

# **Toezichtarrangement DNB en de AFM**

Bijlage 1 behorend bij het visiedocument *Toezicht op afstand*

## **INHOUD**

1.	Inleiding.....	2
2.	Wettelijke taken DNB en de AFM .....	2
	2.1 TAKEN DNB.....	2
	2.2 TAKEN AFM.....	5
3.	Toezicht op afstand.....	6
	3.1 INTERNE GOVERNANCE .....	10
	3.2 EXTERNE GOVERNANCE.....	12
4.	Financiering van het financieel toezicht .....	22
5.	Jaarcyclus: begroten en verantwoorden .....	24
	5.1 BEGROTEN.....	25
	5.2 VERANTWOORDEN .....	27

## 1. Inleiding

In de visie *Toezicht op afstand* geeft de minister van Financiën aan op welke wijze hij op afstand het toezicht op De Nederlandsche Bank (DNB)<sup>1</sup> en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) als zelfstandige bestuursorganen (zbo's) vormgeeft en uitvoert. Dit toezichtarrangement bevat een nadere uitwerking aan de hand van wet- en regelgeving waarin de relatie tussen de minister van Financiën en de genoemde zbo's tot uitdrukking komt. Daar wet- en regelgeving de basis van het toezichtarrangement vormen, is actualisering van dit arrangement op gezette tijden nodig. Dit zal in ieder geval gebeuren bij de vijfjaarlijkse evaluatie van genoemde visie.

In dit toezichtarrangement wordt de relatie tussen de minister van Financiën en DNB en de AFM behandeld aan de hand van de wettelijke taken van de zbo's (par. 2), de inrichting van het toezicht dat de minister op hen uitoefent en de bevoegdheden die hij in dat kader heeft (par. 3), de wijze waarop de kosten van de zbo's worden gefinancierd (par. 4), en hun planning- en controlecyclus en de rol die de minister hierin speelt (par. 5).

## 2. Wettelijke taken DNB en de AFM

In het Nederlandse toezichtmodel voor de financiële markten wordt, kort gezegd, onderscheid gemaakt tussen het prudentieel toezicht en het gedragstoezicht. Het prudentieel toezicht is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen alsmede op de stabiliteit van het financiële stelsel. Het gedragstoezicht is gericht op ordelijke en transparante financiëlemarktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten.

### 2.1 TAKEN DNB

Artikel 1:24 van de Wet op het financieel toezicht (Wft) bepaalt dat DNB is belast met het uitoefenen van het prudentieel toezicht op de financiële ondernemingen, het beslissen omtrent de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten alsmede het afwikkelen van bepaalde financiële ondernemingen. Voor de uitoefening van het prudentieel toezicht zijn aan DNB wettelijke bevoegdheden toegekend. Daarnaast kan DNB bij algemene maatregel van bestuur worden belast met de uitvoering en handhaving van de bij of krachtens een Europese verordening gestelde regels. Deze algemene maatregel van bestuur is het Besluit EU-verordeningen financiële markten. In artikel 2 van dit besluit wordt DNB aangewezen als de bevoegde autoriteit in het kader van een aantal verordeningen en belast met de uitvoering en handhaving van de bij of krachtens deze verordeningen gestelde regels.

In artikel 4 Bankwet 1998 worden de zbo-taken<sup>2</sup> van DNB genoemd; zij kan deze taken ook in de in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba uitvoeren.<sup>3</sup> DNB kan daarnaast, in het algemeen belang, bij koninklijk besluit worden belast met het uitvoeren van andere taken die niet in de Bankwet 1998 zijn genoemd. Dit is bijvoorbeeld gebeurd ten aanzien van het verzorgen van de geldsomloop van munten en het fungeren als Nationaal Analysecentrum voor Munten.<sup>4</sup>

De belangrijkste taken van DNB (als zbo) zijn samengevat in het onderstaande overzicht.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Tenzij anders aangegeven heeft dit toezichtarrangement enkel betrekking op de taken die DNB als zbo uitvoert.

<sup>2</sup> Op de taken die DNB als zbo uitvoert, is de Kaderwet zbo's in beginsel van toepassing (art. 1:30 Wft). Zie voorts par. 3. De Kaderwet zbo's is niet van toepassing op de taken waarmee DNB belast is als onderdeel van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) ter uitvoering van het EU-Werkingsverdrag (art. 3 Bankwet 1998) (als centrale bank is DNB volledig onafhankelijk van de Staat), haar nationale taak m.b.t. het verzamelen van statistische gegevens en vervaardigen van statistieken (art. 4 lid 1 onderdeel b Bankwet 1998), haar nationale taak tot bevordering van de goede werking van het betalingsverkeer (art. 4 lid 1 onderdeel d Bankwet 1998) en haar taak tot bevordering van de goede werking van het betalingsverkeer in Bonaire, Sint Eustatius en Saba (art. 4 Wet geldstelsel BES).

<sup>3</sup> Art. 4 lid 2 Bankwet 1998.

<sup>4</sup> Besluit van 9 december 2016, houdende toestemming als bedoeld in de artikelen 4, derde lid, en 9, aanhef en onderdeel c, van de Bankwet 1998 in verband met de overdracht van publieke taken betreffende munten aan De Nederlandsche Bank N.V. (Stb. 2016, 508).

<sup>5</sup> Volledigheidshalve zijn in het overzicht ook de bevoegdheden van DNB o.g.v. de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling opgenomen, maar deze wetten liggen op het terrein van de minister van SZW; dit document (evenals de toezichtvisie) ziet hier niet op.

Regeling	Taak	Basis
<b>Bankwet 1998</b>	<p>DNB heeft tot taak:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- het uitoefenen van toezicht op financiële instellingen op de voet van de daarvoor geldende wettelijke regelingen;</li> <li>- het bevorderen van de stabiliteit van het financiële stelsel;</li> <li>- het uitoefenen van afwikkelingstaken m.b.t. bepaalde financiële ondernemingen op voet van de daarvoor geldende wettelijke regelingen.</li> </ul> <p>Deze taken kan DNB mede uitvoeren in Bonaire, Sint Eustatius en Saba, op de voet van de daarvoor geldende wettelijke regelingen.</p> <p>DNB kan, na toestemming bij koninklijk besluit, in het algemeen belang zowel in het Europees deel van Nederland als in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba andere taken uitvoeren dan de in de Bankwet 1998 genoemde taken. Op basis van deze bepaling heeft DNB bij koninklijk besluit toestemming gekregen voor het verzorgen van de geldsomloop voor zover deze uit munten bestaat en om te fungeren als Nationaal Analysecentrum voor Munten.</p>	<p>Artikel 4 Bankwet 1998</p> <p>Artikel 4, derde lid, Bankwet 1998 jo. artikel 1, Besluit van 9 december 2016, houdende toestemming als bedoeld in de artikelen 4, derde lid, en 9, aanhef en onderdeel c, van de Bankwet 1998 in verband met de overdracht van publieke taken betreffende munten aan De Nederlandsche Bank N.V.</p>
<b>Wet op het financieel toezicht (Wft)</b>	<p>DNB heeft tot taak het prudentieel toezicht op financiële ondernemingen uit te oefenen, te beslissen omtrent de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten, en bepaalde financiële ondernemingen af te wikkelen.</p> <p>DNB is belast met de ondersteuning van het Depositogarantiefonds en het Afwikkelingsfonds bij de uitoefening van hun taken. DNB verschaft het Depositogarantiefonds en het Afwikkelingsfonds de voor die taakuitoefening benodigde financiële middelen en besluit over de aanwending van de financiële middelen van het Depositogarantiefonds en het Afwikkelingsfonds.</p>	<p>Artikel 1:24, eerste en tweede leden, Wft</p> <p>Artikelen 3:259a en 3A:68 Wft</p>

<b>Besluit uitvoering EU-verordeningen financiële markten</b>	<p>DNB is aangewezen als de bevoegde autoriteit in het kader van onderstaande verordeningen en wordt belast met de uitvoering en handhaving van de bij of krachtens die verordeningen gestelde regels:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verordening ratingbureaus, ten aanzien van artikel 4, eerste lid, voor zover het een bank, centrale tegenpartij, herverzekeraar, pensioenfonds, premiepensioeninstelling of verzekeraar betreft, en artikel 5 bis, eerste lid;</li> <li>- Verordening betaaldiensten, ten aanzien van de artikelen 3 tot en met 6 en 9;<sup>6</sup></li> <li>- EMIR, ten aanzien van de artikelen 4, 9, 11, 12, voor zover de financiële tegenpartij een bank, verzekeraar, herverzekeraar of pensioenfonds is, alsmede ten aanzien van de artikelen 14 tot en met 21, 25 tot en met 35 en 40 tot en met 54;</li> <li>- Verordening kapitaalvereisten;<sup>7</sup></li> <li>- Verordening centrale effectenbewaarinstellingen, ten aanzien van de artikelen 9, voor zover het een bank betreft, 39 tot en met 47, 54 tot en met 57 en 60;</li> <li>- Verordening Solvabiliteit II;<sup>8</sup></li> <li>- Verordening afwikkelingsvergoedingen voor op kaarten gebaseerde betalingstransacties, ten aanzien van artikel 7.</li> </ul>	<p>Artikel 1:24, derde lid, Wft jo. artikel 2 Besluit uitvoering EU-verordeningen financiële markten</p>
<b>Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)</b>	<p>DNB is als nationale afwikkelingsautoriteit in de zin van de verordening (EU) nr. 806/2014 (gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme)<sup>9</sup> belast met de uitvoering en handhaving van de bij of krachtens die verordening gestelde regels.</p> <p>DNB is belast met het toezicht op de naleving door de instellingen van de bij en krachtens de Wwft gestelde regels voor zover het betreft een instelling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 1° tot en met 5°, 10°, 18°, 19°, 20° en 22°, Wwft of een bijkantoor in Nederland van een instelling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a onder 1° tot en met 5°, 18°, 19°, 20° en 22°, van de Wwft met zetel buiten Nederland.</p>	<p>Artikel 1:24, derde lid, Wft jo. artikel 3a Besluit uitvoering EU-verordeningen financiële markten Artikel 24, eerste lid, Wwft jo. artikel 1, onderdeel b Besluit aanwijzing toezichthouders Wwft</p>
<b>Pensioenwet (Pw)</b>	<p>DNB is belast met het toezicht op de naleving van de Verordening (EG) nr. 1781/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2006 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie over de betaler (<i>PbEU</i> 2006, L 345).</p> <p>DNB is belast met het toezicht gericht op de normen ten aanzien van de financiële soliditeit van pensioenfondsen en het bijdragen aan de financiële stabiliteit van de sector van pensioenfondsen (prudentieel toezicht). Ook is DNB belast met het materieel toezicht d.w.z. het toezicht gericht op alle in de Pensioenwet opgenomen normen die geen onderdeel uitmaken van gedragstoezicht (waarmee de AFM belast is) of het prudentieel toezicht.</p>	<p>Artikel 24, derde lid, Wwft</p> <p>Artikel 151, derde, vierde en vijfde leden Pw</p>

<sup>6</sup> Verordening (EU) nr. 260/2012 van 14 maart 2012 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van technische en bedrijfsmatige vereisten voor overmakingen en automatische afschrijvingen in euro en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 924/2009 (*PbEU* 2012, L 94).

<sup>7</sup> Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (*PbEU* 2013, L 176).

<sup>8</sup> Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2015/35 van de Commissie van 10 oktober 2014 tot aanvulling van Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (*PbEU* L 12).

<sup>9</sup> Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 (*PbEU* 2014, L 225).

<b>Wet verplichte beroepspensioenregeling</b>	DNB is belast met het toezicht gericht op de normen ten aanzien van de financiële soliditeit van beroepspensioenfondsen en het bijdragen aan de financiële stabiliteit van de sector van beroepspensioenfondsen (prudentieel toezicht). Daarnaast is DNB belast met het materiële toezicht d.w.z. het toezicht gericht op alle in de Wet verplichte beroepspensioenregeling opgenomen normen die geen onderdeel uitmaken van gedragstoezicht (waarmee de AFM belast is) of het prudentieel toezicht.	Artikel 146, derde, vierde en vijfde leden, Wet verplichte beroepspensioenregeling
<b>Sanctiewet 1977</b>	DNB is belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de vijfde afdeling van de Sanctiewet 1977 bepaalde m.b.t. het financieel verkeer, voor zover het betreft de naleving door instellingen bedoeld in artikel 10, tweede lid, onder a, c en e tot en met j van de Sanctiewet 1977.  Daarnaast is DNB belast met een aantal bevoegdheden die de minister van Financiën op grond van afdeling 5 van de Sanctiewet 1977 heeft, voor zover zij ingevolge artikel 10, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 met toezicht is belast.	Artikel 10, tweede lid, Sanctiewet 1977 jo. artikel 1, aanhef en onder a, Aanwijzing rechtspersonen Sanctiewet 1977  Artikel 10f Sanctiewet jo. artikel 2 Overdrachtsbesluit Sanctiewet 1977
<b>Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte)</b>	DNB heeft een aantal taken en bevoegdheden die de minister van Financiën heeft op grond van de Wte, overgedragen gekregen.	Artikel 40, eerste lid Wte jo. artikel 2, tweede lid, Overdrachtsbesluit Wet toezicht effectenverkeer 1995
<b>Wet financiële markten BES (Wfm BES)</b>	DNB heeft tot taak het prudentieel toezicht (d.w.z. het toezicht gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector) op financiële ondernemingen uit te oefenen. Daarnaast heeft DNB tot taak te beslissingen omtrent de toelating van de in artikel 2:1, eerste lid, Wfm BES genoemde financiële ondernemingen tot de financiële markten en, met uitzondering van het aan de AFM opgedragen gedragstoezicht, ten aanzien van die ondernemingen toezicht uit te oefenen op de naleving van het bij of krachtens de Wfm BES bepaalde. Tevens heeft DNB tot taak toezicht uit te oefenen op de naleving van de bij of krachtens de artikelen 2:21 tot en met 2:23 Wfm BES gestelde regels.	Artikel 1:5 Wfm BES
<b>Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (Wwft BES)</b>	DNB is als toezichtautoriteit belast met de handhaving van het bij of krachtens de Wwft BES bepaalde voor zover het betreft de diensten (verricht door een dienstverlener in of vanuit Bonaire, Sint Eustatius of Saba) bedoeld in onderdelen a tot en met d, e, voor zover het betreft het sluiten van een levensverzekering tegen een premie als bedoeld in de Wfm BES, f tot en met k, p tot en met t en w van Bijlage A bij de Wwft BES.	Artikel 1, eerste lid, onderdeel p, onder 1° Wwft BES jo. artikel 1, onder b Besluit van de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, van 21 december 2012, kenmerk: FM 2012-1985 M, tot aanwijzing van toezichtautoriteiten in de zin van de Wwft BES en bekendmaking van de mandaatverlening inzake handhaving en sanctionering van die wet
<b>Pensioenwet BES</b>	DNB is belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Pensioenwet BES bepaalde.	Artikel 19a Pensioenwet BES

## 2.2 TAKEN AFM

De AFM is op grond van artikel 1:25 Wft belast met het gedragstoezicht. Uit deze bepaling volgt verder dat de AFM als taak heeft om te beslissen omtrent de toelating van financiële

ondernemingen tot de financiële markten. Voor de uitoefening van het gedragstoezicht zijn aan de AFM wettelijke bevoegdheden toegekend. Daarnaast kan de AFM bij algemene maatregel van bestuur worden belast met de uitvoering en handhaving van de bij of krachtens een Europese verordening gestelde regels. Deze algemene maatregel van bestuur is het Besluit uitvoering EU-verordening financiële markten. In artikel 2 van dit besluit is de AFM aangewezen als de bevoegde autoriteit in het kader van een aantal verordeningen en belast met de uitvoering en handhaving van de bij of krachtens die verordeningen gestelde regels.

De belangrijkste taken van de AFM zijn samengevat in het onderstaande overzicht.<sup>10</sup>

Regeling	Taak	Basis
<b>Wet op het financieel toezicht (Wft)</b>	De AFM heeft tot taak het gedragstoezicht op de financiële markten uit te oefenen en te beslissen over de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten.	Artikel 1:25, eerste en tweede lid, Wft
<b>Besluit uitvoering EU-verordeningen financiële markten</b>	De AFM is aangewezen als de bevoegde autoriteit in het kader van onderstaande verordeningen en wordt belast met de uitvoering en handhaving van de bij of krachtens die verordeningen gestelde regels: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prospectusverordening;<sup>11</sup></li> <li>- MiFID;<sup>12</sup></li> <li>- Verordening grensoverschrijdende betalingen;<sup>13</sup></li> <li>- Verordening ratingbureaus (met uitzondering van artikel 4, eerste lid, voor zover het een bank, centrale tegenpartij, herverzekeraar, pensioenfonds, premiepensioeninstelling of verzekeraar betreft, en artikel 5 bis, eerste lid);<sup>14</sup></li> <li>- Verordening essentiële beleggersinformatie;<sup>15</sup></li> <li>- Verordening veiling van broeikasgasemissierechten, voor zover het betreft de bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen als bedoeld in artikel 18, tweede en derde lid, en tot het geheel of gedeeltelijk intrekken van die vergunningen;<sup>16</sup></li> <li>- Verordening short selling en kredietverzuimswaps;<sup>17</sup></li> <li>- EMIR ten aanzien van de artikelen 4, 9, 11, 12, voor zover de financiële tegenpartij geen bank, verzekeraar, herverzekeraar of pensioenfonds is, alsmede ten aanzien van de artikelen 5 tot en met 8, 10, 36 tot en met 39, 57, 59, 61 tot en met 63 en 71 tot</li> </ul>	Artikel 1:25, derde Wft jo. artikel 2 Besluit uitvoering EU-verordeningen financiële markten

<sup>10</sup> Volledigheidshalve zijn in het overzicht ook de bevoegdheden van de AFM o.g.v. de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling opgenomen, maar deze wetten liggen op het terrein van de minister van SZW; dit document (evenals de toezichtvisie) ziet hier niet op.

<sup>11</sup> Verordening (EG) nr. 809/2004 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 29 april 2004 tot uitvoering van Richtlijn 2003/71/EG van het Europees Parlement en de Raad wat de in het prospectus te verstrekken informatie, de vormgeving van het prospectus, de opneming van informatie door middel van verwijzing, de publicatie van het prospectus en de verspreiding van advertenties betreft (*PbEU* 2004 L 149).

<sup>12</sup> Verordening (EG) nr. 1287/2006 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 10 augustus 2006 tot uitvoering van Richtlijn 2004/39/EG van het Europees Parlement en de Raad wat de voor beleggingsondernemingen geldende verplichtingen betreffende het bijhouden van gegevens, het melden van transacties, de markttransparantie, de toelating van financiële instrumenten tot de handel en de definitie van begrippen voor de toepassing van genoemde richtlijn betreft (*PbEU* 2006 L 241).

<sup>13</sup> Verordening (EG) nr. 924/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende grensoverschrijdende betalingen in de Gemeenschap en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2560/2001 (*PbEU* 2009 L 266).

<sup>14</sup> Verordening (EG) nr. 1060/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 inzake ratingbureaus (*PbEU* 2009 L 302).

<sup>15</sup> Verordening (EU) nr. 583/2010 van de Europese Commissie van 1 juli 2010 tot uitvoering van Richtlijn 2009/65/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft essentiële beleggersinformatie en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan als de essentiële beleggersinformatie of het prospectus op een andere duurzame drager dan papier of via een website wordt verstrekt (*PbEU* 2010 L 176).

<sup>16</sup> Verordening (EU) nr. 1031/2010 van de Europese Commissie van 12 november 2010 inzake de tijdstippen, het beheer en andere aspecten van de veiling van broeikasgasemissierechten overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (*PbEU* 2010 L 302).

<sup>17</sup> Verordening (EU) nr. 236/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 betreffende short selling en bepaalde aspecten van kredietverzuimswaps (*PbEU* 2012 L 86).

	<ul style="list-style-type: none"> <li>en met 74;<sup>18</sup></li> <li>- Verordening Europese durfkapitaalfondsen;<sup>19</sup></li> <li>- Verordening Europese sociaalondernemerschapsfondsen;<sup>20</sup></li> <li>- Verordening marktmisbruik;<sup>21</sup></li> <li>- Verordening centrale effectenbewaarinstellingen ten aanzien van de artikelen 3 tot en met 7, 9, voor zover het een andere onderneming dan een bank betreft, 16 tot en met 20, 23, 26 tot en met 39 en 48 tot en met 53;<sup>22</sup></li> <li>- Verordening centrale effectenbewaarinstellingen ten aanzien van de artikelen 3 tot en met 7, 9, voor zover het een andere onderneming dan een bank betreft, 16 tot en met 20, 23, 26 tot en met 39 en 48 tot en met 53;<sup>23</sup></li> <li>- Verordening Europese langetermijnbeleggingsinstellingen.<sup>24</sup></li> <li>- Verordening afwikkelingsvergoedingen voor op kaarten gebaseerde betalingstransacties, ten aanzien van de artikelen 8, tweede lid, 9 en 12.<sup>25</sup></li> </ul>	
<b>Wet toezicht financiële verslaggeving (Wtfv)</b>	De AFM is belast met het toezicht op de toepassing van de financiële verslaggevingsvoorschriften door effectenuitgevende instellingen.	Hoofdstuk 2 Wtfv
<b>Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)</b>	De AFM is belast met het toezicht op de naleving door de instellingen van de bij en krachtens de Wwft gestelde regels, voor zover het betreft een instelling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 6°, 7°, 8° en 25°, Wwft of een bijkantoor in Nederland van een dergelijke instelling met zetel buiten Nederland.	Artikel 24, eerste lid, Wwft jo. artikel 1, onderdeel b, Besluit aanwijzing toezichthouders Wwft
	De AFM is belast met het toezicht op de naleving van de Verordening veiling van broeikasgas-emissierechten.	Artikel 24, vierde lid, Wwft
<b>Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta)</b>	De AFM is belast met het onafhankelijke publieke toezicht op accountantsorganisaties die wettelijke controles uitvoeren.	Artikel 5, eerste lid, en hoofdstuk 5 Wta
	De AFM is belast met de uitvoering en handhaving van Verordening (EU) nr. 537/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang ( <i>PbEU</i> 2014, L 158).	Artikel 51a Wta
<b>Wet handhaving consumentenbescherming (Whc)</b>	De AFM is de bevoegde autoriteit voor intracommunautaire inbreuken op de wettelijke bepalingen, bedoeld in onderdeel a van de bijlage bij de Whc, voor zover de intracommunautaire inbreuk betrekking heeft op een financiële dienst of activiteit, en onderdeel b van die bijlage.	Artikel 3.1 Whc

<sup>18</sup> Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli inzake otc-derivaten, centrale tegenpartijen en transactieregisters (*PbEU* 2012, L 201).

<sup>19</sup> Verordening (EU) nr. 345/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2013 betreffende Europese durfkapitaalfondsen (*PbEU* 2013, L 115).

<sup>20</sup> Verordening (EU) nr. 346/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2013 inzake Europese sociaalondernemerschapsfondsen (*PbEU* 2013, L 115).

<sup>21</sup> Verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik (Verordening marktmisbruik) en houdende intrekking van Richtlijn 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijnen 2003/124, 2003/125/EG en 2004/72/EG van de Commissie (*PbEU* 2014, L 173).

<sup>22</sup> Verordening (EU) nr. 909/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de verbetering van de effectenafwikkeling in de Europese Unie, betreffende centrale effectenbewaarinstellingen en tot wijziging van Richtlijnen 98/26/EG en 2014/65/EU en Verordening (EU) nr. 236/2012 (*PbEU* 2014, L 257).

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

<sup>24</sup> Verordening (EU) nr. 2015/760 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 betreffende Europese langetermijnbeleggingsinstellingen (*PbEU* 2015, L 123).

<sup>25</sup> Verordening (EU) nr. 2015/751 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 betreffende afwikkelingsvergoedingen voor op kaarten gebaseerde betalingstransacties (*PbEU* 2015, L 123).

<b>Pensioenwet (Pw)</b>	De AFM is belast met het toezicht op de naleving van de normen ten aanzien van voorlichting door pensioenuitvoerders aan deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden en de normen ten aanzien van de advisering van de deelnemer of gewezen deelnemer bij de uitvoering van premieovereenkomsten met beleggingsvrijheid waarbij de deelnemer of gewezen deelnemer de verantwoordelijkheid voor de beleggingen heeft overgenomen.	Artikel 151, eerste en tweede lid, Pw
<b>Wet verplichte beroepspensioenregeling</b>	De AFM is belast het toezicht op de naleving van de normen ten aanzien van voorlichting door pensioenuitvoerders aan deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners en pensioengerechtigden en de normen ten aanzien van de advisering van de deelnemer of gewezen deelnemer bij de uitvoering van premiereregelingen met beleggingsvrijheid waarbij de deelnemer of gewezen deelnemer de verantwoordelijkheid voor de beleggingen heeft overgenomen.	Artikel 146, eerste en tweede lid, Wet verplichte beroepspensioenregeling
<b>Sanctiewet 1977</b>	De AFM is belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens afdeling 5 van de Sanctiewet 1977 bepaalde m.b.t. het financieel verkeer door financiële ondernemingen die ingevolge de Wft in Nederland rechten van deelneming in een beleggingsinstelling mogen aanbieden of beheerder van een beleggingsinstelling mogen zijn, en financiële ondernemingen die ingevolge de Wft in Nederland beleggingsdiensten mogen verlenen.  De AFM is ook belast met een aantal bevoegdheden die de minister van Financiën op grond van afdeling 5 van de Sanctiewet 1977 heeft, voor zover zij ingevolge artikel 10, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 met toezicht is belast.	Artikel 10, aanhef en tweede lid, onder b en d, Sanctiewet 1977 jo. artikel 1, aanhef en onder b, Aanwijzing rechtspersonen Sanctiewet 1977  Artikel 10f Sanctiewet jo. artikel 2 Overdrachtsbesluit Sanctiewet 1977
<b>Wet giraal effectenverkeer (Wge)</b>	De AFM houdt toezicht op het centraal instituut.	Artikel 2, eerste lid, Wge jo. Regeling inzake het toezicht op het centraal instituut als bedoeld in de Wet giraal effectenverkeer
<b>Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte)</b>	De AFM heeft een aantal taken en bevoegdheden die de minister van Financiën heeft op grond van de Wte, overgedragen gekregen.  De AFM is aangewezen als de bevoegde autoriteit, bedoeld in artikel 22, eerste lid, van de Verordening ratingsbureaus.	Artikel 40, eerste lid, Wte jo. artikel 2, eerste lid, Overdrachtsbesluit Wet toezicht effectenverkeer 1995  Artikel 40, vierde lid, Wte jo. artikel 7, eerste lid, Regeling aanwijzing bevoegde autoriteiten Wet toezicht effectenverkeer 1995 en artikel 5:89 Wft
<b>Wet financiële markten BES (Wfm BES)</b>	De AFM heeft tot taak het gedragtoezicht op de financiële markten uit te oefenen alsmede de taak te beslissen omtrent de toelating van de in artikel 2:3, eerste en tweede lid, Wfm BES genoemde financiële ondernemingen tot de financiële markten en (met uitzondering van het aan DNB opgedragen prudentiële toezicht) ten aanzien van die ondernemingen toezicht uit te oefenen op de naleving van het bij of krachtens de Wfm BES bepaalde.	Artikel 1:6 Wfm BES



**Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (Wwft BES)**

De AFM is als toezichtautoriteit belast met de handhaving van het bij of krachtens de Wwft BES bepaalde voor zover het betreft de (door een dienstverlener in of vanuit Bonaire, Sint Eustatius of Saba verrichtte) diensten als bedoeld in onderdelen e, voor zover het betreft het bemiddelen bij het sluiten van een levensverzekering tegen een premie als bedoelde in de Wfm BES, u en v van Bijlage A bij de Wwft BES.

artikel 1.1, eerste lid, onderdeel p, onder 1°, Wwft BES jo. artikel 1, aanhef en onderdeel a, Besluit van de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, van 21 december 2012, kenmerk: FM 2012-1985 M, tot aanwijzing van toezichtautoriteiten in de zin van de Wwft BES en bekendmaking van de mandaatverlening inzake handhaving en sanctionering van die wet

### 3. Toezicht op afstand

Sinds 1 januari 2013 is de Kaderwet zbo's op DNB en de AFM van toepassing. Dat geldt voor de uitoefening van taken op grond van de Wft en andere wettelijke regelingen waarin hen bevoegdheden zijn toegekend, alsmede ten aanzien van de taken die DNB en de AFM uitvoeren in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.<sup>26</sup> Een aantal bepalingen van de Kaderwet zbo's is evenwel buiten toepassing verklaard<sup>27</sup>, omdat de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft 2019) of de Wft de betreffende materie reeds regelt.<sup>28</sup> Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de Kaderwet zbo's niet van toepassing is op de taken waarmee DNB belast is als onderdeel van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB), haar nationale taak met betrekking tot het verzamelen van statistische gegevens en vervaardigen van statistieken, haar nationale taak tot bevordering van de goede werking van het betalingsverkeer en haar taak tot bevordering van de goede werking van het betalingsverkeer in Bonaire, Sint Eustatius en Saba.<sup>29</sup>

De Kaderwet zbo's bepaalt dat een zbo uitsluitend kan worden ingesteld indien er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid, indien er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen, of indien participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.<sup>30</sup> In het geval van DNB en de AFM is de behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid doorslaggevend. Zo wordt bijvoorbeeld de aanvraag van een vergunning of een verklaring van geen bezwaar op grond van de Wft beoordeeld door de toezichthouder(s), en niet door de minister van Financiën.<sup>31</sup>

DNB en de AFM zijn als zbo's op afstand van de minister van Financiën geplaatst. Zij maken geen onderdeel uit van een ministerie en ontlenen hun taken en bevoegdheden direct aan de wet. Vanwege de zbo-status zijn DNB en de AFM onafhankelijk in de uitvoering van de aan hen opgedragen taken: zij oordelen zelfstandig over individuele gevallen en zijn niet ondergeschikt aan de minister. De onafhankelijke taakuitvoering door DNB en de AFM laat evenwel onverlet dat de minister van Financiën de verantwoordelijkheid draagt voor de vervulling van de publieke taak. We spreken in dit verband van een systeemverantwoordelijkheid: de minister is verantwoordelijk voor het functioneren van het toezichtstelsel als geheel, dat wil zeggen de instelling en inrichting van het toezicht als zodanig en het functioneren van DNB en de AFM. Om invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid oefent de minister toezicht uit op DNB en de AFM. Dit toezicht door de

<sup>26</sup> Art. 1:30 lid 2 Wft. Zie ook *Kamerstukken II 2011/12*, 33236, nr. 3, p. 1-3.

<sup>27</sup> Het gaat hier om art. 21, 22, 28 lid 1 en 33 Kaderwet zbo's. In verband met het feit dat DNB een N.V. is die naast zbo ook de centrale bank van Nederland is, zijn t.a.v. haar ook art. 32 en 34 lid 1 Kaderwet zbo's buiten toepassing verklaard.

<sup>28</sup> Zie ook *Kamerstukken II 2011/12*, 33236, nr. 3, p. 1-3 en *Kamerstukken II 2011/12*, 33236, nr. 3, p. 21.

<sup>29</sup> Art. 1:30 lid 3 Wft. Zie ook *Kamerstukken II 2011/12*, 33236, nr. 3, p. 2.

<sup>30</sup> Art. 3 lid 1 Kaderwet zbo's. Aanwezigheid van één van deze instellingsmotieven is noodzakelijk maar vormt niet automatisch voldoende motief om een zbo in te stellen. De voordelen van vermindering van de ministeriële bevoegdheden moeten opwegen tegen de nadelen van verminderde controle mogelijkheden door de minister (en het parlement). Zie hierover ook *Kamerstukken II 2013/14*, 25268, nr. 83.

<sup>31</sup> De vergunning voor het exploiteren van een gereguleerde markt wordt daarentegen door de minister van Financiën afgegeven (art. 5:26 Wft). Hetzelfde geldt voor de verklaring van geen bezwaar (art. 5:32d Wft).

minister heeft het karakter van 'toezicht op afstand', waarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat de minister, anders dan bij taken die in ondergeschiktheid worden uitgeoefend, geen directe of allesomvattende zeggenschap heeft; de *uitvoering* van de hen opgedragen taken is primair de verantwoordelijkheid van DNB en de AFM zelf. De minister beziet of in de taakuitvoering door DNB en de AFM voldoende waarborgen bestaan, waarbij zijn invloedssfeer is beperkt tot specifieke bevoegdheden ten aanzien van deze zbo's.

In het toezicht door de minister is een belangrijke rol weggelegd voor de interne governance van DNB en de AFM. Hierop wordt in het volgende onderdeel ingegaan (par. 3.1). Vervolgens komen de externe governance en de bevoegdheden die de minister in dat kader heeft aan bod (par. 3.2).

### 3.1 INTERNE GOVERNANCE

De term interne governance heeft, kort gezegd, betrekking op het bestuur van DNB en de AFM en het interne toezicht daarop, op de verhouding tussen de organen die het bestuur en het interne toezicht uitoefenen, op de wijze waarop zij elkaar controleren en corrigeren (*checks and balances*), alsmede op de wijze waarop de regels die daar betrekking op hebben, worden toegepast en nageleefd.

De directie van DNB en het bestuur van de AFM zijn belast met het dagelijks bestuur van DNB respectievelijk de AFM. Het interne toezicht is opgedragen aan een intern toezichthoudend orgaan: binnen DNB is dit de raad van commissarissen, en binnen de AFM wordt dit orgaan aangeduid als de raad van toezicht. Deze raden zien toe op het beleid<sup>32</sup> van de directie<sup>33</sup> respectievelijk het bestuur en de algemene gang van zaken. Ook staan zij de directie respectievelijk het bestuur met raad ter zijde.<sup>34</sup> De raad van commissarissen van DNB en de raad van toezicht van de AFM zien daarmee toe op de bedrijfs- en beheersmatige aspecten van het opereren van DNB respectievelijk de AFM en op (de waarborgen voor) beleidsmatige aspecten, te weten de uitvoering van het toezicht in algemene zin en de borging van de kwaliteit en effectiviteit van dat beleid. Zij laten zich niet in met beslissingen in individuele gevallen maar kunnen wel, voor zover dat nodig is voor de borging van de kwaliteit en effectiviteit van het beleid, bij de directie respectievelijk het bestuur toezichtvertrouwelijke informatie (ook informatie over individuele gevallen) opvragen en betrekken in hun algemeen toezicht.<sup>35</sup>

Om hun interne toezicht goed te kunnen uitoefenen, zijn de raad van commissarissen en de raad van toezicht diverse bevoegdheden toegekend. De belangrijkste bevoegdheden zijn in het overzicht hierna opgenomen.

De raad van commissarissen van DNB en de raad van toezicht van de AFM zijn autonoom en onafhankelijk, zowel ten opzichte van het dagelijks bestuur van het betreffende zbo als ten opzichte van de minister van Financiën. Zij houden dan ook geen toezicht namens de minister. Het toezicht dat zij uitoefenen, kan de minister wel nuttige informatie opleveren die hij kan gebruiken in zijn eigen toezicht op DNB en de AFM. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een door de raad uitgevoerde evaluatie van het functioneren van een zittend lid van de directie of het bestuur; de bevindingen van de raad kunnen door de minister worden gebruikt in zijn oordeelvorming over een eventuele herbenoeming van het betreffende lid. Ook kan gedacht worden aan de beoordeling van de raad van de ontwerpbegroting van het zbo, welke beoordeling de minister kan meenemen in zijn eigen beoordeling van die begroting.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Het begrip beleid wordt hier breed uitgelegd en omvat onder andere de strategie. Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32782, nr. 3, p. 7.

<sup>33</sup> In het geval van DNB betreft het hier het beleid van de directie van DNB ter uitvoering van art. 4 Bankwet 1998. Het monetaire beleid en het stelsel betalingsverkeer, ter uitvoering van de in art. 3 Bankwet 1998 genoemde centrale banktaken vallen buiten het interne toezicht. In toezicht op de monetaire taken van DNB is namelijk al voorzien in de statuten van het ESCB. Zie ook art. 13 lid 6 Bankwet 1998 en *Kamerstukken II* 2010/11, 32782, nr. 3, p. 7.

<sup>34</sup> Zie art. 1:27 lid 2 Wft en art. 13 lid 6 *Bankwet* 1998.

<sup>35</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32782, nr. 3, p. 7.

<sup>36</sup> Zie ook hfd. 5.

Een goed functionerende interne governance is dan ook geen vervanging voor het toezicht dat de minister (op afstand) uitoefent op DNB en de AFM maar biedt daaraan wel ondersteuning. De aanwezigheid van intern toezicht stelt de minister bovendien in staat selectief<sup>37</sup> te blijven in zijn toezicht, hetgeen recht doet aan de onafhankelijkheid en zelfstandigheid van de zbo's.

Onderwerp	Inhoud	Basis
Voordragen bestuurder AFM	1. Het bestuur van de Autoriteit Financiële Markten bestaat uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden. De voorzitter en de andere leden van het bestuur worden bij koninklijk besluit benoemd. Elke benoeming geschiedt voor ten hoogste vier jaren. De raad van toezicht kan voor elke benoeming van een lid van het bestuur een niet-bindende voordracht bij Onze Minister indienen. Herbenoeming in dezelfde functie kan tweemaal en telkens voor ten hoogste vier jaren plaatsvinden.	Artikel 1:26, eerste, vierde en vijfde lid, Wft
Opstellen functieprofiel bestuurder AFM	4. Voorafgaand aan het opmaken van de voordracht door de raad van toezicht stelt de raad van toezicht, het bestuur gehoord, een functieprofiel op.	
Vaststelling vergoedingen bestuur AFM	5. De salarissen en de regelingen ten aanzien van pensioen en vergoeding van onkosten van de voorzitter en de andere leden van het bestuur worden vastgesteld door de raad van toezicht en behoeven de instemming van Onze Minister.	
Voordragen leden RvT AFM	1. De Autoriteit Financiële Markten heeft een raad van toezicht. 2. De raad van toezicht ziet toe op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken en staat het bestuur met raad ter zijde. 3. De raad van toezicht bestaat uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden. De voorzitter en de andere leden van de raad van toezicht worden door Onze Minister benoemd. Elke benoeming geschiedt voor ten hoogste vier jaren. De raad van toezicht kan voor elke benoeming een niet-bindende voordracht bij Onze Minister indienen. Herbenoeming kan tweemaal en telkens voor ten hoogste vier jaren plaatsvinden.	Artikel 1:27, eerste, tweede, derde en zesde lid, Wft
Opstellen functieprofiel leden RvT AFM	6. Voorafgaand aan het opmaken van de voordracht door de raad van toezicht stelt de raad van toezicht een functieprofiel op.	
Beoordeling betrouwbaarheid en geschiktheid leden bestuur en RvT AFM	1. De directie en de raad van commissarissen van de Nederlandsche Bank alsmede het bestuur en de raad van toezicht van de Autoriteit Financiële Markten bestaan uit personen wier betrouwbaarheid buiten twijfel staat en die geschikt zijn voor de uitoefening van hun functies. 2. De raad van commissarissen onderscheidenlijk de raad van toezicht maakt een met redenen omklede beoordeling van de betrouwbaarheid en geschiktheid van een persoon als bedoeld in het eerste lid.	Artikel 1:27a, eerste, tweede en vierde lid, Wft
Opstellen profielschets bestuur en RvT AFM	4. Er is een profielschets voor het bestuur en de raad van toezicht van de Autoriteit Financiële Markten. De profielschets wordt opgesteld door de raad van toezicht, het bestuur gehoord, en behoeft de instemming van Onze Minister.	
Aanbevelen leden directie DNB	1. De directie van de Bank is belast met het besturen van de Bank. De directie bestaat uit een president en tenminste drie en ten hoogste vijf directeuren. 2. De president en de directeuren worden voor een periode van zeven jaren bij koninklijk besluit benoemd. Herbenoeming in dezelfde functie kan eenmaal plaatsvinden. Voor elke benoeming wordt door de raad van commissarissen, de directie gehoord, een aanbevelingslijst van drie personen opgemaakt.	Artikel 12, eerste t/m derde en zevende lid, Bankwet 1998
Opstellen functieprofiel leden directie DNB	3. Voorafgaand aan het opmaken van de aanbevelingslijst stelt de raad van commissarissen, de directie gehoord, een functieprofiel op.	
Vaststellen vergoedingen <sup>38</sup>	7. De salarissen en toezeggingen van onkosten van de president en de directeuren worden vastgesteld door de raad van commissarissen en goedgekeurd door Onze Minister.	
Voordragen commissaris DNB	1. De raad van commissarissen bestaat uit ten minste zeven en ten hoogste tien leden. 2. Eén lid van de raad van commissarissen wordt van overheidswege benoemd, telkens voor een periode van vier jaar.	Artikel 13, eerste t/m derde en zesde lid, Bankwet 1998
Opstellen functieprofiel commissaris DNB	3. De voorzitter alsmede de andere leden van de raad van commissarissen worden telkens voor een periode van vier jaar benoemd door de aandeelhouders uit een voordracht van drie personen voor elke te vervullen plaats, opgemaakt door de raad van commissarissen. Voorafgaand aan het opmaken van de voordracht stelt de raad van commissarissen een functieprofiel op.	

<sup>37</sup> Zie hierover nader de visie *Toezicht op afstand 2019*.

<sup>38</sup> In aanvulling hierop zij opgemerkt dat o.g.v. art. 10 lid 1 statuten DNB het beloningsbeleid voor de directie, op voorstel van de raad van commissarissen, door de algemene vergadering wordt vastgesteld.

Vaststellen jaarrekening NV DNB	6. Met inachtneming van het bepaalde in het Verdrag en de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken, houdt de raad van commissarissen toezicht op de algemene gang van zaken binnen de Bank en het beleid van de directie ter uitvoering van artikel 4. De raad van commissarissen staat de directie met raad terzijde en stelt de jaarrekening vast. De vastgestelde jaarrekening behoeft de goedkeuring van de aandeelhouders.	
Beoordeling betrouwbaarheid en geschiktheid leden directie en RvC DNB	1. De directie en de raad van commissarissen van de Nederlandsche Bank alsmede het bestuur en de raad van toezicht van de Autoriteit Financiële Markten bestaan uit personen wier betrouwbaarheid buiten twijfel staat en die geschikt zijn voor de uitoefening van hun functies. 2. De raad van commissarissen onderscheidenlijk de raad van toezicht maakt een met redenen omklede beoordeling van de betrouwbaarheid en geschiktheid van een persoon als bedoeld in het eerste lid.	Artikel 1:27a, eerste t/m derde lid, Wft
Opstellen profielschets directie en RvC DNB	3. Er is een profielschets voor de directie en de raad van commissarissen van de Nederlandsche Bank. De profielschets wordt opgesteld door de raad van commissarissen, de directie gehoord, en behoeft de instemming van Onze Minister onderscheidenlijk de aandeelhouder.	
Goedkeuring jaarrekening AFM c.q. verantwoording DNB	AFM en DNB zenden de jaarrekening c.q. verantwoording na goedkeuring door de Raad van Toezicht onderscheidenlijk de Raad van Commissarissen onverwijld aan Onze Ministers. <sup>39</sup>	Artikel 7, derde lid, Wbft 2019

Tabel: belangrijkste bevoegdheden inzake intern toezicht

### 3.2 EXTERNE GOVERNANCE

Zoals hiervoor opgemerkt houdt de minister van Financiën op afstand toezicht op DNB en de AFM, en zijn hem daartoe verschillende wettelijke bevoegdheden toegekend. In dit onderdeel wordt nader uiteengezet om welke bevoegdheden dit gaat en hoe de minister deze in de praktijk inzet.

#### *Functionele scheiding eigenaar en opdrachtgever*

In 2015 is de circulaire *Governance ten aanzien van zbo's* (hierna: circulaire) vastgesteld.<sup>40</sup> Deze circulaire hanteert als uitgangspunt om op hoogambtelijk niveau binnen een ministerie een functionele scheiding te creëren tussen de rol van eigenaar en de rol van opdrachtgever van een zbo. Binnen Financiën is het toezicht op DNB en de AFM mede aan de hand van dit uitgangspunt vormgegeven.

Het opdrachtgeverschap is belegd bij de directie Financiële Markten (onderdeel van de Generale Thesaurie). Deze directie kijkt vooral naar de *taken* die DNB en de AFM als zbo's uitvoeren en is beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving waarin deze taken zijn neergelegd. Zo houdt de directie zich bezig met beleidsontwikkeling, totstandkoming en wijziging van nationale wet- en regelgeving op het terrein van de financiële markten, de implementatie van Europese regelgeving, het proces rond de jaarlijkse brieven waarin de zbo's rapporteren over de door hen geconstateerde knelpunten in wetgeving op het terrein van de financiële markten, het betrekken van DNB en de AFM bij ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht, en het (laten) uitvoeren van beleidsevaluaties.

Het eigenaarschap is neergelegd bij de secretaris-generaal van het ministerie. De eigenaar is met name aanspreekbaar op de bedrijfsmatige en beheersmatige aspecten van het toezicht op DNB en de AFM. Het gaat hier om aspecten die de zbo's als *organisatie* betreffen. Zo houdt de secretaris-generaal zich vooral bezig met de begroting en verantwoording van DNB en de AFM, missie en visie, ontwikkeling van de kostenkaders, benoeming van de leden van het dagelijks bestuur en de intern toezichthoudende organen, bezoldigings- en integriteitstekwesties, en (andere) zaken die raken aan de doelmatigheid en continuïteit op de lange(re) termijn van de zbo's, zoals

<sup>39</sup> Met 'Onze Ministers' wordt hier bedoeld: de ministers van Financiën en SZW. Laatstgenoemde is verantwoordelijk voor het toezicht (door DNB en de AFM) op de pensioensector. Beide ministers beoordelen de hen regarderende onderdelen van de verantwoording c.q. jaarrekening zelfstandig maar in onderling overleg. Voor dit overleg zijn de ministers een protocol overeengekomen (bijlage 3 bij de toezichtvisie).

<sup>40</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2014/15*, 25268, nr. 113.

vraagstukken over ICT en huisvesting<sup>41</sup>. Daarnaast heeft de secretaris-generaal als eigenaar oog voor de kwaliteit en de effectiviteit van het toezicht en de daarmee gepaard gaande middelen. De secretaris-generaal wordt hierin primair bijgestaan door de hoofddirectie Financieel-Economische Zaken (HDFEZ), afdeling Eigenaarsadvisering, en de directie Bestuursondersteuning en Advies (BOA).

Er zijn verschillende onderwerpen die zowel de eigenaar als de opdrachtgever aangaan (of die expertise vanuit andere directies vereisen). Zo heeft bijvoorbeeld het toekennen van een nieuwe taak aan DNB of de AFM gevolgen voor zowel de wetgeving waarin deze taak wordt neergelegd, als voor de begroting van de zbo's. Nu wetgeving een onderwerp is waarmee de opdrachtgever zich bezighoudt en begroting vooral op het terrein van de eigenaar ligt, zijn goede samenwerking en informatie-uitwisseling tussen beide partijen van belang. Daarnaast betreft de eigenaar, in lijn met de circulaire, de opdrachtgever, ook formeel (via de lijn), bij benoemingen evenals de goedkeuring van de begroting en de verantwoording. Voor goede onderlinge afstemming van werkzaamheden vindt op werkvloerniveau in beginsel tweewekelijks overleg plaats tussen medewerkers van de verschillende betrokken directies. Daarnaast vinden ad hoc overleggen plaats indien nodig, ook op het niveau van het (midden)management.

Bij de inzet van interventiebevoegdheden (zie hierna) worden normale governance verhoudingen doorbroken en vindt inmenging plaats in de zelfstandigheid van een zbo. Dit raakt hiermee per definitie het betrokken zbo als organisatie. Als het tot zo'n escalatie komt of dreigt te komen, is de eigenaar dan ook de eerstverantwoordelijke. In lijn met de circulaire zal de voorbereiding evenwel altijd een samenspel zijn tussen eigenaar en opdrachtgever, waarbij de mate van inhoudelijke betrokkenheid van de opdrachtgever zal worden bepaald door de omstandigheden van het geval.

#### *Bevoegdheden minister*

Om slagvaardig toezicht te kunnen houden is de minister van Financiën een aantal bevoegdheden toegekend. Deze zijn opgenomen in de Wft, de Bankwet 1998, de Kaderwet zbo's en de Wbft 2019, en komen hierna aan de orde; voor de bevoegdheden van de minister met betrekking tot de benoeming van de leden van het dagelijks bestuur en de leden van het intern toezichthoudende orgaan van DNB en de AFM wordt verwezen naar de tabel in de vorige paragraaf. Daarnaast zijn, in lijn met de circulaire, tussen het ministerie en de zbo's werkafspraken gemaakt, waarin invulling wordt gegeven aan de sturing en het toezicht. Hierbij speelt de overeengekomen overlegstructuur tussen het ministerie en de zbo's een belangrijke rol.

De verhouding tussen de verschillende bevoegdheden en de overlegstructuur kan worden



Figuur: interventiepiramide

weergegeven in een zogeheten interventiepiramide. Een interventiepiramide biedt een pallet van verschillende instrumenten die aansluiten op verschillende situaties. De piramide is niet eendimensionaal; het draait niet enkel om mogelijkheden om te kunnen escaleren in de hoogte maar ook om de inzet van verschillende, even ingrijpende instrumenten in de breedte.

#### *Basis: overreding*

<sup>41</sup> T.a.v. de genoemde voorbeelden zij volledigheidshalve opgemerkt dat de positie van DNB hierbij een andere is dan die van de AFM. Op grond van art. 32 Kaderwet zbo's kan de minister bepalen dat een zbo zijn voorafgaande instemming voor het verrichten van bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen behoeft. Vanwege de onafhankelijkheid van DNB als centrale bank is deze bepaling niet op DNB van toepassing (art. 1:30 lid 1 Wft).

De basis van de piramide wordt gevormd door de zogeheten overredingsinstrumenten. Waar ingrijpen nodig is, zal de minister zo mogelijk en passend altijd eerst pogen via dialoog en eventueel overreding het gewenste resultaat te bereiken. Tussen de zbo's en de minister is hiertoe een overlegstructuur afgesproken bestaande uit reguliere overleggen op verschillende niveaus en momenten in het jaar. Deze overleggen dienen er hoofdzakelijk toe om elkaar te informeren over relevante ontwikkelingen.<sup>42</sup> In dit kader is onder andere relevant dat de minister de zbo's kan vragen om gegevens of inlichtingen die hij nodig heeft voor de vervulling van zijn taak<sup>43</sup> en voor een onderzoek naar de toereikendheid van de Wft of de wijze waarop de toezichthouders deze wet uitvoeren of hebben uitgevoerd.<sup>44</sup> De informatieverstrekking door de zbo's geschiedt met inachtneming van de van toepassing zijnde geheimhoudingsbepalingen; informatie over individuele onder toezicht staande instellingen geldt als toezichtvertrouwelijk.

<b>Minister</b>	Overleg met president DNB Overleg met bestuursvoorzitter AFM Tripartiete overleg met Directeur en Voorzitter Toezicht DNB en bestuursvoorzitter AFM	Elke drie weken Vier keer per jaar Drie keer per jaar
<b>Eigenaar</b>	Begrotingsoverleg SG-DNB Begrotingsoverleg SG-AFM Najaarsoverleg SG-DNB Najaarsoverleg SG-AFM Voorjaarsoverleg SG-DNB Voorjaarsoverleg SG-AFM Overleg SG met directeur bedrijfsvoering DNB Overleg SG met COO AFM Overleg HDFEZ/EA en BOA met Planning, Control & Financiën AFM Overleg HDFEZ/EA en BOA met Finance & Advies DNB	Jaarlijks Jaarlijks Jaarlijks Jaarlijks Jaarlijks Jaarlijks Ad hoc Ad hoc Elke vier weken Elke zes weken
<b>Opdrachtgever</b>	Gemengde werkgroep monetaire en financiële stabiliteit (GWM/FS) Gemengde werkgroep toezicht (GWT) Resolutieoverleg Hoofdenoverleg integriteitstoezicht MinFin en DNB Hoofdenoverleg MinFin en DNB (kGWT) Hoofdenoverleg MinFin en AFM Hoofdenoverleg (incl. MT-lid BOA) met overheidscommissaris DNB	Twee keer per jaar Vier keer per jaar Vier keer per jaar Vier keer per jaar Elke twee weken Elke zes weken Voorafgaand aan vergaderingen RvC DNB

Tabel: reguliere overleggen tussen het ministerie en de zbo's

Zoals uit bovenstaand overzicht volgt, vinden er op het niveau van de minister regulier bilaterale en tripartiete overleggen plaats. Tijdens deze gesprekken spreken de deelnemers elkaar bij over recente ontwikkelingen op het werkterrein van de zbo's. Tijdens tripartiete overleggen ligt in het bijzonder de nadruk op ontwikkelingen in het toezicht die zowel DNB als de AFM raken, zoals (de implementatie van) nieuwe wet- en regelgeving voor het toezicht of de onderlinge samenwerking.

De secretaris-generaal overlegt als eigenaar van de zbo's op reguliere basis met DNB en de AFM over hun begroting en verantwoording. Het gaat dan om de zogeheten begrotings-, najaars- en voorjaarsoverleggen die de secretaris-generaal jaarlijks voert met het dagelijks bestuur en het intern toezichthoudend orgaan van het betreffende zbo. Op deze overleggen wordt in paragraaf 5 nader ingegaan. Buiten deze reguliere overleggen voert de secretaris-generaal ook een aantal maal per jaar ad hoc overleg met de directeur van DNB die de bedrijfsvoering in zijn portefeuille heeft respectievelijk de Chief Operating Officer van de AFM. Deze ad hoc gesprekken dienen er vooral toe om elkaar bij te praten over ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het betreffende zbo. In aanvulling op het overleg op hoogambtelijk niveau spreken de partijen elkaar ook elke vier of zes weken op werkvloerniveau.

<sup>42</sup> Van deze reguliere overleggen vindt verslaglegging plaats met inachtneming van de aard van het betreffend overleg.

<sup>43</sup> Bedoeld wordt: de bevoegdheden van de minister t.a.v. het betreffende zbo.

<sup>44</sup> Art. 20 lid 1 Kaderwet zbo's en art. 1:42 Wft.

Zoals al aan bod is geweest, is binnen het ministerie van Financiën het opdrachtgeverschap belegd bij de directie Financiële Markten. Vanuit die rol wordt op reguliere basis met de zbo's gesproken over zaken die verband houden met de taken van de zbo's en de wetgeving waarin deze taken zijn neergelegd. De GWM/FS, GWT en het Resolutieoverleg voert de opdrachtgever met DNB, waarbij in ieder geval een directielid van DNB aanwezig is. Verder zijn er een aantal reguliere overleggen tussen de hoofden van de verschillende afdelingen binnen de directie Financiële Markten en hun *counterparts* bij DNB of de AFM. Deze overleggen zijn primair bedoeld om elkaar te informeren over wat er speelt. Daarnaast vindt een aantal maal per jaar overleg plaats met het lid van de raad van commissarissen van DNB dat van overheidswege is benoemd (zgn. overheidscommissaris)<sup>45</sup>. Deze kan op verzoek van de minister of uit eigen beweging en met inachtneming van artikel 130 van het EU-Werkingsverdrag<sup>46</sup> bij de directie informatie inwinnen over de wijze waarop DNB haar taken uitvoert.<sup>47</sup> Hij kan zijn bevindingen op verzoek van de minister of uit eigen beweging en wederom met inachtneming van artikel 130 van het EU-Werkingsverdrag aan de minister kenbaar maken. In de praktijk wordt het overleg tussen de opdrachtgever en de overheidscommissaris vooral gebruikt om met de overheidscommissaris bij te praten over diens visie op zaken die voor de minister relevant zijn. Bij dit overleg is ook de eigenaar vertegenwoordigd.

Naast deze reguliere overleggen vindt er waar nodig ad hoc overleg plaats tussen het ministerie en de zbo's. Ook komen de partijen elkaar tegen in bijvoorbeeld het overleg tussen de toezichthouders belast met naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), in de periodieke overleggen met de sector als bedoeld in artikel 12 Wbft 2019<sup>48</sup> en in het Financieel Stabiliteitscomité (FSC).

In onderstaand overzicht zijn de bevoegdheden opgenomen die passen in de basis van de interventiepiramide (overreding).

Onderwerp	Inhoud	Basis
Informatieverstrekking zbo aan minister	<p>1. Onze Minister kan aan de toezichthouder de gegevens of inlichtingen vragen die nodig zijn voor een onderzoek naar de toereikendheid van deze wet of de wijze waarop de toezichthouder deze wet uitvoert of heeft uitgevoerd, indien dat ter wille van het toezicht nodig blijkt.</p> <p>2. De toezichthouder verstrekt aan Onze Minister de in het eerste lid bedoelde gegevens of inlichtingen, tenzij het vertrouwelijke gegevens of inlichtingen betreft in de zin van artikel 1:89, eerste lid, die:</p> <p>a. betrekking hebben op of herleidbaar zijn tot een afzonderlijke persoon of vennootschap, met uitzondering van gegevens of inlichtingen die betrekking hebben op of herleidbaar zijn tot een afzonderlijke financiële onderneming:</p> <p>1°. waaraan een vergunning op grond van het Deel Markttoegang financiële ondernemingen is verleend of die een verklaring van ondertoezichtstelling als bedoeld in artikel 3:110 heeft verkregen of waarvan die vergunning onderscheidenlijk die verklaring is ingetrokken of vervallen; en</p> <p>2°. ten aanzien waarvan surséance van betaling is verleend, of overeenkomstig afdeling 3.5.5 de noodregeling is uitgesproken of die in staat van faillissement is verklaard of op grond van een rechterlijke uitspraak is ontbonden;</p> <p>b. betrekking hebben op ondernemingen die betrokken zijn of zijn geweest bij een poging een financiële onderneming in staat te stellen haar bedrijf voort te zetten; of</p> <p>c. zijn ontvangen van een toezichthoudende instantie of zijn verkregen naar aanleiding van een verificatie bij een in een andere staat gelegen bijkantoor van een financiële onderneming met zetel in Nederland, en</p>	Artikel 1:42 Wft

<sup>45</sup> O.g.v. art. 13 lid 2 Bankwet 1998.

<sup>46</sup> Dit artikel ziet op de onafhankelijkheid van o.a. (leden van besluitvormende organen van) DNB en bevat een instructieverbod.

<sup>47</sup> Art. 14 lid 1 Bankwet 1998. De directie is o.g.v. lid 2 gehouden om de overheidscommissaris op diens verzoek de gegevens en inlichtingen te verstrekken die hij tot behoorlijke uitoefening van zijn taak nodig acht, met uitzondering van gegevens en inlichtingen die geheim zijn op grond van het EU-Werkingsverdrag of de in art. 4 Bankwet 1998 bedoelde wettelijke regelingen (bijv. de Wft).

<sup>48</sup> Zie par. 5.

	<p>niet de uitdrukkelijke instemming is verkregen van die toezichhoudende instantie of van de toezichhoudende instantie van de staat waar de verificatie ter plaatse is verricht.</p> <p>3. Onze Minister kan een derde opdragen de gegevens of inlichtingen die hem ingevolge het tweede lid zijn verstrekt te onderzoeken en aan hem verslag uit te brengen. Tevens kan Onze Minister de derde die in zijn opdracht handelt, machtigen namens hem gegevens of inlichtingen in te winnen, in welk geval het eerste en tweede lid van overeenkomstige toepassing zijn.</p> <p>4. Onze Minister gebruikt de gegevens of inlichtingen die hij ingevolge het tweede of derde lid heeft verkregen uitsluitend voor het vormen van zijn oordeel over de toereikendheid van deze wet of de wijze waarop de toezichhouder deze wet uitvoert of heeft uitgevoerd.</p> <p>5. Onze Minister en degenen die in zijn opdracht handelen zijn verplicht tot geheimhouding van de op grond van het tweede lid ontvangen gegevens of inlichtingen.</p> <p>6. Niettegenstaande het vierde en vijfde lid kan Onze Minister de aan de gegevens of inlichtingen ontleende bevindingen en de daaruit getrokken conclusies aan de beide kamers der Staten-Generaal mededelen en de conclusies in algemene zin uit het onderzoek openbaar maken.</p> <p>7. De Wet openbaarheid van bestuur, de Wet Nationale Ombudsman, en titel 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing met betrekking tot de in dit artikel bedoelde gegevens of inlichtingen die Onze Minister of de in zijn opdracht werkende derde onder zich heeft.</p>	
Informatieverstrekking zbo aan minister	<p>1. Een zelfstandig bestuursorgaan verstrekt desgevraagd aan Onze Minister alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen. Onze Minister kan inzage vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.</p> <p>2. Een zelfstandig bestuursorgaan geeft bij het verstrekken van de in het eerste lid bedoelde inlichtingen waar nodig aan welke gegevens een vertrouwelijk karakter dragen. Dit vertrouwelijke karakter kan voortvloeien uit de aard van de gegevens, dan wel uit het feit dat natuurlijke of rechtspersonen deze aan het zelfstandig bestuursorgaan hebben verstrekt onder het beding dat zij als vertrouwelijk zullen gelden.</p>	Artikel 20 Kaderwet zbo
Informatieverstrekking overheidscommissaris DNB aan minister	<p>1. Ten behoeve van Onze Minister kan degene die ingevolge artikel 13, tweede lid, tot lid van de raad van commissarissen is benoemd op verzoek van Onze Minister of uit eigen beweging en met inachtneming van artikel 130 van het Verdrag bij de directie van de Bank gegevens en inlichtingen inwinnen over de wijze waarop de Bank haar taken uitvoert. Hij kan op verzoek van Onze Minister of uit eigen beweging en met inachtneming van artikel 130 van het Verdrag zijn bevindingen aan Onze Minister kenbaar maken.</p> <p>2. De directie van de Bank is gehouden de in het eerste lid bedoelde persoon telkens op diens aanvraag al die gegevens en inlichtingen te verstrekken, welke hij tot behoorlijke uitoefening van zijn taak als bedoeld in het eerste lid, nodig acht, met uitzondering van gegevens en inlichtingen die ingevolge het Verdrag of de in artikel 4 bedoelde wettelijke regelingen geheim zijn.</p>	Artikel 14 Bankwet 1998

Tabel: wettelijke bepalingen die passen in basis interventiepiramide

#### *Middenkader: zachte wettelijke bevoegdheden*

Het midden van de interventiepiramide wordt gevormd door een drietal bevoegdheden die de minister, met inachtneming van de wettelijke vereisten, de mogelijkheid bieden bij te sturen indien nodig.

Waar DNB en de AFM op grond van de Wft de bevoegdheid hebben om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen, is de minister bevoegd om een ministeriële regeling in de plaats te stellen van deze algemene verbindende voorschriften, mits de voorschriften in strijd zijn met de wet, een verdrag of een bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie dan wel een onredelijke belasting voor de financiële markten tot gevolg hebben.<sup>49</sup> Hierbij geldt, in lijn met de gedachte van de interventiepiramide, dat de minister deze bevoegdheid pas mag inzetten nadat hij

<sup>49</sup> Art. 1:29 Wft.



met het zbo in overleg is getreden en het zbo hierna de geconstateerde onvolkomenheid niet heeft weggenomen.

Andere mogelijkheden tot bijsturing worden geboden in artikel 1:25b Wft en in de Wbft 2019. Artikel 1:25b Wft bepaalt dat de minister beleidsregels kan vaststellen ten aanzien van de toepassing door DNB en de AFM van het bepaalde in de hoofdstukken 1.2 en 1.3 van de Wft. Hij kan zodoende nadere algemene regels stellen omtrent algemene overkoepelende toezichtaspecten waar deze hoofdstukken op zien, zoals de samenwerking tussen DNB en de AFM. De minister kan zich niet door middel van een beleidsregel met individuele gevallen bezighouden. Ook kan gebruikmaking van deze bevoegdheid beperkt worden door het internationale recht, met name het EU-Werkingsverdrag, de ESCB-statuten en de verordeningen inzake de Europese toezichthoudende autoriteiten.<sup>50</sup>

De Wbft 2019 bepaalt dat de ministers van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid een kader opstellen voor de begroting van de toezichthouders.<sup>51</sup> De begroting van de toezichthouders mag niet hoger zijn dan het maximum dat voor dat betreffende jaar volgt uit het vastgestelde kostenkader. Met het huidige kostenkader is onder meer beoogd enige bestuurlijke rust te creëren.<sup>52</sup> Bovendien biedt het huidige kostenkader, vanuit de interventiepiramide bezien, de minister (zachtere) mogelijkheden om in te grijpen op het gebied van de kwaliteitswaarborg en de kosten van het toezicht, anders dan direct over te moeten gaan tot het inzetten van de harde wettelijke bevoegdheid van onthouding van instemming met de begroting. In paragraaf 5 komt het kostenkader nader aan bod.

De 'zachte' wettelijke bevoegdheden uit het middenkader van de interventiepiramide staan in onderstaand overzicht.

Onderwerp	Inhoud	Basis
Indeplaatsstelling	<p>1. Indien de door toezichthouder vastgestelde algemeen verbindende voorschriften naar het oordeel van Onze Minister in strijd zijn met de wet, een verdrag of een bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie, en de toezichthouder de geconstateerde onvolkomenheid na overleg niet heeft weggenomen, stelt Onze Minister bij ministeriële regeling regels voor het desbetreffende onderwerp, onder gelijktijdige intrekking van de door de toezichthouder voor het desbetreffende onderwerp vastgestelde algemeen verbindende voorschriften.</p> <p>2. Indien de door de toezichthouder vastgestelde algemeen verbindende voorschriften een onredelijke belasting voor de financiële markten tot gevolg hebben, en de toezichthouder de geconstateerde onvolkomenheid na overleg niet heeft weggenomen, kan Onze Minister bij ministeriële regeling regels stellen voor het desbetreffende onderwerp, onder gelijktijdige intrekking van de door de toezichthouder voor het desbetreffende onderwerp vastgestelde algemeen verbindende voorschriften.</p> <p>3. Indien Onze Minister op grond van het eerste of tweede lid voorschriften vaststelt doet hij zo spoedig mogelijk een voordracht tot wijziging van de algemene maatregel van bestuur waarin aan de toezichthouder de bevoegdheid is toegekend algemeen verbindende voorschriften vast te stellen.</p> <p>4. Indien de door de toezichthouder ingevolge artikel 1:28, tweede of derde lid, vastgestelde algemeen verbindende voorschriften naar het oordeel van Onze Minister in strijd zijn met de wet, een verdrag, een bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie of een onredelijke belasting voor de financiële markten tot gevolg hebben, en de toezichthouder de geconstateerde onvolkomenheid na overleg niet onverwijld heeft weggenomen, kan Onze Minister die algemeen verbindende voorschriften intrekken.</p>	Artikel 1:29 Wft
Vaststellen beleidsregels	1. Onze Minister kan beleidsregels vaststellen ten aanzien van de toepassing door de toezichthouders van het bepaalde in de	Artikel 1:25b Wft

<sup>50</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32782, nr. 3, p. 8 en 9.

<sup>51</sup> Art. 4 Wbft 2019.

<sup>52</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34870, nr. 3, p. 5.

	hoofdstukken 1.2 en 1.3. 2. De beleidsregels worden in de Staatscourant bekendgemaakt.	
Kostenkader	1. Onze Ministers stellen voor de begroting van de toezichthouders een kader op. De totale hoogte van het kader is in enig jaar niet hoger dan het maximum in het kader van het daaraan voorafgaande jaar met daarbij opgeteld: a. loon- of prijsmutatie; b. de naar kosten herleide mutaties in het takenpakket van de toezichthouder. 2. De begroting van de toezichthouder is in enig jaar niet hoger dan het maximum dat volgt uit het voor het desbetreffende begrotingsjaar vastgestelde kader. 3. Onze Ministers informeren beide kamers der Staten-Generaal tijdig: a. voorafgaand aan de vaststelling van een kostenkader; b. voorafgaand aan de wijziging van een kostenkader; c. bij overschrijding van een kostenkader door een toezichthouder. 4. Onze Ministers kunnen in bijzondere omstandigheden afwijken van dit artikel en informeren de beide kamers der Staten-Generaal hier tijdig over.	Artikel 4 Wbft 2019

Tabel: zachte wettelijke bevoegdheden uit middenkader interventiepiramide

#### *Top: harde wettelijke bevoegdheden*

De top van de piramide wordt gevormd door bevoegdheden die in de praktijk zelden of nooit ingezet zullen worden maar wel passen in de interventiepiramide en de minister in staat te stellen om, mocht dat noodzakelijk zijn, te escaleren en hard in te grijpen.

Een belangrijk ultimatum remedium is opgenomen in artikel 23 van de Kaderwet zbo's. Hieruit volgt dat wanneer de minister van oordeel is dat DNB of de AFM haar taak ernstig verwaarloost<sup>53</sup>, hij noodzakelijke voorzieningen kan treffen. Een dergelijke voorziening dient van tijdelijke aard te zijn en kan bijvoorbeeld inhouden dat de minister de betreffende taak zelf gaat uitvoeren of door een ander bestuursorgaan laat uitvoeren. Van deze bevoegdheid mag de minister in beginsel slechts gebruikmaken nadat hij het betreffende zbo in de gelegenheid heeft gesteld om de taak alsnog zelf naar behoren uit te voeren. Dit is zoals gezegd een zeer ingrijpend<sup>54</sup> instrument dat de wettelijk geregelde bevoegdheidsverdeling tussen de minister en het betreffende zbo doorkruist, en mag daarom pas worden ingezet nadat alle middelen om tot een verbetering van de situatie te komen zijn uitgeput en er ook geen zicht is op verbetering vanuit het zbo.<sup>55</sup> De minister dient bovendien de Staten-Generaal onverwijld in kennis te stellen van de getroffen voorzieningen.<sup>56</sup>

De Kaderwet zbo's biedt de minister meer harde wettelijke bevoegdheden die thuishoren in de top van de piramide: de goedkeuring van de begroting en de jaarrekening c.q. de verantwoording van de toezichthouders.<sup>57</sup> Het besluit tot vaststelling van de begroting en het besluit tot vaststelling van de jaarrekening c.q. de verantwoording behoeven de goedkeuring van de minister, die zijn goedkeuring kan onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. In paragraaf 5 wordt nader ingegaan op de begrotings- en verantwoordingscyclus waarin deze bevoegdheid van de minister een rol speelt.

Wanneer DNB of de AFM voornemens is om haar statuten te wijzigen, dient zij voorafgaande instemming van de minister te verkrijgen. De minister kan zijn instemming weigeren indien de statuten na wijziging onvoldoende zijn afgestemd op het in de wet bepaalde dan wel onvoldoende waarborgen bieden voor een onafhankelijke taakvervulling door de zbo's. Ook kan hij weigeren in te stemmen met de voorgenomen statutenwijziging wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

<sup>53</sup> Er moet sprake zijn van structurele tekortkomingen, zie *Kamerstukken II 2001/02, 27426*, nr. 57, p. 9.

<sup>54</sup> Gebruikmaking van de taakverwaarloozingsregeling is de zwaarst denkbare ingreep in de zelfstandigheid van een zbo, zie *Kamerstukken II 2001/02, 27426*, nr. 57, p. 9.

<sup>55</sup> *Kamerstukken II 2000/01, 27426*, nr. 3, p. 28.

<sup>56</sup> Art. 23 lid 3 Kaderwet zbo's.

<sup>57</sup> Art. 29 en 34 Kaderwet zbo's. In het geval van de AFM wordt gesproken over jaarrekening. In het geval van DNB wordt gesproken over verantwoording. Dit verschil in termen houdt verband met het feit dat DNB een NV is die naast haar taken als zbo ook monetaire taken heeft als centrale bank en derhalve naast de verantwoording een jaarrekening dient op te stellen voor de gehele NV. Zie art. 7 lid 1 en art. 5 lid 1 Wbft 2019 en *Kamerstukken II 34870*, nr. 3, p. 17.

Naast deze instrumenten wordt de top van de interventiepiramide gevormd door de bevoegdheden tot schorsing en ontslag van de leden van het dagelijks bestuur en hun intern toezichthoudend orgaan. Bestuursleden van de AFM kunnen worden geschorst door de minister en ontslagen bij koninklijk besluit, indien zij niet meer voldoen aan de eisen voor de uitoefening van de functie of daarin op ernstige wijze zijn tekortgeschoten, en de leden van de raad van toezicht kunnen worden geschorst en ontslagen door de minister wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen. Voor directieleden van DNB geldt hetzelfde, met dien verstande dat ook schorsing bij koninklijk besluit gebeurt en niet van ontslag maar van ontheffing uit de functie wordt gesproken.<sup>58</sup> Deze bevoegdheden zijn, in aanvulling op dan wel afwijking van hetgeen hieromtrent in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is bepaald, opgenomen in de Wft en/of de Bankwet 1998.<sup>59</sup>

De 'harde' wettelijke bevoegdheden uit de top van de interventiepiramide zijn in onderstaand overzicht opgenomen.

Onderwerp	Inhoud	Basis
Taakverwaarlozing	<ol style="list-style-type: none"> <li>Indien naar het oordeel van Onze Minister een zelfstandig bestuursorgaan zijn taak ernstig verwaarloost, kan Onze Minister de noodzakelijke voorzieningen treffen.</li> <li>De voorzieningen worden, spoedeisende gevallen uitgezonderd, niet eerder getroffen dan nadat het zelfstandig bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld om binnen een door Onze Minister te stellen termijn alsnog zijn taak naar behoren uit te voeren.</li> <li>Onze Minister stelt beide kamers der Staten-Generaal onverwijld in kennis van door hem getroffen voorzieningen als bedoeld in het eerste lid.</li> </ol>	Artikel 23 Kaderwet zbo's
Goedkeuring begroting	<ol style="list-style-type: none"> <li>Het besluit tot vaststelling van de begroting, bedoeld in artikel 26, behoeft de goedkeuring van Onze Minister.</li> <li>De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.</li> </ol>	Artikel 29 Kaderwet zbo's en artikel 6, eerste lid, Wbft 2019
Goedkeuring jaarrekening of verantwoording	<ol style="list-style-type: none"> <li>Het besluit tot vaststelling van de jaarrekening<sup>60</sup> behoeft de goedkeuring van Onze Minister.</li> <li>De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.</li> </ol>	Artikel 34, tweede lid, Kaderwet zbo's en artikel 9, eerste lid, Wbft 2019
Instemming statutenwijziging	<ol style="list-style-type: none"> <li>De toezichthouder legt een voorgenomen statutenwijziging ter voorafgaande instemming voor aan Onze Minister. De artikelen 10:29 tot en met 10:31 van de Algemene Wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.</li> <li>De instemming, bedoeld in het eerste lid, kan worden geweigerd: <ol style="list-style-type: none"> <li>indien de statuten na wijziging onvoldoende zijn afgestemd op het in deze wet bepaalde;</li> <li>indien de statuten na wijziging onvoldoende waarborgen bieden voor een onafhankelijk taakvervulling door de toezichthouder;</li> <li>wegens strijd met het recht of het algemeen belang.</li> </ol> </li> </ol>	o.a. artikel 1:37 Wft, artikel 38 Wta
Schorsing/ontslag bestuurder AFM	De voorzitter en de andere leden van het bestuur kunnen door Onze Minister worden geschorst of bij koninklijk besluit worden ontslagen, indien zij niet meer voldoen aan de eisen voor de uitoefening van hun functie of daarin op ernstige wijze zijn tekortgeschoten. Ontslag vindt voorts plaats op eigen verzoek.	Artikel 1:26, tweede lid, Wft
Schorsing/ontslag commissaris AFM	De voorzitter en de andere leden van de raad van toezicht kunnen door Onze Minister worden geschorst en ontslagen wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen. Ontslag vindt voorts plaats op eigen verzoek.	Artikel 1:27, vierde lid, Wft
Schorsing/ontslag directeur DNB	De president en de directeuren kunnen slechts indien zij niet meer voldoen aan de eisen voor de uitoefening van hun functie of indien zij op ernstige wijze zijn tekortgeschoten bij koninklijk besluit worden geschorst of uit hun functie worden ontheven. Ontheffing	Artikel 12, vierde lid, Bankwet 1998

<sup>58</sup> Het is aan de aandeelhouders om leden van de raad van commissarissen van DNB te schorsen en uit hun functie te ontheffen, zie art. 13 lid 5 Bankwet 1998. De Staat is enig aandeelhouder van DNB; de minister van Financiën vertegenwoordigt de Staat in de algemene vergadering van aandeelhouders.

<sup>59</sup> Voor DNB geldt dat de Bankwet 1998 art. 2:153 Boek 2 BW buiten toepassing verklaart en bepaalt dat bepalingen uit Boek 2 BW die bij toepassing strijdigheid opleveren met het EU-Werkingsverdrag of de ESCB-statuten, niet van toepassing zijn op DNB.

<sup>60</sup> Zoals hiervoor opgemerkt wordt in het geval van DNB gesproken over verantwoording in plaats van jaarrekening.

Tabel: harde wettelijke bevoegdheden uit top interventiepiramide

### *Europese dimensie*

Op Europees niveau hebben zich in de afgelopen jaren diverse ontwikkelingen voorgedaan die niet alleen impact hebben gehad op het toezicht en de totstandkoming van wet- en regelgeving maar ook op de institutionele relatie tussen de toezichthouders en de minister van Financiën. Deze ontwikkelingen kunnen hier derhalve niet onbesproken blijven; de paragraaf wordt afgesloten met een korte beschouwing over de Europese dimensie van het toezicht op de financiële markten.

Op verzoek van de Europese Commissie bracht de *High Level Group on Financial Supervision in the EU* onder leiding van Jacques de Larosière op 25 februari 2009 een rapport uit over de versterking van het Europees toezicht op financiële instellingen.<sup>61</sup> Een van de aanbevelingen die zij in dat rapport deed, was de oprichting van een *European System of Financial Supervision (ESFS)*, welke oprichting in 2011 daadwerkelijk plaatsvond. Het hoofddoel van het ESFS is erop toe te zien dat de regels die van toepassing zijn op de financiële sector, naar behoren worden uitgevoerd teneinde de financiële stabiliteit te bewaren en te zorgen voor vertrouwen in het financiële stelsel als geheel, met voldoende bescherming voor gebruikers van financiële diensten.<sup>62</sup> Van het ESFS maken deel uit de *European Systemic Risk Board (ESRB)*, de *European Banking Authority (EBA)*, de *European Securities and Markets Authority (ESMA)*, de *European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA)*, de *Joint Committee of the European Supervisory Authorities (Joint Committee)* en de bevoegde nationale autoriteiten.

De EBA, ESMA en EIOPA zijn op 1 januari 2011 opgericht en worden samen ook wel aangeduid als de *European Supervisory Authorities (ESA's)*. Zij hebben als doel om de collectieve belangen te beschermen door bij te dragen aan de stabiliteit en doeltreffendheid van het financiële stelsel op korte, middellange en lange termijn, in het belang van de economie, de burgers en het bedrijfsleven van de Europese Unie.<sup>63</sup> De hoofdtaken van de ESA's zijn het bevorderen van de kwaliteit en harmonisatie van toezichtregelgeving, -normen en -praktijken, het bijdragen aan een consistente toepassing van EU-regelgeving, en het bemiddelen en schikken bij meningsverschillen tussen toezichthouders over de toepassing van EU-regelgeving. Hierbij richten de werkzaamheden van de EBA zich hoofdzakelijk op banken en beleggingsondernemingen, terwijl de EIOPA zich met name richt op verzekeraars en bedrijfspensioenen. Het werkterrein van de ESMA zijn de effectenmarkten en (het toezicht op) *credit rating agencies* en *trade repositories*. Binnen het ESFS houdt de ESRB zich op Europees niveau bezig met het macroprudentieel toezicht, terwijl de ESA's zich richten op de microprudentiële kant (toezicht op individuele financiële ondernemingen). Het macroprudentieel toezicht van de ESRB moet eraan bijdragen dat systeemrisico's voor de financiële stabiliteit in de Europese Unie worden voorkomen of beperkt.<sup>64</sup> In de Joint Committee werken de ESA's met elkaar en de ESRB samen om te zorgen voor intersectorale samenhang van hun

<sup>61</sup> Het rapport is te raadplegen via [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf)

<sup>62</sup> Zie art. 2 van Verordening (EU) nr. 1093/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/78/EG van de Commissie, *PbEU* 2010, L 331/12, Verordening (EU) nr. 1094/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/79/EG van de Commissie, *PbEU* 2010, L 331/48, en Verordening (EU) nr. 1095/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/77/EG van de Commissie, *PbEU* 2010, L 331/84.

<sup>63</sup> Zie art. 1 lid 5 van Verordening (EU) nr. 1093/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/78/EG van de Commissie, *PbEU* 2010, L 331/12, artikel 1, zesde lid van Verordening (EU) nr. 1094/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/79/EG van de Commissie, *PbEU* 2010, L 331/48, en artikel 1, vijfde lid van Verordening (EU) nr. 1095/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/77/EG van de Commissie, *PbEU* 2010, L 331/84.

<sup>64</sup> Art. 3 van Verordening (EU) nr. 1092/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende macroprudentieel toezicht van de Europese Unie op het financiële stelsel en tot oprichting van een Europees Comité voor systeemrisico's, *PbEU* 2010, L 331/1.

werkzaamheden en te komen tot gemeenschappelijke standpunten inzake toezicht op financiële conglomeraten en andere intersectorale kwesties.<sup>65</sup>

Ook de nationale toezichthouders maken onderdeel uit van het ESFS. De AFM is vertegenwoordigd in de ESMA en in de ESRB, terwijl DNB deelneemt aan de EBA, de EIOPA en de ESRB.

Een andere belangrijke ontwikkeling is de oprichting van de Bankenuie. Om te komen tot een bankenuie is nodig dat er van eenzelfde set regels wordt uitgegaan. Daarom is er het zogeheten *Single Rule Book*, een set van Europese geharmoniseerde regels bestaande uit regels met betrekking tot kapitaalvereisten,<sup>66</sup> regels aangaande het herstel en de afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen<sup>67</sup> en regels voor depositogarantiestelsels<sup>68</sup>. De Bankenuie is gestoeld op drie pijlers: het *Single Supervisory Mechanism* (SSM), het *Single Resolution Mechanism* (SRM) en het *European Deposit Insurance Scheme* (EDIS). Binnen deze pijlers is telkens een rol weggelegd voor DNB als de nationaal bevoegde autoriteit. Zo vormen de nationale toezichthouders (in Nederland: DNB) samen met de Europese Centrale Bank (ECB) per november 2014 het SSM waarbinnen zogeheten significante banken onder direct toezicht van de ECB vallen, en houden de daartoe aangewezen nationale autoriteiten (in Nederland: DNB) samen met de *Single Resolution Board* (SRB) zich binnen het SRM bezig met resolutieplannen voor banken in de Eurozone.

Met de komst van het ESFS en de Bankenuie is in de uitvoering van het toezicht de Europese dimensie niet meer weg te denken; DNB en de AFM werken in toenemende mate samen met de ESA's en de ECB. Ook wordt regelgeving op het terrein van de financiële markten in toenemende mate op Europees niveau tot stand gebracht. Tevens wordt in toenemende mate vanuit Europese gremia gekeken naar hoe het nationaal toezicht op verschillende deelgebieden is georganiseerd en wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld in de vorm van *peer reviews*.

Deze ontwikkelingen op Europees niveau hebben bovendien impact op de institutionele relatie tussen de minister van Financiën en DNB. Met de komst van het SSM hebben de lidstaten hun bevoegdheid op het gebied van prudentieel banktoezicht overgeheveld van nationaal naar Europees niveau, en met de komst van het SRM en de oprichting van de SRB is de besluitvorming over de afwikkeling van significante banken eveneens naar Europees niveau getild. Onder het SSM is de ECB exclusief bevoegd om prudentieel toezicht uit te oefenen op alle banken binnen de Bankenuie. Significante banken vallen direct onder het toezicht van de ECB; de toezichttaak van de ECB ten aanzien van minder significante banken wordt door de nationale toezichthouders decentraal uitgeoefend.<sup>69</sup> Ter zake van dit SSM-toezicht voorziet de SSM-verordening in een

---

<sup>65</sup> Art. 2 lid 3 van Verordening (EU) nr. 1093/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/78/EG van de Commissie, *PbEU* 2010, L 331/12, artikel 2, derde lid van Verordening (EU) nr. 1094/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/79/EG van de Commissie, *PbEU* 2010, L 331/48, artikel 2, derde lid van Verordening (EU) nr. 1095/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/77/EG van de Commissie, *PbEU* 2010, L 331/84, en artikel 3, tweede lid, onder h van Verordening (EU) nr. 1092/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende macroprudentieel toezicht van de Europese Unie op het financiële stelsel en tot oprichting van een Europees Comité voor systeemrisico's, *PbEU* 2010, L 331/1.

<sup>66</sup> Richtlijn 2013/36/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (*PbEU* 2013, L 176) (Capital Requirements Directive, CRD IV) en Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (*PbEU* 2013, L 176) (Capital Requirements Regulation, CRR).

<sup>67</sup> Richtlijn nr. 2014/59/EU van het Europees parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijn 82/891/EEG van de Raad en de Richtlijnen 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU en 2013/36/EU en Verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 648/2012, van het Europees parlement en de Raad (*PbEU* 2014, L 173) (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD).

<sup>68</sup> Richtlijn 2014/49/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de depositogarantiestelsels (*PbEU* 2014, L 173) (Deposit Guarantee Schemes Directive, DGSD).

<sup>69</sup> Zoals bevestigd in het zogenoemde L-Bank arrest: HvJEU 8 mei 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank tegen Europese Centrale Bank, C 450/17 P.

Europees verantwoordingsmechanisme.<sup>70</sup> De afstand tussen de minister van Financiën en de uitoefening van toezicht- of afwikkelingstaken is groter geworden, hetgeen past bij de opzet van de Bankenuïe. Dit neemt niet weg dat verantwoordelijkheden van de minister zijn blijven bestaan. Zo is de minister verantwoordelijk voor het functioneren van het Nederlandse financiële stelsel. Ook is hij verantwoordelijk voor het functioneren van het toezichtstelsel als geheel. Naast deze stelsel- en systeemverantwoordelijkheid is de minister verantwoordelijk voor de wijze waarop hij de aan hem toekomende bevoegdheden uitoefent ten aanzien van DNB als zbo. De inzet van deze bevoegdheden wordt begrensd door en geschiedt met inachtneming van de competentieverdeling tussen de lidstaten en de EU. Relevant in dit verband is of DNB een taak *zelfstandig* uitoefent. Is dat niet het geval, bijvoorbeeld omdat DNB handelt op instructie van de SRB met betrekking tot een minder significante bank, dan heeft de minister ter zake geen bevoegdheden.<sup>71</sup> Ten aanzien van taken die onder de Bankenuïe niet zijn opgedragen aan de ECB (waaronder het toezicht door DNB op anti-witwassen en het tegengaan van terrorismefinanciering), respectievelijk de SRB kan de minister zijn bevoegdheden zoals opgenomen in de interventiepiramide onverkort uitoefenen.

In het verlengde van het voorgaande ligt de informatieverstrekking over banken door de minister van Financiën aan het parlement. De inwerkingtreding van het SRM heeft tot gevolg gehad dat de inzet van publieke middelen – en het daarmee rechtstreeks verbonden budgetrecht van het parlement – in de omgang met falende banken in beginsel niet meer aan de orde is. Daarnaast geldt dat de besluitvorming uitsluitend is belegd bij de SRB voor significante banken en bij DNB voor minder significante banken; de minister heeft hierin geen formele, besluitvormende rol meer. Informatie-uitwisseling tussen de minister en het parlement voorafgaand aan een interventie door de SRB of DNB ligt daarmee niet in de rede. Uiteraard vindt er achteraf wel verantwoording plaats ten aanzien van de besluiten van de SRB en DNB. De verantwoording zal dan geschieden door tussenkomst van de minister van Financiën die verantwoordelijk is voor het waarborgen van de stabiliteit van het financiële stelsel in Nederland. Alleen in de uitzonderlijke situatie dat alle voorliggende instrumenten tekortschieten en onverhoopt toch zou moeten worden teruggegrepen op nationale bevoegdheden en de inzet van nationale middelen, kan het nationale budgetrecht weer aan de orde zijn. In dat geval zijn de afspraken uit het in februari 2015 gepubliceerde informatieprotocol met betrekking tot niet-bancaire instellingen<sup>72</sup> van toepassing op middelgrote en kleine banken.<sup>73</sup>

#### 4. Financiering van het financieel toezicht

In de uitvoering van hun taken maken DNB en de AFM kosten. De financiering van deze kosten wordt geregeld in de Wbft 2019.<sup>74</sup> In dit deel wordt stilgestaan bij de wijze waarop de financiering van het financieel toezicht is vormgegeven.

Tot 2013 was het systeem voor de bekostiging van het financieel toezicht neergelegd in verschillende wetten. Om een duidelijke verdeling van de kosten tussen de overheid en de onder toezicht staande financiële ondernemingen te creëren, de fluctuaties in de jaarlijkse heffingen die

<sup>70</sup> Zie art. 20 en 21 SSM-Verordening, conform welk regime de ECB kan worden uitgenodigd om met de Tweede Kamer van gedachten te wisselen over het toezicht op kredietinstellingen in Nederland. Een dergelijk overleg vond bijvoorbeeld plaats op 11 juni 2015.

<sup>71</sup> Zie ook *Kamerstukken I* 2014/15, 34 049, C, p. 5-6 en *Kamerstukken II* 2014/15, 34 208, nr. 3, p. 52-53.

<sup>72</sup> *Kamerstukken II* 2014/15, 21501-07, nr. 1241, p. 6.

<sup>73</sup> *Kamerstukken II* 2014/15, 21501-07, nr. 1287, p. 11.

<sup>74</sup> De Wbft 2019 is van toepassing op de bij of krachtens enige wet aan DNB en de AFM opgedragen taak en de daaruit voortvloeiende werkzaamheden (incl. betrokkenheid bij de voorbereiding van nationale en internationale wet- en regelgeving). De Wbft 2019 is niet van toepassing op de taken waarmee DNB in het kader van het ESCB is belast ter uitvoering van het EU-Werkingsverdrag (art. 3 *Bankwet 1998*), de taak van DNB tot het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer (ook in de BES) (art. 4 lid 1 onderdeel b *Bankwet 1998* en art. 4 lid 2 *Bankwet 1998* jo. art. 4 *Wet geldstelsel BES*), de taak van DNB tot het bevorderen van de stabiliteit van het financiële stelsel (art. 4 lid 1 onderdeel c *Bankwet 1998*), de taak van DNB tot het verzamelen van statistieke gegevens en het vervaardigen van statistieken op de voet van de daarvoor geldende wettelijke regelingen (art. 4 lid 1 onderdeel d *Bankwet 1998*). Bovendien is de Wbft 2019 niet van toepassing op het toezicht op afwikkelondernemingen als bedoeld in artikel 1:1 Wft en de uitvoering en handhaving (o.g.v. artikel 1:24 lid 3 Wft) van de verordening betaaldiensten (verordening (EU) nr. 260/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 tot vaststelling van technische en bedrijfsmatige vereisten voor overmakingen en automatische afschrijvingen in euro en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 924/2009 (*PbEU* 2012 L 94)) en titels II, IV en V van de EMIR verordening (verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende otc-derivaten, centrale tegenpartijen en transactieregisters (*PbEU* 2012, L 201)). Zie artikel 2 Wbft 2019.

aan onder toezicht staande entiteiten werden opgelegd te beperken, en de wet- en regelgeving met betrekking tot de bekostiging te vereenvoudigen en stroomlijnen, werd gekozen voor een nieuwe bekostigingssystematiek.<sup>75</sup> Op 1 januari 2013 werd, met de inwerkingtreding van de Wet bekostiging financieel toezicht, het bestaande systeem vervangen door een in één wet opgenomen bekostigingssystematiek waarin werd uitgegaan van een forfaitaire bijdrage van de overheid aan de kosten van de toezichthouders en de bijdrage van de onder toezicht staande entiteiten op basis van procentuele aandelen werden toegerekend aan verschillende toezichtcategorieën. Als gevolg van de forfaitaire overheidsbijdrage kwam een stijging van toezichtkosten met ingang van 2013 in beginsel volledig voor rekening van de sector, terwijl een dergelijke stijging voordien voor rekening van de sector en/of de overheid kwam. In 2015 werd, in lijn met het toen geldend regeerakkoord *Bruggen slaan*, de overheidsbijdrage aan het financieel toezicht, met uitzondering van het toezicht in de BES-landen<sup>76</sup>, geheel afgeschaft.<sup>77</sup> Sindsdien worden de toezichtkosten volledig doorberekend aan de personen die onder toezicht staan van DNB of de AFM. Hieronder vallen alle personen<sup>78</sup> ten behoeve van wie de toezichthouder een specifieke handeling verricht alsmede alle personen die activiteiten verrichten waarop DNB of de AFM toezicht houdt.

De wijze waarop de toezichtkosten worden doorberekend aan de partijen die onder het toezicht van DNB en/of de AFM staan, is thans neergelegd in de Wbft 2019<sup>79</sup> en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Op grond van deze wet worden de kosten vastgesteld en doorberekend op basis van een systematiek dat vier uitgangspunten kent:

- i. De kosten die worden doorberekend aan de onder toezicht staande personen zijn niet hoger dan in de begroting van de toezichthouder is begroot (een eventueel positief of negatief saldo van het voorafgaand jaar wordt daarbij meegenomen);
- ii. Zowel directe als indirecte kosten kunnen worden doorberekend aan onder toezicht staande personen;
- iii. Kosten voor eenmalige handelingen worden ten laste gebracht aan de persoon voor wie die handeling is verricht; en
- iv. Met uitzondering van de taken die de toezichthouders hebben op grond van de Pensioenwet BES worden de kosten voor de uitvoering van de taken van de toezichthouders in Bonaire, Sint-Eustatius en Saba niet op grond van de Wbft 2019 doorberekend aan de onder toezicht staande personen. De Wet financiële markten BES kent namelijk een eigen bekostigingssysteem.<sup>80</sup>

De Wbft 2019 maakt onderscheid tussen kosten voor eenmalige handelingen en kosten voor het doorlopend toezicht. Het eerste type kosten betreft kosten voor handelingen met een incidenteel, niet-structureel karakter die aanwijsbaar voor een bepaald persoon worden verricht, zoals een vergunningaanvraag. De kosten voor eenmalige handelingen worden jaarlijks begroot door de toezichthouders en deze kosten worden vooraf bij ministeriële regeling<sup>81</sup> vastgesteld. Zoals volgt uit het onder iii genoemde uitgangspunt, worden deze kosten in beginsel doorberekend aan de persoon ten behoeve van wie de betreffende eenmalige handeling is verricht.<sup>82</sup>

Het grootste deel van de toezichtkosten bestaat uit kosten voor het doorlopend toezicht, oftewel het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en de handhaving van die wet- en regelgeving. Het gaat hierbij om vele handelingen die niet direct voor een bepaalde persoon worden verricht. De kosten voor het doorlopend toezicht worden jaarlijks doorberekend aan de onder toezicht staande

<sup>75</sup> *Kamerstukken II 2011/12*, 33057, nr. 3, p. 1.

<sup>76</sup> De overheid vergoedt de toezichtkosten in de BES-landen voor zover de marktbijsdrage niet toereikend is.

<sup>77</sup> *Stb.* 2014, 532.

<sup>78</sup> Art. 1 Wbft 2019 definieert persoon als een natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap, waaronder personenvennootschappen, of daarmee vergelijkbare lichamen of samenwerkingsverband.

<sup>79</sup> *Stb.* 2018, 409.

<sup>80</sup> Art. 13 lid 2 Wbft 2019.

<sup>81</sup> Art. 15 lid 3, 4 en 5 Wbft 2019. Het gaat om de Regeling bekostiging financieel toezicht eenmalige handelingen.

<sup>82</sup> Art. 14 Wbft 2019.

personen.<sup>83</sup> Daarbij is voor de onder toezicht staande persoon relevant in welke categorie hij valt. De kosten worden namelijk toegerekend aan categorieën onder toezicht staande personen zoals banken, beleggingsinstellingen, financiële dienstverleners et cetera. De kosten per categorie zijn gebaseerd op de regels waarop toezicht wordt gehouden, de naleving, de toezichtintensiteit en de omvang en aard van de populatie waaruit de betreffende categorie bestaat.<sup>84</sup> De uitwerking van de kostenverdeling bij het doorlopend toezicht is bij algemene maatregel van bestuur geregeld.<sup>85</sup> Deze verdeling wordt in principe enkel aangepast indien zich een grote wijziging voordoet in de taak van de toezichthouder(s) of bij grote veranderingen binnen categorieën van onder toezicht staande personen. Daarbuiten wordt de kostenverdeling elke vijf jaar tegen het licht gehouden en indien nodig aangepast.

De bedoelde algemene maatregel van bestuur verdeelt de kosten die de AFM voor het doorlopend toezicht maakt op basis van een procentuele kostenverdeling over de categorieën onder toezicht staande personen. Bij die verdeling wordt gekeken naar de kosten van het toezicht in de afgelopen jaren als ook naar de verwachte ontwikkelingen in de komende jaren. Ten aanzien van de kosten die DNB voor het doorlopend toezicht maakt, wordt bij algemene maatregel van bestuur een kostenverdeling gemaakt op basis van de begroting van DNB. In de algemene maatregel van bestuur worden de categorieën van onder toezicht staande personen vastgesteld waarvoor DNB in haar begroting een aparte post opneemt en worden de maatstaven bepaald op basis waarvan de door de individuele onder toezicht staande personen te betalen bedragen worden vastgesteld.

## 5. Jaarcyclus: begroten en verantwoorden

Aan het slot van dit toezichtarrangement wordt stilgestaan bij de jaarcyclus: het proces rondom de begroting en de jaarrekening. Dit proces heeft een wettelijke basis, met name in de Wbft 2019 en de Kaderwet zbo's. Verder zijn tussen de ministeries en zbo's procedureafspraken gemaakt.<sup>86</sup> Deze afspraken borgen dat op gezette tijden overleg plaatsvindt over de begroting en de jaarrekening.

Centraal in de jaarcyclus staan dus de begroting en de jaarrekening. In het geval van DNB wordt de term verantwoording gehanteerd in plaats van jaarrekening. Dit houdt verband met het feit dat DNB een naamloze vennootschap is die naast de taken die zij als zbo uitvoert, ook monetaire taken heeft en (ook) verplicht is om een jaarrekening op te stellen die ziet op al haar taken. DNB brengt naast deze jaarrekening ook een jaarrekening uit die enkel ziet op de taken die zij als zbo uitvoert. De laatstbedoelde jaarrekening wordt, om deze van de eerstbedoelde te onderscheiden, de verantwoording genoemd.<sup>87</sup> In dit verband is ook relevant dat waar hier de term begroting wordt gehanteerd, ten aanzien van DNB bedoeld wordt de begroting met betrekking tot de zbo-taken.<sup>88</sup>

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op het kostenkader 2017-2020. Dit kostenkader ziet op de taken die DNB en de AFM uitoefenen als zbo's. In het geval van DNB zijn in het huidige kostenkader niet de kosten meegenomen die zij maakt ter uitvoering van haar resolutietaken en haar taken ter uitvoering van het DGS.<sup>89</sup> Beoogd is om deze kosten in toekomstige kostenkaders wel mee te nemen. Tegelijkertijd wordt bij hetgeen over het huidige kostenkader aan de orde komt, nadrukkelijk niet vooruitgelopen op het nieuwe kostenkader voor 2021 en verder. Bij de totstandkoming van het nieuwe kostenkader zal de werking van het huidige kostenkader worden bezien. Mogelijk leidt dit tot aanpassingen. Voorafgaand aan de vaststelling van het nieuwe kostenkader worden de beide Kamers hierover geïnformeerd.

<sup>83</sup> Art. 15 lid 1 Wbft 2019.

<sup>84</sup> *Kamerstukken II 2017/18*, 34870, nr. 3, p. 8.

<sup>85</sup> Het gaat om het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019, *Stb.* 2019, 156.

<sup>86</sup> Voor het ministerie van Financiën en de beide zbo's gaat het om *de procedureafspraken overlegstructuur SG Financiën met DNB en de AFM* uit 2014. Aanleiding hiervoor vormde het onderzoek van de commissie-De Leeuw naar de herpositionering van zbo's uit 2013. In haar rapport beval de commissie aan om het toezicht op bedrijfsmatige en beheersmatige aspecten te versterken via de SG-eigenaarslijst en om de taken van de RvC/RvT nog meer dan toen al het geval was te focussen op de primaire taken van DNB en de AFM.

<sup>87</sup> Art. 7 lid 1 Wbft 2019.

<sup>88</sup> Zie ook art. 5 lid 1 Wbft 2019.

<sup>89</sup> Zie in dit kader ook art. 18 lid 4 Wbft 2019.



## 5.1 BEGROTEN

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het onderdeel van de jaarcyclus dat ziet op het proces dat voorafgaat aan openbaarmaking van de zbo-begrotingen. De begroting verschaft duidelijkheid over de doelen die het zbo heeft voor het komende boekjaar, de wijze waarop het deze doelen wil bereiken (d.w.z. met de inzet van welke activiteiten en middelen), en de resultaten die het hiermee beoogt te bereiken.

De belangrijkste stappen in het begrotingsproces zijn hieronder schematisch weergegeven. Hierbij is de periode rond augustus als start genomen; in de praktijk kan de interne voorbereiding al voor die periode gestart zijn.

	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dec.
<b>Begroting</b>					
1. Interne voorbereiding toezichthouder	■	■			
2. Begrotingsoverleg			■		
3. Panelbijeenkomst			■	■	
4. Najaarsoverleg				■	■
5. Goedkeuring					■
6. Openbaarmaking					■

Tabel: tijdschema begrotingscyclus

### *Begrotingsoverleg en kostenkader*

De interne voorbereiding door het zbo leidt tot een ontwerpbegroting. De ontwerpbegroting wordt in augustus/september op werkvloerniveau besproken tussen het ministerie en DNB en de AFM. Na deze voorbespreking wordt de ontwerpbegroting in het zogeheten begrotingsoverleg, dat meestal plaatsvindt in oktober, besproken. In dit overleg bespreekt de directie van DNB c.q. het bestuur van de AFM de ontwerpbegroting met onder meer de secretaris-generaal<sup>90</sup> van de ministeries van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Laatstgenoemd ministerie is betrokken vanwege de verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het toezicht door DNB en de AFM op de pensioensector. Tijdens het begrotingsoverleg wordt onder meer besproken of de ontwerpbegroting past binnen het vastgestelde kostenkader. De begroting van de zbo's mag in enig jaar niet hoger zijn dan het maximum dat voor het betreffende jaar volgt uit het kostenkader. Door jaarlijks een toegestaan maximum van de begrotingen te stellen wordt beoogd om de ontwikkeling van de toezichtkosten te beheersen. Anderzijds wordt de zbo's met het vooraf vastgestelde kostenkader voldoende ruimte geboden om hun taken op adequate en verantwoorde wijze uit te voeren met behoud van kwaliteit. Bovendien biedt het kostenkader duidelijkheid over de kaders waarbinnen de begroting van de zbo's moet worden opgesteld.<sup>91</sup>

Ten aanzien van de totale hoogte van het kostenkader bepaalt de Wbft 2019 dat deze in enig jaar niet hoger mag zijn dan het maximum in het kader van het daaraan voorafgaande jaar plus:

- i. loon- en/of prijsmutatie;
- ii. de naar kosten herleide mutaties in het takenpakket van de toezichthouder.

Bij de vaststelling van het meerjarig kostenkader wordt geen rekening gehouden met loon- of prijsbijstellingen omdat deze jaarlijks worden bepaald en aan de marktloonontwikkelingen zijn gekoppeld. Dit wordt daarom jaarlijks bij het kostenkader opgeteld. Ook de onder ii genoemde kosten worden jaarlijks opgeteld bij het kostenkader. Het gaat hierbij om kosten voor voorziene nieuwe taken van de toezichthouders.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> Dit houdt verband met de eerder genoemde functionele scheiding tussen de rol van eigenaar en de rol van opdrachtgever.

<sup>91</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34870, nr. 3, p. 5.

<sup>92</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34870, nr. 5, p. 6.

De ministers van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid informeren de beide Kamers voordat zij een nieuw kostenkader vaststellen. Dit geldt ook indien men een reeds vastgesteld kostenkader wil wijzigen of indien een zbo het vastgestelde kostenkader overschrijdt.<sup>93</sup> In lijn hiermee zijn in juli 2016 de Kamers geïnformeerd over de kostenkaders voor de boekjaren 2017 tot en met 2020<sup>94</sup>, en in december 2018 over de toevoeging van extra financiële ruimte aan het kostenkader in 2019 en 2020, om onvoorziene extra uitgaven op te vangen<sup>95</sup>.

Het kostenkader 2017-2020, vastgesteld vóór inwerkingtreding van de Wbft 2019, is opgebouwd uit een aantal componenten, waaronder het basisbedrag. Dit bedrag is gebaseerd op de (goedgekeurde) begroting van het betreffende zbo aangaande boekjaar 2016. In het kostenkader is daarnaast een efficiëncytaakstelling opgenomen van 1,75% in 2017 die in totaal oploopt tot 7% in 2020. De zbo's zijn vrij om te bepalen hoe zij aan deze taakstelling invulling geven. Het onderdeel loon- en prijsbijstelling wordt jaarlijks vastgesteld.

Met de flexibele schil is beoogd om enige bestuurlijke rust te creëren door vooraf een mate van flexibiliteit in te bouwen. Deze schil is opgebouwd uit twee bestanddelen: een bestanddeel bedoeld om reeds voorziene uitbreiding van taken op te vangen en een bestanddeel bedoeld voor onvoorziene intensiveringen die het betreffende zbo niet binnen het basisbedrag kan opvangen.

#### *Periodieke overleggen met sector en najaarsoverleg*

De ontwerpbegroting wordt vervolgens behandeld tijdens het periodieke overleg met de sector dat in het najaar plaatsvindt. DNB en de AFM dienen tweemaal per jaar overleg te organiseren met een vertegenwoordiging van de onder hun toezicht staande personen.<sup>96</sup> Hierbij kan gedacht worden aan de Nederlandse Vereniging van Banken, de *Dutch Fund and Asset Management Association* en het Verbond van Verzekeraars. Ambtenaren van de ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid kunnen dit overleg bijwonen, en daarnaast kunnen ook cliëntenorganisaties worden toegelaten. Zo nemen aan het overleg dat de AFM organiseert, de Vereniging Eigen Huis, de Consumentenbond en de Vereniging van Effectenbezitters deel. Naast het bespreken van de ontwerpbegroting biedt het overleg DNB en de AFM de mogelijkheid om te voeren beleid en de te bereiken resultaten toe te lichten, en geeft het de sectorpartijen de mogelijkheid hierop te reageren.<sup>97</sup> De Wbft 2019 verplicht de toezichthouder om binnen een redelijke termijn een verslag van het overleg openbaar te maken. Dit doen zowel DNB als de AFM door de verslagen op hun website te plaatsen.<sup>98</sup>

Nadat de ontwerpbegroting in het periodieke overleg met de sector is besproken en ook de raad van commissarissen van DNB c.q. de raad van toezicht van de AFM zich een oordeel heeft kunnen vormen over de ontwerpbegroting, staat de (mogelijk aangepaste) ontwerpbegroting centraal in het zogeheten najaarsoverleg. Dit is een overleg tussen de raad van commissarissen c.q. de raad van toezicht en de secretaris-generaal van het ministerie van Financiën en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit overleg vindt meestal plaats in november. Leden van de directie c.q. het bestuur kunnen aan (een deel van) dit overleg deelnemen.

#### *Goedkeuring en openbaarmaking*

De uiteindelijke begroting dient vóór 1 december naar de ministers van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid te worden gezonden ter goedkeuring.<sup>99</sup> In de praktijk vindt goedkeuring

<sup>93</sup> Artikel 4 lid 2 Wbft 2019.

<sup>94</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 33957, nr. 24 en *Kamerstukken I* 2015/16, 33957, F.

<sup>95</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 33957, nr. 31. Voor DNB ging het hierbij met name om kosten van tijdelijke huisvesting in verband met renovatie van het pand en voor de AFM betrof het capaciteitsuitbreiding als gevolg van Brexit.

<sup>96</sup> Art. 12 lid 1 Wbft 2019.

<sup>97</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 34870, nr. 3, p. 19.

<sup>98</sup> DNB: <https://www.dnb.nl/over-dnb/organisatie/begroting-en-verantwoording/> en <https://www.dnb.nl/over-dnb/organisatie/begroting-en-verantwoording/dnb302589.jsp>. De AFM: <https://www.afm.nl/nl-nl/over-afm/organisatie/ext-stakeholders>.

<sup>99</sup> Art. 3 Wbft 2019. Elke minister beoordeelt de hem regarderende onderdelen van de ontwerpbegroting zelfstandig maar in onderling overleg. Voor dit overleg zijn deze ministers een protocol overeengekomen dat is opgenomen in bijlage 3 bij de toezichtvisie.

schriftelijk plaats. De ministers mogen hun goedkeuring onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang, mits zij het betreffende zbo in de gelegenheid hebben gesteld de begroting binnen een redelijke termijn aan te passen.<sup>100</sup>

Bij de beoordeling van de begroting wordt in ieder geval gelet op de aspecten die zijn opgenomen in onderstaand overzicht. Deze aspecten komen grotendeels ook aan bod in het begrotings- en/of het najaarsoverleg.

1.	Is de begroting tijdig (d.w.z. vóór 1 december) toegestuurd?	Artikel 3 Wbft 2019 jo. artikel 26 Kaderwet zbo
2.	Heeft de begroting betrekking op het in artikel 2 Wbft 2019 genoemde?	Artikel 2 Wbft 2019
3.	Komt de inrichting van de begroting overeen met de gestelde regels?	Artikelen 5 Wbft 2019 jo. 28, tweede lid, Kaderwet zbo
4.	Is de begroting in strijd met het recht of het algemeen belang?	Artikel 29, tweede lid, Kaderwet zbo en artikel 6, eerste lid, Wbft 2019
5.	In hoeverre is rekening gehouden met de uitkomsten van het periodiek overleg met de sector?	Artikel 12 Wbft 2019
6.	In hoeverre is rekening gehouden met hetgeen afgesproken is tijdens het begrotingsoverleg?	Procedureafspraken
7.	In hoeverre is rekening gehouden met hetgeen afgesproken is tijdens het najaarsoverleg?	Procedureafspraken
8.	Is rekening gehouden met eventuele andere afspraken tussen de zbo's en de ministeries?	
9.	Is de begroting opgesteld conform het geldend kostenkader?	Artikel 4 Wbft 2019
10.	Bevat de begroting feitelijke onjuistheden?	
11.	Zijn er prestatie-indicatoren geformuleerd?	Controleprotocol
12.	Is het intern toezichhoudend orgaan akkoord met (de vaststelling van) de begroting?	

Tabel: beoordelingsaspecten begroting

Nadat hun begroting is goedgekeurd, dienen de zbo's hiervan onverwijld mededeling te doen in de Staatscourant. De begroting zelf dient na de goedkeuring ten minste twee jaar elektronisch ter inzage te liggen.<sup>101</sup> In de praktijk betekent dit dat de begroting op de website van het betreffende zbo wordt geplaatst.<sup>102</sup>

Als de begroting op 1 januari van het boekjaar waarop die betrekking heeft, niet is goedgekeurd, dan kan het betreffende zbo, zolang de goedkeuring niet heeft plaatsgevonden, voor het aangaan van verplichtingen en het verrichten van uitgaven beschikken over maximaal een derde van de bedragen die bij de overeenkomstige onderdelen van de begroting met betrekking tot het boekjaar eraan voorafgaand waren toegestaan.<sup>103</sup>

Mocht gedurende het boekjaar blijken dat er aanmerkelijke verschillen (dreigen te) ontstaan tussen de begrote baten en lasten dan wel inkomsten en uitgaven en de werkelijke baten en lasten dan wel inkomsten en uitgaven, dan dient het zbo de ministers daarvan onverwijld op de hoogte te stellen onder vermelding van de oorzaak van die verschillen.<sup>104</sup> Bij de beoordeling van het aanmerkelijk verschil speelt het vastgestelde kostenkader een belangrijke rol, zeker waar het een overschrijding van een daarin opgenomen plafond betreft.<sup>105</sup>

## 5.2 VERANTWOORDEN

<sup>100</sup> Art. 6 Wbft 2019 jo. art. 29 Kaderwet zbo's.

<sup>101</sup> Art. 6 lid 2 Wbft 2019.

<sup>102</sup> Voor DNB: <https://www.dnb.nl/over-dnb/organisatie/begroting-en-verantwoording/index.jsp>. Voor de AFM: <https://www.afm.nl/nl-verslaglegging/jaarverslag-archief>.

<sup>103</sup> Art. 6 lid 3 Wbft 2019.

<sup>104</sup> Art. 30 Kaderwet zbo's.

<sup>105</sup> Bijv. *Kamerstukken II* 2018/18, 33957, nr. 29.

Waar de begroting ziet op het aankomend boekjaar, ziet de jaarrekening (DNB: verantwoording)<sup>106</sup> op het afgelopen boekjaar. Door middel van de jaarrekening dan wel verantwoording legt het zbo verantwoording af over het afgelopen boekjaar. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het onderdeel van de jaarcyclus dat ziet op het proces dat voorafgaat aan de openbaarmaking van de jaarrekening van de AFM en de verantwoording van DNB. Dit proces is hieronder schematisch weergegeven en start in feite direct na de afsluiting van het betreffende boekjaar met de interne voorbereiding door de toezichthouders.

	Jan.	Feb.	Mrt.	Apr.
<b>Jaarrekening/verantwoording</b>				
1. Interne voorbereiding zbo				
2. Voorjaarsoverleg				
3. Goedkeuring jaarrekening door raad van toezicht / Goedkeuring verantwoording door raad van commissarissen				
4. Goedkeuring ministers besluit tot vaststelling jaarrekening / verantwoording				
5. Panelbijeenkomst				
6. Openbaarmaking				

Tabel: tijdschema verantwoordingscyclus

#### *Voorjaarsoverleg*

De interne voorbereiding door het zbo leidt tot een conceptverantwoording c.q. -jaarrekening. De conceptverantwoording c.q. -jaarrekening wordt in januari/februari op werkvloerniveau besproken tussen het ministerie en DNB en de AFM. Na deze voorbespreking wordt dit concept besproken in het zogeheten voorjaarsoverleg dat plaatsvindt nadat de raad van commissarissen van DNB dan wel de raad van toezicht van de AFM de conceptverantwoording resp. -jaarrekening heeft kunnen beoordelen doch deze nog niet formeel heeft goedgekeurd. Dit overleg vindt meestal eind februari of begin maart plaats. Tijdens het voorjaarsoverleg spreekt de raad van commissarissen c.q. de raad van toezicht met de secretaris-generaal van het ministerie van Financiën en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de conceptjaarrekening c.q. -verantwoording. Meer in het bijzonder wordt gesproken over het toezicht dat het intern toezichthoudend orgaan heeft uitgeoefend op het gevoerde beleid<sup>107</sup> in het betreffende boekjaar. Ook andere relevante zaken kunnen aan de orde komen in dit voorjaarsoverleg, bijvoorbeeld de wijze waarop gesignaleerde risico's zijn gemitigeerd. Leden van de directie c.q. het bestuur kunnen aan (een deel van) dit overleg deelnemen.

#### *Goedkeuring intern toezichthoudend orgaan*

DNB en de AFM dienen vóór 15 maart hun jaarrekening respectievelijk verantwoording in te dienen bij de ministers van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.<sup>108</sup> Het opmaken en vaststellen van dit document is een taak van de directie c.q. het bestuur. Voor de vaststelling is (voorafgaande) goedkeuring van de raad van commissarissen c.q. de raad van toezicht vereist.<sup>109</sup>

#### *Externe accountant*

Ten aanzien van de verantwoording van DNB dient een door de aandeelhouders van DNB aangewezen accountant een verklaring omtrent de getrouwheid af te geven waarin ook de rechtmatige inning en besteding van de middelen door DNB worden betrokken. Daarnaast doet de externe accountant verslag van zijn bevindingen over de vraag of het beheer en de organisatie van DNB voldoen aan eisen van doelmatigheid.<sup>110</sup> Dit geldt ook ten aanzien van de AFM maar hierbij is rekening gehouden met het feit dat de AFM toezicht houdt op accountantsorganisaties. De AFM dient ter voorkoming van belangenverstreming<sup>111</sup> een registeraccountant of Accountant-

<sup>106</sup> Art. lid 1 Wbft 2019

<sup>107</sup> In het geval van DNB gaat het hier om beleid m.b.t. de in art. 4 Bankwet 1998 opgenomen taken van DNB.

<sup>108</sup> Art. 18 en 34 Kaderwet zbo's jo. art. 7 lid 1 Wbft 2019.

<sup>109</sup> Zie ook art. 7 lid 3 Wbft 2019.

<sup>110</sup> Zie art. 7 lid 1 Wbft 2019 jo. art. 35 Kaderwet zbo's en art. 2:393 lid 2 Boek 2 BW.

<sup>111</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34870, nr. 3, p. 18.

Administratieconsulent aan te wijzen ten aanzien van wie in het accountantsregister de aantekening is opgenomen dat zijn opleiding voldoet aan de eindtermen voor het uitvoeren van wettelijke controles<sup>112</sup>, die niet werkzaam is bij of verbonden is aan een accountantsorganisatie.<sup>113</sup> Deze registeraccountant of Accountant-Administratieconsulent geeft een verklaring omtrent de getrouwheid af waarin ook de rechtmatige inning en besteding van de middelen door de AFM worden betrokken, en doet verslag van zijn bevindingen over de vraag of het beheer en de organisatie van de AFM voldoen aan eisen van doelmatigheid.<sup>114</sup> In verband met het voorgaande is de Auditdienst Rijk (ADR) aangewezen als de externe accountant van de AFM.

Het *Controleprotocol financiële verantwoording Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank* (hierna: controleprotocol) gaat nader in op (de achtergrond) van de werkzaamheden van de externe accountant van DNB en de AFM. Dit protocol is opgesteld in lijn met de *Handreiking Controleprotocollen* van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA).

#### *Goedkeuring ministers*

Nadat de jaarrekening c.q. verantwoording is goedgekeurd door de raad van toezicht c.q. raad van commissarissen, dient het zbo deze naar de ministers van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid te zenden.<sup>115</sup> Het besluit tot vaststelling van de jaarrekening behoeft namelijk de goedkeuring van deze ministers.<sup>116</sup>

In de praktijk vindt goedkeuring door de ministers schriftelijk plaats. De ministers mogen hun goedkeuring onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang, mits zij het zbo in de gelegenheid hebben gesteld de jaarrekening c.q. verantwoording binnen een redelijke termijn aan te passen.<sup>117</sup> De jaarrekening van de AFM wordt tegelijkertijd met het jaarverslag naar de ministers gestuurd. In het geval van DNB dient het jaarverslag met betrekking tot haar taken als zbo in de verantwoording te zijn opgenomen.<sup>118</sup>

Bij de beoordeling van de jaarrekening c.q. verantwoording wordt in ieder geval gelet op de aspecten die zijn opgenomen in onderstaand overzicht. Een groot deel van deze aspecten komt ook aan bod tijdens het voorjaarsoverleg.

1.	Is de jaarrekening c.q. verantwoording tijdig (d.w.z. vóór 15 maart) opgesteld?	Artikelen 34, eerste lid 1 jo. 18, eerste lid, Kaderwet zbo's
2.	Is de jaarrekening c.q. verantwoording in overeenstemming met artikel 8 Wbft 2019?	Artikel 8 Wbft 2019
3.	Is ten aanzien van de jaarrekening c.q. verantwoording een verklaring omtrent de getrouwheid afgegeven door een daartoe aangewezen accountant?	Artikel 35, tweede lid, Kaderwet zbo's jo. artikel 7 Wbft 2019
4.	Heeft de onder 3 bedoelde verklaring mede betrekking op de rechtmatige inning en besteding van de middelen door het zbo?	Artikel 35, derde lid, Kaderwet zbo's
5.	Is bij de onder 3 bedoelde verklaring een verslag gevoegd van de bevindingen van de externe accountant over de vraag of het beheer en de organisatie van het zbo voldoen aan de eisen van doelmatigheid?	Artikel 35, vierde lid, Kaderwet zbo's
6.	Is de jaarrekening c.q. verantwoording in strijd met het recht of het algemeen belang?	Artikel 34, derde lid, Kaderwet zbo's
7.	Zijn de aan de Staat af te dragen opbrengsten uit bestuurlijke boetes en dwangsommen correct verwerkt in de jaarrekening c.q. verantwoording?	Artikelen 8 en 11 Wbft 2019
8.	Is de doorberekening van kosten aan de onder toezicht staande personen verwerkt op de wijze zoals bepaald in hoofdstuk 3 van de Wbft 2019?	Hoofdstuk 3 Wbft 2019
9.	In hoeverre is rekening gehouden met hetgeen afgesproken is tijdens het voorjaarsoverleg?	Procedureafspraken

<sup>112</sup> Het gaat hier om wettelijke controles als bedoeld in art. 1 lid 1 onderdeel p Wet toezicht accountantsorganisaties.

<sup>113</sup> Art. 7 lid 2 Wbft 2019.

<sup>114</sup> Art 35 Kaderwet zbo's.

<sup>115</sup> Elke minister beoordeelt de hem regarderende onderdelen van de begroting zelfstandig maar in onderling overleg. Voor dit onderling overleg zijn deze ministers een protocol overeengekomen, opgenomen in bijlage 3 bij de toezichtvisie.

<sup>116</sup> Art. 34 lid 2 Kaderwet zbo's.

<sup>117</sup> Art. 34 lid 3 Kaderwet zbo's en art. 9 lid 1 Wbft 2019.

<sup>118</sup> Art. 34 lid 1 Kaderwet zbo's en art. 10 lid 1 Wbft 2019.

10.	Is rekening gehouden met eventuele andere afspraken tussen de zbo's en de ministeries?	
11.	Bevat de jaarrekening c.q. verantwoording de informatie die nodig is voor de uitvoering van de moties van de Kamerleden De Nerée tot Babberich c.s. en Bibi de Vries c.s.?	<i>Kamerstukken II 2005/06, 30300, nr. 39, Kamerstukken II 2006/07, 30413, nr. 79</i>
12.	Is de jaarrekening c.q. verantwoording in overeenstemming met het geldend kostenkader?	Artikel 4 Wbft 2019 en kostenkader
13.	In hoeverre wijkt de jaarrekening c.q. verantwoording af van de begroting?	
14.	Bevat de jaarrekening c.q. verantwoording feitelijke onjuistheden?	
15.	Gaat het zbo aan de hand van eerder geformuleerde prestatie-indicatoren in op de behaalde resultaten?	
16.	Heeft de raad van commissarissen c.q. raad van toezicht de verantwoording resp. de jaarrekening goedgekeurd?	Artikel 7, derde lid, Wbft 2019

Tabel: aspecten beoordeling jaarrekening/verantwoording

### *Openbaarmaking*

Na goedkeuring van hun jaarrekening c.q. verantwoording dienen de zbo's onverwijld mededeling te doen van die jaarrekening of verantwoording in de Staatscourant. De jaarrekening c.q. verantwoording dienen zij minstens vijf jaar na goedkeuring elektronisch ter inzage te houden.<sup>119</sup> Dit doen zij door plaatsing op hun website. Hetzelfde geldt ten aanzien van het jaarverslag.<sup>120</sup>

### *Review werkzaamheden externe accountant*

De ministers van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn bevoegd inzage te vorderen in de controledossiers van de accountant van de zbo's om te bepalen of zij kunnen steunen op de door de accountant uitgevoerde controle, waarbij geldt dat die accountant zich niet kan beroepen op een op hem rustende geheimhoudingsverplichting.<sup>121</sup> De ministers kunnen in dit kader de ADR vragen een review uit te voeren om een verantwoord oordeel te vormen over de grondslagen, uitvoering en resultaten van de accountantscontrole. De ADR is belast met de wettelijke controletaak uitmondend in de controleverklaring bij de departementale jaarrekening van het ministerie van Financiën. Daarbij besteedt de ADR aandacht aan de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het ministerie, inclusief de rechtmatigheid van de betaling van de overheidsbijdragen aan de zbo's.

In lijn met het reviewbeleid van het ministerie van Financiën verzoekt de hoofddirectie Financieel-Economische Zaken, afdeling Eigenaarsadvies, de ADR eens per vijf jaar, en zo nodig vaker, een review uit te voeren ten aanzien van de werkzaamheden van de externe accountant. In het geval van de AFM wordt er geen review uitgevoerd door de ADR, omdat de ADR zelf reeds de accountantscontrole verricht.<sup>122</sup> Voor wat betreft DNB krijgt de ADR ten behoeve van de review inzage in het controledossier van de accountant van DNB en beoordeelt de ADR of de kwaliteit van de accountantscontrole toereikend is.<sup>123</sup> Dit houdt in dat de ADR in ieder geval nagaat of:

- de vormvoorschriften zijn nageleefd;
- het ministerie de juiste informatie heeft ontvangen;
- de controlewerkzaamheden in opzet toereikend zijn;
- de uitgevoerde controlewerkzaamheden in overeenstemming zijn met de opzet; en of
- de controleverklaring in overeenstemming met de controlebevindingen is en alle relevante controlebevindingen zijn gerapporteerd.

<sup>119</sup> Art. 9 lid 2 Wbft 2019.

<sup>120</sup> Art. 10 lid 2 Wbft 2019.

<sup>121</sup> Art. 6.3 Cw 2016 en *Kamerstukken II 2015/16, 34426, nr. 3, p. 124 e.v.* Zie in dit verband ook art. 35 lid 1 Kaderwet zbo's, waarin het zbo wordt opgedragen om bij de aanwijzing van een accountant te bedingen dat de minister(s) desgevraagd inzicht wordt geboden in de controlewerkzaamheden van de accountant.

<sup>122</sup> De ADR functioneert onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën en heeft een stelsel van kwaliteitsbeheersing dat voorziet in maatregelen van beoordeling en toetsing. Anders dan bij de accountant van DNB kan de minister hierop invloed uitoefenen.

<sup>123</sup> Eventuele kosten die de externe accountant in verband met de review maakt, zijn voor rekening van het zbo.

De ADR legt zijn bevindingen schriftelijk vast in een rapport dat eerst in concept aan de accountant van DNB wordt voorgelegd. Daarna verzendt de ADR het definitieve rapport, zo nodig inclusief een korte uitleg over de impact van gesignaleerde onduidelijkheden of tekortkomingen en voorzien van een advies over mogelijk te ondernemen acties, aan de hoofddirectie Financieel-Economische Zaken, afdeling Eigenaarsadvisering, die om de review heeft verzocht. De genoemde afdeling beziet vervolgens of de bevindingen uit het rapport van de ADR aanleiding geven tot het nemen van vervolgacties.

\*\*\*