



**Autoriteit
Financiële Markten**

Stichting Autoriteit Financiële Markten

Begroting 2006

Amsterdam, 23 december 2005

Inleiding en leeswijzer	2
Grondslag en procedure	2
1. Beleidsagenda AFM 2006	4
1.1. Taakgebieden, doelstellingen en governance	4
1.2. Ontwikkelingen en prioriteiten	7
1.3. Financiering	15
1.4. Onzekerheden in de begroting	21
1.5. VBTB groeiparaagraaf	24
2. Wettelijke taken	27
2.1. Toezichtuitvoering	27
2.1.1. Toetreding	27
2.1.2. Financiële diensten	29
2.1.2.1. Toezicht Wte, Wtb, E-money, cliëntenremisiers	29
2.1.2.2. Toezicht Wfd, Beleggingsobjecten	34
2.1.2.3. Effectentypisch gedragstoezicht	39
2.1.2.4. Toezicht op informatieverstrekking	40
2.1.3. Kapitaalmarkt	42
2.1.3.1. Toezicht op Emissies	42
2.1.3.2. Toezicht op Marktmisbruik	44
2.1.3.3. Toezicht Financiële Verslaggeving	46
2.1.4. Financiële Infrastructuur	48
2.1.4.1. Toezicht op Beurzen, CSD & Betalingsverkeer	48
2.1.4.2. Toezicht Marktpersoneel	49
2.1.5. Integriteit	50
2.1.5.1. Witwasbestrijding	50
2.1.5.2. IFA	53
2.1.5.3. FEC	54
2.1.6. Toezicht op Accountantsorganisaties	55
2.1.7. Toezichtmaatregelen	57
2.1.7.1. Juridische zaken	57
2.2. Toezichtvoorbereiding	59
2.2.1. Nieuwe taken	59
2.2.1.1. Toezicht betalingsverkeer	59
2.2.1.2. Toezicht Clearinginstellingen	60
2.2.1.3. Verkenning gedragstoezicht pensioenuitvoerders	62
2.2.2. Beleidsontwikkeling	63
2.2.3. Strategische Analyse	64
2.2.4. Internationale coördinatie	65
3. Bedrijfsvoering	66
3.1. Ontwikkelingen van de organisatie	66
3.2. Personeel	67
3.3. Informatisering	67
3.4. Control & Financiën	68
3.5. Communicatie	69
3.6. Facilitaire Dienst	70
3.7. Interne Audit Dienst	71
3.8. Compliance & Privacy	71
4. Budgettaire gevolgen van beleid	73
4.1. Verfijning systematiek kostentoerekening	73
4.2. Kosten per taak en groep	74
4.3. Maatregelen ter vergroting van de doelmatigheid	75
4.4. De heffingen	76
4.5. Categoriele lastenbegroting	81
4.6. Investeringsbegroting en afschrijvingen 2006	83

Inleiding en leeswijzer

Dit is de begroting van de Stichting Autoriteit Financiële Markten (AFM) voor het boekjaar 2006. Deze begroting betreft de bestaande taken en nieuwe taken van de AFM. Voor extra kosten van eventuele veranderingen in wet en regelgeving of nieuwe taken zullen zo nodig aanvullende begrotingen worden opgesteld en ter goedkeuring voorgedragen aan de Raad van Toezicht en het ministerie van Financiën.

De AFM-begroting 2006 is opgezet volgens de systematiek die is uiteengezet in de nota “Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording” (VBTB). Deze systematiek vormt de basis voor het plannen en begroten door overheidsinstellingen. In de VBTB-begroting wordt een expliciete koppeling gelegd tussen de doelstellingen van de AFM, de instrumenten die de AFM inzet en de door de AFM te maken kosten. Hierdoor kunnen de individuele resultaatverantwoordelijke managers én de organisatie als geheel transparanter sturen en verantwoording afleggen over het werk en de resultaten van AFM.

De VBTB-begroting bestaat uit drie onderdelen, die antwoord geven op de volgende vragen:

- Wat zijn de algemene doelstellingen van de AFM; wat willen we bereiken?
- Welke concrete en meetbare doelstellingen wil de AFM bereiken per taakgebied en welke instrumenten worden hiervoor ingezet?
- Welke middelen zijn nodig voor de inzet van deze instrumenten en wat zijn de budgettaire gevolgen van beleid?

Dit document is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 1, de beleidsagenda, worden de taakgebieden van de AFM en de bijbehorende doelstellingen omschreven, en de ontwikkelingen in het toezicht en de beleidsprioriteiten voor 2006 toegelicht. Daarnaast komt het financiële kader voor de begroting 2006, inclusief de onzekerheden die zich hierin voordoen, aan de orde.

In hoofdstuk 2 wordt per bestaande en nieuwe wettelijke toezichttaak de beleidsagenda, de operationele doelstellingen en de ingezette instrumenten uiteengezet. Hoofdstuk 3 beschrijft de speerpunten in het beleid voor de ondersteunende organisatieonderdelen van de AFM. Hoofdstuk 4 schetst de budgettaire gevolgen van het beleid voor de verschillende taken van de AFM.

Grondslag en procedure

Op grond van artikel 2 lid 1 van de Regeling bekostiging financieel toezicht stelt de AFM jaarlijks een begroting op van de in het komende jaar te verwachten baten en lasten, investeringsuitgaven en de inkomsten en uitgaven die betrekking hebben op de uitvoering van de taken en

bevoegdheden. Het gaat hierbij om de werkzaamheden die de AFM zijn opgedragen bij of krachtens de Wet inzake de geldtransactiekantoren, de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht effectenverkeer 1995, de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993. Op grond van artikel 2 lid 1 van de Regeling toezichtkosten AFM Wet toezicht kredietwezen 1992 geldt bovenstaande voor zover het de Wet toezicht kredietwezen 1992 betreft.

Conform artikel 6 lid 5 van de Statuten van de Stichting Autoriteit Financiële Markten, artikel 2 lid 5 van de Regeling bekostiging financieel toezicht en artikel 2 lid 5 van de Regeling toezichtkosten AFM Wet toezicht kredietwezen 1992, wordt de begroting, na goedkeuring door de Raad van Toezicht van de AFM, ter instemming aan de Minister van Financiën voorgelegd. Van deze instemming met de begroting wordt op grond van artikel 2 lid 7 van de Regeling bekostiging financieel toezicht en artikel 2 lid 6 van de Regeling toezichtkosten AFM Wet toezicht kredietwezen 1992 onverwijld mededeling gedaan in de Staatscourant. Ook wordt de begroting openbaar gemaakt. Voordat de begroting door de Raad van Toezicht van de AFM wordt goedgekeurd, consulteert de AFM de marktpartijen over de begroting via het “Adviserend Panel van vertegenwoordigende organisaties”.

HOOFDSTUK 1: Beleidsagenda AFM 2006

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is toezichthouder op het gedrag van en de informatieverstrekking door alle partijen op de financiële markten in Nederland, dat wil zeggen op de markten van sparen, lenen, beleggen en verzekeren. De AFM ziet er op toe dat partijen zich aan de relevante wetten en regels houden. Ook adviseert de AFM het ministerie van Financiën bij het ontwikkelen van nieuwe wetten en regels met betrekking tot het gedragstoezicht op de financiële markten. De AFM kan ook, binnen de door de wet en het ministerie gestelde grenzen, zelf regels ontwikkelen.

Het statutaire doel van de AFM is ‘het bevorderen op de financiële markten van een ordelijk en transparant marktproces, een zuivere verhouding tussen marktpartijen en de bescherming van de consument’.

1.1 Doelstellingen, taakgebieden en governance AFM

Het statutaire doel van de AFM wordt vertaald in operationele doelstellingen, die richtinggevend zijn bij de uitvoering van het beleid. Deze doelstellingen betreffen specifiek de omstandigheden voor een adequate werking van de financiële markten in Nederland. De doelstellingen worden vertaald in een drietal taakgebieden, waarin de onderlinge verhoudingen op de financiële markten en de infrastructuur centraal staan. In deze paragraaf worden de doelstellingen en taakgebieden toegelicht. Daarnaast komt ook governance van de AFM als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) aan de orde.

1.1.1 Doelstellingen AFM

Het statutaire doel heeft de AFM vertaald in drie operationele doelstellingen. Deze doelstellingen betreffen de toegang tot de markt, de werking van de markt en het vertrouwen in de markt.

Het bevorderen van de toegang tot de markt

De AFM bevordert dat marktpartijen (zowel vragers als aanbieders, uit het binnen- en buitenland) toegang hebben tot de financiële markten. Er gelden toegangseisen voor alle marktpartijen. De AFM let er op dat door deze eisen de toegang tot de markt niet onnodig belemmerd wordt. Partijen die niet langer aan de toegangseisen voldoen, worden door de AFM van de markt gehaald.

Het bevorderen van de goede werking van de markt

Geen enkele partij mag zich bij voorbaat al benadeeld voelen ten opzichte van andere partijen. De AFM zorgt daarom voor normen op de financiële markten. Deze normen dragen, samen met de handhaving ervan, bij aan een gelijk speelveld tussen alle partijen. Om de goede werking verder te

bevorderen let de AFM erop dat er voldoende informatie is waar iedereen over kan beschikken. Ook ziet de AFM toe op de bescherming van de zwakkere belangen.

Het borgen van het vertrouwen in de markt

De AFM bevordert dat marktpartijen (zowel individueel als gezamenlijk) hun eigen verantwoordelijkheid nemen voor een goede marktwerking. De verantwoordelijkheid die marktpartijen hebben is een doorlopende verantwoordelijkheid. De AFM grijpt alleen in waar en wanneer dat nodig is. Om ervoor te zorgen dat het aantal incidenten beperkt blijft en om te bevorderen dat transacties in de markt eerlijk en integer zijn, stelt en handhaaft de AFM normen.

Bij het realiseren van deze doelen zal de AFM zich steeds moeten afvragen in hoeverre haar activiteiten niet teveel nadeel creëren (bijvoorbeeld administratieve lasten) ten opzichte van de beoogde voordelen.

Goed functionerende financiële markten zijn belangrijk voor de Nederlandse economie. Ook consumenten zijn direct afhankelijk van de werking van de financiële markten, bijvoorbeeld voor hun pensioen of hypotheek. Daarnaast zijn consumenten door een kennis- en informatieachterstand vaak in het nadeel ten opzichte van professionele partijen. Als dit nadeel niet (of onvoldoende) wordt opgeheven, zullen veel consumenten geen vertrouwen hebben en niet deelnemen in de financiële markten. Dat is nadelig voor zowel de economie als voor de consument. De steeds complexere financiële producten en de toenemende deelname van consumenten in de financiële markten, hebben de taak van de AFM belangrijker gemaakt. Ook de deregulering van met name de internationale handelsmarkten heeft daaraan bijgedragen.

Normoverdracht (het bevorderen dat bedrijven en burgers meer begrip hebben voor de regels en zich er daarom uit overtuiging aan houden) is een belangrijk onderdeel van de strategie van de AFM. De AFM bevordert normoverdracht door onder meer het uitvoeren van reguliere toezichtactiviteiten, voorlichting te geven over nieuwe regels, interpretaties en algemene waarnemingen te publiceren. De AFM vraagt financiële instellingen om zelf een evaluatie te maken of ze voldoende bijdragen aan de toezichtdoelstellingen. Hiervoor maakt de AFM gebruik van een Bijdragemodel. Controles kunnen daardoor gericht worden uitgevoerd, daar waar de risico's het grootst zijn.

De uitvoering van het toezicht door de AFM is gebaseerd op vier principes:

- kraakhelder de feiten kennen
- aan de hand van deze feiten juridisch en economisch juiste analyses maken
- zorgvuldig en evenwichtig beslissen op basis van feiten en analyses
- snel en scherp reageren als het erop aan komt

1.1.2 Taakgebieden

De AFM voert haar doelstellingen uit in vier taakgebieden.

Taakgebied 1: financiële diensten en producten

Financiële diensten en producten komen uit de bankwereld (betaling, deposito of krediet), de verzekeringswereld (schade-, levens- en naturaverzekeringen) en de effectenwereld (bemiddeling, vermogensbeheer en advisering). De AFM zorgt en ziet toe op voldoende product- en aanbiedertransparantie. Aan aanbieders, bemiddelaars en adviseurs van producten stelt de AFM toetredingseisen (bijvoorbeeld deskundigheid en betrouwbaarheid). Ook stelt de AFM bij deze partijen eisen omtrent de zorgplicht en de klachtenbehandeling voor niet-professionele klanten. Het voorlichten van het publiek over de financiële markten en het toezicht daarop maakt eveneens onderdeel uit van dit taakgebied.

Taakgebied 2: kapitaalmarkt

Het taakgebied kapitaalmarkt bevat de primaire markt, dat wil zeggen het toezicht op de verslaggeving, emissies, fusies, acquisities en delistings. Daarnaast bevat het ook thema's als voorkennis en marktmanipulatie. Belangrijke taken zijn het zorgen voor en het toezien op adequate noteringseisen voor effectenuitgevende instellingen aan gereguleerde effectenmarkten, eisen omtrent de transparantie van ondernemingen bij het uitgeven van effecten (IPO's en andere emissies), de doorlopende verplichtingen daarna (rapportages over de financiële situatie van ondernemingen en het openbaar maken van voor beleggers relevante informatie), en eisen die marktmanipulatie verbieden. Een apart onderdeel binnen dit taakgebied vormt het toezicht op de accountants. De accountants zijn niet direct onderdeel van de kapitaalmarkt maar verlenen door de externe certificering een dienst aan verschillende partijen op de kapitaalmarkt.

Taakgebied 3: financiële infrastructuur

Financiële infrastructuur wil zeggen het geheel van de handels-, clearing-, en afwikkelingsmechanismen en het systeem voor het betalingsverkeer. Dit gebied richt zich op het effecten- en betalingsverkeer. Belangrijke taken in dit gebied zijn het zorgen voor een adequate toegang tot de verschillende mechanismen, het zorgen voor adequate transparantie op de infrastructuur (zoals pre- en posttrade transparantie op de handelsmechanismen, de transparantie van "spelregels" en het serviceniveau en de kosten voor alle mechanismen) en het toezicht op monopolies zoals momenteel het handelsplatform voor retails effectenhandel)

Taakgebied 4: integriteit

Het taakgebied integriteit is gericht op het bestrijden van niet-integer gedrag op financiële markten. Onderdelen van dit taakgebied zijn het voorkomen van het witwassen van (criminele) gelden, het tegengaan van het gebruik van de financiële markten door criminele organisaties of

terreurgroeperingen. Ook het bestrijden van illegale financiële activiteiten op de financiële markten behoort tot dit taakgebied.

1.1.3 Governance

De AFM is een zelfstandig bestuursorgaan. De bevoegdheden op het gebied van het gedragstoezicht op financiële markten zijn door het ministerie van Financiën gedelegeerd aan de AFM. Als zelfstandig bestuursorgaan draagt de AFM de verantwoordelijkheid voor de concrete uitoefening van het toezicht. De Raad van Toezicht ziet toe op de wijze waarop het Bestuur zijn taken verricht. De Minister van Financiën benoemt de voorzitter en leden van het Bestuur en de Raad van Toezicht, en keurt statutenwijzigingen en de jaarlijkse begroting goed.

Naar aanleiding van de kanteling van sectortoezichthouder naar gedragstoezichthouder is de basis van de AFM in de financiële markt aanzienlijk verbreed. Daarom heeft de AFM haar governance over de volle breedte herzien en waar mogelijk reeds aangepast. De accountability van de AFM is versterkt door in de begrotingssystematiek verder aansluiting te zoeken bij de doelstellingen van de nota “Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording”(VBTB). Daarnaast conformeert de AFM zich aan de code Tabaksblat voor zover deze code van toepassing is op een publieke functie.

1.2 Ontwikkelingen en prioriteiten AFM 2006

De AFM bevindt zich in een belangrijke fase van haar bestaan. De turbulentie van financiële markten en schandalen uit het verleden hebben geleid tot nieuwe en aangescherpte wetgeving. In 2006 zal veel van deze wetgeving geïmplementeerd zijn en komen de nieuwe toezichttaken van de AFM tot uitvoering. Dit geeft de AFM de mogelijkheid een verdere bijdrage te leveren aan het herstel van het vertrouwen in financiële markten. De AFM is snel gegroeid (zie tabel 1.0) waarbij kritisch is gekeken naar de effectiviteit en consistentie van alle (voorgenomen) toezichtstrategieën en werkwijzen. Dit was des te meer noodzakelijk, omdat met de uitbreiding van het takenpakket en de verantwoordelijkheden van de AFM, de verwachtingen van de stakeholders van de effectiviteit en de efficiëntie van het toezicht verder zijn gestegen.

1.2.1 Ontwikkelingen en prioriteiten van toezichtvoorbereiding

De ontwikkelingen en prioriteiten van toezichtvoorbereiding worden in 2006 in belangrijke mate bepaald door een aantal grote wetgevingstrajecten, de voorbereiding op de invoering van een aantal nieuwe taken en de implementatie van Europese richtlijnen.

MiFID

Van de Europese richtlijnen vergt de implementatie van de MiFID (Markets in Financial Instruments Directive) veel aandacht. Deze richtlijn geeft onder andere nadere invulling aan de gedragsregels voor effecteninstituten, zorgt voor een regelgevend kader voor gereguleerde markten en Multilateral Trading Facilities (MTF); reguleert systematische internalisatie en gaat in op de samenwerking tussen toezichthouders. Vermoedelijk treedt de nationale regelgeving per 1 mei 2007 in werking. De voorbereiding hiervan vindt grotendeels in 2006 plaats.

Pensioenwet (PW)

In de Pensioenwet zal naar verwachting worden geregeld dat de AFM toezicht houdt op de informatieverstrekking van pensioenuitvoerders naar aanspraak- en pensioengerechtigden. De Pensioenwet wordt naar verwachting per 1 januari 2007 van kracht.

Naast deze trajecten, en de implementatie van wetgevingstrajecten die in de volgende paragraaf belicht worden, zijn er nog een aantal andere beleidsmatige onderwerpen die tot de prioriteiten van toezichtvoorbereiding in 2006 behoren.

Komst van de Consumentenautoriteit

Naar aanleiding van Europese richtlijnen is de Wet handhaving consumentenbescherming opgesteld. Op basis van de instellingswet zal een Consumentenautoriteit (CA) worden opgericht die zowel nationale als intracommunautaire inbreuken op consumentenwetgeving zal handhaven. Intracommunautaire inbreuken zijn bijvoorbeeld handelingen van een in Nederland gevestigde instelling die in België financiële diensten aanbiedt maar daarbij in strijd handelt met bedoelde wetgeving, of vice versa. De CA wordt medio 2006 opgericht.

De AFM zal de exclusieve bevoegdheid op het gebied van financiële diensten krijgen en zal haar consumententoezicht als gevolg daarvan moeten uitbreiden. De oprichting van de CA zal organisatorisch voor de AFM het volgende betekenen:

- AFM zal moeten handhaven wanneer intracommunautaire inbreuken plaatsvinden op de gebieden waar zij bevoegd is:
 - regelgeving inzake vergelijkende reclame,
 - oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten
 - elektronische handel.
- Handhaving kan plaats vinden als gevolg van klachten van consumenten.
- Informatie-uitwisseling op basis van de instellingswet dient plaats te vinden via de nationale Verbindingsbureaus. Hiertoe zal een Europees geautomatiseerd uitwisselingssysteem worden ontwikkeld door de Europese consumententoezichthouders.

Kosten-batenanalyse

De AFM heeft een instrument ontwikkeld dat de kosten en de baten van (onderdelen van) wetten inzichtelijk maakt. Met het instrument analyseert de AFM de kosten en baten van marktpartijen en consumenten, waaronder de administratieve en nalevingslasten. De kosten-batenanalyse vormt een constante afwegingsfactor bij de ontwikkeling van regelgeving en de afwegingen en voorstellen van de AFM aan het ministerie van Financiën. Ook wordt deelname van de AFM aan internationale werkgroepen op een soortgelijke, kritische wijze benaderd.

Risico- en bijdragegedreven inzet van middelen

De AFM wil haar middelen inzetten op een risico- en bijdragegedreven manier. Dit betekent dat de AFM haar middelen daar inzet waar of grote bijdragen aan de doelstellingen van de AFM te realiseren zijn of grote risico's voor de doelstellingen te verwachten zijn. Er zal ook in 2006 veel aandacht besteed worden aan het op gestructureerde manier verkrijgen van signalen van marktpartijen, wetenschap en politiek over mogelijke bijdragen en risico's.

Van 'rule based' naar 'principle based' toezicht

De AFM streeft er naar om haar toezicht zoveel mogelijk principle based in te richten, tenzij er sprake is van gesloten normen. Daartoe zal nieuwe regelgeving ook zoveel mogelijk principle based worden opgesteld. Dit zal waar mogelijk het uitgangspunt zijn bij onze advisering aan het ministerie van Financiën over wetgeving en AMvB's en ook de leidraad vormen bij het opstellen van toezichthouderregels door de AFM. De verplichte implementatie van Europese richtlijnen kan, waar deze een rule based karakter hebben, grenzen stellen aan de mogelijkheden om de regelgeving meer principle based te maken.

Uitwerken van nieuwe toezichtideeën

De AFM kent steeds meer en steeds uiteenloper toezichtgebieden. De AFM heeft in 2005 de consistentie en effectiviteit van de verschillende toezichtstrategieën kritisch onderzocht. Hieruit zijn aanbevelingen voor de aanscherping van de huidige toezichtstrategieën voortgekomen. Ook is er een eerste raamwerk ontworpen voor het analyseren van de consistentie van de verschillende strategieën. Ook heeft dit onderzoek tot een aantal nieuwe ideeën geleid over het op onderdelen anders invullen van het toezicht van de AFM. In de loop van 2005 en 2006 wordt de potentie van deze ideeën (bijvoorbeeld de mate van gebruik van zelftoezicht; de mogelijkheden van transparantie) verder onderzocht en, indien effectief, worden de ideeën geïmplementeerd.

1.2.2 Implementatie van nieuwe taken

In 2006 vindt de implementatie plaats van een aantal belangrijke nieuwe taken. Deze taken vloeien voort uit de implementatie van nieuwe wetgeving en Europese richtlijnen.

Wet financiële dienstverlening (Wfd)

In 2006 wordt de Wfd van kracht. Een grote inspanning zal geleverd worden voor het beoordelen van de ongeveer 10 á 13.000 aanvragen voor het overgangsregime. De marktpartijen hebben in overleg met de AFM de Stichting Financiële Dienstverlening in het leven geroepen, die haar leden zal ondersteunen bij de naleving van de wet, hetgeen een verlaging van de toezichtsinspanning van de AFM tot gevolg heeft..

De AFM zal prioriteit geven aan het elimineren van illegale partijen (ondernemingen die zonder vergunning actief zijn). Daarnaast zullen de aanpak van provisiegedreven misselling bij hypotheek en levensverzekeringen en overkreditering en koppelverkoop (vnl. van inkomensverzekeringen) bij consumptief krediet, belangrijke thema's van onderzoek zijn.

Bij grote instellingen zal aandacht geschonken worden aan de wijze waarop deze hun compliance-risico's bij de Wfd beheersen. Daarnaast wordt in de Wfd het toezicht op beleggingsobjecten geïntroduceerd. Aanbieders van niet-verhandelbare financiële producten, zoals deelnemingen in teakplantages, komen dan onder toezicht.

Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta)

De Wta treedt naar verwachting per 1 januari 2006 in werking. Centraal staan de activiteiten gericht op communicatie/voorlichting (normoverdracht) inzake eisen die de Wta stelt aan accountantsorganisaties, en de toetsing van vergunningaanvragen met de daarmee gepaard gaande controles. De inspanningen zullen ook gericht zijn om er voor te zorgen dat de inspecties van de beroepsorganisaties en samenwerkingsverbanden zijn voorbereid op hun taak onder de Wta en dat samenwerkingsovereenkomsten met deze instanties worden gesloten. De eerste onderzoeken vinden naar verwachting eind 2006 plaats.

Wet toezicht financiële verslaggeving (Wtfv)

In 2006 zal de Wtfv van kracht worden. De ingezette lijn van desktop reviews in het kader van 'pre-toezicht' wordt op dat moment voortgezet in regulier toezicht. Daarbij zal de opvraag van inlichtingen op formele gronden geschieden en zal aan de hand daarvan eventueel een oordeel of aanbeveling volgen. Handhaving vindt plaats via de ondernemingskamer. Daarnaast zal een tweetal themaonderzoeken worden uitgevoerd.

Wet financieel toezicht (Wft)

De Wft vormt het sluitstuk van de 'kanteling' van het toezicht op financiële markten. Een groot aantal toezichtwetten wordt ondergebracht – gecodificeerd - in de nieuwe Wft. Verder verdwijnen zoveel mogelijk sectorale verschillen in het toezicht en wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen prudentieel en gedragstoezicht. Daarnaast brengt de Wft nieuwe taken naar de AFM, zoals gedragstoezicht op clearinginstellingen, en op belangenconflicten van verzekeraars met zowel

rechtsbijstand als aansprakelijkheid- en schade verzekeringen. Deel 3 van de Wft wordt naar verwachting medio 2006 ingevoerd. Deel 4, waarin het toezicht op de infrastructuur (betalingsverkeer en effectenafwikkeling- en bewaarsystemen) wordt geregeld, wordt naar verwachting in januari 2007 ingevoerd.

Implementatie richtlijn Marktmisbruik

Eind 2005 is de richtlijn Marktmisbruik ingevoerd met als voornaamste gevolgen een aanscherping van het verbod op marktmanipulatie, verplichtingen met betrekking tot publicatie van koersgevoelige informatie en de overheveling van het toezicht daarop van Euronext naar de AFM. Daarnaast bevat deze richtlijn verplichtingen voor publicisten en de introductie van een klikplicht voor effecteninstellingen. Het toezicht op bovengenoemde bepalingen wordt geïntegreerd met het toezicht op de handel met voorwetenschap. De inspanningen in 2006 zullen gericht zijn op verduidelijking van de normen door communicatie en het treffen van maatregelen.

1.2.3. Ontwikkelingen en prioriteiten van toezichtuitvoering

De AFM wil haar toezicht effectief en efficiënt inzetten. Dit betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden welke terreinen van de verschillende wet- en regelgeving meer aandacht vereisen. Deze keuzes worden onder meer bepaald op basis van een strategische analyses van trends en incidenten op de financiële markten, en de markt- of consumentensignalen.

Toezicht op effecteninstellingen en beleggingsinstellingen

De AFM constateert dat de mate waarin gedragsnormen worden nageleefd binnen instellingen onder druk staat. Dit is enerzijds een gevolg van marktomstandigheden die grotere prestatiedruk met zich meebrengen en anderzijds het gevolg van een niet 'up-to-date' zijn van instellingen met in het recente verleden ingevoerde nieuwe regels. De AFM vermoedt dat hierdoor bij verschillende instellingen het bewustzijn, de scherpte en actiebereidheid in de lijnorganisatie om discrepanties met regels te vermijden of weg te nemen onvoldoende sterk is. De AFM zal dit vermoeden nader onderzoeken, en met name aandacht besteden aan transparantie van complexe producten als warrants en reverse-convertibles, e.d. Ook de compliance-risico's door outsourcing en fusie-en overnameactiviteiten hebben de aandacht van de AFM.

De AFM zet de beschikbare toezichtcapaciteit op een zo efficiënt en effectief mogelijke manier in. Het Bijdragemodel – waarin instellingen zelf aangeven in welke mate zij voldoen aan de normen – is hierbij van belang, net als managementgesprekken en risicosignalen. Er worden maatregelen genomen om een toename van toezichtsignalen effectief te verwerken. Ook zal onderzocht worden of instellingen meer eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen door middel van het creëren en onderhouden van een intern gedreven normbesef bij de instellingen. Ten slotte vormt het

verkrijgen van een industriebreed inzicht in de mate van naleving van gedragsnormen een belangrijk aandachtspunt in 2006.

Toezicht op markten en beurzen

De belangrijkste ontwikkelingen in 2006 zijn de voorbereidingen voor de invoering van nieuwe wetgeving en richtlijnen (MiFID en Wft) en de ontwikkeling van regelgevend kader voor markten, afwikkelingsystemen en de op die markten actieve partijen (Marktpersoneel). Ook het volgen, toetsen en beoordelen van fusies en integratie- en harmonisatieprocessen van markten en afwikkelingsystemen, en het ontwikkelen van een toezichtmodel voor nieuwe derivatenmarkten in de energie- en emissiebranche, zullen speerpunten zijn in het toezicht. Ook de samenwerking met buitenlandse toezichthouders om adequaat in te kunnen spelen op de internationalisatie van de beurshandel zal onderdeel zijn van de werkzaamheden.

De implementatie van de richtlijn Marktmisbruik geeft meer onderzoeksbevoegdheden voor de onderzoeken naar gebruik van voorwetenschap. Ook wordt de reikwijdte van de onderzoeken verruimd. De onderzoeken richten zich ook op mogelijke koersmanipulatie en het tijdig publiceren van koersgevoelige informatie.

Toezicht op emissies en openbare biedingen

Per 1 juli 2005 is het operationele prospectustoezicht op basis van de Europese Prospectusrichtlijn van start gegaan. Hiermee is er o.a. een EU-brede harmonisatie tot stand gekomen van vereisten die worden gesteld aan het prospectus en reclame-uitingen. De AFM zet zich in voor de harmonisatie van toezicht en handhaving van het gelijke speelveld binnen de EU en zal ook in 2006 trachten een intensieve samenwerking en informatie-uitwisseling tussen EU toezichthouders van de grond te krijgen. Door de sterk toenemende complexiteit van aangeboden producten moet de AFM in ruime mate investeren in kennis, om de goedkeuringstoets op adequate wijze te kunnen blijven uitvoeren. Een verdere vergroting van efficiency van het toetsingproces behoort ook tot de prioriteiten. Dit gebeurt door (verdere) standaardisering van processen, automatisering en intensievere kennisoverdracht. Ten slotte zal de implementatie van de 13e richtlijn (naar verwachting) aanzienlijke gevolgen gaan hebben voor het toezicht op Openbare Biedingen. Het begeleiden en de implementatie van deze wijzigingen zullen tot de prioriteiten behoren in 2006.

Bestrijding van illegale financiële activiteiten

De verbreding van het werkterrein van de AFM met de Wfd en het toezicht op beleggingsobjecten leidt ook tot een vergroting van het onderzoeksveld naar (potentiële) illegale financiële activiteiten. Speerpunt voor de AFM is het beperken van het aantal personen of instellingen dat niet voldoet aan de vergunningseis die de financiële toezichtwetten stellen. Ook wordt een intensivering van het bestaande toezicht voorzien door het verder uitbouwen en optimaliseren van

internettoezicht. Voorts zal er naar gestreefd worden om meer media-aandacht te krijgen voor illegale financiële activiteiten in de markt. Het waarschuwen van consumenten en het stimuleren van consumenten om meer controle in te bouwen voordat een (illegaal) product of dienst wordt gekocht, zal eveneens prioriteit hebben.

Positie van de consument

In 2006 is een groot deel van de toezichttaken ten aanzien van de informatieverstrekking aan de consument geïntegreerd in de Wfd. Daaronder valt ook het toezicht op de informatieverstrekking van zorgverzekeraars en beleggingsobjecten. Als gevolg van de invoering van de levensloopregeling zullen nog meer complexe producten aan de consument aangeboden worden. Het aanbod van (complexe) financiële producten wordt daarmee steeds groter en de overheid wil steeds meer overlaten aan de verantwoordelijkheid van de consument. De AFM wil de consument derhalve mogelijkheden bieden om deze eigen verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Daarom ziet de AFM in 2006 scherp toe op een goede informatieverstrekking door de financiële instellingen aan consumenten en op naleving van de zorgplichtvereisten voor aanbieders en bemiddelaars onder andere op basis van de Wfd.

Daarnaast zal de AFM de consument informeren over de komst van de nieuwe financiële bijsluiter met een grafische risico-indicator. Ook werkt de AFM aan proactieve en reactieve voorlichting aan de consument en wordt het consumentengedrag op en consumentenattitudes over de financiële markten in de gaten gehouden. De exacte rol van de AFM op het gebied van voorlichting is nog onderwerp van discussie. De AFM is echter met een tweetal concrete initiatieven aan de slag; de ontwikkeling van een zelftest en de ontwikkeling van een financieel feedbackforum. Met de zelftest wil de AFM de consument helpen om beter inzicht in eigen kennis en kunde te verkrijgen. De consument kan daarmee beter bepalen óf ze zelf in staat is om een financiële beslissing te nemen óf dat ze besluit hulp te zoeken. Met een financieel feedbackforum wil de AFM consumenten in staat stellen om online ervaringen met elkaar uit te wisselen over financiële producten en marktpartijen. Het forum zal tevens een bron van signalen voor het toezicht vormen.

1.2.4. Ontwikkelingen en prioriteiten van bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering van de AFM richt zich op een optimale ondersteuning van de toezichttaken en de toezichtvoorbereidende taken. Daarbij gaat het om bevordering van kwaliteit en efficiëntie van werken.

Bevorderen van kwaliteit

De kwaliteitsbevordering komt tot uitdrukking op tal van terreinen. In de eerste plaats valt te denken aan de ontwikkeling van het menselijk kapitaal. De sterke groei in fte's op velerlei specialismen vereist een scherp wervings- en selectiebeleid. Ook wordt sterk ingezet op het interne opleidingsbeleid om de toezichthoudervaardigheden verder te verbeteren.

Kwaliteitsverbetering wordt ook gerealiseerd door verbetering van werkwijzen. Voor 2006 is het transparanter maken van de interne dossiervorming, de digitalisering van besluitvorming en communicatie, en het waar mogelijk harmoniseren van toezicht- en ondersteunende processen, prioriteit. Het werken met prestatie-indicatoren is ook een belangrijk kwaliteitscriterium. In 2006 zal dit verder vorm krijgen.

Bevorderen van efficiency

De efficiency wordt bevorderd door een planning & controlcyclus die gericht is op goede informatievoorziening voor interne beslissers om tijdig bijsturen mogelijk te maken. Daarbij wordt gekeken naar de inhoudelijke voortgang en naar de kosten en de urenverantwoording per taak. De kwaliteitsverbetering van de automatisering van processen levert ook een bijdrage aan de efficiencyverbetering in 2006. Ook het inkoopproces wordt verder ontwikkeld, mede in het licht van de eisen voor een Europese aanbesteding.

In de ambitie voor 2007 en 2008 krijgt het bevorderen van efficiency een hoge prioriteit. AFM stelt zich ten doel om hierin een duidelijke accentverschuiving te creëren voor de inzet van haar personeel. Ondersteunende en voorbereidende werkzaamheden moeten plaats maken voor werkzaamheden die direct verband houden met de uitvoering van het toezicht. Hierin past ook de ambitie om het percentage direct toezicht verder te verhogen. Daarnaast zal gekeken worden naar efficiencyverbeteringen in de proceskosten zoals de kosten verbonden met de heffingen. AFM streeft ernaar om met de invoering van de Wet financieel toezicht een substantiële vereenvoudiging van de heffingssystematiek door te voeren. Een ander punt dat onderzocht zal worden is de financiering van kosten van ondersteunende werkzaamheden voor het Ministerie van Financiën in de voorbereiding en uitvoering van wetgevingstrajecten.

Op het gebied van informatisering wordt gekeken hoe de IT gebruikt kan worden om meer als instrument te dienen voor de uitvoering van de toezichttaken om op deze wijze op termijn kostenbesparingen te kunnen realiseren. Nadere invulling van deze ambities zal plaatsvinden na de actualisatie van de visie en strategie en het driejaren beleidsplan begin 2007.

Reductie van de administratieve en nalevinglasten

Het reduceren van de lasten voor het bedrijfsleven blijft een belangrijk speerpunt voor de AFM in 2006. De AFM wil deze lastenverlichting onder meer bereiken door op een aantal terreinen een meer op principe gebaseerd ('principle-based') toezicht te gaan houden. Bedrijven zullen dan meer beoordeeld worden op het voldoen aan de doelstellingen en algemene normen van de wet. Minder vastleggen in regels, en meer ruimte creëren voor eigen interpretatie door bedrijven en daarmee dus lagere lasten realiseren voor het bedrijfsleven. Een ander voorbeeld: de aanscherping en verkorting van het Bijdragemodel van de AFM. Instellingen wordt minder frequent gevraagd om via dit model aan te geven in welke mate zij voldoen aan de normen.

AFM brede Prestatie Indicatoren

De AFM meet haar prestaties door middel van een aantal kwaliteitsindicatoren. In het proces van de totstandkoming van een aantal objectieve indicatoren voor AFM brede prestaties zijn de volgende indicatoren bepaald. De nulmetingen en de vaststelling van streefwaarden vindt later plaats.

Hoofdindicator	Indicator
Kwaliteit financiële dienstverlening	Oordeel consument, uit te splitsen naar verschillende producten en adviesvormen
	Aantal (toegewezen) klachten consumenten over fin. dienstverlening
	Score op diversiteit producten, transparantie reclames en productinformatie, kwaliteit advies, match product en behoefte
Mate van naleving financiële toezichtwetten	Scores bijdragemodel, uitgesplitst naar categorieën bijdragemodel
	Aantal geconstateerde overtredingen t.o.v. (schatting van) totale aantal overtredingen (pakkans)
Omvang en efficiëntie financiële markt	Omzet, winstmarge en kapitalisatie financiële markt (stock en flow), aantal "spelers" en aantal werknemers
	Transactiekosten/ spread voor beleggers, afnemers financiële producten, handelaren
Vertrouwen in de financiële markt	Reputatie Nederlandse financiële markt
	Bekendheid en reputatie toezichthouder

1.3 Financiering

De AFM is een zelfstandig bestuursorgaan, onder ministeriële verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën. De activiteiten van de AFM worden gefinancierd door de marktpartijen die onder het toezicht staan en deels door de overheid. Deze financiering is gebaseerd op de begrotingssystematiek en de onzekerheden in de begroting. Middels deze systematiek kan onder meer de kosten per taak worden weergegeven, en een vooruitblik worden geworpen op de financiering in de komende jaren.

De begrotingssystematiek van de AFM

De begrotingssystematiek van de AFM bevat de volgende hoofdpunten:

- De bevoegdheden over begroting en heffingen laten zich als volgt kort samenvatten: AFM doet voorstellen en voert uit; de financiële marktsector adviseert via het Panel van marktpartijen; de Minister van Financiën keurt de begroting goed, stelt de tarieven vast en keurt goed hoe omgegaan wordt met exploitatiesaldi.
- De AFM begroot en verantwoordt kosten per taak en per groep instellingen met gelijke wettelijke bevoegdheden; de grondslag voor de toerekening van kosten zijn de directe toezichturen van de AFM.

- Voor de kostenbegroting van bestaande taken geldt als meerjarenkader dat die kosten tezamen in reële termen niet stijgen ten opzichte van de begroting 2002. Kosten van nieuwe taken en uitbreidingen van bestaande taken worden zodra de ontwikkeling daarvan voltooid is in deze afspraak meegenomen.
- In principe betaalt de rijksoverheid dat deel van de kosten van de AFM dat gemaakt wordt voor repressieve handhaving (thans ca. 15%), en betaalt de markt de overige kosten van de AFM, voor het overgrote deel via heffingen.
- De heffingen van de AFM worden bij voorkeur direct gekoppeld aan het verrichten van concrete toezichtactiviteiten. Dat kan bij activiteiten gekoppeld aan concrete verzoeken en acties van instellingen (bijv. vergunningaanvraag en aanvraag ontheffing prospectusverplichting). Bij het merendeel van de toezichtactiviteiten kan dat niet; de kosten daarvan worden gedekt door jaarlijkse heffingen (en voor een gering deel door de opbrengst van boetes en dwangsommen).
- Heffingen worden zodanig vastgesteld dat ze de kosten van toezicht op de desbetreffende groep instellingen na aftrek van de toe te rekenen rijksfinanciering naar verwachting precies dekken. Kruissubsidiëring tussen onderscheiden groepen van onder toezicht staande instellingen wordt vermeden. Jaarlijkse exploitatiesaldi worden per groep in het volgende jaar in de heffingen voor de desbetreffende groep verdisconteerd. De opbrengsten van boetes en dwangsommen worden verantwoord in de exploitatie van de groep waarin die maatregelen zijn getroffen. Daardoor komen deze opbrengsten aan de desbetreffende groep ten goede.
- Binnen de te onderscheiden groepen onder toezicht gestelde instellingen worden de toegerekende bedragen omgeslagen via een heffingsmaatstaf. De heffingsmaatstaven zijn gedurende 2003 herzien met het oog te komen tot een kostenverdeling die kostendekkend, transparant en eenvoudig controleerbaar is en die representatief is voor de toezichtinspanning en het profijt van het toezicht.

De begroting 2006

De totale lastenbegroting voor 2006 van de AFM bedraagt € 73,1 miljoen. Deze stijging is het gevolg van een aantal omvangrijke éénmalige kostenposten bij de implementatie van een aantal omvangrijke nieuwe taken. Voor de afhandeling van met name de vergunningverlening is tijdelijk extra capaciteit geraamd. Het perspectief voor 2007 laat zien dat na de afronding van deze implementatie de kosten dat jaar weer kunnen dalen tot onder € 70 miljoen.

Tabel 1.2 Groei van de AFM

Groei AFM	2004	2005	Begroting 2006	Perspectief 2007	Perspectief 2008
Totale begroting – in € miljoenen	57,4	69,7	73,1	68,9	70,9
Personele ontwikkeling - fte's ultimo jaar	466.4	494.0	497,3	486,0	486,1
Percentage direct toezicht	40%	43%	47%	46%	46%
Gemiddeld uurtarief (alle kosten)	€ 240	€ 215	[€ 193]	[€ 194]	[€ 199]
Uurtarief (ex rechtstreekse doorbelasting)	nvt	nvt	€ 181	nnb	nnb
Schatting aantal onder toezicht staande instellingen	9300	25000	25000	25000	25000

Het uurtarief daalt in de planning voor 2006 als gevolg van een stijging van het percentage directe toezichturen. De AFM wil het aandeel van directe toezichtactiviteiten zo hoog mogelijk te houden. Een aanzienlijk aandeel van indirecte werkzaamheden is echter onvermijdelijk in de huidige fase van het bestaan van de organisatie. Veel tijd wordt immers besteed aan de ontwikkeling van beleid, toezicht en de voorbereiding van wet- en regelgeving. In 2006 streeft AFM naar een verhoging van dit percentage tot 47 procent.

In de begroting voor 2006 wordt voor het eerst een driejaren perspectief gegeven. Begin 2007 zal AFM haar visie en strategie en haar driejaren beleidsplan actualiseren, vervolgens kan ook een nadere invulling van de begroting voor deze jaren worden opgesteld. De waarden onder perspectief 2007 en 2008 zijn het resultaat van een technische doorrekening en zijn derhalve niet maatgevend voor de ambities van AFM. Zo heeft AFM zich bijvoorbeeld ten doel gesteld om het percentage direct toezicht te laten groeien tot een niveau van minimaal 50 procent.

Ontwikkelingen in de kosten per taak

In 2002 is met het ministerie van Financiën de afspraak gemaakt dat de kosten van bestaande taken ten hoogste reëel constant gehouden zouden worden op het niveau van 2002 (met een correctie voor de CAO loonstijging). In de erop volgende jaren is door een vergroting van de efficiency bereikt dat de kosten voor de bestaande taken belangrijk daalden ten opzichte van dat niveau; in de begroting 2005 is een besparing voorzien van ruim 20 procent.

Bij de uitvoering van de begroting 2005 wordt een deel van de geplande efficiencywinst niet bereikt door uitstel van inwerkingtreding van nieuwe toezichtwetten. Dit uitstel leidt tot een tragere groei van de organisatie, waardoor geplande schaalvoordelen niet worden gerealiseerd. Deze ontwikkeling betreft de kosten van alle bestaande taken. Nu in 2006 de nieuwe taken naar verwachting in werking treden kan de oorspronkelijk voor 2005 geplande efficiencywinst in 2006 worden gerealiseerd. In de begroting 2006 dalen de kosten van de bestaande taken daarmee tot op een niveau van 24 procent onder dat van 2002. In tabel 1.3a zijn de kosten per taak weergegeven.

Tabel 1.3a Kosten per toezichttaak in 2006

Bedragen x 1000 euro	Begroting 2005	Prognose 2005	Begroting 2006	Mutatie t.o.v. begroting 2005	Perspectief 2007	Perspectief 2008
Bestaande taken	25.109	26.230	24.936	-1%	25.583	26.164
Doorlopend toezicht	20.937	21.499	21.381	2%	22.336	22.843
Toezicht effectenbemiddeling	10.372	11.102	10.377	0%	11.075	11.321
Toezicht marktpersoneel	711	534	552	-22%	573	570
Toezicht beurzen	1.854	1.420	1.226	-34%	1.373	1.413
Toezicht Clearing Settlement Depository/Betalingsverkeer	606	491	584	-4%	400	392
Toezicht beleggingsinstellingen	5.360	5.496	5.381	0%	5.677	5.835
Toezicht beleggingsinstellingen - extra vastgoed CV's	-	-	723	100%	848	872
Toezicht e-money	57	26	46	-18%	49	51
Toezicht Cliëntenremissiers*	663	1.236	1.214	83%	972	981
Overig gedragstoezicht BIK *	55	184	30	-46%	28	29
Effectentypisch gedragstoezicht	1.259	1.010	1.249	-1%	1.340	1.379
Specifieke verrichtingen	4.172	4.731	3.555	-15%	3.246	3.322
Toezicht openbare biedingen op effecten	483	853	509	5%	852	877
Vergunningen Wte met publieksfunctie	671	1.104	927	38%	1.011	1.040
Vergunningen Wte zonder publieksfunctie	543	397	249	-54%	258	265
Beurserkenning/ontheffing	-	-	145	100%	121	105
Ontheffingen primaire markt	36	2	-	-100%	-	-
Vergunningen Wtb	932	1.257	1.278	37%	1.005	1.034
WTB Vergunningen herziening Wtb	1.343	532	312	-77%	-	-
Registratie Cliëntenremissiers*	164	586	135	-17%	-	-
Volgroeide taken in 2006	3.110	3.114	3.362	8%	3.658	3.766
Doorlopend toezicht	3.110	3.114	3.362	8%	3.658	3.766
Toezicht financiële bijsluiter	708	680	902	27%	986	1.015
Toezicht WID/MOT	2.402	2.434	2.460	2%	2.673	2.751
Nieuwe taken	41.497	25.675	44.847	8%	39.621	40.933
Doorlopend toezicht	27.676	20.289	28.186	2%	33.293	34.593
Tweede fase Toezicht openbare biedingen op effecten	290	109	280	-3%	155	160
Toezicht marktmisbruik**	5.244	5.632	6.081	16%	6.489	6.680
Toezicht financiële verslaggeving	3.663	2.048	3.630	-1%	3.893	4.454
Toezicht financiële Dienstverlening***	11.040	7.740	11.444	4%	11.847	11.857
Toezicht accountants	5.169	2.692	2.483	-52%	6.229	6.507
Toezicht betalingsverkeer	175	82	90	-48%	97	100
Toezicht clearinginstellingen	249	122	292	17%	294	302
Toezicht beleggingsobjecten	423	575	2.196	419%	2.429	2.461
Financieel Expertise Centrum	1.422	1.289	1.381	-3%	1.375	1.415
Verkenning gedragstoezicht pensioenen	-	-	308	100%	484	658
Specifieke verrichtingen	13.821	5.386	16.661	21%	6.328	6.340
Vergunningen accountants	3.583	-	2.769	-23%	116	120
WFD Vergunningen financiële dienstverlening	4.434	727	9.048	104%	916	838
Toezicht op emissies****	4.924	4.615	4.581	-7%	4.898	4.972
Toezicht beleggingsobjecten	880	44	264	-70%	399	411
Totaal begroting	69.717	55.019	73.145	5%	68.862	70.862

* was voorheen voorzien als te integreren in Wfd, blijft nu separaat bestaan
 ** inclusief Toezicht Wte meldingsregeling, Wmz en Voorwetenschap
 *** inclusief Toezicht Wck, Overig gedragstoezicht RIAV
 **** inclusief Toezicht EUI (OTC emissies)

Tabel 1.3b Begroting 2006 en het kostenbeheersingskader

	"Nulgroei" kader	Begroting	Vershil (%)
Kostenniveau bestaande taken 2002	24,61	24,61	0,0%
Kostenstijging 4%	0,98		
Met 2002 vergelijkbaar kostenniveau in 2003	25,59	22,81	-10,9%
Taken volgroeid in 2003	6,44		
Kostenniveau bestaande taken eind 2003	32,03		
Kostenstijging 3%	0,96		
Met 2002 vergelijkbaar kostenniveau in 2004	32,99	29,71	-9,9%
Taken te integreren in nieuwe taken in 2005	-3,95		
Kostenniveau bestaande taken eind 2004	29,04		
Kostenstijging 2%	0,58		
Met 2002 vergelijkbaar kostenniveau in 2005	29,62	22,55	-23,9%
Taken overgeheveld	2,56		
Kostenniveau bestaande taken eind 2005	32,18		
Kostenstijging 2%	0,64		
Met 2002 vergelijkbaar kostenniveau in 2006	32,82	24,94	-24,0%

Naast de trend van een daling van de kosten in 2006 ten opzichte van de verwachte realisatie in 2005 voor het totaal van de kosten van de bestaande taken, zijn de uitkomsten van een evaluatie van de gewenste toezichtintensiteit van de bestaande taken meegenomen in de begroting 2006. Hierdoor zijn binnen het lagere totaal van de kosten verschuivingen opgetreden tussen de individuele bestaande taken.

Tabel 1.3c Cumulatieve effecten kostenkader

	Kostenkader	Kosten	Nominaal verschil	Procentueel verschil
	(x mln euro)	(x mln euro)	(x mln euro)	(%)
Realisatie 2002	24,61	24,96	0,35	1,4%
Realisatie 2003	25,59	18,34	7,26-	-28,4%
Realisatie 2004	32,99	27,51	5,48-	-16,6%
Begroting 2005	29,62	22,55	7,07-	-23,9%
Begroting 2006	32,82	24,94	7,88-	-24,0%
Cumulatief verschil			27,34-	

De efficiencywinst werkt direct door in de heffingen. Cumulatief betekent dit dat AFM tot en met 2006 ruim € 27 miljoen minder heeft doorberekend aan de instellingen onder toezicht dan volgens het met het ministerie van Financiën afgesproken kostenkader mogelijk was geweest.

Voor 2006 betekent dit concreet dat het totale begrote bedrag aan heffingen voor de bestaande taken in 2006 24 procent lager is dan het vergelijkbare niveau in 2002. Deze besparingen garanderen niet dat iedere individuele instelling minder aan heffingen betaalt, omdat (i) er sinds 2002 nieuwe taken zijn bijgekomen en instellingen die onder dit toezicht zijn gekomen ook hieraan bijdragen (hiervoor wordt het kader jaarlijks aangepast); (ii) er binnen het totaal van de

kosten van bestaande taken verschuivingen kunnen optreden als gevolg van wenselijke verschuivingen van de toezichtintensiteit (mede als gevolg van het recent uitgevoerde onderzoek naar de gewenste toezichtintensiteit van de bestaande taken); en (iii) de verdeling van kosten binnen groepen instellingen afhankelijk is van het aantal en de relatieve grootte van deze instellingen. Feit blijft echter dat een instelling kan verwachten gemiddeld gezien sinds 2002 bijna een kwart minder kwijt te zijn aan heffingen voor bestaande taken.

Voor de nieuwe taken zijn er geen a-priori taakstellende afspraken over kostenniveaus met de wetgever of de markt. Er wordt per geval in de jaarlijkse begrotingen vastgesteld wat het wenselijke en noodzakelijke niveau van de kosten is om het toezicht naar behoren te kunnen voorbereiden en uit te kunnen voeren. In het kader van de consultatie en goedkeuring van de AFM-begroting worden deze niveaus geconsulteerd met de markt en voorgelegd aan de minister van Financiën. Ten tijde van de voorbereiding van de begroting voor 2005 was de verwachting dat de operationalisering van het toezicht op de “drie grote” nieuwe taken (toezicht op accountantsorganisaties, financiële dienstverlening en financiële verslaggeving) in 2005 zou plaatsvinden. De begroting voorziet daarom dat het personeelsbestand bij deze drie grote nieuwe taken per ultimo 2005 grotendeels op sterkte is.

Met het uitstel van inwerkingtreding van de diverse nieuwe toezichtwetten heeft de AFM de aannahme van personeel vertraagd. Hierdoor komen de kosten van de nieuwe taken in 2005 aanzienlijk lager uit. Het is de verwachting dat het personeelsbestand nu in de eerste maanden van 2006 het niveau bereikt dat oorspronkelijk in de begroting voor 2005 was gepland. Vooral bij drie grote nieuwe taken ziet de AFM dat niveau als basis voor de structurele personeelsbezetting.

Wanneer de structurele bezetting is bereikt en een nieuwe toezichttaak is volgroeid wordt de taak opgenomen in het begrotingskader voor de bestaande taken dat voorziet in reële stabilisatie van kosten. Volgroeiing van in eerdere jaren als nieuw bestempelde taken vergt in de regel meer dan een jaar. In 2005 is het toezicht op elektronisch geld en het effectentypisch gedragtoezicht als volgroeid beschouwd en vallen die taken dus vanaf 2006 onder de afspraak over kostenstabilisatie.

Door de inwerkingtreding van de Wet financiële dienstverlening (Wfd) zijn de taken uithoofde van de Wet op het consumentenkrediet en het overige gedragtoezicht op verzekeraars en banken in de taak Toezicht Wfd opgenomen. In 2006 de taak Toezicht op Wid/MOT en de taak Toezicht op de Financiële bijsluiters (in afwachting van de inwerkingtreding van de Wet Financieel Toezicht) volgroeid aangemerkt. Deze taken vallen vanaf 2007 onder de afspraak over kostenstabilisatie.

Box. Hoofdmomenten in planning- en controlcyclus van de AFM in 2006

- **April:** de Minister van Financiën krijgt de jaarrekening 2005 ter instemming aangeboden met het verzoek keurt de bestemming van de exploitatiesaldi 2005 goed te keuren.
- **Gedurende 2006** informeert de AFM de Minister van Financiën als er belangrijke afwijkingen zullen optreden ten opzichte van de goedgekeurde begroting.
- **Mei:** het Adviserend panel (bestaande uit afgevaardigden van vertegenwoordigende organisaties van partijen die belang hebben bij het toezicht van de AFM) wordt in de gelegenheid gesteld het jaarverslag 2005 en de jaarplanning 2006 te becommentariëren. Ze worden tevens uitgenodigd suggesties te doen voor het jaarplan 2007.
- **Juni:** de Minister van Financiën publiceert (na advies van de AFM) de tarieven voor de jaarlijkse heffingen van de AFM in de Staatscourant. In deze tarieven zijn de uitstaande exploitatiesaldi uit eerdere jaren verdisconteerd.
- **Oktober:** het Adviserend panel geeft advies aan de AFM over de conceptbegroting en –jaarplanning 2007.
- **November:** de AFM stuurt de door de Raad van Toezicht vastgestelde conceptbegroting en –jaarplanning 2007 ter instemming aan de Minister van Financiën en stuurt daarbij het advies van de marktpartijen mee.
- **December:** na instemming met de begroting 2007 stelt de Minister van Financiën (na advies van de AFM) de tarieven vast voor 2007 van toezichthandelingen die specifiek toerekenbaar zijn aan individuele instellingen, zoals vergunningverlening. Dan volgt publicatie in de Staatscourant en andere media.

1.4 Onzekerheden in de begroting

Plannen en begroten impliceert omgaan met onzekerheden. De AFM-begroting is gebaseerd op een nauwkeurige, weloverwogen en redelijke inschatting van onzekerheden in het toezicht en de bedrijfsvoering. Een drietal aspecten hierbij verdient een nadere toelichting.

De AFM heeft een sterke groei van het personeelsbestand doorgemaakt en in 2006 groeit dit nog verder door. Het uitgangspunt voor de begroting is een nauwkeurige werkplanning, die via benodigde personeelsaantallen leidt tot een gewenst patroon van instroom van werknemers over het jaar. In het verleden is gebleken dat deze instroom niet altijd volgens de planning plaatsvindt.

Tabel 1.4 Begroting vs Realisatie

Begroting vs. Realisatie	2002	2003	2004	2005	2006 begroting
Kosten AFM (mln. Euro)					
Begroting	38,3	38,4	57,4	69,7	73,1
Realisatie	31,2	28,6	41,7	55,0*	...
Personeelsbezetting AFM (FTE, ultimo)					
Begroting	302	322	466	494	497
Realisatie	259	292	357	424*	...

* prognose najaarsronde

In 2003 werd dit veroorzaakt door moeilijkheden in de werving en het effect van de herinrichting van de organisatie. De AFM was niet in staat om de omvangrijke aantallen van gepland nieuw personeel op tijd aan te trekken. In 2004 en 2005 verliep deze instroom met opzet langzamer dan gepland in de begroting; door vertraging van inwerkingtreding van nieuwe toezichtwetten was het personeel pas later nodig. De trager dan geplande instroom is de belangrijkste reden geweest voor de significante onderuitputting van de begroting in 2004 en 2005. Ook in de nu voorliggende begroting is zorgvuldigheid betracht bij het plannen van de instroom van personeel, maar onzekerheden in de voorbereiding van nieuwe toezichttaken (zie onderstaand) kunnen ook in 2006 verschillen doen ontstaan tussen geplande en te realiseren personele instroom, en, als gevolg, de mate waarin geplande personeelskosten worden benut.

Onzekerheid raakt ook de geraamde kosten per taak. Deze worden vastgesteld via de tijdsbesteding van het AFM-personeel aan de verschillende wettelijke taken en volgen daarmee de toezichtinspanning. De AFM maakt tijdens de voorbereiding van de begroting, een nauwkeurige afweging over de inzet van middelen tijdens dat jaar. Gedurende het begrotingsjaar past de AFM haar toezichtinspanning aan op de ontwikkelingen in de markt. Zij reageert op incidenten en speelt in op trends die de aandacht van de toezichthouder vergen. De tijdsbesteding per taak gaat daarom afwijken van wat bij de opstelling van de begroting voorzien was. Omdat de kosten per taak rechtstreeks worden bepaald door de relatieve toezichtinspanning treden hierdoor tevens verschuivingen op in de kosten per taak ten opzichte van de planning in de begroting. De begrote kosten per taak kunnen niet meer zijn dan een momentopname van de verwachting over hoe het toezicht er gedurende het begrotingsjaar uit gaat zien.

Verschil tussen begroting en realisatie treedt dus niet onverwacht op; het is een afspiegeling van de dynamiek van de markt. Met de waarschijnlijkheid van afwijkingen in geplande en gerealiseerde kosten per taak wordt daarom expliciet rekening gehouden in de financieringssystematiek van de AFM. Hoewel de heffingen die de AFM aan de marktpartijen oplegt zijn gebaseerd op de begrote kosten van de AFM, worden de verschillen tussen begrote en gerealiseerde kosten in het opvolgende jaar in de heffingen verrekend (zie volgende paragraaf over de opbouw van de heffingen). Daardoor betalen marktpartijen uitsluitend voor de werkelijke kosten van het toezicht. Bovendien volgt de AFM tijdens het begrotingsjaar de ontwikkeling in de kosten per taak nauwlettend. Indien er aanmerkelijke verschillen ontstaan tussen geplande en te realiseren kosten per taak, meldt de AFM deze verschillen aan de markt en aan de Minister van Financiën.

De kosten van nieuwe taken zijn onderworpen aan additionele onzekerheden. In 2006 zal de AFM gereed moeten zijn om het toezicht op een groot aantal nieuwe taken te kunnen uitvoeren. Deze taken hebben een zeer wezenlijke invloed op de begroting en op de toekomstige heffingen. De reikwijdte, intensiteit en precieze datum van inwerkingtreding zijn echter afhankelijk van de

uitkomsten van het wetgevingstraject. Daarmee wordt een belangrijke onzekerheid in deze begroting geïntroduceerd.

De uiteindelijk wettelijk bepaalde reikwijdte en intensiteit heeft een wezenlijke invloed op de benodigde capaciteit in de toezichtuitvoering. Vaak gaat het om onzekerheden in de lagere regelgeving, soms echter ook om punten uit de wet die kunnen wijzigen bij behandeling in het parlement. In de planning van de benodigde capaciteit voor de nieuwe taken wordt daarom uitgegaan van een aantal scenario's, waarbij deze begroting is opgezet op basis van het meest waarschijnlijke geachte scenario.

Daarnaast heeft uitstel van de invoeringsdatum van een nieuwe taak een belangrijk effect op de kosten van de taak en de financiering ervan. De begroting van de nieuwe taken is in 2006 in de meeste gevallen opgebouwd uit twee onderdelen: de voorbereidingsfase en de uitvoeringsfase. De financiering is verschillend per fase.

Fase waarin nieuwe taak zich bevindt	Activiteiten	financiering kosten
voorbereidingsfase	Projectmatig werken aan onder andere de ontwikkeling van controlestrategieën en werkprocessen, het werven en selecteren van medewerkers en het proefdraaien met de nieuwe taak	Voorfinanciering door activering op de balans van de AFM. Later worden deze kosten over een periode van gemiddeld 3 tot 5 jaar verrekend via een opslag op de heffingen
uitvoeringsfase	Uitvoeren van het nieuwe toezicht op dezelfde wijze als bij bestaande taken	Heffing aan onder toezicht gestelde instellingen na aftrek van overheidsbijdrage

Het overgrote deel van de kosten van de AFM bestaat uit personeelskosten. De voorbereidingskosten van een nieuwe taak worden daardoor vooral bepaald door de duur van de voorbereiding en het aantal medewerkers dat zich daarmee bezig houdt. Door het werven van personeel lopen kosten tijdens de voorbereidingsfase in het algemeen geleidelijk op tot het niveau van de structurele kosten van de toezichtuitvoering.

Op het moment dat de toezichtwet voor een nieuwe taak later wordt ingevoerd dan voorzien, nemen de totale voorbereidingskosten vrijwel automatisch toe. Dit komt doordat later in de voorbereidingsfase de kosten op korte termijn steeds minder zijn te beïnvloeden. De opbouw van het personeelsbestand in de aanloop naar inwerkingtreding van de wet kan wel worden onderbroken, maar niet worden teruggedraaid. Een langere voorbereidingsfase betekent dus hogere totale kosten van voorbereiding, die in de jaren na operationalisering van het toezicht via de heffingen moeten worden verrekend.

Voor de begroting 2006 gaat AFM uit van de volgende data voor de inwerkingtreding van nieuwe wetgeving:

Taak	Datum
Toezicht Marktmisbruik	1 oktober 2005
Toezicht financiële dienstverlening	1 november 2005
Toezicht Beleggingsobjecten	1 november 2005
Toezicht Accountantsorganisaties	1 januari 2006
Toezicht Financiële verslaggeving	1 januari 2006
Toezicht Clearinginstellingen (Wft deel 3)	1 juli 2006
Toezicht Betalingsverkeer (Wft deel 4)	1 januari 2007
Gedragstoezicht pensioenen	1 januari 2007

1.5 VBTB groeiparagraaf

De AFM heeft met de invoering van het begrotingsproces volgens het rijksbrede kader uiteengezet in de nota “Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording” (VBTB) vorig jaar een mate van transparantie in haar begroting bereikt die zowel door de AFM zelf als haar stakeholders als ruim voldoende wordt gezien. Met de opname in de begroting en de jaarverslaglegging van prestatie-indicatoren en evaluatieonderzoeken wordt nu gebouwd aan de verdere versterking van de verantwoording over de geleverde prestaties en besteding van middelen. In de begrotingscyclus 2006 zet de AFM nog de puntjes op de i door introductie van een meerjarenperspectief en de verfijning van de geformuleerde prestatie-indicatoren.

Een meerjarenperspectief biedt de lezer een middellangetermijnoverzicht van de ontwikkelingen in het toezicht van de AFM en de daarmee gepaard gaande kosten. In het algemeen geldt dat de effecten van de door de AFM ingezette ontwikkelingen niet altijd direct volledig zichtbaar zijn in de begroting van één jaar. Dit geldt met name voor de kosten van nieuwe taken en over een aantal jaren te bereiken doelmatigheidsverbeteringen. Ook de effecten van verschuivingen in reikwijdte en intensiteit van het toezicht en de ingangsdatum van nieuwe wetgeving komen in een éénjaarsbegroting onvoldoende tot uiting. Bovengenoemde argumenten waren eerder voor het Adviserende panel ook reden om te pleiten voor een meerjarenbegroting. De AFM geeft hieraan invulling door in de begroting voor 2006 tevens een doorkijk te geven naar de begroting voor 2007 en 2008. De dynamiek van het toezicht maakt dat deze doorkijk slechts globaal en voorlopig van aard kan zijn.

De AFM ziet in haar begrotings- en verantwoordingsproces een belangrijke rol weggelegd voor prestatie-indicatoren. In 2004 en 2005 is en wordt aandacht besteed aan de verfijning van de

systematiek van selectie en (nul)meting van de indicatoren, alsmede de bepaling van de doelwaarden. De AFM verwacht in 2006 een verdere groei in dit proces. De selectie wordt opnieuw bekeken (ook met het oog op de meetbaarheid en de dekkingsgraad) en de praktische invulling van de (nul)metingen krijgt extra aandacht in de begrotingscyclus 2006. Tevens zal een programma van periodieke evaluatieonderzoeken worden opgezet om de doeltreffendheid van beleid vast te stellen.

Een andere belangrijke stap in de verdere professionalisering van de planning- en controlcyclus is de opname van doelmatigheidsinformatie. In de hiervoor rijksbreed vastgestelde kaders gaat het om de samenhang tussen de effecten van beleid, de geleverde producten en de ingezette middelen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen doelmatigheid van beleid en doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Bij doelmatigheid van beleid wordt gekeken naar de beoogde effecten gerelateerd aan de ingezette middelen (outcome versus input). Doelmatigheid van bedrijfsvoering gaat over kosten van de prestaties die in het kader van de uitvoering van beleid worden geleverd (de output wordt daarbij gerelateerd aan de input).

Bij het vaststellen van doelmatigheidseffecten moet rekening worden gehouden met eventuele verschillen in kwaliteit tussen de prestaties. Bij gelijkblijvende kosten betekent een verbetering van de kwaliteit van de prestaties een verbetering van doelmatigheid.

Verder is doelmatigheid een relatief begrip. De beleidseffecten of -prestaties zijn meer of minder doelmatig gerealiseerd vergeleken met die van een andere vergelijkbare organisatie of ten opzichte van de situatie in het recente verleden. Men kan dus alleen maar zeggen dat men ten opzichte van die andere periode of organisatie (on)doelmatiger is geweest. Dit betekent dat nooit een absolute uitspraak over de mate van doelmatigheid kan worden gedaan. Dit brengt met zich mee dat altijd vooraf een normwaarde moet worden vastgesteld door middel van een “nulmeting”. In het kader van de ontwikkeling en verfijning van de prestatie-indicatoren is de AFM doende om normwaarden voor doelmatigheid vast te stellen.

Overigens blijkt in de praktijk dat het meten van doelmatigheid van beleid niet zo gemakkelijk is. De Algemene Rekenkamer stelt in de “Handreiking Meting van Doelmatigheid”, een publicatie uit oktober 2003 waarin de Rekenkamer zijn visie geeft op de juiste meting van doelmatigheid door ministeries, dat meting niet voor alle doelstellingen mogelijk zal zijn. Het is namelijk niet altijd goed mogelijk om effecten te kwantificeren (bijvoorbeeld: ‘goede werking van de markt’ of ‘vertrouwen in de markt’) en het is vaak moeilijk vast te stellen in hoeverre de effecten door het beleid van de AFM zijn gerealiseerd. Bij effecten kunnen immers behalve de AFM (of andere bij het toezicht betrokken partijen) ook andere factoren van invloed zijn. Daarom zal het vaak niet mogelijk zijn aan te tonen in welke mate een bepaald beleid effect heeft.

Toch zijn er mogelijke indicaties voor doelmatigheid van beleid van de AFM denkbaar. Zo zal bijvoorbeeld een toename in de score van het Bijdragemodel, als indicator voor het beleidseffect (outcome), bij een afname in de kosten van een taak en bij gelijkblijvende kwaliteit van taakuitvoering duiden op een toename van de doelmatigheid van beleid. Andere indicatoren voor de effectiviteit van het beleid zijn in ontwikkeling.

Het meten van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering is in de praktijk gemakkelijker. Hierbij kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de kosten per toezichttaak (bij gelijkblijvende kwaliteit van de taakuitvoering). Ook kan een vergelijking met andere toezichthouders worden gemaakt. Zo heeft de AFM in 2005 voor het meten van doelmatigheid van bedrijfsvoering bijvoorbeeld deelgenomen aan een benchmarkonderzoek door onderzoeksbureau Berenschot naar de overhead in zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Hieruit is naar voren gekomen dat de overhead bij de AFM in lijn is met die van andere ZBO's, afgezien van een aantal AFM-specifieke soorten van "overhead". Bij dat laatste valt te denken aan een groter aantal lijnmanagers (en de daarmee samenhangende secretariaatsmedewerkers) als gevolg van het grote aantal wettelijke taken van de AFM en aan een groter aantal juridische medewerkers ter ondersteuning van de ontwikkeling en toetsing van regelgeving. In dit kader wordt in 2006 tevens een vergelijkend onderzoek gedaan naar de kosten van het toezicht in Nederland, vergeleken met de ons omringende landen.

HOOFDSTUK 2: Wettelijke taken AFM

De wettelijke taken van de AFM zijn te onderscheiden in bestaande en nieuwe taken. In dit hoofdstuk zijn deze taken verdeeld in een sectie ‘Toezichtuitvoering’ voor bestaande taken, en een sectie ‘Toezichtvoorbereiding’ voor nieuwe taken.

2.1 Toezichtuitvoering

In deze sectie wordt ingegaan op de bestaande taken van de AFM. Deze taken zijn ingedeeld in de categorieën Toetreding, Financiële Diensten, Kapitaalmarkt, Financiële Infrastructuur, Integriteit en toezicht op Accountantsorganisaties.

2.1.1. Toetreding

De taak van het organisatieonderdeel Toetreding richt zich op het bevorderen van de toegang tot de markt voor marktpartijen. De doelstelling luidt om alle bonafide toetreders onbelemmerd toegang te verlenen tot de markt, daar waar de malafide partijen worden tegengehouden. Deze doelstelling vergt een adequate besluitvorming en het waarborgen van consistentie, zodat de markt kan vertrouwen op genomen besluiten. Relevant voor de uitvoering van deze taak zijn de herziening van de Wet toezicht beleggingsinstellingen (Wtb) en de Wet op het financieel toezicht (Wft).

De herziening van de Wtb is per 1 september 2005 van kracht geworden. Dit heeft als gevolg dat er vanaf dit moment, gedurende een periode van 6 maanden, door alle vergunninghoudende Wtb instellingen een nieuwe vergunning dient te worden aangevraagd. Hiermee is reeds aangevangen in de tweede helft van 2005, echter er zal nog in het eerste kwartaal 2006 een significante hoeveelheid aanvragen afgehandeld dienen te worden. De herziening levert in het geheel naar verwachting 125 nieuwe aanvragen op.

De Wft wordt naar verwachting in de loop van 2006 van kracht. Deze nieuwe wetgeving heeft voor Toetreding tot gevolg dat de werkprocessen aangepast worden, evenals de het register en overige zaken die door deze wijziging geraakt worden. Op grond van de Wft dient er door de AFM en DNB een gezamenlijk extern register gevoerd te worden en dient men over en weer te consulteren omtrent nieuwe vergunningaanvragen en bestuurders. De exacte gevolgen van de Wft voor Toetreding zijn niet precies in te schatten doordat het nieuwe hoofdstuk vergunningverleningen in Wft momenteel onderhanden is. Het regime rondom de Verklaringen van geen Bezwaar zal met de Wft geheel aan DNB worden overgedragen wegens het zwaarwegende prudentiele karakter van deze aanvragen.

Een van de belangrijke punten in het licht van de Wft is dat bezien dient te worden of bij bestaande vergunningen het aanvragen van nieuwe vergunningen is vereist. Inzet is om tot omzetting van rechtswege te komen.

Doelstellingen en instrumenten

De operationele doelstellingen voor het behandelen van toetredingsverzoeken (o.a. vergunningaanvragen, aanvraag Europees Paspoort, toetsing van bestuurders) en de registratie van onder toezichtgestelden zijn:

- onbelemmerde toegang voor bonafide toetreders
- tijdige behandeling van toetredingsverzoeken
- correcte en volledige informatie over onder toezichtgestelden

Kosten per taak

Kosten per taak (x € 1.000)	Realisatie	Begroting	Begroting	Perspectief	Perspectief
	2004	2005	2006	2007	2008
Vergunningen Wte met publieksfunctie	675	671	927	1.011	1.040
Vergunningen Wte zonder publieksfunctie	547	543	249	258	265
Vergunningen Wtb	1.483	932	1.278	1.005	1.034
Wtb vergunningen herziening Wtb	-	1.343	312	-	-

Toelichting kosten vergunningen WTE

In de begroting 2005 is voor het eerst onderscheid aangebracht in vergunningen WTE met publieksfunctie en vergunningen WTE zonder publieksfunctie. In 2005 is tijdens de uitvoering gebleken dat er relatief meer aanvragen ontvangen worden voor instellingen met een publieksfunctie dan voor die zonder publieksfunctie. Op grond hiervan heeft Toetreding voor 2006 een betere inschatting van de te verwachten verdeling kunnen maken, hetgeen leidt tot een verschuiving in de kosten per taak van vergunningen WTE zonder publieksfunctie naar vergunningen WTE met publieksfunctie. Het overdragen van het regime rondom de Verklaringen van geen Bezwaar aan DNB bij de invoering van de Wft heeft op de kosten een neerwaarts effect gehad van circa € 140.000 (uitgaande van de invoeringsdatum van de Wft per 1 juli 2006). Met ingang van 2006 worden ook de uren ten behoeve van de registratie van houders van een Europees Paspoort op grond van de Europese richtlijn ISD (Investment Service Directive) onder deze taak verantwoord. Hierdoor stijgen de kosten voor de taak met € 160.000.

Toelichting kosten vergunningen WTB

Ten tijde van het opstellen van de begroting 2005 was het uitgangspunt dat de nieuwe Wtb 1 januari 2005 in werking zou treden en vergunningen uit hoofde van de herziening Wtb binnen een overgangstermijn van 6 maanden zouden worden behandeld. Inmiddels is per 1 september 2005 de herziene Wtb ingevoerd. Doordat een deel van de overgangstermijn nu in 2006 valt, zal een deel van de voor 2005 begrote kosten voor “WTB vergunningen herziening WTB” doorschuiven naar 2006. AFM kiest ervoor om in de afhandeling van de herziene vergunningen geen hertoetsing uit

te voeren voor (mede)beleidsbepalers. De kosten voor reguliere vergunningen WTB in 2006 stijgen ten opzichte van 2005 doordat rekening wordt gehouden met een langere periode waarbinnen reguliere aanvragen worden verwacht. Daarnaast worden in 2006 door De Nederlandsche Bank kosten aan de AFM doorbelast voor de uitvoering van de prudentiele toets. In de begroting 2005 waren deze kosten nog niet opgenomen.

De AFM heeft voor 2006 gekozen voor de prestatie-indicatoren die de kwaliteit van de dienstverlening vertegenwoordigen. Het gaat daarbij om de tevredenheid van de toetreders over de dienstverlening en het aantal gegrond verklaarde bezwaar- en beroepszaken.

Prestatie-indicatoren en streefwaarden

Prestatie indicator	Realisatie	Prognose	Streefwaarde		
	2004	2005	2006	2007	2008
Percentage tevredenheid “klant” over behandeling dossier	Na	nvt	80%	85%	90%
Percentage toetredingsverzoeken binnen wettelijke termijnen.	Na	90%	100%	100%	100%
Kwaliteit toezicht (aantal gegrond verklaarde bezwaren op afwijzende beschikkingen)	Na	8	8	6	5

2.1.2 Financiële Diensten

De sectie Financiële Diensten omvat een aantal wettelijke taken waarbij in het toezicht financiële dienstverlening centraal staat. Het gaat hierbij onder meer om toezicht op effectendienstverlening (Wet toezicht effectenverkeer 1995), toezicht op financiële dienstverlening (Wet financiële dienstverlening) en toezicht op de naleving van het Besluit Financiële Bijsluiters.

2.1.2.1 Wet toezicht effectenverkeer 1995 - Wet toezicht beleggingsinstellingen 1995 –

E-money – Cliëntenremisiers

De AFM constateert dat de mate waarin gedragsnormen worden nageleefd binnen instellingen onder druk staat. Dit is enerzijds een gevolg van marktomstandigheden die grotere prestatiedruk met zich meebrengt en anderzijds het gevolg van een niet ‘up-to-date’ zijn van instellingen met in het recente verleden ingevoerde nieuwe regels. De AFM vermoedt dat hierdoor bij verschillende instellingen het bewustzijn, de scherpheid en actiebereidheid in de lijnorganisatie om discrepanties met regels te vermijden of weg te nemen onvoldoende sterk is. De AFM zal daarom dit vermoeden nader onderzoeken. Ook zal met name aandacht worden besteed aan transparantie van complexe producten als warrants en reverse-convertibles, e.d., en de gevolgen van outsourcing en fusie- en overnameactiviteiten. Deze ontwikkelingen brengen alle in enige mate compliancerisico's met zich mee.

De AFM gaat de beschikbare toezichtcapaciteit op een zo efficiënt en effectief mogelijke manier inzetten. Hierbij gebruikt zij het Bijdragemodel, waarin instellingen zelf aangeven in welke mate zij voldoen aan de normen, managementgesprekken en risicosignalen. Daarnaast worden maatregelen genomen om een toename van de toezichtsignalen en de effectieve verwerking ervan aanzienlijk te vergroten. Ook zal onderzocht worden of instellingen meer eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen door middel van het creëren en onderhouden van een intern gedreven normbesef bij de instellingen. Ten slotte vormt het verkrijgen van een industriebreed inzicht in de mate van naleving van gedragsnormen een belangrijk aandachtspunt in 2006.

In de afgelopen jaren is AFM geconfronteerd met steeds meer incidenten. Naast haar eigen signaleringssysteem ontvangt AFM ook steeds meer signalen van beleggers, collega-toezichthouders en overheidsorganen. In het licht van bovenstaande verwacht de AFM in 2006 wederom een toename van het aantal incidenten. De rol die bestuurders van de instelling hebben gespeeld om incidenten te voorkomen blijft een aandachtspunt. De AFM verwacht van de bestuurders dat zij tijdig en adequaat reageren op de signalen die wijzen op het niet volledig 'in control' zijn van de organisatie. Tevens zal het toezichtinstrumentarium erop gericht zijn om effectief en efficiënt te kunnen blijven opereren. Hiertoe zal het huidige instrumentarium verder worden uitgebreid met nieuwe technieken en zal het belang van automatisering hierbij toenemen.

Het wettelijke kader voor beleggingsinstellingen is in 2005 veranderd door de nieuwe Wet toezicht beleggingsinstellingen. Dit heeft in het najaar 2005 onder andere geleid tot het in werking treden van een Nadere Regeling en een gewijzigd vergunningstelsel. Door de veranderingen zullen beleggingsinstellingen sneller nieuwe fondsen kunnen aanbieden. Voor de AFM houdt dit in dat de beoordeling van deze fondsen achteraf gaat plaatsvinden en niet meer vooraf. Tevens zal veel nadruk worden gelegd op de kwaliteit van de interne organisatie van de beheerder.

De Commissie Modernisering Beleggingsinstellingen heeft in 2005 concrete en operationele aanbevelingen verstrekt naar aanleiding van het in 2004 uitgevoerde themaonderzoek naar op- en afslagen bij beleggingsinstellingen. De AFM heeft zich gecommitteerd aan de aanbevelingen van deze Commissie. De aanbevelingen zijn deels in het gewijzigde wettelijk kader opgenomen en worden deels nog verder uitgewerkt door onder andere Euronext en Dufas.

Toezicht effecteninstellingen en beleggingsinstellingen

Deze paragraaf betreft het toezicht op vergunninghouders onder de Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte) en de Wet toezicht beleggingsinstellingen 1995 (Wtb). Centraal in dit toezicht staat het Bijdragemodel, een self-assessment test voor onder toezicht staande instellingen, waarin deze een score toekennen voor de mate waarin aan de wettelijke normen wordt voldaan.

Doelstellingen en instrumenten

In 2006 zijn de werkzaamheden in het toezicht op effecten -en beleggingsinstellingen gericht op de volgende twee operationele doelstellingen:

- het op alerte en doelgerichte wijze bevorderen van het naleven van gedragsregels door effecten- en beleggingsinstellingen;
- het bevorderen van het gezag van de AFM bij financiële instellingen (professioneel, voorspelbaar, komt afspraken na, betrouwbaar, nauwkeurig, van voldoende gewicht, niet arrogant).

Aan de uitvoering van het toezicht door AFM ligt een toezichtstrategie ten grondslag. In het kader van deze toezichtstrategie dienen de instellingen een self-assessment model (het Bijdragemodel) in te vullen. Indien uit het Bijdragemodel blijkt dat een instelling op een proces of als geheel een onvoldoende scoort (in Bijdragemodel score 1 of 2) zal AFM in alle gevallen afspraken maken met deze instellingen omtrent de (korte) termijn waarbinnen verbeteringen moeten worden aangebracht en de voortgang hiervan actief monitoren. De AFM zal hard optreden bij instellingen die langere tijd een onvoldoende score niet weten om te zetten naar een voldoende score. In aanvulling op het Bijdragemodel worden door de AFM managementgesprekken (risicogesprekken) met de instellingen gevoerd. Daarbij wordt het bestuur van de instelling aangesproken op haar verantwoordelijkheid om risicogebieden te beheersen.

Naast de informatie verkregen uit de Bijdragemodellen en de managementgesprekken ontvangt de AFM ook signalen van beleggers, collega toezichthouders en overheidsorganen (belastingdienst), die kunnen wijzen op het niet-naleven van normen. Op basis van kwalificatie, classificatie en prioriteitstelling van deze signalen worden thema-, reguliere en incidentele onderzoeken verricht. De prioriteitstelling is gebaseerd op een risico-indicator waarbij met name risico's in het hoogste risicokwartiel worden onderzocht. Hierbij zijn signalen die betrekking hebben op de zorgplicht met voorrang onderwerp van onderzoek. Analyse leidt jaarlijks tot een shortlist van instellingen die meer toezichtaandacht krijgen als gevolg van signalen die duiden op een mogelijke verminderde bijdrage aan de doelstellingen van de Wte en Wtb. Per instelling is deze aandacht nader geconcretiseerd. In 2006 zal de analyse worden geactualiseerd zodat jaarlijks een actueel overzicht aanwezig is van instellingen die meer toezichtaandacht behoren te krijgen.

De AFM verricht themaonderzoeken naar de in de Bijdragemodellen geconstateerde tekortkomingen die bij meerdere instellingen zijn signaleerd. Daarnaast zullen themaonderzoeken worden uitgevoerd naar aanleiding van signalen en/of recente ontwikkelingen die leiden tot problemen of risico's. Voor 2006 verwacht de AFM zeker 2 à 3 thematische onderzoeken te verrichten.

De AFM wil in het kader van efficiency en effectiviteit meer gebruik maken van de werkzaamheden van de Interne accountantsdienst (IAD) en compliance-afdeling van een financiële instelling. Momenteel voert AFM al gesprekken met overkoepelende organisaties over de randvoorwaarden waarbinnen dit kan plaatsvinden. In 2006 zal, na een toetsing van de IAD en compliance-afdeling aan deze randvoorwaarden, hieraan invulling worden gegeven.

Het toezicht beweegt zich van 'rule based toezicht' naar 'principle based toezicht', dit mede ingegeven door de lopende wetgevingstrajecten waar een dergelijke normstelling ook wordt doorgevoerd. In 2006 zal de AFM haar principle based toezicht verder uitbouwen. Een van de speerpunten zal hierbij zijn de uitingen van de AFM. Tevens zal beoordeeld worden of het Bijdragemodel hierop moet worden aangepast. Ten behoeve van het toezicht op informatieverstrekking zal gebruik gemaakt worden van steekproeven, thematische beoordelingen en vrijwillige toetsingen. Het toezicht op de informatieverstrekking zal aan de hand van een prioriteitstelling grotendeels worden ingericht in thema's. Als de uitkomsten van de toetsingen daartoe aanleiding geven zullen de uitkomsten worden gepubliceerd om normoverdracht richting instellingen te bewerkstelligen of om consumenten te informeren.

Kosten per taak

Kosten per taak (x € 1.000)	Realisatie	Begroting	Begroting	Perspectief	Perspectief
	2004	2005	2006	2007	2008
Toezicht effectenbemiddeling	10.756	10.372	10.377	11.076	11.321
Toezicht beleggingsinstellingen	5.360	5.496	5.381	5.677	5.835
Toezicht beleggingsinstellingen - extra vastgoed CV's			723	848	872

Toelichting kosten toezicht effectenbemiddeling/toezicht kredietinstellingen

De totale verwachte toezichtkosten op effecteninstellingen (wte toezicht) nemen in 2005 en 2006 ten opzichte van 2004 af. In 2005 en 2006 dalen deze kosten met respectievelijk 3,6% en 4,6% t.o.v. 2004. Deze daling is mogelijk door de beschikbare toezichtcapaciteit efficiënter en effectiever in te zetten. In de begroting 2006 is de splitsing tussen effecteninstellingen zijnde niet kredietinstellingen en effecteninstellingen zijnde kredietinstellingen ongedaan gemaakt. De reden hiervoor is dat het toezicht op deze groepen instellingen in de praktijk niet los van elkaar te zien is.

Toelichting toezicht kosten beleggingsinstellingen

De toezichtkosten op beleggingsinstellingen stijgen naar verwachting in 2006. Per 1 september 2005 is de nieuwe wet toezichtbeleggingsinstellingen van kracht geworden. Door de veranderingen zullen beleggingsinstellingen sneller nieuwe fondsen kunnen aanbieden. Voor de AFM houdt dit in dat de beoordeling van deze fondsen achteraf gaat plaatsvinden en niet meer bij de vergunningverlening. Een aantal wijzigingen die nu vooraf goedgekeurd moeten worden door

de AFM vervallen. Door het vervallen van deze toetsingen voorziet AFM in 2006 dat extra capaciteit nodig is om na te gaan of de markt haar verantwoordelijkheid adequaat neemt. Daarnaast vallen door de nieuwe Wtb circa 400 vastgoed CV's onder de vergunningplicht en derhalve onder het toezicht van de AFM.

De toetsing van het prospectus zal door de inwerkingtreding van de nieuwe Wtb niet meer vooraf (preventief) worden getoetst maar achteraf in het doorlopende toezicht worden getoetst. In 2006 zal de beoordeling van het prospectus niet integraal plaatsvinden maar zal een risk-based benadering worden gebruikt op basis waarvan een beperkte of uitgebreide toetsing van het prospectus plaats zal vinden. Als gevolg hiervan zal een kostenverschuiving (geen vermeerdering) plaatsvinden van het preventieve naar het doorlopende toezicht.

Ter verduidelijking van de ontwikkeling van de kosten voor het toezicht op de beleggingsinstellingen zijn de extra kosten die gemoeid zijn met het toezicht op de vastgoed CV's separaat opgenomen in de begroting 2006. Dit is een tijdelijke verandering in de presentatie van de kosten toezicht Wtb ten behoeve van de vergelijking met voorgaande jaren. Het betreft hier geen aparte taak; de groep vastgoed CV's wordt in het toezicht niet onderscheiden van overige instellingen onder toezicht uit hoofde van de Wtb en deze groep wordt ook in de heffingen niet als afzonderlijke groep onderscheiden. Als gevolg van deze verbreding van de grondslag (meer instellingen onder toezicht) zal de gemiddelde heffing per instelling in 2006 lager uitvallen dan in de begroting 2005.

Toezicht e-money instellingen

De huidige e-money richtlijn wordt momenteel herzien door het European Banking Committee. De toepassingen en ontwikkelingen op het gebied van e-money zijn zeer recent, vaak met inzet van onconventionele technologieën, en tegen de achtergrond van verschillende Europese wet- en regelgeving beoogd de herziening van de richtlijn een kader te creëren waarbij de ontwikkelingen rondom e-money binnen een eenduidig Europees wettelijk kader plaatsvinden. Enkele relevante onderwerpen uit deze richtlijn zijn:

- Verlichting van het verbod op overige activiteiten;
- Uitbreiding van de ontheffingsmogelijkheden;
- Verduidelijking van de reikwijdte (netwerkgeld, mobiele operators);
- Definitie (afbakening met deposito's).

Doelstellingen en instrumenten

De AFM gaat voor de elektronisch geldinstellingen in eerste instantie uit van een preventief toezichtmodel, met gebruikmaking van een Bijdragemodel. De intensiteit van het toezicht op elektronisch geldinstellingen hangt af van de waarschijnlijkheid van mogelijke risico's voor het gedrag van marktpartijen jegens consumenten. Doelstelling hierbij is het toezicht zo doelmatig en doeltreffend mogelijk vorm te geven in het kader van de toezichtstrategie van AFM. De score in het Bijdragemodel geldt hierbij als belangrijke indicator.

Kosten per taak

Kosten per taak (x € 1.000)	Realisatie	Begroting	Begroting	Perspectief	Perspectief
	2004	2005	2006	2007	2008
Toezicht e-money	52	57	46	49	51

Toelichting kosten toezicht e-money

In de beoogde capaciteitsinzet voor het toezicht op e-money vinden nagenoeg geen mutaties plaats.

Prestatie-indicatoren en streefwaarden toezicht e-money

Prestatie indicator	Realisatie	Prognose	Streefwaarde		
	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal beoordeelde bijdragemodellen/vragenlijst ¹	30	15	15	15	15

Toezicht Cliëntenremisiers

Cliëntenremisiers worden onder de Wte 1995 geregistreerd op basis van een eenvoudige aanvraagprocedure. Tevens dient het register actueel gehouden te worden. Bestuurders worden in beginsel niet getoetst. Wel moeten cliëntenremisiers aan gedragsregels voldoen.

Kosten per taak

Kosten per taak (x € 1.000)	Realisatie	Begroting	Begroting	Perspectief	Perspectief
	2004	2005	2006	2007	2008
Toezicht cliëntenremisiers	858	663	1.214	972	981
Registratie cliëntenremisiers	754	164	135	-	-

Toelichting kosten toezicht cliëntenremisiers

De toename in de kosten cliëntenremisiers wordt enerzijds veroorzaakt door een intensivering van het repressieve toezicht en anderzijds door een onderlinge verschuiving van te besteden uren tussen de taken “toezicht cliëntenremisiers” en “registratie cliëntenremisiers”. uren besteed aan het bijhouden van registers en het verwerken van mutaties van bestaande cliëntenremisiers worden met ingang van 2006 toegerekend aan het doorlopend toezicht. Ten slotte was bij het opstellen van de begroting 2005, achteraf onterecht, rekening gehouden met het feit dat de taak cliëntenremisiers per 1 mei 2005 zou opgaan in de Wet financiële dienstverlening, waardoor slechts voor een gedeelte van 2005 uren op deze taak waren begroot.

2.1.2.2 Toezicht op de Wet financiële dienstverlening en Beleggingsobjecten

De invoering van de Wet financiële dienstverlening (Wfd) wordt verwacht in november 2005. Deze wet is het gevolg van de implementatie van Europese richtlijnen, vooral de Richtlijn

¹ In 2004 hebben de banken ook eenmalig het bijdragemodel ingevuld. Afhankelijk van de aanpassingen in de Richtlijn kunnen meer instelling onder toezicht komen te staan. In afwachting van deze aanpassingen is het aantal te beoordelen bijdragemodellen in 2006 e.v. nog niet aangepast.

Verzekeringsbemiddeling. Met de implementatie wordt een consistent wettelijk en toezichtkader gecreëerd, waar nu een lappendeken van zelfregulering en wetgeving bestaat. De invoering van de Wfd speelt daarbij ook een belangrijke rol bij het beschermen van de belangen van de consument.

In de Wfd gaan een aantal bestaande taken op, namelijk het toezicht op de Wck, Riav en RiWtn. Ook zal het toezicht op cliëntenremissiers, dat naar verwachting zal vervallen onder de Wft, in nauwe samenhang met het toezicht Wfd uitgevoerd worden. Het Toezicht op Beleggingsobjecten en het Toezicht op de Financiële Bijsluiter wordt voor 2006 apart begroot.

Bij invoering van de Wfd zullen ongeveer 2.000 aanbieders een vergunning van rechtswege krijgen en ongeveer 10 à 13.000 bemiddelaars en adviseurs een vergunning dienen aan te vragen. Het niveau van naleving van de wet is nog zeer onvoldoende, en één van de belangrijkste aandachtspunten zal het verbeteren van deze naleving zijn. Daarbij zal nauw samengewerkt worden met de Stichting Financiële Dienstverlening (StFD), die door marktpartijen in overleg met de AFM is opgericht.

Verder wordt per januari 2006 het nieuwe zorgstelsel ingevoerd hetgeen de bijzondere aandacht van de AFM vergt. Alle consumenten moeten een nieuwe zorgverzekering afsluiten, waarbij de AFM extra aandacht aan de transparantie en zorgplicht van de financiële dienstverleners zal besteden.

Doelstellingen en instrumenten

De belangrijkste operationele doelstellingen van het toezicht op de Wfd zijn de volgende:

- de vergunningaanvragen van ongeveer 13.000 ondernemingen beoordelen;
- de betrouwbaarheid van ongeveer 22.000 bestuurders toetsen;
- de naleving van de Wfd bevorderen door communicatie en voorlichting, zowel direct als in samenwerking met marktpartijen en dienstverleners;
- het identificeren van misstanden (waaronder illegale activiteiten) door risicogeoriënteerde controles uit te voeren en maatregelen treffen bij overtreding van de wet;
- de naleving van de eisen aan informatieverstrekking bevorderen door scherpe handhaving.

Hierbij zal de AFM nauw samenwerken met in het bijzonder de StFD, die financiële dienstverleners zal ondersteunen bij het aanvragen van de vergunning, een self assessment zal verrichten onder haar leden en daarop feedback zal geven ter verbetering van de naleving. Het is de inschatting van de AFM dat door deze bijdrage de toezichtinspanning van de AFM onder de leden van de StFD ongeveer 35% lager kan zijn dan bij niet-leden. De AFM is uitgegaan van een aansluitingspercentage bij de StFD van circa 80%. Wanneer het aantal instellingen onder toezicht of het aansluitingspercentage daarvan bij de StFD anders uitvalt dan begroot, zal ook de uren/kostenverdeling overeenkomstig worden aangepast.

De AFM zal contact met grote instellingen onderhouden middels accountmanagement en ongeveer 400 onderzoeken doen bij kleinere ondernemingen op basis van selecties uit het risicomodel. Verder zal de AFM 2 themaonderzoeken verrichten:

- kwaliteit van het advies bij impactvolle producten;
- overkreditering en koppelverkoop bij kredietverstrekking.

Tenslotte zal in de zomer van 2006 een generieke rapportage worden gepubliceerd met conclusies over het toezicht Wfd, met als doel de vrijwillige naleving verder te verhogen.

Ten behoeve van het toezicht op informatieverstrekking uit hoofde van de Wfd wordt gebruik gemaakt van steekproeven, thematische beoordelingen en vrijwillige toetsingen. Het toezicht op de informatieverstrekking wordt aan de hand van een prioriteitstelling grotendeels ingericht in thema's. Als de uitkomsten van de toetsingen daartoe aanleiding geven, worden de uitkomsten gepubliceerd om normoverdracht richting instellingen te bewerkstelligen of om consumenten te informeren.

Kosten per taak

Kosten per taak (x € 1.000)	Realisatie	Begroting	Begroting	Perspectief	Perspectief
	2004	2005	2006	2007	2008
Toezicht financiële dienstverlening	4.055	11.040	11.444	11.847	11.857
Wfd vergunningen financiële dienstverlening	60	4.434	9.048	916	838

Toelichting kosten financiële dienstverlening

Uitgangspunt ten tijde van de begroting 2005 was dat de Wfd met ingang van 1 mei 2005 in werking zou treden. Inmiddels is deze datum verschoven naar 1 november 2005 met tot gevolg dat de realisatie over 2005 aanzienlijk lager zal zijn dan oorspronkelijk begroot. Dit heeft tevens tot gevolg dat met name de kosten voor vergunningverlening (ten behoeve van het overgangsregime) vrijwel geheel ten laste van 2006 zullen komen.

De capaciteitsplanning voor de taak Wfd is bewust licht ingezet ten opzichte van het aantal onder toezicht staande instellingen. In 2006 zal vastgesteld worden of in dit opzicht een intensivering van het toezicht nodig is, hetgeen onder andere afhankelijk is van de effectiviteit van de StFD. In 2006 en 2007 verwacht de AFM dat er een grote inspanning gepleegd moet worden om de vergunningaanvragen onder het overgangsregime te beoordelen en om de naleving van de wet te verbeteren. Dit zal gepaard gaan met een relatief aanzienlijk aantal toezichtmaatregelen en de daarbij behorende juridische procedures. Wanneer gedurende 2007 zou blijken dat de naleving van de wet significant verbeterd is, kan de toezichtinspanning mogelijk in 2008 al gereduceerd worden.

Prestatie-indicatoren en streefwaarden toezicht financiële dienstverlening

Prestatie indicator	Realisatie	Prognose	Streefwaarde		
	2004	2005	2006	2007	2008
Vergunningaanvragen overgangsregime binnen 13 maanden beoordeeld	--	--	100%	--	--
Reductie toezichtintensiteit als gevolg activiteit StFD	--	--	35%	35%	35%
Aantal gestarte toezichtonderzoeken	--	--	400	450	500
Verbeterde naleving Wfd: aantal onderzoeken dat <u>geen</u> aanleiding geeft tot formele toezichtmaatregelen	--	--	75%	85%	90%
Aantal beoordeelde uitingen informatieverstrekking (Wfd)	480	700	900	1000	1000
Aantal thematische beoordelingen en steekproeven	2	20	20	20	20

Toezicht op beleggingsobjecten

De doelstelling van het toezicht op beleggingsobjecten is het houden van financieel toezicht op aanbieders van investeringsmogelijkheden die sterk lijken op de reeds gereguleerde financiële producten, maar momenteel niet als zodanig worden aangemerkt. Om dit doel te bereiken worden bij invoering van de Wfd beleggingsobjecten aangemerkt als een financieel product. Bij de invoering van de Wft (gepland medio 2006) zullen mogelijk ook de niet-EU effecten² onder het beleggingsobjecten toezicht komen. Met de invoering van de Wfd in het najaar van 2005 zullen naar schatting 50 aanbieders van beleggingsobjecten een vergunning aanvragen.

Het is echter onbekend hoe de markt van beleggingsobjecten zich qua aantallen en soort producten gaat ontwikkelen. Wel verwachten we dat de dynamiek en creativiteit van dit marktsegment groot is. De AFM dient onder andere rekening te houden met de mogelijkheid van toezichtarbitrage, waarbij aanbieders hun producten dusdanig construeren dat ze onder een minder zware vorm van toezicht gaan vallen. In het geval van een teakhoutplantage zou men bijvoorbeeld kunnen kiezen voor een constructie analoog aan een scheepvaart- of vastgoed CV, waardoor men onder prospectustoezicht komt, maar niet onder het beleggingsobjectentoezicht.

² Met EU-effecten wordt bedoeld het effectenbegrip uit de richtlijn nr. 2003/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 4 november 2003 betreffende het prospectus dat gepubliceerd moet worden wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel worden toegelaten (Prospectusrichtlijn). De niet-EU effecten zijn niet-verhandelbare effecten (huidige effecten die vallen onder Artikel 3 lid 4 van de Wte).

Gegeven het bovenstaande risico op toezichtarbitrage naar het prospectusregime van beleggingsobjecten en de bovengemiddelde risico's voor de consument die AFM signaleert bij bepaalde CV-aanbiedingen onderzoekt de AFM de mogelijkheden om toezicht op dergelijke investeringsmogelijkheden uit te voeren. Hieromtrent zal de AFM de minister van Financiën eventueel adviseren.

Doelstellingen en instrumenten

De belangrijkste doelstellingen voor het toezicht op Beleggingsobjecten omvatten de volgende aspecten:

- Normoverdracht naar sector uitvoeren en verhogen van compliance aan Wfd-normen;
- Het adequaat afhandelen van vergunningaanvragen inzake beleggingsobjecten;
- Consumenten informeren over risico's van beleggingsobjecten en de verwachtingen m.b.t. het AFM-toezicht verhelderen;
- Maatregelen treffen tegen partijen die structureel de Wfd-normen schenden.

Kosten per taak

Kosten per taak (x € 1.000)	Realisatie	Begroting	Begroting	Perspectief	Perspectief
	2004	2005	2006	2007	2008
Toezicht beleggingsobjecten doorlopend toezicht	1	423	2.196	2.429	2.461
Toezicht beleggingsobjecten specifieke verrichtingen	-	880	264	399	411

Toelichting kosten toezicht beleggingsobjecten

Bij het opstellen van de begroting 2005 was de vormgeving, het bereik en de inhoud van het toezicht beleggingsobjecten nog onderwerp van nader onderzoek. De kosten die destijds zijn opgevoerd in de begroting betroffen dan ook een eerste schatting. Voor 2006 bestaat inmiddels meer zicht op de verdeling tussen doorlopend toezicht en vergunningverlening. Voor 2007 en 2008 geldt dat indien veel aanbieders middels toezichtarbitrage gebruik maken van een ander toezichtregime, dit kan leiden tot bijstelling van de personeel bezetting.

Prestatie-indicatoren en streefwaarden toezicht beleggingsobjecten

Prestatie indicator	Realisatie	Prognose	Streefwaarde		
	2004	2005	2006	2007	2008
Percentage TBO-aanbieders (en bemiddelaars) dat tijdig een vergunning aanvraagt	--	--	80%	90%	90%
Percentage toetredingsverzoeken binnen wettelijke termijnen verwerkt	--	--	100%	100%	100%
Percentage aanbieders waarbij prospectus en financiële verantwoording geheel aan de normen voldoet	--	--	30%	50%	70%

Gemiddelde compliance TBO aanbieders aan de overige normen van de Wfd (buiten prospectus en financiële verantwoording)	--	--	30%	50%	70%
Aantal verleende vergunningen	--	--	50	20	10

2.1.2.3 Effectentypisch gedragstoezicht (ETGT)

Doelstelling van ETGT is het reguleren van het effectentypisch gedrag en het houden van toezicht daarop bij professionele marktpartijen die zijn vrijgesteld van het brede Wte-toezicht. Hiermee moet bereikt worden dat de goede werking van de financiële markt wordt bevorderd alsmede dat het vertrouwen in die financiële markt wordt bevorderd (of geborgd). De partijen die onder ETGT vallen zijn Pensioenfondsen, Verzekeringsmaatschappijen, Beleggingsinstellingen en Kredietinstellingen zonder effectenbedrijf. Bij genoemde partijen is sprake van grote vermogens onder beheer, waarvan de belanghebbenden verwachten dat er bij de financiële marktpartijen sprake is van goed beheer en integer handelen. Het vertrouwen in deze financiële partijen is één van de belangrijkste condities die vervuld dient te worden om de markt goed te laten functioneren. De regelgeving zal naar verwachting wijzigen als gevolg van de invoering van de Wft. Daarbij wordt onder meer voorgesteld de nu geldende Vrijstellingsregeling zodanig aan te passen dat onevenwichtigheden worden opgeheven. Met vertegenwoordigende organisaties wordt gesproken over hun mogelijke rol bij de regulering. De impact op ETGT van het op handen zijnde gedragstoezicht op de communicatie van pensioenuitvoerders dient daarbij eveneens te worden meegenomen.

Doelstellingen en instrumenten

De regelgeving is materieel van kracht vanaf september 2004. Uit Bijdragemodellen en onderzoeken is gebleken dat veel instellingen nog niet alle aspecten van de regelgeving juist hebben toegepast in hun organisatie. Het toezicht van de AFM is erop gericht op zo kort mogelijke termijn te bewerkstelligen dat alle onder toezicht vallende instellingen alle regels adequaat opvolgen. Om dit te meten zullen Bijdragemodellen opnieuw worden uitgerold en zullen bij instellingen – met name die waarvan de AFM vermoedt dat de naleving niet optimaal is – onderzoeken plaatsvinden. Bij gebleken tekortkomingen volgen corrigerende acties; indien nodig wordt formeel handhavend opgetreden, met gebruikmaking van aanwijzingen, boetes of lasten onder dwangsom. In 2006 zal tevens gekeken worden naar de optimale inbedding van ETGT binnen het totale takenpakket van de AFM. Aangezien het ETGT-toezicht vergelijkbaar is met binnen de accounts uitgevoerd toezicht ligt een integratie met de accountteams voor de hand. Voorstelbaar is tevens dat een nauwe samenwerking met het nieuw op te zetten toezicht op pensioenuitvoerders zal worden gezocht. Besluitvorming zal naar verwachting uiterlijk eind 2006 tot een herindeling van ETGT leiden.

Om de operationele doelstellingen te verwezenlijken zal de AFM onderzoeken verrichten en zullen de bevindingen worden teruggerapporteerd aan de instellingen. Dit leidt tot afspraken over het gaan naleven van regelgeving door de instellingen, waarmee de bijdrage aan de gestelde normen wordt verbeterd. Dit kan gepaard gaan met formele maatregelen bij instellingen die niet aan de normen voldoen. Primaire input voor het bepalen van de te onderzoeken instellingen zijn de door henzelf ingevulde Bijdragemodellen. Ook signalen over incidenten en de behoefte aan bredere themaonderzoeken bepalen de richting en intensiteit van de onderzoeken. Op basis van de omvang van de instelling en de risico's wordt een onderzoeksfrequentie nagestreefd die varieert van een keer per twee jaar tot een keer per vijf jaar.

Kosten per taak

Kosten per taak (x € 1.000)	Realisatie	Begroting	Begroting	Perspectief	Perspectief
	2004	2005	2006	2007	2008
Effectentypisch gedragstoezicht	1.466	1.259	1.249	1.340	1.379

Toelichting kosten effectentypisch gedragstoezicht

In 2006 zal o.a. meer capaciteit worden besteed aan het uitvoeren van risicoanalyses en het uitvoeren van (thema) onderzoeken. Desalniettemin blijven de kosten voor het effectentypisch gedragstoezicht vrijwel gelijk aan 2005 door een lager gemiddeld uurtarief.

Prestatie-indicatoren en streefwaarden effectentypisch gedragstoezicht

Prestatie indicator	Realisatie	Prognose	Streefwaarde		
	2004	2005	2006	2007	2008
Scores bijdragemodel Compliance	2.2	2.3	2.4	2.6	2.9
Scores bijdragemodel Marktintegriteit	2.6	2.6	2.8	2.9	3.0
Aantal gestarte onderzoeken	2	30	40	40	40

2.1.2.4 Toezicht op informatieverstrekking

Toezicht Financiële Bijsluiter

De doelstelling van de financiële bijsluiter is om consumenten inzicht te geven in het product en de mogelijkheid te bieden producten onderling met elkaar te vergelijken. Eind 2005 zal een nieuwe financiële bijsluiter worden geïntroduceerd met de introductie van de Wfd. De AFM wil in 2006 de consument hierover informeren. De AFM zal de opstellers over die nieuwe financiële bijsluiter voorlichting geven. De regels omtrent de financiële bijsluiter worden opgenomen in het Besluit Financiële Dienstverlening. De regels worden ook van toepassing verklaard voor beleggingsinstellingen en effecteninstellingen.

In de loop van begin 2006 zullen alle beleggingsinstellingen een nieuwe vergunning onder de herziene Wtb moeten verkrijgen. Bij vergunningverlening zullen de instellingen ook een nieuwe financiële bijsluiter hebben opgesteld. De regels voor een financiële bijsluiter voor beleggingsinstellingen zijn afgeleid van de ICBE-richtlijn. Een financiële bijsluiter van beleggingsinstellingen zal om die reden anders eruit zien dan die voor effecteninstellingen of financiële dienstverleners onder de Wfd. Dit is zowel van toepassing op ICBE's als niet-icbe's om op die manier te bewerkstelligen dat de consument wel alle financiële bijsluiter van beleggingsinstellingen met elkaar kan vergelijken.

De financiële bijsluiter voor complexe producten van effecteninstellingen zal wel cross sectoraal vergelijkbaar zijn met financiële bijsluiters van complexe producten van kredietverstrekkers en verzekeraars. De nieuwe financiële bijsluiter zal korter zijn en meer grafische elementen bevatten dan voorheen het geval was. In de financiële bijsluiter zal een risico indicator opgenomen worden. De risico indicator zal de consument informatie geven over de risico's van het complexe product; hoe groot is bijvoorbeeld de kans dat hij een schuld kan overhouden.

De insteek van het toezicht op de financiële bijsluiter is om een hoge compliance aan de regelgeving door de effecten- en beleggingsinstellingen te verkrijgen zodat de consument goed geïnformeerd kan zijn over de complexe producten. Dit toezicht willen we uitvoeren door middel van thematische beoordelingen, steekproeven, het bijdragemodel en toetsingen op verzoek, maar ook door middel van normoverdracht richting instellingen.

Kosten per taak

Kosten per taak (x € 1.000)	Realisatie	Begroting	Begroting	Perspectief	Perspectief
	2004	2005	2006	2007	2008
Toezicht financiële bijsluiter	656	708	902	986	1.015

Toelichting kosten toezicht financiële bijsluiter

De verwachte toename van de kosten in 2006 ten opzichte van de 2005 heeft een drietal redenen. Ten eerste verwacht de AFM door invoering van de levensloopregeling met ingang van 1 januari 2006 een groeiend aanbod van complexe producten en dus een groter aantal financiële bijsluiters. Ten tweede zal de AFM veel tijd en aandacht besteden aan normoverdracht aan instellingen en consumenten over de vernieuwde financiële bijsluiter. Ten derde wil de AFM het toezicht intensiveren en het handhavingsbeleid aanscherpen om een hogere compliance in de markt na te streven.

Toezicht op Besluit Informatieverstreking Kredietinstelling

Het BIK schrijft voor dat kredietinstellingen belanghebbenden desgewenst moeten informeren over welk systeem ze deelnemen, alsmede over de belangrijkste regels die gelden voor de werking van het systeem waaraan ze deelnemen. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld TOP,

SWIFT en Interpay. De doelstelling bij het toezicht op de naleving van het BIK is in 2006 om door middel van een steekproef na te gaan of kredietinstellingen voldoen aan het besluit. De inspanning die vergt is relatief klein. De ervaring uit het verleden leert dat de compliance hoog is. Daarnaast is het risico voor de consument als niet wordt voldaan aan het besluit beperkt.

Kosten per taak

Kosten per taak (x € 1.000)	Realisatie	Begroting	Begroting	Perspectief	Perspectief
	2004	2005	2006	2007	2008
Overig gedragstoezicht BIK	142	55	30	28	29

Toelichting kosten overig gedragstoezicht BIK

Met ingang van 2006 wordt de toezichtintensiteit op naleving van het BIK verlaagd.

Prestatie-indicatoren en streefwaarden Toezicht BIK

Prestatie indicator	Realisatie	Prognose	Streefwaarde		
	2004	2005	2006	2007	2008
Steekproef	1	1	1	1	1

Voor 2006 wordt een steekproef gehouden onder de kredietinstellingen om na te gaan wat de stand van zaken is omtrent de naleving van het besluit. Ook voor de daaropvolgende jaren wordt rekening gehouden met een steekproef per jaar.

2.1.3 Kapitaalmarkt

Het toezicht dat zich richt op de kapitaalmarkt kent een andere dynamiek dan het toezicht op financiële dienstverlening. Waar in het toezicht op de financiële dienstverlening het accent ligt op zorgplicht en informatieverstrekking, verschuiven de belangen op de kapitaalmarkt meer naar het level playing field, marktgedrag en technische marktwerking.

2.1.3.1 Toezicht op prospectussen, emissies en openbare biedingen (OBE)

Per 1 juli 2005 is het operationele prospectustoezicht op basis van de nieuwe Prospectusrichtlijn van start gegaan. Hiermee is er o.a. een EU brede harmonisatie van vereisten gekomen, gesteld aan het prospectus en reclame-uitingen. De AFM zet zich in voor de harmonisatie van toezicht en handhaving van het gelijke speelveld binnen de EU en zal ook in 2006 trachten een intensieve samenwerking en informatie-uitwisseling tussen EU toezichthouders van de grond te krijgen. Door de sterk toenemende complexiteit van aangeboden producten zal de AFM in sterke mate moeten investeren in kennis, om de goedkeuringstoets op adequate wijze te kunnen blijven uitvoeren. Een verdere vergroting van efficiency van het toetsingproces behoort ook tot de prioriteiten. Dit dient onder meer te geschieden door (verdere) standaardisering van processen,

automatisering en intensievere kennisoverdracht. Tenslotte zal de implementatie van de 13e richtlijn (naar verwachting) aanzienlijke gevolgen gaan hebben voor het toezicht op Openbare Biedingen. Het begeleiden en de implementatie van deze wijzigingen zullen tot de prioriteiten behoren in 2006.

Doelstellingen en instrumenten

Het prospectustoezicht draagt bij aan de bescherming van beleggers door toetsing van prospectussen en aanvullende documenten op volledigheid, begrijpelijkheid en consistentie. Ook het consistent toepassen van regelgeving en bewaking van een gelijk speelveld binnen de EU door het opstellen van interpretaties en beleid, alsmede het creëren van draagvlak voor het toezicht binnen de kapitaalmarkt maakt deel uit van dit toezicht. Daarnaast ondersteunt dit toezicht de uitvoering van het reclametoezicht bij emissies. Met toezicht wordt gestreefd naar realisatie van transparantie in de markt door het onderhouden van diverse publieke registers, en de realisatie van een efficiënte en tijdige werking van Europese systemen voor kennisgevingen voor goedgekeurde prospectussen.

Het toezicht op openbare biedingen levert een bijdrage aan de bescherming van beleggers door informatieverstopping en handhaving van gedragsregels bij openbare biedingen.

Eén van de belangrijkste instrumenten bij de uitvoering van het toezicht op biedingsberichten en prospectussen is de mogelijkheid om niet akkoord te gaan met publicatie van het document (geen goedkeuring/geen verklaring van 'geen verdere opmerkingen'). Daarnaast de mogelijkheid nadere informatie op te vragen teneinde vast te stellen of aan de respectievelijke gedragsregels wordt voldaan. Tenslotte bestaat er de mogelijkheid om casussen voor te dragen voor sanctionering (boete).

Kosten per taak

Kosten per taak (x € 1.000)	Realisatie	Begroting	Begroting	Perspectief	Perspectief
	2004	2005	2006	2007	2008
Toezicht openbare biedingen op effecten	802	483	509	852	877
Ontheffingen primaire markt	12	36	-	-	-
2e fase toezicht openbare biedingen effecten	188	290	280	155	160
Toezicht op emissies	2.875	4.924	4.581	4.897	4.972

Toelichting kosten toezicht op openbare biedingen

In retrospectief kent de begroting over 2005 een te laag gebudgetteerd bedrag voor kosten. Dit heeft te maken met een te laag ingeschat aantal directe uren voor het toezicht op openbare biedingen. Voor de jaren 2006 –2008 wordt aangesloten bij het taakstellende percentage directe uren dat binnen de AFM is overeengekomen. Dit geschiedt via een tussenstap in het jaar 2006 naar het doelniveau in 2007-2008.

Toelichting kosten ontheffingen primaire markt

Door wetwijzigingen als gevolg van de implementatie van de nieuwe Prospectusrichtlijn bestaan er geen mogelijkheden meer tot ontheffing van de prospectusplicht voor aanbiedingen van effecten die onder deze nieuwe richtlijn vallen.

Toelichting kosten tweede fase toezicht op openbare biedingen

Naar verwachting zal het zwaartepunt van de werkzaamheden ten behoeve van de implementatie van de 13^e richtlijn in 2006 liggen. Wegens vertraging van de Tweede fase zal dit niet plaatsvinden in 2005.

Toelichting kosten toezicht op emissies

Na de sterke groei van het projectteam gedurende de tweede helft van 2004 en 2005 is deze nu op het niveau van het aangepaste budget uit de voorjaarsronde. Nog onduidelijk is in welke mate de toezichtervaring opgedaan sinds 1 juli 2005 invloed zal hebben op de noodzakelijke capaciteit. De huidige budgetronde komt te vroeg om dit te kunnen vaststellen.

Prestatie-indicatoren en streefwaarden

Prestatie indicator	Realisatie	Prognose	Streefwaarde		
	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal goedkeuringen prospectus	--	272	280	280	280
Aantal aanvullende prospectussen	--	75	30	30	30
Aantal geopende dossiers (OBE)	24	20	20	20	20

2.1.3.2 Toezicht op Marktmisbruik

Marktmisbruik schaadt de integriteit van de financiële markten en schendt het vertrouwen van het publiek in effecten en derivaten. Volgens de richtlijn omvat 'Marktmisbruik' de handel met voorwetenschap en marktmanipulatie. De wetgeving tegen handel met voorwetenschap en marktmanipulatie waarborgt de integriteit van de Europese financiële markten en vergroot het vertrouwen van de beleggers in deze markten.

De wet Marktmisbruik behelst naast de twee 'verboden' (voorwetenschap/tipverbod -artikel 46 en 46a- en marktmanipulatie -artikel 46b-) ook een aantal 'geboden' welke dienen als ondersteuning. Deze geboden zien voornamelijk toe op een eerlijke, snelle en volledige bekendmaking van informatie door verschillende participanten in de financiële wereld. Bijvoorbeeld nieuws aangaande emittenten, effectenbezit, transacties door 'insiders', publicaties van beleggingsaanbevelingen, etc. Bovendien moeten professionele marktpartijen, zoals

effectenininstellingen en uitgevende instellingen, op verschillende wijzen een bijdrage leveren aan de marktintegriteit (klikplicht en bijhouden insiderreglement en insiderlijst).

Samengevat heeft één en ander geleid tot een aantal geboden; te weten de verplichting tot het publiceren van koersgevoelige informatie door beursgenoteerde uitgevende instellingen (artikel 47), de meldingsregeling voor insiders (artikel 47a en 47b), de transparantieplichtingen voor uitbrengers van beleggingsaanbevelingen (artikel 47e), de verplichtingen voor effectenininstellingen om vermoedens van handel met voorwetenschap of marktmanipulatie bij de AFM te melden (artikel 47c en 47d) en het opstellen van een insiderreglement voor uitgevende instellingen (artikel 47f).

Doelstellingen en instrumenten

Bij het uitoefenen van haar toezicht op de wet Marktmisbruik zal de AFM de wet onverbiddeijk toepassen. Haar staat een fijnmazig sanctie instrumentarium ter beschikking voor de handhaving, waardoor alle geconstateerde overtredingen van de verboden, dan wel het niet nakomen van de verplichtingen gesanctioneerd kunnen worden.

Het toezicht op het bekend maken van koersgevoelige informatie streeft ernaar dat uitgevende instellingen hun (persberichten met) koersgevoelige informatie altijd onverwijld en voor een ieder toegankelijk openbaar maken. Het bestrijden van voorwetenschap is er op gericht dat bij het verrichten (of nalaten) van transacties geen gebruik gemaakt wordt van informatie waarover anderen niet beschikken. Bij het toezicht op publicisten wordt nagestreefd dat aan de lezer van een beleggingsaanbeveling genoeg informatie wordt verstrekt om hem/haar in staat te stellen de achtergrond en het doel van de publicatie mee te nemen in zijn/haar overweging om al dan niet tot een transactie over te gaan. De klikplicht laat effectenininstellingen (en haar werknemers) een bijdrage leveren aan de integriteit van de markt door haar bewust te maken van de verplichting tot het notificeren van de AFM bij een redelijk vermoeden van handel met voorwetenschap en/of marktmanipulatie. Het toezicht op de Wet melding zeggenschap (Wmz) streeft naar meer volledige transparantie in de financiële markt, doordat meldingsplichtigen haar meldingen op tijd naar de AFM sturen. Bij de uitvoering van deze taken beschikt de AFM over bevoegdheden om onderzoeken te verrichten en sancties op te leggen dan wel (handels) maatregelen te nemen.

Kosten per taak

Kosten per taak (x € 1.000)	Realisatie	Begroting	Begroting	Perspectief	Perspectief
	2004	2005	2006	2007	2008
Toezicht marktmisbruik	3.354	5.244	6.081	6.489	6.680

Toelichting toezicht marktmisbruik

De stijging van de kosten van de taak marktmisbruik in 2006 ten opzichte van 2005 wordt veroorzaakt door enerzijds IT-kosten noodzakelijk voor de toezichtuitvoering en anderzijds door

het geleidelijk opvoeren van de bezetting gedurende 2005 vooruitlopend op de implementatie datum; medewerkers die in 2005 slechts een gedeelte van het jaar in dienst zijn zullen in 2006 vol meetellen.

2.1.3.3 Toezicht Financiële verslaggeving

Invoering van de Wet toezicht financiële verslaggeving (Wtfv) beoogt de bevordering van een juiste toepassing van de voorschriften met betrekking tot financiële verslaggeving, met als voornaamste doelstelling borging van de eisen omtrent transparantie van ondernemingen en het bevorderen van het vertrouwen in financiële markten door toetsing en vaststelling van een getrouw beeld van de gepubliceerde jaarrekening van beursgenoteerde ondernemingen.

Op dit moment is de Wtfv in voorbereiding door het Ministerie van Financiën. In deze wet wordt het actief publiek toezicht op de toepassing van financiële verslaggevingsvoorschriften als nieuwe toezichttaak aan de AFM opgedragen. De verwachting is dat deze wet per maart 2006 in werking treedt. Wettelijk toezicht op financiële verslaggeving zal daarom naar verwachting aanvangen voor boekjaren startend op of na 1 januari 2005 ('de jaarrekening 2005').

Naast het reguliere toezicht zullen de inspanningen ook gericht zijn op de invoering van de Transparantierichtlijn, waar een aantal aanvullingen op de Wtfv in is opgenomen. Deze Richtlijn dient in januari 2007 in Nederland ingevoerd te zijn, en de consequenties hiervan zullen in de toezichtstrategie verwerkt moeten worden.

Themaonderzoeken zijn gericht op de invoering van IFRS en daarbij met name de toepassing van IFRS 1 in de jaarrekeningen van nader te specificeren ondernemingen en een vergelijkend onderzoek naar de veronderstellingen zoals die bij de verslaggeving over pensioenverplichtingen worden gehanteerd (IAS 19). Mogelijkerwijs wordt er deelgenomen aan een IOSCO-breed onderzoek naar SPE's in geconsolideerde jaarrekeningen van beursgenoteerde ondernemingen.

Naast de eigen toezichttaak heeft het projectteam een internationale rol (met name binnen CESR en IOSCO), zowel in de beoordeling van nieuwe verslaggevingstandaarden en -interpretaties (het endorsement proces), alsook in de coördinatie van toezicht op de financiële verslaggeving van beursgenoteerde ondernemingen in Europees verband (het enforcement proces).

Het projectteam vervult ook een adviserende en ondersteunende functie op het terrein van financiële verslaggeving ten behoeve van andere toezichttaken binnen de AFM.

Doelstellingen en instrumenten

De operationele doelstelling voor het toezicht voor 2006 is het herstel van vertrouwen in de financiële verslaggeving van beursfondsen, door actief toezicht te houden op de door EUI's

opgestelde jaarverslagen etc. conform een vooraf vastgesteld risico analyse model en door het uitvoeren van een vooraf vastgesteld aantal onderzoeken. De toezichthouders dienen goed ingevoerd te zijn in de materie van financiële verslaggeving zodat zij inhoudelijk goed partij kan bieden aan corporate Nederland. In 2006 zal de omschakeling van Nieuwe Taak naar Toezichtuitvoering gemaakt worden. Hiertoe zullen alle lopende voorbereidingsprojecten worden afgerond, met inachtneming van de gedurende het pré-toezicht opgedane ervaringen.

In 2006 zullen 250 quickscans/risicoanalyses worden uitgevoerd, daarnaast worden twee themaonderzoeken gedaan. Ook worden 120 desktopreviews uitgevoerd, waarvan er uiteindelijk ca. 40 tot een 'oordeel en aanbeveling' zullen leiden. Daarnaast worden andere organisatie-eenheden binnen de AFM ten aanzien van verslaggevingspecifieke aspecten ondersteund.

De outcome van de toezichtwerkzaamheden is in beperkte mate meetbaar te omschrijven. De toelichting op de Wet heeft het over een mogelijke verlaging van de risicopremie in de prijs van effecten door goed toezicht en het herstel van vertrouwen in financiële markten. Momenteel hebben we geen adequaat model om deze outcome te meten.

Kosten per taak

Kosten per taak (x € 1.000)	Realisatie	Begroting	Begroting	Perspectief	Perspectief
	2004	2005	2006	2007	2008
Toezicht financiële verslaggeving	1.916	3.663	3.630	3.893	4.454

Toelichting kosten toezicht financiële verslaggeving

In 2006 zal de taak financiële verslaggeving overgaan van toezichtvoorbereiding naar toezichtuitvoering. Gezien uitstel van invoering van de wettelijke taak van 1 juli 2005 naar 2006 zal naar verwachting de realisatie over 2005 sterk achterblijven bij begroting 2005. In 2006 wordt rekening gehouden met enerzijds uitbreiding van de capaciteit ten behoeve van toezichtuitvoering en anderzijds ten behoeve van juridische ondersteuning voor de behandeling van toezichtdossiers, inlichtingenverzoeken en aanbevelingsbrieven. Desalniettemin nemen de kosten licht af. Groei in 2007 en 2008 wordt met name veroorzaakt in verdere groei van de toezichttaak, implementatie van de transparantierichtlijn en het beoogde toezicht op halfjaarberichten.

Prestatie-indicatoren en streefwaarden

Prestatie indicator	Realisatie	Prognose	Streefwaarde		
	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal risico analyses	--	240	250	250	250
Aantal onderzoeken	--	80	120	120	120
Thema onderzoeken	1	1	2	2	3

De activiteiten in het jaar 2005 betreffen onderzoeken en analyses uitgevoerd in de fase van het zogenaamd actief pre-toezicht. Teneinde gedegen voorbereid te zijn op de toezichttaak en de markt voor te bereiden op het toezicht (normoverdracht) onderzoekt het team in 2005 jaarrekeningen 2004 en halfjaarberichten 2005 op basis van de ontwikkelde toezichtstrategie.

2.1.4 Financiële Infrastructuur

Het toezicht op de financiële infrastructuur omvat de wettelijke taken die zich richten op het technisch goed functioneren van de financiële markten. Het gaat hierbij om het toezicht op effectenbeurzen, clearing en settlement en betalingsverkeer.

2.1.4.1 Toezicht op beurzen en CS&D

In de loop van 2006 wordt in Nederland de Europese richtlijn MiFID (Markets in Financial Instruments Directive, waarover elders meer) geïmplementeerd in de vorm van nationale wetgeving. Die richtlijn geeft handvatten voor een nieuw normenkader dat de AFM zal hanteren voor handelsplatforms; daarbij denke men niet alleen aan de bestaande platforms voor conventionele effecten en daarvan afgeleide producten, maar ook aan nieuwe platforms die met een eigen concept, al dan niet grensoverschrijdend, actief zullen zijn (als beurs of als “multilateral trading facility”; de laatste, “lichtere”verschijningsvorm kent de Nederlandse wet nu nog niet), en eveneens aan systemen voor de handel in nieuwe producten (bijvoorbeeld termijncontracten of opties op energie of CO₂-emissierechten). Wij anticiperen op de komst van één of meer nieuwe platforms.

Voor 2007 verwacht de AFM de invoering van deel 4 van de Wft. Deze leidt tot rechtstreeks gedragstoezicht op afwikkelssystemen i.p.v. het huidige integrale en collegiale toezicht met De Nederlandsche Bank (via een beurserkenning). In 2006 wordt deze nieuwe toezichtrol voorbereid. Los van het toezicht op de “status quo” en het inspelen op veranderende regelgeving, zal de AFM toezien op de verdergaande integratie, harmonisatie of internationalisatie van de bestaande organisaties die handels- en afwikkelssystemen exploiteren (Euronext, LCH.Clearnet, Euroclear).

Bestuurders worden bij aantreden (en nadien ook, maar dan marginaal) getoetst op betrouwbaarheid en deskundigheid; een bestuurder kan geweigerd worden. De AFM kan een onderzoek instellen naar de bedrijfsvoering door de systemen, naar de regels die zij aan aangesloten instellingen opleggen, naar de manier waarop de naleving van die regels wordt gecontroleerd en gehandhaafd, naar de uitvoering van de door de systemen op zich genomen taken (bijv. leveren zij de beloofde performance); als uitvloeisel kan de AFM wijzigingen entameren en zonodig een formele aanwijzing opleggen. Sommige belangrijke stappen die de exploitant van het systeem neemt, moeten vooraf door de AFM worden goedgekeurd. Voorbeelden zijn overnames, fusies en integratiestappen, systeemconversies, wijzigingen in reglement of statuten, outsourcing van kernactiviteiten.

Kosten per taak

Kosten per taak (x € 1.000)	Realisatie	Begroting	Begroting	Perspectief	Perspectief
	2004	2005	2006	2007	2008
Toezicht beurzen	1.089	1.854	1.226	1.373	1.413
Beurserkenning / ontheffing	451	-	145	121	105
Toezicht clearing settlement depository	673	606	584	400	392

Toelichting kosten toezicht beurzen

In 2005 gingen twee belangrijke taken over van Euronext *naar* de AFM: het toezicht op beursprospectussen en het toezicht op het publiceren van koersgevoelige informatie. In 2005 vergde het toezicht op deze taken van Euronext een extra inspanning voor de AFM; desondanks wordt voorzien dat de realisatie 2005 lager zal uitvallen dan de begroting. In 2006 dalen de kosten doordat dit “toezicht op toezicht” wegvalt. Voorts worden gaandeweg efficiencyvoordelen verwacht van het met buitenlandse collega’s gedeelde toezicht op Euronext. Daartegenover staan incidentele inspanningen voor nieuwe initiatieven van bestaande en nieuwe systemen.

Toelichting kosten toezicht clearing, settlement, depository

Naar verwachting vergt het afzonderlijke gedragstoezicht na invoering van Wft deel 4 minder toezichtinspanning dan nu het geval is, waardoor de kosten van deze taak kunnen dalen.

Prestatie-indicatoren en streefwaarden

Prestatie indicator	Realisatie	Prognose	Streefwaarde		
	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal onderzoeken bij handelssystemen	--	3	4	4	4
Aantal adviezen en notificaties handelssystemen	--	6	6	6	6
Aantal beoordeelde reglementswijzigingen handelssystemen	--	12	6	6	6
Aantal onderzoeken afwikkelssystemen	--	--	2	2	2
Aantal beoordeelde reglementswijzigingen afwikkelssystemen	--	--	3	2	2

2.1.4.2 Toezicht op marktpersoneel

De Europese richtlijn MiFID geeft handvatten voor een nieuw toezichtkader en vergunningstelsel. Daarbij kan een betere aansluiting worden bereikt met toezicht en vergunningen in het buitenland en kunnen buitenlandse partijen administratief eenvoudiger toegang krijgen tot de Nederlandse markt. Het aangepaste kader en stelsel zullen niet alleen rekening houden met bestaande platforms voor conventionele effecten en daarvan afgeleide producten, maar ook met nieuwe platforms die met een eigen concept, al dan niet grensoverschrijdend, actief zullen zijn (als beurs of als “multilateral trading facility”; de laatste, “lichtere”verschijningsvorm kent de Nederlandse wet nu nog niet), en eveneens met systemen

voor de handel in nieuwe producten (bijvoorbeeld termijncontracten of opties op energie of CO₂-emissierechten).

Doelstelling en instrumenten

De operationele doelstellingen zijn het behoud van het vertrouwen in de markt; het bewaken van een afdoende vrije toegang tot de markt (geen ongerechtvaardigde kosten of formaliteiten) en een doeltreffend en doelmatig toezicht. De instrumenten die van toepassing zijn bestaan uit het toetsen van bestuurders en belangrijke aandeelhouders. Ook hanteert de AFM op grond van haar controlestrategie een bijdragemodel, waarin instellingen zelf periodiek informatie geven over hun bedrijfsvoering en hun bijdrage aan de toezichtdoelen. Naar aanleiding van de informatie uit het bijdragemodel of van informatie uit de markt kan de AFM een onderzoek instellen naar de bedrijfsvoering door de vergunninghouder; als uitvloeisel kan de AFM wijzigingen entameren en zonodig een formele aanwijzing geven, een dwangsom of boete opleggen, of de vergunning intrekken

Kosten per taak

Kosten per taak (x € 1.000)	Realisatie	Begroting	Begroting	Perspectief	Perspectief
	2004	2005	2006	2007	2008
Toezicht marktpersoneel	359	711	552	573	570

De voor 2005 begrote kosten zullen naar verwachting niet op dat niveau gemaakt hoeven worden. Voor 2006 e.v. wordt meer inspanning voorzien dan in 2004 gerealiseerd omdat eenmalig aanpassingen gemaakt moeten worden, en omdat nieuwe markten worden voorzien.

Prestatie-indicatoren en streefwaarden

Prestatie indicator	Realisatie	Prognose	Streefwaarde		
	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal onderzoeken bij vergunninghouders	--	4	4	4	4

2.1.5 Integriteit

Het borgen van het vertrouwen op de financiële markten betekent ook het bestrijden van niet-integer gedrag op deze markten. Met name het witwassen van (criminele) gelden, het tegengaan van het gebruik van de financiële markten door criminele organisaties of terreurgroeperingen dient te worden voorkomen. Daarnaast is er ook sprake van illegale financiële activiteiten op de financiële markten waarbij zonder vergunning activiteiten worden verricht die derhalve niet onder het toezicht van de AFM staan.

2.1.5.1 Witwasbestrijding (Wid en Wmot)

Door middel van het instellen van onderzoeken bij de onder toezicht staande instellingen (effecten- en beleggingsinstellingen en assurantiëttussenpersonen) zal de naleving van de anti-

witwaswetgeving worden bevorderd, onder meer door meer bekendheid te geven aan de wettelijke verplichtingen waaraan men dient te voldoen. In 2006 is de inwerkingtreding voorzien van wijzigingen van de Wet identificatie bij dienstverlening (Wid) en de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wmot) waardoor de AFM de beschikking krijgt over een bestuurlijk instrumentarium voor de afhandeling van overtredingen. De AFM kan dan overtredingen zelf afdoen door middel van het geven van een aanwijzing, het opleggen van een last onder dwangsom of het opleggen van een bestuurlijke boete, hetgeen de effectiviteit van het toezicht zal verhogen.

Ter bevordering van de integriteit van de financiële sector zal AFM de coördinerende rol in verband met optreden tegen niet integer gedrag, waarbij onder toezicht staande instellingen zijn betrokken verder ontwikkelen. Hierbij zal niet enkel de interne coördinatie worden versterkt, maar ook de operationele samenwerking met externe partners, die deelnemen in het Financieel Expertise Centrum (FEC) worden geïntensiveerd.

Door middel van het instellen van onderzoeken bij de onder toezicht staande instellingen (effecten- en beleggingsinstellingen en assurantietussenpersonen) zal de naleving van de anti-witwaswetgeving worden bevorderd, onder meer door meer bekendheid te geven aan de wettelijke verplichtingen waaraan men dient te voldoen. In 2006 is de inwerkingtreding voorzien van wijzigingen van de Wet identificatie bij dienstverlening (Wid) en de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wmot) waardoor de AFM de beschikking krijgt over een bestuurlijk instrumentarium voor de afhandeling van overtredingen. De AFM kan dan overtredingen zelf afdoen door middel van het geven van een aanwijzing, het opleggen van een last onder dwangsom of het opleggen van een bestuurlijke boete.

In verband met de implementatie van de Derde EU-Witwas Richtlijn zal nauw contact worden onderhouden met het ministerie van Financiën om te komen tot adequate en effectieve wet- en regelgeving. Naast het wegnemen van de huidige knelpunten die verband houden met de praktische toepassing van wet- en regelgeving zal aandacht worden besteed aan toekomstige wet- en regelgeving. Zo zullen de nog in te voeren “customer due dilligence” bepalingen die voortvloeien uit EU richtlijnen en het toezicht op de naleving hiervan gevolgen hebben voor de instellingen en wijze van toezicht vanuit AFM. Naast het reguliere onderzoek naar een adequate administratieve organisatie en interne controle zal in 2006 meer aandacht uitgaan naar een meer risicogeorïënteerde aanpak gericht op de integriteit van instellingen.

Internationale ontwikkelingen op het gebied van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering zullen nauwlettend worden gevolgd, waarbij met name de aanbevelingen van de Financial Action Task Force on money laundering (FATF) van belang zijn.

Doelstellingen en instrumenten

In verband met de naleving van de verplichtingen uit de anti-witwaswetgeving worden onderzoeken ingesteld bij de effecten- en beleggingsinstellingen en assurantietussenpersonen. Deze onderzoeken omvatten feitelijk onderzoek bij de instellingen ter plaatse, waarbij concrete transacties worden beoordeeld in verband met mogelijke witwaspraktijken. Daar waar

overtredingen worden geconstateerd zal dit leiden tot repressief optreden (bestuurlijk of strafrechtelijk) en eventueel een melding door de AFM aan het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties. Ook ingeval ander niet integer gedrag wordt vastgesteld waarbij een instelling verwijtbaar betrokken is, zal dit leiden tot repressief optreden. In dit verband zal de operationele samenwerking met partners in het Financieel Expertise Centrum worden geïntensiveerd.

Als bij de ingestelde onderzoeken overtredingen worden vastgesteld zal dit leiden tot rapportages met voorstellen voor repressief optreden. Dit repressief optreden kan bestaan uit het nemen van bestuurlijke maatregelen (zoals het opleggen van een bestuurlijke boete) of strafrechtelijk optreden door het doen van aangifte bij het openbaar ministerie. Als feiten worden vastgesteld die duiden op witwassen zal dit leiden tot een melding aan het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties door de AFM.

Kosten per taak

Kosten per taak (x € 1.000)	Realisatie	Begroting	Begroting	Perspectief	Perspectief
	2004	2005	2006	2007	2008
Toezicht WID/MOT	1.325	2.402	2.460	2.673	2.751

Toelichting kosten toezicht WID/MOT

In 2005 heeft AFM besloten de toezichtintensiteit voor witwasbestrijding en de bestrijding van niet integer gedrag te versterken. Evenals in 2005 zullen in 2006 voor de feitelijke uitvoering van operationele onderzoeken o.a. bezoeken worden gebracht aan instellingen ter plaatse. Vanaf 2006 zal meer inzet worden besteed aan zogenaamde bijzondere onderzoeken, die te maken hebben met niet integer gedrag binnen de financiële sector. De geplande versterking van de toezichtintensiteit is in overleg met het ministerie van Financiën getemperd. In de uitvoering van het toezicht in 2006 zal worden gezien of verdere versterking in latere jaren gewenst is.

Prestatie-indicatoren en streefwaarden

Prestatie indicator	Realisatie	Prognose	Streefwaarde		
	2004	2005	2006	2007	2008
MOT-meldingen door instellingen	0	5	25	30	30
MOT-meldingen door AFM	--	5	15	20	25
Aantal gestarte onderzoeken bij assurantie-tussenpersonen	78	150	100	50	50
Aantal gestarte onderzoeken bij effecteninstellingen	18	50	50	50	50

De daling van het aantal onderzoeken in 2007 is een gevolg van de verwachting dat meer inzet zal worden besteed aan zogenaamde bijzondere onderzoeken (onderzoeken in verband met niet integer gedrag), die meer tijd zullen vergen dan de reguliere Wid- en Wmot-onderzoeken.

2.1.5.2 Illegale Financiële Activiteiten (IFA)

Het bestrijden en voorkomen van illegale financiële activiteiten is nauw verbonden met de algemene doelstellingen van de AFM. Het adequaat en snel op treden tegen overtreders van de financiële wetten draagt in belangrijke mate bij aan het behouden van vertrouwen in de financiële markten en bevordert een goede marktwerking. Omdat illegale aanbieders ook concurreren met legale aanbieders, zorgt het aanpakken van illegale activiteiten er ook voor dat een gelijk speelveld wordt bevorderd. De instroom van signalen betreffende illegale activiteiten blijft groot. De groei van de reikwijdte van de aan de AFM toegewezen toezichttaken zullen er bovendien voor zorgen dat er in 2005 nog meer (potentiële) illegale activiteiten onder de verantwoording van de werkzaamheden van de AFM komen te vallen. Met name de voorziene inwerkingtreding van de Wfd, waaronder ook het toezicht op beleggingsobjecten speelt hierin een belangrijke rol.

Doelstellingen en instrumenten

De operationele doelstellingen van het organisatieonderdeel Illegale Financiële Activiteiten zijn ten eerste het opsporen en aanpakken van illegale activiteiten op de effectenmarkten (incl. beleggingsfondsen) en de markt voor consumentenkrediet, ten tweede het zorgdragen voor adequaat internettoezicht op financiële activiteiten en de ondersteuning van het reguliere toezicht van de AFM door middel van het verrichten van ondersteunend onderzoek en als derde het verzamelen en uitwisselen van informatie met opsporingsorganisaties buiten de AFM.

Prestatie-indicatoren en streefwaarden

Prestatie indicator	Realisatie	Prognose	Streefwaarde		
	2004	2005	2006	2007	2008
Afname aantal relevante meldingen van illegale financiële activiteiten in of vanuit Nederland.	373	350	425	400	375
Snelle aanpak van instellingen/ personen die illegale financiële activiteiten in of vanuit Nederland ondernemen (gemiddelde doorlooptijd in dagen)	123	115	100	90	85
Afname aantal internethits inzake illegale financiële activiteiten in of vanuit Nederland (per sweep).	9.650	10.000	15.000	12.500	10.000
Aantal signalen/dossiers overgedragen aan DNB	24	25	28	24	20

Om effectief toezicht op illegale financiële activiteiten te blijven uitoefenen zal de AFM in 2006 verder zoeken naar alternatieve methoden om potentiële overtreders van toezichtwetgeving eerder te ontmoedigen. Uiteindelijk wil de AFM een situatie bereiken waarbij potentiële wetsovertreders de Nederlandse markt mijden omdat de pakkans te groot is en de opbrengsten te klein zijn. Dit kan bereikt worden met een assertief toezicht, veel flankerende acties en het realiseren van een

bewustzijn bij de consumenten dat men alleen actief moet zijn met betrekking tot financiële activiteiten die conform de wettelijke eisen verricht worden.

2.1.5.3 Financieel Expertisecentrum (FEC)

Op 15 maart 2004 werd het convenant herstructurering FEC ondertekend door de in het FEC samenwerkende organisaties te weten: Het Openbaar Ministerie, de politie Amsterdam-Amstelland, het Korps Landelijke Politiediensten, de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst, de FIOD-ECD, de Belastingdienst, De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten. Het FEC bestaat daarmee uit een FEC Raad, het Secretariaat, het Selectieoverleg ("SO") en de door de FEC Raad in te stellen Projectgroepen.

Het doel van het FEC is het leveren van een bijdrage aan de integriteit van de financiële sector mede door samenwerking. In het daartoe afgesloten convenant is dat omschreven als een te leveren bijdrage door bij te dragen aan een versterkte taakuitoefening van de deelnemers, onder andere op het gebied van uitvoering van – en bijstand aan – opsporingsonderzoeken. Daarbij levert ook het gezamenlijk in beeld brengen van mogelijke overtredingen van normen die voor de financiële sector gelden en die niet volledig door de afzonderlijke participanten kunnen worden onderkend, een bijdrage aan dit doel.

Het FEC secretariaat is beheersmatig ondergebracht bij de AFM, maar wordt operationeel aangestuurd door de FEC Raad. Het FEC secretariaat ondersteunt de FEC Raad en de door hem ingestelde gezamenlijke projectgroepen waarvoor de deelnemers projectleden ter beschikking stellen. De door de FEC Raad ingestelde projectgroepen brengen aan de FEC-Raad aanbevelingen uit ten aanzien van te nemen handhavings- of vervolgingsmaatregelen, regelgeving of te voeren beleid. In 2004 zijn er in deze vorm drie projecten gestart onder leiding van respectievelijk de AIVD, de Belastingdienst en de AFM.

In het kader van de herstructurering van het FEC is zowel door de ministeries van Financiën en Justitie als door de deelnemers de ambitie uitgesproken om het FEC een operationeel karakter te geven. Daaraan is door de FEC Raad gevolg gegeven door het onder de oude structuur gehanteerde onderscheid tussen subjectgebonden en niet-subjectgebonden informatie los te laten. De mogelijkheid om binnen FEC verband ook informatie over concrete subjecten uit te wisselen is verruimd door de inwerkingtreding van de Wet Actualisering en Harmonisatie Financiële Toezichtwetten per 1 januari 2004. Dat heeft een positieve bijdrage geleverd aan de operationalisering van het FEC.

Evenals in 2004, zijn in 2005 verder de internationale ontwikkelingen op het gebied van terrorisme en terrorisme bestrijding van invloed geweest op de operationalisering van het FEC en dan met name door de FEC Raad ingestelde gezamenlijke projectgroepen. Dat bevestigt het in 2004 genomen besluit om met name aan de bestrijding van terrorismefinanciering gerelateerde

onderwerpen te zullen oppakken. Daarbij wordt de financiële sector in ruime zin in beschouwing genomen.

Doelstellingen en instrumenten

Voor 2005 waren de doelstellingen om in het nieuwe FEC gezamenlijk operationele onderzoeken te verrichten die leiden tot operationele aanbevelingen. In 2006 zal er gevolg moeten zijn gegeven aan de aanbevelingen van de in 2005 afgeronde onderzoeksprojecten, althans zal een dergelijke implementatie in gang moeten zijn gezet. Dit omvat niet slechts de implementatie door de individuele participanten, maar ook de coördinatie van de door de verschillende deelnemers te ondernemen acties ten aanzien van gezamenlijke onderzoeksobjecten. Verder is het de bedoeling dat er in 2006 1 à 2 nieuwe projecten worden gestart. Het is de verwachting dat die – evenals in 2005- zich zullen concentreren op de relatie van de financiële sector tot terrorismefinanciering en zware criminaliteit.

Kosten per taak

Kosten per taak (x € 1.000)	Realisatie	Begroting	Begroting	Perspectief	Perspectief
	2004	2005	2006	2007	2008
Financieel Expertise Centrum	962	1.422	1.381	1.375	1.415

In de loop van 2004 is de taak FEC overgegaan van het ministerie van Financiën naar de AFM, hetgeen de lagere kosten in dat jaar verklaren. Voor de jaren 2005 – 2008 wordt uitgegaan van min of meer gelijkblijvende kosten.

2.1.6 Toezicht op Accountantsorganisaties

De Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) is op 28 juni 2005 door de Tweede Kamer aangenomen. In deze wet wordt de AFM een nieuwe toezichtstaak opgedragen. De verwachting is dat de Wta begin 2006 in werking treedt. Op het moment van het opstellen van de begroting 2006 is een aantal essentiële zaken aangaande het toezicht nog niet uitgekristalliseerd. Dit betreft met name de lagere regelgeving behorend bij de Wta.

De primaire doelstelling van onafhankelijk toezicht op accountantsorganisaties betreft het gerechtvaardigd herstel van vertrouwen in de publieke functie van de accountant. Naarmate kapitaalverschaffers en overige belanghebbenden bij een organisatie meer vertrouwen hebben in de kwaliteit van de door accountants uitgevoerde (wettelijke) controles, zal het vertrouwen in de kapitaalmarkt als geheel toenemen. Met het oog op waarborging van de publieke functie van de accountantsverklaring en de bevordering van het vertrouwen in, en de transparantie van, de financiële markten is het van belang eisen te stellen aan accountantsorganisaties en externe accountants die wettelijke controles verrichten. Een toetsing aan deze eisen, betreffende de kwaliteitssystemen van accountantsorganisaties en het gedrag van externe accountants inzake

wettelijke controles, is een extra waarborg voor betrouwbare informatievoorziening aan kapitaalverschaffers en overige belanghebbenden bij een organisatie.

Doelstellingen en instrumenten

Voor een gerechtvaardigd herstel van vertrouwen in de accountant en de door hem ten behoeve van het publiek afgegeven verklaringen is het noodzakelijk dat de kwaliteit van de accountantscontrole verbetert en dat de financiële markten en andere belanghebbenden een juiste perceptie hebben van de verbetering van de kwaliteit van de accountantscontrole. De doelstelling van de AFM is hieraan een bijdrage te leveren. In de strategie Toezicht Accountantsorganisaties zijn prestatie-indicatoren opgenomen teneinde de realisatie van deze doelstellingen te kunnen meten.

De doelstellingen voor 2006 omvatten het volgens planning en binnen de wettelijke termijnen verwerken van de vergunningsaanvragen inclusief de betrouwbaarheidstoetsingen van dagelijks (mede) beleidsbepalers en het minimaliseren van het aantal ten onrechte verleende vergunningen. De verdere kwantitatieve en kwalitatieve opbouw van het toezicht is ook één van de doelstellingen. Andere prestatie-indicatoren ten aanzien van de effectiviteit van het (toekomstige) toezicht zullen veelal eerst na de fase van vergunningverlening actueel worden.

Voor 2006 worden de volgende belangrijkste instrumenten ingezet om de doelen te realiseren: het afronden van de voorbereiding van het toezicht op accountantsorganisaties (o.a. het nader vormgeven van de samenwerking met de inspecties van de beroepsorganisaties NIVRA en NOvAA en het SRA, het inrichten van de interne organisatie en IT systemen), communicatie met alle betrokkenen over de eisen waaraan men moet voldoen, vergunningverlening, het aanvangen met reguliere-, thema-, en incidenten onderzoeken en voor zover reeds van toepassing het opleggen van toezichtmaatregelen.

Na invoering van de Wta zal de toezichtuitvoering door de AFM van start gaan. Voor begrotingsdoeleinden wordt uitgegaan van een verwachte datum van inwerkingtreding van de Wta van 1 januari 2006, waarna de toezichtuitvoering, te beginnen met vergunningverlening, door de AFM van start zal gaan. Tot inwerkingtreding van de Wta zal de AFM voortgaan met haar voorbereidende werkzaamheden teneinde bij inwerkingtreding van de Wta haar toezichttaak adequaat te kunnen uitvoeren.

Kosten per taak

Kosten per taak (x € 1.000)	Realisatie	Begroting	Begroting	Perspectief	Perspectief
	2004	2005	2006	2007	2008
Toeziht accountants	1.606	5.169	2.483	6.229	6.507
Vergunningen accountants	-	3.583	2.769	116	120

Toelichting kosten toezicht accountants

De stijging van de kosten in de begroting 2005 ten opzichte van de realisatie 2004 vloeit voort uit de verwachte inwerkingtreding van de Wta per 1 juli 2005 (verwachting ten tijde van de opstelling van de begroting 2005) en de hiermee samenhangende kwantitatieve personele opbouw.

De daling van de kosten in de begroting 2006 ten opzichte van de begroting 2005 vloeit voort uit het feit dat in de begroting 2005 is uitgegaan van substantiële externe inhuur ten behoeve van vergunningverlening. Door daling van het aantal verwachte vergunningaanvragen van circa 1.500 bij het opstellen van de begroting 2005 naar circa 550 bij het opstellen van de begroting 2006 wordt externe inhuur niet langer noodzakelijk geacht met dienovereenkomstige verlaging van de begrote kosten. Voor 2007 en 2008 is de verwachting dat de personele capaciteit voor het uitvoeren van doorlopend toezicht op sterkte zal zijn.

Prestatie-indicatoren en streefwaarden

De verbetering van de kwaliteit van accountantscontroles zal in de komende jaren zichtbaar moeten worden. Dit kan zich onder andere uiten door afname van het aantal en ernst van incidenten en de afname van geconstateerde overtredingen. De trend in dergelijke indicatoren zal, na een eerste nulmeting in 2006, systematisch worden gemeten. Ten aanzien van vergunningverlening kunnen de volgens planning en binnen de wettelijke termijnen verwerken van de vergunningsaanvragen inclusief de betrouwbaarheidstoetsingen (OOB-kantoren binnen 6 maanden na inwerkingtreding van de wet en alle niet-OOB-kantoren binnen 1 jaar) en het minimaliseren van het aantal ten onrechte verleende vergunningen als belangrijkste prestatie-indicatoren worden genoemd.

2.1.7 Toezichtmaatregelen

De handhaving van de financiële toezichtwetten leidt tot genomen maatregelen door de AFM. Deze maatregelen kunnen variëren van een normoverdragend gesprek, een aanwijzing of last onder dwangsom, tot een boete of een aangifte. In een uiterst geval kan een vergunning worden ingetrokken. Een toezichtmaatregel is het resultaat van een zorgvuldig en nauwkeurig proces, waarbij de feiten voorop staan. Tegen een toezichtmaatregel kan bezwaar en beroep worden aangetekend.

2.1.7.1 Juridische zaken (JZ)

De inwerkingtreding van 'nieuwe' wetten leidt tot nieuwe toezichtgebieden en een nieuwe toezichtpopulatie met zijn 'eigen' toezichtproblematiek. Deze 'nieuwe' activiteiten leiden tot een vergroot beroep op Juridische Zaken. De werkzaamheden in 2006 zijn voor een belangrijk deel gericht op ondersteuning bij het doorlopend toezicht en de afwikkeling van de daaruit voortvloeiende juridische procedures (bezwaar, beroep en voorlopige voorziening), ondersteuning

bij onderzoeken, interpretaties en overige vragen. De ondersteuning bij (negatieve) beslissingen op vergunningaanvragen en de daaruit voortvloeiende rechtsbescherming wordt - vanwege de grote omvang van deze werkzaamheden, het eenmalige karakter daarvan en de beschikbare personele capaciteit binnen JZ - uitbesteed. De monitoring van deze werkzaamheden wordt binnen JZ uitgevoerd.

De nieuwe toezichtpopulatie wordt met (hogere) toezichtkosten geconfronteerd. Gelet op de omvang van de populatie en de voorziene hoogte van de heffingen wordt een zodanig aantal bezwaarschriften verwacht dat de afwikkeling daarvan ook wordt uitbesteed.

De Minister van Financiën heeft de Nota Boetebestel in financiële wetgeving uitgebracht ('de boetenota'). De boetenota die inmiddels door de Ministerraad is aanvaard en aan de Tweede Kamer is gezonden, behelst een herziening van het huidige boetestelsel. Naast vaste tarieven worden ook flexibele boetetarieven geïntroduceerd. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van deze herziening (loopt gelijk met de Wet Financieel Toezicht) zal de AFM overgaan tot de instelling van een General Counsel die het bestuur zal adviseren over het opleggen van een bestuurlijke boete. Met de instelling van deze functionaris wordt de, binnen de AFM, bestaande functiescheiding aangescherpt en doorgetrokken tot een hoger niveau.

Doelstellingen en instrumenten

JZ heeft als operationele doelstellingen het (mede)bewerkstelligen dat de AFM, op grond van het handhavingsbeleid, op consistente en rechtvaardige wijze optreedt in de markt en het (mede)bewerkstelligen dat de AFM hard(er) optreedt als de belangen van niet-professionele partijen in het geding zijn. Conform het vastgestelde en gepubliceerde publicatiebeleid levert JZ een bijdrage aan het kenbaar maken van dit optreden.

Prestatie-indicatoren en streefwaarden

Prestatie indicator	Realisatie	Prognose	Streefwaarde/ verwachting		
	2004	2005	2006	2007	2008
Bevestiging in jurisprudentie van correct optreden door de AFM in de markt	82%	80%	80%	80%	80%
Aantal opgelegde toezichtmaatregelen	122	186	307	330	330
Het aantal publicaties van boete/last onder dwangsom en waarschuwingen	13	33	20	30	30
Het aantal afgehandelde informatieverzoeken en afgesloten MoU's	78	102	153	166	166

De streefwaarde voor de bevestiging in jurisprudentie van correct optreden is geen 100% omdat AFM in haar optreden regelmatig de grenzen van de wet verkennt. Voor de toezichtmaatregelen en publicaties zijn de getallen voor 2006-2008 verwachtingen en geen doelstelling op zich zelf.

2.2 Toezichtvoorbereiding

2.2.1 Nieuwe Taken

In 2006 zal de AFM net als in 2005 voorbereidingen treffen voor nieuwe taken. Kern daarbij is dat gestreefd wordt naar een efficiënte en effectieve toezichtstrategie en een praktische uitvoering van het toezicht. In de fase van toezichtvoorbereiding is het wetgevingsproces van grote invloed, met name door wetwijzigingen.

2.2.1.1 Toezicht betalingsverkeer

Op het gebied van toezichtvoorbereiding zal de AFM in 2006 het ministerie van Financiën verder ondersteunen bij het opstellen van een wetsvoorstel en lagere regelgeving voor het toezicht op de infrastructuur van de financiële markten (deel 4 Wft). Daarbij zullen de (internationale) standaarden voor afwikkelssystemen met systeemaspecten tot het taakgebied van DNB en de (internationale) standaarden met gedragsaspecten tot het taakgebied van de AFM gaan behoren.

Deel 4 Wft bevat naast het toezicht op betalingssystemen, zoals Interpay, ook het toezicht op effectenafwikkelssystemen (zie Infrastructuur). Naar verwachting zal deel 4 Wft pas in 2007 in werking treden. De belangrijkste aandachtspunten op dit gebied voor de AFM zijn het helder formuleren van de gedragsnormen en het onder effectief Nederlands toezicht houden van buitenlandse afwikkelssystemen die van materieel belang zijn voor de Nederlandse markt.

Doelstelling en instrumenten

Op dit moment wordt geen wettelijk toezicht uitgevoerd op betalingssystemen. In deel 4 Wft zullen de taken voor het toezicht op de infrastructuur van de financiële markten conform het functionele toezichtmodel tussen de AFM en DNB worden verdeeld. Hierdoor komen ook afwikkelssystemen voor betalingstransacties onder wettelijk toezicht te staan. De internationale standaarden waaraan afwikkelssystemen moeten voldoen en die voornamelijk gedragsaspecten in zich hebben worden daarbij aan de AFM toegewezen en hebben betrekking op:

- Toegankelijkheid;
- Doelmatigheid;
- Transparantie.

In 2006 zal een gebruiksklare controlestrategie voor gedragstoezicht op betalingssystemen worden ontwikkeld. Deze dient te passen bij de nieuwe wetgeving (Wft deel 4). Ook wordt aangevangen met coördinatie van het toezicht op betalingssystemen met DNB in verband met de implementatie van Wft deel 4.

Kosten per taak

Kosten per taak (x € 1.000)	Realisatie	Begroting	Begroting	Perspectief	Perspectief
	2004	2005	2006	2007	2008
Toezicht betalingsverkeer	79	175	90	97	100

Toelichting kosten toezicht betalingsverkeer

In de loop van 2006 (voorbereidingsfase) kan aan de hand van de te maken keuzes voor de controlestrategie een meer gefundeerde begroting worden gegeven voor de benodigde capaciteit in de uitvoeringsfase. Voor 2007 en 2008 is dezelfde inspanning voorzien als voor de voorbereidingfase in 2006.

Prestatie-indicatoren en streefwaarden

Het belangrijkste doel op het gebied van toezichtvoorbereiding is het zorgdragen dat de AFM gereed is volgens planning voor het uitvoeren van het gedragstoezicht op betalingssystemen (en effectenafwikkelingsystemen) op het moment dat deel 4 Wft van kracht wordt. De belangrijkste instrumenten die in 2006 worden ingezet om dit doel te bereiken zijn het verder ontwikkelen en voorbereiden van het gedragstoezicht op de infrastructuur van de financiële markten (o.a. definitief opstellen controlestrategie, inrichten organisatie, communicatie naar marktpartijen) en ondersteuning van het wetgevingstraject.

2.2.1.2 Toezicht op clearinginstellingen

Clearinginstellingen vormen een belangrijke schakel in de afwikkeling van effectentransacties. In de financiële keten staan zij tussen de effecteninstellingen en de centrale clearingorganisatie in. Het uitoefenen van de toezichtfunctie op clearinginstellingen door AFM en DNB is op dit moment alleen mogelijk via de door Financiën aan Euronext verleende beurserkenning. Nu de laatste jaren de functionaliteit handel (beurzen) steeds losser is komen te staan van afwikkeling (clearing en settlement), er sprake is van verdergaande internationalisering, alsmede nieuwe beurzen in Nederland toegang hebben gekregen (Endex) is indirect toezicht op clearinginstellingen niet langer toereikend om als toezichthouder voldoende grip op deze instellingen te houden. Vandaar dat deze instellingen nu onder direct prudentieel en gedragstoezicht worden gebracht.

Zodra deel 3 van de Wft van kracht is (naar verwachting in juli 2006; het Ministerie van Financiën is overigens verantwoordelijk voor het wetgevingstraject) worden clearinginstellingen onder het directe gedragstoezicht van de AFM gebracht. Dit houdt in dat deze instellingen dan geconfronteerd worden met wettelijke normen op het gebied van marktintegriteit (heeft betrekking op bijvoorbeeld chinese walls en omgang met koersgevoelige informatie), maar ook met normen ten aanzien van zorgvuldige dienstverlening, informatievoorziening en toegankelijkheid van de dienstverlening.

In de begroting voor 2005 werd nog uitgegaan van inwerkingtreding per juli 2005. Als gevolg van de vertraging in het wetgevingstraject wordt een aantal voor 2005 voorziene werkzaamheden in 2006 uitgevoerd. Dit betreft met name de interne organisatorische inbedding van het toezicht en de voorlichting aan clearinginstellingen over de nieuwe wet- en regelgeving.

Doelstellingen en instrumenten

Belangrijkste doelstelling in de voorbereidingsfase is het tijdig, dus voor juli 2006, gereed zijn van de AFM voor de uitvoering van het toezicht. Daarvoor zal in 2006 het toezicht op clearinginstellingen geïntegreerd worden in de 'normale' toezichtcyclus onder verantwoordelijkheid van de toezichtaccounts en zullen alle clearinginstellingen adequaat geïnformeerd moeten worden wat dit toezicht inhoudt en wat van hen verwacht wordt

Doelstellingen voor wat betreft de uitvoering van het toezicht in 2006 zijn:

- Het bevorderen van integere bedrijfsvoering t.a.v. haar optreden op markten in financiële instrumenten;
- Het waarborgen van de toegankelijkheid tot clearinginstellingen;
- Het garanderen van een zorgvuldige dienstverlening;
- Het zorgen voor een goede informatievoorziening aan cliënten.

De belangrijkste instrumenten die voor het toezicht zullen worden gebruikt zijn het Bijdragemodel, indien noodzakelijk audits en informerende/normoverdragende gesprekken. De effectiviteit van het toezicht zal naar verwachting blijken uit onder meer de volgende prestatie-indicatoren: - resultaten van het Bijdragemodel, - de uitkomsten van audits, - signalen/klachten uit de markt.

Scenario's inwerkingtreding

De kans is aanwezig dat de definitieve inwerkingtreding van de Wft verdere vertraging zal oplopen met als mogelijk gevolg dat feitelijk in 2006 nog geen toezicht op clearinginstellingen uitgeoefend zal worden. Uitsluitend de introductiegesprekken met de instellingen over de invulling van het toezicht zullen dan in 2006 plaatsvinden. Dit scenario zou een afname van ca. 480 uur betekenen.

Scenario's reikwijdte en intensiteit

Wat betreft de reikwijdte van het toezicht zal er door Financiën nog een keuze gemaakt moeten worden voor welke landen het toezicht in de lidstaat van herkomst als adequaat wordt bestempeld. Het toezicht op clearinginstellingen uit deze landen die actief zijn in Nederland zal worden uitgevoerd door de Toezichthouder in de Lidstaat van herkomst. Deze keuze zal bepalend zijn voor het aantal buitenlandse clearinginstellingen dat onder toezicht komt van de AFM en DNB. In het minimumscenario zal het doorlopend toezicht van deze taak ca. 500 uur bedragen, in het

maximumscenario ruim 1800 uur. De begroting van 2006 (en 2007 en 2008) gaan uit van het meest waarschijnlijke scenario (1265 uur).

Kosten per taak

Kosten per taak (x € 1.000)	Realisatie	Begroting	Begroting	Perspectief	Perspectief
	2004	2005	2006	2007	2008
Toezicht clearinginstellingen	128	249	292	294	302

Toelichting kosten toezicht clearinginstellingen

Voor 2006 geldt dat de voorbereiding en de uitvoering van het toezicht op clearinginstellingen geen infrastructurele investeringen vereisen, maar uitsluitend inzet van personele capaciteit. Voor de eerste helft van 2006 bestaat dit vooral uit de uren van het projectteam dat de uitvoering van het toezicht voorbereidt. Vanaf juli 2006 bestaat dit uit de uren uit hoofde van het reguliere toezicht.

Prestatie-indicatoren en streefwaarden

Voor de nieuwe taak Toezicht op clearinginstellingen heeft AFM drie prestatie-indicatoren gekozen waarmee getracht wordt inzicht te krijgen in het resultaat van het toezicht. Het gaat hierbij om de kwaliteit van beantwoording van vragen, de geconstateerde tekortkomingen en de signalen/klachten die van derden ontvangen worden. Aangezien het hier een nieuwe toezichttaak betreft die pas halverwege 2006 zal ingaan, zijn er nog geen realisaties in 2004 en prognoses voor 2005. De eerste nulmeting om vast te stellen in hoeverre de clearinginstellingen voldoen aan de gestelde normen vindt plaats bij de eerste uitrol van het bijdragemodel, waarbij clearinginstellingen zichzelf beoordelen. Na deze nulmeting zullen de gewenste doelwaarden worden vastgesteld.

2.2.1.3 Verkenning gedragstoezicht pensioenuitvoerders

Op dit moment is de Pensioenwet voorgelegd aan de Raad van State voor advies. In deze wet zal naar verwachting worden geregeld dat de AFM toezicht gaat houden op de informatieverstrekking van pensioenuitvoerders naar aanspraak- en pensioengerechtigden. De Pensioenwet wordt naar verwachting per 1 januari 2007 van kracht.

Ter voorbereiding op deze nieuwe taak is voor 2006 een verkenning van dit gedragstoezicht voorzien. In deze voorbereidingsfase zal projectmatig gewerkt worden aan de ontwikkeling van de controlestrategie en het werkproces.

Kosten per taak

Kosten per taak (x € 1.000)	Realisatie	Begroting	Begroting	Perspectief	Perspectief
	2004	2005	2006	2007	2008
Verkenning gedragstoezicht pensioenen	-	-	307	484	658

Toelichting kosten verkenning gedragstoezicht pensioenuitvoerders

Na de verwachte inwerkingtreding van deze taak per 1 januari 2007 zal de capaciteit worden opgevoerd.

2.2.2 Beleidsontwikkeling

De algemene doelstelling van het organisatieonderdeel Beleid is advisering over en de ontwikkeling van wet- en regelgeving. Ontwikkelen van regelgeving wordt daarbij ruim opgevat: het gaat niet alleen om de ontwikkeling van nieuwe regelgeving, maar ook om de normontwikkeling in de praktijk en zaken als op beleidsontwikkeling gericht onderzoek en evaluatie van de toepassing van regelgeving in de praktijk ten behoeve van de verdere ontwikkeling van de regelgeving.

De belangrijkste ontwikkelingen in de omgeving van Beleid zijn de inwerkingtreding van de Wft medio 2006, het tot uitvoering komen van nieuwe toezichttaken van de AFM, de Europese agenda, de overgang van rule based naar meer principle based toezicht en de verhoogde aandacht in de buitenwereld voor effectiviteit in relatie tot de kosten.

De Wft zal in de eerste helft van 2006 nog veel voorbereidende werkzaamheden vergen, zoals de advisering over AMvB's en het opstellen van toezichthouderregels. In de tweede helft van 2006 zal de toepassing van de Wft in de praktijk veel aandacht vragen, onder meer door het ondersteunen van toezicht d.m.v. interpretaties en mogelijk beleidsregels.

Bij de nieuwe taken die eind 2005 of in de loop van 2006 in de uitvoeringsfase komen, zal voor Beleid met name de ondersteuning van toezichtuitvoering bij de normontwikkeling in de praktijk een belangrijke taak zijn.

Vanuit Europa zal in 2006 de implementatie van de MiFID (Markets in Financial Instruments Directive) een belangrijke taak zijn. De implementatie van deze richtlijn zal volgens planning van Financiën in mei 2007 moeten zijn afgerond. Vanwege de brede scope van deze richtlijn en de grote impact voor effecteninstellingen, gereguleerde markten, MTF's en de samenwerking tussen toezichthouders zal dit in 2006 een omvangrijke klus worden.

Bij de nieuwe financiële toezichtwetgeving zoals de Wfd, Wta, Wft streeft Financiën naar een meer open normering. Dit betekent dat de regelgeving meer gericht zal zijn op resultaatgerichte normen en minder gedetailleerde regels zal bevatten. Dit zal bij de ontwikkeling van regelgeving door de AFM consequenties hebben voor de uitwerking van toezichthouderregels en de wijze waarop de AFM interpretatievragen beantwoordt.

Verhoogde aandacht voor effectiviteit in relatie tot de kosten betekent dat dit nog meer dan voorheen een afwegingsfactor dient te zijn bij de ontwikkeling van regelgeving. Kosten-batenanalyses zullen worden meegenomen in onze afwegingen en voorstellen aan Financiën.

Naast de Brusselse agenda (o.a. implementatie MiFID en follow-up van het Financial Services Action Plan) speelt de actieve participatie aan CESR Expert Groups (bijv. Investment Management, Transparency), IOSCO (Standing Committee over Investment Management) en het leveren van een bijdrage aan de internationale visieontwikkeling van de AFM.

Doelstellingen en instrumenten

Beleid kent vier hoofdprocessen: (1) beleidsmatig onderzoek, (2) ontwikkeling toezichtconcepten, (3) ontwikkeling wet- en regelgeving en (4) ondersteuning aan uitvoerend toezicht. Daarnaast doet Beleid ook nog activiteiten die niet in één van deze processen onder te brengen zijn zoals de participatie van medewerkers in projecten en de ontwikkeling van nieuwe taken. Ook coördinerende werkzaamheden zoals het bijhouden van het wetgevingsschema e.d. zijn niet in een specifiek proces onder te brengen. De processen worden niet per definitie in een bepaalde volgorde uitgevoerd maar verlopen doorlopend en tegelijkertijd. De processen 1 en 2 gebeuren altijd in nauwe samenwerking met Strategische Analyse en Internationale Coördinatie. In 2006 zal het accent met name liggen op proces 3 en 4. Dit houdt verband met de voorbereidende werkzaamheden die Beleid zal verrichten inzake de Wft, zoals de advisering over AMvB's en uitwerking van toezichthouderregels en het informeren van instellingen inzake de invoering van de Wft. Daarnaast zal in 2006 de begeleiding van de het toezicht in de toepassing van de Wft en een aantal grote nieuwe taken (marktmisbruik, prospectus, tussenpersonen, accountants, financiële verslaggeving) veel tijd vergen.

2.2.3 Strategische Analyse

Strategische Analyse levert een tastbare bijdrage aan de doelstellingen van de AFM door het monitoren, analyseren en interpreteren van voor de AFM relevante ontwikkelingen op de financiële markten, in de wetenschap en de politiek en daarbij het faciliteren en uitvoeren van tijdige, complete en goed onderbouwde risico- en bijdrageanalyses. Ten behoeve van het uitvoerend toezicht worden gedegen onderzoeken uitgevoerd, en worden analyses en inzichten naar (praktische) implicaties voor de AFM vertaald. Ook het evalueren van de effectiviteit van activiteiten AFM en het verder ontwikkelen van de strategie van de AFM behoort tot de taken. Deze activiteiten zijn gericht op het tijdig, adequaat en gedegen reageren op ontwikkelingen in de markt en het kritisch zijn naar het eigen functioneren om zo voortdurend de kwaliteit van de uitvoering van onze verantwoordelijkheden te borgen en te blijven verbeteren.

Doelstellingen, instrumenten en producten

Strategische analyse wil het volgende bereiken:

- De AFM zit dicht op de markt en reageert snel en grondig;
- De AFM gaat steeds efficiënter en adequater toezicht houden;

- Er komt een kwalitatieve en kwantitatieve evaluatie van het toezicht, de regelgeving en de effecten op de financiële markt;
- De visie en strategie van de AFM zijn up-to-date en toepasbaar.

Om dit te bereiken werkt SA aan en met de opgezette risico- en bijdrage methodologie. Via het netwerk wordt de markt goed gevolgd, en via snelle analyses en grondige studies van geselecteerde onderwerpen (vergelijk rapporten als renterisico en vastgoed cv's) reageert de AFM op ontwikkelingen. Verder wordt er gewerkt aan nieuwe toezichtconcepten. Te denken valt aan de zogenaamde behavioural audit, meer principle based toezicht en initiatieven om de consument een actievere rol in het toezicht te geven (bijv. feedbackforum) in de werking van de financiële markt. De kwantitatieve vaardigheden zullen versterkt worden om deze doelstellingen te bereiken en de ondersteuning van toezicht te versterken. Ook worden initiatieven ontplooid om de consument een actievere rol in het toezicht te geven (bijv. feedbackforum). Kosten-baten analyses zullen worden uitgevoerd en er zullen evaluaties plaatsvinden (zoals bijvoorbeeld ook de Financiële Bijsluiter is geëvalueerd). Verder zal er een aanscherping plaatsvinden van de visie en strategie en wordt er in 2006 een update van het middellange termijn plan gemaakt.

2.2.4 Internationale coördinatie

Financieel toezicht is in toenemende mate een internationale aangelegenheid. De afgelopen jaren is er daarom sprake geweest van een duidelijke toename van belang als van het aantal internationale overleggroepen waaraan de AFM deelneemt. Deze groeiende internationalisering zal zich verder ontwikkelen en daarmee steeds hogere eisen stellen aan de organisatie als geheel en aan de taken van Internationale coördinatie, die vier jaar geleden, juist tegen de achtergrond van bovengenoemde ontwikkeling, is opgezet.

Voor haar internationale activiteiten heeft de AFM van meet af aan gekozen voor het decentrale model, d.w.z. dat het met name de experts uit de verschillende disciplines zijn die aan het internationale overleg deelnemen. Ook de (doorgaans bilaterale) internationale contacten in het kader van toezichtuitvoering zijn gedecentraliseerd. De internationale activiteiten zijn als het ware ondergebracht in een "virtuele eenheid", die door alle bestaande activiteiten heen loopt. Voor de goede werking van deze virtuele eenheid is een goede coördinatie cruciaal.

Voor 2006 luidt de specifieke doelstelling om de regierol te intensiveren op het gebied van internationaal overleg door een uitbreiding van de scope van internationale activiteiten. Tot dusver is de AFM voor het merendeel betrokken bij (multilaterale) activiteiten m.b.t toezichtvoorbereiding. Nu de internationale activiteiten van de AFM steeds meer zullen gaan verschuiven naar de toezichtpraktijk (uitwisseling van toezichtinformatie, toezicht op grensoverschrijdende organisaties) is een nauwere betrokkenheid noodzakelijk.

HOOFDSTUK 3: Bedrijfsvoering

Ter ondersteuning van het ontwikkelen en de uitvoering van het toezicht beschikt de AFM over organisatieonderdelen die zich richten op de bedrijfsvoering. Het gaat hierbij om Informatisering, Personeel, Control en Financiën, Organisatieondersteuning, Communicatie, Facilitaire Dienst, Interne Audit Dienst en Compliance en Privacy.

3.1 Organisatieontwikkeling AFM

De doelstelling van voortgaande professionalisering en kwaliteitsverbetering blijft actueel. De voortgang is evenwel duidelijk zichtbaar. Binnen de AFM is er bijvoorbeeld een standaard voor projectmatig werken geïmplementeerd, is het werken met prestatie-indicatoren ingevoerd en is een raamwerk neergezet voor de administratieve organisatie en het relatiebeheer. Deze onderwerpen zijn echter allerm minst ‘af’: de vele nieuwe medewerkers zullen zich b.v. de verschillende werkwijzen eigen moeten maken. Van de belangrijkste (“kern”)-projecten wordt de voortgang zeswekelijks gemeten en besproken. Voor de prestatie-indicatoren moet een cyclus van meting, beoordeling en evaluatie van de indicatoren op gang komen. De administratieve organisatie kan - nadat alle processen in 2005 op hoofdlijnen zijn beschreven - meer ingezet worden als instrument voor procesverbetering.

Er is in de loop van 2005 een overkoepelend kwaliteitsbeleid geformuleerd waarbinnen alle initiatieven vanaf 2006 zullen vallen. Daarnaast wordt bezien in hoeverre de toezichtprocessen kunnen worden geharmoniseerd. Dit betreft zowel zaken die direct het toezicht raken zoals het genereren en verwerken van toezichtsignalen, als ondersteunende processen. Andere speerpunten voor 2006 zijn de verbetering van de interne dossiervorming en de verdere digitalisering van interne besluitvorming en externe communicatie.

Op het gebied van de organisatiestructuur zijn in 2005 als gevolg van de inpassing van nieuwe taken enkele kleinere aanpassingen doorgevoerd. De voorziene evaluatie van de organisatiestructuur is verschoven naar 2006, nadat ook het meerjarenbeleidplan is aangepast. De herziening van de statuten en de reglementen (met het oog op de Wft) wordt per 1 januari 2006 doorgevoerd.

Twee maal per jaar heeft de AFM een managementdag op een externe locatie waarbij gesproken wordt over strategische onderwerpen. Regelmatig worden er werkbezoeken georganiseerd voor relaties van het bestuur. Verwacht wordt dat de Algemene Rekenkamer in de periode najaar 2005-voorjaar 2006 een follow-up onderzoek zal doen bij de AFM.

3.2 Personeel

Het personeelsbeleid van de AFM staat in het teken van het handhaven en, waar mogelijk verbeteren, van de kwaliteit van haar leidinggevenden en medewerkers. Voor de omgeving moet herkenbaar zijn dat de AFM beschikt over deskundig en gemotiveerd personeel. In de loop van 2004 en 2005 zijn hiertoe de meest essentiële beleidsuitgangspunten en instrumenten voor een geïntegreerd personeelsbeleid vastgesteld. Het personeelsbeleid past daarmee in, en ondersteunt in belangrijke mate, de visie en strategie van de AFM. In 2006 zullen verdere inspanningen worden geleverd om ervoor te zorgen dat het personeelsbeleid binnen de organisatie verankerd en gedragen wordt. Dit zal er aan bijdragen dat professionals uit de markt de AFM zien als een aantrekkelijk onderdeel van hun loopbaan. Dit is des te noodzakelijker omdat, naarmate de arbeidsmarkt aantrekt, het moeilijker voor de AFM wordt om personeel aan te trekken. Tot slot zal, mede als gevolg van de diverse veranderingen in de sociale wetgeving, in 2006 veel aandacht uitgaan naar de (verdere) invoering van een aangepast arbeidsvoorwaardenpakket.

In de loop van 2004 en 2005 zijn diverse stappen ondernomen om de efficiëntie van het “human resources management” van de AFM te vergroten. Hierbij kunnen worden genoemd de invoering van een goed softwaresysteem ter ondersteuning van het wervingsproces, een beter inzicht in de organisatieonderdelen door het accountmanagement van de personeelsadviseurs, het implementeren van een onderzoek naar de werkwijzen van de administratieve aspecten van personeelsaangelegenheden en de invoering van een opleidingsprogramma met veel aandacht voor interne kennisoverdracht en de ontwikkeling van zowel leidinggevenden als medewerkers. Naar verwachting zullen in 2006 hiervan de vruchten worden geplukt. Voorts zal in 2006 worden bezien in hoeverre de processen op personeelsgebied verbeterd kunnen worden door middel van de inzet van IT-instrumenten.

3.3 Informatisering

In 2006 worden meerdere grote nieuwe toezichttaken van de AFM operationeel. Bij deze nieuwe toezichttaken is er een grotere rol weggelegd voor ICT in de dagelijkse praktijk van het toezicht houden, bijvoorbeeld in de communicatie met instellingen, de ontwikkeling van toezichtstrategieën, het inschatten van risico's en het opsporen van normovertredingen. De AFM streeft ernaar om ICT ook een dergelijke grotere rol ook te laten spelen bij de andere toezichttaken en het Cluster Informatisering heeft een belangrijke rol in de ontwikkeling en implementatie hiervan. Om deze rol effectief in te vullen zijn er in 2006 drie aandachtspunten: professionaliseren, harmoniseren van systemen en processen en het beheersen van kosten.

Professionaliseren

Van een kleine ICT-eenheid in een kleine organisatie, met verantwoordelijkheid voor vooral op de administratie gerichte systemen, ontwikkelt het cluster Informatisering zich snel tot een vitaal onderdeel van een middelgrote organisatie die voor zijn functioneren in toenemende mate afhankelijk is van correcte en tijdige digitale informatievoorziening en -verwerking. Deze ontwikkeling vereist verbeteringen op het gebied van de afstemming van ICT op de eisen van de gebruikersorganisatie, het managen van de projecten en het beheren en beschikbaar stellen en houden van systemen. Daartoe is in 2005 een professionaliseringsprogramma binnen het cluster gestart. Dit loopt door in 2006 en dan vooral samen met de gebruikers van systemen.

Harmoniseren van systemen

De AFM streeft ernaar om zoveel als mogelijk voor de verschillende toezichttaken te komen tot een gestandaardiseerde werkwijze en goed onderhoudbare informatiesystemen. Het Cluster Informatisering heeft in het kader hiervan een visie op de ICT-architectuur ontwikkeld die eind 2005 wordt opgeleverd. Hierin worden op eenduidige en consistente wijze de processen, applicaties en de technische infrastructuur met elkaar in verband gebracht en wordt beter aangesloten bij de behoeften van de toezichttaken van de AFM. Deze architectuur is leidend voor nieuw te ontwikkelen of aan te schaffen informatiesystemen. Tevens worden de bestaande systemen getoetst aan die architectuur. De jaren 2006 en 2007 worden gebruikt om de ontstane eilandautomatisering op een beheerste wijze te harmoniseren.

Verder wordt de harmonisatie van systemen ondersteund door een reorganisatie van het Cluster Informatisering, waarbij met name een kwalitatieve en kwantitatieve uitbreiding van de functie businessanalyse wordt doorgevoerd.

Beheersen van kosten

De beheersing van de kosten is een constant punt van aandacht voor de AFM. Het Cluster Informatisering ziet hierin een rol voor zichzelf als “enabler” van kostenbeheersing elders binnen de AFM door de inzet van ICT. In dit kader is er ruime aandacht voor de kosten/baten afwegingen van automatiseringsoplossingen in de uitvoeringstaken van de AFM.

3.4 Control & Financiën

De activiteiten van Control en Financiën zijn in 2006 met name gericht op de verdere versterking van de interne en externe verantwoording en op de gevolgen van de implementatie van een aantal nieuwe toezichttaken.

Voor 2006 zijn daarom de volgende aandachtgebieden geïdentificeerd als speerpunten van het beleid van Control en Financiën:

Managementinformatie

Tijdige, accurate en pertinente managementinformatie is essentieel voor zowel de sturing als de verantwoording van de AFM. In 2005 zijn de eerste stappen gezet in de versterking van de infrastructuur, dit zal in 2006 nog verder verbeterd worden. Daarnaast zal er gewerkt worden aan een inhoudelijke verbeterslag, met aandacht voor de prestatie-indicatoren en doelmatigheidsinformatie. Nadruk zal hierbij liggen op indicatoren voor het effect van beleid (outcome) die essentieel zijn voor de externe verantwoording van de AFM.

Financiële verantwoording

Als toezichthouder liggen de eisen die aan de eigen verantwoording van de AFM gesteld worden op het hoogste niveau. Op dit vlak zijn de afgelopen jaren reeds belangrijkste stappen gezet onder meer op het gebied van financiële rechtmatigheid. De verankering hiervan en de verdere uitwerking van de vereisten van doelmatigheid zullen in 2006 zijn beslag krijgen. Tevens is in 2005 in samenspraak met de externe accountant een verantwoordingsprotocol opgesteld. De implementatie hiervan zal in 2006 plaatsvinden en zal belangrijke inspanningen vragen.

Heffingsystematiek

In 2006 wordt voor een aantal omvangrijke nieuwe taken voor het eerst een heffing opgelegd en zal volgens de huidige planning ook voor het eerst onder de Wet op het financieel toezicht (Wft) worden geheven. De heffing voor de nieuwe taken zal leiden tot een aanzienlijke toename van het aantal heffingsplichtigen en het scala van heffingen complexer maken. Het streven is om de invoering van de Wft aan te grijpen om de complexiteit van de systematiek terug te dringen.

Internationaal benchmark onderzoek kosten en tarieven

De sterke groei van de AFM leidt tot steeds meer aandacht voor de stijgende kosten van het toezicht. Hierbij wordt de vergelijking met de kosten van het toezicht met het buitenland steeds vaker gemaakt, mede in het licht van de concurrentiepositie van de Nederlandse financiële sector. In dit kader heeft de AFM, in samenspraak met het Ministerie van Financiën, besloten om een onderzoek te starten waarbij de kosten van het toezicht in een aantal Europese partnerlanden worden vergeleken.

3.5 Communicatie

Communicatie – zowel intern als extern – draagt in belangrijke mate bij aan de operationele doelstellingen van de AFM. Immers, als zowel medewerkers als externe stakeholders, tijdig en goed geïnformeerd worden over het gedragstoezicht van de AFM en handelen op grond van de aangedragen informatie, zal de effectiviteit van het toezicht toenemen. De verdere groei van de organisatie (als gevolg van de uitbreiding van taken) betekent een groei van het aantal

stakeholders, een groei van het aantal medewerkers en toenemende aandacht van de media voor het optreden van de AFM.

Voor 2006 zijn actieve perscommunicatie, actieve stakeholderscommunicatie (ook op internationaal vlak) en de verdere ontwikkeling van interne communicatie als managementinstrument dan ook prioriteit. Deze worden gevoed vanuit de resultaten van het project Branding AFM, waaruit een visie wordt ontwikkeld voor de positionering van de AFM.

Communicatie richt zich op een drietal streefwaarden: de teneur van de berichtgeving in de media, de tevredenheid over de interne communicatie en de tevredenheid over de externe communicatie.

3.6 Facilitaire Dienst

Naast de uitvoering van de reguliere operationele doelstellingen zal de Facilitaire Dienst in 2006 een extra inspanning leveren aan onderstaande prioriteitsgebieden.

Huisvesting

In 2005 is een keuze gemaakt in de toekomstrichting voor de huisvesting van de AFM. De alternatieve huisvestingsscenario's zijn beschreven in de strategische huisvestingsanalyse die door de Facilitaire Dienst, in samenwerking met een adviseur, is opgesteld. Vanuit een functionele toets moet de kloof tussen aanwezige en wenselijke huisvesting worden vastgesteld en de noodzakelijke aanpassingen worden uitgevoerd, zodat de AFM de komende jaren op een efficiënte en effectieve wijze kan worden gehuisvest.

Beveiliging

Een toename van het takenpakket en het personeelsbestand van de AFM heeft ook tot gevolg dat het aantal risico's toeneemt. In 2005 is met het Project Informatiebeveiligingsbeleid een eerste analyse gemaakt van de risico's voor de AFM als organisatie. De Facilitaire Dienst draagt zorg voor de verdere uitvoering van het onderdeel fysieke beveiliging: toegangsbeheer en gebouwbeveiliging. Daarnaast wordt er vanuit een vernieuwd integraal beveiligingsbeleid nader invulling gegeven aan de wijze waarop de totale fysieke beveiliging wordt ingericht en hoe de organisatorische processen hierop aangesloten worden.

Professionalisering Facilitaire Dienst

De Facilitaire Dienst gaat verder met de in 2005 ingeslagen weg van professionalisering. De Facilitaire Dienst zal zich o.a. bezig gaan houden met de openheid in het producten en dienstenpakket; transparantie in de kosten; beheersing van en inzicht in de (uitbestede) operationele processen door ontwikkeling van kwaliteitsmeetsystemen; contractbeheer en relatiebeheer met interne klanten.

3.7 Interne Audit Dienst (IAD)

De AFM wil voldoen aan de relevante bepalingen uit de Nederlandse corporate governance code van Tabaksblat en heeft daarom eind 2005 een Interne Auditdienst (IAD) ingericht. De AFM dient immers de integriteit van haar processen volledig te waarborgen en zelf te voldoen aan de norm die de AFM aan anderen stelt. Het inrichten van de IAD past goed bij de huidige ontwikkelingsfase van de AFM. Na jaren van sterke groei in omvang van zowel wettelijke taken als aantal medewerkers, dient er de komende jaren een stabilisatie en consolidatie plaats te vinden, waarvan een adequaat functionerend risicobeheersing- en controle systeem een wezenlijk onderdeel vormt.

De primaire taakopdracht van de IAD is het geven van aanvullende zekerheid dat de AFM “in control” is, doordat de AFM beschikt over een adequaat functionerend risicobeheersings- en controle systeem om het realiseren van de geformuleerde doelstellingen van de AFM te kunnen bewerkstelligen. De IAD signaleert eventuele tekortkomingen in de beheersorganisatie. De focus van de IAD richt zich in 2006 op compliance aan geldende wet- en regelgeving en interne afspraken, op de betrouwbaarheid van (management)informatie, en op de efficiency van de processen binnen de AFM. Om deze doelstellingen te realiseren voert de IAD reguliere en adhoc audits uit. Daarnaast heeft de IAD een (beperkte) adviesrol richting de organisatie inzake risicomanagement.

3.8 Compliance & Privacy

De AFM hecht er grote waarde aan dat de integriteit van haar eigen medewerkers in het algemeen, en de professionele omgang met koersgevoelige informatie in het bijzonder, buiten twijfel staat. De AFM dient de integriteit van haar processen volledig te waarborgen en zelf te voldoen aan de norm die de AFM aan anderen stelt.

Het jaar 2006 is het eerste jaar waarin de Complianceregeling AFM 2005 operationeel is. In verband met de overgangsregeling van de Complianceregeling AFM 2005 is een actuele en accurate verwerking van relevante portefeuillegegevens van essentieel belang vanwege het verhoogd toezicht in vergelijking met voorgaande jaren. 2006 is tevens het eerste volle jaar waarin de interne klokkenluiderregeling operationeel is. Om de rol en positie van de vertrouwenspersoon in het proces transparant te maken, is het noodzakelijk dat deze intern helder wordt geformuleerd (draaiboek) en gecommuniceerd.

De focus van de Compliance & Privacy is in 2006 gericht op geldende wet- en regelgeving en interne regelingen, op normoverdracht, verhoogd toezicht op Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)-meldingen, en op het automatiseringsproces van administratieve taken binnen Compliance & Privacy.

HOOFDSTUK 4: Budgettaire gevolgen van beleid

In dit hoofdstuk komen de budgettaire gevolgen van beleid aan de orde. Het betreft de kosten van de personele en financiële middelen die worden gebruikt voor de activiteiten en producten die nodig zijn om de geformuleerde doelstellingen te bereiken. Achtereenvolgens komen aan de orde: een uitleg van de in de begroting 2006 doorgevoerde verfijning van de systematiek van kostentoerekening; de ontwikkeling van de kosten per taak en groep; maatregelen ter vergroting van de doelmatigheid; onzekerheden in de begroting; de opbouw van de heffingen; de categoriale lastenbegroting; en de investeringsbegroting.

4.1 Verfijning systematiek kostentoerekening

In 2003 zijn de kosten van het toezicht op de financiële marktsector en de financiering van die kosten onderwerp geweest van overleg, zowel in de politieke arena, als in overleg tussen het ministerie van Financiën, de vertegenwoordigers van de onder toezicht staande instellingen en de toezichthouders. Uitkomst was dat het uitgangspunt voor de financieringssystematiek van de AFM dient te zijn dat min of meer homogene groepen onder toezicht staande instellingen alleen betalen voor het toezicht op de instellingen in die groep. Kruissubsidiëring tussen verschillende groepen wordt zo vermeden. Om dit te bewerkstelligen hanteert de AFM een nauwkeurige methode van toerekening van de kosten die zij maakt voor het toezicht. Deze toerekening gebeurt naar rato van de directe toezichturen die worden besteed per wettelijke taak en per groep onder toezicht staande instellingen.

Hoewel deze op het eerste gezicht grove systematiek over het algemeen leidt tot een verdeling van toezichtkosten die redelijk aansluit bij de werkelijke toezichtinspanning, is er op een tweetal punten een verfijning mogelijk, die de AFM vanaf het begrotingsjaar 2006 doorvoert. Het gaat hierbij om een verruiming van het begrip direct toezichtuur en de directe toerekening van bepaalde kosten aan toezichttaken.

De tot en met 2005 gehanteerde definitie van een direct toezichtuur spreekt van een direct uur als het een toezichtactiviteit is, welke is te herleiden naar een groep onder toezicht staande instellingen. Gevolg van deze definitie is dat uren die wel degelijk direct verband houden met een bepaalde toezichttaak - bijvoorbeeld de uren besteed aan de controlestrategie - als indirect worden beschouwd omdat ze niet direct zijn te herleiden tot een groep instellingen. Als indirect bestempeld, worden de kosten van deze activiteiten over alle taken verdeeld. Een ruimere definitie van directe uren leidt zowel tot een getrouwer beeld van de totale toezichtinspanning van de AFM, en tot een betere grondslag voor het verdelen van de kosten.

Vanaf 2006 wordt daarom de volgende definitie gebruikt: directe uren zijn uren die ingezet worden voor de voorbereiding of uitvoering van toezicht uit hoofde van één of enkele wettelijke taken. Deze ruimere definitie van directe uren zal automatisch leiden tot een verhoging van het percentage directe toezichturen van de AFM, dat op basis van de vorige definitie in de begroting van 2005 op 43 was voorzien. Naast het (virtuele) effect van de herziening van de definitie streeft de AFM naar een verdere reële verhoging van het percentage direct toezicht door strakker te sturen op de noodzaak van een zo groot mogelijke tijdsbesteding in het directe toezicht.

Ook wordt de systematiek van kostentoerekening verfijnd door bepaalde kosten direct aan taken toe te rekenen en niet te versleutelen via de urensystematiek. Van alle individuele kostenposten boven € 100.000 wordt bekeken of deze direct toerekenbaar zijn aan een bepaalde toezichttaak. Indien dit het geval is worden deze kosten rechtstreeks doorberekend aan de betreffende taak en dus niet verdeeld via de urensystematiek. Hierbij moet vooral gedacht worden aan de kosten van belangrijke taakspecifieke adviestrajecten of afschrijvingen van grote taakspecifieke investeringen.

4.2 Kosten per taak en groep

De toerekening van kosten aan taken en groepen gebeurt in twee stappen.

Kosten per taak

Eerst worden de kosten per toezichttaak berekend. Hiertoe wordt allereerst van grote individuele kostenposten (boven €100.000) vastgesteld of ze voor de uitvoering van een bepaalde toezichttaak worden gemaakt. Indien dit het geval is vindt rechtstreekse doorberekening aan die taak plaats. De overige (niet direct toerekenbare) kosten van de AFM worden toegerekend naar rato van de toezichtinspanning per taak. De toerekening in de begroting is gebaseerd op een gedetailleerde planning van de werkzaamheden in het begrotingsjaar. Het percentage van het totaal aantal directe toezichturen dat voor een bepaalde toezichttaak wordt besteed bepaalt het percentage van de niet direct toerekenbare kosten dat aan die taak wordt doorberekend.

Voorbeeld toerekening aan taken

Totale kosten AFM:	€ 1150
Direct toerekenbare kostenposten:	€ 150
Toe te rekenen via uren:	€ 1000
Totaal aantal directe uren:	400

Taken	Direct toerekenbare kostenposten	Directe uren	Toe te rekenen via uren	Totaal (kolom 2 + kolom 4)
1	€ 50	50	= 50/400*€1000 = € 125	€ 175
2	€ 30	100	= 100/400*€1000 = € 250	€ 280
3		180	= 180/400*€1000 = € 450	€ 450
4	€ 70	70	= 70/400*€1000 = € 175	€ 245
Totaal	€ 150	400	€ 1000	€ 1150

De voor 2006 resulterende kosten per taak zijn reeds aan de orde geweest in paragraaf 1.5. Ook zijn de belangrijkste verschuivingen op in de kosten per taak in 2006 bij de individuele taken toegelicht.

Kosten per groep

Om aan het principe van het vermijden van kruissubsidiëring te voldoen wordt ook een onderverdeling per homogene groep onder toezicht staande instellingen gemaakt. Deze onderverdeling vindt ook plaats naar rato van de directe uren per groep.

De systematiek maakt dat de kosten per groep optellen tot de kosten per taak; de som over alle taken is gelijk aan de totale kosten van de AFM.

Voorbeeld toerekening aan groepen

Kosten van taak 2 (zie vorige box): € 280

Directe uren van taak 2: 100

Groepen	Directe uren	Toe te rekenen kosten
A	50	= $50/100 \times €280 = € 140$
B	30	= $30/100 \times €280 = € 84$
C	20	= $20/100 \times €280 = € 56$
Totaal	100	€ 280

4.3 Maatregelen ter vergroting van de doelmatigheid

De AFM streeft naar een zo doelmatig mogelijke bedrijfsvoering. Ter ondersteuning van dit streven worden in het kader van de begroting 2006 twee hoofdactiviteiten ontplooid: het definiëren, meten en analyseren van doelmatigheid (zie paragraaf 1.6) en het ontplooiën van initiatieven om de doelmatigheid te vergroten. Deze zijn voor een deel afhankelijk van de uitkomsten van de meting en analyse, maar voorafgaand neemt de AFM reeds maatregelen, waaronder:

- streven naar een aanmerkelijke verhoging van het aantal directe toezichturen;
- in 2005 is een omvangrijk aantal categorieën van inkopen Europees aanbesteed en de AFM verwacht in 2006 de vruchten hiervan te kunnen plukken in de vorm van lagere inkooprijzen voor goederen en diensten;
- centralisatie van de inkoop van dienstreizen, waardoor er scherper kan worden ingekocht;
- verkenningen om de pensioenregeling te versoberen.

4.4 De heffingen

De kosten van de AFM worden gefinancierd uit verschillende bronnen, waaronder heffingen, de opbrengst van boetes en dwangsommen en een overheidsbijdrage. Jaarlijks wordt de bijdrage van deze verschillende bronnen vastgesteld. Het uitgangspunt hiervoor is de begroting van de kosten per groep en per taak, waarvan de vaststelling is beschreven in de voorgaande paragraaf. Het verhaal van de kosten op de markt gebeurt op twee manieren, via een tarief per verrichting of via een jaarlijkse heffing.

Tarief per verrichting

Indien mogelijk brengt de AFM een bedrag per verrichte handeling in rekening. Dat kan bij activiteiten gekoppeld aan concrete verzoeken en acties van instellingen, bijvoorbeeld bij aanvragen voor vergunningen, registraties, ontheffingen, bestuurderstoetsingen, en beoordelingen van openbare biedingen of emissies. Het tarief wordt vastgesteld met het oog op kostendekkendheid door de kosten per taak te delen door het aantal verwachte handelingen.

Jaarlijkse heffingen

Bij het merendeel van de toezichtactiviteiten zijn activiteiten niet gekoppeld aan concrete verzoeken en acties van instellingen. De kosten daarvan worden gedekt door jaarlijkse heffingen aan alle onder toezicht staande instellingen. De basis voor deze jaarlijkse heffingen zijn de kosten per groep, zoals beschreven in paragraaf 4.1. Echter, om te komen tot het bedrag dat aan een bepaalde groep moet worden doorberekend wordt op de kosten per groep een aantal aanpassingen gemaakt:

- de toevoeging van een bedrag ter verrekening van eenmalige en aanloopkosten uit eerdere jaren;
- de toevoeging van een bedrag voor de opbouw van het reservefonds;
- de verrekening van positieve of negatieve exploitatieverschillen uit voorgaande jaren; en
- de aftrek van de overheidsbijdrage.

Ieder van deze elementen wordt hieronder toegelicht. De resultante van deze aanpassingen zijn de totaalbedragen van de heffingen per taak (tabel 4.4.a) en per groep marktpartijen (tabel 4.4.b) in het begrotingsjaar.

Tabel 4.4.a Van begroting naar jaarlijkse heffingen

	Begroting 2006	Eenmalige- en aanloopkn	Reserve fonds	Totale lasten	Overheids- bijdrage	Exploitatie- verschil 2005	Totaal	Heffingen exclusief exploitatie- verschil	Activeren
* € 1.000									
TAKEN	73.145								
Bestaande taken	24.936	-	-	24.936	5.838	pm	19.098	19.098	-
Volgroeide taken	3.362	146	-	3.508	2.464	pm	1.044	1.044	-
Nieuwe taken	44.847	5.544	1.500	51.891	13.375	pm	38.516	37.965	551
Totaal direct toezicht	73.145	5.690	1.500	80.335	21.677	-	58.658	58.107	551
Bestaande taken	24.936	-	-	24.936	5.838	pm	19.098	19.098	-
Doorlopend toezicht	21.381	-	-	21.381	5.813	pm	15.568	15.568	-
Toezicht effectenbemiddeling	10.377			10.377	3.605	pm	6.772	6.772	
Toezicht marktpersoneel	552			552	1	pm	551	551	
Toezicht beurzen	1.226			1.226	12	pm	1.214	1.214	
Toezicht Clearing Settlement Depository	584			584	292	pm	292	292	
Toezicht beleggingsinstellingen	5.381			5.381	1.104	pm	4.277	4.277	
Toezicht beleggingsinstellingen - extra vastgoed CV's	723			723	148	pm	574	574	
Toezicht e-money	46			46	2	pm	44	44	
Toezicht Cliëntenremissiers	1.214			1.214	647	pm	567	567	
Overig gedragstoezicht BIK	30			30	1	pm	29	29	
Effectentypisch gedragstoezicht	1.249			1.249	1	pm	1.248	1.248	
Specifieke verrichtingen	3.555	-	-	3.555	25	pm	3.530	3.530	-
Toezicht openbare biedingen op effecten	509			509	25	pm	484	484	
Vergunningen Wte met publieksfunctie	927			927	-	-	927	927	
Vergunningen Wte zonder publieksfunctie	249			249	-	-	249	249	
Beurserkenning/ontheffing	145			145	-	-	145	145	
Ontheffingen primaire markt	-			-	-	-	-	-	
Vergunningen Wtb	1.278			1.278	-	-	1.278	1.278	
WTB Vergunningen herziening Wtb	312			312	-	-	312	312	
Registratie Cliëntenremissiers	135			135	-	-	135	135	
Volgroeide taken	3.362	146	-	3.508	2.464	pm	1.044	1.044	-
Doorlopend toezicht	3.362	146	-	3.508	2.464	pm	1.044	1.044	-
Toezicht financiële bijsluiters	902	146		1.048	4	pm	1.044	1.044	
Toezicht WID/MOT	2.460			2.460	2.460	pm	-	-	
Nieuwe taken	44.847	5.544	1.500	51.891	13.375	pm	38.516	37.965	551
Doorlopend toezicht	28.186	4.954	1.500	34.640	9.709	pm	24.930	24.379	551
2e fase toezicht OBE	280		15	295	31	pm	264	264	
Toezicht marktmisbruik	6.081	835	324	7.239	4.650	pm	2.589	2.589	
Toezicht financiële verslaggeving	3.630	1.187	193	5.010	526	pm	4.484	4.484	
Toezicht financiële Dienstverlening	11.444	1.725	609	13.778	2.019	pm	11.759	11.759	
Toezicht accountants	2.483	1.065	132	3.680	386	pm	3.294	3.294	
Toezicht betalingsverkeer	90	-	5	95	-	pm	95	-	95
Toezicht clearinginstellingen	292	26	16	333	17	pm	316	184	131
Toezicht beleggingsobjecten	2.196	100	117	2.413	609	pm	1.805	1.805	
Financieel Expertise Centrum	1.381	16	74	1.471	1.471	pm	-	-	
Verkenning Gedragstoezicht pensioenuitvoerders	308	-	16	325	-	pm	325	-	325
Specifieke verrichtingen	16.661	591	-	17.252	3.666	pm	13.586	13.586	-
Vergunningen accountants	2.769			2.769	-	-	2.769	2.769	
WFD Vergunningen financiële dienstverlening	9.048			9.048	-	-	9.048	9.048	
Toezicht op emissies	4.581	584		5.164	3.666	pm	1.498	1.498	
Toezicht beleggingsobjecten	264	7		271	-	-	271	271	

Tabel 4.4.b Overzicht van voorlopige heffingen 2006 per taak en per groep onder toezicht gestelde instellingen

Bedragen x € 1.000	Toezicht effecten-beraadslaging	Toezicht beurzen (incl. CSD)	Effecten typisch gedrags-toezicht	Totaal markt-misbruik	Overig gedrags-toezicht Bk	Totaal wfd	Toezicht E-money	Toezicht beleggingsinstellingen	Toezicht financiële verslaggeving	Toezicht accountant s	Toezicht clearinginstellingen	Verkenning toezicht beleggings- objecten	Totaal
Groepen onder toezicht gestelden													
Accountantskantoren													
Accountantskantoren met OOB klanten										2.557			2.557
Accountantskantoren zonder OOB klanten										737			737
Beleggingsinstellingen (Wtb)													
Binnenlandse vergunninghouders (incl. NL icbe's)			140										
Interprofessionele beleggingsmaatschappijen			72										
Beleggingsobjecten, Verkenning toezicht													
Beurzen (Wte)													
Euronext												1.917	1.917
Euronext/Clearnet		1.071											1.071
Euronext/Euroclear		133											133
Overige beurzen		159											159
		143											143
Clientenremisers													
	567												567
Consumenten kredietinstellingen													
						1.121							1.121
Effecteninstellingen													
Effecteninstellingen													
Niet voor eigen rekening	3.539												3.539
Wel voor eigen rekening (Marktpersoneel)	551												551
Instellingen met clearingdiensten													
Binnenlandse vergunninghouders											15		15
Effectenuitgevende instellingen													
Overige vennootschappen excl. Bmv's				43									43
Vennootschappen naar Nederland recht opgemaakt													4.484
E-money instellingen, Overige							44						44
Financieel intermediairs, Overige													
Deelnemers SFD													
Niet-deelnemers SFD													
Kredietinstellingen													
Met effectendinsten (Binnenlandse vergunninghouders)													
Zonder effectendinsten (Binnenlandse vergunninghouders)	3.325		45										3.325
Marktmisbruik, Toezicht													
Koersgevoelige informatie													
Pensioenfondsen													
Verzekeraars													
Levensverzekeraars (Binnenlandse Vergunninghouders)													
Schade- en natuerverzekeraars (Binnenlandse vergunninghouders)													
Totaal	7.982	1.506	1.248	2.589	29	12.261	44	5.189	4.484	3.294	184	1.917	40.727

De verrekening van eenmalige en aanloopkosten uit eerdere jaren

De door de AFM gemaakte kosten die samenhangen met de aan haar toebedeelde taken kunnen pas via heffingen aan marktpartijen worden doorberekend wanneer hiervoor een wettelijke grondslag bestaat. Deze grondslag wordt gegeven in de toezichtwet. De AFM maakt echter al kosten die samenhangen met het voorbereiden van de toezichttaak voordat de toezichtwet in werking treedt. Dergelijke kosten worden niet in het begrotingsjaar doorberekend aan de markt via de heffingen, maar geactiveerd op de balans. Na inwerkingtreding van de toezichtwet worden de geactiveerde kosten over een periode van een aantal jaren (in de regel 5) omgeslagen over de relevante groep onder toezicht gestelde instellingen via de heffingen. Dit leidt in het jaar van doorberekening tot hogere heffingen dan wanneer uitsluitend de kosten van het toezicht in het heffingsjaar zouden worden doorberekend. In 2006 worden de in dat jaar en eerdere jaren gemaakte kosten van nieuwe toezichttaken als volgt behandeld:

Tabel 4.4.c Verrekening van eenmalige en aanloopkosten

x 1000 euro	Prognose te verrekenen ultimo 2005	Activering 2006	Afschrijving 2006	Te verrekenen ultimo 2006
Toeziht financiële bijsluitcr	292	0	146	146
Toeziht financiële verslaggeving	5.936	0	1.187	4.749
Toeziht wet financiële dienstverlening	8.625	0	1.725	6.900
Toeziht emissies	2.918	0	584	2.335
Toeziht op accountants	5.326	0	1.065	4.261
Toeziht marktmisbruik	4.173	0	835	3.339
Toeziht clearinginstellingen	259	131	26	364
Toeziht betalingsverkeer	167	95	0	262
Financieel Expertise Centrum	47	0	16	31
Toeziht beleggingsobjecten	536	0	107	429
Verkenning gedragstoeziht pensioenen	0	325	0	325
Totaal	28.279	551	5.690	23.140

Toevoeging reservefonds

De AFM is voor haar bron van inkomsten afhankelijk van de wetgever, die hiervoor een wettelijke grondslag heeft gecreëerd. Het is van belang om in geval van het (tijdelijk of permanent) wegvallen van deze grondslag een redelijke mate van continuïteit van de organisatie te waarborgen, òf om de voortgang van het toezicht te waarborgen tot het herstel van de bron van inkomsten, òf om een ordelijke afwikkeling van de werkzaamheden mogelijk te maken. Om deze reden bouwt de AFM een reservefonds op. De gewenste grootte van dit fonds is vastgesteld met het oog op de voortgang van een rudimentaire operatie gedurende drie maanden, waarbij ervan wordt uitgegaan dat uitsluitend salarissen, sociale lasten, kosten van woon-werk verkeer en huisvesting (inclusief telefonie) worden doorbetaald. In de begroting 2005 is de wens geuit om in het licht hiervan het reservefonds over de periode 2005-2008 op te bouwen tot een omvang van

€ 10 miljoen door de jaarlijkse toevoeging van € 1,5 miljoen.

Een globale analyse bij het opstellen van de begroting voor 2005 liet zien dat, gezien de kostenverhouding tussen bestaande en nieuwe taken, het per ultimo 2004 aanwezige bedrag ongeveer voldoende was om het aandeel van de bestaande taken in de gewenste totale omvang van het reservefonds te dekken. Daarom is besloten de verdere opbouw van het fonds in de komende jaren uitsluitend toe te rekenen aan de nieuwe taken.

Aan het einde van de huidige periode van opbouw van het fonds in 2008 zal de omvang van het reservefonds opnieuw worden geëvalueerd.

Verrekening exploitatiesaldi eerdere jaren

In ieder jaar is er een verschil tussen de begrote en werkelijke kosten per toezichttaak en per groep onder toezicht staande instellingen. Ook in de baten zijn er verschillen tussen begrote en werkelijke bedragen, doordat (i) de dynamiek van de markt maakt dat de opbrengst van de heffingen niet met absolute zekerheid kan worden geraamd, en (ii) de opbrengst van boetes en dwangsommen, die in mindering wordt gebracht op de in rekening te brengen heffingen, *pro memorie* wordt begroot. De verschillen tussen begrote en gerealiseerde baten en lasten leiden tot exploitatieverschillen, die in het opvolgende jaar in de heffingen worden verrekend. Deze verrekening vindt plaats per groep onder toezicht staande instellingen, zodat iedere groep slechts betaalt voor het eigen toezicht en kruissubsidiëring tussen groepen wordt voorkomen. De in 2006 te verrekenen bedragen bestaan uit de per ultimo 2005 uitstaande bedragen op de balans, die pas in de jaarrekening over 2005 worden vastgesteld en dus ten tijde van de voorbereiding van de begroting nog niet bekend zijn. Ze zijn daarom op *pro memorie* basis in tabel 4.2 opgenomen.

Overheidsbijdrage

In het kader van de herziening van de financiering van het toezicht in 2003 is door het ministerie van Financiën toegezegd dat de overheid een deel van de kosten van het gedragstoezicht op zich neemt. Het gaat hierbij om:

- de kosten van repressieve handhaving; d.w.z. de kosten die de AFM maakt wanneer zij optreedt bij een redelijk vermoeden van een strafbaar feit of het overtreden van een bestuurlijk gestelde norm, waaronder het toezicht op misbruik voorwetenschap, marktmanipulatie en illegale financiële activiteiten;
- een deel van de kosten van preventieve handhaving, te weten de kosten van het toezicht witwasbestrijding; hierbij gaat het om kosten die de AFM maakt in haar streven naar het voorkomen van overtredingen.

Om tot een toerekening van de overheidsbijdrage aan de verschillende toezichttaken te komen wordt de volgende werkwijze toegepast. Eerst worden de totale kosten van witwasbestrijding, het toezicht op misbruik voorwetenschap, marktmanipulatie en illegale financiële activiteiten aan de

overheidsbijdrage toegerekend. Daarna worden de kosten van de repressieve handhaving bij de overige taken vastgesteld, gesommeerd en herleid tot een procentuele verdeling per taak. Het resterende bedrag van de overheidsbijdrage wordt naar rato van deze percentages aan deze taken toegerekend.

Voor de periode 2004-2007 is het percentage overheidsbijdrage op basis van gegevens uit het jaar 2002 vastgesteld op 14 procent. Echter, door een intensivering van de handhavingactiviteiten van de AFM sinds 2002 is het percentage van de totale AFM begroting dat volgens de overeengekomen systematiek in aanmerking komt voor overheidsfinanciering gestegen naar 22 procent. Inmiddels heeft het ministerie van Financiën besloten tot een verhoging van het percentage tot maximaal 22,4% voor de jaren 2005 en 2006. Hiermee worden de kosten voor het repressieve en preventieve toezicht op adequate wijze gedekt. Een formele evaluatie van de systematiek van overheidsfinanciering zal gedurende het jaar 2006 plaatsvinden.

Naast de bovengenoemde bijdrage in de toezichtkosten draagt de overheid de volledige kosten van het bij de AFM ondergebrachte Financieel Expertise Centrum (FEC), de helft van de kosten in 2006 van het toezicht op clearing, settlement en depository, de kosten voor het toezicht op publicisten en de indirecte kosten voor het toezicht op Emissies.

4.5 Categoriele lastenbegroting met toelichting

De lastenbegroting 2006 is als volgt onder te verdelen in kostensoorten:

Kostensoort	Realisatie 2004	Begroting 2005	Prognose 2005	Begroting 2006	Mutatie t.o.v. begroting 2005	Perspectief 2007	Perspectief 2008
Bedragen x 1000 euro							
Salarislasten	19.231	30.587	23.511	30.395	-0,6%	32.051	33.868
Sociale lasten	1.971	3.959	2.667	3.624	-8,5%	3.823	4.041
Pensioenlasten	4.642	6.002	4.963	6.607	10,1%	6.991	7.409
Uitzendkrachten	1.780	3.642	1.987	3.392	-6,9%	1.212	914
Overige Personeelslasten	2.911	4.541	3.338	4.239	-6,7%	3.966	3.825
Totaal Personeelslasten	30.534	48.731	36.466	48.257	-1,0%	48.042	50.056
Huisvestingslasten	3.706	4.519	3.701	4.708	4,2%	4.782	4.784
Advieslasten incl. uitbesteding JZ	2.631	4.604	6.241	7.383	60,4%	3.685	3.709
Algemene lasten	2.927	8.273	6.100	8.425	1,8%	7.832	7.991
Totaal Overige bedrijfslasten	9.265	17.396	16.042	20.516	17,9%	16.298	16.484
Afschrijvingen	1.856	2.774	2.060	2.722	-1,9%	2.722	2.722
Financiële baten en lasten	359	816	450	1.650	102,2%	1.800	1.600
Totale lasten	42.014	69.717	55.019	73.145	4,9%	68.862	70.862

Toelichting bij categoriale lasten

In de salarislasten is rekening gehouden met het AFM beloningsbeleid en een CAO verhoging per 1 juli van 2 procent. Ook zijn de kosten van de beloning van de Raad van Toezicht, de vakantieuitkering, de dertiende maanduitkering, de bonussen en de eigen-woningbijdrage opgenomen.

De salarislasten blijven ongeveer gelijk met de begroting 2005. Dit komt doordat de realisatie in 2005 achter blijft bij de begroting (met name door uitstel wetgeving nieuwe taken) met als gevolg een lagere startpositie van de begroting 2006 ten opzichte van de eindpositie van de begroting 2005. Voor de sociale lasten en pensioenlasten zijn opslagen opgenomen van respectievelijk 12% (2005: 13.0%) en 23% (2005: 20%) rekening houdend met de verschillende grondslagen.

Onder de post uitzendkrachten is de inhuur van tijdelijk personeel voorzien wat valt onder directe aansturing van een manager. Met name voor het de taak Toezicht financiële dienstverlening is voor de verwerking van de initiële vergunningsaanvragen tijdelijk extra capaciteit gepland. Ook de piekbelasting bij de afdeling Informatisering in verband met IT ontwikkeling voor nieuwe taken wordt met tijdelijk personeel opgevangen.

De huisvestinglasten stijgen nog licht als het gevolg van de huisvestingbehoefte voor het tijdelijk personeel. Zo wordt tijdelijk extra capaciteit gehuurd voor de opvang de uitzendkrachten voor de afhandeling van de vergunningen voor de Wfd.

De advieslasten stijgen met bijna € 3 miljoen ten opzichte van de begroting 2005. Dit wordt volledig veroorzaakt door een éénmalige adviespost voor de afdeling Juridische Zaken. Als gevolg van de invoering van de Wfd en Wta worden éénmalig extra grote aantallen bezwaarschriften voorzien. Een extern adviesbureau zal voor extra capaciteit zorgen voor de afhandeling van deze incidenteel grote aantallen bezwaarschriften.

De stijging van de financiële baten en lasten wordt veroorzaakt door de oplopende financieringsbehoefte voor de geactiveerde immateriële vast activa (voorbereidingskosten nieuwe taken). Voor 2006 is uitgegaan van een rentepercentage van 3%. Voor de langere termijn wordt rekening gehouden met een rentepercentage van 4%.

4.6 Investeringsbegroting en afschrijvingen

De investeringen en afschrijvingen voor 2006 zijn als volgt te specificeren (in €1000):

Soort Investering	Investering 2006	Jaarlijks afschrijvingspercentage	Afschrijving investeringen 2006*	Afschrijving op investeringen van 2005 en eerder	Totaal afschrijvingen 2006
Huisvesting					
Fysieke beveiligingsmaatregelen	550	67%	199		
Infrastructuur/bekabeling/electra	350	67%	126		
Verbouwing overig	529	67%	191		
Totaal	1.429		516	610	1.126
Inventaris					
Beveiliging	86	20%	9		5
Divers inrichting	360	20%	39		82
Meubilair	260	20%	28		478
Totaal	706		77	495	571
Auto's					
Bestuur		25%		46	46
Totaal				46	46
Computers					
Totaal hardware	649	33%	117		
Totaal Telefonie	195	33%	35		
Totaal	844		152	422	574
Software					
Totaal software IT	1.316	33%	238	293	415
Overige software	30	33%	5		20
Totaal	1.346		243	161	404
Totaal	4.325		988	1.734	2.722
* Afschrijvingbedrag op investeringen 2006 wordt mede bepaald door moment van investering gedurende 2006					

Toelichting bij investeringen

De afschrijvingstermijn voor investeringen in huisvesting is relatief kort gehouden (1,5 jaar met een afschrijvingspercentage van 67%) omdat deze gelijk loopt met de looptijd van de huurcontracten voor de huidige huisvesting (1 juli 2007) van AFM.