, en zijn externe (wetenschappelijke) bronnen bestudeerd. Tot slot heeft de Commissie hoor- en wederhoor toegepast met de beide toezichthouders, door het concept-rapport aan betrokkenen voor te leggen voor een reactie en een correctie op feitelijke onjuistheden.

De resultaten laten zien dat kandidaten unaniem positief zijn over toetsing als instrument van de toezichthouders dat zorgt voor kwaliteitsborging van bestuurders en commissarissen, en het lerend vermogen van de sector verhoogt. Inmiddels betreft de overgrote meerderheid van de toetsingen een papieren proces waarbij een gesprek niet nodig geacht wordt. Deze groep merkt relatief weinig van het toetsingsproces. Ook heeft de sector ervaren dat er verbeteringen zijn ingezet naar aanleiding van eerdere kritiek – deze verbeteringen betreffen o.a. de bejegening, informatievoorziening (o.a. via website), en het inzetten van senior medewerkers.

Tegelijkertijd geldt nog steeds dat, met name wanneer het proces één of meerdere gesprekken omvat, het toetsingsproces niet op alle onderdelen transparant is. De Commissie onderscheidt in dit verband het ‘interne’ en het ‘externe’ proces. Alhoewel het interne proces voor de toezichthouders zelf duidelijk is en alle stappen van het toetsingsproces zijn geëxpliciteerd en vastgelegd in een breed scala aan werkafspraken, procesbeschrijvingen, handboeken, handleidingen, beoordelingskaders, guidelines en bevoegdhedenmatrices, is het externe proces voor de getoetsten en de instellingen lastig toegankelijk en is informatie versnipperd aanwezig. Dit gebrek aan duidelijkheid betreft met name de toetsingscriteria in relatie tot het gesprek (waar wordt nu precies op getoetst?) als ook de onduidelijkheid over de doorlooptijd van het proces (hoe lang duurt het proces en wanneer krijg je het eindoordeel te horen?).

Veel kandidaten hebben van te voren geen duidelijk beeld van waarop zij getoetst zullen worden. Bovendien constateert de Commissie dat er in de sector sterk de indruk bestaat dat de toezichthouders vooral (en steeds meer) toetsen op financiële expertise. Hierdoor lijkt het voor kandidaten met een niet-financiële achtergrond lastiger om goedgekeurd te worden, en dat leidt er in de sector toe dat dergelijke kandidaten niet of in mindere mate worden voorgedragen. Ook vinden de getoetsten het niet erg prettig om een negatief eindoordeel via de telefoon te horen.

De positie van de kandidaat zelf (en dus niet de instelling) is over de gehele linie erg kwetsbaar, omdat vanwege de geldende bestuursrechtelijke systematiek het formele proces verloopt tussen de toezichthouder en de instelling. Het individu heeft op basis van de Awb geen formele rechtspositie, maar het betreft uiteindelijk wel zijn of haar individuele reputatie die op het spel staat. In dit verband constateert de Commissie ook dat de mogelijkheden voor bezwaar en beroep tegen een voorgenomen besluit weinig worden benut – indien een voorgenomen besluit negatief is, is de meest gebruikelijke gang van zaken dat een instelling de aanvraag intrekt voordat een officieel besluit wordt genomen. Dit is grotendeels het gevolg van de angst voor reputatieschade, maar er zijn ook negatieve percepties in de sector met betrekking tot de onafhankelijkheid van de bezwaarprocedure. De in dit verband door de toezichthouders gedane handreiking richting de kandidaat om een gemachtigde mee te nemen naar het gesprek wordt, evenals de mogelijkheid tot het maken van een bandopname van het gesprek, door vrijwel alle kandidaten als onwenselijk ervaren en niet als oplossing gezien voor het versterken van de positie van de kandidaat.

De Commissie is de mening toegedaan dat er vanuit de AFM en DNB veel in het werk is gesteld om ervoor te zorgen dat het toetsingsproces sneller verloopt. Dit is zichtbaar in de doorlooptijden die afnemen. Wel lopen sommige toetsingsprocessen nog steeds uit hun wettelijke termijn. Dit is deels gelegen in de soms nog onvoldoende voorbereiding vanuit de instelling, waardoor het dossier incompleet blijkt te zijn en het toetsingsproces vertraging oploopt. Deels komt vertraging ook voort uit aanvullende vragen die er bij de toezichthouders rijzen ten aanzien van een kandidaat en die tot aanvullende gesprekken kunnen leiden. Kandidaten ervaren de doorlooptijd met enige regelmaat als te lang en spreken een duidelijke wens uit om de doorlooptijd van het proces verder te verkorten.

De Commissie heeft ook gekeken naar de rolverdeling tussen de AFM en DNB, en de relatie tot de ECB. Zij concludeert dat de toezichthouders goed met elkaar kunnen samenwerken, duidelijk weten hoe de rolverdeling ligt, en elkaars verantwoordelijkheden en bevoegdheden erkennen en respecteren. Voor de buitenwereld is de rolverdeling tussen de AFM en DNB echter, met name in het proces van dubbele poortjes bij banken en verzekeraars, minder helder. Bovendien is de AFM voor de getoetsten relatief onzichtbaar in dit proces. Sinds de invoering van het 'Single Supervisory Mechanism' (SSM), uitgevoerd door de ECB, is de samenwerking tussen de AFM en DNB voor de significante instellingen complexer geworden, vooral ook omdat in Nederland uitsluitend DNB door de ECB is aangewezen als nationale bevoegde autoriteit en nationale aangewezen autoriteit.

Tot slot is het de Commissie opgevallen dat er door de kandidaten wordt getwijfeld aan het feitelijke onderscheid tussen toezicht en toetsing bij de toezichthouder, daar waar het hertoetsingen betreft. Dit wordt onder andere veroorzaakt door het feit dat bij de toezichthouders meestal dezelfde personen beslissen over (i) de vaststelling of er sprake is van een redelijke aanleiding tot hertoetsing, (ii) het onderzoek naar het toezichtincident en (iii) het besluit over de geschiktheid in het kader van de hertoetsing. Er is derhalve in deze zaken een grote verwevenheid tussen toezicht, onderzoek en besluit. DNB en de AFM dienen het proces zo in te richten dat sprake is van een duidelijkere functionele scheiding.

Het rapport schetst tot slot een aantal conclusies en aanbevelingen voor de toezichthouders en de sector zelf.

1. Het proces kan aan duidelijkheid en transparantie winnen. Suggesties betreffen o.a. a) het vooraf scherp definiëren en communiceren van de deelfases van het proces, en b) het doorlopend informeren over de fase waarin de kandidaat zich bevindt (inclusief de bijbehorende termijnen). De Commissie stelt daartoe voor om kandidaten en instellingen de mogelijkheid te geven om digitaal de voortgang van hun eigen proces te kunnen volgen.
2. De onafhankelijkheid in het gehele proces kan op verschillende wijzen versterkt worden door het toevoegen van 'externen'. Dat kan op verschillende momenten in het proces plaatsvinden. Zo zou, in navolging van het VK, de functie van *senior advisor* kunnen worden ingesteld. Tevens zou een vertrouwenspersoon kunnen worden ingesteld, die tijdens de toetsingsprocedure beschikbaar is in geval van een procedureel conflict of een klacht over bejegening. Ook zou bij DNB, in navolging

van de situatie bij de AFM, in het kader van een toetsingsbesluit een externe voorzitter kunnen worden toegevoegd aan de hoorcommissie in de bezwaarprocedure van DNB.

3. De positie van de kandidaat dient beter beschermd te worden. Zo beveelt de Commissie aan om het voorgenomen besluit tot een negatief oordeel niet meer telefonisch maar schriftelijk te doen, met de mogelijkheid om in een vervolgesprek verdere toelichting te krijgen. In zo'n gesprek kan het meenemen van een gemachtigde uiteraard wel zinvol zijn.
4. In het specifieke geval van hertoetsingen adviseert de Commissie een duidelijke functionele scheiding aan te brengen tussen de personen die beslissen over de vraag of er een redelijke aanleiding is tot hertoetsing, en de personen die besluiten over de uitkomst van de hertoetsing zelf.
5. De samenwerking tussen de AFM en DNB kan aan efficiëntie winnen door de intake van het toetsingsproces gezamenlijk vorm te geven. De Commissie geeft beide toezichthouders de overweging mee het gehele proces zodanig te uniformeren dat er één gezamenlijk loket en proces is, waarin beide partijen wel hun eigen verantwoordelijkheid en rol hebben, maar waarin het (digitale) proces uniform verloopt. Ook beveelt de Commissie beide toezichthouders aan om met enige regelmaat (en na afloop van een casus) gezamenlijk te evalueren. Tot slot adviseert de Commissie richting de AFM om te zorgen voor een overeenkomst (MoU) met de ECB, zodat de AFM niet alleen een formele positie richting DNB heeft, maar ook richting de ECB.
6. Voor de sector zelf geldt dat zij de kwaliteit van het aangeleverde dossier als haar eigen verantwoordelijkheid moet gaan zien. Dit leidt tot een soepeler en sneller proces bij de toezichthouders.
7. Binnen de sector bestaat sterk de indruk dat de toezichthouders vooral toetsen op financiële expertise en dat er veel minder ruimte is voor andere expertise bijvoorbeeld op het vlak van IT, HRM etc. Het advies aan de toezichthouders is om bij hun toetsingen niet alleen te letten op eisen van financiële kennis, maar juist ook oog te hebben voor diversiteit binnen de besturen en raden van commissarissen.
8. De Commissie denkt dat een belangrijke kwaliteitslag van het proces kan worden bereikt als financiële instellingen van tijd tot tijd een duidelijk document met de toezichthouders zouden delen, waarin niet alleen de richting en strategie, met risico-analyse, van de instelling wordt weergegeven, maar vooral ook de consequenties hiervan voor de invulling van bestuurs- en commissarisposities. Op basis hiervan kan de financiële instelling voor iedere vacature duidelijk maken waarom deze voordracht wordt gedaan. Hiermee wordt het voor toezichthouders makkelijker om de balans te vinden tussen enerzijds financiële kennis en ervaring, en anderzijds de andere benodigde competenties, zodat er ook meer op diversiteit kan worden gestuurd. Bovendien kan de toezichthouder op deze manier beter naar het collectief van het bestuur en de RvC kijken.
9. Bij die instellingen die dit proces 'op orde' hebben, geeft de Commissie de toezichthouders als overweging mee om een toetsingsproces 'light' te gaan hanteren, zodat de primaire verantwoordelijkheid voor goed bestuur meer komt te liggen waar die uiteindelijk hoort.

De Commissie constateert ten slotte dat gedurende het gehele evaluatieproces zowel de AFM als DNB een lerende en reflecterende houding hebben laten zien ten aanzien van de tussentijdse vragen die de Commissie heeft gesteld. Dit heeft geleid tot verbeteringen in het proces tijdens de evaluatie. Beide toezichthouders hebben zichtbaar veel energie gestoken in het verder ontsluiten van informatie over het toetsingsproces richting de Commissie, de sector en de kandidaten.

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

Financiële instellingen en dienstverleners¹ die goed functioneren zijn de smeerolie voor de maatschappij. Zij nemen risico's op zich die deelnemers in het maatschappelijk verkeer niet zelf willen of kunnen dragen; zij trekken besparingen aan en zetten die om in leningen die het mogelijk maken om economische en andere activiteiten te financieren die welvaart en welzijn verhogen; zij beheren pensioenen en particuliere vermogens en investeren deze in productieve middelen; en zij helpen deelnemers aan het economisch verkeer met advies en bemiddeling om juiste keuzes te maken en risico's beter te onderkennen. Financiële instellingen die goed functioneren zijn dan ook van groot belang voor de economie en de maatschappij. Tijdens de financiële crisis van 2008/2009 werd duidelijk dat het financiële systeem niet naar behoren functioneerde en dat er in veel gevallen te grote risico's genomen zijn door financiële instellingen. Daarnaast heeft zich vanwege onzorgvuldig of niet integer gedrag een aantal misstanden voorgedaan, die het vertrouwen in het financiële systeem hebben geschaad. Uit verschillende onderzoeksrapporten ter evaluatie van de financiële crisis van 2008 (o.a. commissie-Scheltema, commissie-De Wit en commissie-Maas) kwam naar voren dat een versterking van het bestuur en toezicht van financiële instellingen noodzakelijk was.

Met de inwerkingtreding van de Wet introductie geschiktheidseis per 1 juli 2012 en de uitwerking daarvan in de Beleidsregel geschiktheid 2012 (op 1 januari 2011 voorgegaan door de grotendeels vergelijkbare Beleidsregel deskundigheid) heeft een versterking van de wettelijke basis van toetsingen plaatsgevonden.² Daarbij zijn ook de leden van interne toezichthoudende organen (Raad van Commissarissen, Raad van Toezicht) onder de reikwijdte van de geschiktheidstoetsingen gebracht en heeft de wetgever bepaald dat de op dat moment zittende commissarissen alsnog worden getoetst, te beginnen met de vier grootste banken en vier grootste verzekeraars in het land (de zogenoemde 4+4 toetsingen).

De AFM en DNB voeren deze toetsingen uit, als onderdeel van hun wettelijke taak.³ Beide toetsingen zijn erop gericht een bijdrage te leveren aan de versterking van een solide en integere bedrijfsvoering van

¹ Waar verderop in dit rapport te term financiële instellingen wordt gebruikt worden ook financiële dienstverleners bedoeld.

² Verder hebben wettelijke versterkingen plaatsgevonden in de Wet op het financieel toezicht (Wft), het Besluit prudentiële regels Wft en via de Wet bestuur en toezicht en de Wet versterking bestuur pensioenfondsen. De betrouwbaarheid voor accountants is sinds 2016 nader toegelicht in een aparte beleidsregel op basis van de Wet toezicht accountantsorganisaties.

³ Sinds de start van het gemeenschappelijk Europees banktoezicht (SSM) is de ECB eindverantwoordelijk voor geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsingen van bestuurders en commissarissen van significante banken. De nationale toezichthouders zijn nog wel nauw betrokken bij de voorbereiding van de besluitvorming. Voor de

financiële instellingen. In de Beleidsregel geschiktheid 2012 geven de AFM en DNB uitwerking aan de aan hen opgelegde wettelijke taak ten aanzien van de geschiktheidstoets. Voor 'betrouwbaarheid' is de uitvoering van de taak wettelijk verankerd in het Besluit prudentiële regels en het Besluit Gedragtoezicht financiële ondernemingen.⁴

Op 13 november 2014 heeft de Minister van Financiën aan de AFM en DNB om een evaluatie gevraagd van de effecten van de geschiktheidstoets.⁵ De AFM en DNB hebben hierop gereageerd met een brief d.d. 25 juni 2015.⁶ In de bij die brief gevoegde nota leggen de AFM en DNB uit hoe zij de toetsingen uitvoeren, hoe de besluitvormingsprocedure bij de toezichthouders eruit ziet, wat daarvan in de jaren 2013 en 2014 het resultaat in cijfers is en wat de belangrijkste redenen zijn voor het niet geschikt bevinden van kandidaten. Verder kondigen de AFM en DNB in die brief aan dat zij voornemens zijn het toetsingsproces in 2016 te laten evalueren door een externe partij. De Minister heeft deze brief op 3 juli 2015 naar de Tweede Kamer verstuurd.⁷

Tijdens het wetgevingsoverleg van de Kamercommissie voor Financiën en de Minister van Financiën d.d. 7 september 2015 zijn de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsing door de AFM en DNB wederom ter sprake gekomen.⁸ Verschillende kritiekpunten aangaande het toetsingsproces passeerden de revue en verschillende Kamerleden benadrukten de noodzaak van een externe evaluatie op zo kort mogelijke termijn. De Minister beloofde daarop zijn best te doen om het opzetten van een extern onderzoek te versnellen.⁹

Sinds de zomer van 2015 hebben de AFM en DNB interne evaluaties uitgevoerd en diverse verbeterprocessen in gang gezet. Begin 2016, nadat de inhaaltoetsingen zijn afgerond, zijn beide toezichthouders gestart met het aantrekken van een externe evaluatiecommissie. Het voornemen voor het aantrekken van de Commissie, evenals de timing ervan in 2016, is aangekondigd in de brief van juni 2015 aan de Minister.

minder significante banken blijven nationale toezichthouders eindverantwoordelijk. Wel betreft het in bepaalde gevallen materiële besluiten die aan de ECB gemeld moeten worden en waarop de ECB haar 'input' kan geven.

⁴ Betrouwbaarheid voor accountants is nader geregeld in Beleidsregel 06-01 betrouwbaarheid personen ex Wet toezicht accountantsorganisaties en het Besluit toezicht accountantsorganisaties. De Beleidsregel betrouwbaarheidstoetsing is daarnaast nog van toepassing voor trust- en geldtransactiekantoren.

⁵ Naar aanleiding van een Algemeen Overleg Accountancy met de vaste Kamercommissie voor Financiën, waarin tevens is gesproken over de mogelijkheid om ook voor de top van de Nederlandse accountantskantoren een geschiktheidstoets in te voeren (Kamerstukken II 2014/15, 33977, 5).

⁶ *Kamerstukken II 2015/16, 124733.*

⁷ *Kamerstukken II 2015/16, 32648, 9.*

⁸ *Kamerstukken II 2015/16, 34208, 11.*

⁹ *Kamerstukken II 2015/16, 34208, 11, p. 18.*

Eind 2015 zijn alle toetsingen van zittende, niet eerder getoetste commissarissen van financiële ondernemingen afgerond (de zogenoemde ‘inhaaltoetsingen’). Daarnaast geldt dat eind 2015/begin 2016 een aantal versterkingen in het toetsingsproces van de AFM en DNB is doorgevoerd en dat DNB verdere stappen zet in het risicogebaseerd toetsen.¹⁰ Het toetsingsproces gaat hiermee een nieuwe fase in. Tegen deze achtergrond hebben DNB en de AFM besloten om deze externe evaluatie nu te laten uitvoeren.

Op 18 mei 2016 kondigden de AFM en DNB de benoeming aan van de commissie-Ottow die deze evaluatie heeft uitgevoerd. De Commissie bestaat uit voorzitter Annetje Ottow, de commissieleden Jan Hommen en Janka Stoker (zie Bijlage VI). De Commissie wordt bijgestaan door een eigen, door de Commissie aangestelde, projectsecretaris: Marie-Jeanne Schiffelers en assistent: Daniëlle Arnold.

De Commissie brengt drie specialismen samen: wetenschappelijke en praktische kennis van het financiële veld en van toetsingspraktijken en toezicht. Verder beschikt de Commissie over methodologische kennis van en praktische ervaring met kwalitatieve beleidsevaluaties.

De Commissie is onafhankelijk in haar functioneren en oordeelsvorming. Dit betekent dat de Commissie de volledige vrijheid had het onderzoek naar eigen inzicht in te richten en tot een eigen oordeelsvorming te komen. De commissieleden hebben bovendien onafhankelijk van elkaar ingestemd met de opdracht. De leden konden zich binnen het kader van de taak van de Commissie rechtstreeks wenden tot alle instanties en personen die aan het uitvoeren van haar taak een bijdrage konden leveren.

1.2 De (historische) context

Het instrument van de toetsingen en de wijze waarop het wordt ingezet – naast de vele andere instrumenten en aanscherpingen van de regels ten aanzien van kapitaal, liquiditeit en bedrijfsvoering – is een duidelijke reactie op de financiële crisis. De toezichthouders toetsten voor 2008 ook al op deskundigheid, maar deze toets was minder uitgebreid. Met meer regulering en toezicht tracht de wetgever een nieuwe crisis te voorkomen. De zogenaamde *regulatory pendulum*¹¹ is meer richting regulering (*rule based*) toezicht geslingerd, met een sterk geloof dat regulering en toezicht het juiste antwoord zijn op de crisis, waar het vertrouwen in de sector om zelf orde op zaken te stellen flink is afgenomen. De toetsingen moeten tegen deze achtergrond worden geplaatst. Het toetsingsinstrument is één van de wettelijke instrumenten die de financiële toezichthouders tot hun beschikking hebben om de financiële stabiliteit van deze ondernemingen te vergroten. Toetsing vormt daarmee een integraal instrument binnen het hele toezichtinstrumentarium.

¹⁰ AFM toetste altijd al risico gebaseerd.

¹¹ Zie ook Ottow 2015 en Sparrow 2000.

Door middel van de toetsing van bestuurders en commissarissen willen de wetgever en de toezichthouders controle op de kwaliteit van beleidsbepalende personen bij financiële instellingen uitoefenen. Het is een delicaat instrument, aangezien de indruk kan ontstaan dat de toezichthouder mede op de stoel van de onderneming gaat zitten: een toetsing *vooraf* vindt plaats over *wie* aan het roer van de onderneming staat. Er is sprake van een indringende toetsing, waarbij niet alleen de financiële kennis van de kandidaten wordt getoetst, maar ook houding en gedrag en of de kandidaat geschikt is voor de specifieke functie, daarbij rekening houdend met de *board dynamics* van dat moment. Dus niet alleen het *individu* is daarbij relevant, maar ook zijn plaats en functie binnen het *collectief* van het bestuur of de raad van commissarissen.

Het instrument heeft niet alleen belangrijke consequenties voor de betrokken financiële instellingen, maar kan ook vergaande consequenties voor de betrokken personen (kandidaten) hebben. Een toetsing kan namelijk verstrekkende gevolgen hebben, omdat een kandidaat niet geschikt bevonden kan worden voor een bepaalde functie of (in het geval van betrouwbaarheid) geen beleidsbepalende functie in de financiële sector meer mag vervullen. Voor de betrokken kandidaat geldt in alle gevallen dat sprake is van een kritisch proces, waarbij de reputatie van de persoon in het geding is. Dit maakt dit toezichtinstrument bijzonder en gevoelig. Het heeft immers niet alleen betrekking op de onder toezicht staande instellingen, maar ook op natuurlijke personen die nog niet betrokken zijn bij de financiële instelling (nieuwe kandidaten) dan wel al bestuurder of commissaris zijn bij de betrokken onderneming (in het geval van een hertoetsing). Met deze bijzonderheid dient bij de inrichting van de procedures rondom de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsing en de beoordeling van de toepassing van dit instrument rekening te worden gehouden.

1.3 Doel- en vraagstelling

1.3.1 Doelstelling

De centrale doelstelling van deze evaluatie is om zicht te krijgen in de opzet en werkwijze in de praktijk ten aanzien van het proces van de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsingen zoals uitgevoerd door de AFM en DNB.¹² Het gaat dus vooral om een *procesevaluatie*. Deze procesevaluatie richt zich zowel op het proces van aanvangstoetsingen als op het proces van hertoetsingen. Waar nodig zijn, voor de volledigheid van de procesevaluatie, ook inhoudelijke elementen betrokken, door op onderdelen te bezien in hoeverre de toetsingen in overeenstemming zijn met de Awb en de wettelijke taken. De Commissie treedt echter niet in een beleidsmatige inhoudelijke beoordeling van de uitkomsten van bestuurderstoetsingen.

¹² Het onderzoek richt zich hierbij op de uitvoering van het toetsingsproces door DNB en de AFM. De uitbreiding van de reikwijdte van de toetsingen met betrekking tot het tweede echelon valt buiten het onderzoek. Dit is door DNB zelf geëvalueerd. De AFM kent geen toetsing van het tweede echelon.

1.3.2 Vraagstelling

Mede op verzoek van de AFM en DNB komen in deze evaluatie de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

Centrale onderzoeksvraag:

“Voorziet de huidige opzet van de toetsingen van bestuurders en commissarissen op geschiktheid en betrouwbaarheid en de daaruit voortvloeiende werkwijze van de AFM en DNB in een adequate uitvoering van de wettelijk opgelegde taken?”

Wat verstaan dient te worden onder de term adequaat is nader uitgewerkt in het conceptueel kader dat ten grondslag ligt aan deze evaluatie (zie Hoofdstuk 2). De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de onderstaande deelvragen:

- Verloopt het toetsingsproces professioneel, objectief en transparant?
- Zijn het toetsingsproces en de oordeelsvorming door de AFM en DNB naar aanleiding van de recente maatregelen uit het actieplan van DNB en de interne evaluatie van de AFM versterkt in termen van professionaliteit, objectiviteit en transparantie? Welke verbeteringen kunnen hier nog verder in worden aangebracht?
- Zorgt de manier waarop meer senioriteit en externe deskundigheid in het proces wordt ingebracht voor een versterking van de positie van de kandidaat-beleidsbepalers?
- Voldoet de binnen de AFM en DNB gehanteerde personele scheiding tussen besluit en, waar aan de orde, bezwaar en beroep aan de daaraan in de Awb gestelde eisen? Is binnen de bestaande bezwaar- en beroepsprocedure de onafhankelijke heroverweging voldoende gewaarborgd?
- Hoe verloopt de samenwerking en rolverdeling tussen de AFM en DNB? Zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijk, intern en extern?
- Op welke wijze beïnvloedt de toenemende convergentie vanuit de Europese bankenautoriteit (EBA) en het gemeenschappelijk Europees banktoezicht (SSM) het toetsingsproces van de AFM en DNB? Welke inzichten biedt de vormgeving van het toetsingsproces bij de toezichthouders in het Verenigd Koninkrijk?¹³

Specifieke vragen ten aanzien van de AFM:

- In hoeverre hebben het sinds 2012 in gang gezette toetsingsproces en de specifieke versterkingen daarvan sinds 2015, bijgedragen aan:

¹³ Hierbij gaat de aandacht onder meer uit naar het concept van het betrekken van externe senioriteit om te bezien in hoeverre deze maatregel bijdraagt aan de ervaren kwaliteit van het toetsingsproces.

- het meer inzicht bieden in het toetsingsproces, de besluitvorming en de mogelijkheden voor bezwaar en beroep, waaronder het meer transparantie bieden en informatie geven over het verloop, criteria en waarborgen voor kwaliteit?

Specifieke vragen ten aanzien van DNB:

- In hoeverre hebben het sinds 2012 in gang gezette toetsingsproces en de specifieke versterkingen daarvan sinds 2015, zoals beschreven in het actieplan, bijgedragen aan:
 - het meer inzichtelijk maken van het toetsingsgesprek en het meer betrekken van het senior management van DNB in/bij het toetsingsgesprek;
 - het meer inzicht bieden in het toetsingsproces, de besluitvorming en de mogelijkheden voor bezwaar en beroep,
 - het meer transparantie bieden en informatie geven over het verloop, criteria en waarborgen voor kwaliteit?

In deze evaluatie wordt het proces van toetsingen en hertoetsingen van zowel de AFM als DNB geëvalueerd. Eerder deed Motivaction in opdracht van DNB onderzoek naar het proces van toetsingen waarbij gekeken is naar de aanvangstoetsingen. Hertoetsingen zijn daarbij destijds buiten beschouwing gelaten.

1.4 Onderzoeksmethode

In deze paragraaf wordt een beknopte beschrijving gegeven van de methodologie die gedurende dit evaluatieonderzoek gehanteerd is. Voor een uitgebreide versie van deze methodologische verantwoording verwijzen wij naar Bijlage I.

De Commissie heeft zich in haar onderzoek gebaseerd op een veelheid aan gegevens. Om het toetsingsproces te kunnen evalueren zijn de volgende bronnen geconsulteerd/stappen gezet:

1.4.1 Bestudering documentatie AFM en DNB

Om te beginnen heeft de Commissie de beschikking gekregen over een uitgebreide reeks openbare en niet openbare geschreven bronnen over de invulling van het toetsingsproces afkomstig van de AFM, DNB, en de ECB. Het gaat hier onder meer om de beleidsregel geschiktheid, informatie op de websites (het 'open boek toezicht'), interne informatie over de inrichting van het toetsingsproces bij DNB en de AFM, informatie over de toetsingen die vallen onder verantwoordelijkheid van de ECB en aanvullende bronnen die de AFM en DNB gedurende de evaluatie ter beschikking van de Commissie hebben gesteld (zie Bijlage VII voor het volledige overzicht van ontvangen bronnen). Deze bronnen zijn onder meer gebruikt voor het inzicht krijgen en beschrijven van het toetsingsproces van de AFM, DNB en waar nodig de ECB.

1.4.2 Bijeenkomsten AFM en DNB

Ten tweede heeft een reeks bijeenkomsten plaatsgevonden met de AFM en DNB. Het betrof gesprekken met toetsers, bestuurders, de RvT van de AFM en de RvC van DNB, om nader zicht op het toetsingsproces

te verwerven (zie Bijlage I voor een overzicht van deze bijeenkomsten). Tijdens de bijeenkomsten met de toetsers en bestuurders is het toetsingsproces van de AFM en DNB toegelicht en heeft de Commissie, daar waar delen van het proces nog onvoldoende transparant waren, gevraagd om aanvullende toelichting van de zijde van de AFM en DNB om het proces te verhelderen. Naar aanleiding van de vragen van de Commissie zijn verschillende notities door de AFM en DNB opgesteld. Een deel van deze documenten wordt omgevormd tot openbare stukken die de beide toezichthouders beschikbaar zullen gaan stellen aan de sector ter verhoging van de transparantie van het toetsingsproces. Tijdens de gesprekken met het bestuur en de RvT van de AFM en de directie en RvC van DNB is een aantal toezichtdilemma's besproken zoals die uit de evaluatie naar voren komen.

1.4.3 Toetsingsdossiers en casuïstiek

Ten derde hebben verschillende bijeenkomsten plaatsgevonden waarin de Commissie inzage heeft gekregen in een 25-tal feitelijke toetsingsdossiers (15 van de AFM en 10 van DNB). Dit om goed voeling te krijgen met de praktijk van het toetsingsproces en de besluitvorming van de AFM en DNB.

Daarnaast zijn verschillende toetsingscasus op verzoek van de Commissie nader belicht door de AFM en DNB om specifieke afwegingen van de zijde van de toezichthouders toe te lichten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een hertoetsingscasus (Delta Lloyd) en een casus waarbij de toetsing onderdeel uitmaakte van het verstrekken van een verklaring van geen bezwaar ten behoeve van een overname die voor een bepaalde periode moest zijn afgerond (het toetsen van nieuwe beleidsbepalers bij Vivat bij de overname door Anbang). Ook naar aanleiding van deze dossier-inzages en casusbeschrijvingen zijn vanuit de Commissie verschillende aanvullende vragen voorgelegd aan zowel de AFM als DNB ter verdere verheldering van het toetsingsproces.

1.4.4 Informatiebijeenkomst DNB

Ten vierde hebben de projectsecretaris en assistent van de Commissie een informatiebijeenkomst van DNB voor de sector bijgewoond om goed zicht te krijgen op de wijze waarop DNB de sector informeert over het toetsingsproces.

1.4.5 Externe bronnen

Ten vijfde heeft de Commissie beschikbare externe bronnen over het toetsingsproces van de AFM en DNB bestudeerd. Zo zijn artikelen over het toetsingsproces die in verschillende media zijn verschenen, bestudeerd. Tot slot is literatuur over toezicht en toetsingen geconsulteerd om de bevindingen aan bredere theoretische noties te kunnen relateren (zie bijlage VIII voor een overzicht van deze externe bronnen en literatuur).

1.4.6 Gesprekken stakeholders

Ten zesde heeft de Commissie 54 gesprekken gevoerd waarvan 14 gesprekken met meerdere respondenten tegelijk. In totaal is met 85 respondenten gesproken om het toetsingsproces vanuit

verschillende perspectieven te bezien (zie bijlage II voor een gedetailleerd overzicht van gesproken kandidaten). Met behulp van deze gesprekken zijn de verschillende percepties ten aanzien van het toetsingsproces in kaart gebracht. Hiertoe is met de volgende stakeholders gesproken:

- *Kandidaten en brancheorganisaties*

Om de percepties van de sector ten aanzien van het toetsingsproces in beeld te krijgen is gesproken met een totaal van 30 getoetste bestuurders en commissarissen van verschillende financiële deelsectoren. De kandidaten hebben zich deels zelf gemeld bij de Commissie, zijn deels aangedragen door de AFM en DNB en deels door de Commissie zelf uitgenodigd. De Commissie heeft daarbij rekening gehouden met de verschillen tussen financiële sectoren, bijvoorbeeld grote banken, verzekeraars en pensioenfondsen enerzijds en kleine adviseurs en bemiddelaars anderzijds door vertegenwoordigers uit al deze deelsectoren te spreken. Wel is verhoudingsgewijs de overgrote meerderheid van de kandidaten afkomstig uit de grotere instellingen zoals banken en verzekeraars. Dit is mede ingegeven door het feit dat veel van de vooraf geuite signalen ook afkomstig waren van deze partijen. Bovendien geldt voor veel getoetsten in de populatie 'kleine instellingen' (merendeels getoetst door de AFM) dat zij uitsluitend een relatief simpel, schriftelijk toetsingsproces zonder gesprek hebben ondergaan, en daarmee dus over dat deel van het proces weinig informatie kunnen verstrekken. Het was derhalve niet erg zinvol om heel veel respondenten uit deze groep te selecteren.

De kandidaten die de Commissie heeft gesproken hebben in de meeste gevallen één of meerdere toetsingsgesprekken gehad. De Commissie heeft hierdoor een goed beeld gekregen van de toetsingen waarbij het voeren van een gesprek nodig werd geacht maar heeft minder zicht gekregen op de beleving van de papieren toetsingen.

Daarnaast heeft de Commissie gesproken met vertegenwoordigers van verschillende brancheorganisaties uit de financiële sector (11 respondenten afkomstig van 7 verschillende brancheorganisaties).¹⁴

- *Tweede Kamerleden en Ministerie van Financiën*

De Commissie heeft gesprekken gevoerd met vier Tweede Kamerleden die geselecteerd zijn op basis van in het verleden gestelde Kamervragen met betrekking tot het toetsingsproces. Daarnaast heeft een gesprek plaatsgevonden met de Directeur Financiële Markten van het Ministerie van Financiën.

- *Buitenlandse toezichthouders*

Tevens heeft de Commissie gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de ECB en EIOPA in Frankfurt en de FCA, Bank of England (PRA) en EBA in Londen en ESMA in Parijs. Het gesprek bij de ECB (Single Supervisory Mechanism) diende om zicht te krijgen op het toetsingsproces waar

¹⁴ Verbond van verzekeraars, Adfiz, Pensioenfederatie, VV&A, Dufas, NVB en Holland Quaestor.

Significante Instellingen sinds november 2014 aan onderworpen zijn. In aanvulling hierop zorgden de overige gesprekken voor een goed zicht op ervaringen in het buitenland ten behoeve van het proces in Nederland (zie hoofdstuk 6 voor een beschrijving van de ervaringen opgedaan in het Verenigd Koninkrijk).

1.4.7 Hoor en wederhoor

De Commissie heeft tussentijds eenmalig met de directie van DNB en het bestuur van de AFM een aantal algemene bevindingen – uitsluitend op hoofdlijnen - gedeeld. Daarnaast is een aantal meer specifieke tussentijdse bevindingen, met name rondom een aantal casus, voorgelegd aan betrokkenen van de AFM en DNB, waardoor beide toezichthouders de mogelijkheid hebben gekregen het eigen perspectief naast het perspectief van de stakeholders in deze kwesties te plaatsen.

1.4.8 Triangulatie

De bevindingen afkomstig uit de verschillende methoden zijn op elkaar betrokken middels triangulatie. Dat wil zeggen dat een vergelijk is gemaakt van de verkregen informatie uit verschillende hierboven genoemde bronnen. Aan de hand van deze verschillende stappen heeft de Commissie goed zicht verkregen op het verloop van het toetsingsproces en op de verschillende perspectieven ten aanzien van het toetsingsproces. De aangeboorde bronnen gecombineerd met de eigen expertise van de Commissie ten aanzien van toezichtpraktijken en de ontwikkelingen in de financiële sector, hebben ertoe geleid dat de Commissie tot een gewogen oordeel is kunnen komen over het toetsingsproces van de AFM en DNB.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is een weergave van de bevindingen van de commissie-Ottow verzameld in de periode van mei 2016 tot en met november 2016. In dit rapport komen achtereenvolgens de volgende aspecten aan bod. In Hoofdstuk 2 wordt gestart met de beschrijving van het conceptueel kader van waaruit de Commissie het toetsingsproces van de AFM en DNB beoordeelt. In hoofdstuk 3 wordt het toetsingsproces van de AFM, DNB, en de ECB beknopt beschreven en in Hoofdstuk 4 worden de doorgevoerde verbeteringen weergegeven. In Hoofdstuk 5 gaan we in op de percepties van de sector ten aanzien van het toetsingsproces. In Hoofdstuk 6 worden de inzichten opgedaan tijdens het bezoek aan de FCA en de Bank of England beschreven die mogelijk relevant zijn voor de Nederlandse toezichtpraktijk. In Hoofdstuk 7 worden de bevindingen geanalyseerd tegen het licht van het conceptueel kader zoals beschreven in Hoofdstuk 2. En in Hoofdstuk 8 worden tot slot de conclusies en aanbevelingen van de Commissie ten aanzien van het toetsingsproces van de AFM en DNB beschreven. In dit hoofdstuk wordt daartoe onder meer antwoord gegeven op de onderzoeksvragen die voorliggen in dit evaluatieonderzoek.

De Commissie heeft een tweetal belangrijke noties vooraf:

Tussentijds doorgevoerde verbeteringen

Een eerste waarneming die aan het begin van het evaluatieproces door de Commissie werd gedaan, was dat de informatie ten aanzien van het toetsingsproces vaak niet volledig en zeer versnipperd aanwezig was, waardoor het enige tijd kostte voordat volledig inzicht in de opzet van het proces was verkregen. Mede door deze constatering heeft zowel de AFM als DNB sinds de aanvang van de evaluatie diverse stappen gezet ten behoeve van het verhelderen van het toetsingsproces (zie Hoofdstuk 4 voor een beschrijving van de tussentijds genomen stappen). De beschikbare (openbare) informatie over het toetsingsproces was daardoor, zelfs gedurende het evaluatieproces, in beweging.

Lerend vermogen

Een tweede waarneming is dan ook dat de evaluatie een lerend proces is geworden, waarbij zowel de AFM als DNB reflectief vermogen hebben getoond op basis van de tussentijdse terugkoppelingen door en vragen van de Commissie.

2. CONCEPTUEEL KADER

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het conceptueel kader zoals dat in deze evaluatie gehanteerd is, geschetst. Allereerst worden de verschillende perspectieven van waaruit toetsing gezien dient te worden beschreven. Vervolgens passeren verschillende toezichtdilemma's de revue die in gedachten gehouden dienen te worden bij de evaluatie van het toetsingsproces uitgevoerd door de AFM en DNB. Tot slot worden de vijf beginselen van het LITER principe toegelicht die dienen als theoretisch kader voor de evaluatie van het toetsingsproces. Deze principes komen terug in hoofdstuk 7 Analyse.

2.2 Perspectieven bij de toetsing

Bij geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsingen doet zich de situatie voor dat sprake is van een driehoeksrelatie: de toezichthouder, de financiële instelling en de kandidaat. Tegelijkertijd is ook de interne toezichthouder (de RvC) betrokken. Deze stelt immers de bestuurders en commissarissen aan. Dit maakt het toetsingsproces complex. Er dient rekening te worden gehouden met:

1. het toezichtbelang (toezicht op de financiële sector),
2. het belang van de financiële instelling die een geschikte en betrouwbare kandidaat zoekt (vanaf nu: de instelling), en
3. het individuele belang van de te toetsen persoon (vanaf nu: de kandidaat).

Het moge duidelijk zijn dat deze belangen in veel gevallen niet synchroon lopen en in sommige situaties zelfs haaks op elkaar kunnen staan. De toezichthouder dient met deze verschillende belangen rekening te houden en de juiste balans bij de afweging van de betrokken belangen te vinden. Bij de evaluatie van het toetsingsproces kan het oordeel van de Commissie dan ook niet alleen vanuit een specifiek belang worden gemaakt, maar dienen de drie perspectieven te worden betrokken.

Bezieet men het proces alleen vanuit een instrumenteel perspectief, dan is slechts oog voor de effectiviteit van het toezicht vanuit de doelstellingen van de wetgeving, maar zal te weinig rekening worden gehouden met de rechtsbescherming aspecten (waarborgen van de belangen van de instelling en de kandidaat). Omgekeerd, indien de focus bij de evaluatie van het toetsingsproces volledig gericht zou zijn op de (rechts)bescherming van de betrokken individuele/instellingsbelangen, dan zou daarbij te weinig aandacht worden besteed aan de doelstellingen en effectiviteit van het toezicht. Het onderscheid tussen de instrumentele functie en waarborgfunctie van het toezichtrecht is in de literatuur en de rechtspraak erkend en zal ook in dit rapport een rol spelen.¹⁵ Een juiste balans dient te worden gevonden tussen effectiviteit

¹⁵ Zie ook Ottow 2015, p. 49-50.

van het toezicht aan de ene kant en de bescherming van de betrokken private belangen (van de instelling en de kandidaat) aan de andere kant.

2.3 Dilemma's bij het toezicht

Juist het vinden van de balans bij de afweging van deze belangen, plaatst de toezichthouder voor diverse dilemma's bij de uitoefening van zijn toezicht. Dit geldt ook voor de toetsingen van de AFM en DNB. Wat zijn nu (in het kader van de toetsingen) deze dilemma's?¹⁶

2.3.1 *Transparantie vs vertrouwelijkheid*

Van een toezichthouder wordt openheid en transparantie verwacht bij de uitoefening van zijn toezichtstaken. De toezichthouder dient verantwoording af te leggen over zijn besluiten en procedures en een volledige motivering voor zijn handelen/interventies te geven. Daar staat tegenover dat vertrouwelijkheid geboden kan zijn om de privé-belangen van de kandidaat of de betrokken financiële instelling niet te schaden. Juist bij de toetsingen speelt dit laatste aspect een grote rol: bij een negatief besluit kunnen de schade voor de betrokken personen (reputatieschade) en de gevolgen voor de toekomst groot zijn.¹⁷ Dit vraagt van de toezichthouder een grote mate van zorgvuldigheid en terughoudendheid bij het toetsingsproces. Hier doet zich dus het conflict tussen de instrumentele functie van het toezicht (zoveel mogelijk openheid en transparantie) versus de waarborgfunctie van het toezicht (bescherming van de individuele belangen) in verscherpte mate voor.

Of anders gezegd: een conflict tussen het publieke (toezicht) en private belang. Deze afweging wordt nog gecompliceerder vanwege de eerder benoemde driehoeksrelatie: bij het individuele belang speelt zowel het belang van de betrokken financiële instelling als het individuele belang van de betrokken kandidaat. Deze laatste twee hoeven ook niet altijd parallel te lopen. De toezichthouder dient met al deze belangen binnen de driehoeksrelatie rekening te houden en een zorgvuldige afweging te maken.

2.3.2 *Effectiviteit vs zorgvuldigheid*

In samenhang met het dilemma rondom transparantie speelt de snelheid van het toezicht. Effectief toezicht is gebaat bij snelle procedures, waarbij binnen de redelijke termijn duidelijkheid wordt geboden. Dit is zowel in het belang van de betrokken financiële instelling als in het belang van de kandidaat. Echter, de bescherming van de kandidaat kan bijvoorbeeld met zich meebrengen dat meer onderzoek nodig is, meer feiten dienen te worden onderzocht of nog een extra hoor en wederhoor ronde moet worden ingevoegd. Dit betekent extra tijd en kan het toetsingsproces aanzienlijk vertragen. Dit roept vragen op

¹⁶ Zie voor een bespreking van de verschillende soorten dilemma's Ottow 2015, p. 5-8.

¹⁷ Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat een negatief oordeel omtrent geschiktheid sterk situationeel is. Zo zou iemand die (nog) niet geschikt wordt bevonden als bestuurder bij een grote bank, mogelijk wel in aanmerking komen voor een soortgelijke functie bij een kleinere bank of onderneming.

als: 'Hoeveel extra zorgvuldigheid moet worden ingebouwd?', 'Wanneer is sprake van een overkill aan zorgvuldigheid?' en 'Wanneer gaat dit ten koste van een effectief toetsingsproces?'

2.3.3 *Vertrouwen vs wantrouwen*

Toezicht impliceert controle, maar hoeveel controle is noodzakelijk? De wetgever heeft er ten aanzien van de financiële sector voor gekozen dat de financiële toezichthouders de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en commissarissen *vooraf* dienen te toetsen. Deze toetsing vooraf impliceert wantrouwen, omdat men er kennelijk van uitgaat dat de sector niet zelfstandig in staat is voor voldoende geschikte en betrouwbare bestuurders zorg te dragen. Maar een volledig leunen op de toezichthouder, zonder voldoende eigen verantwoordelijkheid van de betrokken ondernemingen, creëert potentieel een *moral hazard*¹⁸ en een afwenteling van de risico's op de toezichthouder. Medeverantwoordelijkheid van de sector is noodzakelijk om te voorkomen dat de toezichthouder volledig op de stoel van de bestuurders gaat zitten en ervoor te zorgen dat de sector ook zelf zorg draagt voor het beperken van risico's.

2.3.4 *Regulatory dilemma*

Zodra zich een crisis voordoet, is er een roep om meer toezicht. Als er vervolgens een 'rustige' periode aanbreekt zonder incidenten, leidt dat vaak tot een roep om minder toezicht en interventies.

De toezichthouder dient een te sterke roep om meer of juist minder interventies te weerstaan, en dient zich daarom bij elke mogelijke interventie de vraag te stellen of dit noodzakelijk is. Op basis van een eigen, gefundeerde beoordeling dient te worden gezien of de interventie noodzakelijk is. Er kan evenwel sprake zijn van *underenforcement* (Type I fout) of *overenforcement* (Type II fout).¹⁹ Indien de AFM of DNB te streng is bij de geschiktheidstoetsing kan dit leiden tot een te beperkte kring van personen die voor de functies in aanmerking komen, en uiteindelijk tot een weinig gevarieerd echelon. Indien zij niet streng genoeg zijn, kan dit leiden tot te zwakke besturen, met slecht geleide financiële instellingen tot gevolg.

2.3.5 *Diversiteit vs risico-aversie*

Vergelijkbaar met het regulatory dilemma, heeft de financiële crisis ook geleid tot een dilemma met betrekking tot de noodzaak voor diversiteit. Daarbij gaat het om verscheidenheid aan competenties en ervaringen, waarbij naast financiële kennis ook andere expertise noodzakelijk is binnen een bestuur en raad van commissarissen. Enerzijds heeft de financiële crisis duidelijk gemaakt dat diversiteit in besturen van belang is, omdat diversiteit middels het inbrengen van verschillende perspectieven kan bijdragen aan de kwaliteit van de besluitvorming binnen besturen²⁰, en dus kan zorgen voor het voorkomen van een tunnelvisie of 'groupthink'.

¹⁸ R.J. Hoekstra, J. Frijns, *Het rapport van de Evaluatiecommissie Nationalisatie SNS Reaal*, Amsterdam: Balans 2014, p. 275

¹⁹ Zie ook Ottow 2015, p. 199-200.

²⁰ Hillman, *Corporate Governance* 2015/23, afl. 2, p. 104.

Naar aanleiding van de financiële crisis is daarom de wetgeving met betrekking tot diversiteit in management boards aangepast. Directive 2013/36/EU artikel 91 stelt (onder 1):

“Members of the management body shall at all times be of sufficiently good repute and possess sufficient knowledge, skills and experience to perform their duties. The overall composition of the management body shall reflect an adequately broad range of experiences.”

Deze beoogde range van expertises is niet vrijblijvend, omdat in hetzelfde artikel (onder 10) is vastgesteld dat organisaties ook een beleid moeten hebben ten aanzien van diversiteit:

“Member States or competent authorities shall require institutions and their respective nomination committees to engage a broad set of qualities and competences when recruiting members to the management body and for that purpose to put in place a policy promoting diversity on the management body”.

Financiële instellingen dienen dus beleid ten aanzien van diversiteit te hebben, waar de toezichthouder vervolgens op controleert. Dat laatste wordt ook nog eens bevestigd door artikel 91 (11):

“Competent authorities shall collect the information disclosed in accordance with Article 435(2)(c) of Regulation (EU) No 575/2013 and shall use it to benchmark diversity practices. The competent authorities shall provide EBA and ESMA with that information. They shall use that information to benchmark diversity practices at Union level”.

Anderzijds laat onderzoek zien dat de effecten van een crisis binnen een organisatie juist de andere kant op gaan: organisaties worden risicomijdend, vallen terug op bekende routines en werkwijzen en staan juist niet open voor nieuwe perspectieven (conform de zogenaamde ‘threat-rigidity hypothese’²¹). Niet alle competenties en ervaringen hebben dan hetzelfde gewicht in belangrijkheid, sommige zijn soms (tijdelijk) meer belangrijk dan andere. Dit dilemma kan zich ook voordoen bij de toezichthouder. Immers, ook de toezichthouder heeft nu een extra wettelijke bepaling meegekregen om diversiteit in de besturen van de financiële instellingen bevorderen. Tegelijkertijd zijn ook voor de toezichthouder ‘threat-rigidity’ reacties niet onlogisch: juist de toezichthouder wil risico’s verkleinen, en dat leidt er dus toe dat bijvoorbeeld de eisen die aan financiële expertise worden gesteld wel eens hoger zouden kunnen worden na een crisis, omdat juist op die dimensie geen enkel risico wil worden gelopen.

2.3.6 De Europese context

Een nieuwe, complicerende factor sinds november 2014 is de oprichting van het gemeenschappelijk Europees toezicht (Single Supervisory Mechanism; SSM). Dit is een Europees stelsel van banktoezicht in Europa dat bestaat uit de ECB en de nationale toezichtautoriteiten, waaronder DNB. De zogenoemde significant institutions (‘SI’s) vallen onder direct toezicht van de ECB, waarbij het dagelijks toezicht wordt uitgeoefend door gezamenlijke toezichtteams (‘joint supervisory teams’), die bestaan uit medewerkers van de ECB en nationale toezichthouders. De bewegingsruimte van DNB is hierdoor verminderd.

²¹ Staw, Sandelands & Dutton, *Administrative Science Quarterly* 1981/26, afl. 4, p. 502.

In het geval van een 'dubbele poortjes' toetsing werken DNB en de AFM samen, zoals wettelijk is vastgelegd. In het geval van een dubbele poortjes toetsing met betrekking tot een instelling die onder direct toezicht staat van de ECB, staat de AFM formeel buiten spel als men kijkt naar het Europese recht.²² Bij het eindoordeel kan de ECB formeel genomen afwijken van het advies van de AFM. In de praktijk is dit nog nooit voorgekomen.

De wijze waarop de ECB invulling geeft aan de toetsing wijkt op verschillende aspecten af van de Nederlandse toetsing. In de afgelopen twee jaar is het SSM volop in ontwikkeling geweest en heeft het SSM haar werkwijze stapsgewijs tot stand gebracht op basis van opgedane ervaringen. Daarbij is ook veel aandacht voor de afstemming tussen de Europese toezichthouder en nationale toezichthouders. Bij het toezicht door de ECB dient te worden gerealiseerd dat in de ECB diverse toezichtculturen uit de verschillende EU landen bij elkaar komen en de ECB is daarbij nog op zoek naar de juiste toezichttoon. Zo heeft men te maken met verschillende nationale toezichtsystemen in de EU landen en bestaat er, naast het ex ante systeem zoals het Nederlandse systeem, in de meeste landen een ex post toetsingssysteem. Tegelijkertijd zijn de toetsingen in het SSM gebaseerd op dezelfde Europese regels, guidelines en criteria. Het toetsingsproces is gebaseerd op een vaststaand kader dat zich in belangrijke mate baseert op de in Nederland bestaande praktijk. Bij de formulering en vormgeving van dit kader was DNB nauw betrokken. Op 14 november 2016 heeft de ECB haar 'ontwerp gids voor de beoordeling van geschiktheid en betrouwbaarheid' gepubliceerd voor consultatie.²³ Het doel van deze gids is in gedetailleerde mate uitleg te geven over de beleidslijnen, praktijk en procedures die door het SSM worden toegepast bij de beoordeling van de geschiktheid van bestuurders en commissarissen.

2.3.7 De relatie met het interne toezicht

Zoals in de inleiding geschetst, speelt tevens de interne toezichthouder (RvC) een belangrijke rol naast de driehoek 'toezichthouder-instelling-kandidaat'. De financiële crisis heeft onder andere geleid tot een versterking van het externe toezicht, omdat het interne toezicht naar het oordeel van de wetgever kennelijk gefaald had. Maar de cruciale vraag blijft natuurlijk welke vorm van toezicht uiteindelijk het meest effectief is in het bijdragen aan het functioneren van een organisatie. In de wetenschap zijn de meningen hierover verdeeld: enerzijds laat onderzoek zien dat extern toezicht wel degelijk leidt tot

²² Het SSM wordt uitgevoerd door de ECB in samenwerking met nationale bevoegde autoriteiten. In Nederland is uitsluitend DNB aangewezen als nationale bevoegde autoriteit, op grond van art. 2, onderdeel 1, van het Besluit invoering EU Verordeningen financiële markten. De aan de ECB opgedragen taken binnen het SSM zien echter deels op onderwerpen die binnen Nederland onder verantwoordelijkheid van zowel DNB als de AFM vallen. De betrouwbaarheids- en geschiktheidstoetsing is hier een voorbeeld van. In het geval van een dubbele poortjes toetsing ten aanzien van een instelling die onder het SSM valt, geldt dat DNB en de AFM op basis van Nederlands recht samenwerken in het kader van de voorbereiding van het ECB-besluit. Dat betekent dat de AFM indirect een link heeft met de ECB. Een directe link zou geregeld kunnen worden in een memorandum van overeenstemming.

²³ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2016/html/sr161114.nl.html>.

bijvoorbeeld het saillanter maken van het klantbelang²⁴, maar aan de andere kant laten studies zien dat stringent toezicht juist ook kan leiden tot het ondermijnen van de samenwerking, en managers ertoe kan brengen om allerlei strategische rechtvaardigingen voor hun besluiten op te voeren.²⁵ Bovendien is het nog maar de vraag of allerlei verscherpingen van het externe toezicht echt leiden tot een effect op beslissingen die topmanagers nemen.²⁶ Alhoewel het onderzoek naar de relatie tussen intern en extern toezicht nog in de kinderschoenen staat²⁷, lijken resultaten van eerste studies erop te wijzen dat de invloed van interne toezichthouders op de besluitvorming uiteindelijk groter is dan de invloed van de externe toezichthouder.²⁸

2.4 Toetsingskader: LITER beginselen

Om te beoordelen of de toezichthouder bij zijn besluiten en interventies in het kader van de aan hem opgelegde taken het toezicht zorgvuldig uitoefent, is in het boek 'Market & Competition Agencies. Good Agency principles'²⁹ een toetsingskader ontwikkeld op basis van 5 beginselen. Deze beginselen worden tezamen aan de hand van een acronym de 'LITER principles' genoemd: L (Legality), I (Independence), T (Transparency), E (Effectiveness), R (Responsibility). De beginselen van legaliteit, onafhankelijkheid, transparantie, effectiviteit en verantwoordelijkheid vormen de basis voor een goed toezichthouderschap. Deze beginselen zullen in dit evaluatierapport als toetsingskader worden gebruikt en kunnen als volgt worden samengevat.

2.4.1 Legaliteit

De toezichthouder dient te handelen vanuit de wettelijke basis (het legaliteitsbeginsel). De doelstellingen van de wet zijn daarbij relevant en kunnen dienen als middel tot uitleg van de wettelijke normen en de taken van de toezichthouder. Een te strikte interpretatie van het toepasselijke wettelijke kader kan leiden tot een te legalistische opstelling van de toezichthouder, waardoor de toezichthouder zich terughoudend kan opstellen.

2.4.2 Onafhankelijkheid

De toezichthouder dient zich onafhankelijk van de marktpartijen en politiek te gedragen. Dit dient zowel de jure als de facto te worden beoordeeld. Onafhankelijkheid impliceert tevens de aanwezigheid van

²⁴ Lerner & Tetlock, *Psychological Bulletin* 1999/125, afl. 2, p. 270.

²⁵ Mulder & Nelissen, *Journal of Business Ethics* 2010/95, p.69; Frink & Ferris, *Human Relations* 1998/51, afl. 10, p. 1259.

²⁶ Tihanyi, Graffin & George, *Academy of Management Journal*, 2014/57, p. 1535–154.

²⁷ Zie F. Rink, 'Het controleren van top bestuurders: Intern of Extern?' (NWO Vidi-beurs), <http://www.nwo.nl/> (zoek op *Toekenningen Vidi 2015*).

²⁸ De Waal, Rink & Stoker 2015, p. 1–37.

²⁹ A.T. Ottow, *Market & Competition Agencies. Good Agency Principles*, Oxford: Oxford University Press 2015.

voldoende vakkennis en sector expertise: de professionele beoordeling door de toezichthouder dient gebaseerd te zijn op voldoende deskundigheid (objectieve, verifieerbare informatie). In het kader van onafhankelijkheid speelt voor markttoezichthouders tevens het vraagstuk of onderzoek en sanctionering in één hand kunnen gaan. In de context van het onderstaande onderzoek, speelt de vraag of er een combinatie kan plaatsvinden van toezicht en (her)toetsing. Ook de vraag of er voldoende onafhankelijkheid aanwezig is bij de heroverweging van het (on)geschiktheidsoordeel dient in het licht van het onafhankelijkheidsbeginsel te worden bezien.

2.4.3 Transparantie

Transparantie vormt het derde beginsel van de LITER beginselen. De procedures van de toezichthouder dienen fair, open en toegankelijk te zijn, waarbij niet alleen de besluiten voldoende worden gemotiveerd, maar de toezichthouder tevens betrokkenen hoort c.q. consulteert en het publiek voldoende informeert. Transparantie over het optreden van de toezichthouder vergroot zijn legitimiteit en duidelijkheid over de regels en de toepassing kan bijdragen aan het vergroten van compliance. In de literatuur wordt meer en meer de vraag gesteld of meer transparantie onder alle omstandigheden wel het vertrouwen in het toezicht vergroot en of de effectiviteit van transparantie als toezichtinstrument (bijvoorbeeld het verschaffen van beleggingsrisico's) wel leidt tot een betere besluitvorming door de consument.³⁰

2.4.4 Effectiviteit

Het toezicht dient effectief te zijn: de doelstellingen van de regulering worden verwezenlijkt, binnen de marges van het wettelijk kader en met de beschikbare middelen. De toegekende middelen en capaciteit spelen bij het toezicht een belangrijke rol. De roep om meer toezicht is niet altijd gepaard gegaan met meer mensen en middelen en de toezichthouder dient dan ook keuzes te maken (prioritering). Daarbij dienen wel de belangrijkste risico's te worden geïdentificeerd en effectieve instrumenten te worden ingezet om problemen in de markt op te lossen. De identificering van risico's en de keuze van geschikte instrumenten vormen in de dagelijkse praktijk van de toezichthouder de lastigste uitdaging.

2.4.5 Verantwoordelijkheid

De toezichthouder is verantwoordelijk voor de juiste uitvoering van de opgelegde taken. Daarbij dient hij niet alleen repressief op te treden, maar ook in te zetten op preventie en compliance. Daarbij kan worden samengewerkt met de betrokken sector of onder toezicht gestelde ondernemingen (gedeelde verantwoordelijkheid). In sommige gevallen kunnen problemen in de sector door co-regulering of zelfregulering worden aangepakt. Deze aanpak voorkomt dat ondernemingen niet zelf hun verantwoordelijkheid nemen en zelf maatregelen nemen tegen het ontstaan van risico's. Een toezichthouder kan hierop sturen. Dit vergt evenwel medewerking van de betrokken sector.

³⁰ F. de Vries, *Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?* (oratie Groningen) 29 maart 2016.

3. PROCESBESCHRIJVING

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het toetsingsproces op hoofdlijnen, op basis van bronnen die afkomstig zijn van DNB en de AFM. Een uitgebreide procesbeschrijving is te vinden in bijlage IV. Een dergelijke uitgebreide beschrijving is tot op heden niet openbaar gemaakt door DNB of de AFM en is ook online niet te vinden. Informatie over het precieze verloop van het toetsingsproces was gedurende het evaluatieonderzoek niet of slechts versnipperd voorhanden. Op aanvraag van de commissie-Ottow hebben DNB en de AFM daarom meermaals extra informatie aangeleverd. Het heeft de Commissie enige tijd en moeite gekost om de relevante informatie te distilleren uit de veelheid van stukken die is aangeleverd door DNB en de AFM.

3.2 Aanvangs- en hertoetsingen

De beschrijving van het toetsingsproces op hoofdlijnen in paragraaf 3.3, en de uitgebreide beschrijving in bijlage IV deel A, betreft het reguliere proces bij een aanvangstoetsing. In bijzondere omstandigheden – indien zich tussentijds een verandering in feiten en omstandigheden voordoet – hebben DNB en de AFM de mogelijkheid om opnieuw de geschiktheid en betrouwbaarheid van een bestuurder of commissaris te toetsen. Deze hertoetsingen kennen een separaat proces, in verband met de ingrijpende gevolgen die een hertoetsing kan hebben voor zowel de betrokkene als de instelling, omdat de betrokken bestuurder of commissaris al in functie is. In paragraaf 3.7 is de beschrijving van dit hertoetsingsproces te vinden.

3.3 De aanvangstoetsing in 5 fases

Om het toetsingsproces helder te kunnen beschrijven, wordt gebruik gemaakt van een indeling in fases. DNB en de AFM hanteren een soortgelijke indeling in stappen ook op hun website.³¹ Deze beschrijving heeft betrekking op aanvangstoetsingen waar DNB of de AFM de eindverantwoordelijkheid heeft. Voor significante instellingen binnen het gemeenschappelijk Europees banktoezicht (SSM) gelden andere procedures (zie paragraaf 3.6 en bijlage IV deel B).

De Commissie onderscheidt 5 fases, te weten:

1. Ontvangst van de aanmelding van de kandidaat en completeren van het dossier
2. Vooronderzoek en beoordeling van de inhoud van het dossier
3. Eventueel gesprek(ken) met de kandidaat
4. Besluitvorming en bekendmaking van het primaire besluit aan instelling en kandidaat

³¹ Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/toetsing-proces> en <http://www.toezicht.dnb.nl/4/2/16/50-232612.jsp>.

5. Mogelijkheid tot bezwaar, beroep bij de Rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb)

3.3.1 Fase 1. Ontvangst aanmelding kandidaat en completeren dossier

Het toetsingsproces bij zowel DNB als de AFM start met de ontvangst van de aanmelding van de kandidaat. Op dit moment begint de termijn te lopen. Na de ontvangst van de aanmelding van een kandidaat wordt nagegaan of alle benodigde documenten zijn opgestuurd en of alle documenten volledig zijn ingevuld. De behandeltermijn van de toetsing kan worden opgeschort tot het dossier compleet is. Dat gebeurt in de praktijk alleen bij een zeer onvolledig dossier, bijvoorbeeld als belangrijke documenten ontbreken. Bij kleine onvolkomenheden blijft de termijn lopen en wordt extra informatie opgevraagd. Bij de AFM ontvangt de instelling een ontvangstbewijs direct na ontvangst van de aanvraag in het digitaal loket. Bij DNB ontvangt de instelling een ontvangstbevestiging binnen 2 weken na ontvangst van de aanvraag. Als de aanvraag onvolledig is, dan wel van onvoldoende niveau, wordt in die ontvangstbevestiging aangegeven wat nodig is om de aanvraag te completeren. In de ontvangstbevestiging wordt tevens uitleg gegeven over de beslistermijn.

3.3.2 Fase 2. Vooronderzoek en beoordeling inhoud dossier

Nadat het dossier compleet is en ontbrekende gegevens zijn opgevraagd, wordt door zowel DNB als de AFM een vooronderzoek uitgevoerd.³² Dit vooronderzoek wordt bij DNB uitgevoerd door een analist en bij de AFM door toezichtondersteuning en eventueel de dossierbehandelaar. Het vooronderzoek kent verschillende componenten:

- Het opvragen van informatie bij de andere toezichthouder;
- Indien relevant, een informatieverzoek naar de betreffende buitenlandse toezichthouder;
- Het raadplegen van verschillende openbare bronnen, zoals de Kamer van Koophandel en Graydon (een particulier bedrijf dat zakelijke informatie levert) en niet openbare bronnen, zoals de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie en – waar nodig – de FIOD. Deze informatie wordt onder andere gebruikt voor het antecedentenonderzoek;
- Het nagaan van nevenfuncties die de kandidaat heeft, waarbij wordt bekeken of deze nevenfuncties ook in het CV staan. Ook wordt gekeken naar de tijdsbesteding van de kandidaat;
- Het vergelijken van de geschiktheidsmatrix met het CV van de kandidaat om te onderzoeken of de ingevulde scores in het CV terug zijn te zien;
- Het doen van een referentiencheck. De AFM doet in vrijwel alle gevallen een referentiencheck, DNB doet dit soms;
- Het raadplegen van interne databases, zoals de bestuurdersmonitor, waarin eerder opgelegde maatregelen aan ondernemingen en de betrokken bestuurders staan geregistreerd. Ook bijzonderheden uit eerdere betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoeken worden meegenomen.

³² Ook als het dossier nog niet helemaal compleet is, starten DNB en de AFM al met het vooronderzoek voor zover dat mogelijk is.

Als het vooronderzoek is afgerond, wordt het volledige dossier inhoudelijk beoordeeld. Bij de AFM is de behandelaar van het dossier hier in eerste instantie verantwoordelijk voor, en bij DNB de medewerker van het Expertisecentrum Toetsingen (ECT) die het betreffende dossier behandelt. Bij een betrouwbaarheidsonderzoek stellen DNB en de AFM vast of de betrouwbaarheid buiten twijfel staat. Bij een geschiktheidstoetsing wordt gekeken of de kandidaat voldoet aan de eisen die zijn gesteld in de Beleidsregel geschiktheid 2012. Hierbij wordt, eendachtig de Beleidsregel geschiktheid 2012, rekening gehouden met:

- de functie die de kandidaat gaat vervullen;
- soort, omvang, complexiteit en risicoprofiel van de instelling; en
- de samenstelling en het functioneren van het collectief waarin de kandidaat terecht komt.

Na analyse van het dossier volgt een voorlopig oordeel ten aanzien van de betrouwbaarheid en/of geschiktheid. De behandelaar of medewerker van het ECT stelt vast of het op basis van het dossier voldoende duidelijk is dat de kandidaat geschikt en betrouwbaar is. Indien een duidelijk beeld bestaat, volgt een positief besluit zonder dat een gesprek plaats vindt. Dit wordt ook wel aangeduid als 'papier toetsing'. De toezichthouders gaan dan over tot besluitvorming en bekendmaking van het besluit aan de kandidaat (zoals verder wordt omschreven in 3.3.4). Een toetsing op papier vindt alleen plaats bij een positief besluit.

Indien de behandelaar of medewerker van het ECT nog geen volledig beeld heeft, dan kan hij besluiten om de kandidaat uit te nodigen voor een toetsingsgesprek. Bij de AFM stelt de behandelaar, soms in overleg met de afdeling toezicht, de manager of een senior, voor om een toetsingsgesprek te voeren. Bij DNB bepaalt de ECT-toezichthouder na overleg met collega's van uitvoerend toezicht of er aanleiding is voor een toetsingsgesprek. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als op basis van het dossier nog onduidelijkheden bestaan op enkele van de hiervoor genoemde aspecten. Een gesprek kan dan nodig zijn om aspecten die uit het dossier niet duidelijk worden, nader te verkennen. Ook het belang van de functie of de situatie bij de instelling kan aanleiding zijn voor een gesprek. Tot slot kunnen zich bijzonderheden voordoen, bijvoorbeeld als het gaat om een nieuwe benoeming, een specifieke rol van de kandidaat of een verandering binnen de sector waarin de kandidaat werkzaam zal zijn.

3.3.3 Fase 3. Eventueel gesprek(ken) met de kandidaat

Indien besloten wordt dat een toetsingsgesprek nodig is, worden de juiste gesprekspartners geselecteerd. Dit vindt plaats volgens de "toetsingsgesprekmatrix", op basis waarvan DNB en de AFM de aanwezigheid van (senior) management bij toetsingsgesprekken bepalen. DNB maakt in haar toezicht onderscheid tussen vijf zogenoemde toezichtklassen (T-klassen)³³: hoe hoger de toezichtklasse, hoe groter de impact van ernstige problemen of deconfiture bij een instelling op de toezichtdoelstellingen van DNB en hoe

³³ Zie https://www.dnb.nl/binaries/Focus_tcm46-271614.pdf.

intenser de risicoanalyse. DNB en de AFM maken beiden onderscheid tussen aanvangstoetsingen en hertoetsingen en tussen reguliere en complexe toetsingen. De AFM hanteert zogenoemde escalatiecriteria voor het aanmerken van een toetsing als complex en voor het betrekken van hoger management en bestuur bij een toetsingsgesprek. Ook kent de AFM aparte afspraken over dubbele poortjestoetsingen. In bijlage IV deel A zijn de matrices van DNB en de AFM en de criteria voor opschaling opgenomen en wordt uitgelegd hoe de T-klassen en het onderscheid tussen regulier en complex zich tot elkaar verhouden bij DNB en hoe het onderscheid tussen type toetsing en de escalatiecriteria zich tot elkaar verhouden bij de AFM.

Bij zowel DNB als de AFM duurt het toetsingsgesprek maximaal anderhalf uur. Het toetsingsgesprek kan gericht zijn op zowel de betrouwbaarheid als de geschiktheid van de kandidaat. Ten aanzien van de geschiktheid worden in het gesprek vragen gesteld over kennis, competenties, en wordt gevraagd wat de kandidaat al weet over het collectief en het functioneren daarvan. Indien er na een eerste gesprek sprake is van twijfel, of indien er nog onvoldoende inzicht is voor een onderbouwd besluit, wordt een tweede gesprek gepland. De kandidaat wordt dan gebeld voor een terugkoppeling van het eerste gesprek. Daarnaast wordt uitgelegd waarom een vervolgesprek wordt gepland en geven DNB en de AFM aan waar in het tweede gesprek vooral over gesproken zal worden. Het tweede gesprek wordt gevoerd met de behandelaar die het dossier coördineert en een andere toezichthouder dan bij het eerste gesprek. Bovendien is hier in de regel ook hoger management van de AFM en/of DNB bij aanwezig.

3.3.4 Fase 4. Besluitvorming en bekendmaking primaire besluit aan instelling en kandidaat

Na het toetsingsgesprek, of na beoordeling van het dossier zonder toetsingsgesprek, volgt de fase waarin de toetsers tot een voorgenomen besluit komen. Het voorgenomen besluit ten aanzien van de geschiktheid en betrouwbaarheid wordt bij zowel DNB als de AFM afgestemd volgens een besluitvormingsmatrix, die bepaalt op welk managementniveau besluitvorming plaatsvindt. Net als bij de toetsingsgesprekmatrix maakt DNB hier onderscheid tussen de verschillende toezichtklassen (T-klassen) en tussen reguliere en complexe toetsingen. Daarnaast hanteert DNB escalatiecriteria. De AFM maakt ook hier weer onderscheid tussen aanvangstoetsingen, hertoetsingen en dubbele poortjes en hanteert escalatiecriteria. De bevoegdhedenmatrices voor de besluitvorming zijn te vinden in bijlage IV deel A, evenals de criteria voor complexe toetsingen van DNB en de escalatiecriteria van DNB en de AFM.

DNB informeert de kandidaat en instelling altijd telefonisch over het voorgenomen besluit. Bij een positief besluit wordt daarna de beschikking verzonden. Bij een positief besluit informeert de AFM de betrokken instelling soms telefonisch en in ieder geval schriftelijk. Of de kandidaat wordt gebeld over de positieve uitslag, verschilt per geval. In geval van een voorgenomen negatief besluit informeert de AFM zowel de kandidaat als de instelling telefonisch. De kandidaat wordt daarbij het eerst benaderd. Naar aanleiding van een voorgenomen negatief besluit kan de instelling de aanvraag intrekken, als de instelling of de kandidaat de aanvraag niet wenst door te zetten.

3.3.5 Fase 5. Mogelijkheid tot bezwaar, beroep bij Rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het CBb

Bij een voornemen tot negatief besluit, kan zowel de instelling als de kandidaat mondeling of schriftelijk een zienswijze indienen. Een zienswijze wordt behandeld door andere personen dan zij die bij de toetsing betrokken waren. DNB en de AFM betrekken de aangevoerde argumenten bij het nemen van een besluit. Indien dit besluit negatief is, bestaat achtereenvolgens de mogelijkheid om bezwaar in te dienen en vervolgens in (hoger) beroep te gaan.

Als de instelling in bezwaar gaat tegen het primaire besluit, dan wordt dit bezwaar zowel bij DNB als bij de AFM behandeld door personen van de afdeling Juridische Zaken die niet bij de totstandkoming van het primaire besluit betrokken zijn geweest. Het bezwaar kan zowel mondeling als schriftelijk worden toegelicht. Hoorzittingen worden bij de AFM voorgezeten door een onafhankelijke externe voorzitter.

Als het negatief besluit in bezwaar gehandhaafd blijft, dan kunnen de instelling en de kandidaat in beroep gaan bij de rechtbank. Beroep in toetsingszaken kan worden ingesteld bij de Rechtbank Rotterdam. Tegen de uitspraak van de Rechtbank kan in hoger beroep worden gegaan bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBb).

In beginsel is rechtspraak in (hoger) beroep openbaar. In individuele gevallen kan van dit beginsel worden afgeweken en in toetsingszaken gebeurt dat soms ook, met (gedeeltelijke) sluiting van deuren als gevolg. In de wetgevingsbrief van 2016³⁴ pleit DNB ervoor dat bij beroep en hoger beroep in toetsingszaken de zittingen in beginsel achter gesloten deuren plaatsvinden, tenzij de betrokken persoon anders verzoekt. Dit zou volgens DNB de rechtsbescherming van getoetste bestuurders en commissarissen versterken.

3.4 Dubbele poortjes

Bij geschiktheidstoetsingen voor banken en verzekeraars – de zogenaamde ‘dubbele poortjestoetsingen’ – werken DNB en de AFM samen, zoals wettelijk is vastgelegd³⁵. Bij die toetsingen kan de AFM tevens aangeven bij het toetsingsgesprek aanwezig te willen zijn en is AFM betrokken bij de besluitvorming. Hoewel DNB en de AFM in de praktijk streven naar consensus, geldt dat een afwijzend oordeel van ofwel DNB ofwel de AFM leidt tot een voornemen tot een negatief toetsingsbesluit. Met uitzondering van de aanwezigheid van de AFM bij het toetsingsgesprek en de betrokkenheid van de AFM bij de besluitvorming is het proces bij dubbele poortjes gelijk aan het reguliere toetsingsproces dat is beschreven in de paragraaf 3.3. In de uitgebreide procesbeschrijving in bijlage IV deel A is expliciet aangegeven waar de procedure bij dubbele poortjes verschilt van de reguliere procedure.

³⁴ Kamerstukken II 2015/16, 401646.

³⁵ Art.1:47c Wft en 1:49 Wft.

3.5 Toetsingen met betrokkenheid van de Europese Centrale Bank

Toetsingen met betrekking tot instellingen die onder direct toezicht staan van de ECB, de zogenaamde 'Significant Institutions' (SI), kennen sinds 4 november 2014 nadere afspraken (zie 2.3.6). De verantwoordelijkheid voor het eindoordeel voor deze toetsingen ligt bij de ECB.

DNB werkt nauw samen met de ECB en voert de regie over het proces. De toetsing wordt gezamenlijk door DNB en ECB uitgevoerd, waarbij DNB in alle stadia van het toetsingsproces is betrokken: 1) de instelling meldt een benoeming aan bij DNB; 2) DNB onderhoudt het contact met de instelling en is verantwoordelijk voor het vergaren van de benodigde informatie; 3) het ECT van DNB bereidt – na raadplegen van de AFM – het voorlopig voorstel tot besluit voor; 4) het Joint Supervisory Team (waar DNB deel van uit maakt) stelt gezamenlijk met de afdeling Autorisatie van de ECB een definitief voorstel tot besluit op; 5) de Raad van Toezicht (Supervisory Board), als intern orgaan van de ECB, stelt het conceptbesluit op dat ter definitieve besluitvorming aan de Raad van Bestuur (Governing Council) wordt voorgelegd.

Indien een gesprek moet worden gepland met de kandidaat, dan kan de AFM aanschuiven. De ECB kan tevens besluiten om bij het gesprek aan te schuiven, maar heeft een risico georiënteerde aanpak. De ECB zal in de regel aanschuiven bij het gesprek met de voorzitter van de RvB en de voorzitter van de RvC van de grootste SI's en in de regel niet voor dochterondernemingen van SI's. Het proces waarbij de ECB betrokken is, staat uitgebreid beschreven in bijlage IV deel B.

De komst van het ECB heeft geleid tot verdere harmonisatie van beleid, processen en praktijken met betrekking tot geschiktheidstoetsingen binnen het SSM met als doel consistent toezicht te bewerkstelligen. In het geval van SI-toetsingen heeft dit geleid tot meer nadruk van DNB op bepaalde criteria, zoals 'ervaring', 'tijdsbesteding' en 'belangenconflicten'. Verder geldt dat de ECB soms voorwaarden verbindt aan de goedkeuring. Die voorwaarden kunnen bijvoorbeeld bestaan uit het volgen van additionele training of het neerleggen van nevenfuncties zodat voldoende tijd gecreëerd wordt voor het vervullen van het nieuwe mandaat of om belangenconflicten te voorkomen.

3.6 Collectieve toetsing

Voor de beschrijving van het toetsingsproces is hierboven uitgegaan van de toetsing van een individuele kandidaat. Daarnaast kan, zowel bij DNB als bij de AFM, ook sprake zijn van een collectieve toetsing. Het gehele collectief wordt dan in één keer getoetst, waarbij wordt bekeken of de kandidaten individueel voldoende geschikt en betrouwbaar zijn, en of zij als collectief over alle benodigde kennis en ervaring beschikken.³⁶ Deze toetsingen worden vaak toegepast bij het afgeven van een verklaring van geen

³⁶ DNB en de AFM toetsen bij iedere individuele toetsing zowel het individu als het gehele collectief, tenzij er geen sprake is van een collectief. Het verschil is dat in een dergelijke toetsing het individu centraal staat tegen de

bezwaar (vvgb), bij een vergunningaanvraag of bij governancewijzigingen waarbij een RvC of RvB in zijn geheel wordt geïnstalleerd of vergunningplichtig wordt of de samenstelling van het collectief sterk verandert.³⁷ Een voorbeeld van een collectieve toetsing is de toetsing van nieuwe beleidsbepalers bij Vivat bij de overname door Anbang in 2015.

Bij een collectieve toetsing uitgevoerd door DNB of door DNB en de AFM gezamenlijk (dubbele poortjes toetsing) wordt eerst een gesprek gevoerd met het hele collectief. Tijdens dit collectieve gesprek wordt een aantal onderwerpen besproken zoals de onderlinge verdeling van taken, de onderlinge samenwerking en de groepsdynamiek. Naast het collectieve gesprek vinden op dezelfde dag individuele gesprekken plaats, ofwel met de sleutelfunctionarissen uit het collectief ofwel met alle kandidaten.

Wanneer de AFM het gehele collectief in één keer toetst in het kader van een vergunningaanvraag, dan vindt daarbij geen gesprek plaats met het voltallige collectief. Eventueel kunnen individuele gesprekken worden gevoerd. Een collectieve toetsing kan dus ook zonder enig gesprek, oftewel 'op papier' plaatsvinden.

3.7 Beschrijving hertoetsingsproces

3.7.1 Vooronderzoek

Bij DNB begint het hertoetsingsproces met een signaal. In veel gevallen is aanvullend onderzoek nodig. Dit wordt vaak gedaan door de afdeling die betrokken is bij het signaal. Het ECT stelt op basis van deze bevindingen een beoordelingsnota op en beoordeelt vervolgens in samenwerking met Juridische Zaken en/of het Expertise Centrum Interventie en Handhaving (ECIH) of sprake is van een redelijke aanleiding om tot hertoetsing over te gaan. De beoordelingsnota wordt in alle gevallen ter beslissing aan de Toezichtraad voorgelegd. Dit is een intern overlegorgaan binnen DNB, waarin de twee toezichtdirecteuren en divisiedirecteuren vanuit het toezicht bijeenkomen om besluitvorming voor te bereiden. Indien sprake is van een Significante Instelling (SI) wordt de nota ook aan de ECB voorgelegd.

Bij de AFM start de betrokken toezichtafdeling of de afdeling Marktintegriteit en handhaving een onderzoek naar aanleiding van een signaal. De onderzoekers leggen de uitkomsten van het onderzoek vast in een memo. Daarna wordt doorgaans het betrouwbaarheids- en geschiktheidsoverleg bijeengeroepen waarin beoordeeld wordt of er sprake is van een redelijke aanleiding om tot hertoetsing over te gaan. Uit dit overleg volgt een memo met een advies dat aan het hoofd van de betrokken afdeling ter besluitvorming

achtergrond van een al bestaand collectief, terwijl het in deze paragraaf gaat over de situatie waarbij een geheel collectief in één keer wordt getoetst.

³⁷ Een recent voorbeeld van collectieve toetsing door de AFM betreft crowdfunding-platforms met een ontheffing voor het bemiddelen in opvorderbare gelden. Per 1 april 2016 is voor deze groep een geschiktheidseis ingevoerd. Bij alle bestaande crowdfunding-platforms is het gehele collectief in een keer getoetst. Hierbij is geen gesprek gevoerd met het voltallige collectief.

wordt voorgelegd. Indien escalatiecriteria van toepassing zijn, legt het hoofd het besluit voor aan een individuele bestuurder. De individuele bestuurder kan het besluit om tot hertoetsing over te gaan vervolgens voorleggen aan het gehele bestuur.

3.7.2 Feitelijke hertoetsing

Indien besloten wordt om tot hertoetsing over te gaan, wordt dit eerst telefonisch aan de betrokkene gemeld. Aansluitend wordt een brief verstuurd aan de instelling en de betrokkene met daarin een toelichting op de aanleiding, aard en context van de hertoetsing, inclusief de juridische waarborgen en het verloop van het proces. Er vindt altijd een hertoetsingsgesprek plaats met de betrokken persoon. Er wordt aangegeven waarover zal worden gesproken en op welke onderwerpen de hertoetsing ziet, wie deelnemen aan het gesprek, dat de persoon een gemachtigde mag meenemen naar het gesprek en wat de termijn van het proces zal zijn. Dit wordt eerst telefonisch aangegeven en wordt daarna bevestigd per brief.

Twee weken na het versturen van de aankondigingsbrief vindt dan het eerste gesprek plaats, mits de agenda van de betrokkene dat toestaat. Het uitvoerend toezicht wordt bij de voorbereiding en besluitvorming betrokken, maar is niet bij het gesprek aanwezig. Indien een tweede gesprek noodzakelijk blijkt, worden bij zowel DNB als de AFM de gesprekspartners gewijzigd en wordt er verder opgeschaald conform de bevoegdhedenmatrix die is opgenomen in bijlage IV deel A.

3.7.3 Besluitvorming over de uitkomst van de hertoetsing

Nadat een of meerdere gesprekken hebben plaatsgevonden, beoordeelt bij DNB het ECT de geschiktheid en/of betrouwbaarheid samen met Juridische Zaken, het ECIH en uitvoerend toezicht. Het ECT stelt een advies op over de uitkomst van de hertoetsing. Dit advies wordt in alle gevallen ter besluitvorming aan de Toezichtraad voorgelegd.

Bij de AFM beoordeelt het betrokken hoofd de uitkomst van de hertoetsing, dat is ofwel het hoofd van de afdeling Marktintegriteit & Handhaving ofwel het hoofd van de afdeling Accounttoezicht. Indien voldaan is aan één van de escalatiecriteria wordt het bestuur van de AFM bij de beoordeling betrokken. Het besluit is een duaal besluit van de afdeling Juridische Zaken en de betrokken afdeling.

3.7.4 Externe communicatie

Nadat de besluitvorming heeft plaatsgevonden, wordt de betrokkene vanuit DNB telefonisch geïnformeerd door het afdelingshoofd ECT (bij instellingen in de categorieën T1-T3) of door de betrokken divisiedirecteur of directielid (T4-T5). Diezelfde week wordt een afspraak met de betrokkene gemaakt om de uitkomst van de toetsing toe te lichten. Ook wordt de kandidaat geïnformeerd over het vervolgproces op basis van de reguliere Awb-procedure van zienswijze, bezwaar en beroep.

Bij de AFM informeert de bij de toetsing betrokken senior toezichthouder of manager de betrokkene over de uitkomst van de hertoetsing. Net als DNB informeert de AFM de kandidaat over het vervolgproces op basis van de reguliere Awb-procedure van zienswijze, bezwaar en beroep.

4. DOORGEVOERDE AANPASSINGEN DOOR DE TOEZICHTHOUDERS

4.1 Inleiding

Sinds medio 2015 zijn bij DNB en de AFM verschillende maatregelen doorgevoerd ter versterking van het toetsingsproces. De maatregelen zijn een gevolg van interne evaluaties van het toetsingsproces naar aanleiding van kritische geluiden vanuit de media en de sector. Het evaluatieonderzoek van de Commissie moet dan ook worden gezien als sluitstuk van de verbeteringslagen die tot nu toe zijn gemaakt door de beide toezichthouders.

De genomen maatregelen worden in dit hoofdstuk beschreven op basis van informatie die afkomstig is van de toezichthouders. De aanpassingen kunnen voor een groot deel worden geschaard onder drie thema's: het vergroten van transparantie, het aanbrengen van meer senioriteit in het toetsingsproces en het versterken van de gevoelde rechtszekerheid en rechtsbescherming.

4.2 Vergroten van transparantie

Om de transparantie ten aanzien van het toetsingsproces te vergroten, hebben DNB en de AFM verschillende stappen ondernomen. Zo heeft DNB in februari 2016 de informatie in het Open Boek Toezicht herzien en aangepast, waarbij onder meer geanonimiseerde casussen zijn toegevoegd.³⁸ De AFM heeft in augustus 2016 een speciale pagina gepubliceerd op de website met relevante informatie over personentoetsingen, inclusief uitleg over het gehele toetsingsproces, eenvoudige procestekeningen en uitleg over wanneer een toetsingsgesprek deel uitmaakt van de toetsing.³⁹ Hiernaast hebben DNB en de AFM doorlopend kleine aanpassingen gedaan aan de informatie op de website.

De organisatie van informatiebijeenkomsten met betrekking tot het toetsingsproces is een tweede maatregel die past in het kader van het vergroten van transparantie. DNB heeft op 9 maart 2016 een rondetafelbijeenkomst georganiseerd en is in maart 2016 begonnen met het organiseren van periodieke informatiebijeenkomsten voor kandidaten en betrokken (voorbereidende) partijen. De AFM heeft voor de nieuwe groep beleidsbepalers van OOB-accountantskantoren⁴⁰ informatiebijeenkomsten en workshops gepland in de eerste twee kwartalen van 2017.

³⁸ Zie <http://www.toezicht.dnb.nl/4/2/16/50-229347.jsp>.

³⁹ Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/toetsing-bestuurders>.

⁴⁰ Accountantsorganisaties die een vergunning hebben om wettelijke controles uit te voeren bij Organisaties van Openbaar Belang (OOB). De geschiktheidseis voor bestuurders en commissarissen van OOB-accountantsorganisaties wordt naar verwachting juli 2016 van kracht.

Tot slot is in dit verband nog een aantal kleinere maatregelen te noemen. Zo heeft DNB alle standaard schriftelijke communicatie met betrekking tot het toetsingsproces herzien in februari 2016.⁴¹ DNB heeft in diezelfde maand een nieuwe informatiebrochure uitgebracht voor kandidaten. Zowel DNB als de AFM stuurt nu per e-mail een uitnodiging voor het toetsingsgesprek waarin informatie staat over de gesprekspartners en hoe de kandidaat zich kan voorbereiden op het gesprek. Daarbij wordt verwezen naar de website. DNB doet dit sinds februari 2016, de AFM sinds mei 2016. In oktober 2016 heeft DNB bovendien een introductiefilmpje over het toetsingsproces op de website geplaatst.

4.3 Meer senioriteit in het toetsingsproces

DNB betreft sinds het derde kwartaal van 2015 meer senior gesprekspartners bij toetsingsgesprekken. De AFM doet dit sinds april 2016. Beide toezichthouders doen dit aan de hand van een toetsingsgesprekmatrix, die te vinden is in bijlage IV deel A. Sinds 2015 betreft DNB tevens het senior management bij lopende en aankomende toetsingen via vaste managementrapportage.

4.4 Versterken van gevoelde rechtszekerheid en rechtsbescherming

Een derde overkoepelend thema dat te ontwaren is in de maatregelen van DNB en de AFM, is versterking van de gevoelde rechtszekerheid en rechtsbescherming. In dit kader hebben DNB en de AFM getracht het hertoetsingsproces te versterken. DNB heeft dat gedaan door sinds oktober 2015 besluiten ten aanzien van hertoetsingen in alle gevallen aan de Toezichtraad voor te leggen. De AFM heeft in haar vernieuwde besluitvormingsmatrix van april 2016 vastgelegd dat besluiten ten aanzien van hertoetsingen worden genomen op het niveau van hoofd, met escalatiemogelijkheid naar het bestuur.⁴²

Twee volgende maatregelen ter versterking van de gevoelde rechtszekerheid en rechtsbescherming betreffen het toetsingsgesprek. Sinds eind 2015 wijst DNB alle kandidaten op de mogelijkheid tot het meenemen van een gemachtigde naar het toetsingsgesprek. De AFM heeft het meenemen van een gemachtigde altijd toegestaan, maar wijst sinds augustus 2016 alleen bij hertoetsingen expliciet op deze mogelijkheid. Begin 2016 is DNB bij wijze van pilot bovendien begonnen met het aanbieden van een mogelijkheid tot het maken van een bandopname van het toetsingsgesprek. De AFM wacht de bevindingen van deze pilot af. DNB en de AFM pleiten in het kader van versterking van de rechtsbescherming van kandidaten in toetsingszaken tot slot voor het houden van rechtszittingen achter gesloten deuren. Het verzoek hiertoe ligt momenteel bij de Rechtbank Rotterdam en is door DNB gecommuniceerd in de wetgevingsbrief van 28 juni 2016.⁴³

⁴¹ De AFM hanteert van oudsher toegespitste brieven per doelgroep.

⁴² Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/over-afm/werkzaamheden/bevoegdheden>.

⁴³ Kamerstukken II 2015/16, 401646.

4.5 Overige maatregelen

Een maatregel die niet past onder een van de overkoepelende thema's, maar die wel is doorgevoerd met als doel het versterken van het toetsingsproces, is de intensivering van de samenwerking van DNB en de AFM. De beide toezichthouders hebben sinds 2013 een periodiek gezamenlijk beleidsoverleg. Tevens vinden bilaterale gesprekken plaats tussen de verantwoordelijke afdelingshoofden en wordt overlegd over het digitaal loket.⁴⁴

DNB is sinds begin 2016 bovendien meer risico-gebaseerd gaan toetsen, mede als gevolg van een afname van de capaciteit die ter beschikking staat aan toetsingen. De toetsingen van de AFM vinden van oudsher risicogebaseerd plaats. Hierdoor worden alleen toetsingsgesprekken gevoerd wanneer dat, gezien de risico-inschatting, echt nodig is.

Een kleinere maatregel is het verbeteren van de facilitaire ondersteuning (parkeerplek en vergaderzaal) door DNB in het laatste kwartaal van 2015 en de communicatie daarover richting instellingen en kandidaten.⁴⁵ Een andere kleinere maatregel is het feit dat de kandidaat nu niet alleen bij voorgenomen negatieve besluiten, maar ook bij positieve besluiten gebeld wordt. DNB doet dat in alle gevallen, sinds begin 2016. De AFM doet dit sinds april 2016 bij de grote financiële ondernemingen en bij impactvolle toetsingen, maar (nog) niet bij kleine financiële dienstverleners.

⁴⁴ De AFM heeft al een digitaal loket, DNB werkt daar momenteel aan.

⁴⁵ De AFM geeft aan dat een parkeerplaats en een geschikte vergaderzaal bij hen nooit een knelpunt is geweest.

5. PERCEPTIES TEN AANZIEN VAN HET TOETSINGSPROCES

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de percepties ten aanzien van het toetsingsproces beschreven zoals die door de Commissie opgetekend zijn op basis van de gevoerde gesprekken. Het betreft gesprekken met bestuurders en commissarissen uit verschillende financiële sectoren die in de afgelopen jaren door de AFM en/of DNB getoetst zijn. Ook zijn de percepties meegenomen van de gesproken vertegenwoordigers van zeven brancheorganisaties. Tot slot zijn in deze bevindingen de percepties van Tweede Kamerleden en het Ministerie van Financiën meegenomen (zie Bijlage II voor de volledige lijst van gevoerde gesprekken). De bevindingen betreffen dus zowel directe ervaringen van getoetste kandidaten, als meer indirecte signalen gebaseerd op verhalen over het toetsingsproces.

Opgemerkt dient te worden dat de context van de toetsingsprocedure de afgelopen jaren sterk is veranderd. Zo zijn bestuurders en commissarissen verbonden aan een Significante Instelling (SI) sinds november 2014 onderworpen aan de ECB procedure. Daarnaast heeft de toetsingsprocedure van zowel de AFM als DNB het laatste anderhalf jaar een reeks verbeteringen ondergaan (zie Hoofdstuk 4). Dit houdt in dat het toetsingsproces sterk in beweging is en dat zelfs gedurende het evaluatieproces veranderingen zijn doorgevoerd. Veel van de verbeteringen zijn van (zeer) recente datum. Kandidaten hebben met name die laatste verbeteringen nog niet kunnen ervaren.

De ervaringen worden ingedeeld aan de hand van de onderstaande fasering (zie Hoofdstuk 3 voor een uitgebreide beschrijving van het proces).

1. Ontvangst van de aanmelding van de kandidaat en completeren van het dossier
2. Vooronderzoek en beoordeling van de inhoud van het dossier
3. Eventuele gesprek(ken) met de kandidaat
4. Besluitvorming en bekendmaking van het primaire besluit aan instelling en kandidaat
5. Mogelijkheid tot bezwaar en beroep bij de Rechtbank Rotterdam

Het hoofdstuk start met de overall ervaring/perceptie van de kandidaten ten aanzien van het toetsingsproces van de AFM en DNB. Het is hierbij van belang te vermelden dat veel van de ervaringen afkomstig zijn van de grotere financiële instellingen (dubbele poortjes) (zie bijlage I punt 5). Het aantal gesproken kandidaten dat enkel ervaring heeft met (de schriftelijke toetsing van) de AFM is klein.

Bij de beschrijving van de bevindingen wordt ter illustratie gebruik gemaakt van geanonimiseerde quotes van kandidaten. De quotes die opgenomen zijn, reflecteren een breder gedragen mening. Wanneer het de mening van een enkeling betreft dan is dit expliciet aangegeven. De quotes zijn cursief weergegeven en tussen aanhalingstekens geplaatst. Ten behoeve van de leesbaarheid zijn per thema slechts enkele quotes opgenomen. Aan het begin van iedere paragraaf is de kern ervan weergegeven in een aparte tekst box.

5.2 Overall waardering toetsingen

Het nut van toetsingen als toezichtinstrument staat voor de kandidaten buiten twijfel. De kritische noten richten zich vooral op de inrichting van het proces en zijn afkomstig van kandidaten met wie minimaal één of meerdere toetsingsgesprekken zijn gevoerd. Inmiddels betreft de overgrote meerderheid van de toetsingen een papieren proces waarbij een gesprek niet nodig geacht wordt. Deze meerderheid lijkt relatief weinig van het toetsingsproces te merken.

Kandidaten, politici en vertegenwoordigers van de brancheorganisaties zijn vrijwel zonder uitzondering positief over toetsing als instrument. Goede toetsing wordt toegejuicht en gezien als een belangrijk toezicht instrument dat het lerend vermogen van de sector kan verhogen. Het nut van de toetsingen wordt in de gesprekken dan ook weinig of niet ter discussie gesteld. Zo zeggen kandidaten onder meer:

- *“Het dwingt om na te denken over de eigen rol in de instelling.”*
- *“Ik zie de effecten van toetsingen. Men denkt nu veel beter na over de samenstelling van een raad van commissarissen.”*
- *“Bij onze instelling helpt het ook intern om aan te geven dat DNB eisen stelt waar we ons aan moeten houden. Het wordt ook ingezet om mensen intern op een nette manier af te wijzen.”*

Een enkele respondent uit twijfel bij het nut van de huidige ex-ante toetsingen.

Ook zien sommige kandidaten dat de toetsing wordt gebruikt als instrument om het nemen van eigen verantwoordelijkheid te vermijden. Bij pensioenfondsen bijvoorbeeld worden kandidaten voorgedragen vanuit werkgevers en werknemers. Soms gaat deze aankondiging van een kandidaat bij DNB zelfs vergezeld van de boodschap: *“Het is niet erg als deze het niet wordt”*.

Verder zijn er vragen over het feit dat het huidige systeem vooral kijkt naar nieuw in te vullen posities. Dit brengt het risico van ‘grandfathering’ met zich mee, waarbij een zittende kandidaat lang kan aanblijven en in functie blijft op basis van een oude toets.

- *“Denk aan mensen die aan hun derde termijn beginnen in dezelfde functie en mensen zoals ik die drie keer in korte tijd getoetst worden.”*

Omdat het nut van het toetsingsinstrument voor vrijwel alle kandidaten helder is, betreffen de opmerkingen vrijwel zonder uitzondering niet het *waarom*, maar het *wat* en *hoe* van het toetsingsproces. De waardering voor de inrichting van het proces roept een veel wisselender beeld op dat varieert van zeer positieve reacties: *“het heeft mij geholpen goed te reflecteren op mijn functie en het was een zeer zorgvuldig proces.”* tot vrij negatieve reacties: *“er worden onjuiste/naïeve vragen gesteld; ik voel me onjuist bejegend; er was sprake van een soort verhoor waarvan ik niet wist waar het heen zou gaan”*.

Met name de in 2012 gestarte reeks inhaaltoetsingen van commissarissen heeft veel kritische feedback opgeleverd. Deze geluiden hebben deels nog een na-ijl effect in de huidige beleving van het toetsingsproces. Intussen is het proces zowel bij de AFM als DNB in transitie en zijn er veel stappen genomen om het proces te verbeteren (zie Hoofdstuk 4). Deze verbeteringen worden ook steeds meer gezien binnen de sector.

- *“Ik stel het zeer op prijs dat veel van onze signalen worden opgepakt.”*

Daar komt bij dat een groot deel van de getoetsten geen uitgesproken mening heeft over het toetsingsproces. Zo laat een onderzoek onder leden van het verbond van verzekeraars, dat heeft plaatsgevonden vóór de laatste verbeterronde, zien dat een derde van de onderzochten positief was over het toetsingsproces bij DNB, een derde was neutraal en een derde negatief. Deze laatste groep beoordeelde het proces vooral als een te langzaam en onvoorspelbaar proces.

Ook ten aanzien van het toetsingsproces door de AFM wordt aangegeven dat het merendeel van de getoetsten hier relatief weinig van merkt. Het overgrote deel van de toetsingen betreft papieren toetsingen waarbij de kandidaat op basis van de verstrekte informatie zonder een toetsingsgesprek wordt goedgekeurd. Een vertegenwoordiger van één van de brancheorganisaties zegt dan ook:

- *“Sinds ik hier in functie ben, heb ik eigenlijk niet één lid over de toetsing gehoord. Het leeft bij ons dus niet.”*

Een vertegenwoordiger van een andere belangenorganisatie bevestigt dit beeld en geeft eveneens aan dat het toetsingsproces van de AFM niet zwaar drukt op de branche.

Het is belangrijk in acht te nemen dat de aspecten die hierna beschreven worden, gezien moeten worden tegen het licht van de positieve basishouding ten aanzien van het toetsingsinstrument, en de relatief stille meerderheid die relatief weinig merkt van het toetsingsproces. Daar komt bij dat de kandidaten expliciet gevraagd is mogelijke verbeterpunten in het proces te benoemen. De onderstaande bevindingen zijn daar een reflectie van.

5.3 Positie kandidaat

Om te beginnen wordt de rechtspositie van de kandidaat door de meeste kandidaten als een problematische ervaren. Het proces verloopt vooral tussen de toezichthouder en de instelling. Het individu heeft op basis van de geldende wettelijke bepalingen geen formele rechtspositie in het proces. Dat leidt tot het gevoel van rechtsonzekerheid bij kandidaten, omdat de kandidaat juridisch tussen wal en schip terecht kan komen. In de perceptie van de kandidaten is de toetsing, zoals die momenteel plaatsvindt, dan ook onvoldoende met waarborgen omkleed.

- *“Als individu ben je erg kwetsbaar, de toetsen kan je maken of breken.”*
- *“Met name de objectiviteit en de rechtsbescherming is wat ons betreft een groot punt, hetgeen wij ook bij de Tweede Kamer hebben aangekaart.”*

Het hele proces heeft daardoor voor de individuele kandidaat een zware lading met druk vanuit zowel de toezichthouder als de instelling. De kandidaat bevindt zich tussen deze twee krachten in.

- *“Je bent in dit proces echt het lijdend voorwerp. Erg afhankelijk van de instelling én de toezichthouder.”*
- *“Het voelt als een soort examen.”*

De kwetsbaarheid van de kandidaat uit zich in onzekerheid ten aanzien van zowel deze inhoudelijke als de procesmatige invulling van het toetsingsproces. Zo zijn er in de eerste plaats veel vragen over de criteria die gehanteerd worden. Maar ook ten aanzien van het precieze verloop van het proces - van aanmelding tot besluit - zijn er veel vragen zoals hieronder nader zal worden toegelicht. Over één ding zijn de kandidaten het eens: de positie van individuele kandidaten dient beter beschermd te worden.

- *“Je moet het individu beschermen. Hoe begripvol we ook kunnen zijn voor de context, dit punt vind ik heel belangrijk. Sommige mensen zijn getekend voor het leven. Ik twijfel door de gang van zaken ook of ik wel commissaris wil worden bij een financiële instelling in Nederland.”*

5.4 Toezicht versus toetsing

Informatie-uitwisseling tussen toezicht en toetsing wordt geaccepteerd en zelfs als zinvol gepercipieerd. Wel is het van belang dat deze informatie-uitwisseling op transparante wijze verloopt en dat transparant is hoe toezichthouders hun verschillende functionele rollen scheiden, met name daar waar het hertoetsingen betreft.

Een tweede overkoepelend verbeterpunt dat in veel van de gesprekken naar voren komt, is de afstemming en scheiding tussen toezicht en toetsing. De wijze waarop toezichtinformatie in het toetsingsproces wordt meegenomen is nu nog onvoldoende transparant voor de meeste kandidaten.

- *“Als het ergens wringt, dan wringt het bij de schijn van onafhankelijkheid van de toezichthouder en de vermenging van toetsing en toezicht.”*
- *“Een van de aspecten waar we regelmatig tegenaan zijn gelopen, is dat de toezichthouders hun toetsingsinstrument gebruiken als een manier om druk uit te oefenen op betrokken bestuurders.”*

In dit kader wordt regelmatig gerefereerd aan de term ‘Chinese muren’. Er zijn twee typen Chinese muren: die tussen toezicht en toetsing, en tussen toetsing en het mogelijk bezwaar naar aanleiding van de toetsing. Zoals een kandidaat het uitdrukte: *“Niemand gelooft in het bestaan van die ‘Chinese walls’.*

De vraag is natuurlijk of er binnen een toezichthouder überhaupt sprake zou moeten zijn van dergelijke strikte scheidingen tussen afdelingen en functionele rollen. De kandidaten verschillen in hun oordeel over de wenselijkheid van de uitwisseling van informatie tussen toezicht en toetsing. Enkele kandidaten zijn de mening toegedaan dat er sprake moet zijn van strikte scheiding.

- *“Van een toetser mag je verwachten dat hij niet betrokken is bij het uitvoeren van de context, ook al weet hij er wel vanaf.”*

De meerderheid van de kandidaten is echter van mening dat het geen probleem en zelfs belangrijk is dat toezichtinformatie meegenomen wordt in de toetsing, zolang dit maar op een transparante wijze gebeurt.

- *“Koppeling tussen toezicht en toetsing is heel terecht.”*
- *“De relevantie van toetsen wordt veel minder als je die informatie niet betreft. Wat toets je dan?”*

Maar de wijze waarop de informatie-uitwisseling nu plaatsvindt is voor veel kandidaten onvoldoende transparant.

- *“Bij een gebrek aan volledige Chinese walls moet je wel waarborgen dat de toetser onafhankelijk toetst. Dat is wel een lastig issue.”*

Ook zijn meerdere voorbeelden genoemd waarin toezicht en toetsing in de ogen van kandidaten op oneigenlijke wijze vermengd werden; dit lijkt vooral betrekking te hebben op eventuele hertoetsingen.

- *“Ik heb te vaak gehoord dat in het toezicht wordt ‘gedreigd’ met een hertoetsing. Dat pleit er volgens mij voor dat de toezichthouders beter opgevoed moeten worden. Ik pleit voor transparantie.”*

Een kandidaat die in vrij korte tijd voor drie functies getoetst is geeft aan:

- *“Doordat de gesprekken kort op elkaar volgden was wel duidelijk dat ook de vorige dossiers meegenomen werden bij de latere toetsingen. In mijn geval pakte dat wel positief uit, want ik mocht nog iets uit een eerder gesprek toelichten/rechtzetten, maar dat kan ook andersom zijn en negatief uitpakken.”*

Enkele kandidaten benadrukken dat functiescheiding vooral aan de orde is daar waar het hertoetsingen betreft.

- *“Wij betogen dat het beter zou zijn om de voordracht tot hertoetsing van de toezichthouder te laten uitgaan, maar de toetsing bij een onafhankelijke instelling onder te brengen.”*

In de gesprekken is de Commissie op zoek gegaan naar het antwoord op de vraag wat de grenzen zijn aan het gebruik van toezichtinformatie. De meeste kandidaten zien vooral verbetering in de mogelijke toevoeging van een externe 'derde'.

- *“Een constructieve dialoog waarbij toezichtsdossiers worden besproken moet zeker mogelijk zijn, maar je moet beter markeren wanneer je van het een in het ander (van toetsing naar toezicht en andersom) overgaat. Het is goed als er een onafhankelijke derde bij is.”*

Verder is het volgens de kandidaten van belang dat de toezichthouder transparant is over a) het al dan niet aanwezig zijn van Chinese muren tussen toezicht en toetsing, b) over de situaties waarin toezichtinformatie betrokken wordt bij toetsingen, en c) hoe dat vervolgens gebeurt.

Naast de onduidelijkheid over het wat en hoe van de informatie-uitwisseling tussen toezicht en toetsing, maken diverse kandidaten zich zorgen over de vermenging van de verschillende rollen die de financiële toezichthouders vervullen, en dat betreft dan de drie rollen 'regel stellend', 'regel controlerend', en 'sanctionerend'.

- *“De trias politica van deze ZBO (DNB) is ver te zoeken. Alles zit in 1 hand.”*
- *“De AFM heeft macht door de verschillende petten die ze op heeft.”*

Daarnaast uiten verschillende kandidaten zorgen over de invloed van de politiek en het ministerie op het functioneren van de toezichthouders.

- *“Het lijkt soms ook alsof toetsing, met name hertoetsing, wordt gebruikt voor politieke doeleinden. Dat is natuurlijk niet de bedoeling.”*
- *“Je kunt niet aan de schijn ontkomen dat het Ministerie soms iets vindt en DNB daar dan naar handelt, al dan niet via de toetsingen.”*

Daartegenover zegt een andere kandidaat:

- *“Enige vermenging is inherent aan toezicht en aan de rol van de toezichthouder. Mij is nog nooit een geval ter ore gekomen waarbij die vermenging te ver ging en toetsing werd gebruikt als (politiek) drukmiddel.”*

5.5 Verscheidenheid van competenties

Verscheidenheid van competenties in de boards van financiële instellingen is volgens de kandidaten van groot belang. In het toetsingsproces van met name DNB en de ECB domineert volgens kandidaten echter nog de zoektocht naar financiële kennis, terwijl andersoortige kennis (HR, IT, juridische kennis) in toenemende mate van belang wordt geacht voor financiële instellingen. Ook leggen de toezichthouders volgens de kandidaten een te grote nadruk op onafhankelijkheid van individuele bestuurders. In beide gevallen dient volgens de kandidaten meer oog te zijn voor het collectief. De sector zelf dient echter ook meer verantwoordelijkheid te nemen in het aansturen op diversiteit. Nu wordt nog te snel geanticipeerd op de veronderstelde verwachtingen vanuit de toezichthouder.

Een eveneens terugkerend thema in de gesprekken met oud-kandidaten en bracheorganisaties is de wijze waarop vooral DNB bij de toetsing omgaat met de kennis en competenties die gevraagd worden en de ruimte die hierin is ten behoeve van de diversiteit in de board.

5.5.1 Focus op financiële kennis

Het beeld dat bij de kandidaten leeft is dat er in het toetsingsproces sterk ingestoken wordt op financiële kennis en dat er beperkte ruimte is voor afwijkende competentie en kennis.

- *“Ik denk dat DNB te eenvormig kijkt. Inhoudelijke financiële kennis weegt enorm zwaar bij DNB.”*
- *“De focus zit volledig op financiële kennis.”*
- *“Er wordt gezegd: je moet er ook andere disciplines bij hebben. Vervolgens wordt iemand die niet is gevraagd om financiële kennis toch gevraagd naar details over Solvency 2.”*
- *“Het voelt als: we willen wel diversiteit maar we willen er vervolgens wel zo snel mogelijk bankiers van maken.”*

Eenzelfde beeld bestaat er ten aanzien van het ECB proces.

- *“ECB zegt wel dat diversiteit belangrijk is maar in de praktijk lijkt het erop dat het eerder moeilijker wordt voor organisaties om bij de ECB diversiteit erdoorheen te krijgen.”*

5.5.2 Board dynamics

Volgens verschillende kandidaten is er bij de AFM en DNB niet altijd voldoende begrip voor board dynamics. Zo hebben de AFM en DNB volgens verschillende kandidaten het idee dat board meetings vaak niet ‘challenging’ genoeg zijn. Volgens hen wordt nog te vaak onterecht de conclusie getrokken dat commissarissen het bestuur niet voldoende uitdagen.

- *“Je krijgt alsmaar de indruk dat de toezichthouders denken dat er één effectieve bestuursstijl bestaat en tegendruk geven speelt daarin een heel belangrijke rol. Volgens mij is er niet één blauwdruk, maar zijn er meerdere mogelijke leiderschapsstrategieën. Die blauwdruk krijg je overigens niet te zien, als hij al bestaat, maar je krijgt wel die indruk tijdens het toetsingsgesprek.”*
- *“Iedere commissaris moet zelfstandig alle beslissingen kunnen nemen’, zo werd gezegd. Ik heb nog nooit zelfstandig een beslissing genomen, ik vind dus dat dat niet klopt. Ik ben het wel eens met het streven naar pluriformiteit, maar dan moet de toetsing daar ook aan worden aangepast. Verder vind ik dat moet worden getest of iemand het vermogen heeft om te leren. Dat miste ik.”*
- *“DNB haalt er via toetsingen echt niet uit of er sprake is van een ‘independent mindset’.”*

De huidige werkwijze van DNB gaat volgens kandidaten dan ook ten koste van de diversiteit.

- *“De diversiteit verschaalt.”*
- *“Er wordt gepredikt dat men streeft naar pluriformiteit, maar men toetst op verzekeren.”*
- *“Onze nieuwe HR manager, die niets met Solvency II doet, schrok wel, want die wist niet wat hem te wachten stond. Dat creëerde onrust en maakt soms dat mensen zich willen terugtrekken. Dat moet de toezichthouder zich wel realiseren.”*

Tegelijkertijd anticiperen kandidaten en instellingen zelf ook op wat ze denken dat de toezichthouder wil zien. De sector laat zich dus mogelijk zelf ook te snel ontmoedigen om in te zetten op diversiteit.

- *“Ondernemingen sorteren zelf ook sterk voor op kansrijke kandidaten.”*
- *“Vanuit de organisatie was er al vrij veel expertise op de typische commissarispunten dus op zich was deze kandidaat een goede aanvulling als je kijkt naar diversiteit. Maar wij hebben er toch voor gekozen om niet de confrontatie met DNB op te zoeken, omdat we daar in de toekomst eventueel last van konden krijgen.”*

Daar komt bij dat instellingen zich dienen te realiseren dat het aandragen van andersoortige kandidaten om extra uitleg richting de toezichthouder vraagt. Het enkel invullen van de competentiematrix is dan niet voldoende. De AFM en DNB willen dan ook de onderliggende motivatie zien.

- *“In dat dossier zat een zeer uitgebreide beschrijving van hoe kandidaat wordt gezien door onze onderneming. Dat werd als zeer prettig ervaren door de AFM.”*

Aan deze goede uitleg en voorbereiding schort het nog te vaak volgens de AFM en DNB. De sector erkent dat de voorbereiding vaak beter zou kunnen. Zo wordt soms nog te weinig gekeken naar samenstelling van het hele bestuur en onderbouwing van die keuzes.

Het toetsingsproces moet volgens verschillende kandidaten veel meer de snel veranderende financiële sector reflecteren.

- *“Dit vereist een ander eisenpakket. Het huidige proces is nog veel te veel een reflectie van de situatie uit 2007/2008.”*
- *“Ik ben wel positief over de basishouding van DNB, die positief is t.a.v. diversiteit, maar de toetsing moet daar wel beter op worden afgestemd.”*

5.5.3 Collectieve toetsingen

Er wordt nu volgens de kandidaten nog te weinig gekeken naar het bestuur als geheel, het collectief.

- *“Ik zie veel meer heil in een soort ‘collectieve toetsing’: hoe opereert een bestuur als geheel, wat is de bestuursstijl etcetera. Ik weet niet in hoeverre dit in het toetsingsproces een plek moet krijgen, wellicht kan dit beter via toezicht en gesprekken.”*
- *“Het is belangrijk dat meer gekeken wordt naar gehele samenstelling en niet naar vaste profielen.”*
- *“Er moet een ‘agreed understanding’ (tussen DNB en instelling) komen over de samenstelling van de Raad van Commissarissen. Dit moet worden gereguleerd, op 2 A4 ongeveer. Dit voorkomt een hoop ellende tijdens het proces.”*

5.6 Verantwoordelijkheid sector

Veel kandidaten menen dat de toezichthouder steeds meer op de stoel van de intern toezichthouder gaat zitten. Daardoor dreigt volgens hen het gevaar van ‘moral hazard’. Er worden dan ook meerdere suggesties gedaan om de verantwoordelijkheid van de kwaliteit van de eigen besturen weer meer terug te leggen bij de sector. Financiële instellingen die investeren in een goede voorbereiding van kandidaten plukken daar de vruchten van.

De eigen verantwoordelijkheid van de sector komt in de gesprekken in meerdere opzichten ter sprake. Veel kandidaten zijn van mening dat de toezichthouder te veel op de stoel van de interne toezichthouder gaat zitten. De vraag rijst wat de rol van interne toezichthouder is als de toezichthouder deze rol steeds meer gaat overnemen. Tijdens de interviews wordt dan ook met regelmaat verwezen naar het risico van ‘moral hazard’: ondernemingen gaan zich calculerend gedragen en schuiven verantwoordelijkheden naar de toezichthouder.

- *“Toezicht zit dagelijks bij de bank en als je niet oppast weten ze veel meer dan een eenvoudige commissaris. Ze bemoeien zich eigenlijk overal mee.”*
- *“Moet je niet veel meer verantwoordelijkheid leggen bij intern toezicht en als het daar mis gaat is het exit. Nu kan RvT zich meer permitteren en worden ze niet weggestuurd.”*

- *“Het gevaar dat men oren laat hangen naar wat de toezichthouder goed vindt is enorm. Je kunt daarmee heel veel laten liggen omdat er een eenzijdige blik komt.”*

Het gevoel dat de toezichthouder meer op de stoel van intern toezicht gaat zitten leidt er volgens enkele kandidaten mede toe dat de positie van commissaris geen gewilde functie meer is.

- *“Er zijn steeds meer geluiden dat men niet meer in RvC plaats wil nemen: speelveld wordt te klein en bevoegdheden worden steeds kleiner door grote inmenging toezicht en door strikte regels.”*

Veel kandidaten bevelen dan ook aan om de verantwoordelijkheid in het toetsingsproces weer meer bij de sector te leggen en geven suggesties hoe dat gedaan kan worden.

- *“Jullie kijken naar hoe DNB het doet, maar ik ben zelf van mening dat 60% van de effort om te komen tot geschikte en betrouwbare bestuurders vanuit de sector moet komen. Er gaat bij ons een nieuw soort pensioenfondsbestuurder komen die zich veel meer bewust is van de rol van pensioenfondsen in de maatschappij.”*

De sector heeft eveneens een grote eigen verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat het toetsingsproces soepel verloopt. De AFM en DNB geven aan dat de bedrijven die intern kandidaten goed voorbereiden, de minste problemen hebben met de toetsingen. Kandidaten zijn het daar geheel mee eens:

- *“Wij hebben een buitengewoon consciëntieus proces, bij ons is nooit iemand afgetoetst. De voorbereiding neemt per kandidaat zeker een paar dagen in beslag alleen al voor Solvency II. In totaal duurt het denk ik een week. Ik vind die voorbereiding vooral een goede investering, dat doe je sowieso in het kader van je benoeming.*
- *“De informatie die ik kreeg van mijn organisatie was behoorlijk oppervlakkig en daar ging het mis. Ik had daardoor onvoldoende kennis van wat er nodig was voor het gesprek bij DNB.”*

5.7 Kleine ondernemingen

Het beeld bij kandidaten ten aanzien van omgang van DNB en de AFM met kleine ondernemingen is tweeledig. Enerzijds roept het het beeld op dat er steeds minder ruimte is voor kleine ondernemingen. Anderzijds wordt aangegeven dat kleine ondernemingen een groter risico in zich dragen, terwijl bij risicogebaseerd toetsen de aandacht vooral lijkt uit te gaan naar grotere ondernemingen.

Door een aantal kandidaten wordt tijdens de gesprekken speciale aandacht gevraagd voor kleine ondernemingen. De toetsing van kleine ondernemingen brengt onder meer de vraag van proportionaliteit ter tafel.⁴⁶ Over het thema proportionaliteit wordt onder meer gezegd:

- *“Je moet ervoor waken dat de toetsing niet wordt gebruikt om van kleine ondernemingen af te komen. DNB heeft er geen geheim van gemaakt dat gedacht wordt dat kleine partijen risicovol zijn. Die gedachte leeft dus zeker.”*
- *“Kleine jongens worden er langzaamaan uitgeduwd of in ingewikkelde processen geduwd. De AFM vraagt om Ferrari 's maar er rijden ook nog Dafjes op de weg.”*

Daartegenover staan geluiden als:

- *“De kwaliteit van bestuur van kleine fondsen is pas echt een zorg. Hun dekkingsgraad van 150 naar 95% gegaan. Bij grotere fondsen is dat veel beter afgedekt. De vraag is dan wat risico gebaseerd is. Als je risico verkeerd categoriseert dan heb je een probleem. Ook qua puntentelling is dat van groot belang: kleine partijen kosten vaak veel meer tijd van interne toezichthouders.”*
- *“Ik heb verschillende gesprekken gehad en de kwaliteit van de gesprekken reflecteert de grootte van de instelling. Bij kleinere instellingen nam aandacht af terwijl daar het risico vaak groter is omdat capaciteit er helemaal niet is.”*

Verder liggen de mogelijke negatieve gevolgen van een negatief oordeel heel anders bij kleine ondernemingen omdat daar veeleer sprake is van een link met de vergunning.

5.8 Lengte van het proces

De doorlooptijden blijven een aandachtspunt, al zijn de doorlooptijden inmiddels al afgenomen. Daarnaast hebben kandidaten behoefte aan helderheid over het tussenliggende toetsingsproces, inclusief tijdlijn en de stappen die door DNB en de AFM tussentijds genomen worden.

De bevindingen ten aanzien het procesverloop worden hieronder meer in detail beschreven. Daartoe wordt om te beginnen gekeken naar de ervaren lengte van het proces. Vervolgens wordt de waardering ten aanzien van de verschillende deelfasen van het proces uitgelicht.

Doorlooptijden worden als erg belangrijk ervaren. Hoewel de doorlooptijden sinds de invoering van de toetsing zowel bij DNB als de AFM zijn afgenomen (ziebijlage V), is de doorlooptijd in de perceptie nog vaak te lang, en lopen de termijnen ook nog met enige regelmaat uit de wettelijk gestelde termijnen.

⁴⁶ Proportionaliteit ligt vast in de Beleidsregel geschiktheid 2012, onderdeel 1.3 dat voorschrijft dat de toetsing geschiedt met inachtneming van het soort, de omvang, de complexiteit en het risicoprofiel van de onderneming.

Deels omdat dossiers niet compleet zijn, deels omdat er extra aanvullende informatie gewenst is. Soms verloopt het proces vlot, soms voor de kandidaat onverklaarbaar lang.

- *“Termijnen zijn nu echt een probleem: het proces is koers- en reputatiegevoelig.”*
- *“Mensen bungelen soms 13 weken, soms is het in een week rond, en men weet niet waarom. Die onvoorspelbaarheid is niet goed.”*
- *“Proces voor kandidaten met bancaire kennis lijkt over het algemeen heel snel te gaan en zodra je afwijkt zorgt dat voor problemen.”*
- *“Het voorbereiden van kandidaten neemt ook tijd, zeker wanneer deze een wat afwijkend profiel hebben. Vlak voor de zomervakantie hebben wij een nieuwe kandidaat gevonden en wij hopen haar in december officieel benoemd te hebben. Zij is al zichtbaar, dus zij loopt wel een risico. Je organiseert dus als instelling alles om de toetsing heen. Je zou dit de bruto tijd van de toetsing kunnen noemen, naast de netto tijd van het toetsingsproces an sich.”*
- *“DNB doorloopt zijn proces en houdt weinig rekening met de algemene vergaderingen van aandeelhouders. Bij het derde gesprek werd daar wel rekening mee gehouden. Ik hoorde ook van anderen dat daar later meer flexibiliteit in werd betracht, dus dat is zeker verbeterd.”*

Naast de doorlooptijden wordt kritisch gekeken naar de transparantie van het tussenliggende procesverloop. Verschillende kandidaten zeggen hierover:

- *“In de aanloop naar het gesprek was veel onduidelijk, ik kreeg niet snel te horen wanneer dat zou plaatsvinden. Het gesprek werd pas drie weken ervoor gepland. De communicatie bleef gedurende het proces eveneens vrij vaag, in de commerciële wereld ben ik gewend dat dat strakker verloopt.”*
- *“Mensen moeten goed worden geïnformeerd over wat er gaat gebeuren. Ik moet overigens zeggen dat de mensen die het proces begeleiden vanuit DNB zich wel netjes aan hun afspraken hielden. Op het moment dat je je gesprek hebt gehad is de begeleiding goed. Daarvoor liep het contact uitsluitend via het secretariaat en was de informatievoorziening niet goed.”*

5.9 Ontvangst en beoordeling van het dossier

Voor kandidaten is vaak onduidelijk hoe het proces verloopt nadat het dossier is ingediend. Tevens is voor veel kandidaten de precieze betekenis of invulling van beoordelingscriteria onbekend. DNB en de AFM hebben discretionaire ruimte met betrekking tot de invulling van de beleidsregel, hetgeen leidt tot onzekerheid bij de kandidaten.

In deze fase meldt de instelling de voorgenomen benoeming aan de toezichthouder en vullen de instelling en de kandidaat het benodigde dossier aan.

Ook dient de geschiktheidsmatrix ingevuld te worden door de kandidaat en de instelling. Dit werd door een enkele respondent gezien als een lastige exercitie, omdat het moeilijk was helder te krijgen wat de categorieën ‘hoog’, ‘midden’ en ‘laag’ exact betekenden. Daar waren destijds geen heldere criteria voor

gegeven. De kandidaat/instelling moest er dus zelf invulling aan geven. Zo kon het voorkomen dat de ene kandidaat/instelling de matrix conservatief invulde, terwijl de andere zichzelf en anderen juist eerder hoog inschatte.⁴⁷

Het beeld bij de kandidaten en vertegenwoordigers van brancheorganisaties is verder dat de instelling en de kandidaat steeds meer informatie moeten aanleveren, bijvoorbeeld in competenties met voorbeelden. Dit is vaak nog onvoldoende bekend bij de instellingen, waardoor incomplete dossiers worden aangeleverd en het proces vertraging oploopt. Dit kan ertoe bijdragen dat vanuit de instelling en kandidaten de vertraging eerder toegedicht wordt aan de AFM, terwijl deze vertraging niet de verantwoordelijkheid is van de AFM. Verschillende kandidaten geven aan dat ze graag nadere instructie zouden krijgen ten behoeve van de correcte invulling van het dossier.

Zodra het dossier ingeleverd is bij de toezichthouder, heeft de kandidaat weinig zicht op wat er met het dossier gebeurt. Het is een proces dat zich voornamelijk afspeelt tussen de instelling en de toezichthouder. Voor de kandidaat voelt dit als het begin van een proces dat veelal getypeerd wordt als een 'black box'. Volgens de toezichthouder zou de instelling zelf de kandidaat op de hoogte moeten houden van het verdere verloop van het proces. Het is echter sterk van de instelling afhankelijk of dat ook daadwerkelijk gebeurt. De positie van de kandidaat blijft daardoor gedurende het hele proces een kwetsbaar punt.

Ook de beoordelingsfase is voor veel kandidaten een 'black box'. Er is vanuit de perceptie van kandidaten vaak geen helderheid over de definities van criteria die de toezichthouder hanteert, bijvoorbeeld de definitie 'ervaring in de financiële sector'.⁴⁸ Deze definitie wordt volgens kandidaten opgerekt of ingekrompen, al naar gelang het de toezichthouder uitkomt. Dit leidt tot de perceptie dat er sprake is van teveel subjectiviteit aan de zijde van de AFM en DNB.

Zo geeft een kandidaat aan graag meer duidelijkheid te willen over wat er bedoeld wordt met 'meer banking experience'. De toetsingscriteria zijn in dit opzicht onvoldoende transparant voor de kandidaat en de instelling.⁴⁹ Kandidaten zeggen hierover:

- *"De invulling van de beleidsregel is niet helder. Het criterium voor feitelijke ervaring van een aantal jaar is bijvoorbeeld niet te vinden. In de questionnaire wordt evenmin helder wat de toezichthouder belangrijk vindt."*

⁴⁷ Sinds begin 2016 geeft de AFM in de nieuwe geschiktheidsmatrix criteria aan waar hoog, midden en laag voor staan.

⁴⁸ Voor toetsingen voor ondernemingen in groep B en C is dit overigens wel gespecificeerd in de Beleidsregel geschiktheid, zie 2.4.1 e.v..

⁴⁹ Voor de toetsingen uit groep B en C (zie H3) zijn er wel criteria voor het aantal jaren ervaring (zie zie paragraaf 2 e.v. van de Beleidsregel geschiktheid 2012).

- *“Belangrijk punt is dat het onvoldoende duidelijk is waarop wordt getoetst en waarnaar wordt gekeken. Gedrag, kennis, competenties? Het zou goed zijn als deelnemers daar meer guidance bij krijgen.”*

Kandidaten geven bovendien aan dat DNB en de ECB in hun beleving anders beoordelen. DNB wordt daarin gekenmerkt als meer ‘principle based’ en de ECB veel meer ‘rule based’.

Ten aanzien van de criteria die de AFM hanteert zeggen enkele kandidaten:

- *“De AFM is onze toezichthouder en toetst de beleidsbepalers in onze sector. De manier waarop dat gebeurt, de criteria waarop getoetst wordt, is in onze sector niet bekend.”*
- *“Er zijn mensen goedgekeurd die er weinig verstand van hebben, er zijn mensen afgekeurd die wel de nodige kennis hebben.”*

5.10 Gesprek(ken) met de kandidaat

De meerderheid van de toetsingen betreft papieren toetsingen (zie bijlage V voor een gedetailleerd overzicht van de cijfers). Dit aandeel groeit, omdat DNB sinds begin 2016 meer risico-gebaseerd is gaan toetsen; het streven van DNB is om nog maximaal 20% van kandidaten daadwerkelijk te spreken. Ten aanzien van de meerderheid van getoetsten geldt dus dat het niet nodig wordt geacht een gesprek te voeren. De kandidaten die de Commissie heeft gesproken hebben in de meeste gevallen één of meerdere toetsingsgesprekken gehad.

De gespreksfase is opgesplitst in twee deelfasen: de voorbereiding op het gesprek en de feitelijke gesprekken. Daarnaast wordt in deze paragraaf aandacht geschonken aan de percepties van de kandidaten ten aanzien van de thema’s senioriteit en professionaliteit van de betrokken toetsers, de mogelijkheid tot het maken van een bandopname en het meenemen van een advocaat, het proces van dubbele poortjes en het toetsingsgesprek bij de ECB voor SI’s.

5.10.1 Voorbereiding op het gesprek

Kandidaten vragen zowel van DNB en de AFM als van de eigen instelling om heldere procesmatige en inhoudelijke informatie, zodat men het gesprek goed voorbereid in kan gaan.

De AFM en DNB spannen zich in om het proces inzichtelijker te maken via informatiebijeenkomsten, brochures en informatie op de website. Onduidelijk is in hoeverre de meest recent getoetste kandidaten hier reeds de effecten van ondervinden. Meerdere kandidaten hebben onzekerheid ervaren ten aanzien van de invulling van het toetsingsgesprek. De onderstaande opmerkingen betreffen de gesprekken bij DNB en de ECB:

- *“Je hebt allemaal vragen als wat kan je verwachten, wie erbij zal zijn en vanuit welke rol. Maar behalve de uitnodiging was er verder niks aan begeleidende informatie.”*
- *“Het voelt als opgaan voor een examen zonder dat je vooraf weet welke eisen er zullen worden gesteld.”*

Wel lijkt er op dit vlak een verbetering waar te nemen, gezien de ervaringen van de meest recent getoetste kandidaten.

Ook ten aanzien van de gesprekken bij de AFM zijn de ervaringen verschillend. Een deel van de kandidaten had eveneens beter geïnformeerd willen worden over het doel en de setting van het gesprek, terwijl andere kandidaten aangegeven van te voren goed geïnformeerd te zijn over deze aspecten. Hier lijkt eveneens een verschil waarneembaar tussen de kandidaten die voor en na de door de toezichthouder ingezette verbeteringen een gesprek hebben gehad.

- *“Al in brochure was duidelijk gemaakt dat het je inlezen in je bedrijf zou helpen in het gesprek. De toetsers van de AFM waren transparant over wat me te wachten stond. Degene die het gesprek leidde had mij vooraf via de mail uitgebreide info geboden m.b.t. het doel van het gesprek. Op basis daarvan ben ik bij de instelling gaan vragen om informatie.”*

DNB geeft ook steeds meer informatie over het toetsingsproces, onder meer in de vorm van informatiebijeenkomsten. Maar de vraag om aanvullende informatie vanuit DNB kwam desondanks regelmatig naar voren.

- *“Er is weinig verschil te zien tussen mijn eerste toetsing (voor de verbeteringen) en mijn tweede en derde toetsing (na de verbeteringen) in de wijze waarop ik door DNB ben voorbereid ben op het gesprek.”*

Daar staat tegenover dat het vooral de instelling is die de kandidaat dient voor te bereiden op het gesprek. Er bestaat echter bij de instellingen een duidelijke terughoudendheid om kandidaten vooraf te informeren over bedrijfsgevoelige informatie, zolang niet zeker is dat de kandidaat door het toetsingsproces zal komen.

Verder heeft een aantal kandidaten kritiek op de termijn waarop het gesprek gepland wordt.

- *“Twee weken voor het toetsingsgesprek werd dat gesprek gepland. Je hebt dan weinig tijd om je goed voor te bereiden, dat is vervelend voor je eigen agenda.”*

5.10.2 Het gesprek

De toetsingsgesprekken roepen veelal het gevoel op een examen te moeten ondergaan. Zolang daarbij helder is aan welke eisen de kandidaat met voldoen, wordt dit geaccepteerd. Er ontstaat echter wrevel wanneer er onduidelijkheid bestaat over het precieze doel van het gesprek en de procesmatige invulling ervan.

Op inhoudelijk vlak geven verschillende kandidaten aan tevreden te zijn over de gesprekken die ze in het kader van de toetsing met de toezichthouder hebben gevoerd.

- *“De inhoud en kwaliteit van het gesprek met DNB en ECB was zeer goed. Vragen waren van niveau en relevant.”*
- *“Ik ben ervaringsdeskundige, want ik ben drie keer getoetst, voor verschillende functies. Alle gesprekken waren goede gesprekken, steeds met andere teams. De inhoud van de gesprekken was steeds ongeveer dezelfde, ze gingen over de verantwoordelijkheid van de functie en over of ik voldoende deskundig onderlegd was om de functie uit te kunnen oefenen. Ik kan mij voorstellen dat de diepgang van de gesprekken zoals ik die heb ervaren voor mensen met minder ervaring best pittig kan zijn.”*
- *“Ik had het gevoel dat ik open kon praten over dilemma’s waar je als voorzitter voor komt te staan en wat je lastig vindt aan de verhouding tussen RvB en de RvC. Ik heb daar een goed gesprek over gehad.”*

Er zijn daarnaast veel signalen van kandidaten dat de vragen die gesteld worden, vaak zeer gedetailleerd zijn.

- *“Het verschil noemen tussen Solvency 1 en Solvency 2. Dat is wel erg gedetailleerd, en waarom moet je dit allemaal weten als commissaris?”*
- *“Gedetailleerde vragen suggereren ook dat je kennis zo gedetailleerd zou moeten zijn in die functie. Kennis is juist heel goed bij te spijkeren en daar wordt te weinig vanuit gegaan.”*

Verder worden volgens kandidaten met enige regelmaat vragen gesteld die niet aansluiten op wat de kandidaat ervan verwacht, dan wel wat men volgens kandidaten van hen zou mogen verwachten op basis van hun competenties.

- *“Ik werd gevraagd naar wat er speelde bij mijn instelling en wat mijn rol daarin ging zijn. Ik vraag me wel af of het reëel is om een kandidaat te verwijten dat hij niet exact weet hoe het reilt en zeilt bij een bank waar hij/zij nog niet werkt. Ik vind een ander type vragen belangrijker: wat kan ik bijdragen aan een organisatie, pas ik in die organisatie en delen we dezelfde waarden en wat is je toekomstperspectief.”*

Sommige kandidaten spreken over impertinente vragen.

- *“Bijvoorbeeld of het huidige bestuur geschikt is. Daar leek een heel duidelijk mening onder te zitten over capaciteit van RvC.”*
- *“Per brief van DNB of de ECB de vraag gekregen of we willen aangeven welke kandidaten van buiten zijn benaderd voor bestuurlijke posities op het hoogste niveau. Ik vind niet dat de ECB dit mag vragen, omdat dit zeer gevoelige kwesties zijn die betreffende kandidaten graag geheim houden.”*

Op procesmatig vlak worden de gesprekken eveneens verschillend beoordeeld. Veel kandidaten hebben positieve ervaringen met de wijze waarop het gesprek werd gevoerd.

- *“Het was meer een gesprek en veel minder een interview. Dat was prettig.”*
- *“Het waren gesprekken met een goede sfeer. Ze wisten waar ze het over hadden.”*
- *“Het voelde als een plezierig kennismakingsgesprek. Ze waren vrij transparant over wie erbij zouden zijn en wat ze wilden weten. Er was verhoogde aandacht voor institutional asset management en daarom zou men graag met me willen spreken. M.n. omdat transparant werd aangegeven waar de nadruk op zou komen te liggen was het een prettig gesprek.”*

Anderen hebben het gesprek juist als indringend en minder prettig ervaren. Met regelmaat wordt aangegeven dat het voelt als een examen. Dat gevoel wordt versterkt door het feit dat bij SI's het toetsingsgesprek in het Engels gaat.

- *“Ik voelde me net een sinaasappel die in een pers ging. Maar het was wel respectvol.”*
- *“Met name in de periode 2012/2013 waren de gesprekken heel indringend. Dat is nu sterk verbeterd.”*
- *“Zitten een paar toezichhouders bij. Je kunt niet veel tegenwicht bieden want je komt ze weer tegen. Moet kunnen rugbyen en daarna een biertje drinken, maar dat is niet echt mogelijk.”*

Ten aanzien van het eventuele tweede gesprek worden de volgende ervaringen naar voren gebracht:

- *“Als je voor een tweede gesprek wordt uitgenodigd, weet je dat het niet helemaal goed zit.”*
- *“Nu moet je een herexamen doen, maar je weet niet waarop.”*
- *“Ik werd ineens uitgenodigd voor een tweede gesprek, waarbij ik iemand mee mocht nemen. Dat gesprek ging ineens over integriteit, zonder enige aankondiging.”*

Tot slot worden referenten in de perceptie van de kandidaten voorafgaand aan het gesprek weinig geconsulteerd.⁵⁰ Een kandidaat zegt hierover:

- *“Dat zou ik hen veel meer aanraden. Je kunt niet afdoende beeld krijgen o.b.v. één gesprek”.*

5.10.3 Senioriteit en professionaliteit

De kritiek ten aanzien van de senioriteit en professionaliteit is grotendeels geluwd door de aanpak van dit eerder geconstateerde probleem (door zowel DNB als de AFM). Dit wil echter niet zeggen dat het probleem hiermee geheel opgelost is. Ook in de huidige setting worden soms nog problemen ervaren met een te beperkte kennis van de toetsers op bepaalde thema's, of een toon die als onvoldoende professioneel wordt ervaren.

De oorspronkelijke kritiek rondom de senioriteit van de toetsers is grotendeels geluwd. De AFM en DNB hebben de kritiek ter harte genomen, door te werken met een bevoegdhedenmatrix die snelle opschaling mogelijk maakt (zie bijlage IV deel A). De mate van benodigde senioriteit is daarmee beter geborgd. Dit is voor veel kandidaten goed merkbaar.

- *“Mijn ervaring tussen mijn 1e toetsing en mijn derde toetsing is dat de gesprekken meer senior geworden zijn, minder junior toetsers.”*
- *“Indruk was dat het vanuit de AFM capabele mensen waren. Was ook iemand bij die veel onderzoek had gedaan naar onze instelling. Die wist er veel van. De andere was nadrukkelijk getraind in voeren van het gesprek.*
- *“DNB is in goede zin terug van waar ze weg zijn geweest. Wens van DNB is een bevel voor de bank. Hebben veel meer autoriteit maar wel startend met begrip voor positie van instelling.”*

Verschillende kandidaten zijn echter nog wel kritisch over de mate van senioriteit en/of professionaliteit van de toetsers. Bij verschillende van deze kandidaten is de ervaring nog gebaseerd op de situatie voor de doorgevoerde verbeteringen, maar deels zijn de ervaringen ook gebaseerd op de situatie erna.

- *“Je wordt nog met regelmaat geconfronteerd met onervaren mensen. Door het gebrek aan kennis gebruiken zij vaker powerplay.”*
- *“In Nederland werd ik getoetst door mensen van DNB die geen verstand hadden van vermogensbeheer in het algemeen en van vermogensbeheer bij pensioenfondsen in het*

⁵⁰ Bij de AFM worden in de regel minimaal 1 en soms 2 of 3 referenten geraadpleegd. Referenten worden doorgaans niet gebeld als het een 'carrière benoeming' betreft (iemand werkt al langer dan 5 jaar voor de instelling). Voor toetsingen in groep C worden doorgaans geen referenten geraadpleegd omdat daar uitsluitend 1 jaar bestuurlijke werkervaring of een HBO-diploma vereist is.

bijzonder. Het gesprek werd steeds vervelender, omdat ik dingen zei die zij niet konden plaatsen, omdat zij niet wisten hoe het werkt tussen een pensioenfonds en een uitvoerder. Die eerste toetsing vond ik dan ook een uiterst onaangename ervaring. Het 2e gesprek was een ander niveau van gesprekspartners. Het was daardoor een beter gesprek waarbij meer gespard kon worden."

- *"Mensen die toetsingsgesprekken doen hebben nog te weinig gevoel voor omgang met de gedragscomponent. Dat is ook lastig maar daarom is het van belang dat je bij professionele gedragstoetsing heldere criteria aanlegt. Zonder criteria is dat niet professioneel. Die criteria zijn er niet of in ieder geval niet expliciet."*
- *"In governance is vastgelegd wat je wel en niet kunt doen. RvT houdt toezicht op een uitvoeringsorganisatie. Als RvT heb je adviserende rol en kun je dat besluit niet nemen dat is de verantwoordelijkheid van het bestuur. Je kunt dus niet iets afdwingen terwijl DNB daar wel op zinspeelt."*
- *"De gesprekken waren goed en professioneel en eindigden met groen licht, maar er is nagepraat en toen ik zei dat ik de toetsing als onaangenaam had ervaren werd aangegeven dat dat ook de bedoeling was."*

5.10.4 Gemachtigde en bandopname

De overgrote meerderheid van de kandidaten vindt het meenemen van een gemachtigde evenals het maken van een bandopname van het gesprek onwenselijk.

Slechts een enkeling vindt de recente ontwikkeling, waarbij DNB expliciet de mogelijkheid biedt om een gemachtigde mee te nemen en/of een bandopname te kunnen maken van het gesprek, een verbeterpunt.⁵¹ De overgrote meerderheid van de gesproken kandidaten vindt het meenemen van een advocaat evenals het laten maken van een bandopname onwenselijk: het maakt je als kandidaat reeds op voorhand tot verdachte en leidt tot verdere onwenselijke juridificering van het proces.

- *"Ik moet er niet aan denken. Dat zet het proces op scherp. Ik raad het kandidaten ook af."*
- *"Dat is een echte verarming, je gaat het juridiseren."*
- *"Ik schrok wel een beetje van de formele aankondiging: ik mocht een juridisch adviseur meenemen, het gesprek zou ook kunnen worden opgenomen. Dat vond ik wel heftig, ik vond dat ik gewoon vertrouwen moest hebben in de procedure."*
- *"Ik ben zelf ook geen voorstander van een bandopname. Je wil een transparant gesprek tussen beide partijen met een goede sfeer."*

⁵¹ De AFM bood altijd al de mogelijkheid een gemachtigde mee te nemen maar wijst kandidaten daar alleen bij hertoetsingen expliciet op.

5.10.5 Samenwerking DNB/AFM bij dubbele poortjes

De rolverdeling tussen DNB en de AFM in het proces van dubbele poortjes is voor veel kandidaten, die met dit proces te maken hebben gehad, niet helder. De AFM is volgens de kandidaten bovendien relatief onzichtbaar in dit proces. Dit is onder meer de resultante van het feit dat DNB de leiding heeft over het proces.

Een bijzondere procedure voor geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsingen is de procedure van de 'dubbele poortjes'. Dit houdt in dat de AFM en DNB nauw samenwerken tijdens de toetsingsprocedure. Indien één van de toezichthouders een negatief oordeel heeft over de geschiktheid of betrouwbaarheid van een bestuurder of commissaris, dan is dat negatieve oordeel doorslaggevend. Kandidaten die in hun toetsingsproces te maken hebben gehad met de procedure van dubbele poortjes ervaren met regelmaat onduidelijkheid over de rolverdeling.

- *“Wie waarbij betrokken is vanuit DNB/AFM is intransparant.”*
- *“Er waren twee gesprekken met beide keren drie mensen. Het was niet duidelijk wie welke rol had. Volgens mij zijn ze daar zelf ook nog niet helemaal uit. Het gesprek ging over gedrag en prudentieel toezicht. Met de AFM ging het vooral over compliance, de kleur bij DNB was anders, dat ging meer over kapitaal etc. In één gesprek nam DNB het voortouw, in het andere de AFM.”*
- *“De AFM zat er bij het eerste gesprek volgens mij niet bij, bij de tweede en derde wel. Mijn mening is dat het een DNB-feestje was, waarbij de AFM slechts een enkele vraag stelde. De rolverdeling tussen beiden werd niet toegelicht en werd niet duidelijk. (aldus een kandidaat die voor drie verschillende functies vallend onder de dubbele poortjes procedure getoetst is).”*

Verder valt in de gesprekken op dat de rol van de AFM in de dubbele poortjes procedure onzichtbaar is. Meerdere respondenten noemen dit aspect. Het is hierbij overigens van belang te realiseren dat dit deels het gevolg zal zijn van de rolverdeling tussen de AFM en DNB in de dubbele poortjes procedure. DNB is formeel de trekker van dit proces en onderhoudt ook het contact met de instelling en kandidaat.

- *“De AFM is wat meer onzichtbaar in het toetsingsproces. Ze spelen wel een rol, maar meer op de achtergrond.”*
- *“Bij mijn gesprek zat de AFM er niet bij terwijl er nu verschillende dossiers spelen die vooral ook op het vlak van de AFM liggen.”*
- *“Gedragsmatige aspecten kwamen daardoor ook niet echt aan de orde in het gesprek, alleen toen ik daar zelf over begon.”*
- *“De AFM zou criteria moeten garanderen m.b.t. independent mindset. Er zit steeds iemand bij maar die zegt niks. Ik merk niet dat dit leidt tot verschillende inzichten of invalshoeken.”*

5.10.6 SSM proces

Er bestaat behoefte aan meer helderheid ten aanzien van de criteria die gehanteerd worden in het SSM proces en over de rolverdeling tussen DNB en de ECB. Voor kandidaten is zichtbaar dat dit proces nog sterk in ontwikkeling is.

Verschillende kandidaten hebben te maken gehad met een gesprek als onderdeel van het SSM proces. Dit gesprek werd door verschillende kandidaten als prettig ervaren:

- *“De procedure was buitengewoon plezierig, DNB coördineerde de procedure en ik had geen direct contact met de ECB.”*
- *“Ik ben buitengewoon netjes behandeld, procedureel gezien. Vertrouwelijk, er werd rekening gehouden met mijn agenda.”*
- *“Het was efficiënt om één gesprek te hebben met DNB en ECB.”*

Wel worden verschillende opmerkingen gemaakt over de lengte van het proces:

- *“Het navragen van de referenties duurde vrij lang.”*
- *“DNB moet sneller werken, zodat de ECB eerder kan besluiten.”*

Ook wordt het gesprek soms als vrij indringend ervaren:

- *“ECB was een bijtertje. Wat vind je het belangrijkste en waar let je op? Zijn relevante vragen maar je moet oppassen dat je niet op de stoel van de bestuurder gaat zitten”*
- *Het gesprek met de ECB was behoorlijk indringend, terwijl DNB en de AFM zich rustiger opstelden (good cop/bad cop).*
- *“Wij hadden voorheen te maken met horizontaal toezicht: er was sprake van vertrouwen en nudging, signalen waar men wat mee deed. Dat is veranderd in meer verticaal toezicht, o.a. onder invloed van de ECB.”*

De gesprekvoering in het Engels wordt door een enkeling als barrière ervaren. Niet voor eenieder is duidelijk dat de kandidaat ervoor mag kiezen om het gesprek in de eigen taal te doen⁵²:

- *“Er bleek een tweede gesprek nodig omdat ik in het eerste gesprek niet zo voorbereid was op de Engelse termen. Dat is na afloop van het gesprek meteen besproken. Toen is afgesproken om een*

⁵² De ECB heeft een methodologie voor de gesprekken opgesteld. Wat betreft de taal is de keuze aan de kandidaat. Zie paragraaf 6.4. van de ontwerp-gids voor de beoordeling van deskundigheid en betrouwbaarheid van de ECB.

tweede gesprek in het Nederlands te doen waarbij we bepaalde aspecten nog even de revue konden laten passeren."

Daarnaast ervaren verschillende kandidaten nog onzekerheid over het proces:

- *"Ik was de eerste vanuit mijn instelling die bij de ECB getoetst zou worden. Er was een hoop onduidelijk ten aanzien van dat proces. Je bereidt je voor op een gesprek over je eigen plaats in het collectief. En toen bleken er ineens twee leden van het Joint Supervisory Team bij mijn gesprek te zitten. Dat kwam nogal onverwacht."*
- *"De rolverdeling tussen DNB en ECB is mij volstrekt onduidelijk."*
- *"Ik zou graag een beter beeld kunnen krijgen van de criteria die gehanteerd worden."*
- *"De guide voor de FAP test (Fit and Proper) moet de criteria duidelijker maken. ECB vraagt bijvoorbeeld heel veel naar beschikbaarheid."*

Tegelijkertijd is er begrip voor het feit dat de SSM nog volop in ontwikkeling is:

- *"SSM is nog jong en veel zaken moeten nog verder ontwikkeld worden."*
- *"Ze hebben te maken met een opeenstapelen van veranderingen. Dat maakt het natuurlijk lastig helder te zijn."*

5.11 Besluitvorming

Het proces van besluitvorming is een 'black box' voor kandidaten. Men wil graag meer zicht krijgen op het verloop van dit proces, evenals op de besluitvormingscriteria die gehanteerd worden. Dit geldt nog meer als er sprake is van een eventueel voornemen tot negatief besluit. Kandidaten willen hierover schriftelijk dan wel via een gesprek op de hoogte worden gebracht. DNB zou daarnaast in de perceptie van kandidaten meer gebruik kunnen maken van een besluit met voorwaarden, waar de betreffende kandidaat binnen een afgesproken termijn aan dient te voldoen.

De fase van besluitvorming speelt zich grotendeels buiten het zicht van de kandidaten af. Kandidaten ervaren dan ook onduidelijkheid over dit deel van het proces.

- *"Na het gesprek ontstond er een 'black box' periode."*
- *"Je wilt meer duidelijkheid over de besluitvorming maar je krijgt je vinger er niet achter waar het om gaat."*
- *"Het signaal was: als je gebeld wordt dan is het niet goed. En ik werd gebeld dus dat was even schrikken."*

5.11.1 *Besluit met voorwaarden*

In sommige gevallen worden kandidaten voorwaardelijk goedgekeurd; dit betekent dat de kandidaten dan bijvoorbeeld de aanbeveling krijgen om bepaalde kennis te vergaren binnen een bepaalde periode. De ECB doet dit vaker dan DNB of de AFM, zo is de indruk bij de kandidaten. Verschillende kandidaten zijn de mening toegedaan dat dit instrument van een voorwaardelijk besluit met name door DNB vaker ingezet zou mogen worden, zeker in het licht van het verkrijgen van meer diversiteit.⁵³

- *“In de brief die ik van DNB ter voorbereiding op het gesprek ontving stond een zinsnede dat het ‘niet mogelijk is om na gesprekken nog kennis op te vijzelen’.”*
- *“ECB doet dat wel maar DNB geeft geen voorwaardelijke besluiten.”*
- *“Ze zouden zich meer moeten richten op waar je competenties zitten waar je voor gevraagd wordt. Verder moet je natuurlijk je basiskennis blijven trainen. Neem dat op als soort voorwaarde in je goedkeuring.”*

5.11.2 *Negatief oordeel*

In het geval van een voorgenomen negatief oordeel, doet zich met regelmaat de situatie voor dat een kandidaat het voornemen van een negatief besluit mondeling (via de telefoon) te horen krijgt, en zich op basis daarvan terugtrekt. Dit gaat dan zonder dat de kandidaat een schriftelijke toelichting krijgt op het besluit.

- *“Dit voelt als afgescheept worden.”*
- *“Ik vind zo’n telefoongesprek zeer intimiderend. Je krijgt het gevoel dat je je dan moet terugtrekken.”*
- *“Je wordt opgebeld met de mededeling: U bent afgetoetst: maar doet u nou verstandig en treedt u terug. Dat lijkt een geste maar dat is het niet want het wordt een niet toetsbaar besluit. Dat is een vorm van machtsmisbruik.”*

Meerdere kandidaten zouden er de voorkeur aan geven als dit negatieve besluit schriftelijk toegelicht wordt.

- *“Het is onaanvaardbaar dat er geen schriftelijke toelichting komt op het besluit.”*
- *“Ik vind dat de zorgvuldigheid vergt dat je je oordeel beargumenteerd en op papier aan de instelling laat weten. Dat kan volgens mij nog steeds in de informele sfeer. Zo heeft de kandidaat even de tijd om alles tot zich te laten komen en rustig te besluiten tot terugtrekken of tot in bezwaar gaan.”*

⁵³ De AFM maakt soms gebruik van de mogelijkheid een voorschrift op te leggen. Dat is doorgaans een voorschrift t.a.v. de omvang van het bestuur of het volgen van een compliance opleiding binnen een bepaalde termijn.

- *“Een concept besluit waarmee je meer helderheid krijgt over het besluit zou prettig zijn geweest. Je wil toch graag weten waarom dit besluit precies genomen is.”*

Overigens is niet een ieder het erover eens dat dat concept besluit op papier gegeven moet worden: een gesprek in plaats van een telefonische mededeling zou ook al een verbetering zijn.

- *“Maak hier een gesprek van. Dat geeft meer ruimte voor hoor en wederhoor. Moet het dus wel heel helder kunnen beargumenteren.”*
- *“Een telefoontje is wellicht geen goede manier om iemand op de hoogte te brengen van een voorgenomen besluit tot aftoetsing. Een gesprek is beter. Na zo'n gesprek kan iemand rustig bedenktijd nemen om te besluiten over of hij/zij bezwaar wil aantekenen. Een voorgenomen besluit op papier lijkt geen goed idee.”*

Maar voor een ieder geldt dat men in het geval van een mogelijk negatief oordeel een heldere toelichting wenst.

- *“In het geval van aftoetsing zou ik een heldere argumentatie willen, feedback waarom dat zo is.”*
- *“In de beleidsregel zitten 20 punten. Ik denk dat ik met 18 heel ver kom. Vraag aan de AFM was dus: waar op die 20 punten ontbreekt het bij mij aan kennis. Daar kwamen ze niet uit. Het leek erop alsof ze de opdracht hadden af te toetsen en zochten naar argumenten.”*
- *“Je moet daarin als toezichthouder helder zijn waar grenzen liggen. DNB maakt het zichzelf soms moeilijk, door zaken niet te laten zien. Een voorbeeld: op het moment dat je in de publiciteit komt en vertelt dat je een bestuurder eigenlijk niet goed genoeg vindt en hem wel nog meer dan een jaar laat zitten, dan meet je met twee maten. Dat geeft een hoop onduidelijkheid.”*

5.12 Bezwaar en beroep

De mogelijkheid tot bezwaar en beroep wordt weinig benut. Dit is grotendeels het gevolg van de angst voor reputatieschade, en de negatieve percepties vanuit de sector met betrekking tot de onafhankelijkheid van de bezwaarprocedure. Suggesties om het proces te verbeteren betreffen vooral het toevoegen van een of meerdere externen.

Vaak komt het volgens de kandidaten niet tot een bezwaar, omdat de meeste instellingen en/of kandidaten tegen die tijd hun kandidatuur al hebben ingetrokken. Men durft dit risico niet aan, en bovendien wordt de kans van slagen onvoldoende geacht.

- *“Als we het hebben over bezwaar en beroep is wel sprake van een asymmetrisch risico. Bij ons heerst ook wel een cultuur van ‘don't fight your regulator’, dat win je namelijk nooit.”*
- *“Als je in beroep gaat bij DNB wordt alleen het proces getoetst en dat is meestal wel in orde.”*

- *“Kandidaten kiezen er vaak voor om ‘vrijwillig’ terug te treden, maar dat zou niet mogen gebeuren. Mensen zijn te bang dat hun reputatie wordt geschaad.”*
- *“Bij aftoetsen kom je terug bij slager die vlees gekeurd heeft. Meestal gaat men, mede daarom, niet in bezwaar.”*
- *“Ook al win je dan de zaak, dan blijft het spelen in het toezicht.”*

De beroepsprocedure kent volgens verschillende kandidaten een hoge drempel. Voor de instelling zitten er nadelen aan een gerechtelijke procedure in verband met de publiciteit rondom de aftoetsing. Ook de kandidaat is bang voor reputatieschade.

- *“Niemand gaat naar bestuursrechter; men durft niet. Het niet meer openbaar zijn van de zitting zou een grote drempel wegnemen.”*
- *“Toetsingsprocedures worden nauwelijks voorgelegd aan de rechter ook omdat deze zittingen openbaar waren. Inmiddels mag het ook achter gesloten deuren.”*
- *“Ik vind dat we daar iets te angstig over zijn. Als je echte bezwaren hebt, moet je gewoon bezwaar durven indienen. Je hebt het recht om rechtstreeks in beroep te gaan en bezwaar over te slaan.”*

Er worden verschillende opties genoemd om de ervaren problemen op het vlak van bezwaar en beroep aan te pakken, bijvoorbeeld door een derde, onafhankelijke persoon (‘vertrouwenspersoon’) bij het proces te betrekken om te checken of het proces goed verloopt en het oordeel correct is.

- *“Dit is wat bij de AFM de General Counsel heet, zij gebruiken die onafhankelijke club voor klachten.”*
- *“Bij de ECB is er een commissie van wijzen. Dat zou bij DNB ook kunnen. Dat past ook binnen de wet en zou al veel wegnemen aan bezwaren.” aldus een vertegenwoordiger van een brancheorganisatie.”*
- *“Bij de ECB is er een escalatieproces in het geval van onenigheid. Opschalen naar het senior management lost het probleem dat het binnen hetzelfde instituut belegd is niet op. Ze hebben daarvoor een volledig onafhankelijk orgaan. Dat is echt anders dan bij DNB. Daar is het de afdeling Juridische Zaken (JZ).”*
- *“Als je het buiten DNB of de AFM plaatst dan moet je het in vertrouwelijkheid laten gebeuren anders gaat het niet gebeuren.”*

Ook zou een eventuele onafhankelijke commissie kunnen worden ingesteld, die ervoor kan zorgen dat ieder negatief oordeel nog eens kritisch bezien wordt. Hierin dienen volgens verschillende kandidaten onafhankelijke leden te zitten die niets met het bankwezen te maken hebben.

- *De samenstelling kan zijn: iemand met bancaire kennis, iemand met kennis van gedrag en iemand die besluitvaardig is (oud-CEO, niet per se uit de bancaire sector).*

Ten aanzien van hertoetsingen wordt ervoor gepleit rust in het proces in te bouwen:

- *“Als je in bezwaar en beroep wilt gaan dan dient het oordeel opgeschort te worden. Tenzij er grove overtreding is geweest. Deze schorsende werking bij hertoetsingsbesluiten is van belang.”*
- *“Het gaat wel om beperkt aantal gevallen maar helpt in hoe onbevangen mensen erin gaan.”*
- *“De beroepsprocedure moet betrouwbaar en snel. Dit gaat nu te langzaam en dat brengt een risico op uitlekken met zich mee.”*

5.13 Monitoring na afloop van het toetsingsproces

De kandidaten zouden graag zien dat het doel van de toetsing eerst en vooral lerend is. Daartoe is het van belang dat er leerpunten geformuleerd worden en dat hier opvolging aan gegeven wordt.

Verschillende kandidaten geven aan dat de waarde van de toetsing door de toezichthouder groter zou kunnen worden, door gedurende de toetsing ontwikkelpunten te formuleren en deze vervolgens te blijven monitoren.

- *“De cirkel is nu niet rond. Je moet vooraf helder formuleren aan welke criteria iemand moet voldoen en daar aan einde op terug komen.”*
- *“Je zou meer willen horen waar ontwikkelpunten zitten. Dan heeft het meerwaarde. Invulling van rol van DNB is veel meer zwart wit: wel of niet en niet hoe kun je jezelf verbeteren.”*
- *“Informeel voorzitter van RvC over uitkomsten van gesprekken en besluit. Daarmee creëer je lerend vermogen.”*

Dit moet volgens de kandidaten echter niet als extra drukmiddel worden ingezet.

- *“Bij de goedkeuring werd mondeling meegedeeld dat na 12 maanden een nieuw gesprek zou volgen. Ik zie dat als zware druk.”*

Van opvolging op gesprekken merkt men weinig:

- *“Het lijkt meer op indekken dan op leren. Dat lerende effect is te weinig aan de orde. Het blijft bij dat ene moment en bij die ene persoon”.*
- *“Ik merkte wel dat er veel naar het strategische geheel gekeken werd en in de richting van boardroom dynamics werd gevraagd. Dat kan wel beter, door voor betere feedback te zorgen na afloop, zodat je ook iets van die vragen en het toetsingsgesprek kunt leren.”*

5.14 Conclusies

Het nut van de toetsingen wordt breed erkend. Het heeft geleid tot een opschonend en lerend vermogen binnen de sector. Ook is de sector blij met de aandacht voor het proces en het feit dat de AFM en DNB kritisch naar dit proces willen blijven kijken.

De zorgen ten aanzien van het toetsingsproces zijn vooral gerelateerd aan de kwetsbare positie van de kandidaat, de nog te beperkte aandacht voor diversiteit van competenties en ervaringen, de lengte en transparantie van het toetsingsproces en de mogelijkheid tot bezwaar en beroep.

Het toetsingsproces roept verder nog steeds vrij veel spanning op onder de kandidaten. Het gevoel aan een examen onderworpen te worden is bij velen aanwezig. Het is van belang dat het proces van toetsing en besluitvorming helder is voor kandidaten. Daarbij is het van groot belang dat er sprake is van een goede voorbereiding van de kandidaat door de instelling.

Kandidaten willen vooraf helderheid over zaken als de invulling van de criteria, de duur van het gesprek, etcetera. Dit geldt zeker ook voor de termijnen die nog vaak als heikel punt worden ervaren.

Tot slot zien kandidaten graag dat meer expliciete aandacht komt voor het lerende doel van het toetsingsproces. Dit vraagt het helderder formuleren van leerpunten en het rond maken van de leercirkel door middel van terugkoppeling en monitoring.

6. ERVARINGEN IN VERENIGD KONINKRIJK

Tijdens het onderzoek heeft de Commissie een werkbezoek gebracht aan de Financial Conduct Authority (FCA) en de Prudential Regulation Authority (PRA) van de Bank of England om te bezien op welke wijze deze beide autoriteiten daar de 'fit & proper test' hebben georganiseerd en wat hun ervaringen zijn. Het voert te ver in het kader van dit rapport een uitvoerige beschrijving van hun procedure te geven⁵⁴, in dit hoofdstuk zullen de belangrijkste aspecten op hoofdlijnen de revue passeren.

6.1 Gezamenlijk digitaal loket

De beide financiële toezichthouders maken gebruik van een gezamenlijk digitaal loket, waar de dossiers voor de beoordeling door de financiële instellingen worden ingediend. Elke toezichthouder behoudt zijn eigen verantwoordelijkheid over het eigen beoordelingsproces, maar voor de betrokken instelling en kandidaat is hiermee het aanmeldingsproces aanzienlijk vergemakkelijkt.

6.2 Positieve grondhouding

Tijdens het werkbezoek werd benadrukt dat de FCA in beginsel een positieve grondhouding heeft ten opzichte van de kandidaat. Een senior advisor bij de FCA zei in dat verband: "We take a constructive attitude towards the application process, we want candidates to apply and to put their best foot forward". Ook in de uitnodiging voor een eerste of tweede toetsingsgesprek probeert de FCA een constructieve toon aan te slaan. Alles is erop gericht om de kandidaat constructief te benaderen.

6.3 Transparantie

Op de website van de Financial Conduct Authority is het zogenaamde handbook voor 'The Fit and Proper test for Approved Persons' terug te vinden.⁵⁵

De interviews vinden plaats op basis van een gestandaardiseerde format met gedefinieerde aandachtspunten (gestructureerd interview). De algemene toetsingscriteria zijn kenbaar voor de kandidaten en het handbook bevat een lijst met voorbeelden van concrete aandachtspunten.⁵⁶ Indien er

⁵⁴ Meer informatie over de 'fit and proper test' is te vinden op de websites van de Financial Conduct Authority en de Bank of England: <http://www.fca.org.uk> en <http://www.bankofengland.co.uk> (zoek op *approved persons*).

⁵⁵ <http://www.handbook.fca.org.uk/handbook/FIT.pdf>.

⁵⁶ In paragraaf 2.1 t/m 2.3 van het handbook wordt in algemene zin uitgelegd op welke criteria wordt getoetst en worden voorbeelden gegeven bij de criteria. Die uitleg dient als *guidance* voor de kandidaat, aldus paragraaf 1.3.3 van het handbook. Daarnaast worden in de 'Statements of Principles for Approved Persons' zeven uitgangspunten

na het eerste interview nog openstaande punten zijn of zaken dienen te worden verduidelijkt, dan wordt dit schriftelijk aangegeven en wordt de kandidaat voor een tweede, aanvullend interview opgeroepen. De kandidaat weet dus waarvoor hij/zij voor een tweede gesprek wordt opgeroepen.⁵⁷ Een tweede interview vindt slechts in een enkel geval plaats.

In alle gevallen krijgt de kandidaat een schriftelijke terugkoppeling na elk interview en leidt de procedure uiteindelijk tot een schriftelijk besluit. Net als in Nederland wordt de aanvraag in het Verenigd Koninkrijk in een groot deel van de gevallen ingetrokken indien de toezichthouder kenbaar maakt dat hij voornemens is een negatief besluit te nemen.

6.4 Rol van de senior advisor

Een belangrijke rol in het interviewproces speelt de zogenaamde 'senior advisor'. In de meeste gevallen betreft dit een persoon met ruime ervaring in de financiële sector of in het bedrijfsleven en die voor een beperkte tijd per week in dienst treedt bij de autoriteit. Deze heeft een vrije rol en kan voor allerlei zaken om advies gevraagd worden, zo ook bij de beoordeling van kandidaten tijdens het 'fit and proper' proces. De 'senior advisor' heeft geen rechtstreeks contact met de kandidaat, behalve tijdens het interview, maar maakt formeel onderdeel uit van het team van de autoriteit. Deze 'senior advisors' genieten duidelijk autoriteit binnen het team en kunnen met een meer onafhankelijke en externe blik het proces beoordelen, bijsturen en input geven over de kundigheid van de kandidaat.

6.5 Functionele scheiding onderzoek en besluitvorming

In het Engelse toetsingsproces zijn het onderzoek in een toetsingsprocedure en de uiteindelijke beslissing in het geval van een (voornemen tot) afwijzing strikt van elkaar gescheiden. Dit is voorgeschreven op grond van de wet.⁵⁸ Indien het team dat de toetsing heeft uitgevoerd tot een negatief oordeel komt, legt het team dat oordeel voor aan de Regulatory Transactions Committee (RTC). Deze commissie bestaat uit senior medewerkers van de FCA. Wanneer de RTC iemand ongeschikt acht stuurt zij een zogenaamde 'warning notice' uit, waarin de redenen voor ongeschiktheid staan. Een warning notice is vergelijkbaar met

gedefinieerd waaraan de kandidaat dient te voldoen. Voorbeelden bij die uitgangspunten zijn uitgewerkt in de 'Code of Practice for Approved Persons'. Zie: <https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/APER/>. en PRA supervisory statement SS28/15

<http://www.bankofengland.co.uk/prs/Pages/publications/ss/2016/ss2815update2.aspx>.

⁵⁷ Bij twijfel na het eerste gesprek wordt de kandidaat uitgenodigd voor een 'second interview'. Als er te weinig tijd was en/of meer informatie gewenst is dan wordt gesproken over 'interview part B'.

⁵⁸ Artikel 395 lid 2 FSMA schrijft voor dat 'The procedure must be designed to secure, among other things, that the decision which gives rise to the obligation to give any such notice is taken by a person not directly involved in establishing the evidence on which that decision is based.'

het voornemen tot besluit dat DNB en de AFM opstellen voordat een formeel besluit wordt genomen. Vanaf het moment dat de warning notice is uitgestuurd, wordt het dossier overgedragen aan de Regulatory Decisions Committee (RDC), een zelfstandige commissie die onderdeel uitmaakt van het bestuur van de FCA.⁵⁹ De belanghebbende heeft dan 14 dagen om bij de RDC bezwaren in te dienen tegen het voornemen tot afwijzen. De 14 dagen termijn wordt in de praktijk vaak verlengd. De RDC beoordeelt dan of de kandidaat definitief wordt afgekeurd middels een 'decision notice'.

6.6 Hertoetsing als handhaving

Het concept hertoetsing bestaat in het Verenigd Koninkrijk niet. Indien zich een toezichtincident voordoet dat te herleiden is tot een persoon die bij aanvang van de functie is goedgekeurd, wordt deze persoon niet opgeroepen voor hertoetsing. Indien sprake is van een kennisgebrek of een bepaalde vorm van ongewenst gedrag, kunnen de Engelse toezichthouders wel een voorwaarde opleggen en/of een tijdslimiet instellen waarbinnen het kennisgebrek moet zijn hersteld of het ongewenste gedrag moet zijn rechtgezet. Mocht het een zwaarder toezichtincident betreffen, dan kan de afdeling toezicht het handhavingsteam inschakelen. In dat geval gelden alle procedurele waarborgen die voor handhaving zijn voorgeschreven (zoals de 'Chinese wall' bij sanctieoplegging). Het handhavingsteam doet onderzoek en bekijkt welke sanctie voor het toezichtincident passend is, waarna de RDC (zie 6.5) de 'warning notice' en 'decision notice' uitvaardigt. Een van de mogelijke sancties is dat de 'approval' van de geschiktheid wordt ingetrokken.⁶⁰

6.7 Bezwaar- en beroepsprocedure

Slechts in enkele zaken vindt een bezwaarprocedure plaats. De bezwaarprocedure vindt plaats door een externe commissie, de zogenaamde 'Upper Tribunal', met een formele status onder het Engelse administratieve recht. Beroep staat open bij de rechter, welke procedure geheel in het openbaar plaatsvindt. De kandidaat heeft in alle gevallen een eigenstandige juridische positie, ook al heeft de financiële instelling de aanvraag ingetrokken.

⁵⁹ De voorzitter van de RDC is in dienst van de FCA, de andere commissieleden zijn externen.

⁶⁰ Het Verenigd Koninkrijk kent bovendien sinds maart 2016 het Senior Managers Regime, dat vereist dat onder toezicht staande instellingen jaarlijks de geschiktheid en betrouwbaarheid van hun beleidsbepalers beoordelen. Indien daarbij zaken naar boven komen op grond waarvan de toezichthouder haar 'approval' zou kunnen intrekken, dan dient de instelling de toezichthouder daarvan op de hoogte te stellen.

7. ANALYSE

7.1 Overall waardering en lerend vermogen

Een deel van de percepties uit Hoofdstuk 5 zijn belangrijke signalen die in afgelopen jaren al vaker naar voren zijn gebracht; deze zijn al eerder door DNB en de AFM nader onderzocht via een eigen evaluatie en een onafhankelijk extern onderzoeksbureau. Dit heeft geleid tot een actieplan bij DNB⁶¹ en een verbetertraject bij de AFM om versterkingen door te voeren (zie Hoofdstuk 4.). Tegelijkertijd geldt dat eenmaal gevormde percepties een belangrijke factor in de sector kunnen blijven spelen, en dat een deel van de verzamelde percepties ook duidelijk aangeeft dat er nog steeds verbetering mogelijk en noodzakelijk zijn. Het toetsingsproces dient zich voortdurend verder te blijven ontwikkelen. In dit hoofdstuk beschrijft de Commissie op basis van de percepties uit Hoofdstuk 5, en met gebruikmaking van de theoretische noties uit Hoofdstuk 2 en de opgedane inzichten zoals geschetst in Hoofdstuk 6, de thema's die wat haar betreft de belangrijkste aangrijpingspunten zijn voor een verdere verbetering van het proces.

Gedurende het gehele evaluatieproces is het de Commissie gebleken dat zowel AFM als DNB een lerende en reflecterende houding hebben laten zien ten aanzien van de tussentijdse beschouwingen die de Commissie heeft geboden. Beide toezichthouders hebben veel energie gestoken in het verder ontsluiten van informatie over het toetsingsproces richting de Commissie, de sector en de kandidaten.

7.2 Zorgvuldigheid van het proces

7.2.1 Transparantie

Een belangrijk signaal dat uit hoofdstuk 5 naar voren komt is dat transparantie voor alle betrokkenen – dus instelling én kandidaat – essentieel is. Deze transparantie betreft zowel het toetsingsproces als ook de toetsingscriteria. Alhoewel de beide toezichthouders via hun website, documenten en zelfs voorlichtingsbijeenkomsten (DNB) trachten zoveel mogelijk informatie te verstrekken over zowel het proces als de criteria, concludeert de Commissie dat beide elementen verbeterd kunnen worden.

Ten aanzien van het proces hebben we in hoofdstuk 5 geconstateerd dat voor externe betrokkenen de informatie over het toetsingsproces en de criteria lastig toegankelijk en versnipperd aanwezig waren en mogelijk soms nog steeds zijn. De Commissie heeft ook geconstateerd dat beide toezichthouders inmiddels aan verbetering gewerkt hebben – bijvoorbeeld middels de website. Zowel de AFM als DNB geven inmiddels in de schriftelijke bevestiging van een gesprek aan met wie zal worden gesproken (naam en functie) en hoe lang het gesprek zal duren. Kandidaten merken op dat ten aanzien van de onderlinge

⁶¹ <http://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-banken/nieuwsbrief-banken-november-2015/dnb334204.jsp>.

rolverdeling vooraf meer informatie kan worden verstrekt. Juist in het geval van dubbele poortjes, of in situaties waarin de ECB mee toetst, is dit van belang.

De transparantie over de criteria waarop getoetst wordt, blijft een aandachtspunt. Op de website van DNB en de AFM staan wel een aantal concrete voorbeeldvragen, alsmede praktijkvoorbeelden van hoe geschiktheid wordt beoordeeld bij de verschillende doelgroepen.⁶²

De interviews hebben echter duidelijk gemaakt dat veel kandidaten op voorhand geen duidelijk beeld hebben van waarop zij getoetst zullen worden. Dit staat in tegenstelling tot de situatie in het Verenigd Koninkrijk, waar wel expliciet en van te voren de belangrijkste principes duidelijk worden gemaakt waarop de kandidaten getoetst worden (zie hoofdstuk 6). Het is mede daarom dan ook de vraag of de toezichthouders niet een stap verder zouden moeten gaan dan slechts de enkele toelichting op de criteria in algemene zin (de verwijzing naar de Beleidsregel geschiktheid 2012⁶³). DNB geeft op haar site wel aan waar per sector op gelet wordt⁶⁴, maar dit zijn de algemene kenmerken uit de beleidsregel. De kandidaten begrijpen deze algemene criteria, maar hebben op basis daarvan geen concreet beeld waar het gesprek over zal gaan. Dit geldt vooral bij de eerste gesprekken van aanvangstoetsingen. Bij het plannen van een tweede gesprek, geven DNB en de AFM aan dat zij de kandidaat informeren op welke aspecten nog onduidelijkheid bestaat, aangezien dit de aanleiding is voor een tweede gesprek. Kandidaten geven desondanks aan dat zij zich op basis hiervan nog altijd niet voldoende geïnformeerd voelen voor het vervolgesprek.

In een wereld waarin het steeds gebruikelijker is om voorafgaand aan toetsingen heldere criteria en standaarden te definiëren (denk bijvoorbeeld aan de situatie in de onderwijssector) zou het te overwegen zijn om kandidaten van te voren nog meer informatie te geven over de specifieke aandachtspunten in het gesprek, gegeven de context (organisatie, teamsamenstelling, etc.) waarvoor de kandidaat getoetst gaat worden. Immers, de toezichthouder bekijkt voorafgaand aan een gesprek de competenties die in de beleidsregel een rol spelen, en stelt dan op basis van het dossier vast welke specifieke onderdelen relevant zijn, gegeven dat dossier. Tegelijkertijd moet de toezichthouder uiteraard de vrijheid houden om ook tijdens het gesprek dieper in te kunnen gaan op criteria n.a.v. de informatie die tijdens het gesprek verkregen wordt. En ook de instelling heeft hier een belangrijke rol te vervullen: zij is er verantwoordelijk voor dat de kandidaat goed voorbereid wordt op het gesprek.

7.2.2 *Bejegening kandidaat*

Het thema 'bejegening' is in de gesprekken uitdrukkelijk aan de orde gekomen, juist ook omdat dit een thema was dat de afgelopen jaren in de media terugkwam. Uit onze informatie is consistent gebleken dat

⁶² Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/toetsing-bestuurders> en <http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-23525.jsp>.

⁶³ Zie <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031740/2016-04-06>.

⁶⁴ <http://www.toezicht.dnb.nl/4/2/16/50-229353.jsp>.

dit onderwerp door de toezichthouders adequaat is opgepakt. Zowel in logistieke zaken zoals ontvangst (bijvoorbeeld een parkeerplaats bij de toezichthouder) als ook in de senioriteit van de toetsers. Daarnaast wordt in de communicatie en standaardbrieven meer aandacht besteed aan belangrijke informatie voor de kandidaat, zoals het verloop van het proces, de gesprekspartners en de termijnen. DNB en de AFM hebben (via de zogenoemde bevoegdhedenmatrix) ervoor gezorgd dat er meer senioriteit aanwezig is bij de toetsingsgesprekken. Zo wordt het senior management eerder betrokken bij de gesprekken. De indruk bestaat bij de geïnterviewden dat de senioriteit van de toetsers inderdaad is toegenomen. Dit geldt ook voor de AFM waarvan kandidaten aangaven dat voorheen veelal sprake was van academisch opgeleide toetsers die geen kennis of ervaring uit de praktijk hebben.

Een aantal keren is door de kandidaten de suggestie gedaan om bij de gesprekken ook een ervaren externe toetsers (geen DNB of de AFM) aanwezig te laten zijn. Dit zou dan conform de Engelse situatie zijn, waar zogenaamde *senior advisors* aangesteld zijn om in het toetsingsproces mee te werken (zie Hoofdstuk 6). De eventuele rol van een externe senior advisor in de verschillende fasen van het proces wordt in paragraaf 7.3.1. nader uitgewerkt. De gesprekken zelf worden over het algemeen als professioneel ervaren: de kandidaten voelen zich in de meeste gevallen met respect bejegend. Dit wordt door de kandidaten gewaardeerd.

Er is één kanttekening te plaatsen bij de algemene setting en sfeer van de toetsing: die wordt namelijk door de kandidaten als een examen ervaren (zie hoofdstuk 5). Dit is, zoals bleek uit datzelfde hoofdstuk, voor de meeste getoetsten geen prettige ervaring. Een goed toetsingsgesprek zou ook de vorm kunnen hebben van een inhoudelijk verdiepend gesprek, met een wederzijds belang om tot een deskundig en betrouwbaar bestuur in de financiële sector te komen. Dit betekent dat instellingen vooraf zorg dragen voor een zorgvuldige selectie en vervolgens bij DNB en de AFM goed kenbaar weten te maken dat deze kandidaat geschikt en betrouwbaar is en op die positie een duidelijk toegevoegde waarde kan leveren aan de betreffende instelling.

7.2.3 Termijnen

De zorgvuldigheid ten aanzien van de gehanteerde en gerealiseerde termijnen is zowel voor kandidaat en de instelling als voor de toezichthouders van groot belang. De maximale termijn verschilt per wetgeving die voor de betreffende sector van toepassing is. De wettelijke termijn bedraagt in de meeste gevallen 13 weken.⁶⁵ DNB en de AFM streven ernaar de toetsing in zes weken af te handelen.

Uit onze evaluatie blijkt dat de informatievoorziening hierover niet altijd duidelijk is –het verschil tussen ‘streven naar 6 weken’ versus ‘wettelijke max van 13 weken’ is bijvoorbeeld niet altijd helder. De door de toezichthouder verstrekte informatie, die te vinden is in paragrafen 2.5 en 3.5 van bijlage V, geeft aan dat in elk geval de termijn van 13 weken in de meeste gevallen gehaald wordt. Uit die informatie is bovendien

⁶⁵ Zie bijlage III, eerste paragraaf, voor een uitgebreide weergave van de verschillende wettelijke termijnen.

af te lezen dat de doorlooptijden afnemen. Ondanks deze positieve ontwikkeling komt uit de gesprekken een duidelijke wens naar voren om de doorlooptijd van het proces verder te verkorten. Naar de mening van de kandidaten duurt het gehele proces echt te lang. Terzijde wordt opgemerkt dat EBA en ESMA consulteren sinds 28 oktober volgens de nieuwe versie van de Suitability Guidelines. Hierin staat een termijn van maximaal 4 maanden. VK hanteert een termijn van 90 dagen.

Het belangrijkste aandachtspunt daarbij is volgens kandidaten de termijn ná het gesprek, waarop het definitieve besluit wordt gecommuniceerd. Deze termijn kan verschillen van 1 dag tot wel enkele weken, en kandidaten moeten maar afwachten wat er in hun specifieke situatie gebeurt. Dit wordt ervaren als een 'black box' periode. Daar kunnen goede redenen voor zijn, maar vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid bevelen we aan om hier concretere informatie over te verstrekken aan het eind van een toetsingsgesprek.

Als algemene conclusie stelt de Commissie dat het zinvol zou zijn om aan de instelling en de kandidaat permanent aan te kunnen geven waar men zich in het proces bevindt. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan een indeling in fases: ontvangst van de aanmelding van een kandidaat, compleetheit van het dossier, beoordeling van de inhoud, interview, afronding. De Commissie is ook van mening dat dit proces wel degelijk sneller zou kunnen verlopen, als documenten vanuit de instelling op orde zijn (zie ook Hoofdstuk 8 conclusie en aanbevelingen).

7.2.4 Terugkoppeling via gesprek

Uit de interviews kwam in de eerste plaats naar voren dat er onduidelijkheid is over de betekenis van een telefonisch contactmoment na de toetsing. Bij veel getoetsten is aan het eind van het toetsingsgesprek de indruk gewekt dat een telefoontje een 'slecht bericht' zou impliceren. Echter, uiteindelijk worden alle kandidaten gebeld, zowel de kandidaten bij een voornemen tot negatief besluit als kandidaten met de positieve boodschap dat ze geschikt zijn bevonden.⁶⁶ Dit is niet bij alle kandidaten duidelijk en dient duidelijker in het toetsingsgesprek naar voren te worden gebracht.

Indien het oordeel negatief is, en er dus sprake is van een voorgenomen negatief oordeel, dan wordt dit in alle gevallen telefonisch meegedeeld. Door de AFM en DNB is aangegeven dat kandidaten worden geïnformeerd over de uitkomst en de mogelijke vervolgstappen⁶⁷. Het telefoongesprek is volgens hen enerzijds bedoeld om de kandidaat vooraf te informeren (voordat een voorgenomen negatief oordeel direct op papier wordt gezet) en anderzijds om de kandidaat en de instelling een afweging te laten maken over het gewenste vervolg van de procedure, rekening houdend met (persoonlijke) belagen en reputatie-effecten. Door kandidaten wordt een dergelijk telefoontje ervaren als een vorm van 'afschepen' of 'overrompeling', zo bleek uit Hoofdstuk 5. Een telefoontje is niet de meest zorgvuldige manier om iemand

⁶⁶ Sinds begin 2016 belt DNB kandidaten in alle gevallen, ook bij een positief besluit. De AFM doet dit sinds april 2016 bij de grote financiële ondernemingen en bij impactvolle toetsingen, maar (nog) niet bij kleine financiële dienstverleners.

⁶⁷ <http://www.toezicht.dnb.nl/4/2/16/50-229363.jsp>.

op de hoogte te brengen van een voorgenomen negatief oordeel. Een persoonlijk gesprek zou meer duidelijkheid kunnen bieden. Na zo'n gesprek kan een instelling samen met de kandidaat dan bedenktijd nemen om te besluiten of men de kandidatuur terug trekt, of een zienswijze wil geven.

In de huidige situatie krijgt de kandidaat in eerste instantie mondeling via een telefoongesprek te horen dat er een voornemen is tot een negatief oordeel. Uit de gesprekken van de Commissie komt naar voren dat volgens de kandidaten daarbij vooral benadrukt en gesuggereerd wordt dat de kandidatuur teruggetrokken kan worden. Deze mogelijkheid ligt bij de instelling, en niet in de eerste plaats bij de kandidaat zelf. Dit voorlopige of voorgenomen besluit krijgen de instellingen en de kandidaat niet op schrift maar puur mondeling te horen. Als de kandidaat en de instelling de kandidatuur voortzetten, dan sturen DNB en de AFM de instelling en de kandidaat een voornemen tot een negatief oordeel, met onderbouwing hiervan. Indien de instelling besluit om de kandidaat terug te trekken, wordt niets op papier gesteld. Veel kandidaten geven aan dat men behoefte heeft het voornemen tot een besluit eerst schriftelijk te ontvangen, zodat zij op basis van deze informatie kunnen besluiten of zij zich terug trekken of de procedure kunnen doorzetten.

7.2.5 Aanwezigheid gemachtigde en opname van het gesprek

Een belangrijke uitkomst van de gesprekken is dat de positie van de kandidaat onvoldoende sterk is. Het actieplan van DNB is erop gericht om het gevoel van rechtszekerheid en rechtsbescherming van de kandidaat verder te vergroten. DNB is daarom een pilot gestart met het opnemen van gesprekken. Een gespreksopname draagt bij aan een goede schriftelijke vastlegging, waarbij bevindingen later ook kunnen worden gereproduceerd. Het heeft tevens een disciplinerende werking, zowel richting de kandidaat als DNB. Het creëert bovendien de mogelijkheid van een (onafhankelijke) beoordeling achteraf. Ook kan een educatief aspect ontstaan richting de instelling en eventuele bijstandsverlener met een positief effect op de voorbereiding van toekomstige gesprekken. Tegelijkertijd kan het er ook toe leiden dat de kandidaat zich onder druk voelt gezet of teveel gehinderd wordt tijdens het proces, wat ten koste gaat van de open benadering van het gesprek. Omdat deze aspecten tegen elkaar moeten worden afgewogen, is deze versterking opgestart als pilot. Deelname aan de pilot wordt op prijs gesteld maar is niet verplicht. Indien de kandidaat of de instelling niet wenst deel te nemen, heeft dit geen gevolgen voor de toetsing.

Over deze pilot (februari 2016) van DNB om kandidaten de mogelijkheid te bieden hun gemachtigde mee te nemen en het gesprek op te nemen, zijn de geïnterviewden haast unaniem negatief. Alhoewel een enkeling het ziet als verbetering, vindt de overgrote meerderheid van de gesproken kandidaten het uiterst onwenselijk. In de praktijk wordt hier ook maar zelden gebruik van gemaakt. DNB heeft de pilot ingevoerd vanuit het oogpunt van rechtsbescherming van de kandidaat. Echter, het effect dat het oproept bij die kandidaten is dat zij zich op voorhand een 'verdachte' cq 'schuldige' voelen en de indruk krijgen dat het dus maar beter is om hun gemachtigde mee te nemen. Dit wordt gezien als een onnodige juridificering van het proces. De AFM bood de mogelijkheid om een gemachtigde mee te nemen altijd al aan, maar wees

daar enkel expliciet op bij een eventuele hertoetsing. De praktijk bij de AFM is dat er weinig gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid bij een aanvangstoetsing.

7.3 Onafhankelijkheid van het proces en functiescheiding

Het onafhankelijkheidsbeginsel raakt diverse aspecten van het toetsingsproces. Daarbij gaat het niet zozeer om de onafhankelijkheid van de toezichthouder jegens marktpartijen of de politiek, maar in het bijzonder ten aanzien van de oordeelsvorming over de betrokken kandidaat. Zijn in het beoordelingsproces over de geschiktheid voldoende waarborgen ingebouwd, die het uiteindelijke oordeel over de kandidaat voldoende robuust, objectief en onderbouwd maken? Vooringenomenheid (ook wel aangeduid met de Engelse term 'bias') moet worden voorkomen door extra stappen in het proces in te bouwen. In de context van handhaving wordt ook wel gesproken van het risico van 'enforcement bias', waar teams zozeer zijn gericht op het aantreffen van overtredingen dat zij teveel een tunnelvisie ontwikkelen. Door het inlassen van een 'fresh pair of eyes' kan een dergelijke tunnelvisie worden voorkomen. Tegelijkertijd kan een overkill aan procedurele waarborgen er ook toe leiden dat de effectiviteit van het toezicht in het geding komt (extra capaciteit of te lange doorlooptijden). Ook hier zal moeten worden bezien waar de juiste balans kan worden gevonden.

In het toetsingsproces wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de procedures voor aanvangstoetsing en hertoetsing. Bij een aanvangstoetsing gaat het om de kandidatuur voor een nog te benoemen persoon. Bij de hertoetsing gaat het om een reeds benoemde persoon, waarbij sprake is van een redelijke aanleiding voor hertoetsing naar aanleiding van een verandering in feiten en omstandigheden. De eisen van zorgvuldigheid en proportionaliteit gelden in het laatste geval zwaarder, omdat de hertoetsing kan leiden tot het heenzenden van de betrokken bestuurder of commissaris met mogelijk verstrekkende gevolgen voor de betrokken persoon.

Naar het oordeel van de Commissie kan de onafhankelijkheid in het gehele proces op verschillende wijzen worden versterkt (vanaf de melding tot en met de beroepsprocedure). Uit de interviews (zowel met kandidaten, als de brancheorganisaties als de gesprekken bij andere toezichthouders), maar ook uit de literatuur komt duidelijk naar voren dat dit een van de belangrijkste kritiekpunten op het huidige proces is. Ook geldt dat inzichten uit de werkwijze van de toezichthouder in het Verenigd Koninkrijk leiden tot mogelijke verbeteringen. Hieronder beschrijven wij een aantal onderdelen in het huidige proces waar ons inziens de onafhankelijkheid van de toezichthouder kan toenemen.

7.3.1 Ontbreken externe expertise

Uit de interviews in Londen komt duidelijk de meerwaarde van een expert met een externe blik naar voren, de zogenaamde 'senior advisor'. Deze persoon kan tegenwicht bieden aan het aanwezige risico dat er met een al te sterke 'toezichtbril' wordt gekeken; hij of zij brengt bovendien zijn/haar praktijkervaring in. Een dergelijke *advisor* is nu nog niet aanwezig bij de AFM en DNB. DNB had een dergelijk idee al wel opgenomen in haar verbeterplan, maar heeft de invoering hiervan uitgesteld in afwachting van het

onderhavige rapport van de Commissie. Bij het besluitvormingsproces door beide toezichthouders in Nederland wordt geen externe expertise ingewonnen. Met het instellen van een *senior advisor* zouden beide toezichthouders tegemoet kunnen komen aan de kritiek dat te weinig kennis 'van buiten' aanwezig is bij de beoordeling van de geschiktheid van kandidaten. Deze *senior advisor* draagt bij aan de professionaliteit van de toezichthouder en het draagvlak voor de uitkomst van het toetsingsproces wordt hierdoor vergroot. Dit versterkt de onafhankelijkheid en daarmee de legitimiteit van de uitkomst van het beoordelingsproces.

In het Verenigd Koninkrijk heeft men geen moeite dergelijke personen, die ervaring in de financiële (of een andere relevante) sector hebben opgedaan maar niet langer direct betrokken zijn bij een of meer financiële instellingen, te vinden. Bovendien brengen zij ook voor andere dossiers zeer relevante expertise binnen. Ook in de Nederlandse context moet het mogelijk zijn geschikte *advisors* aan te trekken. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze advisor niet noodzakelijk uit de financiële sector hoeft te komen. Ervaringen uit andere sectoren zijn mogelijk zeer relevant om te komen tot een breder perspectief en wanneer gezocht wordt naar een bredere samenstelling van de RvC's.

7.3.2 Onvoldoende de-escalatie

Het is de Commissie opgevallen dat in enkele gevoelige dossiers, zoals in de zaak Delta Lloyd, sprake is geweest van een scherpe discussie tussen de toezichthouder en de betrokken financiële instellingen en de kandidaat. De vraag doet zich voor of deze verscherping van de discussie onder alle omstandigheden noodzakelijk is en niet in een vroeg stadium, tijdens een dergelijke confrontatie, door middel van een vertrouwenspersoon een zekere de-escalatie kan plaatsvinden. Daarbij gaat het om aspecten van bejegening, toon, maar ook om aspecten van hoor en wederhoor. De vertrouwenspersoon, aangesteld bij de toezichthouder, zou bij een dergelijk escalatie in het proces kunnen ingrijpen en kunnen bezien of door middel van procesafspraken het evenwicht in het proces kan worden ingebracht.⁶⁸ Dit voorkomt dat procedures onnodig worden opgerekt of worden verstoord door 'ruis op de lijn'. Doordat de kandidaat zijn ongenoegen in het proces kan uiten bij een daartoe aangestelde functionaris van de toezichthouder lijkt het mogelijk tijdig bij te sturen en verdere escalatie te voorkomen. Hiervoor zou de *general counsel* van de toezichthouder gebruikt kunnen worden of een andere in te stellen vertrouwenspersoon die specifiek met deze taak wordt belast.

7.3.3 Toetsing vs toezicht

Een aspect waar door de kandidaten herhaaldelijk aandacht voor is gevraagd, is het aspect van vermenging van toetsing en toezicht. Tijdens het toetsingsinterview zijn toezichthouders met specifieke kennis van de financiële instelling aanwezig. Over het algemeen komt uit de interviews naar voren dat

⁶⁸ Bij de AFM staat de general counsel los van de direct toezichtafdelingen en JZ. Klachten m.b.t. toezicht en toetsing worden door de general counsel in behandeling genomen. Hier wordt ook gebruik van gemaakt.

men de aanwezigheid van de expertise over de financiële instelling juist waardeert. Dit getuigt van kennis van zaken, en bovendien is men in staat ook vragen aan de zijde van de kandidaat over de financiële instelling en toezichtdossiers te beantwoorden. De aanwezige toezichthouders mogen echter niet de overhand krijgen tijdens de interviews, en er mag niet worden verwacht dat de kandidaten op de hoogte zijn van alle toezichtissues bij de betrokken financiële instelling. De toetsingsexperts dienen in de *lead* te zijn en zich een oordeel te vormen over de geschiktheid van de kandidaat, niet over zijn kennis van het specifieke toezichtdossier van de instelling.

In enkele gevallen werd (in interviews) opgemerkt dat hertoetsingen zijn 'gebruikt' om toezichtobservaties te staven, en om gedragsverandering bij de onder toezicht staande instelling te bewerkstelligen. Ook zou volgens kandidaten de dreiging van hertoetsing zijn gehanteerd om de financiële instelling tot een wijziging van gedrag te dwingen (*détournement de pouvoir*). De Commissie kan niet vaststellen of deze situaties zich hebben voorgedaan, maar de stelligheid waarmee voorbeelden bij de Commissie zijn aangedragen, maakt het lastig hier geen melding van te maken. De Commissie heeft deze situaties met de toezichthouders besproken, maar kan binnen de gegeven opdracht niet objectief vaststellen dat er sprake is geweest van *détournement de pouvoir*. In elk geval is van de zijde van de AFM en DNB bevestigd dat het ten principale onwenselijk en onjuist is dat dergelijke situaties zich voordoen, en de Commissie onderschrijft dit volledig.

7.3.4 Hertoetsing

Een hertoetsing is een delicaat proces, omdat de bestuurder of commissaris op dat moment al in functie is en een negatief besluit ingrijpende individuele gevolgen kan hebben. Dit geldt niet alleen voor de uitkomsten, maar evenzeer voor het starten van een dergelijk proces. Dit kan niet door uitvoerend toezicht besloten worden. Beide toezichthouders hebben hun procedures zodanig aangepast dat meer senioriteit en escalatie in het besluitvormingsproces plaatsvindt (zie voor een volledige beschrijving van de procedure inzake hertoetsingen paragraaf 3.7). Besluitvorming vindt nu voor zowel het starten van de hertoetsing als het hertoetsingsniveau op het hoogste niveau plaats.

Door deze procedurele wijzigingen zijn het meestal dezelfde personen die beslissen over (i) of er een redelijke aanleiding is tot hertoetsing, (ii) het onderzoek naar het toezichtincident en (iii) het besluit over de geschiktheid in het kader van de hertoetsing. Er is derhalve in deze zaken een grote verwevenheid tussen toezicht, onderzoek en besluit. Dit is naar het oordeel van de Commissie niet wenselijk en doet afbreuk aan een onafhankelijke oordeelsvorming bij de uiteindelijke hertoetsing. Meer elementen van onafhankelijkheid ter voorkoming van bias dienen in het proces te worden ingebracht. Uit de uitspraken inzake de Delta Lloyd casus kan bijvoorbeeld niet worden afgeleid dat de rechter van oordeel was dat het toetsingsproces in het kader van de hertoetsing onzorgvuldig is verlopen. Evenmin kan uit de Wft worden afgeleid dat in het kader van hertoetsing een andere procedure dient te worden gevolgd. Desondanks meent de Commissie dat het verder aanscherpen van de procedures in het kader van hertoetsingen wenselijk is. Niet alleen kan de uitkomst van een dergelijke procedure zeer ingrijpend zijn en gelden er

derhalve zwaardere eisen van zorgvuldigheid en proportionaliteit, ook uit de interviews valt af te leiden dat de meeste kritiek zich met name richt op de verwevenheid van toezicht en toetsing bij hertoetsingdossiers.

De toezichthouders in Nederland beschouwen een hertoetsing niet als een punitieve sanctie, derhalve zijn de vereisten van artikel 6 EVRM in dat geval niet van toepassing. In het Verenigd Koninkrijk echter wordt een hertoetsing expliciet wél als handhaving beschouwd. Dit betekent dat het team dat de oorspronkelijke geschiktheidstoetsing heeft gedaan, niet meer bij het dossier betrokken wordt. Bovendien gelden er speciale procedurevoorschriften die van toepassing zijn voor de oplegging van sancties (*Chinese walls* tussen onderzoek en besluitvorming). In concreto zou dit voor de Nederlandse situatie betekenen dat niet hetzelfde team met dezelfde personele invulling (dat het besluit neemt tot het opstarten van een hertoetsing op basis van de redelijke aanleiding en de feiten) kan beslissen over de uitkomsten van de uiteindelijke hertoetsing. Het dossier dient na onderzoek te worden overgedragen aan een ander team dat uiteindelijk over het hertoetsingbesluit gaat. Dit vergt een aanpassing in de huidige procedures bij DNB en de AFM. Hiermee kan worden voorkomen dat de personen betrokken bij het definitieve besluit zich reeds teveel een oordeel hebben gevormd over de zaak, doordat zij ook het eerdere onderzoek hebben uitgevoerd danwel geleid. Bovendien kunnen voor dit besluitvormingsproces duidelijkere procedures worden vastgesteld, waarbij hoor en wederhoor fases duidelijk zijn onderscheiden en het besluitvormingsproces geheel transparant is, met duidelijke scheiding tussen de functionele rollen van de betrokkenen.

7.3.5 *Bezwaar en beroep*

Uit de kwantitatieve gegevens aangehecht in Bijlage V volgt dat slechts in een enkel geval een bezwaarprocedure ten aanzien van een toetsing leidt tot een daadwerkelijke gegrondverklaring van het bezwaar. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat volgens DNB, in een aantal gevallen, de intrekking van het bezwaarschrift is gevolgd op het tot stand komen van een oplossing tussen partijen. Uit Hoofdstuk 5 blijkt echter dat in ieder geval de perceptie bestaat dat het indienen van een bezwaarschrift met betrekking tot een toetsingsprocedure weinig zin heeft.

In dit verband moet gewezen worden op de vrij hoge aantallen ingetrokken aanvragen in de primaire toetsingsfase, die zijn weergegeven in Bijlage V en in de tabellen hieronder.

Toetsingen 2015 met negatieve uitkomst DNB	2011	2012	2013	2014	2015
Aantal formele negatieve besluiten	3	13	20	2	6
Aantal ingetrokken aanvragen	91	108	145	101 ⁶⁹	72
Totaal aantal toetsingen met negatieve uitkomst	94	121	165	103	78
Totaal aantal toetsingen	1312	1242	1178	1737	1949

AFM – ingetrokken aanvragen	2012	2013	2014	2015	2016
Accountantsorganisaties ⁷⁰	10	14	20	13	5
Financiële dienstverleners	66	60	52	77	42
Beleggingsinstellingen	9	23	8	-	2
AIFM	-	-	5	4	1
Beleggingsondernemingen	18	16	7	4	1

De groep die de aanvraag heeft ingetrokken, had de aanvraag ook door kunnen zetten en na een negatief besluit in bezwaar kunnen gaan, maar heeft ervoor gekozen dat niet te doen.

De vraag is of meer onafhankelijke/externe elementen er in dit proces voor zouden zorgen dat men de aanvraag vaker doorzet en de bezwaarfase benut, in plaats van de aanvraag voortijdig in te trekken. Enerzijds gaven respondenten aan dat zij de kans van slagen van een bezwaarprocedure in een toetsingszaak niet hoog achten, omdat 'de slager zijn eigen vlees keurt' (zie paragraaf 5.12). Dit wijst erop dat een onafhankelijker en meer extern ingerichte bezwaarprocedure zou kunnen leiden tot meer bezwaren. Anderzijds laat de situatie in het Verenigd Koninkrijk zien dat een bezwaarcommissie met veel onafhankelijke/externe elementen niet per se leidt tot meer bezwaarprocedures (zie paragraaf 6.5).

De AFM kent reeds een externe voorzitter van de hoorcommissie. De ervaringen hiermee zijn positief. Zo kan de externe voorzitter als onafhankelijke deskundige het proces bijsturen en een duidelijke rol spelen bij het toelichten en verduidelijken van de gang van zaken. Dit werd ook duidelijk bevestigd tijdens de interviews die de Commissie heeft afgenomen.

Bij de ECB is er geen externe bezwaarcommissie doch is er een administratieve raad voor toetsingen (ABoR), die een oordeel geeft over het voorgenomen besluit van de ECB. Op deze wijze brengt de ECB externe expertise in het *primaire* besluitvormingsproces in.

⁶⁹ Daarnaast was nog sprake van 131 ingetrokken toetsingen vanwege andere redenen dan voorgenomen negatief besluit, bijv. omdat een vergunningaanvraag werd ingetrokken.

⁷⁰ Indien de intrekking bij accountantsorganisaties ziet op een toetsing, betreft dat uitsluitend betrouwbaarheid.

Er valt te overwegen om nog een stap verder te zetten, door de gehele bezwaarcommissie te laten bestaan uit externe leden.⁷¹ Dit is bijvoorbeeld het geval bij de FCA. In het geval van de FCA kan men bezwaar indienen bij de zelfstandige 'Upper Tribunal'. Uit onderzoek in het kader van de externe bezwaarprocedure bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit blijkt dat in het geval van een externe commissie er in meer gevallen tot een heroverweging wordt overgegaan.⁷² Uit de gegevens die ons door de FCA zijn verstrekt, blijkt evenwel niet dat dit zich in het Verenigd Koninkrijk heeft voorgedaan. Ondanks het feit dat sprake is van een externe bezwaarcommissie, vindt slechts in een uitzonderlijk geval een bezwaarprocedure plaats. Daarmee is de situatie vergelijkbaar met Nederland. Kennelijk is het reputatierisico in dergelijke procedures zo groot, dat men om die reden al afziet van een procedure. Dit werd ook tijdens de interviews bevestigd. Daarmee is de situatie niet vergelijkbaar met mededingingszaken, waar het een onderneming en niet een privépersoon betreft.⁷³ In de interviews komt bovendien naar voren dat men niet graag ingaat tegen besluiten van de toezichthouder ('don't fight your regulator', zie paragraaf 5.12), vanwege het belang van een goede relatie met de toezichthouder. Dit vormt dus nog een extra belemmerende factor.

Het is dus de vraag – in het licht van deze overwegingen - of meer externe/onafhankelijke elementen in de bezwaarprocedure leiden tot meer bezwaren en minder ingetrokken aanvragen. Naar het oordeel van de Commissie voldoet zowel de bezwaarprocedure als de beroepsprocedure aan de onafhankelijkheidseisen die de wet stelt. DNB zou evenwel – in navolging van AFM – een externe voorzitter van de hoorcommissie ten aanzien van toetsingsbesluiten kunnen benoemen. Daarbij is tevens van belang dat de AFM en DNB het primaire besluitvormingsproces versterken door extra elementen van onafhankelijkheid toe te voegen, zoals aangegeven door de Commissie.

In de analyse van de bezwaar- en beroepsprocedure in toetsingszaken dient nog een ander belangrijk element naar voren te worden gebracht. Individuele kandidaten kunnen niet in bezwaar en beroep gaan, indien de instelling er bij een voornemen tot negatief besluit voor kiest om de aanvraag in te trekken. In dat geval ontbreekt namelijk een formeel negatief besluit waartegen op grond van de Awb bezwaar en beroep open staat. Dit is het gevolg van het Nederlandse bestuursrechtelijk systeem. In het Verenigd Koninkrijk speelt dit probleem niet, omdat de kandidaat een zelfstandige rechtspositie toekomt. Dat betekent dat de kandidaat in het Verenigd Koninkrijk altijd het recht heeft om in bezwaar of beroep te gaan tegen een toetsing, ook al trekt de instelling de aanvraag in. De Commissie beveelt aan dat de

⁷¹ Voor een volledig externe bezwaarcommissie is een wetswijziging nodig. Een externe adviescommissie in de bezwaarfase is juridisch wel mogelijk, op grond van artikel 7:13 Awb. Het uiteindelijke besluit op bezwaar ligt dan nog bij DNB of de AFM.

⁷² Jans & Outhuijse, *SEW* 2013, afl. 1, p. 7.

⁷³ Dit was in elk geval tijdens het onderzoek van Jans & Outhuijse zo. Inmiddels kunnen ook privépersonen (feitelijk leidinggevend) persoonlijk worden beboet door de Autoriteit Consument en Markt. Er zijn de Commissie verder geen gegevens hierover bekend in het kader van bezwaarprocedures.

Nederlandse wetgever dit Engelse voorbeeld volgt, en daarmee het hiaat in de rechtsbescherming van de kandidaat wegneemt.

Ten slotte doet zich de vraag voor of beroep – juist vanwege het reputatieaspect – achter gesloten deuren dient plaats te vinden. DNB heeft hiertoe inmiddels verzocht via een wetgevingsbrief.⁷⁴ Tijdens de interviews werd betwijfeld of hiermee reputatierisico's kunnen worden voorkomen, aangezien de vrees blijft bestaan dat zaken toch naar buiten zullen komen. Desalniettemin is het duidelijk dat door een behandeling achter gesloten deuren dit risico kan worden verkleind.

7.4 Samenstelling bestuur en RvC

Sinds de crisis van 2008/2009 is er veel nieuwe regelgeving bijgekomen. Zo zijn nieuwe eisen gesteld voor solvabiliteit en liquiditeit en nieuwe kapitaalproducten, bankenunie, nieuw deposito garantie stelsel, break-up scenario's, stresstesten, nieuwe reken rentes. Daarbij is de wereld ingewikkelder geworden met nieuwe business modellen, IT systemen, fintech bedrijven, etc. Financiële instellingen staan voor gigantische aanpassingen aan de nieuwe economie.

In die complexe wereld is het daarom begrijpelijk dat toezichthouders uitstekende financieel zeer deskundige mensen in zowel het management als in de raad van commissarissen willen hebben. Vooral in Raden van Commissarissen is de aanwezigheid van ervaren en tegelijkertijd goed opgeleide financiële mensen schaars.

Tezelfdertijd, en om dezelfde redenen, is een evenwichtig samengestelde raad van commissarissen met aanvullende complementariteit in kennis en ervaring op diverse terreinen van groot belang, om ervoor te zorgen dat besturen en raden van commissarissen in de breedte goed voorbereid zijn op de grote veranderingen die op hen afkomen.

In Hoofdstuk 5 is beschreven hoe de sector aankijkt tegen de wijze waarop de toezichthouders sturen op verscheidenheid van competenties en ervaringen. De bevindingen vanuit de sector zijn als volgt:

- De perceptie is dat de toezichthouder zich in sterke mate kenmerkt door risico-aversie, en dat het criterium 'inhoudelijke expertise' zwaarder weegt dan andere competenties
- De perceptie dat het belang van financieel-inhoudelijke expertise zo groot is, wordt daar zwaar op getoetst
- Er wordt door de toezichthouders benadrukt dat mensen die geen financiële expertise hebben uitsluitend aan een 'ondergrens'⁷⁵ moeten voldoen, maar deze ondergrens ligt in de perceptie van kandidaten nog steeds erg hoog

⁷⁴ Kamerstukken II 2015/16, 401646.

⁷⁵ Die ondergrens qua financiële expertise is bijvoorbeeld voor crowdfunding-platforms met een ontheffing bemiddelen in opvorderbare gelden dat minimaal één persoon binnen het collectief aantoonbare algemene en

- De indruk is bovendien dat de eisen die de ECB stelt ten aanzien van financiële expertise nog strenger zijn

Een van de consequenties van deze ervaringen is dat instellingen sommige kandidaten überhaupt niet voordragen, om risico's op afwijzing van de kandidaat te voorkomen.

Hiermee wordt de verscheidenheid van competenties en ervaringen in de instellingen niet bevorderd.

In aanvulling op de door ons verkregen informatie uit de interviews, hebben we in dit rapport ook de kwantitatieve resultaten meegenomen afkomstig uit het [benchmark-rapport](#) dat de European Banking Authority zeer recent (8 juli 2016) heeft uitgebracht. Daarin vergelijkt de EBA het diversiteitsbeleid in de EU-landen. Tevens worden de gerealiseerde diversiteits-data voor alle landen gepresenteerd. De cijfers uit dit rapport⁷⁶ gecombineerd met de percepties ten aanzien van diversiteit uit Hoofdstuk 4 leiden bij de Commissie tot de conclusie dat het sturen op verscheidenheid in termen van expertise en ervaringen nog beperkt terug te vinden is in het handelen van de toezichthouders, terwijl de toezichthouders hiertoe – zoals vermeld in hoofdstuk 3.3 – wettelijk verplicht zijn (Directive 2013/36/EU artikel 91).

De vraag rijst tegelijkertijd of financiële instellingen zelf voldoende ondernemen om diversiteit in hun raden van bestuur en commissarissen te bewerkstelligen (zie ook 6.5; verantwoordelijkheid sector). De financiële instellingen hebben de indruk dat bij er de toezichthouders een bias aanwezig is ten aanzien van kandidaten met een niet-financiële achtergrond. De beide toezichthouders presenteren op hun site een aantal voorbeelden van geschikt bevonden kandidaten die een niet-financiële achtergrond hebben (zie het voorbeeld hieronder van DNB 'toegevoegde waarde aan het collectief'):

DNB en de ECB geven aan dat het voordragen van kandidaten die diversiteit inbrengen wenselijk is. DNB adviseert de onderneming om bij de voordracht duidelijk aan te geven welke specifieke expertise de kandidaat meebrengt, wat de kandidaat al heeft gedaan om financiële kennis eigen te maken, welk inwerk-/opleidingsprogramma wordt gevolgd, en hoe de benodigde kennis binnen het collectief wordt opgevangen.

specifieke vakinhoudelijke kennis moet hebben. Zie onderdeel 2.7, lid 1, sub c, en lid 4 van de Beleidsregel geschiktheid 2012.

⁷⁶ De functionele expertise als volgt is verdeeld bij bestuurders: 59% heeft financiële sector expertise, 53% heeft bestuurlijke expertise; De functionele expertise bij de commissarissen is als volgt: 55% heeft financiële sector expertise, 46% heeft academic experience; De opleidingsdiversiteit onder commissarissen is groter dan onder bestuurders; Het percentage vrouwelijke bestuursleden en vrouwelijke commissarissen is in 2014 gedaald ten opzichte van vorige jaren: voor bestuurders van 19.6% naar 14.3%, voor commissarissen van 21.7% naar 21.1%; De leeftijdsverdeling onder bestuurders is als volgt: <40 jaar 5.4% is, 40-60 jaar 88%, en >60 6.5%; En de leeftijdsverdeling voor commissarissen is: <40 jaar 0% is, 40-60 jaar 52%, en >60 48%.

4

Ruime buitenlandse ervaring

Een beoogd bestuurder van een verzekeringsmaatschappij met een ruime ervaring bij verschillende buitenlandse verzekeraars werd gevraagd naar zijn visie op de Nederlandse verzekeringsmarkt. Zijn antwoord was een aangename verrassing en liet een goede voorbereiding zien. Hij kende de

Nederlandse verzekeringsmarkt, beschreef de strategie van de verzekeraar en kon goed uitleggen hoe hij daarmee om zou gaan in zijn rol als bestuurder. Het internationale perspectief van de kandidaat leverde een duidelijke toegevoegde waarde op binnen het collectief. De kandidaat is geschikt bevonden.

5

Toegevoegde waarde aan het collectief

Het CV van een kandidaat gaf blijk van organisatorische en bestuurlijke vaardigheden, maar niet van inhoudelijke kennis over pensioenen. De kandidaat werd uitgenodigd voor een toetsingsgesprek. Aan de start van het gesprek nam de kandidaat het initiatief en gaf zelfverzekerd antwoord op vragen over organisatorisch beleid en fonds specifieke

kenmerken. Gedurende het gesprek gaf de kandidaat duidelijk aan wat beter kon en wat haar rol hierin werd. De inhoudelijke kennis over pensioenen kon (tijdelijk) binnen het collectief goed gecompenseerd worden door andere bestuurders. De kandidaat is geschikt bevonden.

6

Onbekendheid met sector

Een buitenlandse kandidaat met een achtergrond in een niet-gereguleerde maar wel beursgenoteerde omgeving leek in het eerste gesprek niet transparant in de beantwoording van de vragen. Hierdoor was het onder meer niet duidelijk welke (belangen)afwegingen de kandidaat in haar besluitvorming maakte. In het tweede gesprek beantwoordde de kandidaat de vragen wel direct en bleek zij geschikt voor de functie.

Na de toetsing is het verschil tussen de twee gesprekken met de kandidaat besproken. Zij gaf aan dat haar van te voren niet duidelijk was geweest wat de relatie met een toezichthouder inhield en daardoor ook niet wist wat van haar in het gesprek werd verwacht. De kandidaat had zich daarom in het eerste gesprek in haar antwoorden beperkt tot algemeenheden.

Echter, ondanks deze voorbeelden bestaat in de sector de indruk dat het niet erg kansrijk is om dergelijke kandidaten voor te dragen. Dat heeft ook te maken met een gebrek aan transparantie ten aanzien van het belang van de verschillende criteria. Er is te weinig duidelijkheid in de sector over het *onderlinge* belang van de criteria, en de wijze waarop de criteria worden toegepast: dit geldt zowel voor DNB als voor de ECB. De indruk bestaat dat financiële kennis en expertise onontbeerlijk is, en dat het belang van diversiteit daaraan ondergeschikt is. Het is duidelijk dat dit gebrek aan transparantie bij de onder toezicht staande instellingen leidt tot risico-avers gedrag en 'op safe' spelen: de instellingen maken op voorhand een sterke selectie m.b.t. de voor te dragen kandidaat. Dit komt de diversiteit binnen de besturen en RvC's niet ten goede.

Het in hoofdstuk 2 geschetste dilemma voor de toezichthouder, tussen enerzijds het sturen op diversiteit, en anderzijds het vermijden van risico's ten aanzien van financiële kennis en expertise binnen de boards, wordt herkend onder financiële instellingen. Dit leidt ertoe dat instellingen geneigd zijn om homogene kandidaten voor te stellen die vooral voldoen aan het criterium 'financiële expertise' en niet aan durven om kandidaten voor te stellen met een afwijkend profiel.

7.5 Verantwoordelijkheid van de sector

In onze gesprekken met vertegenwoordigers van bestuurders en commissarissen van de financiële sector bleek duidelijk dat er welhaast unanieme steun bestaat voor het proces van toetsingen door toezichthouders. Met deze steun als basis moet het mogelijk zijn de processen van toetsingen zodanig in te richten, dat de sector zelf een groter deel van de verantwoordelijkheid voor het juist uitvoeren van die toetsingsprocessen voor zijn rekening neemt. Een belangrijke eerste stap hiertoe zou het verbeteren van de kwaliteit van het dossier zijn bij voordracht, zodat de toezichthouder sneller haar onderzoek uit kan voeren. Uiteindelijk heeft de sector en de financiële instelling zelf het meeste baat bij juiste benoemingen van topfunctionarissen en -commissarissen.

Ook de verantwoordelijkheid voor een divers bestuur, en een diverse RvC, ligt in de eerste plaats bij de instelling zelf. Sommige organisaties lijken weinig te hebben nagedacht over de gewenste samenstelling van de Raad van Commissarissen, en vaak blijft impliciet hoe de nieuw voorgedragen commissaris past in het gewenste plaatje. Maar daar kan en moet de toezichthouder dus ook een (pro-)actieve bijdrage aan leveren. In de eerste plaats zouden ondernemingen zelf er zorg voor moeten dragen dat er bij profielschets van de vacature en bij de selectie van kandidaten aandacht aan wordt besteed. Maar ook de toezichthouder moet hierop sturen (zie wettelijke verantwoordelijkheid in Directive 2013/36/EU artikel 91). Daarbij valt het te overwegen om hierin meer gezamenlijk op te trekken - zie onze aanbevelingen in hoofdstuk 8.

7.6 Capaciteit en prioriteringsbeleid toezichthouder

In het kwantitatieve overzicht van het toetsingsproces in bijlage V zijn in de paragrafen 2.6 en 3.6 tabellen opgenomen met betrekking tot de capaciteit die DNB en de AFM respectievelijk hebben besteed aan toetsingen. Daarin is te zien dat de capaciteit bij DNB in 2016 sterk is gedaald. Het verloop van deze capaciteit is op hoofdlijnen te verklaren door het feit dat de inhaaltoetsingen inmiddels zijn afgerond. Daarnaast is DNB – in navolging van de AFM - meer risico-gebaseerd gaan toetsen (strakkere prioritering) en doet dus meer toetsingen op papier af, zonder gesprek met de kandidaat. Bij de AFM is de capaciteit die wordt besteed aan toetsingen in de afgelopen jaren ongeveer gelijk gebleven. DNB heeft tijdens de gesprekken aangegeven dat de huidige bezetting krap is, maar (nog) niet te krap. AFM geeft aan dat de bezetting bij de huidige prioritering voldoende is en zal worden uitgebreid bij toevoeging van nieuwe taken per 1 januari 2017 (accountants).⁷⁷

⁷⁷ De geschiktheidseis voor bestuurders en commissarissen OOB-accountantsorganisaties zal naar verwachting in juli 2017 in werking treden.

Risico-gebaseerd toetsen brengt voor de toezichthouder keuzes met zich mee. In het algemeen geldt dat de financiële risico's toenemen, naarmate sprake is van een grotere instelling. Bij toetsingen spelen echter ook andere aspecten mee, zoals de voorbereiding door de instelling en de kennis en ervaring van de kandidaat die uit het dossier blijkt en het consumentenbelang. De mogelijke risico's ten aanzien van geschiktheid en betrouwbaarheid worden in de uiteindelijke afweging meegenomen. In dit model van prioritering wordt ervan uitgegaan dat risico's op de juiste wijze worden ingeschat en dat de prioritering en capaciteit daar nauw op aansluiten. Dit systeem draagt evenwel het risico met zich mee dat risico's onjuist kunnen worden gekwalificeerd en "kleinere" financiële dienstverleners buiten beeld raken.⁷⁸ Juist bij kleine financiële dienstverleners schort het soms aan de kwaliteit van het bestuur en het interne toezicht.⁷⁹ Prioritering op basis van risico-gebaseerd toezicht kent dus zijn beperkingen en dient regelmatig te worden herijkt. Ook bij nieuwe, toegevoegde taken zal steeds opnieuw kritisch moeten worden bezien of voldoende capaciteit beschikbaar is, zoals bijvoorbeeld bij de nieuwe taken voor de AFM ten aanzien van de accountants. Ook zal een ad hoc selectie, buiten de gemodelleerde prioritering, moeten kunnen blijven plaatsvinden.

Naast prioritering op basis van risico-gebaseerd toetsen, is er volgens de Commissie nog een mogelijkheid om met een verminderde capaciteit te werken. De AFM en DNB kunnen een efficiëncyslag maken, door (delen van) het toetsingsproces meer gezamenlijk te doen. Zo werkt men in het Verenigd Koninkrijk met een *gezamenlijk* digitaal loket (bij de AFM verloopt reeds 96% van de aanmeldingen via een digitaal loket) en is het proces in vergaande mate gedigitaliseerd. Een verdergaande digitalisering van het proces (dat uiteraard aanvullende IT investeringen vergt bij beide toezichthouders), als ook het delen van capaciteit op andere onderdelen zoals de schriftelijke beoordeling van stukken, zou het gehele beoordelingsproces wellicht efficiënter kunnen maken. Een gezamenlijk Expertisecentrum is daarbij een optie, waar de toetsingen door gezamenlijke experts worden uitgevoerd. Daarbij kunnen de uiteindelijke verantwoordelijkheden in het kader van ieders wettelijke taken gescheiden blijven, doch wordt gebruik gemaakt van gezamenlijke toetsingsexpertise bij de toetsing van de kandidaten. Gezamenlijke toetsingsexpertise zal ook bijdragen aan het vergroten van de efficiency van het proces. Daarnaast kan de

⁷⁸ In de Beleidsregel geschiktheid 2012 geldt voor ondernemingen in groep B en C met minder dan 6 medewerkers een versoepeling van eisen, zie onderdeel 2.2 (toelichting) en 2.8 Beleidsregel geschiktheid. Als variabele bij de toetsing wordt bovendien altijd het soort, omvang, complexiteit en risicoprofiel van de ondernemingmeegewogen (onderdeel 1.3 Beleidsregel geschiktheid).

⁷⁹ De geschiktheidseisen liggen hier dan ook een stuk lager: zij vallen in groep C – klein, waarvoor in de Beleidsregel geschiktheid specifiek bepaald is dat een kandidaat bij aanvang beschikt over een relevant diploma op minimaal HBO niveau of een diploma op minimaal HBO-niveau in combinatie met minimaal twee jaar relevante werkervaring of beschikt over minimaal tien jaar relevante werkervaring. Deze eisen zijn een versoepeling van de eisen die gelden voor grote financieel dienstverleners in groep C, waarvoor de eisen al lager zijn dan de eisen voor groep B en groep A.

intensievere samenwerking en de verdere digitalisering van het proces bijdragen aan de transparantie en effectiviteit van het toetsingsproces.

7.7 Samenwerking AFM - DNB

7.7.1 Samenwerking in het proces

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 krijgt de samenwerking tussen de AFM en DNB vooral vorm als er sprake is van 'dubbele poortjes'. Alhoewel de beide toezichthouders zelf tevreden zijn over de samenwerking en de helderheid van de rolverdeling, wordt met name dit laatste aspect door getoetsten anders ervaren. Men heeft geen duidelijk beeld over de rolverdeling, en ook niet over de verdeling van vragen/onderwerpen. Bovendien gaven getoetsten aan dat de AFM in de gesprekken veelal onzichtbaar was. Dat kan uiteraard te maken hebben met het feit dat DNB formeel regie voert over dit proces en tevens het contact onderhoudt met de instelling en kandidaat. Daarnaast vindt een deel van het overleg tussen de beide toezichthouders 'achter de schermen' plaats en is dit deel niet zichtbaar voor de financiële instelling en de kandidaat. Te overwegen zou zijn om in de communicatie richting beide ook de AFM te vermelden, en in de gesprekken duidelijker aan te geven wie aanwezig is vanuit de beide toezichthouders, en hoe de rollen verdeeld zijn.

7.7.2 Samenwerking in relatie met ECB

De samenwerking tussen de AFM en DNB is voor de significante instellingen complexer geworden sinds de invoering van het 'Single Supervisory Mechanism' (SSM). Het SSM wordt uitgevoerd door de ECB, in samenwerking met nationale bevoegde autoriteiten en nationale aangewezen autoriteiten; in Nederland is uitsluitend DNB aangewezen als nationale bevoegde autoriteit en nationale aangewezen autoriteit.⁸⁰ Dit heeft consequenties voor de positie van de AFM. Immers, de ECB communiceert uitsluitend met en via DNB. De relatie tussen DNB en de AFM, ook in termen van bevoegdheden, is in de Nederlandse context dus niet veranderd, maar de toevoeging van de ECB leidt er wel toe dat de AFM feitelijk een andere positie heeft gekregen binnen de Europese context.

In de praktijk zijn er bij de significante instellingen dus drie partijen bij de toetsing betrokken: DNB, de AFM en de ECB. Door de betrokkenheid van deze drie partijen is het proces complexer geworden (met mogelijke vertraging van het proces tot gevolg). Deze partijen kunnen in theorie bovendien alle drie een uiteenlopende mening over de kandidaat hebben. DNB legt het ontwerpbesluit voor aan de ECB. DNB neemt daarin de aanbeveling van de AFM, waarbij volgens de systematiek van de dubbele poortjes een negatief oordeel van een van beide toezichthouders doorslaggevend is. De ECB kan vervolgens afwijken van het ontwerpbesluit van DNB (en daarmee die van de AFM). Aangenomen kan worden dat de ECB een

⁸⁰ Van Gelder & Teule, *Tijdschrift voor Financieel Recht* 2014, afl. 11 p. 462.

eventueel negatief oordeel van de AFM over geschiktheid of betrouwbaarheid van een kandidaat niet zomaar terzijde zal leggen, maar de ECB kan dit vanuit haar bevoegdheid dus wél doen. Bovendien is de vraag hoe de ECB op de lange termijn wil omgaan met verschillende procedures binnen de EU.

Het is denkbaar dat zij op dit gebied willen harmoniseren, en dat zou dus ook gevolgen kunnen hebben voor de rol van de AFM in dit proces.

7.7.3 Samenwerking in het kader van leren en ontwikkeling

Beide toezichthouders laten een sterke bereidheid zien om kritisch te kijken naar het eigen functioneren, om te leren van evaluaties, en om de processen en procedures te verbeteren. Zie ook onze constatering in hoofdstuk 3, waar is beschreven dat zowel de AFM als DNB al tijdens het evaluatieproces zichtbaar aan de slag zijn gegaan met verbeteringen. Ook uit gesprekken is gebleken dat de toezichthouders, na afloop van complexe casussen, in elk geval het eigen functioneren uitgebreid evalueren, waarbij het soms juist een casus betreft waarin zowel de AFM als DNB betrokken was (bijvoorbeeld Delta Lloyd). Er wordt echter weinig gezamenlijk geevalueerd. De Commissie roept op om juist ook de evaluatie gezamenlijk te doen. Zij is van mening dat er veel lessen te trekken zijn, zowel uit gedeelde casussen, als ook uit processen en procedures van elkaar en van vergelijkbare instellingen buiten Nederland.

7.8 Afsluitende reflecties in termen van LITER

7.8.1 Legaliteit

Uit vrijwel alle interviews komt naar voren dat de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsing van DNB en de AFM een geschikt instrument is dat inmiddels zijn waarde heeft bewezen. Deze bevoegdheid van beide toezichthouders staat niet meer ter discussie. Ook wordt erkend dat sprake dient te zijn van een zekere discretionaire ruimte om kandidaten op geschiktheid en betrouwbaarheid te kunnen toetsen. De procedures en de toepassing van de criteria behoeven echter een verdere verduidelijking (zie onder transparantie).

Een expliciete aanpassing van de wet zou dienen plaats te vinden om ook de kandidaat bij bezwaar- en beroepprocedures een zelfstandige juridische positie te geven. Volgens de huidige systematiek van de Algemene wet bestuursrecht is de rechtspositie van de kandidaat afhankelijk van de aanvrager (de financiële instelling), waardoor procederen voor de kandidaat niet mogelijk is indien de aanvraag door de financiële instelling wordt ingetrokken. Dit vormt een hiaat in de rechtsbescherming voor getoetste kandidaten.

7.8.2 Onafhankelijkheid

Toezichthouders dienen zich bij hun besluitvorming onafhankelijk van marktpartijen en de politiek te gedragen. Dit is voor beide toezichthouders het geval. Beide toezichthouders gaan daarbij zorgvuldig te werk. Een aandachtspunt hierbij is dat er geen rolvermenigting van de staat als aandeelhouder van financiële instellingen en als verantwoordelijke voor DNB plaatsvindt, waardoor DNB geen eigenstandige geschiktheidstoetsing meer zou kunnen uitoefenen.

De onafhankelijkheid ziet ook op het voorkomen van *bias* gedurende het besluitvormingsproces. DNB en de AFM hebben hun besluitvormingsproces hierop ingericht en de mate van senioriteit en professionaliteit in de afgelopen periode vergroot. De Commissie adviseert evenwel in het primaire besluitvormingsproces nog een extra element van onafhankelijkheid en professionaliteit toe te voegen. Dit betreft de aanstelling van zogenaamde *senior advisors*, die beide toezichthouders niet alleen vanuit hun expertrol met raad en daad kunnen bijstaan, maar ook tijdens de interviews met kandidaten een rol kunnen spelen. Daarnaast zou kunnen worden gedacht aan de aanstelling van een vertrouwenspersoon die tijdens het toetsingsproces eventuele klachten over bejegening of andere vertrouwenskwesaties een de-escalerende rol kan spelen.

Een achilleshiel betreft evenwel de hertoetsingen, waarbij een grotere mate van zorgvuldigheid en proportionaliteit dient te gelden. Mede doordat beide toezichthouders hier de procedure hebben aangescherpt en besluitvorming op het hoogste niveau plaats vindt, vindt er in deze procedure een vermenging van rollen en functies plaats. Dezelfde personen die besluiten over de vraag of sprake is van een redelijke aanleiding tot hertoetsing, besluiten over de hertoetsing zelf. Dit is in het licht van het onafhankelijkheidsbeginsel ongewenst. Een functionele scheiding dient naar het oordeel van de Commissie in deze besluitvormingsprocedures te worden aangebracht. Hiervoor dienen de interne besluitvormingsprocedures bij de AFM en DNB te worden aangepast.

Naar het oordeel van de Commissie voldoen zowel de bezwaarprocedure als de beroepsprocedure aan de onafhankelijkheidseisen die de wet stelt. DNB zou evenwel – in navolging van AFM en specifiek ten aanzien van toetsingsbesluiten – een externe voorzitter van de hoorcommissie kunnen benoemen. Ook zou het mogelijk zijn een externe bezwaarcommissie in het leven te roepen. De vraag is echter of dit de kritiek uit de sector volledig zal wegnemen. Immers, het risico op reputatieschade blijft bestaan, hetgeen de grootste drempel voor het procederen tegen de besluiten van de toezichthouder lijkt te vormen. Bij een beroepzaak achter gesloten deuren, zoals door DNB en de AFM voorgestaan, wordt dit risico verkleind, maar het blijft ook onder die omstandigheden bestaan.

7.8.3 *Transparantie*

Uit de evaluatie door de Commissie komt het transparantiebeginsel als een van de belangrijkste aspecten bij de evaluatie naar voren. Vrijwel unaniem zijn de correspondenten van mening dat het gehele toetsingsproces onvoldoende transparant is. Ook de Commissie zelf heeft tijdens het onderzoek ervaren hoe lastig het is de gehele procedure scherp te krijgen en de verschillende fases van de toetsing volledig te doorgronden. Hoewel beide toezichthouders de nodige inspanningen hebben verricht om het proces te verduidelijken en hierover beter te communiceren wordt er nog teveel vanuit de toezichthouder zelf naar zaken gekeken. Indien meer vanuit de financiële instellingen en de kandidaat het gehele proces onder de loep wordt genomen, blijkt dat er nog het nodige aan het proces kan worden verbeterd.

Zo kan nog duidelijker worden gecommuniceerd over de verschillende fases van de procedure, het stadium waarin de procedure zich bevindt, de exacte doorlooptijden, de uitleg van de criteria, de vragen die tijdens

het interview worden gesteld en de terugkoppeling van het interview en de uiteindelijke eindbeslissing. Met name indien sprake is van een voornemen tot een negatief besluit dient extra zorgvuldigheid te worden betracht. Een telefoontje waarin dit wordt medegedeeld, is naar het oordeel van de Commissie volstrekt onvoldoende.

Daarnaast dienen beide toezichthouders de geschiktheidscriteria in het licht van diversiteit verder te verduidelijken. Hoewel er inmiddels ook voorbeelden op de website staan om een en ander nader toe te lichten, blijft er bij de sector de indruk ontstaan dat er slechts naar de financiële competenties wordt gekeken. Deze indruk werd ook bij de Commissie tijdens het onderzoek onvoldoende weg genomen. Het is van belang verder aan te geven door middel van publicaties c.q. richtlijnen welke financiële kennis nodig is voor die kandidaten die niet over een financiële achtergrond beschikken en hoe deze kandidaten – gezien hun specifieke, niet-financiële expertise – toch als ‘geschikt’ kunnen worden aangemerkt.

Tevens verdient het aanbeveling een speciale procedure voor noodsituaties danwel andere uitzonderingsgevallen te ontwikkelen. Hiermee maken beide toezichthouders transparant onder welke omstandigheden een dergelijke spoedprocedure kan worden doorlopen en welke toetsingscriteria daarbij worden gehanteerd.

7.8.4 Effectiviteit

Uit vrijwel alle interviews komt naar voren dat de geschiktheidstoetsing als effectief wordt ervaren. De financiële instellingen geven aan dat hierdoor kritischer naar voor te dragen kandidaten wordt gekeken. Ook door de inhaaltoetsingen heeft een verbetering van de bestuurlijke capaciteit plaats gevonden. Daarbij wordt evenwel op één risico gewezen: de strenge toetsing heeft (op termijn) ook een mogelijke keerzijde. Door een te strenge focus op de financiële kwaliteiten van de kandidaten kan een eenzijdige bezetting van besturen en raad van commissarissen ontstaan en wordt uit een te kleine kring van kandidaten geselecteerd. Terwijl er juist in het huidige tijdsgewricht van vergaande digitalisering en een snel veranderende financiële markten behoefte is aan meer diversiteit. Daarbij dient ook voldoende oog te bestaan voor kandidaten uit andere landen.

Beide toezichthouders zijn professionele organisaties, waar aandacht is voor de interne capaciteit en prioriteit. Via een risico-gebaseerd prioriteringsbeleid zijn beide toezichthouders in staat de grote aantallen aanvragen binnen de wettelijke termijn (met enkele uitschieters) te behandelen. Wel dienen beide toezichthouders nog een grotere inspanning te verrichten om alle dossiers binnen de wettelijke termijnen af te handelen. DNB heeft een grote rationaliseringsslag gemaakt door per 1 januari 2016 het proces verder te optimaliseren, waardoor een afname in personele capaciteit mogelijk was.

7.8.5 *Verantwoordelijkheid*

Bij de geschiktheidstoetsing bestaat er een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de toezichthouders en de sector: de selectie en dossiervoorbereiding geschiedt door de financiële instellingen, de toetsing door de toezichthouders. Naarmate er meer voorwerk door de financiële instellingen zelf wordt gedaan en de kwaliteit van de dossiers toeneemt, des te eenvoudiger en sneller kan de toetsing door de toezichthouder plaatsvinden. Uit de gesprekken en dossiers is de Commissie duidelijk geworden dat de voorselectie en de dossiervorming aan de zijde van de sector nog verbeterd kan worden. Nog te vaak worden niet de juiste kandidaten geselecteerd of wordt een slordig dossier aangeleverd. Dit vertraagt het toetsingsproces en vereist aan de zijde van de toezichthouders een extra inspanning.

Verder is de Commissie van oordeel dat er een meer systematische samenwerking tussen de sector en toezichthouders mogelijk moet zijn, waardoor er meer voorwerk door de sector zelf zou kunnen plaatsvinden. Door het uitwerken van een kwaliteitssysteem, zoals door de Commissie uitgewerkt in paragraaf 8.10.2, waaraan de betrokken ondernemingen voldoen, kan er in veel verschillende gevallen een marginalere toetsing (een zogenaamde 'toetsing light') door de toezichthouders plaatsvinden (zie verder paragraaf 8.10.2). Een dergelijk systeem zouden DNB en de AFM met diverse sectoren kunnen uitwerken en oppakken. Nu is er nog teveel een ad hoc benadering. Door de invoering van een uniform kwaliteitssysteem kan er veel efficiënter door de toezichthouders worden getoetst en ligt de primaire verantwoordelijkheid voor het selecteren van de geschikte kandidaten bij de sector zelf.

8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen per onderzoeksvraag geformuleerd. De beantwoording van de onderzoeksvragen is het resultaat van de weging van de bevindingen afkomstig van het brede scala aan informatiebronnen die door de Commissie geconsulteerd zijn (zie paragraaf 1.4 en bijlage I). Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is een weging gemaakt tussen het perspectief van de sector en het perspectief van de toezichthouders.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen maakt de Commissie een onderscheid tussen het proces zoals dat door de toezichthouders vormgegeven is (ook wel het 'interne proces' genoemd) en het proces dat zichtbaar is voor kandidaten en instellingen (ook wel het 'externe proces' genoemd).

Verder dient een onderscheid gemaakt te worden tussen aanvangstoetsingen en hertoetsingen. De meest gevoelige casus betreffen in de regel hertoetsingen, die relatief gezien zeldzaam zijn. Hertoetsingen kunnen vergaande gevolgen hebben voor zowel de kandidaat als de instelling, en het proces van hertoetsingen is dan ook door de Commissie extra kritisch bekeken. In de conclusies en aanbevelingen krijgen de hertoetsingen expliciet aandacht in de paragrafen 8.4 (invloed senioriteit en externe deskundigheid op positie kandidaat) en 8.5 (personele scheiding tussen besluit, bezwaar en beroep).

8.2 Overall conclusie en waardering

De algemene onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

Voorziet de huidige opzet van de toetsingen van bestuurders en commissarissen op geschiktheid en betrouwbaarheid en de daaruit voortvloeiende werkwijze van de AFM en DNB in een adequate uitvoering van de wettelijk opgelegde taken?

De Commissie is van oordeel dat beide toezichthouders de opzet en werkwijze van het proces van toetsingen van geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en commissarissen van financiële instellingen zodanig hebben ingericht dat er in zijn algemeenheid een adequate invulling is gegeven aan de wettelijke verplichting daartoe, maar dat op onderdelen van het proces aanpassingen en verbeteringen mogelijk en ook nodig zijn om hieraan nog beter te kunnen voldoen.

In de volgende paragrafen is geschetst in welke mate en op welke onderdelen de huidige opzet voorziet in een adequate uitvoering van de wettelijk opgelegde taken van beide toezichthouders. Dat heeft geleid tot 18 concrete aanbevelingen, gekoppeld aan de onderzoeksvragen.

De geïnterviewde kandidaten en brancheorganisaties zijn vrijwel unaniem over het belang van toetsingen door de AFM en DNB en het lerend effect dat ervan uitgaat binnen de sector. Er wordt in de sector niet getwijfeld aan het nut van de toetsingen. De Commissie is op basis van de gesprekken met kandidaten, brancheorganisaties, Kamerleden, het ministerie van Financiën en de verschillende Nederlandse, Europese toezichtautoriteiten en de toezichthouders in het Verenigd Koninkrijk de mening toegedaan dat toetsingen een belangrijk en nuttig instrument vormen in het arsenaal van de toezichthouders. De Commissie heeft de indruk gekregen dat de initiële weerstand onder financiële instellingen tegen de toetsingen is afgenomen. Bovendien heeft de sector inmiddels een duidelijker beeld van het toetsingsproces gekregen, door de toegenomen informatieverstrekking hierover vanuit de toezichthouder én door de groeiende ervaring met het proces vanuit de sector.

8.3 Professionaliteit, objectiviteit en transparantie

De onderzoeksvragen 1 en 2 zijn sterk aan elkaar gerelateerd en derhalve in deze paragraaf gecombineerd.

Onderzoeksvraag 1 en 2:

Verloopt het toetsingsproces professioneel, objectief en transparant, en: in hoeverre is het toetsingsproces versterkt in termen van professionaliteit, objectiviteit en transparantie door de doorgevoerde verbeteringen? En wat verdient nog meer aandacht?

8.3.1 Conclusies

Professionaliteit

In termen van professionaliteit is gekeken naar de inrichting van het toetsingsproces, de tijdigheid, de bekwaamheid en senioriteit van toetsers, de benadering van de kandidaat en de beschikbare capaciteit.

➤ Inrichting van het proces

Het heeft enige tijd geduurd voordat de toezichthouders de Commissie de volledige beschrijving van het toetsingsproces konden verstrekken. Nu de Commissie haar werk heeft voltooid, kan worden vastgesteld dat alle onderdelen van het toetsingsproces nauwkeurig en duidelijk zijn vastgelegd, en dat het toetsingsproces zowel bij de AFM als DNB nauwgezet is vormgegeven. De stappen van het toetsingsproces, inclusief de inhoudelijke toetsingscriteria, termijnen en bevoegdheden zijn geëxpliciteerd en vastgelegd in een breed scala aan werkafspraken, procesbeschrijvingen, handboeken, handleidingen, beoordelingskaders, guidelines en bevoegdhedenmatrices. Dit betreft vooral het 'interne proces' bij de toezichthouders zelf; de precieze fasering en de invulling van het 'externe proces' zijn echter niet goed zichtbaar voor de buitenwereld (meer hierover bij het deelaspect transparantie).

Daarnaast is het de Commissie opgevallen dat de toetsers over veel 'tacit knowledge' beschikken. Deze kennis bevindt zich in de hoofden van de toetsers, bevat (cultuurgebonden) waarden, ervaringen

en attituden, en de overdracht ervan vindt meestal plaats door interactie tussen toetsers onderling, waarbij leerprocessen van belang zijn.⁸¹ De werkprocessen rondom de toetsingen zijn sterk geformaliseerd om ongewenste variatie en daarmee eventuele willekeur zoveel mogelijk uit te sluiten. Tegelijkertijd beschikken toetsers over discretionaire ruimte om situationeel en proportioneel te kunnen toetsen.

De combinatie van geformaliseerde werkafspraken, discretionaire ruimte en tacit knowledge dragen ertoe bij dat het toetsingsproces gedegen verloopt, terwijl er gelijktijdig afdoende ruimte blijft bestaan voor contextualiteit en proportionaliteit. De dossierinzages door de Commissie bij zowel AFM en DNB bevestigen dit beeld. Echter het feit dat veel van de afwegingen plaatsvinden in de hoofden van en de onderlinge afstemming tussen toetsers, maakt dat het lastig is voor de buitenwereld om hier goed zicht op te krijgen. De transparantie komt hierdoor onder druk te staan.

➤ **Tijdigheid**

De Commissie is de mening toegedaan dat er vanuit de AFM en DNB veel in het werk is gesteld om ervoor te zorgen dat het toetsingsproces volgens gemaakte afspraken verloopt. Dit is ook zichtbaar in de doorlooptijden die afnemen (zie bijlage V: 2.5 en 3.5).

Wel lopen sommige toetsingen nog steeds uit hun wettelijke termijn. Dit is deels gelegen in de soms nog onvoldoende voorbereiding vanuit de instelling, waardoor het dossier incompleet blijkt te zijn en het toetsingsproces dus vertraging oploopt door het handelen van de instelling zelf. In die gevallen neemt de totale doorlooptijd toe. Het betreft hier de bruto totale doorlooptijd; dat is de tijd die het gehele proces in beslag neemt vanaf de selectie en voorbereiding van de kandidaat vanuit de instelling tot het feitelijke besluit door de toezichthouders. Deels komt eventuele vertraging ook voort uit aanvullende vragen die er bij de toezichthouders rijzen ten aanzien van een kandidaat en die tot aanvullende gesprekken kunnen leiden. Dit kan eveneens effect hebben op de netto doorlooptijd; de tijd die door toezichthouders aan het toetsingsproces wordt besteed. Kandidaten ervaren zowel de bruto als de netto doorlooptijd met enige regelmaat als te lang. Dit wil overigens lang niet altijd zeggen dat de wettelijke termijnen in deze gevallen ook overschreden zijn.

Daartegenover staan gevallen waarin door de toezichthouders vanuit het bredere maatschappelijk belang een versneld proces is doorlopen (bijvoorbeeld de Vivat casus). Dit is volgens de Commissie goed te verdedigen vanuit de maatschappelijke functie die de toezichthouders ook hebben te vervullen. Wel dient hierbij nauwlettend te worden toegezien dat toetsingen in alle gevallen eenzelfde hoge norm aanhouden.

⁸¹ Baumard 1999.

➤ Bekwaamheid en senioriteit van de toetsers

In de eerste fase van toetsingen (tot medio 2014) zijn verschillende zaken in de ogen van kandidaten mis gegaan, die vooral betrekking hadden op de senioriteit van de toetsers. Daardoor lagen de aspecten bekwaamheid en senioriteit stevig onder vuur van de sector. Toetsers werden met regelmaat als onbekwaam en onervaren beoordeeld. De toezichthouders zijn aan deze kritiek tegemoet gekomen door verschillende verbeterlagen door te voeren. Zo zijn er bevoegdhedenmatrices bij zowel de AFM als DNB ontwikkeld waardoor het opschalen van complexe casuïstiek soepeler en sneller verloopt. Het gespreksniveau wordt opgeschaald op basis van aard van de instelling en kandidaat, en de fase van het proces.

Uit de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd met kandidaten blijkt dat deze maatregelen positief effect hebben gesorteerd. De kritiekpunten die er waren op de bekwaamheid en ervarenheid van de toetsers zijn door de eerdere opschaling richting senioren grotendeels ondervangen. Enkele kandidaten hebben nog wel twijfel over de kennis en kunde van de toetsers op specifieke deelterreinen, maar de toetsers worden merendeels als kundig en competent gezien.

Het tijdig opschalen en inbrengen van senioriteit is van extra groot belang in hertoetsingsgevallen – ook in die situaties worden de verbeterlagen van de toezichthouders erkend (zie 7.4 voor een verdere uitwerking hiervan).

➤ Benadering kandidaat

Kandidaten geven overwegend aan zich netjes en professioneel benaderd te voelen zowel voorafgaand aan, als gedurende de toetsing. Tegelijkertijd constateren wij dat veel getoetsten het proces nog steeds in sterke mate als een ‘examen’ ervaren.

Inmiddels staat op de website van DNB te lezen: *in het gesprek worden geen ‘examenvragen’ gesteld die alleen met “ja” of “nee” kunnen worden beantwoord. Het is de bedoeling een open gesprek te voeren.*⁸² Deze formulering heeft tot doel dit beeld bij te stellen, maar het beeld van het examen houdt vooralsnog aan. Dit heeft ook te maken met de basisgedachte van waaruit getoetst wordt (zie hoofdstuk 6.2: positieve grondhouding). Deze mag volgens de Commissie meer vertrekken vanuit een positieve, maar kritische grondhouding jegens kandidaten met als doel de instellingen te laten leren.

Verder worden simpele veranderingen zoals het reserveren van een parkeerplaats voor kandidaten die voor een gesprek bij de toezichthouder worden uitgenodigd, als sympathiek ervaren. Dit helpt kandidaten om het proces van toetsingen comfortabeler tegemoet te treden. Tevens worden tegenwoordig kandidaten bij positieve besluiten gebeld. Dit wordt gewaardeerd.

⁸² <http://www.toezicht.dnb.nl/4/2/16/50-229367.jsp>.

➤ Beschikbare capaciteit

Sinds het begin van 2016 is DNB, mede als gevolg van de verminderde capaciteit, de weg ingeslagen van meer risico-gebaseerd toezicht. Dit houdt in dat scherpere keuzes gemaakt worden met welke kandidaten ook daadwerkelijk een gesprek wordt ingepland. Het streven van DNB is om met slechts 20% van alle getoetsten daadwerkelijk te spreken. Uitzondering hierop vormen de toetsingen bij significante instellingen onder het SSM, waar in veel gevallen gebruik wordt gemaakt van een gesprek. Het toezicht van de AFM is van oudsher eveneens risico-gebaseerd. Dat wil zeggen dat het leeuwendeel van de toetsingen – zeker in de toekomst - op papier plaatsvindt. De stap naar meer risico-gebaseerd toetsen is, juist met het oog op beschikbare capaciteit, een verstandig besluit. Wel moet aandacht worden besteed aan de definitie van 'risico': het lijkt er nu vooral om te gaan dat instellingen worden aangemerkt als risicovol als ze qua omvang en/of qua complexiteit om opschaling vragen. De Commissie adviseert om risico's niet alleen op omvang of financiële risico's te baseren, maar ook mee te nemen dat sommige 'managerial risks' bij kleine ondernemingen om geïntensiveerde toetsing vragen.

Objectiviteit

Er bestaan zorgen bij de sector over het feit dat bij zowel de AFM als DNB de interpretatie van regelgeving en de handhaving van de regelgeving in één hand liggen. Bovendien bestaat er zorg over de wijze waarop toezichtinformatie gebruikt wordt voor toetsingsdoeleinden.

Het overgrote deel van de kandidaten is van mening dat toezichtinformatie wel mee moet kunnen wegen in de toetsing, mits helder en expliciet is op welke wijze dat gebeurt.

Bij aanvangstoetsingen hanteren DNB en de AFM een integrale benadering waarbij het toezicht wordt betrokken bij toetsingen. Het is echter van belang dat de toezichthouders dit meer verduidelijken richting de sector.

Een hertoetsing mag alleen als er sprake is van redelijke aanleiding en mag niet gebruikt worden om een ander doel in het toezicht te bereiken. Hertoetsingen mogen dus niet ingezet worden om gedragsverandering bij een financiële instelling te bewerkstelligen.

De zorgen over de mate van objectiviteit worden gevoed door de verhalen dat sommige kandidaten fluitend door het proces gaan terwijl anderen het (om onduidelijke redenen) veel lastiger hebben gehad.

De Commissie is de mening toegedaan dat er veel te winnen valt in het verhelderen van de wijze waarop toezichtinformatie betrokken wordt in het toetsingsproces, en de wijze waarop besluiten genomen worden (zie ook 7.5). Het punt objectiviteit raakt daarmee aan het punt transparantie.

Transparantie

Transparantie van het proces is een vaak terugkerend thema geweest in de gesprekken met kandidaten. De opmerkingen met betrekking tot transparantie betreffen zowel de inrichting van het proces als de inhoudelijke afwegingen die door de toetsers gemaakt worden.

De AFM en DNB hebben een reeks stappen gezet om beter zicht op het procesverloop te bieden, en om aan te geven aan welke criteria een kandidaat dient te voldoen (zie Hoofdstuk 4). Deze initiatieven zijn genomen sinds medio 2015 en doorlopend tot in 2016 en later (terwijl de Commissie al met haar evaluatieopdracht bezig was). De effecten ervan waren daardoor vaak nog niet zichtbaar voor de gesproken kandidaten.

Een deel van de gehoorde kritiek is met deze door de toezichthouders genomen stappen dan ook al mogelijk ondervangen, maar ook recent getoetste kandidaten blijven het toetsingsproces deels als een “black box” ervaren. Het beeld dat heel helder naar voren komt uit de gevoerde gesprekken is dat het getoetsten veel moeite kost om het toetsingsproces te doorgronden.

De Commissie heeft eveneens ervaren dat het goed vat krijgen op het toetsingsproces geen eenvoudige opgave is. Zelfs bij beschikbaarheid van alle documentatie is het een uitdaging het gehele proces goed te doorgronden. Dit is deels gelegen in de veelheid aan documenten en de verschillende processen die doorlopen worden voor verschillende functies, deelsectoren en typen instellingen. Deels is dit gelegen in het feit dat het toetsingsproces mede vorm krijgt op basis van tacit knowledge. Alhoewel het ‘interne proces’ dus duidelijk is, geldt dit niet voor het ‘externe proces’ zoals dit door de getoetsten en de instellingen waargenomen wordt.

Kortom:

Zowel de AFM als DNB hebben meerdere verbeteringen doorgevoerd om de professionaliteit te versterken. Deze veranderingen worden door de sector als verbeteringen onderkend, maar zijn vaak nog te recent doorgevoerd om het precieze effect ervan in kaart te kunnen brengen. De Commissie heeft bij beide organisaties ervaren dat zij druk doende zijn met het aanbrengen van verbeteringen. Al gedurende het onderzoek konden wij – naar aanleiding van vragen en suggesties van de Commissie -verbeteringen waarnemen. De Commissie is dan ook van mening dat beide organisaties een lerend vermogen tonen en bereid zijn externe geluiden ter harte te nemen.

8.3.2 Aanbevelingen

- De Commissie beveelt aan tijdens het proces volledige duidelijkheid te geven over het toetsingsproces. Dit houdt in: a) het vooraf scherp definiëren en communiceren van de deelfases van het proces, en b) het doorlopend informeren in welke fase de kandidaat zich bevindt (inclusief de bijbehorende termijnen en vervolgstappen). De Commissie stelt daartoe voor om kandidaten en instellingen de mogelijkheid te geven om digitaal de voortgang van hun eigen proces te kunnen volgen. De AFM werkt reeds met een digitale portal. Het verdient de aanbeveling dat de AFM en DNB doorgaan op dit pad en gezamenlijk het gehele proces digitaal gaan begeleiden.
- Ook het intakeproces kan gedigitaliseerd worden en daarmee verder gestandaardiseerd en geoptimaliseerd in termen van effectiviteit en efficiëntie. De AFM is hiermee al onderweg.

- Tevens verdient het aanbeveling de transparantie ook voorafgaand aan het feitelijke toetsingsproces te vergroten. Hierbij refereren we aan heldere informatie over wat de kandidaat kan verwachten. Het gaat daarbij om zaken als: wat is het doel van de toetsing en van een eventueel gesprek, hoe verloopt het toetsingsproces, wat is de verwachte duur van het proces, op welke wijze vindt de besluitvorming plaats, in hoeverre kan toezichtinformatie een rol kan spelen in het toetsingsproces, wie zijn vanuit de toezichthouders bij het gesprek aanwezig en wat is hun rolverdeling, en welke mogelijkheden zijn er tot bezwaar en beroep. Hoewel dit ten dele al wordt gedaan door beide toezichthouders denkt de Commissie dat hier nog een aantal verbetermogelijkheden ligt.
- Het is van belang dat de sector zelf de kwaliteit van het aangeleverde dossier als haar eigen verantwoordelijkheid ziet. Bij een aantal organisaties is dit reeds het geval, en in die situaties is het proces ook veel soepeler en tot grotere tevredenheid van betrokkenen verlopen. Daarbij is van belang dat duidelijkheid bestaat over het gevraagde profiel en hoe de kandidaat hierin past, ook in het licht van de gehele samenstelling van het bestuur of de raad van commissarissen.
- Verder is het in het kader van risico-gebaseerd toetsen van belang de prioriteiten met regelmaat te herijken, om te voorkomen dat risico's gemist worden door de sterk veranderende omgeving.
- Tot slot is het van belang zowel de bruto als netto doorlooptijd korter te maken. Dit zal een positief effect hebben op het kunnen blijven aantrekken van ervaren kandidaten voor toezicht- en management functies binnen de sector. Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door harmonisatie van de intake, het instellen van een digitaal loket, en door de instellingen meer te betrekken en verantwoordelijkheid te geven om betere en volledige dossiers aan te leveren.

8.4 Invloed senioriteit en externe deskundigheid op positie kandidaat

Onderzoeksvraag 3:

Hebben de maatregelen om te zorgen voor meer senioriteit en externe deskundigheid in het proces bijgedragen aan de versterking van de positie van de kandidaat-beleidsbepalers?

8.4.1 Conclusies

Het toetsingsproces kan in potentie grote gevolgen hebben voor de kandidaat. Daarbij is van belang dat de gesprekspartners van de AFM en DNB het juiste ervarings- en deskundigheidsniveau hebben om de geschiktheid van de kandidaten op de juiste wijze in te schatten. Daartoe hebben DNB en de AFM een aantal maatregelen getroffen op het vlak van senioriteit en externe deskundigheid. Bij beide organisaties is het senior management sterker betrokken bij de dagelijkse uitvoering van de toetsingsprocessen. Bij beide toezichthouders zijn indelingen gemaakt die, afhankelijk van het profiel en risico van de instelling of van de kandidaat, het inbrengen van senioriteit in zowel gesprekken met kandidaten als in de uiteindelijke besluitvorming vereisen.

Gemachtigde en geluidsopname

Sinds eind 2015 communiceert DNB expliciet naar alle kandidaten dat zij de mogelijkheid hebben tot het meenemen van een gemachtigde naar het toetsingsgesprek. De AFM staat het meenemen van een gemachtigde altijd al toe en wijst sinds eind augustus 2016 bij hertoetsingen expliciet op deze mogelijkheid. Verder is DNB sinds begin 2016 gestart met een pilot waarin een geluidsopname kan worden gemaakt van het toetsingsgesprek. De AFM wacht de resultaten van deze pilot af.

Uit gesprekken met kandidaten blijkt dat de huidige mogelijkheid om een gemachtigde mee te nemen en/of een bandopname te maken door vrijwel alle gesproken kandidaten als negatief wordt beoordeeld. Het geeft het negatieve gevoel als verdachte het proces in te gaan en draagt bij aan een juridificering van het toetsingsproces. De Commissie vindt dat de mogelijkheid tot het meenemen van een gemachtigde en het maken van geluidsopname moet blijven bestaan in het geval een kandidaat er zelf om vraagt, maar stelt voor om deze optie op voorhand niet expliciet aan te bieden, omdat dit kandidaten eerder afschrikt dan geruststelt.

Tot slot heeft DNB een pleidooi gedaan voor het houden van rechtszittingen in toetsingszaken achter gesloten deuren. Het verzoek hiertoe ligt bij de Rechtbank Rotterdam en is door DNB gecommuniceerd in de wetgevingsbrief van 28 juni 2016. De AFM sluit zich bij dit verzoek aan. De uitkomst hiervan is nog niet bekend; in elk geval zijn de getoetsten die de Commissie gesproken heeft hier een groot voorstander van.

8.4 2 Aanbevelingen

- Om de positie van de kandidaten te versterken, is het geen goed idee om expliciet te communiceren dat kandidaten een gemachtigde mee kunnen nemen of een geluidsopname kunnen laten maken. De Commissie ziet wel andere mogelijkheden om de positie van de individuele kandidaat te versterken. Zo beveelt de commissie aan om het voorgenomen besluit tot een negatief oordeel niet meer telefonisch maar schriftelijk te doen, met de mogelijkheid om in een vervolgggesprek verdere toelichting te krijgen. In zo'n gesprek kan het meenemen van een gemachtigde uiteraard wel zinvol zijn en zou ook richting de kandidaat expliciet gemaakt moeten worden.

8.5 Personele scheiding tussen besluit en bezwaar en beroep

Onderzoeksvraag 4:

Voldoet de binnen de AFM en DNB gehanteerde personele scheiding tussen besluit en, waar aan de orde, bezwaar en beroep aan de daaraan in de Awb gestelde eisen? Is binnen de bestaande bezwaar- en beroepsprocedure de onafhankelijke heroverweging voldoende gewaarborgd?

8.5.1 Conclusies

Het proces van bezwaar- en beroep voldoet aan de wettelijke eisen. Tegelijkertijd is de perceptie in de sector dat het geen zin heeft om in bezwaar te gaan, omdat het bezwaar tevens door de toezichthouder zelf wordt afgehandeld. Deze situatie wekt volgens de kandidaten de indruk dat de onafhankelijkheid niet

voldoende is. Ook ziet men weinig heil in beroep, aangezien het risico van reputatieschade te groot wordt geacht (vanwege de openbaarheid van de rechtspraak).

De Commissie wil in dit verband nog speciaal aandacht vragen voor de hertoetsingen. In enkele gevallen werd (in interviews) opgemerkt dat hertoetsingen zijn 'gebruikt' om toezichtobservaties te staven, en om gedragsverandering bij de onder toezicht staande instelling te bewerkstelligen. Ook zou volgens kandidaten de dreiging van hertoetsing zijn gehanteerd, om de financiële instelling tot een wijziging van gedrag te dwingen (*détournement de pouvoir*). Alhoewel de Commissie niet kan vaststellen of deze situaties zich hebben voorgedaan, maakt de stelligheid waarmee voorbeelden bij de Commissie zijn aangedragen het lastig hier geen melding van te maken. De Commissie heeft deze situaties met de toezichthouders besproken, maar kan binnen de gegeven opdracht niet objectief vaststellen dat er daadwerkelijk sprake is geweest van '*détournement de pouvoir*'. In elk geval is van de zijde van de AFM en DNB bevestigd dat het ten principale onwenselijk en onjuist is dat dergelijke situaties zich voordoen, en de Commissie onderschrijft dit volledig.

8.5.2 Aanbevelingen

- De Commissie draagt de volgende varianten aan voor de verbetering van de onafhankelijkheid en versterking van het proces:
 1. In navolging van het Verenigd Koninkrijk adviseert de Commissie tot het instellen van de functie van *senior advisor* bij het toetsingsproces (zie ook Hoofdstuk 6).
 2. Tevens zou een vertrouwenspersoon kunnen worden ingesteld, die tijdens de toetsingsprocedure beschikbaar is, in geval van een procedureel conflict of een klacht over bejegening. Een dergelijke vertrouwenspersoon (aangesteld binnen de toezichthouder, maar met een onafhankelijke opdracht) kan tijdens het proces een de-escalerende rol hebben en/of procedure interventies plegen.
 3. In het geval van hertoetsingen, adviseert de Commissie een duidelijke functionele scheiding aan te brengen tussen de personen die beslissen over de vraag of er een redelijke aanleiding is tot hertoetsing, en de personen die besluiten over de uitkomst van de hertoetsing zelf.
 4. De Commissie adviseert een externe voorzitter toe te voegen aan de hoorcommissie van DNB inzake het bezwaarproces in het kader van een toetsingsbesluit. Het is niet per se noodzakelijk om de gehele bezwaarschriftencommissie te laten bestaan uit externe leden. Als beide toezichthouders overgaan tot de versterking van onafhankelijkheid ten aanzien van het primaire besluitvormingsproces zoals hierboven geschetst, lijkt een dergelijke totaal externe bezwaarprocedure niet noodzakelijk.
 5. Ten slotte doet zich de vraag voor of beroep – juist vanwege het reputatieaspect – achter gesloten deuren dient plaats te vinden. DNB heeft hiertoe inmiddels verzocht via een wetgevingsbrief. Tijdens de interviews werd betwijfeld of hiermee reputatierisico's kunnen worden voorkomen, aangezien de vrees blijft bestaan dat zaken toch naar buiten zullen komen. Desalniettemin is het duidelijk dat door een behandeling achter gesloten deuren dit risico kan worden verkleind.

8.6 Samenwerking en rolverdeling tussen de AFM en DNB

Onderzoeksvraag 5:

Hoe verloopt de samenwerking en rolverdeling tussen de AFM en DNB? Zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijk, intern en extern?

8.6.1 Conclusies

Random toetsingsdossiers (dubbele poortjes) wordt er goed samengewerkt tussen de AFM en DNB. Daarnaast wordt in meer algemene zaken de samenwerking tussen DNB en de AFM geïntensiveerd. Zo is er sinds 2013 regulier periodiek beleidsoverleg en zijn er met regelmaat bilaterale gesprekken tussen verantwoordelijke afdelingshoofden. Ook is er overleg over de invoering van een digitaal loket.

Intern is de rolverdeling tussen de AFM en DNB helder, maar in het externe proces is dit minder duidelijk. Zo weten kandidaten vaak niet welke rolverdeling er is tussen de AFM en DNB tijdens toetsingsgesprekken. Daarnaast is de AFM in de gesprekken voor veel kandidaten die een dubbele poortjes toetsing hebben ondergaan, vaak vrij onzichtbaar; dit betekent dat het voor kandidaten veelal niet duidelijk is wie welke rol heeft.

Het toetsingsproces bij de AFM en DNB kent veel overeenkomsten. Desondanks ontwerpt ieder grotendeels zijn eigen proces, en evalueert men achteraf vooral het eigen proces. De stap naar gezamenlijk vormgeven en gezamenlijk leren van het proces wordt op onderdelen reeds vormgegeven, maar kan in de optiek van de Commissie nog versterkt worden.

8.6.2 Aanbevelingen

- Het intake-proces van de AFM en DNB kan aan efficiëntie winnen door dit gezamenlijk vorm te geven. De commissie geeft beide toezichthouders dan ook de overweging mee het gehele proces zodanig te uniformeren dat er één gezamenlijk loket en proces is, waar beide partijen wel hun eigen verantwoordelijkheid en rol hebben, maar waarin het (digitale) proces uniform verloopt. Het is hierbij mogelijk aan een shared service te denken, weliswaar met behoud van eigen verantwoordelijkheid en identiteit voor inhoud en besluitvorming.
- Verder verdient het aanbeveling met enige regelmaat en in ieder geval na afloop van een belangrijke casus gezamenlijke 'lessons learned' op te halen, op alle niveaus bij beide toezichthouders.

8.7 Invloed EBA en SSM op toetsingsproces AFM en DNB en inzichten uit VK

Onderzoeksvraag 6:

Op welke wijze beïnvloedt de toenemende convergentie vanuit de Europese bankenautoriteit (EBA) en het gemeenschappelijk Europees banktoezicht (SSM) het toetsingsproces van de AFM en DNB? Welke inzichten biedt de vormgeving van het toetsingsproces bij de toezichthouders in het Verenigd Koninkrijk?

8.7.1 Conclusies

Significante banken vallen onder het gemeenschappelijk Europees banktoezicht. Bij deze gesprekken is de ECB naast DNB aanwezig. Als daartoe aanleiding is, kan een medewerker van de AFM bij het gesprek aanwezig zijn. Met de inwerkingtreding van het ECB proces is de rolverdeling tussen de toezichthouders voor kandidaten minder inzichtelijk geworden.

DNB en de AFM zijn door deze nieuwe ontwikkeling bovendien minder autonoom geworden in de toetsing van bestuurders van significante instellingen. Dit heeft vooral consequenties voor de positie van de AFM in de toetsing van significante instellingen. De AFM heeft uiteraard de staande afspraak en rolverdeling met DNB, maar heeft voor de ECB geen formele positie in de besluitvorming. Daarmee is tevens niet duidelijk of en hoe de belangen vanuit de AFM worden meegewogen. Dat de AFM door de getoetsten met enige regelmaat niet opgemerkt wordt is deels begrijpelijk vanuit de rolverdeling waar de ECB de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid heeft, het kan echter het imago van de AFM schaden als dat te veelvuldig gebeurt.

Bij de inrichting van het ECB-proces heeft men zowel volgens DNB als de ECB sterk gekeken naar het DNB-proces. Toch zitten er verschillen in de criteria die de ECB en DNB hanteren. Zo hecht de ECB veel meer belang aan 'beschikbare tijd' van de betreffende bestuurder/commissaris. Ook is de ECB meer 'rule based' en lijkt men een nog groter belang te hechten aan financiële kennis, waardoor de gezochte diversiteit mogelijk nog verder onder druk komt te staan.

Het is de Commissie daarnaast opgevallen dat de toetsingscriteria van de ECB heel inzichtelijk zijn. Ook is vanuit de ECB de communicatie helderder over de aanbevelingen voor verdere ontwikkeling of opleiding. De kandidaten ontvangen deze aanbevelingen in de vorm van een brief. De ECB is dus meer rule-based, maar daarmee ook meer transparant dan DNB.

Aan de 'lessons learned' vanuit het Verenigd Koninkrijk is een speciaal hoofdstuk gewijd (zie Hoofdstuk 6). Het gaat hierbij in het kort om de volgende lessen:

- Gebruik maken van een gezamenlijk digitaal loket.
- Positieve grondhouding aannemen ten opzichte van de kandidaat die in eerste instantie uitgaat van positief oordeel.
- Zo transparant mogelijk zijn over aandachtspunten en toetsingscriteria aan de hand van een standaard format waarover kandidaten kunnen beschikken. Daarbij is het van belang voorafgaand aan een tweede gesprek helderheid te bieden over aspecten die nog een zorg vormen.
- Senior advisor betrekken in het toetsingsgesprek die met een onafhankelijke en externe blik het proces kan beoordelen.
- Het strikt scheiden van het onderzoek in een toetsingsprocedure en de uiteindelijke beslissing.
- Bij een toezichtincident het handhavingsteam van de afdeling toezicht inschakelen die als mogelijke sanctie de goedkeuring van de geschiktheid kan intrekken.
- Een externe voorzitter van de hoorcommissie betrekken in de bezwaarfase van de toetsingsprocedure.

8.7.2 Aanbevelingen

- Ten aanzien van het ECB-proces verdient het de aanbeveling om de rolverdeling tussen de toezichhouders (de AFM, DNB en ECB) helder te communiceren richting kandidaten.
- DNB kan van het ECB-proces leren in termen van heldere communicatie over toetsingscriteria, en in het meegeven van aanbevelingen aan de kandidaat voor verdere ontwikkeling.
- Hoewel de AFM al geruime tijd bezig is een MoU te bewerkstelligen met de ECB, is het belangrijk dit proces te bespoedigen, zodat de AFM niet alleen een formele positie richting DNB heeft, maar ook een formele positie krijgt ten opzichte van de ECB.
- Van het VK valt veel te leren, zowel over 'tone of voice' en attitude richting kandidaat, communicatie (schriftelijk), als over de rol van een externe adviseur. Het verdient de aanbeveling deze aspecten serieus mee te nemen in de verdere aanpassing van het toetsingsproces – zie hiervoor hoofdstuk 6.

8.8 Effect van de aangebrachte versterking in het toetsingsproces van DNB

Onderzoeksvraag 7:

In hoeverre hebben het sinds 2012 in gang gezette toetsingsproces en de specifieke versterkingen daarvan sinds 2015, zoals beschreven in het actieplan, bijgedragen aan:

- a. het meer inzichtelijk maken van het toetsingsgesprek en het meer betrekken van het senior management van DNB in/bij het toetsingsgesprek;*
- b. het meer inzicht bieden in het toetsingsproces, de besluitvorming en de mogelijkheden voor bezwaar en beroep;*
- c. het meer transparantie bieden en informatie geven over het verloop, criteria en waarborgen voor kwaliteit.*

8.8.1 Conclusies

Ad a: Inzichtelijk maken toetsingsgesprek en betrekken senior management.

DNB heeft verschillende stappen genomen om het verloop van het toetsingsgesprek inzichtelijker te maken. Zo ontvangen kandidaten vanaf februari 2016 bij de uitnodiging voor het toetsingsgesprek een e-mail met informatie over de gesprekspartners en verdere informatie ten behoeve van de voorbereiding (waaronder een verwijzing naar de website waar de brochure 'U wordt getoetst: Wat betekent dat? Wat kunt u verwachten?' gedownload kan worden en sinds kort een beknopt introductiefilmpje bekeken kan worden). Ook wordt het senior management van de toezichthouder eerder betrokken bij gesprekken. Daarmee zijn stappen genomen om de kritiekpunten, ten aanzien van het onvoldoende zicht hebben op het doel en de inrichting van het gesprek en de onvoldoende senioriteit bij het gesprek, weg te nemen. Het feit dat de toetsingsgesprekken steeds meer worden gevoerd door senior toetsers, inclusief senior management, is zichtbaar voor kandidaten en wordt gewaardeerd. De stappen ten behoeve van het inzichtelijker maken van de inrichting van het toetsingsgesprek waren nog niet goed zichtbaar voor de kandidaten.

De toegenomen betrokkenheid van senior management sinds begin 2016, heeft bijgedragen aan een professionaliseringsslag binnen DNB. De capaciteit voor toetsingen is afgenomen en tegelijkertijd ervaart de sector een positief effect in termen van kennis en ervaring van de betrokken toetsers.

Ad b: Inzicht in toetsingsproces, besluitvorming en mogelijkheden bezwaar en beroep

Het proces is intern helder, maar extern is er nog winst te behalen in het inzichtelijk maken van het proces en de wijze van besluitvorming (o.a. beoordelingscriteria en de weging ervan). DNB heeft zich gedurende het onderzoek al ingespannen om verbeteringen door te voeren, deels als gevolg van verschillende verzoeken vanuit de Commissie om meer klaarheid te bieden. Maar deze recente verbeteringen (zoals nieuwe teksten op de website, een instructiefilm, een flyer) werden in de gesprekken met kandidaten uiteraard nog niet herkend. Het toetsingsproces dient naar buiten nog verder inzichtelijk te worden gemaakt zoals ook al beschreven is bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 1 en 2.

Ten aanzien van de besluitvorming komen twee specifieke aspecten naar voren. Het communiceren van een voorgenomen negatief besluit via de telefoon wordt als negatief ervaren. Dit gesprek wordt met regelmaat geïnterpreteerd als een dringend advies tot terugtrekking. En in het geval dat een kandidaat of instelling besluit om de kandidatuur in te trekken, volgt er geen schriftelijke toelichting van het voorgenomen besluit. Daarmee gaat het lerend effect van het proces richting kandidaat en instelling verloren.

Ten aanzien van bezwaar en beroep bestaan ook nog steeds veel negatieve percepties. Zo wordt de kans op slagen bij bezwaar en beroep zeer klein geacht, en is men vanuit de sector dus zeer terughoudend om het überhaupt zover laten komen. Men acht de kans op reputatieschade te groot.

Ad c: Meer transparantie en informatie over procesverloop, criteria & waarborgen kwaliteit

Zoals aangegeven bij onderzoeksvraag 2 zijn er ondanks de reeds genomen stappen nog aanvullende stappen te maken ter versterking van de transparantie over het procesverloop.

8.8.2 Aanbevelingen

- De Commissie is van mening dat indien in het primaire proces meerdere elementen van onafhankelijkheid worden toegevoegd, en bij bezwaar een externe voorzitter aanwezig is, een voldoende versterking van het bezwaar- en beroepsproces heeft plaatsgevonden (zie aanbevelingen bij onderzoeksvraag 4).
- De belangrijkste aanbeveling van de Commissie is verder om een digitaal (track and trace) instrument te ontwikkelen zodat een kandidaat en een instelling kunnen zien in welke fase van het proces de aanvraag zich bevindt.

8.9 Effect van de aangebrachte versterking in het toetsingsproces van AFM

Onderzoeksvraag 8:

In hoeverre hebben het sinds 2012 in gang gezette toetsingsproces en de specifieke versterkingen daarvan sinds 2015, bijgedragen aan:

- a. het meer inzicht bieden in het toetsingsproces, de besluitvorming en de mogelijkheden voor bezwaar en beroep, waaronder het meer transparantie bieden en informatie geven over het verloop, criteria en waarborgen voor kwaliteit.*

8.9.1 Conclusies

Bij de AFM bestaat circa 10% van alle toetsingen uit onder meer een gesprek. Het overgrote deel van de toetsingen uitgevoerd door de AFM zijn dus papieren toetsingen, waarbij geen gesprek nodig is geweest om tot de beslissing tot goedkeuring te komen. Volgens verschillende brancheorganisaties merkt de sector vrij weinig van de papieren toetsingen. Het is een vrij geruisloos proces waar de sector tevreden over is.

Bij de gesprekken waarbij enkel de AFM betrokken is, worden verschillende beoordelingen gegeven van de mate waarin de kandidaat zich goed door de AFM geïnformeerd voelde voorafgaand aan het gesprek. Met name bij de meest recente toetsingen lijken kandidaten vooraf grondig geïnformeerd te zijn door de AFM over het doel van het gesprek, de betrokken gesprekspartners en de verwachte gespreksthemata's.

Bovendien is de AFM druk doende om haar toetsingsproces verder te digitaliseren. Daarmee krijgen kandidaten gelijk beter zicht op de fase van het toetsingsproces waarin men zich bevindt.

Evenals bij DNB blijft het echter relatief intransparant voor kandidaten hoe de weging van de verschillende criteria bij de besluitvorming verloopt.

Bij het proces van dubbele poortjes is de AFM minder zichtbaar voor de getoetsten. Dat is deels verklaarbaar vanuit de rollen die DNB en de AFM hebben. DNB heeft in het proces van dubbele poortjes de regie, en de kandidaten communiceren enkel met DNB. Met de komst van de ECB in het toetsingsproces voor significante instellingen is de positie van de AFM er bovendien niet sterker op geworden.

Bij bezwaar kan de kandidaat bij de AFM terecht bij een bezwaarcommissie, waarbij de hoorcommissie een externe voorzitter heeft.

8.9.2 Aanbevelingen

- Het is belangrijk dat de AFM bij dubbele poortjes toetsingen haar rol verduidelijkt en een stevigere positie in de gesprekken inneemt, zodat de maatschappelijke rol die de AFM vervult goed gewaarborgd wordt.
- Het is belangrijk het proces te bespoedigen dat moet leiden tot een MoU tussen de AFM en de ECB, zodat de AFM niet alleen een formele positie richting DNB heeft, maar ook een formele positie krijgt ten opzichte van de ECB.

8.10 Aanvullende conclusies en aanbevelingen

In deze laatste paragraaf beschrijft de Commissie tot slot twee thema's, diversiteit en eigen verantwoordelijkheid van de sector, die naast de bovengenoemde aanbevelingen aandacht verdienen.

8.10.1 Diversiteit

De financiële sector is wereldwijd in grote transitie. Verdere digitalisering van het financiële systeem is nodig. Dat vraagt om meer kennis over en toepassingen van nieuwe technologieën als internet, mobiel, blockchain met eigen talen en conventies maar ook om kennis van change management en personeelsbeleid. Financiële instellingen zullen steeds meer IT-bedrijven worden met nog steeds grote aantallen medewerkers. Bestuur en toezicht van deze instellingen zullen mensen nodig hebben met ook kennis van IT, e-commerce, cultuurverandering, en een maatschappelijke oriëntatie.

De maatschappij eist bovendien een andere vorm van dienstverlening en maatschappelijke betrokkenheid van financiële instellingen. Deze dient veel meer klantgericht te zijn maar ook ondersteunend in het bereiken van doelstellingen als CO²-emissie, duurzaamheid en transparantie.

Daarom is nodig dat bestuurders en toezichthouders naast goede gedegen kennis van bankieren, verzekeren en beleggen, ook kennis hebben van en inzicht hebben in de nieuwe eisen van de maatschappij en de technologie, en deze weten te vertalen in beleid.

Dat vraagt van toezichthouders op hun beurt dat zij hun toetsingen van bestuurders en toezichthouders niet alleen laten voldoen aan eisen van financiële kennis – bijvoorbeeld de laatste Basel-regels voor banken, Solvency II voor verzekeraars etc. – maar dat bestuur en raden van commissarissen een gezonde diversiteit kennen van kennisgebieden, leeftijdsopbouw, gender, culturele achtergrond, etc. Vooral bij de toetsingen van de ECB en in mindere mate bij DNB is het toetsen van kandidaten voor bestuur en commissarissen nog te zeer gericht op kennis van het financiële reilen en zeilen van een organisatie.

8.10.2 Eigen verantwoordelijkheid

De toezichthouders moeten er, naar het oordeel van de Commissie, voor waken dat zij te veel taken op zich nemen, waardoor zij mede verantwoordelijkheid gaan dragen voor de uitvoering van het beleid van financiële instellingen.

De Commissie denkt dat de eigen verantwoordelijkheid van de sector vergroot zou moeten worden. Dit zou bijvoorbeeld bereikt kunnen worden wanneer financiële instellingen in het totale proces van toezicht een duidelijke omschrijving zouden maken van:

- de missie van de financiële instelling,
- de strategie en lange termijn visie van de instelling

- de operationele plannen en de doelstellingen voor de korte termijn inclusief
- een heldere analyse van de belangrijkste risico's die de financiële instelling voor zich ziet uitgesplitst naar omvang en voorspelbaarheid

Dat zou kunnen worden aangevuld met een analyse van:

- de huidige en toekomstige samenstelling van de Raad van Bestuur naar competenties en ervaring en de gewenste aanvullende van kennis of ervaring
- de huidige en toekomstige samenstelling van de Raad van Commissarissen naar competenties en ervaring met eventuele gewenste aanvullende kennis en ervaring

Het zou goed zijn om van tijd tot tijd dit proces te herhalen en de opgegeven informatie te actualiseren. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan eens per drie of vier jaren.

Deze informatie zou dan op vertrouwelijke basis met de toezichthouder moeten worden gedeeld. Met deze informatie als basis kan door de financiële instelling voor iedere vacature van zowel Raad van Commissarissen als van de Raad van Bestuur simpel worden duidelijk gemaakt waarom de voorgestelde benoeming belangrijk is en hoe deze past in het geheel, en bij het lange en korte termijn perspectief van de organisatie. Dit zou ook een gedeelte van de kritiek van de sector, dat toezichthouders vooral naar financiële kennis en ervaring kijken en onvoldoende andere competenties in hun beoordeling meenemen, kunnen weghalen.

Daarnaast moet de sector bij iedere voorgestelde benoeming zorg dragen voor een volledig en juist ingevuld document dat beschrijft wie de kandidaat is en waarom deze kandidaat wordt voorgedragen. Dit document zou digitaal moeten worden aangeleverd bij de toezichthouders. Juist in geval van een kandidaat met een niet-financiële achtergrond is dit cruciaal. Bij belangrijke en publicitair gevoelige voorgestelde benoemingen kan en zal de instelling de toezichthouder waarschijnlijk op het juiste niveau vooraf informeren over een voorgenomen benoeming. Het is niet zo dat daarmee de instemming van de toezichthouder wordt verkregen, maar het vergemakkelijkt het proces en kan van invloed zijn op de doorlooptijd. De toezichthouder kan op deze manier veel beter naar het collectief van bestuur en toezicht kijken. Bij die instellingen die dit proces 'op orde' hebben, en die een duidelijke relatie kunnen aangeven tussen de strategie van de organisatie en de daarbij behorende benodigde competenties op respectievelijk bestuurlijk en toezichthoudend niveau, kan de toezichthouder een lichter toetsingsproces ('toetsing light') hanteren. Maar nog belangrijker, de financiële instelling zelf profiteert hiervan, omdat het een meer gedegen proces van voorgenomen benoemingen doorloopt, waardoor de eigen voorgestelde benoemingen beter zullen worden, en ook sneller door toezichthouders kunnen worden beoordeeld en goedgekeurd. Het vertrouwen van de toezichthouder dat instellingen met zo'n gedegen proces ook de juiste kandidaten zullen benoemen, zal hierdoor duidelijk toenemen. De Commissie heeft bij enkele instellingen kunnen zien dat men reeds succesvolle stappen heeft gezet om een steviger benoemingsproces in eigen huis neer te zetten.

BIJLAGEN

Bijlage I METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

Dit onderzoek betreft primair een procesevaluatie met als doel lessen te trekken voor de toekomst van de betrouwbaarheids- en de geschiktheidstoetsingen van de AFM en DNB. AFM en DNB hebben daarbij aangegeven inzicht te willen krijgen of de huidige opzet en daaruit voortvloeiend werkwijze voorziet in een adequate uitvoering van de wettelijk opgelegde taken. Om inzicht te verkrijgen in de verschillende percepties en tegelijkertijd zinvolle handvatten te verkrijgen voor de verdere optimalisering van het proces heeft de Commissie gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden, waaronder documentanalyse en diepte-interviews. Deze methoden bieden de mogelijkheid om zicht te krijgen op de meningen inclusief de achterliggende motieven. Kwalitatief onderzoek heeft echter de beperking dat slechts maar met een beperkte selecte groep van stakeholders gesproken kan worden. Gezien het grote aantal verschillende categorieën stakeholders en de grote aantallen kandidaten die per jaar getoetst worden, heeft de Commissie uiteraard maar met een klein deel daarvan kunnen spreken. De kandidaten die de Commissie heeft gesproken hebben allen één of meerdere toetsingsgesprekken gehad. De overgrote meerderheid van de kandidaten is afkomstig uit de grotere instellingen zoals banken en verzekeraars. Verder behoort een groot deel van de gesproken kandidaten tot de groep die door DNB en de AFM gezamenlijk zijn getoetst (de dubbele poortjes toetsingen). Dit is mede ingegeven door het feit dat veel van de vooraf geuite signalen ook afkomstig waren van deze partijen. Bovendien geldt voor veel getoetsten in de populatie 'kleine instellingen' (merendeels getoetst door de AFM) dat zij uitsluitend een relatief simpel, schriftelijk toetsingsproces en geen gesprek hebben ondergaan, en daarmee dus over het gespreksdeel van het proces geen informatie kunnen verstrekken. Het was derhalve niet erg zinvol om heel veel respondenten uit deze groep te selecteren.

De Commissie heeft hierdoor een goed beeld gekregen van de toetsingen waarbij het voeren van een gesprek nodig werd geacht maar heeft weinig zicht gekregen op de beleving van de papieren toetsingen.

Om ervoor te zorgen dat deze beperking geen probleem vormt voor de validiteit van de bevindingen is gebruik gemaakt van een brede combinatie van onderzoeksmethoden.

De Commissie heeft gebruik gemaakt van een combinatie van documentenanalyse, de analyse van dossiers van getoetste kandidaten, en een interviewronde onder een diverse groep van bij het toetsingsproces betrokken partijen om de percepties ten aanzien van de toetsingsprocessen te inventariseren (zie 1 t/m 7 voor een beschrijving van de afzonderlijke bronnen van informatie).

Bovendien is met regelmaat een terugkoppeling van de bevindingen richting de AFM en DNB gedaan om de mogelijk verschillende percepties op elkaar te kunnen betrekken en hoor en wederhoor te kunnen organiseren (zie 8).

Vervolgens zijn de bevindingen afkomstig uit de verschillende methoden op elkaar betrokken middels triangulatie, dat wil zeggen door het vergelijk van verkregen informatie uit verschillende bronnen

hierboven genoemde onderzoeksbronnen. Om helderheid te verkrijgen over wat wordt verstaan onder adequate uitvoering van het toetsingsproces, is deze term nader geoperationaliseerd in het begin van deze evaluatie. Ter beantwoording van de vraag wat criteria zijn om adequaatheid in kaart te brengen, is de wetenschappelijke literatuur over toezicht geraadpleegd en aan de hand daarvan een conceptueel kader gedefinieerd (zie hoofdstuk 2). De bevindingen ten aanzien van het toetsingsproces worden in deze evaluatie gezien tegen het licht van de in Hoofdstuk 2 gedefinieerde good agency principles LITER.

1. Documentenanalyse

De Commissie de beschikking gekregen over een uitgebreide reeks openbare en niet openbare geschreven bronnen over de invulling van het toetsingsproces afkomstig van DNB, de AFM en de ECB. Het gaat hier onder meer om de beleidsregel toetsing, het open boek toetsing, de policy stances van de ECB en aanvullende bronnen die DNB en AFM gedurende de evaluatie ter beschikking van de Commissie hebben gesteld (zie Bijlage VII voor het volledige overzicht). Deze bronnen zijn onder meer gebruikt voor het inzicht krijgen en beschrijven van het toetsingsproces van DNB, AFM en waar nodig de ECB.

2. Bijeenkomsten met DNB en AFM

Er heeft een reeks bijeenkomsten plaatsgevonden met de AFM en DNB.

DATUM	TYPE BIJEENKOMST	LOCATIE
17 mei 2016	Bijeenkomst met DNB en AFM	DNB & AFM A'dam
30 mei 2016	Dossier inzage DNB	DNB Amsterdam
7 juli 2016	Dossier inzage AFM	AFM Amsterdam
18 juli 2016	Gesprekken ECB en EIOPA	Frankfurt
29 aug 2016	Gesprek RvT AFM	UU Utrecht
2 sept 2016	Gesprek Directieleden DNB	DNB Amsterdam
6 sept 2016	Dossier bespreking en gesprek Bestuur AFM.	AFM Amsterdam
13 sep 2016	Gesprek RvC DNB	DNB Amsterdam
26 sep 2016	Gesprek van voorzitter Ottow bij ESMA	ESMA Parijs
5 okt 2016	Dossierbespreking DNB en AFM	UU Utrecht
12 okt 2016	Gesprekken FCA, EBA, Bank of England (PRA)	Londen
7 nov 2016	Bespreking tussentijdse bevindingen DNB en AFM	UU Utrecht
22 nov 2016	Bespreking rapport met directie DNB & bestuur AFM	DNB & AFM A'dam

Het betrof gesprekken met toetsers, bestuurders en de RvC van DNB en de RvT van de AFM om nader zicht op het toetsingsproces te verwerven (zie bovenstaande tabel voor een overzicht van deze bijeenkomsten).

Zo is aan het begin van de evaluatie een bezoek van één dag bij zowel DNB als de AFM belegd. Gedurende deze dag is een reeks gesprekken gevoerd met medewerkers van de AFM en DNB. Deze gesprekken waren

erop gericht informatie op te halen over de toetsingspraktijk zoals uitgevoerd door AFM en DNB, en de mogelijkheden tot bezwaar en beroep. Hierbij is gesproken met senior management en medewerkers van zowel de expertise-afdeling toetsingen als de afdeling die het bezwaar en beroep behandelt. Tijdens de bijeenkomsten met de toetsers en bestuurders heeft de Commissie, daar waar delen van het proces nog onvoldoende transparant waren, gevraagd om aanvullende toelichting van de zijde van de AFM en DNB om het proces te verhelderen. Naar aanleiding van de vragen van de Commissie zijn verschillende notities door DNB en AFM opgesteld. Een deel van deze documenten wordt omgevormd tot openbare stukken die de beide toezichthouders beschikbaar zullen gaan stellen aan de sector ter verhoging van de transparantie van het toetsingsproces.

Tijdens de gesprekken met respectievelijk de RvB's en de RvC van DNB en de RvT van de AFM is een aantal toezichtdilemma's besproken zoals die uit de evaluatie naar voren komen.

3. Inzage in toetsingsdossiers

Ten derde hebben verschillende bijeenkomsten plaatsgevonden waarin de Commissie inzage heeft gekregen in een 25-tal feitelijke toetsingsdossiers (10 van DNB en 15 van de AFM). Dit om goed voeling te krijgen met de praktijk van het toetsingsproces en de besluitvorming van de AFM en DNB. Doel van de dossierinzage was om het toetsingsproces in zijn verschillende varianten te reconstrueren. Daartoe is gekeken naar voorbeelden van aanvangstoetsing en hertoetsing, geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsen en naar toetsingen in de verschillende financiële deelsectoren vallend onder de AFM en DNB. Bij de bestudering van de dossiers is gekeken naar de genomen stappen in het toetsingsproces, de gehanteerde termijnen, en naar de gehanteerde besluitvormingscriteria waarbij de besluiten en beleidsregels als uitgangspunt worden genomen.

Daarnaast zijn verschillende toetsingscasus op verzoek van de Commissie nader belicht door de AFM en DNB om specifieke afwegingen van de zijde van DNB en/of de AFM toe te lichten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een hertoetsingscasus (Delta Llyod) en een casus waarbij de toetsing onderdeel uitmaakte van het verstrekken van een verklaring van geen bezwaar ten behoeve van een overname die voor een bepaalde periode moest zijn afgerond (VIVAT Anbang). Ook naar aanleiding van deze dossierinzages en casusbeschrijvingen zijn vanuit de Commissie verschillende aanvullende vragen voorgelegd aan zowel de AFM en DNB ter verdere verheldering van het toetsingsproces.

4. Gespreksronde

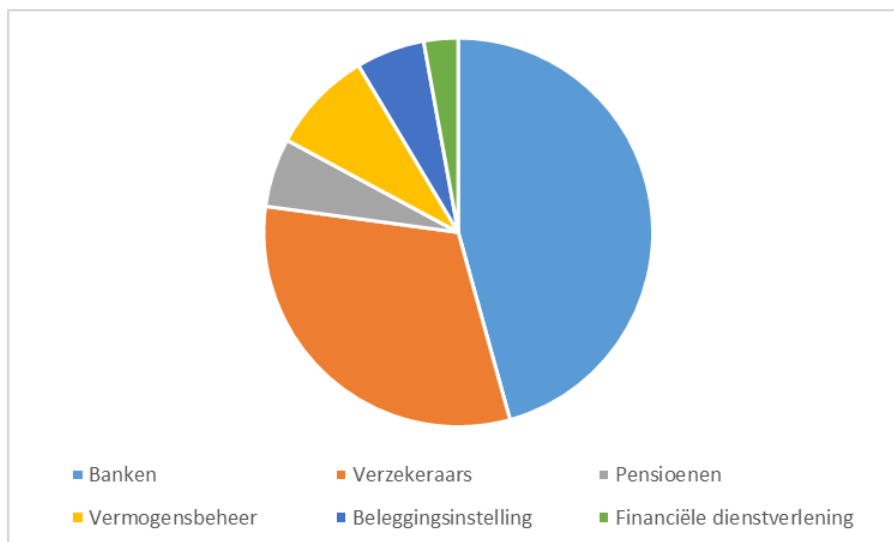
De Commissie **54-tal gesprekken** gevoerd waarvan 14 gesprekken met meerdere respondenten tegelijk. In totaal is met **85 respondenten** gesproken om het toetsingsproces vanuit verschillende perspectieven te bezien (zie bijlage II voor een gedetailleerd overzicht van gesproken kandidaten). Doel van deze gesprekken was het verzamelen van (individuele) percepties ten aanzien van de toetsingen zoals uitgevoerd door de AFM en DNB en de gepercipieerde effecten daarvan op verschillende niveaus (het individu, de organisatie, de sector). Hiertoe is met de volgende stakeholders gesproken.

De keuze voor de te spreken kandidaten is mede gemaakt op basis van de dossiers en de eerder verkregen informatie over het huidige toetsingsproces:

Kandidaten en brancheorganisaties: De Commissie heeft gesproken met 30 kandidaten verdeeld over zowel bestuurders als commissarissen. Onderstaande tabel geeft weer hoeveel bestuurders en commissarissen er gesproken zijn per sector.

Aantal kandidaten	N= 30
Bank	N=12
Verzekeraar	N=10
Vermogensbeheer	N=1
Beleggingsinstelling	N=3
Pensioenbeheer	N=2
Fin dienstverlening	N=2
Aantal Bestuurders	N= 13
Bank	N=5
Verzekeraar	N=3
Vermogensbeheer	N=0
Beleggingsinstelling	N=3
Pensioenbeheer	N=1
Fin dienstverlening	N=1
Aantal Commissarissen	N= 17
Bank	N=8
Verzekeraar	N=6
Vermogensbeheer	N=1
Beleggingsinstelling	N=0
Pensioenbeheer	N=1
Fin dienstverlening	N=1

De kandidaten hebben zich deels zelf gemeld bij de Commissie, zijn deels aangedragen door de AFM en DNB en deels voorgedragen door de Commissie. Om een zo breed mogelijke beeld te krijgen van de percepties die leven onder kandidaten heeft de Commissie rekening gehouden met de verschillen tussen financiële sectoren, bijvoorbeeld grote banken, verzekeraars en pensioenfondsen enerzijds en kleine adviseurs en bemiddelaars anderzijds door vertegenwoordigers uit al deze deelsectoren te spreken. Wel zijn meer kandidaten afkomstig uit de grotere instellingen zoals banken en verzekeraars. Dit is mede ingegeven door het feit dat veel van de vooraf geuite signalen ook afkomstig waren van deze partijen. Zie onderstaande figuur voor de verspreiding naar sector.



De kandidaten die de Commissie heeft gesproken hebben allen één of meerdere toetsingsgesprekken gehad. De Commissie heeft hierdoor een goed beeld gekregen van de toetsingen waarbij het voeren van een gesprek nodig werd geacht en heeft beperkt zicht gekregen op de beleving van de papieren toetsingen.

Tevens is gesproken met alle betrokken brancheorganisaties (11 vertegenwoordigers van 7 brancheorganisaties).⁸³

Tweede Kamerleden en Ministerie van Financiën. In aanvulling hierop heeft de Commissie gesprekken gevoerd het Ministerie van Financiën en verschillende leden van de Tweede Kamer. Deze Kamerleden zijn geselecteerd op basis van in het verleden gestelde Kamervragen met betrekking tot het toetsingsproces. Daarnaast heeft een gesprek plaatsgevonden met de Directeur Financiële Markten van het Ministerie van Financiën.

Interne toezichthouders. Verder hebben gesprekken plaatsgevonden met leden van de DNB (Raad van Commissarissen) en de AFM (Raad van Toezicht) om diverse toezicht dilemma's te bespreken.

Europese en Britse toezichthouders. Tot slot is gesproken met vertegenwoordigers van de SSM en EIOPA in Frankfurt en de FCA, Bank of England (PRA), EBA in Londen en ESMA in Parijs. Deze gesprekken dienden om enerzijds zicht te krijgen op het toetsingsproces waar Significante Instellingen sinds november 2014 aan onderworpen zijn. Anderzijds ter lering van ervaringen in het buitenland ten behoeve van het proces in Nederland.

⁸³ Verbond van verzekeraars, Adfiz, Pensioenfederatie, VV&A, Dufas, NVB en Holland Quaestor.

5. Bijwonen informatiebijeenkomst DNB voor de sector

De projectsecretaris en assistent van de Commissie hebben een informatie bijeenkomst van DNB voor de sector bijgewoond om goed zicht te krijgen op de wijze waarop DNB de sector informeert over het toetsingsproces.

6. Raadplegen literatuur en overige bronnen

Tot slot heeft de Commissie beschikbare externe bronnen over het toetsingsproces van DNB en AFM bestudeerd. Zo zijn artikelen over het toetsingsproces die in verschillende media zijn verschenen, bestudeerd. Tot slot is literatuur over toezicht en toetsingen geconsulteerd om de bevindingen aan bredere theoretisch noties te kunnen relateren (zie bijlage VIII voor een overzicht van deze externe bronnen en literatuur).

7. Hoor en wederhoor

De Commissie heeft een aantal meer specifieke tussentijdse bevindingen, met name rondom een aantal casus, voorgelegd aan betrokkenen van de AFM en DNB, waardoor beide toezichthouders de mogelijkheid hebben gekregen het eigen perspectief naast het perspectief van de stakeholders in deze kwesties te plaatsen.

8. Triangulatie

De bevindingen afkomstig uit de verschillende methoden zijn op elkaar betrokken middels triangulatie. Dat wil zeggen dat een vergelijk is gemaakt van de verkregen informatie uit verschillende hierboven genoemde bronnen. Middels de hierboven genomen stappen heeft de Commissie goed zicht kunnen verkregen op het verloop van toetsingsproces en op de verschillende perspectieven ten aanzien van het toetsingsproces. De aangeboorde bronnen gecombineerd met de eigen expertise van de Commissie t.a.v. toezichtpraktijken en de ontwikkelingen in de financiële sector hebben ertoe geleid dat de Commissie tot een gewogen oordeel is kunnen komen over het toetsingsproces van de AFM en DNB. Wel dient opgemerkt te worden dat het het toetsingsproces sterk in beweging is en dat zelfs gedurende het evaluatieproces veranderingen zijn doorgevoerd. Er is dus sprake van verschuivende panelen.

9. Rapportage

Op basis van de bevindingen van de voorgaande stappen is een concepteindrapport geschreven. Dit concepteindrapport is begin november 2016 met de AFM en DNB besproken. Deze bespreking diende als check op feitelijke onjuistheden en toezichtvertrouwelijke informatie, zoals informatie ten aanzien van (oud) kandidaten of (oud) DNB-/AFM medewerkers of toezichtvertrouwelijke informatie in de zin van artikel 1:89 van de Wet op het financieel toezicht. De rest van de maand november is door de Commissie gebruikt om het eindrapport op te stellen.

Bijlage II LIJST GESPROKEN KANDIDATEN EN OVERIGE RESPONDENTEN

Kandidaten (30)
<i>(Voormalig) bestuurder (13)</i>
Geesje Boon
Isabel Fernandez
Vincent Germyns
Karl Guha
Niek Hoek
Petra van Hoeken
Rob van de Kamp
Ron van Oijen
Jelle Ritzerveld
Mark Stoffels
Paul Wessels
Corien Wortmann
Alex Wynaendts
<i>(Voormalig) commissaris (17)</i>
Rob van den Berg
Wout Dekker
Jacob Dijkstra
Jean Frijns
Petri Hofsté
Frederieke Leeftang
Mijntje Lückcrath-Rovers
Jan Nooitgedagt
Ben Noteboom
Jan van Rutte
Hans Schoen
Marianne Sint
Edith Snoeij
Marjan Trompetter
Jeroen van der Veer
Peter Wakkie
Carla van der Weerdt-Norder

Brancheorganisaties (7 gesprekken, 11 respondenten)
<u>NVB:</u> Chris Buijink en Hubert Schokker
<u>Verbond van Verzekeraars:</u> Leo de Boer en Fred Treur
<u>Pensioenfederatie:</u> Gerard Riemen
<u>Holland Quaestor:</u> Marleen van der Werff en Otger van der Nap
<u>Adfiz:</u> Enno Wiertsema en Ludger de Bruijn
<u>VV&A</u> Theo Andringa
<u>Dufas</u> Hans Janssen-Daalen
Stakeholders DNB / AFM (8 respondenten)
<u>Ministerie van Financiën:</u> Gita Salden
<u>Tweede Kamer:</u> Wouter Koolmees Henk Nijboer Pieter Omtzigt Aukje de Vries
<u>RvT AFM:</u> Diana van Everdingen Paul Rosenmöller Bart Koolstra
<u>RvC DNB:</u> Wim Kuijken Jaap van Manen
Internat. toezichthouder / -autoriteit (6 gesprekken, 31 respondenten)
SSM (DG IV en senior staff: N= 5)
EIOPA (senior staff N=6)
FCA (senior staff N=10)
EBA (voorzitter en senior staff N=5)
PRA (senior staff N=3)
ESMA (senior staff N=2)

Overig (3 gesprekken, 5 respondenten)
Christel Grundmann-Van de Krol (Externe voorzitter hoorcommissie in bezwaar AFM)
ABD Topconsult (N=2)
Algemene Rekenkamer (N=2)
Totaal aantal gesprekken (54)
Totaal aantal respondenten(85)

Bijlage III WETTELIJK KADER

1. Wetten en termijnen

Toetsingen op geschiktheid en/of betrouwbaarheid met betrekking tot functies bij financiële instellingen die *niet* onder direct toezicht staan van de ECB, vallen onder één van de volgende wetten:

- Wet op het financieel toezicht (Wft)
- Pensioenwet (Pw)
- Wet verplichte beroepspensioenregeling (Wvb)
- Wet toezicht trustkantoren (Wtt)
- Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta)
- Wet financiële markten BES (Wfm BES)
- European market infrastructure regulation (Emir)
- Alternative Investment Fund Managers Directive (AIFM-richtlijn)

Termijnen AFM

- **Financiële dienstverleners** art. 103 BGfo: benoeming (mede) beleidsbepaler / lid toezichthoudend orgaan
 - a) Aanvraag compleet → besluit binnen zes weken na ontvangst van de melding
 - b) Aanvraag compleet conform artikel 103 lid 4 BGfo maar nadere informatie benodigd om tot besluit te kunnen komen → binnen twee weken na melding opvragen → besluit binnen 4 weken na ontvangst nadere info, doch uiterlijk binnen dertien weken na ontvangst melding
- **Beleggingsondernemingen** art. 95 BGfo: benoeming (mede) beleidsbepaler / lid toezichthoudend orgaan
 - a) Aanvraag compleet → besluit binnen zes weken na ontvangst van de melding
 - b) Aanvraag compleet conform artikel 95 lid 4 BGfo maar nadere informatie benodigd om tot besluit te kunnen komen → binnen twee weken na melding opvragen → besluit binnen 4 weken na ontvangst nadere info, doch uiterlijk binnen dertien weken na ontvangst melding
- **Beheerders beleggingsinstellingen AIFM** art. 88a BGfo juncto artikel 10 AIFMD: belangrijke wijziging reikwijdte vergunning
 - a) Besluit binnen een maand na ontvangst kennisgeving
 - b) Indien bevoegde autoriteiten dit gezien de specifieke omstandigheden van het dossier nodig achten verlenging van termijn met maximaal een maand. Indien geen reactie AFM, dan gaat wijziging van rechtswege in.
- **Beheerders beleggingsinstellingen ICBE** art. 89 BGfo: voornemen wijziging registratiedocument m.b.t. dagelijks- medebeleidsbepaler / lid toezichthoudend orgaan van beheerder of bewaarder
 - a.) Aanvraag compleet → besluit binnen zes weken na ontvangst van de melding

- a) Aanvraag compleet conform artikel 89 lid 5 BGfo maar nadere informatie benodigd om tot besluit te kunnen komen → binnen twee weken na melding opvragen → besluit binnen 4 weken na ontvangst nadere info, doch uiterlijk binnen dertien weken na ontvangst melding
- **Accountantsorganisaties:** geen specifieke Wta termijn dus aansluiting bij 4:13 Awb. Hiervoor noemt artikel 4:13 een redelijke termijn. Volgens artikel 4:13 tweede lid, Awb is een redelijke termijn in ieder geval na acht weken verstreken. Dit betekent dat de AFM binnen acht weken een besluit moet nemen.
 - **Marktexploitanten** art. 5:29 Wft juncto artikel 2 t/m 4 Besluit gereguleerde markten Wft
 - a) Aanvraag compleet → besluit binnen zes weken na ontvangst van de melding
 - b) Aanvraag compleet conform artikel 2 onderdeel I sub 2 en artikel 3 Besluit gereguleerde markten Wft maar nadere informatie benodigd om tot besluit te kunnen komen → binnen twee weken na melding opvragen → besluit binnen 4 weken na ontvangst nadere info, doch uiterlijk binnen dertien weken na ontvangst melding.
 - **BES-eilanden:** Artikel 2:9 Lid 3 Besluit financiële markten BES: binnen acht weken na ontvangst van de kennisgeving.

Termijnen DNB

- **Wft:** De wettelijke termijn waarbinnen de toetsing moet zijn afgerond is in de Wft gesteld op zes weken.⁸⁴ Als binnen twee weken kenbaar wordt gemaakt dat de toezichthouder de termijn opschort waarbinnen op de aanvraag zal worden beslist, kan de termijn verlengd worden tot 13 weken.⁸⁵
- **Pw:** Voor instellingen die vallen onder de Pensioenwet geldt dat de termijn van zes weken kan worden opgeschort indien binnen twee weken informatie opgevraagd wordt, dan wel een toetsingsgesprek wordt gepland. Na ontvangst van de informatie dan wel na de datum van het toetsingsgesprek moet de toezichthouder binnen 6 weken een besluit nemen.⁸⁶
- **Wtt:** Voor instellingen die vallen onder de Wet toezicht trustkantoren geldt dat de toezichthouder binnen 8 weken een besluit dient te nemen. Als informatie opgevraagd wordt dan wel een toetsingsgesprek wordt gepland, wordt de termijn opgeschort. De dagen tussen opvraag en ontvangst van de informatie wordt opgeteld bij de oorspronkelijke termijn van 8 weken.⁸⁷

2. Nadere regelgeving en beleidsregels

De betrouwbaarheidstoetsing is nader uitgewerkt in diverse wettelijke bepalingen. Voor de AFM zijn dat de volgende bepalingen:

- **Financiële dienstverleners** (adviseurs en bemiddelaars, (onder) gevolmachtigde agenten, aanbieders beleggingsobjecten en aanbieders van krediet) - artikel 4:10 Wft juncto artikel 12 t/m 16 BGfo juncto bijlage C BGfo

⁸⁴ Artikel 33, lid 2, onder a Besluit prudentiële regels Wft.

⁸⁵ Artikel 33, lid 2, onder b Besluit prudentiële regels Wft.

⁸⁶ Artikel 106, lid 5, sub A Pensioenwet en artikel 110c, lid 5, sub A Wet verplichte beroepspensioenregeling.

⁸⁷ Artikel artikel 5 Wtt juncto artikel 4:15 Awb.

- **Beleggingsondernemingen** - artikel 4:10 Wft juncto artikel 12 t/m 16 BGfo juncto bijlage C Bgfo
- **Beheerders van een beleggingsinstelling (AIFMD)** - artikel 4:10 Wft juncto artikel 12 t/m 16 BGfo juncto bijlage C Bgfo
- **Beheerders van een ICBE** - artikel 4:10 Wft juncto artikel 12 t/m 16 BGfo juncto bijlage C Bgfo
- **Accountantsorganisaties** – Artikel 15, tweede lid, Wta juncto artikel 5 t/m 7 Bta
- **Marktexploitanten** – Artikel 5:29, tweede lid, Wft juncto artikel 2 t/m 4 Besluit gereguleerde markten Wft
- **BES-eilanden** – Artikel 3:7 juncto artikel 3:4 Wfm BES juncto paragraaf 3.1 Bfm BES. *Nota bene:* telkens na verloop van drie jaren vindt een nieuwe beoordeling plaats van de betrouwbaarheid, artikel 3.1, vierde lid Bfm BES.

De betrouwbaarheidstoetsing van DNB is nader uitgewerkt in artikel 3:10Wft, artikel 5 tot en met 9 van het Besluit prudentiële regels Wft, artikel 4 en 5 Wtt en de Beleidsregel betrouwbaarheidstoetsing.

In de regelgeving ten aanzien van de betrouwbaarheidstoetsing wordt onder meer uitgewerkt welke antecedenten in acht worden genomen bij de toetsing en welke belangen bij de betrouwbaarheidstoetsing worden afgewogen.⁸⁸

De geschiktheidstoetsing van de AFM vindt haar basis in de volgende regelgeving:

- Artikel 4:3, vierde lid, Wft juncto artikel 2a van het BGfo (houders van een ontheffing bemiddelen in het aantrekken van opvorderbare gelden, m.n. crowdfunding-platforms);
- Artikel 4:9, eerste lid, Wft (financiële dienstverleners, beleggingsondernemingen, (beheerders van) beleggingsinstellingen, bewaarders);
- Artikel 5:29, eerste lid, Wft (marktexploitanten);
- Artikel 3:7 juncto artikel 3:5 Wfm BES juncto artikel 3:4 Bfm BES (BES-eilanden). Voor de criteria van deskundigheid wordt aangesloten bij de Beleidsregel geschiktheid 2012; dit volgt uit artikel 2 van de Beleidsregel AFM en DNB toepassing en uitvoering van de Wfm BES en de Wwft BES. *Nota bene:* uit artikel 3:4 van de Beleidsregel AFM en DNB toepassing en uitvoering Wfm BES en de Wwft BES volgt dat geschiktheid in verband met de uitoefening van het bedrijf van bemiddelaar in schadeverzekeringen of levensverzekeringen, (onder) gevolmachtigd agent wordt aangetoond door een bij regeling van Onze Minister, zo nodig onder voorwaarden, erkend diploma.

De geschiktheidstoetsing van DNB vindt haar basis in de volgende regelgeving:

- artikelen 3:8, 3:9, 3:100, eerste lid, onderdeel b, 3:271, Wft;
- artikel 106, derde lid, Pw;
- artikel 110, derde lid, Wvb;

⁸⁸ Artikel 9 Besluit prudentiële regels Wft.

- de artikelen 14, derde lid, 29 en 30 Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling; en
- de artikelen 4, aanhef en onderdeel b, en 11, tweede lid, Wtt.

De geschiktheidstoetsing is nader uitgewerkt in de Beleidsregel geschiktheid 2012. In deze beleidsregel worden financiële instellingen ingedeeld in de groepen A, B en C⁸⁹:

- **Groep A:** aanbieder van beleggingsobjecten, bank, beroepspensioenfonds, clearinginstelling, entiteit voor risico-acceptatie, financiële holding, gemengde financiële holding of verzekeringsholding met zetel in Nederland, financiële instelling, herverzekeraar, levensverzekeraar, marktexploitant, natura-uitvaartverzekeraar, onderlinge waarborgmaatschappij met verklaring, pensioenfonds, premiepensioeninstelling of schadeverzekeraar;
- **Groep B:** aanbieder van krediet, beheerder van beleggingsinstelling, beleggingsmaatschappij, beleggingsonderneming of bewaarder;
- **Groep C:** betaalinstantie, elektronischgeldinstelling, financiële dienstverlener met uitzondering van een financiële dienstverlener in groep A en B, houder van een ontheffing als bedoeld in artikel 4:3, vierde lid, Wft, of trustkantoor.

Ten aanzien van groep A zijn de geschiktheidsvereisten uitgewerkt in hoofdstuk 1 en ten aanzien van de groepen B en C in hoofdstuk 2 van de Beleidsregel. Voor categorieën B en C geldt dat als daar een redelijke aanleiding toe is, tevens getoetst kan worden aan de onderwerpen genoemd in onderdeel 1.2 van de Beleidsregel. De geschiktheidstoetsing voor groep A is meer 'principle based' vormgegeven en de toetsing met betrekking tot de instellingen uit de groepen B en C meer 'rule based'. De meeste DNB-toetsingen en een klein deel van de AFM-toetsingen vallen in categorie A van de Beleidsregel. Het grootste deel van de AFM-toetsingen valt in categorie C van de beleidsregel en vrijwel alle overige AFM toetsingen vallen in categorie B van de Beleidsregel.

In hoofdstuk 1 van de beleidsregel wordt aangegeven dat geschiktheid bestaat uit kennis, vaardigheden en professioneel gedrag. De geschiktheid van een beleidsbepaler blijkt in ieder geval uit de opleiding, werkervaring en competenties van de beleidsbepaler. De geschiktheid wordt getoetst met betrekking tot vier onderwerpen:

- A. Bestuur, organisatie en communicatie**, waaronder het aansturen van processen, taakgebieden en medewerkers, het naleven en handhaven van algemeen aanvaarde sociale, ethische en professionele normen, waaronder het tijdig, juist en duidelijk informeren van klanten en de toezichthouder;
- B. Producten, diensten en markten** waarop de onderneming actief is, inclusief relevante wet- en regelgeving en financiële (en actuariële) aspecten;
- C. Beheerste en integere bedrijfsvoering**, waaronder de administratieve organisatie en interne controle, de waarborging van geschiktheid en vakbekwaamheid binnen een onderneming, de

⁸⁹ Onderdeel 1.1, onder f) t/m h) van de Beleidsregel geschiktheid 2012.

zorgvuldige behandeling van klanten, het risicomanagement, compliance en de uitbesteding van werkzaamheden; en

- D. **Evenwichtige en consistente besluitvorming**, waarbij onder meer de belangen van klanten en andere stakeholders een centrale positie innemen.⁹⁰

Bij de toetsing wordt rekening gehouden met de functie van een beleidsbepaler en het soort, de omvang, de complexiteit en het risicoprofiel van de onderneming.⁹¹ Indien sprake is van een functie in een collectief wordt de samenstelling en het functioneren van het collectief in acht genomen.⁹² De toezichthouder toetst geschiktheid van een beleidsbepaler ofwel vóór het aantreden van een beleidsbepaler middels een zogenaamde aanvangstoetsing, ofwel na het aantreden van een beleidsbepaler, indien feiten of omstandigheden daartoe redelijke aanleiding geven, middels een zogenaamde hertoetsing.⁹³ De Beleidsregel beschrijft welke informatie bij de geschiktheidstoetsing wordt meegenomen en hoe die informatie wordt gewogen. Bij die weging betreft de toezichthouder bijvoorbeeld onder meer de zwaarte en de ouderdom van de informatie en de houding of motivering van de betrokken beleidsbepaler ten aanzien van de informatie.⁹⁴

Zoals gezegd bevat hoofdstuk 2 van de Beleidsregel meer 'rule based' vereisten met betrekking tot de geschiktheid van bestuurders en commissarissen van instellingen in de categorieën B en C uit de beleidsregel. Ten aanzien van instellingen uit categorie B geldt dat getoetste personen dienen te beschikken over bestuurlijke en leidinggevende ervaring en daarnaast over specifieke vakinhoudelijke kennis of kennis op het gebied van bedrijfsvoering.⁹⁵ Ten aanzien van instellingen uit categorie C geldt slechts dat een beleidsbepaler of commissaris over bestuurlijke en leidinggevende ervaring dient te beschikken.⁹⁶

3. Europese regelgeving

Voor de financiële instellingen die onder direct toezicht staan van de ECB geldt ten aanzien van het 'fit and proper assessment' de volgende regelgeving:

- SSM Regulation (EU 1024/2013): Articles 4(1)(e) and 16(2)(m)
- SSM Framework Regulation (ECB/2014/17): Articles 93 and 94
- CRD IV (directive 2013/36/EU): Articles 13, 91, 115 and 121
- EBA (CEBS): Guidelines on the assessment of the suitability of the management body and key function holders (EBA/GL/2012/06), Guidelines on internal governance (GL 44)

⁹⁰ Onderdeel 1.2, eerste lid van de Beleidsregel geschiktheid 2012.

⁹¹ Onderdeel 1.3 van de Beleidsregel geschiktheid 2012.

⁹² Onderdeel 1.4 van de Beleidsregel geschiktheid 2012.

⁹³ Onderdeel 1.5 van de Beleidsregel geschiktheid 2012.

⁹⁴ Onderdeel 1.6 en 1.7 van de Beleidsregel geschiktheid 2012.

⁹⁵ Onderdelen 2.4 en 2.7 van de Beleidsregel geschiktheid 2012.

⁹⁶ Onderdeel 2.7 van de Beleidsregel geschiktheid 2012.

- Relevant nationaal recht

Wijzigingen in de samenstelling van leidinggevende organen van significante instellingen, die onder het Single Supervisory Mechanism (SSM) vallen, moeten worden doorgegeven aan de nationale bevoegde autoriteit (NBA). De NBA, dat is in Nederland DNB, brengt vervolgens de ECB op de hoogte en geeft aan binnen welke tijdslimiet een besluit dient te worden genomen op basis van de betreffende nationale wetgeving.⁹⁷

Op basis van de CRD IV richtlijn geldt dat de kandidaat als voldoende betrouwbaar bekend staat en dat hij of zij over voldoende kennis, vaardigheden en ervaring beschikt voor de vervulling van de betreffende functie.⁹⁸ Daarbij wordt meegenomen welke kennis, vaardigheden en ervaring al aanwezig zijn in het collectief.

De EBA *Guidelines on the assessment of the suitability of the management body and key function holders*⁹⁹ geven, zoals de titel al zegt, richtlijnen voor het uitvoeren van de geschiktheidstoets. De richtlijnen geven algemene beoordelingscriteria, zoals het criterium dat rekening dient te worden gehouden met de aard, omvang en complexiteit van de activiteiten van de instelling.¹⁰⁰ Daarnaast worden specifieke beoordelingscriteria vermeld die te maken hebben met reputatie, kennis, ervaring en governance.¹⁰¹ Bij governance gaat het om zaken als potentiële belangenconflicten, de tijd die aan de functie kan worden gewijd, de samenstelling van het leidinggevend orgaan en de collectieve kennis en ervaring die is vereist.

⁹⁷ Artikel 93 SSM Framework Regulation, ECB/2014/17.

⁹⁸ Artikel 91 CRD IV richtlijn.

⁹⁹ EBA/GL/2012/06.

¹⁰⁰ Zie onderdeel 5 van de *Guidelines on the assessment of the suitability of the management body and key function holders*, EBA/GL/2012/06.

¹⁰¹ Zie onderdelen 13, 14 en 15 van de *Guidelines on the assessment of the suitability of the management body and key function holders*, EBA/GL/2012/06.

Bijlage IV PROCESBESCHRIJVING DEEL A

BESCHRIJVING REGULIER TOETSINGSPROCES (AANVANGSTOETSING)

De beschrijving in bijlage A heeft betrekking op aanvangstoetsingen waar DNB of de AFM de eindverantwoordelijkheid heeft. Voor significante instellingen binnen het gemeenschappelijk Europees banktoezicht (SSM) gelden andere procedures (zie bijlage IV onderdeel B).

1. Fase 1: Ontvangst van de aanmelding van een kandidaat en completeren van het dossier

Het toetsingsproces bij zowel DNB als de AFM vangt aan met de ontvangst van het meldings- en, indien nodig, het betrouwbaarheidsformulier. Bij DNB komt de melding binnen bij de afdeling Informatiediensten, die de documenten scant en archiveert in het digitale archief. De documenten mogen bij DNB in eerste instantie digitaal worden opgestuurd, maar vervolgens dient de instelling de formulieren inclusief bijlagen nog wel per post op te sturen.¹⁰² De AFM ontvangt een aanmelding van een te toetsen persoon via het digitaal loket of per post. De wettelijke termijn waarbinnen het toetsingsproces dient te worden afgerond start bij de AFM op het moment van ontvangst van de formulieren, per post dan wel digitaal. Bij DNB geldt dat de termijn start op het moment van ontvangst van de formulieren per post. DNB werkt momenteel aan een digitaal loket.

Na de ontvangst van de aanmelding van een kandidaat wordt nagegaan of alle benodigde documenten zijn opgestuurd en of alle documenten volledig zijn ingevuld. De volgende formulieren en bijlagen zijn in categorie A-toetsingen nodig voor een compleet dossier¹⁰³:

- 1) Het formulier betrouwbaarheidsonderzoek, tenzij de te benoemen persoon eerder door DNB of de AFM op betrouwbaarheid is getoetst en er sinds de laatste toetsing geen wijzigingen zijn in antecedenten of overige relevante feiten
- 2) Het meldingsformulier benoeming inclusief de volgende bijlagen:
 - a) Identiteitsbewijs
 - b) Curriculum vitae
 - c) Geschiktheidsmatrix¹⁰⁴
 - d) Werving- en selectieprocedure
 - e) Functieprofiel
 - f) Besluitvorming en overwegingen bij benoeming¹⁰⁵

¹⁰² Pensioeninstellingen zijn van deze verplichting uitgezonderd; bij hen volstaat een digitale aanvraag.

¹⁰³ Dit overzicht ziet op de categorie A-toetsingen uit de Beleidsregel Geschiktheid 2012. Voor instellingen uit de categorieën B en C gelden andere vereisten. Zie voor een uitgebreid overzicht van de aan te leveren documenten het Digitaal Loket van de AFM en het Open Boek Toezicht van DNB onder 'Aanvangstoetsing en –voorbereiding door de instelling en de kandidaat'.

¹⁰⁴ Een geschiktheidsmatrix is alleen vereist indien er sprake is van een collectief.

Meldingsformulieren komen bij DNB binnen bij de afdeling Informatiediensten. Deze informatie wordt vervolgens doorgestuurd naar het Expertisecentrum Toetsingen (ECT) die alle toetsingen binnen DNB coördineert. DNB controleert of het dossier volledig is. Bij de AFM wordt een dossier na ontvangst toebedeeld aan een behandelaar, die het dossier vervolgens controleert op volledigheid. Indien een aanvraag onvolledig of van onvoldoende niveau is, ontvangt de instelling een brief of e-mail met een verzoek tot het aanvullen van gegevens. Hierin wordt uitleg gegeven over de beslistermijn. Tevens kan in deze brief de behandeltermijn worden opgeschort tot het dossier compleet is. Of tot opschorting wordt overgegaan hangt af van de omstandigheden van het geval; indien een document geheel ontbreekt, ligt opschorting bijvoorbeeld meer voor de hand dan in gevallen waarin sprake is van een onvolledige motivering. Vaak neemt DNB of de AFM voorafgaand aan het versturen van een brief of e-mail omtrent het aanvullen van informatie telefonisch contact op met de instelling om uitleg te geven over de op te vragen stukken.

Bij de AFM ontvangt de instelling een ontvangstbewijs direct na ontvangst van de aanvraag in het digitaal loket. Bij DNB ontvangt de instelling een ontvangstbevestiging indien de aanvraag volledig is en van voldoende niveau. Hierin wordt tevens uitleg gegeven over de beslistermijn.

2. Fase 2: Vooronderzoek en beoordeling van de inhoud van het dossier

Nadat het dossier compleet is, wordt door zowel DNB als de AFM een vooronderzoek uitgevoerd met betrekking tot de kandidaat. De eerste stap in het vooronderzoek betreft het opvragen van informatie en advies bij de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie en de andere toezichthouder. DNB en de AFM informeren elkaar¹⁰⁶ en geven in hun reactie onder meer aan of zij betrokken willen zijn bij de uitvoering van de betreffende toetsing om advies uit te kunnen brengen. Betrokkenheid betekent meestal deelnemen aan het toetsingsgesprek, soms gaat het om meelesen met het oordeel van de toetsende toezichthouder. In veruit de meeste gevallen wil de andere toezichthouder niet betrokken zijn bij een toetsing en wordt derhalve alleen per e-mail informatie uitgewisseld. Bij geschiktheidstoetsingen voor banken en verzekeraars – de zogenaamde dubbele poortjes toetsingen – werken DNB en de AFM standaard samen, zoals ook wettelijk vastgelegd.¹⁰⁷ Als de kandidaat werkt of heeft gewerkt in een (mede-)beleidsbepalende functie bij een buitenlandse onder toezicht staande instelling, of een andere rol heeft of had waaruit blijkt dat hij/zij bekend zou kunnen zijn bij een buitenlandse toezichthouder, maakt een informatieverzoek naar de betreffende buitenlandse toezichthouder ook deel uit van het vooronderzoek.

¹⁰⁵ De onderdelen c), d), e) en f) zijn niet van toepassing op (beroeps) pensioenfondsen, beleggingsondernemingen, beleggingsinstellingen, aanbieders van kredieten en overige financieel dienstverleners.

¹⁰⁶ De uitwisseling van informatie tussen DNB en de AFM t.a.v. de betrouwbaarheid van kandidaten is gebaseerd op art. 1:47c Wft.

¹⁰⁷ Dit is vastgelegd in art. 1:47c Wft. Voor wat betreft betrouwbaarheid geldt dat DNB en de AFM samenwerken bij toetsingen t.a.v. alle financiële ondernemingen; voor geschiktheid wordt samengewerkt bij toetsingen t.a.v. banken en verzekeraars. AFM en DNB hebben daarnaast afgesproken om met betrekking tot geschiktheid ook samen te werken bij ondernemingen waar zij beiden toezicht op houden.

Een volgende stap in het vooronderzoek betreft het meenemen van eventuele bijzonderheden uit een eerder betrouwbaarheidsonderzoek of eerdere geschiktheidstoetsing in de huidige geschiktheidstoetsing. Verder worden door de AFM en DNB in het vooronderzoek verschillende openbare en ook niet-openbare bronnen geraadpleegd, naast de eerder genoemde Belastingdienst en het Openbaar Ministerie ook bijvoorbeeld de FIOD, de Kamer van Koophandel en Graydon (een particulier bedrijf dat zakelijke informatie levert).¹⁰⁸ Onderdeel van dit deel van het vooronderzoek is het nagaan van nevenfuncties die de kandidaat heeft en of deze nevenfuncties ook in het CV staan. In het geval van een betrouwbaarheidsonderzoek omvat dit deel van het vooronderzoek tevens een antecedentenonderzoek. In geval van een betrouwbaarheidsonderzoek raadpleegt DNB of de AFM bovendien interne databases zoals de bestuurdersmonitor, waarin eerder opgelegde maatregelen aan ondernemingen en de betrokken bestuurders staan geregistreerd.

Als het vooronderzoek is afgerond, wordt het volledige dossier inhoudelijk beoordeeld. Bij een betrouwbaarheidsonderzoek stellen DNB en de AFM vast of de betrouwbaarheid buiten twijfel staat. Het gaat daarbij om voornemens, handelingen en antecedenten van de bestuurders of commissaris. Bij een geschiktheidstoetsing wordt allereerst gekeken of uit het dossier blijkt dat de kandidaat voldoende algemene en specifieke, vakinhoudelijke kennis heeft.¹⁰⁹ Verder wordt gekeken naar de bevindingen die voortgekomen zijn uit het bronnenonderzoek en naar bijzonderheden op het CV. Het CV wordt vergeleken met de geschiktheidsmatrix en beiden worden naast het functieprofiel gelegd. Ook wordt meegenomen in hoeverre de instelling die de kandidaat voordraagt gemotiveerd heeft onderbouwd waarom juist deze kandidaat voorgedragen wordt. Daarna wordt getoetst of de kandidaat voldoet aan de eisen uit de Beleidsregel geschiktheid 2012, welke verschillen per type financiële instelling.¹¹⁰ Hierbij wordt rekening gehouden met:

- de functie die de kandidaat gaat vervullen;
- soort, omvang, complexiteit en risicoprofiel van de instelling; en
- de samenstelling en het functioneren van het collectief waarin de kandidaat terecht komt.

¹⁰⁸ <http://www.toezicht.dnb.nl/4/2/16/50-232612.jsp>.

¹⁰⁹ Uit onderdeel 2.4 van de Beleidsregel Geschiktheid 2012 volgt dat voor ondernemingen in Groep B geldt dat niet sec de algemene en specifieke vakinhoudelijke kennis wordt beoordeeld, maar in hoeverre die kennis blijkt uit aantoonbare werkervaring. Daarnaast wordt onderzocht in hoeverre de kandidaat aantoonbare kennis en ervaring heeft met de bedrijfsvoering. Voor ondernemingen in Groep C geldt in beginsel alleen bestuurlijke en leidinggevende ervaring, zie onderdeel 2.7 van de beleidsregel. Alleen de C-ondernemingen genoemd in sub c van dat artikel, moeten daarnaast ook aantonen algemene en specifieke vakinhoudelijke kennis te hebben.

¹¹⁰ Beleidsbepalers van kleine financiële dienstverleners (groep C, minder dan 6 werkzame personen) kunnen de geschiktheid bij aanvang aantonen met een relevant diploma op minimaal hbo-niveau of een diploma op minimaal hbo-niveau in combinatie met minimaal twee jaar relevante werkervaring of beschikt over minimaal tien jaar relevante werkervaring. Deze eisen zijn een versoepeling van de eisen die gelden voor grote financieel dienstverleners. Een toetsingsgesprek is voor deze groep bijvoorbeeld zelden nodig.

Uit deze opsomming blijkt dat een geschiktheidstoetsing erg samenhangt met zowel het bestaande collectief als de context van de instelling. Dat betekent dat het feit dat een kandidaat minder goed of zelfs onvoldoende scoort op bepaalde onderdelen in de geschiktheidsmatrix, niet automatisch leidt tot een voorgenomen negatief oordeel. Het gaat erom of de kandidaat op het moment van toetsing past in het collectief en bij de specifieke instelling.

In geval van een geschiktheidstoets wordt tot slot bekeken of de referenten voldoen aan de in het meldingsformulier genoemde voorwaarden. De AFM benadert referenten in categorie C toetsingen als dat nodig is om de opgegeven werkervaring te verifiëren. Referenten worden in categorie B toetsingen in principe altijd benaderd. Een uitzondering op die regel kan zich voordoen als iemand langer dan vijf jaar voor een instelling heeft gewerkt en door deze instelling wordt voorgesteld als bestuurder. DNB benadert de referenten als daartoe aanleiding is, bijvoorbeeld in het geval DNB na een gesprek meer beeld wil van de competenties van de te toetsen persoon.

Na analyse van het dossier volgt een voorlopig oordeel ten aanzien van de betrouwbaarheid en/of geschiktheid. Bij de AFM legt de behandelaar van het dossier de bevindingen ten aanzien van de betrokkene voor aan een tweede beoordelaar, volgens het zogenaamde vier-ogen-principe. Bij DNB legt de ECT-toezichthouder de bevindingen voor aan het ECT-afdelingshoofd. Daarbij wordt vastgesteld of het op basis van het dossier voldoende duidelijk is dat de kandidaat geschikt en betrouwbaar is. Indien een duidelijk beeld bestaat, neemt DNB of de AFM een positief besluit zonder dat een gesprek plaats vindt. Dit wordt ook wel aangeduid als 'papier toetsing'.¹¹¹ De toetsingsprocedure is daarmee afgerond en de kandidaat kan aan de slag.

Indien DNB of de AFM nog geen volledig beeld heeft, dan kan worden besloten om nadere informatie op te vragen, of om de kandidaat uit te nodigen voor een toetsingsgesprek. Dit laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn als op basis van het dossier nog onduidelijkheden bestaan op enkele van de hiervoor genoemde aspecten. Een gesprek kan dan nodig zijn om deze aspecten nader te verkennen. Ook het belang van de functie of de instelling kan aanleiding zijn voor een gesprek. Tot slot kunnen zich bijzonderheden voordoen, als het gaat om een nieuwe benoeming, een specifieke rol van de kandidaat of een verandering van de sector waarin de kandidaat werkzaam zal zijn.

Bij de AFM stelt de behandelaar, soms in overleg met de afdeling toezicht, de manager of een senior, voor om een toetsingsgesprek te voeren. Bij DNB bepaalt de ECT-toezichthouder in overleg met collega's van accounttoezicht of er aanleiding is voor een toetsingsgesprek. Bij grotere instellingen (T4, T5) wordt ook het afdelingshoofd accounttoezicht bij de beslissing betrokken.

¹¹¹ Bij de AFM gebeurt een dergelijke papieren toetsing in meer dan 90% van de gevallen. Bij DNB is dit – vanwege een andere samenstelling en omvang van de instellingen – in ongeveer 60%-70% van de dossiers het geval.

3. Fase 3: Eventueel gesprek(ken) met de kandidaat

Indien DNB of de AFM nog geen volledig beeld heeft van de kandidaat, wordt de kandidaat uitgenodigd voor een toetsingsgesprek. DNB geeft sinds begin 2016 aan dat de kandidaat een gemachtigde mag meenemen naar het toetsingsgesprek. De AFM geeft dit alleen aan bij hertoetsingen, maar staat het meenemen van een gemachtigde wel altijd toe. Tevens is DNB een pilot gestart dat het gesprek desgewenst kan worden opgenomen. Het streven is om binnen twee weken nadat het dossier compleet is aan te geven of wel of geen toetsingsgesprek plaatsvindt.

De AFM hanteert enkele aanvullende criteria voor het voeren van toetsingsgesprekken met kandidaten. In de volgende gevallen voert de AFM toetsingsgesprekken:

- Als er bijzonderheden spelen ten aanzien van de kandidaat, denk aan belangrijke antecedenten.
- Als er gedragstypische problemen spelen bij de onderneming door wie de kandidaat is voorgedragen.
- Als er gedragstypische problemen spelen bij de onderneming waar de kandidaat vandaan komt en waar de kandidaat mogelijk een rol bij had.

Zaken die door de AFM worden meegenomen bij het besluit om al dan niet een toetsingsgesprek te voeren:

- Of er sprake is van een onderneming met meer dan 50 werknemers.
- Of de onderneming die de kandidaat heeft voorgedragen een publiciteitsgevoelige onderneming is.
- Of de kandidaat een publiciteitsgevoelige persoon is.¹¹²

DNB en de AFM selecteren vervolgens de juiste gesprekspartners volgens de zogenaamde "toetsingsgesprekmatrix". DNB maakt in haar toezicht onderscheid tussen vijf zogenaamde toezichtklassen (T-klassen): hoe hoger de toezichtklasse, hoe groter de impact van ernstige problemen of deconfiture bij een instelling op de toezichtdoelstellingen van DNB en hoe intenser de risicoanalyse. De systeemrelevantie van een instelling is een belangrijk criterium voor de indeling in een toezichtklasse. Daarnaast wordt gekeken naar aspecten van soliditeit en integriteit van een instelling die niet voldoende in de financiële stabiliteitsscore tot uitdrukking komen. Sommige instellingen zijn individueel wellicht nauwelijks relevant voor de toezichtdoelstellingen van DNB, maar kunnen dit als groep van vergelijkbare instellingen wel degelijk zijn.¹¹³ Verder maakt DNB onderscheid tussen reguliere en complexe toetsingen. De criteria die DNB hanteert voor het aanmerken van toetsingen als 'complex' zijn opgenomen onder de toetsingsgesprekmatrix.

¹¹² Zie voor meer indicatoren voor het voeren van een toetsingsgesprek door de AFM: <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/toetsing-gesprek>.

¹¹³ *Focus! De vernieuwde toezichtaanpak van DNB*, Amsterdam: De Nederlandsche Bank 2012, p. 15.

Toetsingsgesprekmatrix DNB:

	Toezichthouders - ECT - Accounttoezicht	Afdelingshoofd		Divisiedirecteur	Toezicht- directeur
Toetsing regulier T1, T2, T3	1 ^e gesprek				
Toetsing complex* T1, T2, T3	1 ^e gesprek	1 ^e gesprek	2 ^e gesprek	2 ^e gesprek (óf ander afdelingshoofd)	
Toetsing regulier T4, T5	1 ^e gesprek	1 ^e gesprek		1 ^e gesprek	2 ^e gesprek
Toetsing complex* T4, T5	1 ^e gesprek			1 ^e gesprek	2 ^e gesprek (of andere divisiedirecteur)

* Indicatoren voor een complexe toetsing bij DNB:

- Personen die een prominente (publieke) functie bekleeden of bekleed hebben
- Een persoon bij wie het functioneren in het verleden moet worden onderzocht, omdat hij of zij een bepalende rol speelde bij ondernemingen die het slecht hebben gedaan dan wel negatief in de pers kwamen
- T5-ondernemingen (holding)
- CEO, CFO en CRO, en voorzitter RvC en voorzitter auditcommissie en riskcommissie RvC van T4-ondernemingen (holding)
- DNB of AFM werkverleden vanaf divisiedirecteurniveau (ook ex-DNB-RvC-leden)
- Een betrokkenheid bij (zwaardere) antecedenten (in collectief of door betrokkene)
- Beleidsbepaler bij een instelling waar sprake is van extra aandacht vanwege specifieke problemen (probleemdossier).
- Een onderneming die veel actuele persaandacht krijgt
- Een hertoetsing
- Andere toetsingen die risicovol worden ingeschat "gezond verstand"

Voorbeeld van toepassing toetsingsgesprekmatrix DNB

Indien sprake is van een toetsing uitgevoerd door DNB ten aanzien van een instelling in de T4-klasse, waarbij voorts voldaan is aan de criteria voor een complex geval, is uit de tabel af te lezen dat het eerste gesprek wordt gevoerd door een toezichthouder van het ECT, een toezichthouder van Accounttoezicht en een divisiedirecteur. Bij het tweede gesprek is een toezichtdirecteur aanwezig, of indien dat niet lukt, een andere divisiedirecteur dan bij het eerste gesprek.

De AFM maakt onderscheid tussen aanvangstoetsingen, hertoetsingen en dubbele poortjetoetsingen. Ook hanteert de AFM zogenaamde 'escalatiecriteria' voor het betrekken van het bestuur bij een toetsingsgesprek. Ook deze criteria zijn opgenomen onder de toetsingsgesprekmatrix.

Toetsingsgesprekmatrix AFM:

	Manager	Afdelingshoofd	Bestuur
1. Aanvangstoetsing en complex ¹¹⁴	1 ^e gesprek	2 ^e gesprek	Escalatiecriteria*
2. Dubbele poortjes	1 ^e gesprek	2 ^e gesprek	Escalatiecriteria
3. Hertoetsing		1 ^e gesprek	Escalatiecriteria

* De huidige criteria voor escalatie bij de AFM:

- Personen die een prominente (publieke) functie bekleden of bekleed hebben.
- De benoeming is bij een onderneming of betreft een persoon waar significante toezichtissues m.b.t. de governance spelen en/of die veel actuele persaandacht heeft.
- Extra bij dubbele poortjes verzoeken: als AFM en DNB van mening verschillen en een bindend advies wordt overwogen.
- Als precedentwerking of publiciteit te verwachten is, moet het besluit worden genomen samen met een individuele bestuurder. In die gevallen is bij een eventueel tweede toetsingsgesprek een individuele bestuurder aanwezig.
- De individuele bestuurder legt het besluit aan het gehele bestuur voor als er substantiële precedentwerking of publiciteit te verwachten is. Hetzelfde geldt voor afbreuk- en aansprakelijkheidsrisico's en wezenlijke beleidswijzigingen.
- Deze besluiten worden ondertekend door het hoofd van de primair betrokken afdeling samen met een individuele bestuurder.

Het gesprek wordt vervolgens voorbesproken door de gesprekspartners. Bij zowel DNB als de AFM duurt het toetsingsgesprek maximaal anderhalf uur. Bij DNB zijn er maximaal drie interviewers: iemand van het management, een toezichthouder en een toetsingsspecialist.

¹¹⁴ Complexe toetsingen bij de AFM staan gelijk aan toetsingen waarbij de escalatiecriteria opgaan. Met complex in deze matrix wordt ieder geval bedoeld: toetsingen bij de G10 (de tien grootste financiële ondernemingen), beurzen en overige kapitaalmarkten en zogenaamde OOB-accountantsorganisaties.

Indien de AFM heeft aangegeven bij een toetsingsgesprek van DNB te willen aanschuiven, zijn er twee gesprekspartners vanuit DNB en één vanuit de AFM aanwezig bij het gesprek. Bij toetsingen die worden uitgevoerd door de AFM zijn er doorgaans twee gesprekspartners, soms drie. Bij toetsingen met betrekking tot de G10 (de tien grootste financiële ondernemingen), beurzen en overige kapitaalmarkten en de zogenaamde OOB-accountantsorganisaties is bij de AFM minimaal een senior en/of manager bij het gesprek betrokken. In het gesprek worden ten aanzien van de geschiktheid vragen gesteld over kennis, competenties en het collectief. Het gesprek begint met een standaard inleiding en eindigt met een standaard afsluiting. In de afsluiting wordt afgesproken dat de kandidaat uiterlijk twee weken na het gesprek wordt gebeld om hem of haar op de hoogte te brengen van het besluit, en – in het geval dit niet mocht lukken – om te vertellen op welke termijn hij of zij het besluit dan wel kan verwachten.

Indien er na een eerste gesprek sprake is van twijfel, of indien er nog onvoldoende inzicht is voor een onderbouwd besluit, dan kan er een tweede gesprek worden gepland. De kandidaat wordt dan gebeld voor een terugkoppeling van het eerste gesprek. Daarnaast leggen DNB en de AFM uit waarom een vervolgesprek wordt gepland en wordt aangegeven waar in het tweede gesprek met name over zal worden gesproken.

4. Fase 4: Besluitvorming en bekendmaking van het primaire besluit aan instelling en kandidaat

Na het toetsingsgesprek, of na beoordeling van het dossier zonder toetsingsgesprek, volgt de fase waarin de toetsers samen tot een voorgenomen besluit komen. Indien het gaat om een toetsing door DNB waarbij de AFM betrokken is, houdt de betrokken AFM-er het Expertise Centrum Toetsingen van DNB op de hoogte van de afstemming bij de AFM met betrekking tot de besluitvorming.

Wie het besluit neemt ten aanzien van de geschiktheid en betrouwbaarheid, wordt bij zowel DNB als de AFM afgestemd volgens een bevoegdhedenmatrix. Net als bij de toetsingsgesprekmatrix maakt DNB hier onderscheid tussen de verschillende T-klassen en tussen reguliere en complexe toetsingen. Daarnaast hanteert DNB nog enkele escalatiecriteria. De AFM maakt in haar besluitvormingsmatrix, net als in de toetsingsgesprekmatrix, onderscheid tussen aanvangstoetsingen, hertoetsingen en dubbele poortjes en hanteert escalatiecriteria.

Bevoegdhedenmatrix oordeelsvorming DNB:

	Afdelingshoofd	Divisiedirecteur (DD)	Individuele toezichtdirecteur	Toezichtdirectie o.b.v. bespreking in Toezichtraad
Toetsing regulier T1, T2, T3*	T1, T2, T3 (ECT)			
Toetsing complex T1, T2, T3**		T1, T2, T3 (DD accounttoezicht en THI ¹¹⁵ gezamenlijk)		
Toetsing regulier T4, T5***		T4 (DD accounttoezicht)	T5 (accounttoezicht)	
Toetsing complex T4, T5				T4, T5
Besluit tot of over hertoetsing				T1-T5

* *Escalatie besluitvorming*: als medewerkers van ECT en account het niet eens zijn, dan wordt het afdelingshoofd accounttoezicht betrokken bij de besluitvorming. Het afdelingshoofd ECT is al betrokken omdat deze akkoord heeft gegeven over het besluit van de medewerker van het ECT. Overeenstemming moet nu bereikt worden door het afdelingshoofd ECT en het afdelingshoofd accounttoezicht. Wordt geen overeenstemming bereikt, dan wordt geëscaleerd naar het naast-hogere niveau, zijnde de betrokken divisie directeuren.

** *Escalatie besluitvorming*: als geen overeenstemming over de uitkomst van de toetsing wordt bereikt, wordt geëscaleerd naar het naast-hogere niveau, zijnde de betrokken divisie directeuren.

*** *Escalatie besluitvorming*: als geen overeenstemming over de uitkomst van de toetsing wordt bereikt, wordt geëscaleerd naar het naast-hogere niveau.

¹¹⁵ THI staat voor Toezicht horizontale functies & integriteit.

Bevoegdhedenmatrix oordeelsvorming AFM:

	Manager	Hoofd	Bestuur
1. Aanvangstoetsing	Reguliere toetsingen/instellingen	Instellingen onder Accounttoezicht en complexe toetsingen ¹¹⁶	Escalatiecriteria*
2. Dubbele poortjes	Kleine banken en verzekeraars	Bindend advies ¹¹⁷ en G10 banken en verzekeraars	Escalatiecriteria*
3. Hertoetsing		Regulier	Escalatiecriteria*

*Escalatiecriteria voor besluitvorming bij de AFM¹¹⁸:

- Personen die een prominente (publieke) functie bekleden of bekleed hebben.
- De benoeming is bij een onderneming waar significante toezichtissues m.b.t. governance spelen of betreft een persoon of onderneming die veel actuele persaandacht krijgt.
- Extra bij dubbele poortjes verzoeken: als AFM en DNB van mening verschillen en een bindend advies wordt overwogen.
- Als precedentwerking of publiciteit te verwachten is, moet het besluit worden genomen samen met een individuele bestuurder. In die gevallen is bij een eventueel tweede toetsingsgesprek een individuele bestuurder aanwezig.
- De individuele bestuurder legt het besluit aan het gehele bestuur voor als er substantiële precedentwerking of publiciteit te verwachten is. Hetzelfde geldt voor afbreuk- en aansprakelijkheidsrisico's en wezenlijke beleidswijzigingen.
- Deze besluiten worden voorgelegd aan het bestuur en ondertekend door het hoofd van de primair betrokken afdeling.

Voorbeeld van toepassing besluitvormingsmatrix AFM:

Indien sprake is van een aanvangstoetsing door de AFM van een nieuwe Chief Risk Officer van een grote financiële onderneming, waarbij extra aandacht nodig is voor de Risk-functie, is voldaan aan het derde escalatiecriterium. In dat geval is sprake van 'significante toezichtissues' en wordt derhalve het bestuur betrokken bij de besluitvorming.

¹¹⁶ De escalatiecriteria geven bij de AFM indicatie voor het aanmerken van een toetsing als complex.

¹¹⁷ Van een bindend advies is sprake als AFM bij dubbele poortjes toetsingen van mening verschilt met DNB.

¹¹⁸ De escalatiecriteria zijn nooit helemaal waterdicht en dus 'principle based'.

Zowel bij een positief besluit als bij een voorgenomen negatief besluit wordt bij toetsingen door DNB eerst de kandidaat en vervolgens de instelling van het besluit op de hoogte gesteld. Sinds begin 2016 wordt niet alleen bij voorgenomen negatieve, maar ook bij alle positieve besluiten een belafsprak gemaakt met de kandidaat. In geval van een positief besluit wordt meegedeeld dat een kandidaat is goedgekeurd en geeft DNB tevens aan op welke punten de kandidaat minder goed scoort.

Indien sprake is van een voorgenomen negatief besluit informeert DNB de instelling en de kandidaat over de bevindingen. De kandidaat en de instelling moeten vervolgens een afweging maken om de toetsing wel of niet voort te zetten. Er zijn twee mogelijkheden. De instelling kan er in overleg met de kandidaat voor kiezen om de toetsing niet voort te zetten. DNB stuurt dan een brief dat het toetsingsproces voor de kandidaat wordt stopgezet. Er komt dan geen voornemen tot besluit. De instelling en de kandidaat kunnen er ook voor kiezen om de toetsing voort te zetten. DNB stuurt in dat geval de instelling en de kandidaat een voornemen tot negatief besluit, met onderbouwing.

De AFM verstuurt in geval van een positief besluit een goedkeuringsbrief naar de betreffende instelling. Daarbij geldt dat bij lichte twijfel een voorschrift kan worden opgenomen in het goedkeurende besluit. Er kan bijvoorbeeld worden vereist dat de kandidaat een cursus afrondt met goed gevolg. In gevallen waarin geen wettelijk verplicht collectief bestaat, te weten financiële dienstverleners, neemt de AFM in sommige gevallen een voorschrift op dat bij vertrek van leden uit het collectief de geschiktheid opnieuw moet worden beoordeeld.¹¹⁹ Soms geeft DNB of de AFM mondeling aan op welke punten een kandidaat goed of minder goed scoort, zodat de instelling weet waarop gelet moet worden bij het aanstellen van bestuurders in de toekomst. Doorgaans informeert DNB of de AFM de kandidaat en de betrokken instelling telefonisch over het positieve besluit. Of de kandidaat wordt gebeld, verschilt per geval. Als de kandidaat wordt gebeld, dan wordt hij of zij eerst benaderd, en daarna pas de instelling.

Bij twijfel over het oordeel wordt bij de AFM het interne betrouwbaarheids- of geschiktheidsoverleg bijeengeroepen. Dit is een extra overleg, dat losstaat van de eerder weergegeven bevoegdhedenmatrix besluitvorming. In dit overleg gaan vaste deelnemers van verschillende afdelingen met elkaar om tafel om tot een advies te komen. De behandelaar en tweede beoordelaar nemen het advies mee in het eindoordeel. Als ook na dit overleg nog twijfel bestaat, wordt het besluit voorgelegd aan het bestuur.

¹¹⁹ Indien wel een wettelijke plicht van tweehoofdige leiding geldt, beoordeelt de AFM bij vertrek van een lid uit het collectief altijd of het resterende collectief nog voldoet. In het geval waarin het vertrekkende lid wordt opgevolgd door een nieuw voorgedragen lid wordt ook gekeken of het collectief inclusief de nieuwe kandidaat (weer) voldoet. Als dit niet zo is treedt de AFM in overleg. De onderneming kan dan bijvoorbeeld een andere kandidaat voordragen in plaats van of naast de al voorgedragen kandidaat, zolang het collectief maar voldoet. DNB neemt geen besluiten waarin voorschriften zijn opgenomen.

Indien DNB of de AFM op basis van het dossier en eventuele toetsingsgesprek(ken) tot een negatief voorgenomen besluit komt, wordt de afdeling Juridische Zaken bij de afronding van de toetsing betrokken.¹²⁰ Daarbij geldt dat de AFM bij evidente zaken zonder toetsingsgesprek tot een voorgenomen negatief besluit kan komen, terwijl DNB in een dergelijk geval altijd een toetsingsgesprek voert. De afdeling Juridische Zaken vormt zich in het geval van een negatief oordeel een oordeel over de toetsing. Als dat oordeel hetzelfde is als het oordeel van de behandelaar en de tweede beoordelaar, zet de AFM het afwijzingsproces in gang. Voordat de behandelaar begint met het opstellen van een voornemen tot een negatief besluit, worden de kandidaat en onderneming altijd telefonisch geïnformeerd. De kandidaat wordt daarbij het eerst benaderd. Als de onderneming of de kandidaat de aanvraag vervolgens niet wenst door te zetten, trekt de onderneming de aanvraag in.

Voor zowel DNB als de AFM geldt dat als de onderneming de aanvraag wil doorzetten, deze een voornemen tot negatief besluit ontvangt. In deze brief wordt de onderneming de mogelijkheid geboden tot het geven van een zienswijze, mondeling of schriftelijk. Als naar aanleiding van de zienswijze het ECT samen met Juridische Zaken bij DNB of de behandelaar en beoordelaar samen met Juridische Zaken bij de AFM tot het oordeel komen dat het voornemen tot negatief besluit niet wordt doorgezet, wordt dit aan de onderneming en de kandidaat gecommuniceerd. Er wordt dan een goedkeurend besluit genomen. Leidt de zienswijze niet tot een ander oordeel, dan wordt een formeel negatief besluit opgesteld en verstuurd. Daarin wordt gewezen op de mogelijkheid tot een bezwaarprocedure.

5. Fase 5: Mogelijkheid tot bezwaar, beroep bij de Rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb)

Als de onderneming in bezwaar gaat tegen het primaire besluit, dan wordt dit bezwaar zowel bij DNB als bij de AFM behandeld door de afdeling Juridische Zaken door personen die niet eerder bij (de totstandkoming van) het primaire besluit betrokken zijn geweest. Dit bezwaar kan mondeling of schriftelijk worden toegelicht. Vaak vindt na het indienen van het bezwaar een hoorzitting plaats bij DNB of de AFM. Tijdens een dergelijke zitting kan de bezwaarmaker zijn of haar standpunten nader toelichten. Bij de AFM wordt de hoorcommissie in bezwaar voorgezeten door een externe voorzitter die affiniteit heeft met de financiële sector en weet heeft van de Awb-procedure. Als het negatief besluit in bezwaar gehandhaafd blijft, dan kunnen de kandidaat en de instelling in beroep gaan bij de rechtbank. Beroep in toetsingszaken kan worden ingesteld bij de Rechtbank Rotterdam. Tegen de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam kan in hoger beroep worden gegaan bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBb). In beginsel is rechtspraak in (hoger) beroep openbaar. In individuele gevallen kan van dit beginsel worden afgeweken en in toetsingszaken gebeurt dat soms ook, met (gedeeltelijke) sluiting van deuren als gevolg. In de wetgevingsbrief van 2016¹²¹ pleit DNB ervoor om dit om te draaien. DNB zou graag zien dat bij beroep en hoger beroep in toetsingszaken de zittingen in beginsel achter gesloten deuren plaatsvinden, tenzij de

¹²⁰ Daarnaast kan het vanwege specifieke omstandigheden zo zijn dat Juridische Zaken al eerder verzocht wordt om mee te kijken.

¹²¹ Kamerstukken II 2015/16, 401646.

betrokken persoon anders verzoekt. Dit zou volgens DNB de rechtsbescherming van getoetste bestuurders en commissarissen versterken, hetgeen van belang is omdat het toetsingsproces een bijzonder karakter kent waarbij het oordeel over de betreffende kandidaat of het betreffende collectief een grote impact kan hebben op de betrokkenen.

Bijlage IV PROCESBESCHRIJVING DEEL B

BESCHRIJVING TOETSINGSPROCES MET BETROKKENHEID VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

Voor instellingen die onder direct toezicht staan van de ECB, de zogenaamde 'significant institutions' (SI), gelden sinds 4 november 2014 nadere afspraken. De eindverantwoordelijkheid en finale besluitvorming liggen bij de ECB. DNB werkt nauw samen met de ECB en voert de regie over het proces.

Bij het voornemen tot het benoemen van een nieuwe bestuurder of commissaris dient een instelling dit op dezelfde wijze als hierboven beschreven te melden bij DNB. De melding wordt gedaan met dezelfde formulieren als in een toetsingsprocedure waarbij alleen DNB betrokken is: een meldingsformulier en een betrouwbaarheidsformulier en de benodigde bijlagen. De wettelijke termijn is dezelfde (maximaal 13 weken) en gaat net als in de DNB toetsingsprocedure lopen op het moment van ontvangst van de documenten per post.

Nadat DNB de aanvraag heeft ontvangen volgt, binnen vijf werkdagen, een notificatie aan de ECB door DNB via de digitale SSM portal, waardoor er automatisch een aanvraag nummer en een digitale map wordt aangemaakt waarin DNB alle ontvangen formulieren kan uploaden. Via een digitaal workflow systeem wordt een toetsing automatisch toebedeeld aan een medewerker van de afdeling Autorisatie van de ECB en het voor de bank verantwoordelijke joint supervisory team (JST). DNB is verantwoordelijk, in samenwerking met de ECB, voor het verzekeren van de compleetheid van het dossier en voor het eventueel opvragen van verder benodigde informatie.

Een toetsingsgesprek kan onderdeel vormen van het toetsingsproces. Indien een dergelijk gesprek wordt gepland door DNB, dan wordt de termijn van de toetsing gestuit totdat het gesprek heeft plaatsgevonden. De ECB kan tevens besluiten om bij het gesprek aan te schuiven, maar heeft een risico georiënteerde aanpak. De ECB zal in de regel aanschuiven bij het gesprek met de voorzitter van de RvB en de voorzitter van de RvC van de grootste SI's en in de regel niet voor dochterondernemingen van SI's. De ECB blijkt in de praktijk vaker te kiezen voor een gesprek. Daarnaast is er ook een aantal posities (zoals voorzitter RvB en voorzitter RvC), ten aanzien waarvan de ECB besloten heeft om altijd een gesprek te voeren. De voertaal van het gesprek is in principe Engels indien de instelling als in het Engels met de ECB communiceert. De kandidaat kan er altijd voor kiezen het interview in de eigen taal te voeren. Een toetsingsgesprek wordt veelal in beginsel gevoerd in Nederland, op het kantoor van DNB, maar afhankelijk van de positie van de kandidaat en de samenstelling van het panel kan in het gesprek overleg ook in Frankfurt plaatsvinden. Bij zowel de voorbespreking als het gesprek zelf schuift iemand van het gezamenlijke toezichtteam aan en is de nationale autoriteit altijd vertegenwoordigd. Om consistentie tussen de gesprekken te verzekeren is er ook altijd een persoon van een horizontale afdeling van de nationale autoriteit of van de ECB aanwezig. Verder is bij de toetsing van bestuurders en commissarissen voor SI's tevens de AFM betrokken, omdat voor banken en verzekeraars in Nederland de dubbele poortjesprocedure geldt. De samenwerking met de AFM zoals beschreven in bijlage IV, deel A met betrekking tot de DNB reguliere toetsingsprocedure, is hier van overeenkomstige toepassing. Dit maakt

dat bij een ECB-toetsingsgesprek alle vier categorieën van betrokkenen (nationale autoriteit, JST, horizontale afdeling en de AFM) interviewers aanwezig kunnen zijn: twee personen vanuit DNB, één vanuit de AFM en één vanuit de ECB. Alleen in het geval van specifieke omstandigheden kan het noodzakelijk zijn om nog een tweede toetsingsgesprek te voeren. Dit gesprek vindt veelal plaats in Frankfurt.

Wanneer alle informatie is ontvangen en beoordeeld, bereidt DNB/ECT in overleg met de Afdeling Autorisatie en het gezamenlijk toezichtteam een voorlopig voorstel tot besluit voor (ook wel preliminary proposal genoemd) aan de hand van een gestandaardiseerd SSM template. Dit document wordt vervolgens via de digitale SSM portal geüpload en via het digitale workflow systeem wordt de betreffende medewerker van afdeling Autorisatie van de ECB op de hoogte gebracht van de ontvangst. Indien de ECB nog vragen of nadere informatie nodig heeft, wordt direct contact opgenomen met DNB en wordt nadat alle informatie is ontvangen het definitief voorstel tot besluit (ook wel joint proposal genoemd) opgesteld in onderlinge samenwerking met DNB en de JST. Vervolgens neemt de ECB het definitieve besluit via de geen-bezwaar-procedure via de Raad van Toezicht (Supervisory Board) en de Raad van Bestuur (Governing Council) van de ECB, waarna de SI een notificatie ontvangt met het besluit van de ECB.

Samen presenteren zij dit concept-besluit aan de Raad van Toezicht en de Raad van Bestuur, die aan de hand van het concept-besluit een besluit nemen. Net als bij toetsingen van DNB of de AFM kunnen in dat besluit voorwaarden zijn opgenomen, bijvoorbeeld ten aanzien van de tijdsbesteding van de kandidaat of het bijspijkeren van kennis. Ook kunnen voorwaarden worden opgenomen ten aanzien van het collectief. Een kopie van de brief naar de kandidaat wordt door de ECB naar het Expertise Centrum Toetsingen van DNB gestuurd.

Bijlage V Kwantitatieve gegevens toetsingsproces**1. INLEIDING**

Deze bijlage betreft een cijfermatige duiding van het toetsingsproces. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen toetsingen van DNB en toetsingen van de AFM. De zogenaamde 'dubbele poortjetoetsingen' zijn daarbij in principe meegenomen in zowel de cijfers van DNB als de AFM. Indien deze cijfers niet zijn meegenomen, is dat expliciet aangegeven. De ECB-toetsingen zijn niet meegenomen in de cijfers, tenzij expliciet aangegeven.

Net zoals elders in het rapport wordt in deze bijlage waar mogelijk een uitsplitsing gemaakt tussen de verschillende sectoren die DNB en de AFM onderscheiden in het toetsingsproces.

2. Kwantitatieve duiding toetsingsproces DNB**2.1 Totaal aantal toetsingen en uitsplitsing aanvangs- en hertoetsingen**

De volgende tabel laat het totaal aantal toetsingen bij DNB zien in de jaren 2011-2015. In de cijfers zijn zowel aanvangs- als hertoetsingen meegenomen.

	2011	2012	2013	2014	2015
Totaal excl. tweede echelon	1312	1242	1178	1737	1433
<i>wv banken</i>	252	185	166	224	189
<i>wv verzekeraars</i>	335	256	337	404	461
<i>wv overig Wft</i>	100	162	124	151	157
<i>wv pensioenfondsen</i>	354	379	367	672	375
<i>wv betaalinstanties</i>	104	117	73	82	77
<i>wv trustkantoren</i>	167	143	111	118	151
<i>wv overig</i>				86	23
Tweede echelon					516
<i>wv banken</i>					271
<i>wv verzekeraars</i>					245
Totaal	1312	1242	1178	1737	1949

Tabel 1. Totaal aantal toetsingen DNB 2011-2015

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 het toetsingsproces naar ook leden van raden van commissarissen in juli 2012 en de inwerkingtreding van de Wet versterking bestuur pensioenfondsen in

augustus 2013. In die wet is vastgelegd dat ook leden van raden van toezicht en van belanghebbendenorganen van pensioenfondsen voortaan als beleidsbepaler kwalificeren en dus door DNB moeten worden getoetst. Ten tweede heeft DNB in de periode van 2012 tot 2015 alle hertoetsingen van zittende RvC-leden uitgevoerd, waarbij het zwaartepunt lag in 2014 en 2015.

In de volgende tabel zijn de totale aantallen toetsingen uitgesplitst in aanvangs- en hertoetsingen in de jaren 2011-2015:

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Aantal aanvangstoetsingen</i>	1310	1238	1157	1719	1933
<i>Aantal hertoetsingen geschiktheid</i>	1	4	8	11	2
<i>Aantal hertoetsingen betrouwbaarheid</i>	1	0	13	7	8
<i>Aantal hertoetsingen geschiktheid en betrouwbaarheid</i>					6 ¹²²
Totaal	1312	1242	1178	1737	1949

Tabel 2. Toetsingen uitgesplitst in aanvangs- en hertoetsingen

2.2 Aantal toetsingen met negatieve uitkomst: formele negatieve besluiten versus ingetrokken aanvragen

Het totale aantal toetsingen kan worden uitgesplitst in toetsingen met positieve uitkomst en toetsingen met negatieve uitkomst. Onderstaande tabel laat het aantal toetsingen zien dat leidde tot een negatieve uitkomst in de jaren 2011 tot 2015. Dat aantal is opgesplitst in het aantal toetsingen dat heeft geleid tot een formeel negatief besluit en het aantal toetsingen waarbij de aanvraag is ingetrokken voordat een formeel negatief besluit werd genomen.

¹²² In de voorgaande jaren registreerde DNB hertoetsingen die zowel te maken hadden met geschiktheid als betrouwbaarheid ofwel bij geschiktheid dan wel bij betrouwbaarheid. In 2015 is voor het eerst de categorie hertoetsingen op geschiktheid én betrouwbaarheid opgenomen.

	2011	2012	2013	2014	2015
Aantal formele negatieve besluiten	3	13	20	2	6
Aantal ingetrokken aanvragen	91	108	145	101 ¹²³	72
Totaal aantal toetsingen met negatieve uitkomst	94	121	165	103	78
Totaal aantal toetsingen	1312	1242	1178	1737	1949

Tabel 3. Toetsingen 2015 met negatieve uitkomst DNB

Als nader gekeken wordt naar de cijfers van 2015, blijkt bovendien dat in ongeveer driekwart van de gevallen een negatieve uitkomst (mede) voortkomt uit een gebrek aan kennis. Dit speelt voornamelijk bij beleggingscommissies van kleinere pensioenfondsen.

2.3 Bezwaarprocedures

De volgende tabel bevat een overzicht van het aantal door DNB afgehandelde bezwaarprocedures in de afgelopen vier jaar in het algemeen en, afzonderlijk vermeld, in toetsingszaken:

	2012	2013	2014	2015
Aantal afgehandelde bezwaarprocedures	83	105	75	85
Waarvan toetsingen	3	3	7	3

Tabel 4. Bezwaarprocedures DNB algemeen en in toetsingszaken

Van de hierboven weergegeven aantallen toetsingsbezwaren zijn in de volgende tabel de uitkomsten weergegeven, uitgesplitst in niet-ontvankelijk, ongegrond, gegrond en ingetrokken:

¹²³ Daarnaast was nog sprake van 131 ingetrokken toetsingen vanwege andere redenen dan voorgenomen negatief besluit, bijv. omdat een vergunnig aanvraag werd ingetrokken.

Uitskomst bezwaarprocedures in toetsingszaken	2012	2013	2014	2015
Niet-ontvankelijk	0	0	1	0
Ongegrond	3	1	5	0
Gegrond	0	1	0	0
Ingetrokken	0	1	1	3

Tabel 5. Uitskomst bezwaarprocedures DNB in toetsingszaken

2.4 Toetsingen op papier versus toetsingen met gesprek

Hieronder volgt een overzicht van het aantal toetsingen dat op papier is afgedaan versus het aantal toetsingen waarbij een gesprek is gevoerd in de jaren 2014-2016. Tabel 6 geeft deze cijfers weer met betrekking tot reguliere toetsingen, tabel 7 met betrekking tot SSM-toetsingen. Onderstaande cijfers laten zien dat DNB de afgelopen jaren meer risico-gebaseerd is gaan toetsen, wat wil zeggen dat meer toetsingen op papier worden afgedaan, zonder een gesprek met de kandidaat.

Toetsingen papier versus gesprek ¹²⁴	2014	2015	2016 (jan-jun)	Totaal
Banken	211	29	44	284
Gesprek	132	9	17	158
Papier	79	20	27	126
BES-instellingen	43	9	9	52
Gesprek	12	0	9	12
Papier	31	9	0	40
Verzekeraars	389	415	109	915
Gesprek	231	197	26	455
Papier	158	218	83	460
Overig Wft	37	57	16	112
Gesprek	26	18	5	49
Papier	11	39	11	63
Pensioenfondsen	674	380	238	1297
Gesprek	287	142	56	487
Papier	387	238	182	810
Betaalinstellingen	88	77	38	205
Gesprek	39	21	11	71
Papier	49	56	27	134
Trustkantoren	133	154	76	363
Gesprek	52	52	15	119
Papier	81	102	61	244
Overig	8	7	0	15
Gesprek	7	3	0	10
Papier	1	4	0	5
Totaal gesprek	786	442	139	1361
Totaal papier	797	686	391	1882
Percentage gesprek	50%	39%	26%	42%
Totaal	1583	1128	530	3243

Tabel 6. Reguliere toetsingen DNB: papier versus gesprek 2014-2016

¹²⁴ Cijfers zijn exclusief toetsingen in het kader van ontheffingen, VVGB, SSM en tweede echelon. Dit verklaart tevens het verschil tussen de cijfers in tabel 1 en tabel 5.

SSM-toetsingen papier versus gesprek	2015	2016 (jan-jun)	Totaal
Banken	154	31	185
Gesprek	90	16	106
Papier	64	15	79
Totaal	154	31	185

Tabel 7. SSM-toetsingen DNB: papier versus gesprek 2014-2016

2.5 Doorlooptijden toetsingsdossiers

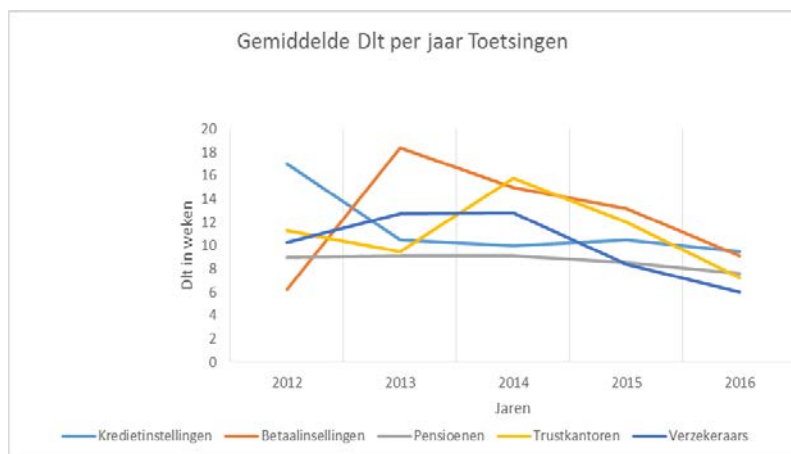
Hieronder volgt een tabel met daarin de gemiddelde doorlooptijden in weken van aanvangstoetsingen bij DNB.¹²⁵ Na de tabel volgt een grafiek waarin is te zien dat de gemiddelde doorlooptijd van aanvangstoetsingen in de afgelopen jaren voor alle soorten instellingen is afgenomen.

De gemiddelde doorlooptijden zijn in tabel 9 voor het jaar 2015 tevens uitgesplitst in toetsingen die op papier zijn afgedaan en toetsingen waarbij een toetsingsgesprek plaats heeft gevonden. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen reguliere toetsingen en inhaaltoetsingen.

Tabel doorlooptijd (DLT) toetsingen (inclusief inhaaltoetsingen) 2012-2016					
Soort instelling	2012	2013	2014	2015	2016
Kredietinstellingen	17	10.5	10	10.5	9.5
Betaalinstellingen	6.2	18.4	15	13.2	9.1
Pensioenen	9.0	9.1	9.1	8.5	7.6
Trustkantoren	11.3	9.5	15.8	12	7.2

Tabel 8. Doorlooptijden toetsingen DNB

¹²⁵ De aantallen zijn exclusief toetsingen in het kader van een vvgb of vergunningverlening, aangezien voor deze toetsingen de doorlooptijden van de vvgb- of vergunningverlening worden geregistreerd.



Grafiek 1. Doorlooptijden toetsingen DNB

Soort instelling	SSM classificatie	Gesprek/Papier	Aantal zaken	Gem DLT in dagen	Gemiddelde DLT in weken
Kredietinstellingen	SI	Gesprek	29	106.1	15.2
	SI	Papier	29	57	8.1
	LSI	Gesprek	35	82.5	11.7
	LSI	Papier	23	49	7
	LSI – Niet SSM	Gesprek	2	95.5	13.6
	LSI – Niet SSM	Papier	9	59.4	8.5
Betaalinstellingen		Gesprek	12	143	20.4
		Papier	31	74	10.5
Pensioenfondsen		Gesprek	93	94	13.4
		Papier	279	48.2	6.8
Trustkantoren		Gesprek	27	96.8	13.8
		Papier	43	76.4	10.1
Verzekeraars		Gesprek	140	72.2	10.3
		Papier	174	48	6.8

Tabel 9. Doorlooptijden toetsingen DNB 2015 - uitgesplitst in toetsingen met papier en toetsingen met gesprek

¹²⁶ Deze doorlooptijden betreffen de reguliere toetsingen en zijn dus exclusief de inhaaltoetsingen die in 2015 zijn uitgevoerd.

Hertoetsingen zijn in de cijfers in tabel 11 niet meegenomen, deze zijn apart weergegeven in tabel 12. Ook de hertoetsingen waarvoor de dubbele poortjes toetsing geldt (banken en verzekeraars) zijn niet opgenomen in tabel 12, het gaat hier uitsluitend om hertoetsingen uitgevoerd door de AFM.

Toetsingen door de AFM (exclusief dubbele poortjes)	2013	2014	2015
Beleggingsondernemingen	121	140	165
Beleggingsinstellingen (incl. AIFM)	139	450	238
Financiële dienstverleners	837	845	864
Crowdfunding	3	63	47
BES-eilanden	13	11	0
Beurzen en overig kapitaalmarkten	13	7	5
Totaal	1126	1516	1301

Tabel 11. Totaal aantal aanvangstoetsingen AFM 2013-2015.

Hertoetsingen door de AFM (exclusief dubbele poortjes)	2013	2014	2015
Aantal gestarte hertoetsingen geschiktheid en betrouwbaarheid	6	3	6
Waarvan heenzendingen	6	2	4

Tabel 12. Aantal hertoetsingen AFM 2013-2015.

3.2 Aantal toetsingen met negatieve uitkomst: formele negatieve besluiten versus ingetrokken aanvragen

De AFM werkt al een tijdlang zaakgericht. Dat wil zeggen dat marktpartijen aanvragen indienen via het digitaal loket en de AFM die per zaak in behandeling neemt.¹²⁹ Alle documenten die voor een zaak relevant zijn, worden gebundeld en digitaal opgeslagen. Dit heeft als voordeel dat de administratieve belasting voor marktpartijen en de AFM lager zijn en de zaak efficiënt kan worden afgehandeld.

Voor wat betreft de toetsingen wil dit zeggen dat in één zaak meerdere persontoetsingen kunnen zitten. Het aantal zaken in behandeling is dus niet gelijk aan het aantal toetsingen (geteld per persoon) die de

¹²⁹ Het [Digitaal Loket](#) van de AFM is de verzamelplaats voor de diensten en formulieren voor marktpartijen. Het zakenmagazijn is het interne systeem waarin de via het digitaal loket ingediende zaken worden behandeld, waaronder toetsingen en vergunningaanvragen.

AFM uitvoert. Ook het aantal ingetrokken zaken is daarom niet gelijk aan het aantal personen dat teruggetrokken is door de onderneming. Eén intrekking kan de intrekking van meerdere personen betekenen, maar wordt geadministreerd als één zaak en derhalve als één intrekking. Bovendien kunnen nog niet alle aanvragen van marktpartijen via het zakenmagazijn behandeld worden.¹³⁰ Rapportages over ingetrokken zaken geven daarom geen volledig beeld van het aantal teruggetrokken kandidaten.

Het overzicht hierna betreft uitsluitend ingetrokken zaken van nieuw aangemelde beleidsbepalers in het zakenmagazijn per jaar. Dit zijn intrekkingen als gevolg van een mogelijk negatieve uitkomst, maar kunnen ook zaken zijn waarbij de aanvrager 'per ongeluk' een aanvraag heeft ingediend of (via het digitaal loket) dubbel ingediende zaken. Ook kandidaten die na een formeel voornemen tot afwijzing van de AFM worden teruggetrokken door de instelling, worden in het zakenmagazijn geregistreerd als ingetrokken aanvraag.¹³¹

Toetsingen – ingetrokken aanvragen	2012	2013	2014	2015	2016
Accountantsorganisaties ¹³²	10	14	20	13	5
Financiële dienstverleners	66	60	52	77	42
Beleggingsinstellingen	9	23	8	-	2
AIFM	-	-	5	4	1
Beleggingsondernemingen	18	16	7	4	1

Tabel 13. Ingetrokken zaken van nieuw aangemelde beleidsbepalers AFM 2012-2016.

¹³⁰ 96% van alle toetsingen wordt behandeld via het zakenmagazijn. Beurzen en overige kapitaalmarkten, bewaarders van beleggingsinstellingen, BES-eilanden en ontheffingen bemiddelen in opvorderbare gelden (crowdfunding) gaan niet via het zakenmagazijn. Deze ondernemingen staan daarom niet in de specifieke overzichten uit het zakenmagazijn van ingetrokken aanvragen. Beoogd is dat vanaf 2017 alle aanvragen via het digitaal loket kunnen worden ingediend.

¹³¹ Er is dan immers nog geen sprake van een (definitief) formeel besluit.

¹³² Indien de intrekking bij accountantsorganisaties ziet op een toetsing, betreft dat uitsluitend betrouwbaarheid.

In het zakenmagazijn zijn in die jaargangen de volgende formele (definitieve) afwijzingen van nieuw aangemelde beleidsbepalers geregistreerd:

Toetsingen – formele afwijzingen	2012	2013	2014	2015	2016
Financiële dienstverleners	1	1	2	-	1
Beleggingsinstellingen	-	-	-	1	-

Tabel 14. Formele afwijzingen van nieuw aangemelde beleidsbepalers AFM 2012-2016.

Personentoetsingen als gevolg van vergunningaanvragen staan niet in de twee hiervoor opgenomen overzichten. Een vergunningaanvraag is in het zakenmagazijn een aparte zaak waarin ook de personentoetsingen van beoogde beleidsbepalers zijn opgenomen. In een vergunningaanvraag kunnen één of meerdere personentoetsingen zitten. Ook vergunningaanvragen kunnen gedurende de behandeling door de aanvrager worden ingetrokken, als gevolg waarvan de toetsingen van beleidsbepalers vervallen. Gedurende de behandeling van de vergunningaanvraag worden soms beoogd beleidsbepaler(s) door de aanvrager teruggetrokken of vervangen. Hierna volgt ter illustratie een overzicht van ingetrokken vergunningaanvragen in 2014 en 2015.

Vergunningaanvragen – ingetrokken	2014	2015
Accountantsorganisaties	2	1
Financiële dienstverleners	37	40
Beleggingsinstellingen	1	2
AIFM	8	0
Beleggingsondernemingen	10	3

Tabel 15. Ingetrokken vergunningaanvragen AFM 2014-2015.

Als gevolg van het zaakgericht werken, kan de AFM geen exacte percentages geven van beleidsbepalers die niet goedgekeurd zijn ten opzichte van het aantal uitgevoerde toetsingen. De AFM realiseert zich dat het in het kader van transparantie over de uitkomsten en effectiviteit van personentoetsingen noodzakelijk is daar een getrouw beeld van te geven en zal de wijze van administratie derhalve aanpassen.

3.3 Bezwaarprocedures

De volgende tabellen geven een overzicht van de toetsingsbezwaren die door de AFM zijn afgehandeld tussen 2012 en 2016 en hun uitkomsten. De uitkomsten van de bezwaren zijn uitgesplitst in niet-ontvankelijk, ongegrond, gegrond en ingetrokken.

Bezwaarprocedures AFM	2012	2013	2014	2015
Aantal afgehandelde heffingsbezwaren ¹³³	157	368	74	135
Aantal afgehandelde overige bezwaren	120	66	119	62
Aantal afgehandelde bezwaarprocedures - totaal	277	434	193	197
Waarvan toetsingen	4	3	5	1

Tabel 16. Bezwaarprocedures AFM 2012-2015.

Uitskomst bezwaarprocedures AFM in toetsingszaken	2012	2013	2014	2015
Niet-ontvankelijk	2	1	0	0
Ongegrond	1	2	4	1
Gegrond	1	0	1	0
Ingetrokken	0	0	0	0

Tabel 17. Uitskomst bezwaarprocedures AFM in toetsingszaken 2012-2015.

3.4 Toetsingen op papier versus toetsingen met gesprek

De AFM bekijkt per casus of het nodig is een toetsingsgesprek in te plannen.¹³⁴ Als het dossier voldoende informatie bevat is om tot een oordeel te komen, is het niet nodig een gesprek te voeren om tot een

¹³³ De AFM ontvangt veel bezwaren tegen heffingen voor doorlopend toezicht. Zie voor een nadere toelichting <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2013/juni/heffingen-financiele-ondernemingen>.

¹³⁴ De AFM voert ten aanzien van de verschillende groepen die zij toetst, gesprekken. Het percentage gesprekken fluctueert. Bij financiële dienstverleners (groep C) wordt in 1 tot 2% van de gevallen een toetsingsgesprek gevoerd. Dit is in deze groep vrijwel niet nodig omdat alleen bestuurlijk en leidinggevende ervaring moet worden aangetoond o.b.v. een rule based norm. Bij groep B (beleggingsondernemingen, beleggingsinstellingen en kredietaanbieders) wordt in circa 6% van de toetsingen een gesprek gevoerd. Deze groep moet naast aantoonbare bestuurlijke en leidinggevende capaciteiten, ook algemene en specifieke vakinhoudelijke kennis aantonen en geschiktheid t.a.v. de bedrijfsvoering. Ten aanzien van ondernemingen in groep A (bij de AFM zijn dat marktexploitanten en aanbieders beleggingsobjecten) geldt dat het merendeel van de kandidaten juist wel een

oordeel te komen. De meerderheid van toetsingen bij de AFM vindt plaats zonder toetsingsgesprek.¹³⁵ Een toetsingsgesprek vindt bijvoorbeeld wel plaats als het cruciale functies voor impactvolle ondernemingen betreft.¹³⁶

De AFM heeft tot op heden niet van alle uitgevoerde toetsingen apart geregistreerd of er een toetsingsgesprek plaats heeft gevonden. Onder andere op basis van een reconstructie van agenda's van betrokken medewerkers is onderstaande tabel tot stand gekomen.

Onderstaande tabel is overigens niet te vergelijken met de tabel met betrekking tot DNB in paragraaf 2.4. De gesprekken van DNB zijn namelijk afgezet tegen een selectief aantal toetsingen (een aantal categorieën is uitgesloten), terwijl in de onderstaande tabel het aantal gesprekken is afgezet tegen alle toetsingen. Bovendien is het aantal toetsingsgesprekken bij de AFM exclusief het aantal gesprekken dat samen met DNB is gevoerd in het kader van de dubbele poortjes.

Toetsingsgesprekken AFM	2014	2015	2016
Aantal toetsingsgesprekken	42	54	29

Tabel 18. Aantal toetsingsgesprekken AFM 2014-2016.

gesprek krijgt, gezien de principle based normen die op ondernemingen in groep A van toepassing zijn en de specifieke risico's en vakkennis bij deze twee typen ondernemingen.'

¹³⁵ 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. Ook als een kandidaat eerder is getoetst voor een vergelijkbare functie bij een vergelijkbare financiële onderneming, kan een gesprek vaak achterwege blijven.

¹³⁶ Zie voor een toelichting: <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/toetsing-gesprek>.

3.5 Doorlooptijden toetsingsdossiers

Hieronder volgt een tabel met daarin de gemiddelde doorlooptijden van toetsingsprocedures bij de AFM. De doorlooptijden zijn weergegeven in weken.

Gemiddelde doorlooptijd in weken	2012	2013	2014	2015	2016 (1 ^e helft)	Gem.
Aanmelding (mede) beleidsbepaler accountants	2,6	2,7	2,4	2,4	1,7	2,4
Aanmelding (mede) beleidsbepaler beheerder alternatieve beleggingsinstelling	-	-	7,7	6,9	6,4	6,9
Aanmelding (mede) beleidsbepaler beleggingsinstelling	7,9	13,6	6,9	8,4	4,1	9,6
Aanmelding (mede) beleidsbepaler financiële dienstverlening	6	5	6	6,6	3,9	5,7
Aanmelding beleidsbepaler beleggingsonderneming	5,9	10	5,6	6	5,6	6,7
Gem.	5,6	6,3	5,3	5,6	3,6	5,6

Tabel 19. Gemiddelde doorlooptijd AFM 2012-2016 (1^e helft).

3.6 Capaciteit

In de tabel hieronder wordt in fte weergegeven hoeveel capaciteit de AFM per jaar aan toetsingen heeft besteed.¹³⁷ In de tabel is te zien dat de capaciteit in 2014 en 2015 iets is teruggebracht in vergelijking tot de capaciteit besteed aan toetsingen in 2012 en 2013.

In de tabel is te zien dat toetsingen sinds 2016 van de afdeling Vergunningzaken BOBI zijn gegaan naar de nieuwe afdelingen Asset Management en Accounttoezicht. Vergunningzaken BOBI (tot 2016), Vergunningzaken FD en Assetmanagement (vanaf 2016) zijn naast toetsingen verantwoordelijk voor vergunningverlening. Door medewerkers, toezichthouders en senioren van deze teams wordt gemiddeld 55% van de geregistreerde uren geschreven op toetsingen. De managers van de betrokken teams zijn betrokken bij besluitvorming en bij het voeren van toetsingsgesprekken. Senior toezichthouders van Accounttoezicht en ervaren managers binnen de AFM zijn beschikbaar voor toetsingsgesprekken, complexe toetsingen en dubbele poortjes toetsingen.

¹³⁷ Het aantal aan toetsingen bestede fte van bijvoorbeeld de afdeling Efficiënte Kapitaalmarkten is niet meegenomen in dit overzicht. Evenmin zijn de incidentele fte's meegeteld die door de afdeling Marktintegriteit en handhaving worden besteed aan hertoetsingen.

		2012	2013	2014	2015	2016
Team	functie					
Vergunningzaken BOBI	Medewerker Toezicht	1,75	1,75	1,75		
	Toezi chthouder	4,00	4,00	4,00	6,00	
	Senior Toezi chthouder	1,89	1,89	1,89	0,89	
	Manager	1,00	1,00	1,00	0,53	
Vergunningzaken FD	Medewerker Toezichtondersteuning	7,11	6,11	7,02	6,28	6,27
	Senior Medewerker Toezichtondersteuning	5,08	5,94	3,88	4,80	5,85
	Medewerker Toezicht	1,76	1,76	0,88	2,13	1,00
	Manager	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	Uitzendkracht					1,00
Asset management	Medewerker Toezicht					0,50
	Toezi chthouder					4,00
	Senior Toezi chthouder					0,89
	Manager					1,00
Accounttoezicht	Toezi chthouder					1,00
	Senior Toezi chthouder					1,50
	Uitzendkracht					0,50
		23,59	23,45	21,41	21,62	24,51

Tabel 20. Capaciteit besteed aan toetsingen AFM 2012-2016.

Bijlage VI DE COMMISSIE-OTTOW

Commissieleden

De Commissie bestaat uit voorzitter Annetje Ottow en de commissieleden Jan Hommen en Janka Stoker. De Commissie wordt bijgestaan door een eigen, door de Commissie aangestelde, projectsecretaris: Marie-Jeanne Schiffelers en assistent: Daniëlle Arnold.

Commissievoorzitter Ottow

Prof. dr. Annetje Ottow is sinds september 2014 decaan van de faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie van de Universiteit Utrecht. Ze is hoogleraar Economisch Publiekrecht aan deze faculteit en gespecialiseerd in toezicht(houders), marktordening, mededinging en Europees recht. In 2015 publiceerde zij het boek *Market and Competition Authorities. Good Agency Principles* (Oxford University Press). Zij begeleidt diverse promovendi, waaronder een buitenpromovenda werkzaam bij de DNB.

Annetje Ottow bekleedt daarnaast diverse toezichtfuncties: lid van de Raad van Toezicht van de VU te Amsterdam (tot 1 september 2016), non-executive director van de Britse mededingings- en consumentenautoriteit CMA (Competition and Markets Authority) en lid van de Raad van Toezicht van het Juridisch Loket. Daarnaast is zij non-governmental advisor voor de ICN (International Competition Network), het internationale netwerk van mededingingsautoriteiten. Van 2007-2013 was zij lid van het College van OPTA, de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit. Daarvoor werkte zij 15 jaar in de advocatuur.

Commissielid Hommen

Jan Hommen kent een lange staat van dienst in het nationale en internationale bedrijfsleven. Gedurende zijn loopbaan heeft hij bestuursfuncties bekleed bij Alcoa in de Verenigde Staten, Koninklijke Philips NV, ING Groep en KPMG Nederland. Bij de ING Groep was hij CEO en bestuursvoorzitter van 2009 tot oktober 2013, bij KPMG van juni 2014 tot oktober 2015. Als President Commissaris verrichtte hij Toezicht bij TNT, Reed Elsevier, ING, Tias Nimbos Business School, Maastricht Universitair Centrum en AHOLD en als commissaris bij Campina en PSV.

Huidige functies:

- Vicevoorzitter Raad van Commissarissen Ahold Delhaize
- Voorzitter Raad van Commissarissen Brabantse Ontwikkelings Maatschappij
- Voorzitter Stichting Bestuur Tilburg University
- Lid Raad van Toezicht Royal Concertgebouworkest
- Voorzitter Raad van Commissarissen United World College Nederland

Commissielid Stoker

Prof. dr. J.I. (Janka) Stoker studeerde Sociale en Arbeids- & Organisationspsychologie aan de Rijksuniversiteit Groningen, en promoveerde op het onderwerp 'leidinggeven aan zelfsturende teams' aan de Universiteit Twente. Na haar promotie werkte ze van 1998 tot 2009 als senior managing consultant bij Berenschot, waar ze betrokken was bij grote veranderingsprojecten voor zowel profit als not-for-profit bedrijven.

Sinds 2003 is zij hoogleraar 'Leiderschap en Organisatieverandering' aan de faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Aan dezelfde faculteit was ze van 2009 tot 2014 vice-decaan in het faculteitsbestuur, met als eindverantwoordelijkheid de portefeuille onderwijs (4 Bachelor-programma's, 14 Master-programma's, ± 6500 studenten). Tijdens haar bestuursperiode verkreeg de faculteit twee internationale accreditaties (EQUIS en AACSB), waarmee zij tot de 1% business schools wereldwijd behoort die over beide accreditaties beschikken.

Momenteel is Janka Stoker directeur van het leiderschapsinstituut In the LEAD aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Dit instituut houdt zich bezig met onderzoek, onderwijs en advies op het gebied van leiderschap. Haar onderzoek richt zich op thema's als macht, diversiteit, CEOs en top management teams, organisatieverandering en het middenkader. Dit leidt tot zowel (inter-)nationale wetenschappelijke als praktijkgerichte publicaties. Ze begeleidt momenteel zowel interne als externe promovendi (bij Ahold en De Nederlandsche Bank). Naast haar positie als hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen is Janka Stoker tevens lid van de Raad van Toezicht van de Universiteit Twente en voorzitter van de Raad van Commissarissen van de Economic Board Groningen. Ook is zij met enige regelmaat lid van externe commissies.

Projectsecretaris Schiffelers

Dr. Marie-Jeanne Schiffelers is senior adviseur en onderzoeker en is sinds 1998 verbonden aan USBO Advies, de adviesafdeling van het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht. In deze functie heeft zij ruime ervaring opgedaan met het leiden en uitvoeren van (beleids)onderzoek en –evaluaties binnen de publieke. Zij heeft veel ervaring met de uitvoering van beleidsevaluaties. Zo was zij projectleider voor een onderzoek naar de risico-regelreflex onder leden van de Tweede Kamer in opdracht van het ministerie van BZK, een stakeholderonderzoek in opdracht van het ministerie van VWS een vergelijkend onderzoek naar professionele standaarden voor de Raad voor de rechtspraak. Verder is zij onder meer betrokken geweest bij de evaluatie van het onderzoeksprogramma Ethiek en Beleid in opdracht van NWO, de evaluatie van het besluit biotechnologie bij Dieren in opdracht van het ministerie van LNV, een evaluatie van de crisisorganisatie rondom de nieuwe influenza H1N1 (Mexicaanse griep) voor het ministerie van VWS en een impact assessment voor de revisie van een Europese richtlijn voor Directoraat Generaal Milieu van de Europese Commissie. Zij is gespecialiseerd in het werken met kwalitatieve onderzoeksmethodieken, zoals focusgroepen en diepte-interviews. Onlangs rondde zij een promotieonderzoek af naar de acceptatie van nieuwe testtechnieken ter vervanging, vermindering of verfijning van proefdieren in de risicobeoordeling van stoffen en producten.

Project assistent Arnold

Daniëlle Arnold heeft het Utrecht Law College van de Universiteit Utrecht afgerond en volgt op dit moment de tweejarige Legal Research Master aan diezelfde universiteit. Vanuit deze juridische onderzoeksmaster zet zij haar juridische kennis en onderzoeksvaardigheden in ten behoeve van verschillende onderzoeksprojecten.

Naast haar betrokkenheid bij het project van de Commissie verricht Daniëlle Arnold momenteel werkzaamheden voor een onderzoeksproject in opdracht van de Europese Commissie en voor de beleidsafdeling Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht. Haar onderzoeksprofiel betreft het Nederlands bestuursrecht, Europees recht en de raakvlakken tussen beide rechtsgebieden. Naast haar studie is zij bestuurlijk actief geweest op het gebied van de internationale betrekkingen.

Onafhankelijkheid

De Commissie-Ottow is onafhankelijk in haar functioneren en oordeelsvorming. Dit betekent dat de Commissie de volledige vrijheid heeft gehad het onderzoek naar eigen inzicht in te richten en tot een eigen oordeelsvorming te komen. De commissieleden hebben bovendien onafhankelijk van elkaar ingestemd met de opdracht. De leden hebben zich binnen het kader van de taak van de Commissie rechtstreeks kunnen wenden tot alle instanties en personen die aan het uitvoeren van haar taak een bijdrage konden leveren.

Geheimhouding

Met aanvaarding van de opdracht en uitvoering van de evaluatie zijn de leden van de Commissie, inclusief de secretaris en alle overige personen die de Commissie ondersteunen, betrokken bij de vervulling van de wettelijke taak uit hoofde van de Wft door de AFM en DNB. Dit betekent dat de Commissieleden en de ondersteuning van de Commissie gebonden zijn aan de wettelijke geheimhoudingsplicht van art. 1:89 Wft en verplicht zijn – behoudens het eindrapport - tot geheimhouding van de vertrouwelijke gegevens en inlichtingen waarover zij in het kader van het onderzoek beschikking hebben gekregen.

Bijlage VII BRONNEN ONTVANGEN VAN DNB, AFM EN OVERIGE PARTIJEN**A. Openbare stukken****DNB**

Omschrijving	Type document	Bron
Beleidsregel geschiktheid	Beleidsregel (nadere uitwerking wetgeving)	http://wetten.overheid.nl/BWBR0031740/2016-04-06
Brief DNB/AFM over effecten toetsingen	Brief aan Tweede Kamer	Vergaderjaar 2015-2016. Kamerstuk 32648, nr. 9
Informatie Open Boek Toezicht	Website DNB over toetsingen	http://www.toezicht.dnb.nl/4/2/16/50-229347.jsp
Verslag Wetgevingsoverleg Tweede Kamer	Stenogram Tweede Kamer	Vergaderjaar 2015-2016. Kamerstuk 34208, nr. 11
Slides informatiebijeenkomst toetsingen	Presentatie	Presentatie tijdens informatiebijeenkomst (vindt ieder kwartaal plaats).
Informatiefolder DNB "U wordt getoetst"	Brochure	http://www.dnb.nl/binaries/toetsing_tcm46-340126.pdf?2016112222
Toelichting Actieplan versterking toetsingsproces	Website DNB	http://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-banken/nieuwsbrief-banken-november-2015/dnb334204.jsp
Meldingsformulier benoeming	Formulier op website DNB tbv aanmelding toetsing	http://www.toezicht.dnb.nl/5/11/5/4/4/50-206428.jsp
Formulier betrouwbaarheids onderzoek	Formulier op website DNB tbv aanmelding toetsing	http://www.toezicht.dnb.nl/5/11/5/4/4/50-206424.jsp
Geschiktheidsmatrix	Document op website DNB tbv aanmelding toetsing	http://www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-226115.pdf
EBA peer review rapport	Rapport	http://www.eba.europa.eu/documents/10180/950548/EBA+Peer+Review+Report+on+suitability.pdf
Aanvangstoetsingen geschiktheid - voorbeelden uit de praktijk	Casusbeschrijvingen	http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-235525.jsp

Artikel Been / Miete "Van geschiktheid naar vertrouwen"	artikel	Jaarboek compliance 2013
Artikel Brugman "(Her)toetsing op geschiktheid als drukmiddel"	artikel	http://www.barentskrans.nl/wp-content/uploads/2016/06/GIBR-Compliance-11-15.pdf
Artikel Roth / Roepnarain: "De toetsing van bestuurders en commissarissen door DNB en de AFM"	artikel	Tijdschrift voor compliance – september 2015
Evaluatie 4+4 toetsingen	Brief DNB aan Tweede Kamer inzake evaluatie 4+4 toetsingen	http://www.eerstekamer.nl/eu/overig/20130301/brief_van_de_dnb_en_afm_inzake_de/document
Wetgevingsbrief DNB / AFM	Jaarlijkse brief met inventarisatie wetgevingswensen	http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/07/12/bijlage-2-wetgevingsbrief-dnb-2016
Aanbiedingsbrief tussenrapportage Commissie Ottow	Brief DNB / AFM	http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/07/06/bijlage-1-brief-dnb-en-de-afm-bij-tussenrapportage-externe-evaluatie-toetsingsproces
Artikel de Brauw	De geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets – zeven praktische tips	http://www.debrauw.com/nieuwsbericht/de-geschiktheids-en-betrouwbaarheidstoets-zeven-praktische-tips/#
Beleid PRA - individual accountability in banking	Policy document PRA	http://www.bankofengland.co.uk/pr/Pages/publications/ss/2016/ss2815update2.aspx
Beleid PRA - strengthening individual accountability in insurance	Policy document PRA	http://www.bankofengland.co.uk/pr/Pages/publications/ss/2016/ss3515update.aspx
Beleid PRA - corporate governance board responsibilities	Policy document PRA	http://www.bankofengland.co.uk/pr/Pages/publications/cp/2015/cp1815.aspx
EBA-ESMA suitability guidelines	Consultatiedocument ter invulling van Eur. regelgeving	http://www.eba.europa.eu/-/eba-and-esma-consult-on-assessing-the-suitability-of-banks-and-investment-firms-members-of-the-management-body-and-key-function-holders
SSM Methodology	Consultatiedocument t.a.v. werkwijze SSM bij toetsingsgesprek	http://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2016/html/sr161114.en.html

AFM

Omschrijving	Type document	Bron
Beleidsregel geschiktheid 2012	Gewijzigde beleidsregel per 1 april 2016 a.g.v. de introductie van de geschiktheidseis voor bestuurders en commissarissen van houders van een ontheffing voor het bemiddelen in het aantrekken van opvorderbare gelden (crowd-fundingplatforms)	http://wetten.overheid.nl/BWBR0031740/2016-04-06
Beleidsnotitie 99-0004 van de Stichting Toezicht effectenverkeer	Eerste beleidsregel deskundigheid AFM	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-1999-122-p24-SC19504.html
Mandaat AFM per 18 april 2016	Het minimum beslis- en ondertekening niveau van een groot aantal besluiten, waaronder toetsingen	https://www.afm.nl/nl-nl/over-afm/werkzaamheden/bevoegdheden
Tarieven eenmalige toezichthandelingen 2015	Overzicht van de kosten van toetsingen voor ondernemingen	https://www.afm.nl/nl-nl/over-afm/kosten-tz
Geschiktheidsmatrix AFM	Nieuwe geschiktheidsmatrix die meer inzicht geeft over de kennis en ervaring van de bestuurder of commissaris	http://afm.m13.mailplus.nl/archief/ mailing-494045.html
Agenda AFM 2016-2018	Agenda met de prioriteitsstelling in het toezicht	https://www.afm.nl/nl-nl/verslaglegging/agenda
"Gedragstoezicht en het SSM: op weg naar een nieuwe balans" Annick van Gelder en Pepijn Teule	Artikel over de gevolgen van het Europees banktoezicht voor de AFM	https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2015/feb/gedragstoezicht-ssm

Informatiebulletin toetsingen AFM en DNB (mei 2012)	Brochure over ontwikkelingen bij de toetsing van personen in de financiële sector, de bestuurdersmonitor en observaties en verbeterpunten	https://www.afm.nl/nl/nl/nieuws/2012/mei/brochure-toetsingen
Informatie pagina persontoetsingen	Website van de AFM over het onderwerp toetsingen bestuurders en commissarissen	https://www.afm.nl/nl/nl/professionals/onderwerpen/toetsing-bestuurders
Flyer toetsingsproces in stappen	Schematisch overzicht van de stappen die worden gezet bij een toetsing door de AFM	https://www.afm.nl/nl/nl/professionals/onderwerpen/toetsing-proces
Praktijkvoorbeelden geschiktheid	Casusbeschrijvingen op de website van de AFM	https://www.afm.nl/nl/nl/professionals/onderwerpen/toetsing-bestuurders

Overig

Omschrijving	Type document	Bron
Fit en proper rapport ABDTOP - evaluatie toetsingsproces woningcorporaties	Evaluatie van de toets van de Autoriteit Woningcorporaties op betrouwbaarheid en geschiktheid bij de benoeming van bestuurders en commissarissen van woningcorporaties	https://www.ilent.nl/Images/Rapport%20Fit%20en%20proper%20ABDTOPConsult_tcm334-378265.pdf
Good practice benoemen personen die door DNB worden getoetst	Brochure van het Verbond van Verzekeraars	Door het Verbond van Verzekeraars aan haar leden verstuurd

B. Vertrouwelijke stukken

DNB

DNB heeft meer dan 30 interne documenten verstrekt aan de Commissie ten behoeve van de uitoefening van haar opdracht om inzicht te geven in de interne werkwijze en procedures van DNB.

DNB heeft deze stukken verstrekt aan de Commissie-Ottow in het kader van de vervulling van hun opdracht onder de geheimhoudingsplicht van art. 1:89 Wft.

Daarnaast heeft DNB gedurende het onderzoek via de mail verschillende openstaande vragen van de Commissie beantwoord.

AFM

De AFM heeft meer dan 20 interne documenten verstrekt aan de Commissie ten behoeve van de uitoefening van haar opdracht om inzicht te geven in de interne werkwijze en procedures van de AFM. De AFM heeft deze stukken verstrekt aan de Commissie-Ottow in het kader van de vervulling van hun opdracht onder de geheimhoudingsplicht van art. 1:89 Wft.

Daarnaast heeft de AFM gedurende het onderzoek via de mail verschillende openstaande vragen van de Commissie beantwoord.

Overig

- Brief van Verbond van Verzekeraars (follow-up van gesprek met de Commissie)
- Opinies van verzekeraars over toezicht 2015 – onderdeel toetsingen DNB

Bijlage VIII EXTERNE BRONNEN EN LITERATUUR

Baumard 1999

P. Baumard, *Tacit knowledge in organizations*, Londen: Sage Publications 1999.

Focus! De vernieuwde toezichtaanpak van DNB 2012

Focus! De vernieuwde toezichtaanpak van DNB, Amsterdam: De Nederlandsche Bank 2012.

Frink & Ferris, *Human Relations* 1998/51, afl. 10, p. 1259-1283

D.D. Frink & G.R. Ferris, 'Accountability, Impression Management, and Goal Setting in the Performance Evaluation Process', *Human Relations* 1998/51, afl. 10, p. 1259–1283.

Van Gelder & Teule, *Tijdschrift voor Financieel Recht* 2014, afl. 11, p. 462-468

A.A. van Gelder & P. Teule, 'Gedragstoezicht en het SSM: op weg naar een nieuwe balans', *Tijdschrift voor Financieel Recht* 2014, afl. 11 p. 462–468.

Hillman, *Corporate Governance* 2015/23, afl. 2, p. 104-107

A.J. Hillman, 'Board diversity: Beginning to unpeel the onion', *Corporate Governance* 2015/23, afl. 2, p. 104-107.

Hoekstra & Frijns 2014

R.J. Hoekstra, J. Frijns, *Het rapport van de Evaluatiecommissie Nationalisatie SNS Reaal*, Amsterdam: Balans 2014.

Jans & Outhuijse, *SEW* 2013, afl. 1, p. 2-11

J.H. Jans & A. Outhuijse, 'De afschaffing van de bezwaarfase bij boetebesluiten van de ACM', *SEW* 2013, afl. 1, p. 2-11.

Lerner & Tetlock, *Psychological Bulletin* 1999/125, afl. 2, p. 255–275

J.S. Lerner & P.E. Tetlock, 'Accounting for the Effects of Accountability', *Psychological Bulletin* 1999/125, afl. 2, p. 255–275.

Mulder & Nelissen, *Journal of Business Ethics* 2010/95, p. 57-72

L.B. Mulder & R.M.A. Nelissen, 'When rules really make a difference: The effect of cooperation rules and self-sacrificing leadership on moral norms in social dilemmas', *Journal of Business Ethics* 2010/95, p. 57-72.

Ottow 2015

A.T. Ottow, *Market and Competition Authorities. Good Agency Principles*, Oxford: Oxford University Press 2015.

Sparrow 2000

M.K. Sparrow, *The Regulatory Craft*. Washington D.C.: Brookings Institution Press 2000.

Staw, Sandelands & Dutton, *Administrative Science Quarterly* 1981/26, afl. 4, p. 501-524

B. M. Staw, L. E. Sandelands and J. E. Dutton, 'Threat rigidity effects in organizational behavior: A multilevel analysis', *Administrative Science Quarterly* 1981/26, afl. 4, p. 501-524.

Tihanyi, Graffin & George, *Academy of Management Journal*/57, p. 1535–1543

L. Tihanyi, S. Graffin & G. George, 'Rethinking governance in management research', *Academy of Management Journal* 2014/57, p. 1535–1543.

De Vries 2016

F. de Vries, *Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?* (oratie Groningen) 29 maart 2016.

De Waal, Rink & Stoker

M. de Waal, F. Rink & J. Stoker, *How Internal and External Supervisors Influence Employees' Self-Serving Decisions* (De Nederlandsche Bank Working Paper No. 464), 2015.