

Toezicht op afstand

De relatie tussen de minister van Financiën en de zelfstandige bestuursorganen De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM)

Ministerie van Financiën, januari 2025

INHOUD

1.	Inleiding	3
2.	Toezicht op DNB en de AFM	5
3.	Principes van goed toezicht.....	7
3.1	SELECTIEF	7
3.2	SLAGVAARDIG.....	8
3.3	SAMENWERKEND	9
3.4	ONAFHANKELIJK	10
3.5	TRANSPARANT.....	11
3.6	PROFESSIONEEL	12

Bijlage 1

Toezichtarrangement DNB en de AFM

Bijlage 2

Controleprotocol financiële verantwoording De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten

Bijlage 3

Protocol inzake de afstemming tussen de minister van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betreffende de uitvoering van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019

1. Inleiding

Financiële ondernemingen en markten vormen een onmisbare bouwsteen in het maatschappelijk verkeer. Een stabiele en integere werking van financiële markten, met betrouwbare dienstverlening van financiële instellingen aan burgers en bedrijven draagt bij aan de Nederlandse economie, en daarmee aan onze duurzame welvaart en economische groei. Publiek vertrouwen is hiervoor een belangrijke randvoorwaarde. Financiële ondernemingen in Nederland opereren en ontplooiën activiteiten onder het toezicht van de financiële toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM). DNB is tevens de nationale resolutie- en DGS-autoriteit. DNB en de AFM oefenen deze taken uit als zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Naast haar zbo-taken is DNB, als de onafhankelijke centrale bank van Nederland, belast met taken op het gebied van onder meer monetair beleid en betalingsverkeer. Dit document heeft slechts betrekking op de taken die DNB en AFM als zbo verrichten.¹

DNB en de AFM maken als zbo's geen onderdeel uit van een ministerie en ontleen hun taken en bevoegdheden rechtstreeks aan de wet.² Zij zijn hiermee op afstand van de minister van Financiën en het parlement geplaatst. 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 minister heeft, met andere woorden, geen directe of allesomvattende zeggenschap over DNB en AFM.

De onafhankelijke taakuitvoering door DNB en de AFM laat onverlet dat de minister van Financiën³ de verantwoordelijkheid draagt voor de vervulling van de publieke taak. We spreken in dit verband van een systeemverantwoordelijkheid: een brede politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de inrichting en ordening (sturing door kaderstelling) van het systeem van het toezicht op de financiële sector en voor het behoorlijk functioneren van dit systeem. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen moet de minister in de positie zijn om zich een oordeel te kunnen vormen over de wijze waarop de zbo's hun taken vervullen en of zij dit op effectieve en efficiënte wijze doen. De minister oefent hiertoe toezicht uit op DNB en de AFM. De minister heeft hierbij een regisserende en voorwaardenscheppende rol; voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de toezichttaken zijn DNB en de AFM verantwoordelijk. De minister houdt wel een toezichthoudende (toetsende) verantwoordelijkheid voor de resultaten van het toezichtstelsel (dus 'toezicht op afstand'). Kort gezegd komt de systeemverantwoordelijkheid van de minister van Financiën richting DNB en de AFM dus neer op sturing door kaderstelling en toezicht.

In dit visiedocument wordt uiteengezet waartoe het toezicht op DNB en de AFM dient, en welke algemene uitgangspunten de minister van Financiën hanteert in de vormgeving en uitvoering van dat toezicht. Deze uitgangspunten worden nader uitgewerkt in het *Toezichtarrangement DNB en de AFM* (hierna: toezichtarrangement) dat is opgenomen in bijlage 1. Daarnaast vindt op een aantal specifieke punten nadere uitwerking plaats in het *Controleprotocol financiële verantwoording Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank* (hierna: controleprotocol), welk document ertoe dient om de externe accountant van de beide zbo's nadere aanwijzingen te geven bij de accountantscontrole van de jaarrekening c.q. verantwoording, alsmede in het protocol tussen de

¹ De ministeriële verantwoordelijkheid heeft betrekking op de taken die DNB en de AFM uitvoeren als zbo. Op die taken is de Kaderwet zbo's in beginsel van toepassing (art. 1:30 Wft). Deze wet 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, eerste lid, onderdeel b Bankwet 1998), haar nationale taak tot bevordering van de goede werking van het betalingsverkeer (art. 4, eerste lid, onderdeel d Bankwet 1998) en ook niet op haar taak tot bevordering van de goede werking van het betalingsverkeer in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (art. 4 Wet geldstelsel BES). Tenzij anders aangegeven heeft dit document enkel betrekking op de taken die DNB uitvoert als zbo, inclusief de resolutie- en afwikkelingstaak die DNB heeft.

² Zie ook *Kamerstukken I 2013/2014, C, Q*.

³ De minister van SZW is medeverantwoordelijk voor het wettelijk kader voor pensioeninstellingen en voor het toezicht op deze instellingen.

minister van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake de onderlinge samenwerking in het kader van hun verantwoordelijkheden bij de begroting en verantwoording van de zbo's. Deze protocollen zijn opgenomen in bijlagen 2 en 3.

Voorgeschiedenis

Mede naar aanleiding van het rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (commissie-De Wit I, 2010) en de constatering in rapporten van de Algemene Rekenkamer dat in de wet- en regelgeving op het terrein van de financiële markten onvoldoende naar voren kwam hoe de minister van Financiën het toezicht op DNB en de AFM had ingericht, is in 2011 de visie *Toezicht op afstand* tot stand gebracht.⁴ Dit document beschrijft hoe de minister invulling geeft aan zijn toezichttaak en welke versterkingen daarin op dat moment nog werden beoogd. Leidraad van deze beschrijving vormden de zes principes van goed toezicht uit een rijksbrede toezichtvisie uit 2005: (i) selectief, (ii) slagvaardig, (iii) samenwerkend, (iv) onafhankelijk, (v) transparant en (vi) professioneel.⁵ Als bijlagen waren het toezichtarrangement en het controleprotocol gevoegd. De laatstgenoemde documenten zijn in 2012⁶, in 2014⁷ en opnieuw in 2019⁸ geactualiseerd. Vanaf 2012 maakte bovendien een soortgelijk protocol met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als hierboven genoemd onderdeel van de stukken uit.

Actualisatie

De voorliggende visie en de hierbij behorende bijlagen zijn een actualisatie van de versies van de betreffende documenten uit 2019, uitgevoerd door de relevante onderdelen van het ministerie van Financiën, DNB en de AFM.⁹ In deze actualisatie is de opzet van deze visie alsmede het toezichtarrangement en de beide overige bijlagen dezelfde gebleven, maar zijn de stukken op een beperkt aantal punten geactualiseerd in verband met ontwikkelingen die zich na het vaststellen van de betreffende documenten hebben voorgedaan. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan wijzigingen in wet- en regelgeving waarmee nieuwe taken en bevoegdheden aan DNB en de AFM zijn toebedeeld, zoals het Besluit EU-verordeningen Wft. Verder wordt hier gewezen op de doorontwikkeling van de Europese dimensie van het toezicht op de financiële sector die niet alleen impact heeft gehad op het toezicht en de totstandkoming van wet- en regelgeving maar ook op de institutionele relatie tussen de minister van Financiën en DNB en de AFM. De actualisatie staat ook in het licht van de aanbeveling van het IMF om het institutioneel wettelijk kader van de toezichthouders te bezien.¹⁰ Tot slot heeft het ongevraagd advies van de Raad van State over de ministeriële verantwoordelijkheid geleid tot een verduidelijking van de term systeemverantwoordelijkheid tussen het ministerie van Financiën en de toezichthouders.¹¹

Dit geactualiseerde visiedocument en de hierbij behorende bijlagen vervangen de documenten uit 2019. Na vijf jaar zullen deze stukken opnieuw worden geactualiseerd en geëvalueerd, of eerder indien daar aanleiding toe bestaat.

⁴ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2010/11, 32648, nr. 1.

⁵ Deze principes komen hierna in par. 2 en 3 uitgebreid aan bod.

⁶ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 32648, nr. 4.

⁷ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 32648, nr. 5.

⁸ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 32648, nr. 15.

⁹ Onderhavige visie ziet niet op het toezicht dat de minister van SZW in het kader van de Pensioenwet op DNB en de AFM uitoefent. De minister van SZW heeft hiertoe een eigen visie opgesteld: *Visie op pensioentoezicht*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 32043, nr. 221.

¹⁰ Internationaal Monetair Fonds, 'Kingdom of the Netherlands – Financial system stability assessment', IMF Country Report No. 24/87, April 2024, p. 9.

¹¹ *Kamerstukken II* 2019/20, 35300, nr. 78.

Leeswijzer

In paragraaf 2 wordt het toezicht dat de minister houdt op DNB en de AFM getypeerd. Ook wordt aangegeven welke algemene uitgangspunten aan de vormgeving en uitvoering van dit toezicht ten grondslag liggen.

Deze uitgangspunten worden in paragraaf 3 kernachtig uitgewerkt. Een nadere uitwerking vindt plaats in het toezichtarrangement (bijlage 1) aan de hand van wet- en regelgeving waarin de relatie tussen de minister van Financiën en DNB en de AFM tot uitdrukking komt. Hierbij wordt in het bijzonder ingegaan op de wettelijke taken van de zbo's, de inrichting van het toezicht dat de minister op hen uitoefent en de bevoegdheden die hij in dit kader heeft, de wijze van financiering van de kosten van de zbo's, alsmede de planning- en controlecyclus van de zbo's en de rol die de minister hierin speelt.

Bijlage 2 bevat een protocol over de controle van de verantwoording van DNB en jaarrekening van de AFM, en bijlage 3 bevat een protocol over de samenwerking tussen de minister van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden op grond van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft 2019).

2. Toezicht op DNB en de AFM

In deze paragraaf wordt het toezicht door de minister van Financiën getypeerd. In dit verband wordt allereerst stilgestaan bij de invloed van de *principle based* benadering voor het financieel toezicht op het toezicht dat de minister op DNB en de AFM uitoefent. Zoals verder aan de orde komt, gaat het hierbij om andersoortig toezicht dan de eigen toezichttaak van DNB¹² en de AFM, waarbij voor een goed begrip ook wordt stilgestaan. Ook wordt aangegeven op basis van welke algemene uitgangspunten de minister zijn toezicht vormgeeft en uitvoert.

Principle based benadering

Met de inwerkingtreding van de Wet op het financieel toezicht per 1 januari 2007 heeft het financieel toezicht een sterker *principle based* karakter gekregen. Kenmerkend voor *principle based* toezicht is de aanwezigheid van een groot aantal open normen in wet- en regelgeving. In de uitvoering van het toezicht op de financiële markten zien DNB en de AFM toe op de naleving van deze open normen, zonder dat zij hierbij kunnen terugvallen op een vast toetsingskader. Onder toezicht staande financiële instellingen worden gehouden aan een bepaald resultaat, maar de wijze waarop dat resultaat dient te worden bereikt, is in belangrijke mate aan de instelling zelf om te bepalen. DNB en de AFM dienen hier vervolgens flexibel op in te spelen. Eventueel kunnen zij via voorlichting (*guidance*), al dan niet in de vorm van leidraden, meer zekerheid creëren, hierbij uitgaande van de primaire verantwoordelijkheid van de onder toezicht staande instellingen zelf.

Deze *principle based* benadering versterkt in de praktijk het toezicht op afstand; het brengt met zich dat DNB en de AFM een grote mate van flexibiliteit en bewegingsruimte kennen in de uitvoering en invulling van hun toezichttaak. Tegelijkertijd leidt de *principle based* benadering ertoe dat ruimte kan ontstaan voor discussie en verschillen in interpretatie tussen de toezichthouders en de onder toezicht staande instellingen. Er zijn omstandigheden denkbaar waarin het opportuun wordt geacht om deze interpretatiemogelijkheden te beperken en waarin de minister, vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid en daarmee zijn verantwoordelijkheid voor de wet- en regelgeving die aan het financieel toezicht ten grondslag ligt, een rol heeft.

Toezicht op de financiële markten: nalevingstoezicht

Het Nederlandse toezichtmodel voor de financiële markten, het zogenaamde *Twin Peaks*-model, onderscheidt twee toezichthouders met elk een eigen taak. Artikel 1:24 van de Wet op het

¹² Hiervoor is al genoemd dat DNB als zbo, naast toezichthouder op de financiële markten, ook resolutie- en DGS-autoriteit is.

financieel toezicht (Wft) bepaalt dat DNB is belast met het uitoefenen van het prudentieel toezicht op financiële ondernemingen, het beslissen omtrent de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten alsmede het afwikkelen van bepaalde financiële ondernemingen. Het prudentieel toezicht is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en de stabiliteit van het financiële stelsel. Het gedragstoezicht is in artikel 1:25 Wft opgedragen aan de AFM, evenals de taak om te beslissen omtrent de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten. Gedragstoezicht is omschreven als het toezicht dat, mede in het belang van de stabiliteit van het financiële stelsel, is gericht op ordelijke en transparante financiëlemarktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten. Paragrafen 2.1 en 2.2 van het toezichtarrangement bevatten een overzicht van de belangrijkste taken waarmee DNB en de AFM belast zijn.

Het toezicht dat DNB en de AFM op marktpartijen uitoefenen, wordt wel als nalevingstoezicht aangeduid: toezicht op handelen van burgers en bedrijven, gericht op de naleving van wet- en regelgeving.¹³ Het object van het toezicht¹⁴ door DNB en de AFM, is niet statisch. De financiële markten en de actoren op die markten zijn voortdurend in beweging, en er gebeurt veel op het gebied van wet- en regelgeving en toezicht, ook en vooral op Europees niveau. Dat vergt niet alleen flexibiliteit van de toezichthouders maar ook goede onderlinge afstemming. De samenwerking tussen DNB en de AFM is vastgelegd in diverse wettelijke bepalingen en een samenwerkingsconvenant.¹⁵ Door de ontwikkelingen op Europees niveau, waaronder de oprichting van het *European System of Financial Supervision* (ESFS) en de Bankenunie, is ook de samenwerking op dat niveau sterk geïntensiveerd en zijn bepaalde toezichttaken van nationaal naar Europees niveau overgedragen. Het Europese kader is van grote betekenis voor de wijze waarop de nationale toezichthouders hun toezicht uitoefenen en invullen. DNB en de AFM werken in toenemende mate samen met, of in bepaalde gevallen zelfs in opdracht van, Europese toezichthouders als de *European Banking Authority* (EBA), de *European Securities and Markets Authority* (ESMA), de *European Insurance and Occupational Pensions Authority* (EIOPA), de *European Systemic Risk Board* (ESRB) en de Europese Centrale Bank (ECB).¹⁶

Toezicht op DNB en de AFM: uitvoeringstoezicht

DNB en de AFM zijn als zbo's onafhankelijk in de uitvoering van de aan hen opgedragen taken: zij oordelen zelfstandig over individuele gevallen en zijn niet ondergeschikt aan de minister van Financiën. De onafhankelijke taakuitvoering door DNB en de AFM laat onverlet dat de minister de verantwoordelijkheid draagt voor de vervulling van de publieke taak. We spreken in dit verband van een systeemverantwoordelijkheid: een brede politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de inrichting en ordening (sturing door kaderstelling) van het systeem van het toezicht op de financiële sector en voor het behoorlijk functioneren van dit systeem. Om aan deze verantwoordelijkheid invulling te geven oefent de minister toezicht uit op DNB en de AFM.

Het toezicht door de minister op DNB en de AFM als zbo's wordt wel uitvoeringstoezicht genoemd:

“Uitvoeringstoezicht is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties. Het kabinet kan de uitvoering van publieke taken aan zelfstandige organisaties toevertrouwen. Het kabinet maakt met deze organisaties afspraken over de uitvoering van de taken. De overheid houdt vervolgens toezicht op het functioneren. Er zijn vele soorten zelfstandige organisaties. Zij verschillen in vorm, omvang en het soort toezicht dat zij uitvoeren. (...) Uitgangspunt is dat zelfstandige organisaties de ruimte krijgen voor het uitvoeren van een opgedragen taak. Binnen deze ruimte dragen zij zelf zorg

¹³ *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 14, bijlage bij *Kamerstukken II* 2005/06, 27831, nr. 15.

¹⁴ Dat wil zeggen: datgene waarop toezicht wordt gehouden. Zie *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 12, bijlage bij *Kamerstukken II* 2005/06, 27831, nr. 15.

¹⁵ *Stcrt.* 2023, nr. 19513.

¹⁶ Naar verwachting zal ook de Autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (AMLA) hieraan kunnen worden toegevoegd.

voor het uitvoeren van een opgedragen taak. Binnen deze ruimte dragen zij zelf zorg voor een goed functioneren. De minister is verantwoordelijk voor die aspecten van de organisatie of de taak waarvoor de minister bevoegdheden heeft en voor het systeem als geheel.”¹⁷

Het toezicht dat de minister uitoefent op DNB en de AFM als zbo's, is dus een ander soort toezicht dan het nalevingstoezicht waarmee DNB en de AFM als markttoezichthouder zelf zijn belast. De minister beoordeelt in dat kader periodiek de doeltreffendheid en doelmatigheid van de toezichthouders, met inachtneming van hun onafhankelijkheid.

Uitgangspunten uitvoeringstoezicht op DNB en de AFM

Het uitvoeringstoezicht door de minister op DNB en de AFM is vormgegeven aan de hand van een aantal algemene uitgangspunten. Het gaat hier om de zes principes voor goed toezicht uit de rijksbrede kaderstellende visie op toezicht uit 2005 (hierna: kaderstellende visie op toezicht).¹⁸ De gedachte is dat toepassing van deze principes in de praktijk leidt tot eigentijds toezicht dat het perspectief van de samenleving centraal stelt. Volgens de kaderstellende visie op toezicht is maatwerk in toezicht hierbij van belang; de principes van goed toezicht krijgen per toezichtsoort hun eigen invulling.¹⁹ Zo wordt voor bepaalde markttoezichthouders, waaronder DNB en de AFM, van belang geacht dat zij de aan hen opgedragen taken onafhankelijk van politieke organen uitoefenen.²⁰ Dit wordt in de kaderstellende visie op toezicht aangeduid als het zogenoemde onafhankelijkheidsmotief. De zes principes van goed toezicht zijn:

- i. Selectief;
- ii. Slagvaardig;
- iii. Samenwerkend;
- iv. Transparant;
- v. Onafhankelijk; en
- vi. Professioneel.

Deze zes principes tezamen vormen voor de minister van Financiën de normen voor goed uitvoeringstoezicht op DNB en de AFM. In de volgende paragraaf wordt nader uiteengezet wat de zes principes inhouden en hoe de minister invulling geeft aan deze principes.

3. Principes van goed toezicht

3.1 SELECTIEF

De kaderstellende visie op toezicht stelt in de eerste plaats dat toezicht selectief dient te zijn. Hiermee wordt het volgende bedoeld:

“Selectief toezicht heeft betrekking op twee aspecten:

1. de mate waarin de overheid zelf zorg draagt voor het houden van toezicht;
2. vorm en omvang van toezicht op basis van een afweging van risico's, kosten en baten.

(...)

Toezicht kan en hoeft niet overal in gelijke mate plaats te vinden. (...) De overheid kiest voor de vorm en omvang van toezicht voor elke situatie de juiste maatvoering. (...) Toezicht is een onderdeel van een breder systeem van 'checks and balances' om de doelstellingen van de overheid dichterbij te brengen. (...) Toezicht sluit zoveel mogelijk aan op andere vormen van controle en verantwoording.

¹⁷ *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 15-16, bijlage bij *Kamerstukken II* 2005/06, 27831, nr. 15.

¹⁸ *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bijlage bij *Kamerstukken II* 2005/06, 27831, nr. 15.

¹⁹ Kaderstellende visie op toezicht, p. 4.

²⁰ Kaderstellende visie op toezicht, p. 29.

Gerechtvaardigd gebleken vertrouwen leidt tot minder toezicht. Geschonden vertrouwen betekent ingrijpen.”²¹

De minister van Financiën is selectief in het toezicht dat hij op DNB en de AFM houdt. Dit heeft allereerst te maken met het feit dat zij als zbo's, in verband met het hiervoor genoemde onafhankelijkheidsmotief, op afstand zijn geplaatst. Het toezicht door de minister is hiermee toezicht op afstand. Voor de minister is van belang dat er voldoende waarborgen zijn voor een goede taakuitoefening door DNB en de AFM. Hij beziet of er in deze taakuitoefening voldoende waarborgen bestaan en grijpt alleen in wanneer deze waarborgen onvoldoende aanwezig zijn. Zijn mogelijkheden om in te grijpen worden hierna behandeld onder het principe slagvaardig als ook in paragraaf 3 van het toezichtarrangement.

De minister is ook selectief in zijn toezicht op DNB en de AFM, doordat hij hierbij in grote mate vertrouwt op het interne systeem van *checks and balances* binnen de zbo's zelf. In dit systeem is een belangrijke rol weggelegd voor het intern toezichthoudend orgaan. De directie van DNB en het bestuur van de AFM zijn belast met het bestuur van DNB respectievelijk de AFM. Het interne toezicht is opgedragen aan een intern toezichthoudend orgaan: bij DNB is dit orgaan de raad van commissarissen en binnen de AFM is dit de raad van toezicht. Deze raden zien toe op het beleid²² van de directie²³ respectievelijk het bestuur en de algemene gang van zaken. Ook staan zij de directie respectievelijk het bestuur met raad ter zijde.²⁴ De raden zien hiermee toe op de bedrijfs- en beheersmatige aspecten van het opereren van DNB dan wel de AFM en op (de waarborgen voor) beleidsmatige aspecten, te weten de taakuitoefening in algemene zin en de borging van de kwaliteit en effectiviteit van het beleid daaromtrent. Om hun interne toezicht goed te kunnen uitoefenen zijn de raad van commissarissen en de raad van toezicht bij wet diverse bevoegdheden toegekend, zoals het aanbevelen of voordragen van een nieuw directielid c.q. bestuurslid en het goedkeuren van de verantwoording c.q. jaarrekening.²⁵ Hierop wordt in paragraaf 3.1 van het toezichtarrangement nader ingegaan.

Een goed functionerende interne governance is overigens geen vervanging voor het toezicht dat de minister uitoefent maar biedt daaraan wel ondersteuning. Het stelt de minister in staat om selectief te blijven in zijn toezicht en doet hiermee recht aan de positie van DNB en de AFM als zbo's.²⁶

3.2 SLAGVAARDIG

De kaderstellende visie op toezicht stelt voorts dat toezicht slagvaardig dient te zijn. Dit principe wordt als volgt omschreven:

“Toezicht dient geen papieren tijger te zijn, maar een tijger met tanden. Om slagvaardig te zijn is toezicht zacht waar het kan en hard waar het moet. (...) Slagvaardigheid vereist niet alleen dat de verantwoordelijke toezichthouder over de juiste interventiebevoegdheden beschikt, maar ook dat daarvan een passend gebruik wordt gemaakt.”²⁷

²¹ Kaderstellende visie op toezicht, p. 18-19.

²² Het begrip 'beleid' wordt hier breed uitgelegd en omvat onder andere de strategie, zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32782, nr. 3, p. 7.

²³ In het geval van DNB betreft het hier het beleid van de directie van DNB ter uitvoering van art. 4 Bankwet 1998. Het beleid ter uitvoering van de in art. 3 Bankwet 1998 genoemde centrale banktaken van DNB, vallen buiten het interne toezicht. In het toezicht op deze taken van DNB is namelijk reeds voorzien in de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB). Zie ook art. 13, zesde lid, Bankwet 1998 en *Kamerstukken II* 2010/11, 32782, nr. 3, p. 7.

²⁴ Art. 1:27, tweede lid, Wft en art. 13, zesde lid, Bankwet 1998.

²⁵ Voor DNB wordt met 'de begroting en verantwoording' in dit stuk bedoeld op de ZBO-begroting en ZBO-verantwoording.

²⁶ Zie ook de uitwerking van het principe onafhankelijk (par. 3.4).

²⁷ Kaderstellende visie op toezicht, p. 21.

Om zo nodig slagvaardig te kunnen optreden heeft de minister van Financiën diverse wettelijke mogelijkheden. Deze mogelijkheden en hun onderlinge verhouding kunnen het beste worden



Figuur: interventiepiramide

weergegeven in een zogenaamde interventiepiramide waarin deze mogelijkheden zijn onderverdeeld in drie groepen: overreding, 'zachte' wettelijke bevoegdheden en 'harde' wettelijke bevoegdheden. Elke groep bestaat uit meerdere mogelijkheden om te interveniëren, waarbij geldt: hoe hoger de groep in de piramide, des te ingrijpender de mogelijkheden tot ingrijpen. Paragraaf 3.2 van het toezichtarrangement gaat uitgebreid hierop in.

Uit deze onderverdeling wordt duidelijk dat de minister op verschillende niveaus verschillende mogelijkheden heeft om, als nodig, te interveniëren. Waar ingrijpen nodig is, zal de minister zo mogelijk en passend altijd eerst proberen om via minder ingrijpende mogelijkheden het gewenste resultaat te bereiken. Zo zal hij altijd eerst met het betreffende zbo in gesprek treden (overreding), voordat hij een interventiemogelijkheid uit de top van interventiepiramide inzet (zgn. harde wettelijke bevoegdheden), zoals het onthouden van instemming aan het voornemen van het zbo tot wijziging van zijn statuten.

3.3 SAMENWERKEND

Het derde principe uit de kaderstellende visie op toezicht is dat toezicht samenwerkend dient te zijn. Hiermee wordt het volgende bedoeld:

"Samenwerking is een belangrijk middel om de overlast van toezicht (...) te beperken. Door samenwerken zijn diverse doelen te bereiken met voordelen voor onder toezicht staande én toezichthouder."²⁸

In het uitvoeringstoezicht op DNB en de AFM staat samenwerking in meerdere opzichten centraal. Allereerst is uiteraard de samenwerking tussen het ministerie van Financiën en de zbo's zelf relevant. Hierbij speelt de basis van de interventiepiramide (overreding) een belangrijke rol; er vinden op reguliere basis en op verschillende niveaus overleggen plaats tussen (verschillende onderdelen van) het ministerie en DNB en de AFM. In paragraaf 3.2 van het toezichtarrangement wordt hier nader op ingegaan. Daarnaast vinden er ook ad hoc overleggen plaats indien dat nodig is.

Naast de samenwerking met DNB en de AFM werkt de minister van Financiën in het kader van het uitvoeringstoezicht ook samen met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in verband met diens verantwoordelijkheid voor het toezicht op de pensioensector.²⁹ Hoewel beide ministers formeel hun eigen verantwoordelijkheid hebben, raken deze verantwoordelijkheden elkaar zodat samenwerking gewenst is. Hierbij kan in het bijzonder gedacht worden aan afstemming rondom de beoordeling van de begroting en de verantwoording van DNB en de AFM, zodat DNB en de AFM van een gelijktijdig en eensluidend oordeel van beide ministers worden voorzien. Hiertoe zijn de

²⁸ Kaderstellende visie op toezicht, p. 22.

²⁹ In verband met zijn verantwoordelijkheid voor de pensioensector oefent de minister van SZW toezicht uit op de toezichthouders die belast zijn met het toezicht op de pensioensector, en heeft hij daartoe zelf ook een visie op dat uitvoeringstoezicht ontwikkeld. Deze visie sluit aan bij de visie van de minister van Financiën en is opgenomen in het document *Visie op pensioentoezicht* dat in juli 2014 naar de Tweede Kamer is gestuurd (*Kamerstukken II* 2013/14, 32043, nr. 221).

ministers een protocol overeengekomen waarin de afspraken over de onderlinge samenwerking zijn neergelegd (opgenomen in bijlage 3).

In het kader van samenwerking in het toezicht is daarnaast de samenwerking relevant tussen de verschillende onderdelen van het ministerie van Financiën die de rol van eigenaar respectievelijk de rol van opdrachtgever van DNB en de AFM vervullen. Voor de invulling hiervan is aangesloten bij de circulaire *Governance ten aanzien van zbo's* uit 2015.³⁰ Een belangrijk uitgangspunt van deze circulaire is het op hoogambtelijk niveau binnen een departement creëren van een functionele scheiding tussen de rol van eigenaar en de rol van opdrachtgever van een zbo. Binnen het ministerie van Financiën is het toezicht op DNB en de AFM mede aan de hand van dit uitgangspunt vormgegeven: het opdrachtgeverschap is neergelegd bij de directie Financiële Markten (onderdeel van de Generale Thesaurie),³¹ en het eigenaarschap is belegd bij de secretaris-generaal van het ministerie van Financiën. De directie Financiële Markten houdt zich als opdrachtgever met name bezig met de taken die aan DNB en de AFM zijn toebedeeld en is beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving waarin deze taken zijn neergelegd. De secretaris-generaal houdt zich als eigenaar vooral bezig met de bedrijfsmatige en beheersmatige aspecten van het toezicht op DNB en de AFM, en is aanspreekbaar op vraagstukken die DNB en de AFM als organisatie betreffen. Daarnaast heeft de secretaris-generaal als eigenaar oog voor de kwaliteit en de effectiviteit van de taakuitvoering door de zbo's en de daarmee gepaard gaande middelen. In paragraaf 3.2 van het toezichtarrangement wordt nader ingegaan op deze functionele scheiding. Relevant op deze plaats is vooral dat de opdrachtgever en de eigenaar in het uitvoeringstoezicht op DNB en de AFM actief samenwerken op gebieden die raken aan zowel het opdracht- als het eigenaarschap. Zo heeft bijvoorbeeld het toebedelen van een nieuwe taak aan DNB en 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 de begroting vooral op het terrein van de eigenaar ligt, is samenwerking hier belangrijk.³²

3.4 ONAFHANKELIJK

De kaderstellende visie op toezicht stelt in de vierde plaats dat toezicht onafhankelijk dient te zijn. Dit principe wordt als volgt omschreven:

“De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat toezicht zoveel mogelijk onafhankelijk wordt uitgeoefend. Het principe van onafhankelijk toezicht houdt in dat toezichthouders de drie kernactiviteiten van toezicht, te weten informatie verzamelen, oordelen en interveniëren zonder ongeoorloofde beïnvloeding (...) kunnen verrichten”.³³

Voor de invulling van dit principe is van belang wat hiervoor al is opgemerkt over de onafhankelijke positionering van DNB en de AFM: zij zijn als zbo's niet ondergeschikt aan de minister van Financiën, waarbij van belang is dat het motief om DNB en de AFM als zbo's vorm te geven juist gelegen is in de onafhankelijke uitoefening van taken en bevoegdheden (onafhankelijkheidsmotief). Onafhankelijkheid van financieel toezichthouders ten opzichte van politieke organen is bovendien een internationaal erkende toezichtstandaard.³⁴ De verantwoordelijkheid van de minister ziet op het functioneren van het toezichtstelsel als geheel, dat wil zeggen de instelling en inrichting van

³⁰ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 25268, nr. 113.

³¹ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Pensioenen, voor wat betreft het toezicht op de pensioensector de opdrachtgever is.

³² 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-eigenaarslijn 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.

³³ Kaderstellende visie op toezicht, p. 23.

³⁴ BCBS's Core principles on effective banking supervision (Principle 2); FATF Recommendation 26; IADI's Core principles for effective deposit insurance systems (principles 2 and 11); IAIS's Insurance Core principles (Principle 2), IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation (principles 1 to 8).

het toezicht als zodanig en het functioneren van DNB en de AFM. De taakuitvoering is primair de verantwoordelijkheid van de zbo's zelf; aan hen komt een grote mate van zelfstandigheid toe. De minister beziet of in de taakuitvoering door DNB en de AFM voldoende waarborgen bestaan, waarbij zijn invloedssfeer is beperkt tot specifieke wettelijke bevoegdheden ten aanzien van deze zbo's.

In de praktijk bestaat een zekere spanning tussen de onafhankelijke uitvoering van de primaire, wettelijke taak door de zbo's en de verantwoordelijkheid van de minister voor het functioneren van de zbo's. Zeker waar het de bedrijfsvoering betreft, zijn de zbo's, binnen de wettelijke kaders, ook afhankelijk van en rapporteren zij aan de minister. Het zal daarom zoeken zijn naar een juiste balans tussen de onafhankelijke taakuitvoering door DNB en de AFM en de inzet door de minister van diens bevoegdheden in het kader van het toezicht op afstand.

De onafhankelijkheid wordt in de eerste plaats geborgd doordat de minister alleen kan sturen voor zover hij over wettelijke bevoegdheden beschikt. Hij vertrouwt hierbij bovendien in grote mate op het interne systeem van *checks and balances* binnen de zbo's zelf. De interne toezichthoudende organen zien toe op de bedrijfs- en beheersmatige aspecten van het opereren van DNB en de AFM en op (de waarborgen voor) beleidsmatige aspecten, te weten de taakuitoefening in algemene zin en de borging van de kwaliteit en effectiviteit van het beleid daaromtrent.³⁵ Het uitvoeringstoezicht wordt aldus uitgeoefend met inachtneming van de zelfstandige, onafhankelijke positie van DNB en de AFM.

3.5 TRANSPARANT

Volgens het vijfde principe uit de kaderstellende visie op toezicht dient toezicht transparant te zijn. Hiermee wordt het volgende bedoeld:

"Het principe van transparant toezicht heeft betrekking op het inzichtelijk maken van vijf aspecten van toezicht: nut en noodzaak, de waarborgen voor onafhankelijkheid, de keuzes, de bevindingen en het resultaat van het toezicht. (...) Toezichthouders maken toezichtsbevindingen (...) zoveel mogelijk actief openbaar (...). Bij de openbaarmaking van toezichtsbevindingen wordt rekening gehouden met privacygevoelige informatie, gevoelige bedrijfsgegevens of imago schade."³⁶

Met inachtneming van de toepasselijke geheimhoudingsbepalingen wordt in het uitvoeringstoezicht op DNB en de AFM zoveel mogelijk transparantie betracht, zowel richting de zbo's zelf als richting het parlement en de samenleving. Dit gebeurt allereerst door de plicht van de minister om de Kamers te informeren en verantwoording af te leggen over het door hem gevoerde beleid. Daarnaast draagt het openbaar maken van dit visiedocument met de bijbehorende bijlagen die uiteenzetten wat het nut, de noodzaak, de instrumenten, de waarborgen en de keuzes van het uitvoeringstoezicht door de minister zijn, bij aan transparantie over dit toezicht.

Transparantie over het uitvoeringstoezicht volgt verder uit verschillende wettelijke bepalingen. Zo is de minister verplicht om elke vijf jaar een verslag naar de Kamers te sturen ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van DNB en de AFM als zbo's. De meest recente verslagen zijn uit 2021 en zien op de jaren 2016 tot en met 2020.³⁷

Ook met de Wbft 2019 wordt openheid over het uitvoeringstoezicht bewerkstelligd. Zo bepaalt deze wet dat de Kamers voorafgaand aan de vaststelling of wijziging van het kostenkader dan wel

³⁵ Zie ook de uitwerking van het principe selectief (par. 3.1).

³⁶ Kaderstellende visie op toezicht, p. 24-25.

³⁷ Zie bijlagen bij *Kamerstukken II* 2021/22, 25268, nr. 202.

bij overschrijding van het kostenkader worden geïnformeerd.³⁸ En van de goedgekeurde zbo-begroting of zbo-verantwoording dienen DNB en de AFM mededeling in de Staatscourant te doen.³⁹

3.6 PROFESSIONEEL

De kaderstellende visie op toezicht stelt in de zesde en laatste plaats dat toezicht professioneel dient te zijn. Het document omschrijft dit principe aldus:

“Professionalisering van toezicht heeft betrekking op drie niveaus: de individuele toezichthouder, de toezichthoudende organisatie en de beroepsgroep.”⁴⁰

Ook in het kader van dit principe speelt de al behandelde interne functionele scheiding tussen de eigenaar en de opdrachtgever een belangrijke rol. Bij het uitvoeringstoezicht op DNB en de AFM worden er binnen het ministerie van Financiën twee rollen onderscheiden: de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol. Deze rollen worden vervuld door verschillende onderdelen van de organisatie van het ministerie.⁴¹

In het kader van de professionaliteit is voorts van belang dat er binnen het ministerie zorg wordt gedragen voor het vergroten en actueel houden van kennis en vaardigheden, bijvoorbeeld ten aanzien van ontwikkelingen op de financiële markten. Hierbij moet gedacht worden aan opleiding, maar ook aan uitwisseling van kennis en ervaring met DNB en de AFM. Daarnaast wordt van belang geacht om open te staan voor dialoog met marktpartijen en de samenleving, bijvoorbeeld door het openbaar consulteren van voorgenomen wet- en regelgeving.

Daarnaast is relevant dat de minister van Financiën in zijn toezicht op DNB en de AFM gebruik kan maken van de bevindingen van de raad van commissarissen van DNB en de raad van toezicht van de AFM. Deze raden opereren autonoom en onafhankelijk, ten opzichte van zowel het bestuur als de minister. Zij houden geen toezicht namens de minister, maar het toezicht dat zij uitoefenen, kan de minister wel nuttige informatie verschaffen die hij kan gebruiken in zijn uitvoeringstoezicht op DNB en de AFM. Zo kan hij de beoordeling van het intern toezichthoudend orgaan van de ontwerp-begroting van het betreffende zbo meenemen in zijn eigen beoordeling van die begroting. Voor DNB geldt voorts dat één commissaris van overheidswege wordt benoemd.⁴² Op verzoek van de minister of uit eigen beweging kan deze overheidscommissaris bij de directie van DNB gegevens en inlichtingen inwinnen omtrent de wijze waarop DNB haar taken uitvoert.⁴³

Ook maakt de minister in het uitvoeringstoezicht gebruik van de bevindingen van de externe accountant van DNB en de AFM. Voor de minister geldt dat hij blijvend aandacht dient te schenken aan de rechtmatige en doelmatige besteding van publieke middelen binnen zijn portefeuille.⁴⁴ Hij moet hierbij kunnen steunen op de informatie die door het betreffende zbo wordt verstrekt.⁴⁵ De externe accountant speelt in dit kader een belangrijke rol. DNB en de AFM zijn verplicht de verantwoording c.q. jaarrekening door een externe accountant te laten controleren. De minister betreft de uitkomsten van het accountantsonderzoek in zijn toezicht, bijvoorbeeld wanneer DNB of de AFM haar verantwoording c.q. jaarrekening ter goedkeuring aan hem voorlegt. In het in bijlage 2 opgenomen controleprotocol komt een en ander uitgebreider aan de orde.

³⁸ Art. 4, derde lid, Wbft 2019. In par. 5.1 van het toezichtarrangement komt het kostenkader uitgebreider aan bod.

³⁹ Art. 6, tweede lid en art. 9, tweede lid, Wbft 2019.

⁴⁰ Kaderstellende visie op toezicht, p. 26.

⁴¹ Zie hiervoor in par. 3.3.

⁴² Artikel 13, tweede lid, Bankwet 1998.

⁴³ Artikel 14, Bankwet 1998.

⁴⁴ Dat geldt zowel voor middelen die afkomstig zijn van de rijksbegroting, als voor middelen die via heffingen bij de ondertoezichtstaande instellingen zijn opgehaald.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2000/01, 27426, nr. 3, p. 32.