

# **Concept-agenda AFM 2013**

**Met concept- begroting 2013**

Autoriteit Financiële Markten  
September 2012

## **Autoriteit Financiële Markten**

---

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

### **Leeswijzer**

***Deze concept-agenda van de AFM biedt de hoofdlijnen van de plannen voor 2013. De concept-agenda dient ertoe in een vroeg stadium inzicht te geven in de keuzes die de AFM maakt. De definitieve agenda voor 2013, met de vastgestelde begroting, wordt eind 2012 gepresenteerd.***

# Inhoudsopgave

---

|               |   |    |
|---------------|---|----|
| Inhoudsopgave | 3   |    |
| 1             | Algemeen overzicht  | 4  |
| 1.1           | <i>Externe ontwikkelingen</i>   | 4  |
| 1.2           | <i>Missie en strategische doelstellingen</i>  | 5  |
| 1.3           | <i>Doelstellingen 2013</i>  | 5  |
| 1.4           | <i>Risicoverklaring</i>   | 7  |
| 1.5           | <i>Financiën</i>  | 9  |
| 2             | Doelstellingen 2013 (op hoofdlijnen)  | 10 |
| 2.1           | <i>Thema Productaanbieders gaan het belang van de klant centraal stellen</i>                                | 10 |
| 2.2           | <i>Themaplan Kwaliteit van financiële dienstverlening wordt beter</i>                                       | 12 |
| 2.3           | <i>Themaplan Vermogensopbouwproducten en de advisering daarover worden verbeterd</i>                        | 13 |
| 2.4           | <i>Themaplan Niet-retail klanten krijgen een passende dienstverlening van financieel ondernemingen</i>      | 15 |
| 2.5           | <i>Themaplan Pensioenen transparant en passend</i>  | 17 |
| 2.6           | <i>Themaplan Verhoging kwaliteit governance, verslaggeving en accountantscontrole</i>                       | 19 |
| 2.7           | <i>Themaplan De effectenmarkten functioneren eerlijk en efficiënt en de infrastructuur blijft bestendig</i> | 22 |
| 2.8           | <i>Themaplan Gedragstoezicht draagt bij aan stabiliteit van het financiële stelsel</i>                      | 24 |
| 2.9           | <i>Themaplan Zware schendingen van integriteit worden doelgericht en snel aangepakt</i>                     | 26 |
| 2.10          | <i>Overige direct toezicht</i>  | 28 |
| 3             | Financiën 2013  | 29 |
| 3.1           | <i>Kerncijfers</i>  | 29 |
| 3.2           | <i>Lasten per soort</i>   | 29 |
| 3.3           | <i>Investeringsbegroting</i>  | 30 |
| 3.4           | <i>Van begroting naar heffingen</i>   | 31 |

# 1 Algemeen overzicht

---

In dit hoofdstuk geeft de AFM een algemeen overzicht van het toezicht in 2013. In dit overzicht leggen wij uit hoe wij op basis van onze strategische doelstellingen en algemene externe ontwikkelingen tot negen thema's voor 2013 komen. Daarnaast worden de grootste risico's benoemd die het behalen van onze strategische en thematische doelen bedreigen. Ook worden op hoofdlijnen (de ontwikkelingen van) de begrote kosten voor het behalen van deze doelen toegelicht.

## 1.1 Externe ontwikkelingen

De verwachte vertraging van de wereldeconomie blijft zorgen voor onzekere tijden voor consumenten, gepensioneerden, beleggers en (financiële) ondernemingen. Versomberde vooruitzichten drukken het vertrouwen in de financiële markten. Ook blijft een structurele oplossing van de Europese schuldencrisis nog uit, en daarmee het herstel van het vertrouwen in Europese financiële markten. Hoe langer een structurele oplossing uitblijft, des te doortastender de Europese lidstaten, Europese instituten en toezichthouders moeten optreden en des te pijnlijker de maatregelen zijn.

De sterke internationale verwevenheid in de financiële sector komt, wederom, tot uitdrukking in de schuldencrisis. Problemen in het ene land kunnen, via de financiële markten, snel overslaan naar andere landen. De AFM houdt zich samen met de Nederlandsche Bank (DNB) en andere internationale toezichthouders bezig met het signaleren en verlagen van deze systeemrisico's.

De voortdurende schuldencrisis wakkert in ieder geval de discussie over het Europese toezicht en de inrichting van de financiële sector verder aan. Een onderdeel van een recent politiek compromis is de invoering van Europese banktoezicht, gecombineerd met een Europese bankenunie. Vanzelfsprekend heeft een versnelde integratie door de invoering van een Europese bankenunie grote invloed op het Europese en Nederlandse toezicht op financiële instellingen. Door de verschuiving van risico's in individuele lidstaten naar Europa moeten verschillende regels worden versterkt en geharmoniseerd, die direct of indirect de gezondheid van banken raken. Dit betreft niet alleen prudentiële regels; het kan ook gaan om gedragsregels.

De Nederlandse financiële instellingen opereren in een lastige internationale omgeving. Als gevolg van de crisis staan zij financieel onder druk, moeten zij zich voorbereiden op nieuwe wet- en regelgeving en dienen zij zich financieel te versterken. Daarnaast is het nog altijd van groot belang dat consumenten en beleggers het vertrouwen in de sector terugkrijgen. Recent DNB-onderzoek<sup>1</sup> laat zien dat het vertrouwen van consumenten in financiële instellingen zich nog bevindt onder het niveau van voor het uitbreken van de crisis. Schandalen als de manipulatie van de LIBOR, één van de belangrijkste barometers van de financiële wereld, bemoeilijken dit vertrouwensherstel aanzienlijk.

Tegen deze achtergrond houdt de AFM toezicht op de financiële markten. Op vrijwel alle terreinen waarop de AFM actief is, spelen zich belangrijke ontwikkelingen af. Deze ontwikkelingen, naast de turbulentie op de financiële markten en de omvangrijke herziening van wet- en regelgeving, vragen uiteraard veel van de markt en van financieel toezichthouders. Onzekerheid over de richting waarin het Europese toezicht, de Europese regelgeving en de markt zich ontwikkelen, leidt ertoe dat de AFM rekening moet houden met verschillende scenario's, waarbij we met eerder gestelde prioriteiten moeten kunnen schuiven.

---

<sup>1</sup> Zie <http://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/dnbulletin-2012/dnb274509.jsp>

## 1.2 Missie en strategische doelstellingen

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

De missie van de AFM vertaalt zich in drie strategische doelstellingen:

1. De AFM bevordert zorgvuldige financiële dienstverlening.
2. De AFM ziet toe op een eerlijke en efficiënte werking van de kapitaalmarkten.
3. De AFM draagt bij aan de stabiliteit van het financiële stelsel.

### *Ad 1. De AFM bevordert zorgvuldige financiële dienstverlening*

Consumenten moeten kunnen vertrouwen op zorgvuldige financiële dienstverlening. De AFM bevordert deze zorgvuldigheid door toe te zien op het gedrag van financiële ondernemingen. De AFM is de gedragstoezichthouder op de markten van sparen, lenen, beleggen en verzekeren.

### *Ad 2. De AFM ziet toe op een eerlijke en efficiënte werking van de kapitaalmarkten*

Beleggers moeten kunnen vertrouwen op eerlijk en efficiënt functionerende kapitaalmarkten. Vertrouwen in kapitaalmarkten draagt bij aan een gunstig investeringsklimaat en is daarmee goed voor de Nederlandse economie. De AFM bevordert de eerlijke en efficiënte werking van kapitaalmarkten door toe te zien op de naleving van de spelregels voor kapitaalmarkten.

### *Ad 3. De AFM draagt bij aan de stabiliteit van het financiële stelsel*

De kredietcrisis heeft laten zien hoe systeemrisico's de stabiliteit van het financiële systeem kunnen bedreigen. De AFM richt zich, in samenwerking met DNB, op gedragingen die de financiële stabiliteit ondermijnen en creëert randvoorwaarden voor een financieel stelsel met beheersbare en transparante risico's. Deze zien onder meer op de ordelijke werking en stabiliteit van de handelsinfrastructuur, op de gedragingen van marktpartijen en de transparantie van (systeem)risico's.

## 1.3 Doelstellingen 2013

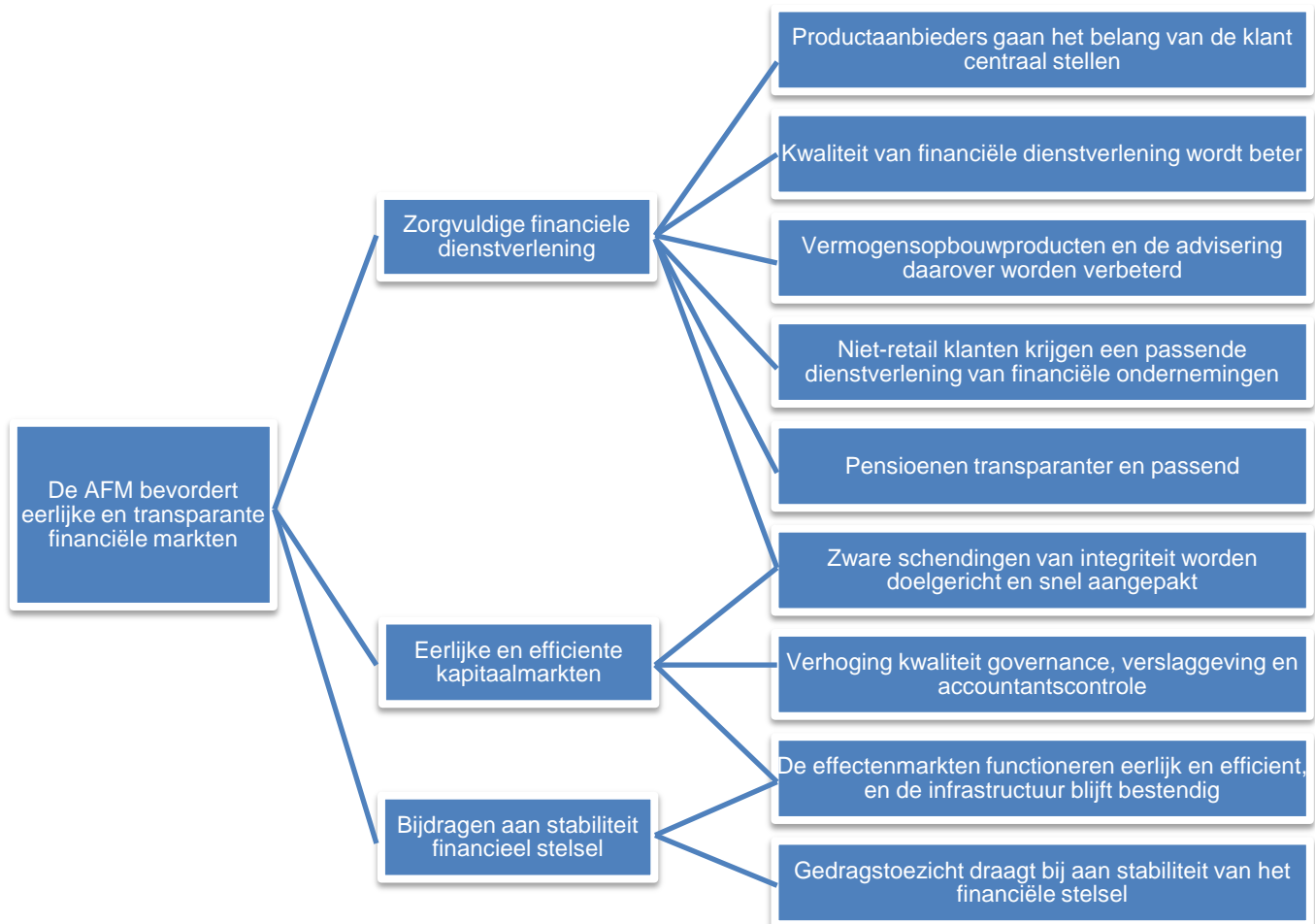
De AFM houdt 'risicogestuurd' toezicht. Dit houdt in dat de AFM prioriteiten stelt om daar aanwezig te kunnen zijn waar de risico's het grootst zijn. Op nieuwe en toekomstige risico's wordt voor zover mogelijk geanticipeerd. De AFM analyseert marktontwikkelingen en risico's, zodat we de juiste prioriteiten in het toezicht stellen.

Op basis van de strategische doelstellingen en waargenomen externe ontwikkelingen, waarvan een analyse is opgenomen in de bijlage, komt de AFM voor 2013 tot negen toezichtthema's. Deze negen thema's beschrijven naar huidig inzicht de belangrijkste problemen en risico's voor het toezicht voor 2013. Zes van de thema's, aangepast naar huidige inzichten, maakten de afgelopen jaren ook deel uit van ons toezicht. Daarnaast zijn er drie nieuwe thema's opgenomen die volgen uit een aantal actuele marktontwikkelingen. Drie thema's die in 2013 niet meer in themavorm onderdeel uitmaken van ons toezicht, zijn 'Beter bestuur', 'Kwaliteit informatie kapitaalmarkten' en 'Kwaliteit internationaal toezicht'. De onderwerpen die binnen deze thema's werden behandeld, zijn in andere thema's belegd.

De strategie van de AFM voor 2013 bestaat grofweg uit de opstelsom van de negen thema's, plus een aantal primaire toezichtactiviteiten. Die zijn van belang voor een effectieve taakuitoefening, maar lenen zich minder goed

voor een projectmatige of probleemgestuurde aanpak, zoals het verlenen van vergunningen en het prospectustoezicht.

*Vertaling van missie naar strategische en tactische doelstellingen*



*Toelichting nieuwe themadoelstellingen*

**Thema Niet-retailklanten krijgen een passende dienstverlening van financiële ondernemingen**

Recent is de dienstverlening aan – en de professionaliteit van – de professionele belegger onder de aandacht gekomen door financiële debacles in de (semi-) publieke sector. Gebleken is dat er veel verschillende publieke en andere ‘professionele’ beleggers zijn, waaronder ook MKB- en non-profit partijen, die bereid zijn geweest om in complexe financiële producten te stappen. Daarbij is het de vraag of zij in staat zijn geweest de risico’s te voorzien. Onder professionele beleggers die complexe producten of diensten hebben afgenomen, is een groot verschil in de mate van professionaliteit op het gebied van behoorlijk bestuur (de zogenoemde *governance*), kennis, expertise en ervaring met deze producten.

De AFM heeft meerdere signalen ontvangen dat bepaalde professionele partijen niet in staat zijn geweest deze producten volledig te doorgronden en dat zij geen goed beeld hadden van de mogelijke risico’s en de daaruit voortvloeiende kosten. Ook is *governance* een gesignaleerd risico bij semi-publieke instellingen. Deze problematiek doet zich onder meer voor in de woningcorporatie-, de zorg- en de onderwijssector. De recente financiële debacles, waarbij grote sommen geld verloren zijn gegaan en verliezen deels uit publieke middelen moesten worden geherfinancierd, hebben deze ontwikkeling tot onderwerp van maatschappelijke discussie gemaakt.

Het publieke debat over de recente schandalen heeft enerzijds draagvlak gecreëerd voor bescherming van bepaalde professionele instellingen (waaronder publieke). Anderzijds heeft het de verwachting gecreëerd dat de AFM hier een rol zou moeten vervullen.

De huidige wet- en regelgeving gaat ervan uit dat niet-retailklanten professioneel en deskundig zijn, en dus in staat zijn de risico's voldoende te voorzien. Echter, incidenten doen vermoeden dat deze aanname nader moet worden getoetst. Daarom is de AFM in 2012 begonnen met het analyseren van deze markt. In 2013 zal de AFM onderzoek doen naar de dienstverlening aan niet-retailklanten (waaronder (semi-)publieke partijen zoals zorg-, woningbouw- en onderwijsinstellingen). Ook wordt vastgesteld welke rol de AFM bij deze dienstverlening wil en moet innemen.

### **Thema Verhoging kwaliteit governance, verslaggeving en accountantscontrole**

Het thema 'Verhoging kwaliteit *governance*, verslaggeving en accountantscontrole' brengt meer breedte en diepgang in samenhangende vraagstukken rond ondernemingsbestuur, accountancy en jaarverslaggeving. Deze vraagstukken werden tot dusverre vooral afzonderlijk bezien. Daarnaast blijven de ontwikkelingen ten aanzien van de cultuurverandering binnen de accountancysector, voortkomend uit de zorg dat de kwaliteit van de accountantscontrole niet altijd voldoende is, actueel en onderdeel van politieke en maatschappelijke discussie. De aanhoudende signalen over het onvoldoende presteren van de externe accountant bij de wettelijke controle maken het AFM-toezicht op accountants van groot belang. Dat is vooral zo, omdat Nederland voorop loopt op Europese regelgeving door de in 2012 ingediende amendementen waarmee de huidige onafhankelijkheidsvoorschriften voor accountancybedrijven worden verzwakt. Daarnaast stelt het op handen zijnde neerhalen van de 'Chinese walls' de AFM in staat om het toezicht op accountantscontrole en financiële verslaggeving efficiënter en effectiever op te pakken. Dit moet dan de opmaat worden naar een systeem van financiële verslaggeving, waarin het maatschappelijk verkeer een compleet beeld van de gang van zaken bij een onderneming krijgt, zowel financieel als niet-financieel. De waarheidsgetrouwheid van de verslaggeving is in belangrijke mate afhankelijk van het gedrag van spelers op de financiële markten, en wordt mede bepaald door de *corporate governance* van een onderneming.

### **Thema Gedragstoezicht draagt bij aan stabiliteit van het financiële stelsel**

Het thema 'Gedragstoezicht draagt bij aan stabiliteit van het financiële stelsel' draait om het eerlijk en transparant functioneren van de inter-professionele markt voor derivaten en gestructureerde producten, en de daaruit voortvloeiende risico's voor de stabiliteit van het financieel stelsel. De AFM draagt bij aan een stabiel financieel stelsel door de opbouw van systeemrelevant risico te beperken en een grote schokbestendigheid en beperkt besmettingsgevaar te bevorderen. Het thema draagt bij aan het signaleren van risico's die zich opbouwen in het financiële systeem en aan inzicht over de wisselwerking tussen spelers en het herstel van de stabiliteit van het systeem. Het thema kijkt onder meer naar het functioneren van *wholesale* markten, waaronder die voor derivaten en gestructureerde producten, naar de impact van schaduwbankieren en naar *securities lending*, waarbij effecten worden uitgeleend. Gesecuritiseerde producten zijn voor Nederlandse financiële ondernemingen een belangrijke manier om geld op te halen. Hoewel deze producten de liquiditeit van de financiële markten ten goede kunnen komen, kunnen de complexiteit en de ondoorzichtigheid van risico's een falen van de markt veroorzaken. Daaruit kunnen risico's voor de financiële stabiliteit voortkomen.

## **1.4 Risicoverklaring**

De AFM houdt risicogestuurd toezicht: de risico's bepalen waar en hoe sterk de AFM zich inzet om problemen aan te pakken. Dit wil echter niet zeggen dat de AFM alle risico's kan wegnemen. Financiële ondernemingen – maar ook consumenten en beleggers – hebben en houden een eigen verantwoordelijkheid. De AFM heeft als toezichthouder de verantwoordelijkheid om duidelijk te zijn over de gesignaleerde risico's, te handelen waar ze effectief kan zijn en vooral daar aanwezig te zijn waar de risico's het grootst zijn.

Deze risicoverklaring beslaat de voornaamste risico's die de AFM zelf onvoldoende kan voorkomen of beheersen. Dit zijn de risico's die tot op zekere hoogte onvermijdbaar zijn of samenhangen met beperkingen in wettelijke bevoegdheden. Als deze risico's samenhangen met een specifiek toezichtthema zijn deze daar opgenomen. Door de andere keuze voor het opnemen van risico's in deze risicoverklaring, verschilt deze risicoverklaring van de vorige versie in het jaarverslag 2011. Dit betekent nadrukkelijk niet dat deze risico's inmiddels voldoende zijn voorkomen of worden beheerst.

#### *Omvangrijke herziening en uitbreiding van financiële wet- en regelgeving en expertise-ontwikkeling*

Het financiële toezicht bevindt zich in een overgangsfase, waarbij wet- en regelgeving in het leven wordt geroepen om de oorzaken van de crisis aan te pakken. Daarnaast wordt de groeiende complexiteit van de kapitaalmarkt vergezeld door verdergaande fragmentatie van markten. De groei van geautomatiseerde handel vraagt daarnaast om aanpassingen in nationale en Europese regelgeving.

De omvangrijke herziening en uitbreiding van wet- en regelgeving kan onduidelijkheid creëren over de bedoelde en onbedoelde impact van de regelgeving. De complexiteit en grote hoeveelheid nieuwe regelgeving kunnen op nationaal niveau leiden tot schadelijke en onbedoelde indirecte effecten, en tot onbedoelde hiaten in regelgeving. Op internationaal niveau kan dit leiden tot inconsistentie in de invoering en faciliteren de verschillen in regelgeving regulatoire arbitrage door marktpartijen.

Tot slot, door de beperkte capaciteit bij het ministerie van Financiën, de grote hoeveelheid aan nieuwe regelgeving en de korte termijn waarin dit moet worden uitgewerkt en geïmplementeerd, staat het kwaliteitsniveau van Europese en nationale wetgeving onder druk. Daarnaast zijn de mogelijkheden om invloed uit te oefenen in EU-verband beperkt. Dit vraagt om extra inzet en aandacht van de AFM.

#### *Expertise van de AFM en andere toezichthouders blijft achter op de markt*

Het toezicht zal zich verder moeten versterken en ontwikkelen. De expertise van de AFM en andere toezichthouders blijft op sommige terreinen bijna per definitie achter op de markt. Het is lastig om de expertise op het terrein van technologisch geavanceerde handel in financiële instrumenten steeds tijdig op het gewenste niveau te hebben. Het vergt tijd en geld om te investeren in expertise, in systemen en in mechanismen, om expertise adequaat te delen met collega-toezichthouders, om uiteindelijk effectief te kunnen handhaven.

#### *De effectiviteit binnen Europees toezicht beperkt*

De Europese toezichthouders op de banken (EBA), de verzekeraars (EIOPA) en de effectenmarkten (ESMA), samengevat de ESA's, krijgen steeds meer bevoegdheden maar moeten hun effectiviteit nog bewijzen. De organisatie van individuele ESA's moet nog groeien, zowel in effectiviteit als in omvang. De AFM maakt deel uit van de ESA's, maar is ook afhankelijk van de positie en ambities voor het Europese toezicht van andere lidstaten (vooral de grote lidstaten hebben moeite met het overdragen van bevoegdheden en proberen de invloed van de ESA's beperkt te houden). Dit bepaalt mede hoe effectief de AFM zal zijn in trajecten die via de ESA's lopen, en vooral via *European Securities and Markets Authority* (ESMA).

#### *Verwachtingen van consumenten en/of marktpartijen*

Volgens de AFM Consumentenmonitor verwachten consumenten dat de AFM meer op de voorgrond treedt en zich actief opstelt als het gaat om gesignaleerde risico's en in financieel-economische discussies. De AFM wil zoveel mogelijk tegemoet komen aan de verwachtingen van de consument en de markt. De AFM treedt actief op in debatten en kan nog meer agenderend optreden.

#### *De AFM is slechts een van de vele actoren die bijdraagt aan een duurzaam stelsel*

In de zomer van 2012 was het vijf jaar geleden dat de crisis uitbrak. De financiële crisis duurt onverminderd voort. Op korte termijn is geen oplossing voor de Europese schulden crisis in zicht, waardoor een periode van gematigd herstel, of mogelijk zelfs krimp, in 2013 wordt voortgezet. Dit heeft een negatieve impact op de stabiliteit van het



Europese en Nederlandse financiële stelsel. Doordat het functioneren van de Europese financiële markten sterk afhankelijk is van de financiële positie van de Eurolanden, blijft het risico op verder dalend vertrouwen aanwezig. Dit vormt een bedreiging voor de AFM-doelstellingen. De AFM kan slechts een beperkte bijdrage leveren aan de oplossing van de Europese schulden- en bankencrisis. Deze bijdrage beperkt zich tot:

- a. signalering van marktontwikkelingen;
- b. bijdragen aan een internationaal overzicht van de problematiek;
- c. stimuleren van transparantie van risico's bij effecten uitgevende instellingen en van financiële producten onder AFM-toezicht;
- d. stimulering van internationale coördinatie op deze gebieden.

## 1.5 Financiën

### *Nettolasten en bezetting*

De begrote nettolasten zijn met EUR 83,9 miljoen EUR 5,3 miljoen (7%) hoger dan de begroting 2012 (EUR 78,7 miljoen). Deze stijging wordt deels veroorzaakt door lasten die samenhangen met nieuwe toezichttaken en deels door inflatiecorrectie. De begrote gemiddelde bezetting stijgt in 2013 met 20 fte naar 563 fte. Dat is 4% hoger dan in de begroting van 2012. Dit is het netto-effect van de uitbreiding voor nieuwe taken, en van een 'inverdieneffect' daarvan op het bestaande werk. Dit doet zich naar verwachting voor bij het toezicht op het productontwikkelingsproces.

|  | Realisatie<br>2011 | Begroting<br>2012 | Halfjaar<br>rapportage<br>2012 | Begroting<br>2013 | Afw. tov<br>B2012 |
|--|--------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------|-------------------|
| Nettolasten (*EUR 1 mln.)                                      | 76,4               | 78,7              | 78,3                           | 83,9              | 5,3               |
| Gemiddelde personele capaciteit inclusief externe inhuur (fte) | 500                | 543               | 554                            | 563               | 20                |

### *Investerings*

De totale investeringsbegroting 2013 (EUR 2,2 miljoen) is fors lager dan de investeringsbegroting 2012 (EUR 4,9 miljoen). De investeringen in verbouwingen en inventaris die betrekking hebben op het project Flex4Flex (het zogenoemde Nieuwe Werken) zijn deels uitgesteld tot 2013. Ten opzichte van de begroting 2012 worden er aanzienlijk minder investeringen in computerapparatuur en (maatwerk)software geraamd.

### *Wet bekostiging financieel toezicht*

De financiering van de nettolasten van de AFM vindt met ingang van 1 januari 2013 plaats op grond van de Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft). Op grond van de Wbft dienen de exploitatieverschillen voor het toezicht op de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) apart inzichtelijk gemaakt te worden. Als gevolg hiervan wordt in deze begroting een onderscheid gemaakt tussen de financiering uit hoofde van de Wbft en die uit hoofde van het toezicht op de BES-eilanden.

De Wbft zorgt voor een aantal belangrijke wijzigingen in de bekostiging van het toezicht van de AFM. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Het aantal heffingscategorieën is gedaald;
- De overheidsbijdrage is gedaald naar een vast bedrag;
- Tarieven voor eenmalige verrichtingen staan voor vijf jaar vast;
- Iedere heffingscategorie betaalt vijf jaar lang een vast percentage van de begroting, na aftrek van de overheidsbijdrage en de opbrengsten uit eenmalige verrichtingen;
- De exploitatieverschillen worden niet langer per heffingscategorie verrekend.

Deze wijzigingen leiden ertoe dat de jaarlijkse fluctuaties in de heffingen beperkter zullen zijn dan in voorgaande jaren. Als gevolg van de vaste lagere overheidsbijdrage gaat in 2013 de totale marktbijdrage ten opzichte van voorgaande jaren wel sterk omhoog.

## 2 Doelstellingen 2013 (op hoofdlijnen)

---

Het toezicht van de AFM is risicogestuurd. Dat betekent dat de AFM een analyse van de markt maakt en op basis daarvan de thema's in het toezicht kiest. De AFM wil vooral daar aanwezig zijn waar de risico's het grootst zijn. Op basis van de strategische doelstellingen en de waargenomen externe ontwikkelingen komt de AFM voor 2013 tot drie nieuwe thema's en zes bestaande toezichtthema's.

In dit hoofdstuk komen de plannen op het gebied van de negen thema's van de AFM voor 2013 aan bod. Per themaplan zijn de hoofddoelstelling en de beoogde effecten opgenomen. De hoofddoelstelling bevat zowel de lange termijn en het daaraan gekoppelde beoogde effect, als de concrete doelen en beoogde effecten in 2013. In ieder themaplan is een paragraaf over effectmeting opgenomen. Daarin is een aantal indicatoren benoemd waarmee de beoogde effecten zo betrouwbaar mogelijk worden gemeten. De ontwikkeling van betrouwbare indicatoren voor een degelijke effectmeting duurt nog voort. De AFM investeert hierin verder in de komende jaren.

### 2.1 Thema Productaanbieders gaan het belang van de klant centraal stellen

#### Hoofddoelstellingen en beoogde effecten

Eén van de drie hoofddoelstellingen van de AFM is het bevorderen van zorgvuldige financiële dienstverlening. Het is hiervoor cruciaal dat productaanbieders het belang van de klant centraal stellen. Dit betekent dat de producten en dienstverlening kostenefficiënt, nuttig, veilig en begrijpelijk zijn, dat de banken en verzekeraars hierop sturen en dit voor lange termijn geborgd hebben in hun organisatie. De AFM ziet verbeteringen bij financiële onderneming maar signaleert tegelijkertijd dat de sector nog een lange weg te gaan heeft bij het centraal stellen van het klantbelang.

De effecten die we in 2013 willen realiseren zijn:

1. In **alle producten en diensten** voor consumenten en de distributie bij de grootste tien banken en verzekeraars staat het belang van de klant centraal. Dit betekent dat deze ondernemingen en belangrijke kleinere productaanbieders hun verdienmodel daarop hebben aangepast. Door sterk verbeterde productontwikkelingsprocessen wordt de kwaliteit van de producten verhoogd en worden massaschades als gevolg van productaffaires voorkomen. De AFM kan echter niet elk product vooraf toetsen. Wij kunnen daarom niet uitsluiten dat producten de markt bereiken die niet in het belang zijn van consumenten. Ten aanzien van informatieverstrekking boekt de markt vooruitgang op een aantal specifieke productcategorieën.
2. De tien grootste banken en verzekeraars zijn **lerende organisaties**. Zij zijn in staat proactief het klantbelang centraal te stellen en hebben zich de 'klantbelang-centraal'-gedachte eigen gemaakt en geborgd. Ze zijn in staat in te spelen op veranderende klantwensen, nieuwe regels en normen in het belang van de klant. Ze weten zich aan te passen aan de veranderende maatschappelijke context van bankieren en verzekeren. Kortom, zij tonen lerend vermogen. Daarnaast wil de AFM kunnen vaststellen dat het belang van de klant is verankerd in aansturing, besluitvorming, beloningsbeleid en cultuur van instellingen.
3. Consumenten en hun vertegenwoordigers bieden meer tegenkracht aan banken en verzekeraars. Dit is een belangrijke voorwaarde om klantbelang duurzaam te laten zijn. Hierbij maken we onderscheid in consumenten en consumentenorganisaties. Voor de organisaties hebben we als doelstelling dat ze volledig

in staat zijn deze tegenkracht te leveren, waar nodig en mogelijk aangrijpend bij zogenaamde *dashboard*-scores en/of -methodieken. Voor consumenten hebben we de doelstelling dat we inzicht hebben op welke specifieke deelmarkten en op welke manieren er kansen liggen om de tegenkracht te stimuleren. Daarnaast willen we voorkomen dat een consument een voor hem of haar verkeerd financieel product koopt. Goede informatie moet juiste beslissingen mogelijk maken. Dit geldt ook voor het prospectustoezicht.

4. De **middelgrote aanbieders** zijn zich steeds meer bewust van de 'klantbelang-centraal-gedachte'. Dit leidt tot concrete aanpassingen in producten en diensten. Middelgrote aanbieders hebben voor het eerst in 2012 specifiek aandacht gekregen door onder meer een *roadshow* en een enquête beloningsbeleid. In 2013 is de doelstelling om geen kloof te laten ontstaan tussen hen en de tien grootste banken en verzekeraars, om te voorkomen dat zij een rem zijn op de ontwikkeling naar het centraal stellen van het klantbelang.

Dit thema kent in 2013 de aanvullende ambitie dat de grootste instellingen in staat zijn om uit te dragen hoe het **nieuwe evenwicht** tussen het belang van de klant, risico en rendement eruit ziet. Belangrijk element daarbij is dat ze een eigen 'verhaal' hebben ontwikkeld, waarmee ze een duurzaam rendabel verdienmodel kunnen exploiteren, ook in het licht van de veranderende concurrentieverhoudingen.

### Effectmeting

Om de effectiviteit in het behalen van de langetermijndoelstelling de komende jaren te meten denken we aan de volgende indicatoren:

- Scores van het *Dashboard 2013* op zowel producten, advisering en processen. Onder meer het productontwikkelingsproces en het onderdeel beleggingsverzekeringen.
- Meting van het aantal aangepaste producten of van de markt gehaalde producten
- Meten van kwaliteit van productontwikkelingsprocessen en meten van verbetering daarvan
- *Self-assessment 2013* over het initiatief van adviseurs om klanten met woekerpolissen te helpen
- Vervolgonderzoek (1-meting) naar de vindbaarheid en begrijpelijkheid van hypotheekinformatie
- Meten van een aantal commentaarpunten en commentaarrondes bij prospectussen
- Meten via een module voor het onderdeel Lerende Organisatie.
- Vervolgonderzoek (1-meting) kwaliteit klantcontact verzekeraars
- Meten via de uitkomsten van onderzoeken naar cultuur en gedrag.
- Meten in welke mate 'klantbelang centraal' in de organisatie is geland, bijvoorbeeld via enquêtes.
- Het aantal acties dat consumentenorganisaties gestart zijn richting banken en verzekeraars om producten, advisering en dienstverlening te verbeteren.
- Het aantal bezoekers op website, aantal *hits* bij spaar-tool, de 'KBC-quiz' etc.
- Media-analyse

## 2.2 Themaplan Kwaliteit van financiële dienstverlening wordt beter

### Hoofddoelstellingen en beoogde effecten

Eén van de drie hoofddoelstellingen van de AFM is het bevorderen van zorgvuldige financiële dienstverlening. Het is hiervoor belangrijk dat dienstverleners het belang van de klant centraal stellen. Het uitgangspunt hierbij is een eerlijk speelveld voor de spelers in de markt en (behoud van) de toegankelijkheid van kwalitatief goede financiële dienstverlening.

Uit verschillende onderzoeken van de AFM is gebleken dat een deel van de financiële dienstverleners niet of niet volledig voldoet aan de huidige vakbekwaamheidseisen. Daarnaast merkt de AFM op dat consumenten kritischer worden, maar dat een grote groep consumenten nog altijd onvoldoende verantwoordelijkheid neemt bij het maken van financiële beslissingen. Hierdoor blijven klanten van financieel adviseurs het risico lopen onjuiste adviezen te krijgen

Ter bevordering van een zorgvuldige financiële dienstverlening is het van belang dat financiële dienstverleners een omslag maken en naast de klant gaan staan. Productaanbieders dienen hun verantwoordelijkheid te nemen. Consumenten moeten een kritische houding aannemen ten aanzien van financiële producten en dienstverlening. Binnen dit thema richt de AFM zich primair op het beïnvloeden van de relatief grote populatie adviseurs en bemiddelaars (ongeveer 8500 partijen).

Zorgvuldige financiële dienstverlening vereist fundamentele gedragsveranderingen van financiële dienstverleners, maar ook van productaanbieders en consumenten. De AFM heeft hebben haar doelstelling gerealiseerd (de zogenaamde stip op de horizon) als ze een markt ziet met:

1. Adviseurs en bemiddelaars die een omslag gemaakt hebben van transactiegericht verkopen naar meer relatiegericht (onafhankelijk) adviseren, geholpen door de vervanging van provisies door directe beloning bij impactvolle producten;
2. Productaanbieders die hun verantwoordelijkheid nemen met betrekking tot de gewenste omslag en hun rol hebben omarmd in de geest van het zuivere marktmodel;
3. Consumenten die begrijpen dat advies niet gratis is en die een kritische houding aannemen ten aanzien van de prijs en de kwaliteit van de financiële producten en diensten die ze (zouden moeten) afnemen;

Om de doelstellingen te bereiken, is het ook belangrijk om de zogenaamde onderkant van de markt te verkleinen en vervolgens de omvang beheersbaar te houden. Daarop richt de AFM zich dan ook.

### Effectmeting

Om de effectiviteit in het behalen van de langetermijndoelstelling de komende jaren te meten denken we aan de volgende indicatoren:

- Aan de hand van de marktmonitor vaststellen of het gedrag van financieel dienstverleners, consumenten en aanbieders verandert (en daarmee of de beoogde effecten van het provisieverbod en andere (toezicht)interventies worden gerealiseerd )
- Scores van het *Dashboard 2013* op de gebieden van advisering en financiële producten.

## 2.3 Themaplan Vermogensopbouwproducten en de advisering daarover worden verbeterd

### Hoofddoelstellingen en beoogde effecten

Eén van de strategische doelstellingen van de AFM is het bevorderen van zorgvuldige financiële dienstverlening. Binnen het thema Vermogensopbouw is in het afgelopen jaar sterk ingezet op het verbeteren van de kwaliteit van beleggingsdienstverlening en beleggingsproducten. Er is gekozen voor een focus op vermogensopbouw met een beleggingscomponent. Hieraan zijn – vanwege de complexiteit en onzekerheid over de einduitkomst – de grootste risico's verbonden.

Aan het afzonderen van 'beleggen' van andere mogelijkheden tot vermogensopbouw (bijvoorbeeld door middel van verzekeren of sparen) kleeft het risico dat er te veel aandacht is voor deeloplossingen en dat te weinig een integraal perspectief op vermogensopbouw wordt ontwikkeld. Om deze reden kiest de AFM ervoor in 2013 de reikwijdte van het thema breder te maken. In eerste instantie doen we dit door de probleemanalyse uit te breiden en daarin ook de dienstverlening en producten op het gebied van sparen en verzekeren te betrekken.

De hoofddoelstelling voor 2013 is: de kwaliteit van vermogensopbouwadvies en vermogensopbouwproducten verbetert. Het beoogde langetermijneffect is: de diensten en producten die aan de consument worden aangeboden voor het opbouwen van vermogen voor later, zij stellen de behoefte van de consument centraal en ze zijn kostenefficiënt en begrijpelijk. De focus van het thema ligt primair op de retailmarkt.

De effecten die de AFM in 2013 wil realiseren:

- De consument is zich meer bewust van het belang van vermogensopbouw voor later en is kritischer ten aanzien van het advies en de producten die hem in dat kader worden aangereikt.
- Beleggingsondernemingen (banken en zelfstandig vermogensbeheerders) zetten stappen richting een duurzaam bedrijfsmodel. De kosten van de dienstverlening staan in verhouding tot de toegevoegde waarde. Beleggingsondernemingen zullen vanaf 1 januari 2014 geen provisies meer ontvangen, maar direct door de klant worden betaald.
- Aanbieders van vermogensopbouwproducten hanteren uitgangspunten voor de ontwikkeling en distributie van producten die borgen dat deze producten toegevoegde waarde hebben voor de consument en enkel terechtkomen bij de consumenten voor wie ze bedoeld zijn.
- In de ontwikkeling van nieuwe bedieningsconcepten (dat wil zeggen: het geheel van het product en de dienst) wordt het belang van de consument als uitgangspunt genomen. Nieuwe en bestaande bedieningsconcepten hebben toegevoegde waarde voor de consument. Bedieningsconcepten zonder toegevoegde waarde worden uitgefaseerd.

Om de doelstelling te bereiken, zal de AFM in 2013:

- Een integraal perspectief ontwikkelen op vermogensopbouw en de risico's en kansen, met het oog op het realiseren van de doelstelling van het thema. Dit betekent dat in de probleemanalyse niet alleen 'beleggen' maar ook 'sparen' en 'verzekeren' worden betrokken.
- Zich blijven concentreren op de geschiktheid van vermogensopbouwproducten voor de consument. Dit betekent dat de AFM concrete producten waarover ze twijfels heeft aan een onderzoek onderwerpen. De focus zal niet beperkt zijn tot beleggingsproducten; ook verzekeringsproducten en eventueel spaarproducten worden in ogenschouw genomen. De AFM beïnvloedt aanbieders van vermogensopbouwproducten om enkel producten te ontwikkelen en distribueren die toegevoegde waarde hebben voor de consument. De distributeurs stimuleert de AFM om kritisch te zijn ten aanzien van de vermogensopbouwproducten die zij adviseren en beschikbaar stellen aan hun klanten.
- Zich blijven inspannen om meer kostentransparantie voor de consument te realiseren, zowel bij vermogensopbouwdienstverlening als vermogensopbouwproducten. Kosten zijn een belangrijke voorspeller

voor het rendement en spelen daarom een belangrijke rol in het realiseren van de vermogensdoelstellingen van de consument. De AFM pakt daarom excessen in kosten aan.

- Een extra impuls geven aan de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening ten aanzien van vermogensopbouw. Dit doet de AFM door opvolging te geven aan de uitgangspunten die we sinds 2009 voor zorgvuldige vermogensopbouwdienstverlening hebben geformuleerd in verschillende leidraden. De nadruk zal liggen op het toetsen van bestaande praktijken en het (formeel of informeel) aansporen van banken en beleggingsondernemingen om te verbeteren. Het vergroten van de vakbekwaamheid van beleggingsprofessionals zal waarschijnlijk ook nog een aandachtspunt zijn. Daarnaast zal aandacht worden gegeven aan het beoordelen van nieuwe bedieningsconcepten op hun toegevoegde waarde voor de consument.
- Beleidsmakers beïnvloeden op Europees en nationaal niveau, Informeel beïnvloeden van banken, beleggingsondernemingen en fondsaanbieders om – vooruitlopend op een wettelijk verbod – geen provisies meer te ontvangen en te verstrekken.
- In grotere mate dan in 2012 aandacht besteden aan het beïnvloeden van het denken van consumenten. en aan het activeren/kritischer maken van de consument.

### **Effectmeting**

Om de effectiviteit in het behalen van de langetermijndoelstelling de komende jaren te meten, denken we aan de volgende indicatoren:

- Scores van het *Dashboard 2013* op het gebied van beleggingsdienstverlening
- De ontwikkeling van kosten voor dienstverlening en vermogensopbouwproducten en de mate van beschikbaarheid van informatie over de *'total cost of ownership'*.
- Mate van verandering van gedrag van consumenten ten aanzien van vermogensopbouw aan de hand van de Consumentenmonitor
- Deel van de banken en beleggingsondernemingen dat gedurende 2013 overstapt op een provisieloos model.
- Mate van verdeling van belegd vermogen over verschillende beleggingscategorieën.
- Mate van veranderingen in houding en gedrag beleggingsondernemingen via het *self-assessment* voor beleggingsondernemingen.
- Een vervolgonderzoek (1-meting) ten aanzien van de kwaliteit van beleggingsdienstverlening (vergelijking met de 0-meting die is uitgevoerd ten behoeve van de leidraad 'De Klant in Beeld').

## 2.4 Themaplan Niet-retail klanten krijgen een passende dienstverlening van financieel ondernemingen

### Hoofddoelstellingen en beoogde effecten

Dit thema streeft naar een passende dienstverlening aan niet-retailklanten door financiële ondernemingen. De langetermijndoelstelling van dit thema over de rol van de AFM kan pas worden geformuleerd na analyse en verkenning van de markt, het (mogelijke) probleem en het huidige regelgevende kader en toezicht.

De doelstelling voor 2013 is om, in opvolging van de in 2012 gestarte eerste analyses, een risicoanalyse te maken van de markt. Deze analyse zal ingaan op de verschillende segmenten in de markt (woningcorporaties, zorgsector, onderwijs, MKB, non-profit enzovoort) en onderzoeken of en zo ja, welke problemen zich voordoen. Daarbij zal in kaart worden gebracht wat het huidige wettelijk kader is voor het toezicht. Dit zal als vertrekpunt dienen voor de formulering van de langetermijndoelstelling.

De focus van de verkennende analyse is om inzicht te krijgen in de markt, in de risico's dan wel problemen en in de gewenste rol van de AFM. De analyse zou kunnen worden opgesplitst in de volgende drie dimensies:

- Type aanbieder / dienstverlener;
- Aangeboden diensten en producten;
- Type klant / belegger: Het definiëren van het profiel van de niet-retailklant (onder meer de specifieke behoefte aan, de specifieke financiële expertise van, en mate van professionaliteit rond complexe producten).

We willen in 2013 de markt in kaart hebben gebracht (aanbieder / product / belegger) en daardoor meer kennis hebben opgebouwd van de niet-retailmarkt, meer kennis van gestructureerde producten en andere *risk management* producten. Daarnaast willen we hebben bepaald of zich problemen voordoen, zo ja, welke, en wat de rol van de AFM hierbij is. Ook willen we bewerkstelligen dat er een mogelijkheid komt voor betere bescherming van de niet-retailbelegger in nationale wetgeving en/of door middel van bepalingen in Europese regels (MIFID II). Daarbij zetten we in op verbeterde bescherming van de professionele belegger.

Om de doelstellingen te bereiken, worden in 2013 drie verschillende soorten activiteiten uitgevoerd:

#### 1) Analyse

Deze analyse zal ingaan op de verschillende segmenten in de markt (woningcorporaties, zorgsector, onderwijs, enzovoort) en onderzoeken of en zo ja, welke problemen zich voordoen. Op basis hiervan zal de breedte van de analyse worden aangescherpt. Ook zal in kaart worden gebracht wat het huidige wettelijk kader is voor het toezicht.

#### 2) Actief optreden

De AFM treedt waar mogelijk en nodig actief op in de markt. Het zal hierbij gaan om integriteitschendingen en overtredingen van de Wet op het financieel toezicht.

#### 3) Beleid

De AFM werkt mee aan MiFID II voor bescherming van de professionele belegger. De resultaten uit de verkennende analyse zullen bijdragen aan de argumenten in de discussie op Europees niveau. Daarnaast kan worden gedacht aan het aanvullen of aanpassen van bestaande wet- en regelgeving die ziet op de bescherming van betrokken partijen.

## **Effectmeting**

Om de effectiviteit in het behalen van de langetermijndoelstellingen de komende jaren te meten, denken we aan de volgende indicatoren:

- De mate waarin de analyse gesteund wordt door relevante partijen in overheid en markt.
- De mate waarin toezichtonderzoeken op dit terrein de betrokken partijen beïnvloeden om zich te gedragen conform de doelstelling van het thema (zoals blijkt uit evaluaties).



## 2.5 Themaplan Pensioenen transparant en passend

### Hoofddoelstellingen en beoogde effecten

Eén van de strategische doelstellingen van de AFM is het bevorderen van zorgvuldige financiële dienstverlening. Het is hiervoor belangrijk dat deelnemers pensioenbewust zijn, dat zij overzicht hebben over hun pensioensituatie en inzicht in de gevolgen daarvan, dat zij waar nodig actie ondernemen, en dat zij kunnen vertrouwen op een eerlijk en efficiënt pensioenstelsel. Binnen deze hoofddoelstellingen streeft de AFM naar een toename van interesse en kennis over pensioenen, een goede werking van het pensioenregister, de beschikbaarheid van relevante informatie voor deelnemers, de aanpassing van wet- en regelgeving naar meer open normen, de invoering van een pensioendashboard en een kwaliteitslabel, en de bevordering van een goede financiële planning voor de oude dag.

De effecten die de AFM in 2013 wil realiseren:

- Pensioendeelnemers hebben **overzicht** over hun pensioensituatie. Dit uit zich in tijdige, juiste en begrijpelijke pensioencommunicatie (Uniform Pensioenoverzicht UPO, startbrief, stopbrief, kortingsinformatie, pensioenregister). De norm is dat alle toezichtuitvoerders voldoen aan de eisen van de huidige Pensioenwet, maar de controles zullen zich vooral richten op de voor de deelnemers meest relevante informatie, zoals over de kortingen, risico-informatie en de overgang naar nieuwe pensioenregelingen.
- Pensioendeelnemers, in het bijzonder voor 40-minners en andere risicogroepen, hebben **inzicht** in hun pensioensituatie. Dit uit zich in: eenvoudige en uitlegbare nieuwe pensioencontracten en betere communicatiemethoden in de nieuwe Pensioenwet (in lijn met de eerder door de AFM geformuleerde wensen).
- Pensioendeelnemers nemen **actie voor een passend pensioen**. Dit uit zich in betere beschikbaarheid van hulp bij financiële planning voor de oude dag, onder meer via de Geldloketten. Ook streven we ernaar dat deelnemers meer verantwoordelijkheid nemen voor goede financiële planning. Er moet passend advies beschikbaar zijn en financiële producten dienen kostenefficiënt, nuttig, veilig en begrijpelijk te zijn<sup>2</sup>.
- Het **pensioenstelsel** wordt in toenemende mate **efficiënt, uitlegbaar, en evenwichtig**. De visie van de AFM (die in 2011-2012 is gepubliceerd) wordt verder uitgewerkt en ondersteund door relevante andere partijen. De rol van de AFM hierbij is om deze discussie aan te zwengelen, te participeren en actief te beïnvloeden.

De AFM zet zich in voor een transparantere verdeling van de risico's. De grote belangen, in combinatie met onzekerheden rondom rendement en risico, maken dit geen eenvoudig proces. Daardoor bestaat het risico dat pensioenregelingen minder transparant zijn over risico's dan mogelijk is.

Om de doelstelling te bereiken, onderneemt de AFM in 2013 de volgende stappen:

#### 1. – Overzicht

- Doorlopend toezicht houden op communicatieverplichtingen van pensioenuitvoerders, op het pensioenregister, en op de communicatie over kortingen.
- Waar nodig handhaven, ofwel juist goede voorbeelden benoemen van pensioencommunicatie.
- Onderzoek doen naar *life events* als trouwen, scheiden, overlijden in relatie tot pensioen.

#### 2. – Inzicht

- Kennis en interesse bij deelnemers bevorderen, direct of indirect (via bijvoorbeeld Wijzer in Geldzaken).
- Betrokken zijn bij de aanpassing van de pensioencontracten.
- Betrokken zijn bij aanpassing van de Pensioenwet, zoveel mogelijk in lijn met de wensen van de AFM.

---

<sup>2</sup> In 2011 is er binnen het thema al een onderzoek gedaan naar 3<sup>e</sup>-pijlerproducten.

- Betrokken zijn bij de uitwerking van het pensioendashboard en het kwaliteitslabel.
- In Europa een voortrekkersrol vervullen op het gebied van pensioencommunicatie.

### 3. – *Actie voor een passend pensioen*

- Bevorderen dat er een goede eerstelijns vraagbaak voor pensioenen komt.
- In contact met andere partijen de financiële planning voor de oude dag bevorderen.

### 4. – *Efficiënt, uitlegbaar en evenwichtig pensioenstelsel*

- Onderzoek doen naar de manier waarop de kosten van pensioenfondsen worden weergegeven.
- Samen met DNB een verkenning doen naar de contouren van een nieuw pensioenstelsel.
- In het pensioenkennisnetwerk Netspar en andere fora bijdragen aan onderzoeken en discussies.

## **Effectmeting**

Om de effectiviteit in het behalen van de langetermijndoelstelling de komende jaren te meten, denken we aan de volgende indicatoren:

- Mate van verandering in pensioenbewustzijn en kennis via consumentenonderzoek
- Mate van *compliance* door pensioenuitvoerders via doorlopend toezicht
- Mate van kostentransparantie via vergelijking in 2013 met de eerste meting van de AFM in 2011
- Aantal en aard klachten en signalen over werking van pensioenregister

## 2.6 Themaplan Verhoging kwaliteit governance, verslaggeving en accountantscontrole

### Hoofddoelstellingen en beoogde effecten

De werking van de kapitaalmarkt is in hoge mate afhankelijk van de relevantie en betrouwbaarheid van de beschikbare financiële informatie en van het gedrag van bestuurders, raden van commissarissen en aandeelhouders. De hoofddoelstelling van dit thema is het verhogen van de kwaliteit van de *governance*, de verslaggeving en de accountantscontrole. Dit thema beoogt op de lange termijn te werken naar een verslaggevingsstelsel van *integrated reporting*. Hierbij geven ondernemingen zowel hun financiële als niet-financiële prestaties geïntegreerd weer in hun verslaggeving en laten deze voorzien van een controleverklaring van een accountant.

Door internationaal actief te zijn willen we de ontwikkeling van relevante wet- en regelgeving dusdanig beïnvloeden dat deze kwalitatief betere verslaggeving en accountantscontrole bevorderen. Deelname aan de *European Enforcement Coordination Sessions* (EECS) heeft tot doel de consistente toepassing van de verslaggevingsregels in Europa te bevorderen. Dit komt de vergelijkbaarheid van de financiële verslaggeving ten goede.

Binnen de AFM werken verschillende afdelingen zoveel mogelijk samen, maar vanwege de *Chinese walls*<sup>3</sup> is samenwerking in de volle breedte vooralsnog niet mogelijk.

Het thema kent de volgende doelstellingen voor 2013:

#### 1. Verhogen kwaliteit van governance

Het goed functioneren van de kapitaalmarkten is afhankelijk van het gedrag van de spelers op de kapitaalmarkt. Dit hangt mede af van de *corporate governance* van een onderneming. De AFM beoogt effectief te appelleren aan de eigen verantwoordelijkheid van instellingen, een mentaliteitsverandering te bewerkstelligen en daarmee de kwaliteit van de governance te verhogen. Het functioneren van de auditcommissie kan hierbij een belangrijk aandachtspunt zijn.

#### 2. Verhogen kwaliteit van verslaggeving

Het wordt maatschappelijk steeds relevanter dat ondernemingen ook communiceren over bijvoorbeeld sociale, economische en milieukwesties, zo mogelijk voorzien van meer informatie over de getrouwheid van die weergave. Integrale verslaggeving (*integrated reporting*) stelt ondernemingen in staat om te communiceren over het verband tussen de strategie, *governance*, prestaties en vooruitzichten enerzijds en de sociale, economische en milieucontext waarin de onderneming opereert anderzijds.

Het huidige model van verslaggeving focust vooral op de financiële prestaties en positie. Dit model heeft beperkte mogelijkheden om te communiceren over factoren die de waarde en prestaties van een onderneming bepalen, zoals het gebruik van *human capital*, *intellectual capital*, natuurlijke hulpbronnen, sociale en milieuaspecten.

De AFM realiseert zich dat ten aanzien van *integrated reporting* op dit moment geen algemeen aanvaard normenkader bestaat voor de toetsing van deze verslaggeving. Om de toepassing van *integrated reporting* te bevorderen zal de AFM actief deelnemen aan het internationale debat. Daarnaast zal de AFM in 2013 in de vorm van een themaonderzoek een nulmeting uitvoeren om vast te stellen of en zo ja, op welke wijze en in welke mate

---

<sup>3</sup> Op dit moment is het niet mogelijk toezichtvertrouwelijke informatie binnen de AFM uit te wisselen. Wel ligt er een, inmiddels door de Tweede Kamer aangenomen, wetsvoorstel bij de Eerste Kamer om de zogenaamde Chinese Walls af te schaffen. In de aanloop naar deze wijziging zal verslaggevingexpertise al breder worden ingezet, bijvoorbeeld bij toezicht op prospectussen en persberichten. Zodra de afschaffing van de Chinese walls definitief is, zullen de afdelingen binnen de AFM onderling informatie delen en kan worden gekomen tot een verdere integratie van de toezichttaken om de effectiviteit van de AFM te vergroten met betrekking tot het verhogen van de kwaliteit van governance, verslaggeving en accountantscontrole.

ondernemingen *integrated reporting* toepassen. De uitkomsten van het themaonderzoek kunnen de discussie over dit onderwerp meer concreet maken.

### 3. *Verhogen kwaliteit van accountantscontrole*

De AFM heeft in de afgelopen jaren grote problemen en risico's geïdentificeerd bij de vier grootste accountantsorganisaties ten aanzien van de kwaliteit van wettelijke controles (geen toereikende controle-informatie en onvoldoende professioneel-kritische instelling). Accountantsorganisaties hebben hun verantwoordelijkheid – hun zorgplicht – verzaakt. Verder heeft de AFM geconstateerd dat duidelijkere en striktere regels nodig zijn op het gebied van (financiële) prikkels in de systemen voor het benoemen, beoordelen, belonen en sanctioneren van externe accountants en de onafhankelijkheid van accountants en accountantsorganisaties. Een belangrijke doelstelling van het toezicht is daarom het bewerkstelligen van gedragsverandering waarbij zowel bestuurders als externe accountants van accountantsorganisaties de kwaliteit van de controlewerkzaamheden voorop stellen. Zij moeten concurreren op de kwaliteit van hun dienstverlening in plaats van (uitsluitend) op de prijs ervan: de kwaliteit van de controle wordt dan ingezet ten behoeve van andere belangen, zoals commerciële belangen (binnenhalen van nieuwe klanten). Hiermee geven accountants invulling aan hun 'poortwachtersfunctie', waarbij zij hun rol laten aansluiten bij de verwachtingen van het maatschappelijk verkeer en waar nodig hun rol breder invullen dan uitsluitend het controleren van de jaarrekening.

Na afronding van de onderzoeken bij alle accountants kantoren met OOB-vergunninghouders, is het nodig om in 2013 ook bij de meer dan 460 niet-OOB-vergunninghouders vast te stellen in hoeverre problemen en risico's zich voordoen ('nulmeting') en deze zo effectief mogelijk aan te pakken.

Ook deze accountantsorganisaties functioneren als een cruciale poortwachter in de financiële keten. Middelgrote en grote ondernemingen vormen een belangrijke pijler in de Nederlandse economie. Hoewel wettelijk niet aangemerkt als OOB's, acht de AFM de publieke sector (waaronder gemeentes en woningcorporaties) belangrijk. Verschillende publiekrechtelijke en professionele partijen steunen in hoge mate op het oordeel van de accountant over de financiële verantwoordingen van niet-OOB's (bijvoorbeeld DNB in haar toezicht op pensioenfondsen, de Belastingdienst in haar toezicht, banken bij kredietverstrekking).

Toezicht op niet-OOB-accountantsorganisaties leidt tot een eerlijk speelveld met de OOB-accountantsorganisaties die ook veel niet-OOB-controlecliënten hebben. Verder draagt het toezicht op niet-OOB-accountantsorganisaties bij aan de integriteit en de financiële stabiliteit van het gehele Nederlandse bedrijfsleven: controle (en de preventieve werking daarvan) zorgen voor minder fraude en fouten en voorkomt normvervaging.

### 4. *Verhogen kwaliteit regelgeving op het gebied van governance, verslaggeving en accountantscontrole*

Het verhogen van de kwaliteit van *governance*, verslaggeving en accountantscontrole wordt enerzijds bereikt door het verhogen van de mate waarin bestaande wet- en regelgeving op deze gebieden wordt nageleefd en anderzijds door het verhogen van de kwaliteit van diezelfde wet- en regelgeving. De AFM wil een bijdrage leveren aan die kwaliteit en streeft er daarom naar om vertegenwoordigd te zijn in relevante (inter)nationale gremia en goede contacten te onderhouden met relevante (inter)nationale regelgevers als het ministerie van Financiën, beroepsorganisaties en de Europese Commissie.

### 5. *Materiële onzekerheid over continuïteit*

Vanwege de onzekerheden op de financiële markten ondervinden verschillende ondernemingen herfinancieringsproblemen en/of afnemende inkomsten. Deze kunnen ertoe leiden dat er materiële onzekerheden over de continuïteit van de onderneming bestaan. Dan is niet gegarandeerd dat zij nog minimaal tot twaalf maanden na balansdatum kan voortbestaan. Door verschillende (tegengestelde) belangen van ondernemingen en hun accountants bestaat het aannemelijke risico dat de transparantie over eventuele continuïteitsproblemen tekortschiet. De AFM streeft ernaar dat ondernemingen maximaal transparant zijn over de materiële

onzekerheden over de continuïteit(verslaggeving). De AFM wil accountantsorganisaties deze transparantie met een professioneel-kritische instelling laten controleren en hierover laten rapporteren in hun accountantsverklaring.

### **Effectmeting**

Om de effectiviteit in het behalen van de langetermijndoelstelling de komende jaren te meten, denken we aan de volgende indicatoren:

- Mate van verhoging van kwaliteit van financiële verslaggeving ((half-)jaarlijkse financiële verslaggeving, kwartaalberichten).
- Nagaan in hoeverre mededelingen betreffende de financiële verslaggeving zijn opgevolgd.
- Mate van gedragsverandering bij zowel niet-OOB- als OOB-vergunninghouders
- Mate van consistentie in het (inter)nationale toezicht op accountants
- Het effect van onze inspanningen op het gebied van communicatie willen wij eind 2013 vaststellen door het uitvoeren van media-analyses.
- Nulmeting ten aanzien van de mate waarin ondernemingen en accountantsorganisaties voldoen aan de wet- en regelgeving ten aanzien van (de transparantie over) continuïteit, alsook een vergelijking van het aantal accountantsverklaringen met continuïteitsparagraaf in 2013 met het aantal in voorgaande jaren (2009-2012).

## 2.7 Themaplan De effectenmarkten functioneren eerlijk en efficiënt en de infrastructuur blijft bestendig

### Hoofddoelstellingen en beoogde effecten

Dit thema draagt bij aan twee van de drie strategische doelstellingen van de AFM, namelijk het bevorderen van eerlijke en efficiënte kapitaalmarkten en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële markten. De inzet bestaat uit een aantal pijlers: het toezicht op marktmisbruik, het toezicht op de handelsinfrastructuur, het melden en registreren en de implementatie van Europese richtlijnen op deze gebieden (MiFID, MAD, EMIR).

Het beoogde langetermijneffect valt daarmee uiteen in verschillende delen.

- De infrastructuur gericht op de verhandeling van financiële instrumenten is robuust en functioneert ordelijk in termen van regels, toegang, efficiëntie, transparantie en mededinging. Omdat de financiële infrastructuur, handel en *clearing and settlement* meer en meer internationaal plaatsvinden en gezien de vergaande integratie van deze infrastructuur, kan het toezicht van de AFM alleen effectief zijn in nauwe samenwerking met Europese toezichtcollega's.
- Bij het toezicht op marktmisbruik wil de AFM over vijf jaar hebben bereikt dat alle *stakeholders* de ervaring hebben dat de AFM greep heeft op marktmisbruik. De AFM wil in staat zijn om de meest impactvolle marktmisbruikzaken aan te pakken, in nauwe samenwerking met buitenlandse toezichtcollega's. De AFM vindt het belangrijk om regulier *on site* contact te onderhouden met de belangrijkste marktpartijen. De markt moet de AFM ervaren als instituut en als gezaghebbende *sparring partner*. Marktpartijen moeten ervan doordrongen zijn dat marktmisbruik onacceptabel is en zij moeten hier ook zelf zichtbaar iets aan doen. De AFM speelt zowel in het toezicht op marktmisbruik als in het toezicht op infrastructuur proactief in op relevante ontwikkelingen in de markt, zoals de toenemende invloed van automatisering van de kapitaalmarkt en de fragmentatie van de infrastructuur. De snelle veranderingen in de markt, fragmentering en automatisering stellen toezichthouders voor een grote uitdaging om nieuwe en complexe handelspatronen in kaart te brengen. Met de huidige Europese informatiesystemen is het momenteel voor toezichthouders onvoldoende mogelijk om een samenhangend en volledig beeld te verkrijgen van het gedrag van individuele spelers op de Europese kapitaalmarkten.
- Bij het melden en registreren zet de AFM verder in op het optimaliseren van de transparantie voor beleggers en marktpartijen.

Om de doelstellingen te bereiken, zal de AFM in 2013:

- Doortastend blijven optreden tegen marktmanipulatie, handel met voorwetenschap en niet tijdige of onvolledige publicatie van koersgevoelige informatie. Hier zal de focus wederom liggen op impactvolle zaken die het vertrouwen in de kapitaalmarkt in grote mate raken. Ook zullen wij ons in 2013, via thematische onderzoeken en de inzet van een breder palet aan beïnvloedingsmiddelen, richten op een aantal nog onbenutte kansen bij het bestrijden van marktmisbruik. Onder dit laatste valt ook dat wij zullen inzetten op een versterking van de rol van *compliance* binnen financiële en/of beursgenoteerde ondernemingen.
- Met een representatieve afspiegeling van de markt gesprekken voeren en rondetafelgesprekken organiseren met het doel goed zicht te houden op wat in de markt leeft. Zo houden we ook de lijnen voor het doen van meldingen over marktmisbruik kort.
- Streven naar een optimaal overzicht over alle transacties die plaatsvinden in een gefragmenteerd landschap van handelsplatformen om marktmisbruik te kunnen detecteren. Voor het toezicht op marktmisbruik blijven wij ons inspannen om betrouwbare en volledige handelsdata beschikbaar te hebben van alle relevante platformen. De AFM bereikt dit door enerzijds Nederlandse beleggingsondernemingen doortastend op hun verplichting aan te spreken (TRS) en zich anderzijds in te zetten om nog bestaande (juridische) zwakheden weg te (laten) halen. Aanvullend daarop neemt de AFM verdere stappen op de ingezette weg om nog beter zicht te krijgen op transacties in de buitenbeurshandel (OTC). Voor dit laatste blijft de AFM nauw aangehaakt bij de vervolgstappen ter implementatie van de *European Market Infrastructure Regulation* (EMIR). De AFM

signaleert het risico dat de verwachte effecten van het toezicht op derivatenmarkten waarschijnlijk hoger zijn dan het daadwerkelijke effect.

- Inzetten op de naleving van de nieuwe Europese *short sell* regels en het verbod om te beleggen in fabrikanten van clustermunitie.
- Een actieve bijdrage blijven leveren aan de ESMA-werkzaamheden en (voor zover van toepassing) de wetgevingstrajecten op nationaal niveau, die volgen uit de herziening van Europese regelgeving. Deze regelgeving omvat de MAD en MAR, MiFID II en MiFIR en de CSD. Bij deze trajecten ligt de nadruk op het waarborgen dat de gewijzigde wetgeving de AFM ook in de toekomst in staat stelt haar toezichtdoelen te bereiken.
- Door de inwerkingtreding van EMIR het toezicht op de Nederlandse CCPs kunnen verscherpen aan de hand van de striktere Europese eisen. De verplaatsing van een deel van het toezicht naar DNB zal betekenen dat met deze toezichthouder een nieuw evenwicht moet worden gevonden in de samenwerking. Intensieve participatie in de toezichtcolleges van niet-Nederlandse CCPs, die van belang zijn voor de Nederlandse financiële infrastructuur, moet het goed functioneren van deze instellingen waarborgen.
- De toezichtstrategie voor de handelaren voor eigen rekening opnieuw bezien, aangezien deze groep na implementatie van de MiFID sterk groeit.
- Gezien de vergaande integratie van de Europese financiële infrastructuur, waaronder de Nederlandse, blijven inzetten op optimale samenwerking en verdere intensivering van het toezicht binnen de relevante colleges.
- Met grote nadruk toezien op de naleving van de in 2012 geïmplementeerde '*ESMA guidelines on Systems & Controls*' ter bevordering van de robuustheid van de markten. Op het gebied van flitshandel / algoritme trading blijft de AFM de markt monitoren om manipulatie en systeemrisico's in de geautomatiseerde handel te detecteren. Waar nodig onderneemt de AFM gepaste actie. De toezichthouder ontwikkelt ten behoeve van het monitoren van de geautomatiseerde handel innovatieve middelen, ook in samenwerking met collega-toezichthouders.
- De markt nader informeren over de invoering van de wijzigingen in de regels over het melden van zeggenschap, vooral het melden van bruto shortposities. Hierbij worden naar verwachting ook in 2013 nadere beleidslijnen opgesteld

### **Effectmeting**

Om de effectiviteit in het behalen van de lange termijn doelstelling de komende jaren te meten, denken we aan de volgende indicatoren:

- Monitoren en reageren op technologische ontwikkelingen, nieuwe handelstechnieken (zoals HFT) en bedreigingen van de financiële stabiliteit.
- Kwantitatieve prestatie-indicatoren, zoals een toename van verplichte en onverplichte meldingen over marktmisbruik uit de markt, alsmede jaarlijkse stakeholdersanalyse.

## 2.8 Themaplan Gedragstoezicht draagt bij aan stabiliteit van het financiële stelsel

### Hoofddoelstellingen en beoogde effecten

Eén van de strategische doelstellingen van de AFM is het bijdragen aan de stabiliteit op de financiële markten. Het begrip financiële stabiliteit ziet op het goed functioneren van het financiële systeem. Een financieel systeem functioneert goed als het alle functies vervult die noodzakelijk zijn ter ondersteuning van de reële economie.

Het financiële systeem is een ecosysteem met de volgende 'spelers':

- financiële instellingen
- financiële markten
- infrastructuur

Het uitgangspunt bij dit thema is dat de AFM via het uitoefenen van gedragstoezicht bijdraagt aan de stabiliteit van het financiële stelsel. Voor het uitoefenen van dit gedragstoezicht is het logisch om aan te sluiten bij de fasen die (potentieel) resulteren in een instabiel financieel systeem. Dit resulteert in de volgende langetermijndoelstellingen:

- Signaleren van risico's die zich als gevolg van gedrag opbouwen in het financiële systeem en die potentieel een risico kunnen vormen voor de stabiliteit van het financiële systeem (opbouwfase).
- Begrijpen hoe de wisselwerking tussen spelers verloopt (schokfase)
- Bijdragen aan herstel van stabiliteit van het systeem ingeval deze instabiel is geworden (instabiliteitsfase )

Hierbij is het van belang te vermelden dat dit thema niet als doelstelling heeft de oorzaken van instabiliteit op te lossen. Het heeft wel als doelstelling om, voorafgaand aan een mogelijke instabiliteit, een signalerende functie en, in het geval van instabiliteit, een coördinerende functie te hebben. In de werking lijkt dit op de aanpak *leveraged approach* van DNB. Niet onder het thema valt het verminderen van opbouw van risico in het systeem en van besmetting door een betere weerbaarheid van financiële instellingen (bijvoorbeeld door toezicht op solvabiliteit en liquiditeit).. Ook de implementatie van de EMIR- en AIFM-richtlijnen vallen er niet onder, hoewel deze regels maatregelen bevatten die zijn genomen na eerdere instabiliteit van het financiële stelsel. Wel kan het zinvol zijn het effect op de stabiliteit van de geïmplementeerde richtlijnen te beoordelen vanuit het thema.

Hieruit vloeit dit langetermijneffect voort:

De AFM draagt via het uitvoeren van gedragstoezicht bij aan de randvoorwaarden voor een stabiel financieel stelsel, dat batig is aan de reële economie en daarmee de welvaart in Nederland. Een stabiel financieel stelsel beperkt de opbouw van systeemrelevante risico's, kent een grote schokbestendigheid en een beperkt besmettingsgevaar en is in staat om een ontstane instabiliteit snel te herstellen. De focus betreft het gedrag van de genoemde spelers in het financiële stelsel: financiële instellingen, markten en de infrastructuur.

Voor 2013 richten de doelstellingen zich vooral op het adresseren van mogelijke stabiliteitskwesaties die voortkomen uit de inter-professionele (*wholesale*) markten. Hiervoor analyseert en verkent de AFM proactief en projectmatig mogelijke risico's. Deze risico's verkleinen we waar mogelijk.

Dit leidt tot de volgende doelstellingen voor 2013:



- Verbreden van de samenwerking op het gebied van het signaleren van risico's met DNB en het ministerie van Financiën, coördinatie van eventuele acties
- Verkrijgen en toepassen van kennis van inter-professionele markten vanuit de optiek van stabiliteit
- Initiëren van projecten die moeten resulteren in het signaleren en verminderen van stabiliteitsrelevante risico's en het verminderen van het besmettingsgevaar
- Beïnvloeden van nationale en internationale beleidsvorming op het gebied van financiële stabiliteit

De beoogde effecten in 2013 zijn:

- AFM, DNB en Minfin werken effectief samen op het gebied van stabiliteitsissues in een nieuw gremium als opvolger van het huidige risicopanel
- De AFM heeft inzicht in het functioneren van de inter-professionele markt en mogelijke stabiliteitsrisico's daarop als gevolg van gedrag (spanningsgebieden).
- De AFM zet gedragstoezicht als onderdeel van het stabiliteitstoezicht op de kaart door deelname aan (internationale) beleidsvorming

Om de doelstelling te bereiken, zullen we in 2013 onder meer:

- Onderzoek doen naar de werking van delen van de *wholesale* markt, om een beter beeld te krijgen van spelers en hun onderlinge relaties, vanuit de optiek van financiële stabiliteit
- Een verkenning uitvoeren naar de impact van *shadow banking*
- Kennis opbouwen van de professionele markten voor derivaten, van *securities lending* en van de risico's van marktfalen op die gebieden

## 2.9 Themaplan Zware schendingen van integriteit worden doelgericht en snel aangepakt

### Hoofddoelstellingen en beoogde effecten

De strategische doelstellingen van de AFM zijn onder meer het bevorderen van zorgvuldige financiële dienstverlening, het bevorderen van eerlijke, efficiënte en transparante markten en de bescherming van consumenten. De doelstelling van dit thema is: het minimaliseren van de schade aan het vertrouwen en het vermogen die veroorzaakt wordt door frauduleus, niet-integer en illegaal gedrag op de financiële markten. Hierbij ligt de nadruk op de meest schadelijke zaken met de grootste maatschappelijke impact, vooral 'aantrekkers van geld', bewuste misleiding van beleggers, vermoedelijke (beleggings)fraude en zaken met een 'crimineel luchtje' die worden gekenmerkt door een complexe dynamiek of operationaliteit. Dit doel realiseert de AFM door het uitvoeren van operationele onderzoeken en handhaving, innovatie en ontwikkeling van toezichtinstrumenten, *intelligence*, samenwerking en communicatie.

Het effect dat de AFM beoogt te bereiken, is de financiële en maatschappelijke schade als gevolg van frauduleus, niet-integer en illegaal gedrag op de financiële markten zoveel mogelijk te minimaliseren. Uit operationeel oogpunt betekent dit:

- Er wordt snel en effectief toezicht gehouden op evident malafide partijen. Dit toezicht is gericht op het blijvend weren van deze partijen van de financiële markten.
- Het bewerkstelligen van duurzame bewustzijns- en gedragsverandering van (illegale) marktpartijen (aanbieders en (onder)bemiddelaars) door handhaving en preventieve maatregelen en andere vormen van beïnvloeding. Dit zal leiden tot een hoger compliance-niveau ten aanzien van de betrouwbaarheid van de beleidsbepaler, integere en beheerste bedrijfsvoering, informatieverstrekking en illegaliteit.
- Het treffen en publiceren van handhavingmaatregelen.
- Het vergroten van het bewustzijn van de effectiviteit van AFM-toezicht.
- Weerbaarder maken van de consument/belegger. Het bewustzijn van de consument/belegger vergroten met betrekking tot risico's van financiële producten (kritischer worden tegenover malafide aanbieders en risicovolle beleggingen). Ook moet de consument/belegger weten wat te doen indien het onverhoopt toch misgaat.

Om de doelstellingen te bereiken, worden in 2013 de volgende activiteiten uitgevoerd:

#### *Uitvoeren operationele onderzoeken en handhaving*

- Snel en doelgericht reparatoire handhavingsmiddelen inzetten zodat illegale en/of schadelijke activiteiten door partijen op de financiële markten worden gestaakt. Indien de activiteiten zijn gestart is voorkomen niet meer mogelijk, maar minimaliseren door reparatoire middelen wel. Mogelijk legt de AFM straffen op.
- Het uitvoeren van gecoördineerde maatwerkonderzoeken en projecten over de volgende onderwerpen:
  - vastgoedbeleggingen;
  - agressieve verkooppraktijken;
  - colportage (in combinatie met zorgplichtonderzoeken);
  - mogelijk zware schendingen bij vergunninghouders (bijvoorbeeld betrokkenheid bij fraude of een niet-integer bedrijfsvoering en onbetrouwbaarheid van (mede)beleidsbepalers);
  - risicovolle beleggingsproducten.
- Een thematische aanpak van illegale en/of malafide activiteiten die veel voorkomen. Het gaat daarbij om (vrijgestelde) aanbieders van beleggingsobjecten (grond- en goudaanbieders), aanbieders van niet-beursgenoteerde vastgoedbeleggingen, illegale kredietaanbieders, *boiler rooms* en aanbieders van beleggingsproducten in vreemde valuta. Deze overtredingen zijn ernstig omdat partijen zonder vergunning of goedgekeurd prospectus zich aan het toezicht onttrekken, het 'gelijk speelveld' verstoren en consumenten kunnen benadelen.
- Het uitvoeren van een aantal crisisonderzoeken met groot financieel en maatschappelijk belang.

#### *Innovatie en ontwikkeling toezichtinstrumenten*

- In toenemende mate wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om boetes aan feitelijk leidinggevenden en medeplegers op te leggen.
- In 2013 zullen in het kader van de pilot versnelde boeteprocedure de eerste boetes worden opgelegd en gepubliceerd, waarna deze proef wordt geëvalueerd.
- In overleg met het ministerie van Financiën worden de door het Openbaar Ministerie gesignaleerde knelpunten voor het invoeren van een clementieregeling opgelost, waarna deze nog in 2013 kan worden ingevoerd.
- Project last onder dwangsom: uitvoeren van een pilot conservatoir en executoriaal beslag.
- Ontwikkelen van een gestandaardiseerde toezichtaanpak voor onderzoeken naar betrouwbaarheid en integere bedrijfsvoering van vergunninghouders.
- Het verder ontwikkelen en implementeren van alternatieve beïnvloedingsmogelijkheden naast het treffen van formele maatregelen, zoals *mediation* en de preventieve toezegging.

#### *Intelligence en samenwerking*

- De inlichtingen- en analysefunctie wordt in 2013 verder versterkt; er wordt een pilot *intelligence* beleggingsobjecten uitgevoerd in 2012 en 2013.
- De inlichtingenmatige en operationele samenwerking met de partners in het Financiële Expertise Centrum (FEC) zal worden geïntensiveerd.
- In het kader van het project FEC Tournure werken DNB, AFM en de Belastingdienst samen. De Belastingdienst verstrekt informatie aan de AFM en DNB over beleidsbepalers die zich schuldig hebben gemaakt aan fiscale fraude. Dat is van belang is voor het toezicht op de naleving van de meldplicht. In 2013 wordt dit project afgerond en geëvalueerd.
- Affaires als de vastgoedfraude en rondom Vestia nopen de AFM ertoe om samen met partners actief onderzoek te doen naar integriteitschendingen bij partijen die grote hoeveelheden (publiek) geld in beheer hebben.

#### *Communicatie met consument*

- Een vervolg geven aan de in 2011 gestarte pilot fraudebijeenkomsten door in 2013 nog een bijeenkomst voor consumenten te organiseren over beleggingsfraude.
- Vergroting zichtbaarheid fraudebestrijding door de AFM.

#### **Effectmeting**

Om de effectiviteit in het behalen van de langetermijndoelstelling de komende jaren te meten, denken we aan de volgende indicatoren:

- Vergelijken van het aantal reparatoire en punitieve maatregelen per jaar;
- Kwantitatieve indicatoren zoals ontvangen signalen, meting bepaalde vergunningaanvragen en intrekkingen, aantal keren dat een malafide aanbidding is verstoord, civiele procedures naar aanleiding van Whc-lasten, meten bezoeken AFM-registers en informatie aan consumenten (informatielasten, boetes etc.) op de AFM-website;

## 2.10 Overige direct toezicht

Een aantal toezichtactiviteiten is kritiek voor een effectieve taakuitoefening maar leent zich minder goed voor een projectmatige of probleemgestuurde aanpak. Deze toezichtactiviteiten, die bijdragen aan de strategische doelstellingen van de AFM, vragen om een ander type sturing en worden onderscheiden van de themaplannen in paragraaf 2.1 tot en met 2.9. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om vergunningverlening, prospectustoetsing, telefonische 'dienstverlening' aan onder toezicht gestelden en signaalverwerking.

Voor de partijen die onder ons toezicht staan is het belangrijk dat deze activiteiten worden uitgevoerd met een hoge en consistente kwaliteit en op een zo klantvriendelijke en efficiënt mogelijke manier. Dit stelt specifieke eisen aan de sturing en organisatorische inrichting van de werkzaamheden. Het vraagt bovendien om een sterke focus, gericht op het continu verbeteren van processen en op het leveren van hoogwaardige dienstverlening aan de ondernemingen die onder ons toezicht staan.

### 3 Financiën 2013

In dit hoofdstuk komen de budgettaire gevolgen van het beleid aan de orde. Achtereenvolgens wordt inzicht gegeven in de kerncijfers, de lasten per soort en de investeringsbegroting. Tot slot volgt een beschrijving van de wijze waarop de financiering van de AFM in 2013 plaatsvindt. Met de inwerkingtreding van de Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft) per 1 januari 2013 is een aantal zaken veranderd ten opzichte van de voorgaande jaren.

#### 3.1 Kerncijfers

De totale begrote lasten voor 2013 van de AFM bedragen EUR 85,3 miljoen en de nettolasten EUR 83,9 miljoen. De nettolasten betreffen de totale lasten exclusief de lasten die door derden vergoed worden en de geactiveerde lasten van intern ontwikkelde software.

Tabel 3.1 Kerncijfers

| Kerncijfers  | Realisatie<br>2011 | Begroting<br>2012 | Halfjaar<br>rapportage<br>2012 | Begroting<br>2013 | Afw. tov<br>B2012 |
|--|--------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------|-------------------|
| Totale lasten (*EUR 1 mln.)                                    | 80,3               | 80,4              | 80,7                           | 85,3              | 4,9               |
| Nettolasten (*EUR 1 mln.)                                      | 76,4               | 78,7              | 78,3                           | 83,9              | 5,3               |
| Gemiddelde personele capaciteit inclusief externe inhuur (fte) | 500                | 543               | 554                            | 563               | 20                |

De begrote nettolasten zijn EUR 5,3 miljoen (7%) hoger dan de begroting 2012. Deze stijging wordt deels veroorzaakt door lasten die samenhangen met nieuwe toezichttaken en deels door inflatiecorrectie. Onder meer als gevolg van deze nieuwe taken, zoals het toezicht op de beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen (AIFM), het toezicht op het productontwikkelingsproces en het toezicht dat voortvloeit uit de Europese verordening *European Market Infrastructures Regulation* (EMIR), stijgt de begrote gemiddelde personele bezetting in 2013 met 20 fte naar 563 fte. Die is 4% hoger dan in de begroting van 2012. Dit is het netto-effect van de uitbreiding voor nieuwe taken en van een 'inverdieneffect' (door de efficiëntere uitvoering van bestaande taken).

#### 3.2 Lasten per soort

Tabel 3.2 Lasten per soort (\*EUR 1 mln.)

| Lasten per soort (x € 1 mln)             | Realisatie<br>2011 | Begroting<br>2012 | Halfjaar<br>rapportage<br>2012 | Begroting<br>2013 | Afw. tov<br>B2012 |
|--|--------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------|-------------------|
| Personeelslasten                         | 58,7               | 58,8              | 59,4                           | 62,8              | 4,0               |
| Huisvestingslasten                       | 5,3                | 5,6               | 5,7                            | 5,8               | 0,2               |
| Advieslasten                             | 3,2                | 3,9               | 4,0                            | 3,9               | 0,0               |
| Algemene lasten                          | 6,7                | 7,8               | 7,9                            | 9,6               | 1,8               |
| Afschrijvingen                           | 6,4                | 4,2               | 3,7                            | 3,0               | 1,2-              |
| Financiële baten en lasten               | 0,0                | 0,0               | 0,0                            | 0,1               | 0,1               |
| <b>Totale lasten</b>                     | <b>80,3</b>        | <b>80,4</b>       | <b>80,7</b>                    | <b>85,3</b>       | <b>4,9</b>        |
| Lasten die door derden vergoed worden    | 1,3-               | 1,5-              | 2,4-                           | 1,4-              | 0,1               |
| Afschrijvingslasten voorbereidingskosten | 2,4-               | -                 | -                              | -                 | -                 |
| Geactiveerde lasten ontwikkelde software | 0,2-               | 0,2-              | -                              | -                 | 0,2               |
| <b>Nettolasten</b>                       | <b>76,4</b>        | <b>78,7</b>       | <b>78,3</b>                    | <b>83,9</b>       | <b>5,3</b>        |

De belangrijkste ontwikkelingen in de lasten per soort ten opzichte van de begroting 2012 worden hieronder toegelicht:

- *Personeelslasten* nemen toe als gevolg van een hogere gemiddelde bezetting en hogere pensioenlasten. De hogere bezetting heeft grotendeels betrekking op extra capaciteit voor nieuwe toezichttaken. De begrote pensioenlasten vormen een aandachtspunt. De pensioenlasten zijn in belangrijke mate afhankelijk van de rekenrente, maar het renteverloop is onvoorspelbaar. De stijging van de pensioenlasten in 2013 wordt grotendeels veroorzaakt doordat de rekenrente van 2012 lager ligt dan de rente waarop de begroting 2012 is gebaseerd. De financiële gevolgen van een andere rekenrente voor 2013, mede in het licht van een veronderstelde overgang naar een andere pensioenuitvoerder, zijn bij het opstellen van deze begroting nog niet bekend;
- *Huisvestingslasten* zijn beperkt gestegen ten opzichte van de begroting 2012. Dit wordt veroorzaakt door hogere beveiligingslasten en beperkt gestegen huurlasten;
- *Advieslasten* zijn gelijk aan de begroting 2012;
- *Algemene lasten* zijn toegenomen als gevolg van hogere begrote lasten voor het onderhoud van hard- en software systemen en een hogere dotatie aan de voorziening voor oninbare vorderingen in verband met een toename van de marktbijdrage;
- *Afschrijvingen* zijn lager. Zowel het bedrag van de begrote investeringen in 2013 als de prognose van het investeringsniveau in 2012 is aanzienlijk lager dan in de jaren daarvoor. Als gevolg hiervan dalen de begrote afschrijvingslasten in 2013;
- *Financiële baten en lasten* zijn hoger als gevolg van een hogere kredietbehoefte gedurende de eerste helft van 2013 doordat de overheidsbijdrage daalt en de marktbijdrage stijgt. De AFM ontvangt de overheidsbijdrage in het begin van het jaar als voorschot, terwijl de marktbijdragen grotendeels in de tweede helft van het jaar worden ontvangen..

De voornaamste afwijkingen in de posten die op de totale lasten in mindering worden gebracht om tot de nettolasten te komen, zijn:

- *Lasten die door derden vergoed* worden hebben vooral betrekking op de onderverhuur van een gedeelte van het kantoorpand. Deze verhuuropbrengsten blijven gelijk. Als gevolg van een lager aantal begrote advieuren ten behoeve van DNB dalen de begrote lasten die door derden worden vergoed;
- *Afschrijvingslasten voorbereidingskosten* zijn in 2011 al volledig afgeschreven;
- *Geactiveerde lasten ontwikkelde software* nemen af doordat er in 2013 geen projecten zijn voorzien met een significante inzet van interne ontwikkelcapaciteit. Daardoor worden er geen uren voor softwareontwikkeling geactiveerd.

### 3.3 Investeringsbegroting

Tabel 3.3 Investeringen (\*EUR 1 mln.)

|  | Realisatie<br>2011 | Begroting<br>2012 | Halfjaar<br>rapportage<br>2012 | Begroting<br>2013 | Afw. t.o.v.<br>B2012 |
|--|--------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------|----------------------|
| Verbouwingen                           | 1,2                | 0,5               | 0,2                            | 0,4               | -22%                 |
| Inventaris                             | 0,0                | 0,7               | 0,1                            | 0,7               | -6%                  |
| Computerapparatuur & standaardsoftware | 1,2                | 1,7               | 1,3                            | 0,3               | -80%                 |
| Maatwerksoftware                       | 1,5                | 2,0               | 0,4                            | 0,8               | -62%                 |
| <b>Totaal</b>                          | <b>3,8</b>         | <b>4,9</b>        | <b>1,9</b>                     | <b>2,2</b>        | <b>-55%</b>          |

De totale investeringsbegroting 2013 (EUR 2,2 miljoen) is fors lager dan de investeringsbegroting 2012 (EUR 4,9 miljoen). De investeringen in verbouwingen en inventaris die betrekking hebben op het project Flex4Flex (het zogenoemde Nieuwe Werken) zijn deels uitgesteld naar 2013. Ten opzichte van de begroting 2012 worden er aanzienlijk minder investeringen in computerapparatuur en (maatwerk)software geraamd.

### 3.4 Van begroting naar heffingen

De financiering van de nettolasten van de AFM vindt met ingang van 1 januari 2013 plaats op grond van de Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft). Op grond van de Wbft dienen de lasten voor het toezicht op de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) uit hoofde van de Wet financiële markten BES (Wfm BES) en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (Wwft BES) apart inzichtelijk gemaakt te worden. Als gevolg hiervan wordt in deze begroting een onderscheid gemaakt tussen de financiering uit hoofde van de Wbft en uit hoofde van het toezicht op de BES-eilanden (Wfm BES en Wwft BES).

De nettolasten zijn als volgt onder te verdelen:

**Tabel 3.4 Nettolasten (\*EUR 1 mln.)**

|                           | <b>Begroting<br/>2013</b> |
|---------------------------|---------------------------|
| Nettolasten Wbft          | 83,6                      |
| Nettolasten BES           | 0,3                       |
| <b>Totale nettolasten</b> | <b>83,9</b>               |

#### 3.4.1 Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft)

De Wbft zorgt voor een aantal belangrijke wijzigingen in de bekostiging van het toezicht van de AFM.

De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Het aantal heffingscategorieën is gedaald;
- De overheidsbijdrage is gedaald naar een vast bedrag;
- Tarieven voor eenmalige verrichtingen staan voor vijf jaar vast;
- Iedere heffingscategorie betaalt vijf jaar lang een vast percentage van de begroting, na aftrek van de overheidsbijdrage en de opbrengsten uit eenmalige verrichtingen;
- De exploitatieverschillen worden niet langer per heffingscategorie verrekend.

Deze wijzigingen leiden ertoe dat de jaarlijkse fluctuaties in de heffingen beperkter zullen zijn dan in voorgaande jaren. Als gevolg van de vaste lagere overheidsbijdrage gaat de totale marktbijdrage ten opzichte van voorgaande jaren wel sterk omhoog.

De financiering van de begrote nettolasten is als volgt:

**Tabel 3.5 Financiering nettolasten Wbft (\*EUR 1 mln.)**

|  | <b>Begroting<br/>2013</b> |
|--|---------------------------|
| Overheidsbijdrage                            | 20,0                      |
| Marktbijdrage                                |                           |
| <i>Marktbijdrage eenmalige verrichtingen</i> | 4,7                       |
| <i>Marktbijdrage doorlopend toezicht</i>     | 58,9                      |
|  | 63,6                      |
| <b>Nettolasten Wbft</b>                      | <b>83,6</b>               |

*Overheidsbijdrage*

De overheidsbijdrage is niet langer gekoppeld aan de feitelijk gemaakte kosten. De hoogte van de overheidsbijdrage is in de Wbft als een forfait vastgelegd en wordt jaarlijks bijgesteld voor prijscompensatie en eventuele opgelegde taakstellingen. De overheidsbijdrage daalt van EUR 29,0 miljoen (exclusief EUR 0,3 miljoen BES) in de begroting 2012 naar EUR 20,0 miljoen in de begroting 2013.

#### Marktbijdrage

De markt betaalt de nettolasten van de AFM die niet door de overheidsbijdrage worden gedekt. De AFM verhaalt deze lasten op twee manieren op de markt, via een tarief per verrichting en/of via een jaarlijkse heffing voor de doorlopende toezichtlasten.

De tarieven voor eenmalige verrichtingen zoals vergunningaanvragen en bestuurderstoetsingen, staan voor een periode van vijf jaar vast en zijn opgenomen in bijlage 1 van de Wbft. Hierdoor bestaat er voor een lange periode duidelijkheid over deze kosten. De tarieven zijn vastgesteld met het oog op kostendekkendheid, met uitzondering van de tarieven voor het prospectustoezicht.

De nettolasten na aftrek van de overheidsbijdrage en de opbrengsten uit de eenmalige verrichtingen wordt via vaste percentages aan 14 categorieën van onder toezicht staande instellingen toegerekend. Deze percentages staan in principe<sup>4</sup> voor een periode van vijf jaar vast en zijn opgenomen in bijlage 2 van de Wbft.

De tarieven zullen voortaan jaarlijks alleen nog muteren als gevolg van wijzigingen in de maatstafwaarden en/of populaties, wijzigingen in de totale toezichtlasten en de hoogte van het exploitatieverschil. De te heffen bedragen (exclusief te verrekenen bedragen uit voorgaande jaren) per categorie instellingen op basis van deze percentages zijn opgenomen in de onderstaande tabel en vormen de basis voor de tarieven doorlopend toezicht 2013.

**Tabel 3.6 Marktbijdrage excl. te verrekenen bedragen uit voorgaande jaren (\*EUR 1 mln.)**

| Thema / activiteit   | Percentages   | Te heffen 2013 |
|--|---------------|----------------|
| Aanbieders van krediet   | 2,9%          | 1,7            |
| Accountantsorganisaties  | 12,1%         | 7,1            |
| Adviseurs en bemiddelaars  | 22,4%         | 13,2           |
| Banken, elektronische geldinstellingen en clearinginstellingen                       | 17,5%         | 10,3           |
| Beleggingsinstellingen en aanbieders van beleggingsobjecten                          | 8,9%          | 5,2            |
| Beleggingsondernemingen niet voor eigen rekening, exclusief exploitanten van een MTF | 3,4%          | 2,0            |
| Beleggingsondernemingen voor eigen rekening  | 0,5%          | 0,3            |
| Betaalinstellingen   | 0,1%          | 0,1            |
| Effectenuitgevende instellingen: markt   | 5,4%          | 3,2            |
| Effectenuitgevende instellingen: verslaggeving                                       | 9,4%          | 5,5            |
| Financiële infrastructuur: marktexploitanten en exploitanten van een MTF             | 2,6%          | 1,5            |
| Pensioenfondsen en premie pensioeninstellingen                                       | 4,5%          | 2,6            |
| Verzekeraars: leven- en pensioen   | 8,4%          | 4,9            |
| Verzekeraars: schade   | 1,9%          | 1,1            |
| <b>Marktbijdrage doorlopend toezicht</b>   | <b>100,0%</b> | <b>58,9</b>    |
| <b>Marktbijdrage eenmalige verrichtingen</b>   |               | <b>4,7</b>     |
| <b>Marktbijdrage totaal</b>  |               | <b>63,6</b>    |

*Noot: bovengenoemde percentages kunnen nog wijzigen als gevolg van een ingediend wijzigingswetsvoorstel. Hierdoor zal het percentage van de 'Aanbieders van krediet' omlaag en het percentage van de 'Verzekeraars: leven en pensioen' omhoog gaan. De overige percentages dalen als gevolg hiervan licht.*

<sup>4</sup> De percentages kunnen tussentijds worden gewijzigd naar aanleiding van wijzigingen in de toezichtwetgeving en/of de samenstelling van een toezichtcategorie indien de gewijzigde samenstelling leidt tot een substantiële verandering van het toezicht op die categorie.



De marktbijdrage stijgt van EUR 49,4 miljoen in de begroting 2012 naar EUR 63,6 miljoen in 2013. Deze stijging wordt veroorzaakt door de lagere overheidsbijdrage en de hogere nettolasten. Deze genoemde marktbijdragen zijn exclusief de te verrekenen exploitatieverschillen uit voorgaande jaren.

Exploitatieverschillen treden jaarlijks op als gevolg van verschillen tussen de begrote en werkelijke lasten en opbrengsten. Opbrengsten uit boetes en dwangsommen worden bijvoorbeeld niet begroot, maar komen via het exploitatieverschil ten goede aan de gehele markt. Vanaf 2013 worden exploitatieverschillen met de markt verrekend op basis van de genoemde vaste percentages. De te verrekenen bedragen uit 2012 vormen hierop een uitzondering en zullen nog volgens de oude systematiek (per toezichtcategorie) verrekend worden.

### 3.4.2 Toezicht BES-eilanden

De bekostiging van het toezicht op de BES-eilanden is geregeld in de Wet financiële markten BES en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (Wwft BES). In de onderliggende Regeling financiële markten BES zijn de tarieven opgenomen voor de eenmalige toezichthandelingen en de tarieven voor het doorlopend toezicht. De overheid vergoedt de kosten voor zover deze marktbijdrage niet toereikend is, aangezien de tarieven niet kostendekkendheid zijn vastgesteld.

**Tabel 3.7 Financiering nettolasten BES (\*EUR 1 mln.)**

|                        | Begroting<br>2013 |
|------------------------|-------------------|
| Overheidsbijdrage      | 0,3               |
| Marktbijdrage          | 0,0               |
| <b>Nettolasten BES</b> | <b>0,3</b>        |