

# Toezicht in tijden van verandering

Agenda 2016 – 2018

*Januari 2016*



## **Autoriteit Financiële Markten**

De AFM maakt zich sterk voor eerlijke en transparante financiële markten. Als onafhankelijke gedragstoezichthouder dragen wij bij aan duurzaam financieel welzijn in Nederland.

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>Managementsamenvatting</b>	<b>6</b>
<b>Inleiding</b>	<b>11</b>
<b>1. Externe ontwikkelingen</b>	<b>12</b>
<b>2. Visie op veranderend toezicht</b>	<b>20</b>
2.1 Onze missie	21
2.2 Gewaagd doel	23
2.3 Kernwaarden	24
2.4 Kernkwaliteiten	25
2.5 Toezichtaanpak: hoe blijft de AFM effectief?	26
2.6 Stappen in 2016-2018	27
<b>3. Onze prioriteiten voor 2016</b>	<b>28</b>
3.1. Prioriteit 1: Het verkleinen van ongewenste risico's voor de samenleving	32
3.1.1 Domein Efficiënte Kapitaalmarkten	32
3.1.2 Domein Lenen, Sparen en Retailbeleggen & Domein Verzekeren en Pensioenen	34
3.1.3 Domein Kwaliteit Accountantscontrole en Verslaggeving	41
3.1.4 Domein Marktintegriteit & Handhaving	44
3.1.5 Domein Asset Management	47
3.1.6 Programma Innovatie & Fintech	48
3.2. Prioriteit 2: Het versterken van het toezicht door te investeren in technologie en methodiek	49
3.3. Prioriteit 3: Het vergroten van de effectiviteit, efficiency en wendbaarheid van de interne organisatie	53
<b>4. Financiën</b>	<b>55</b>
4.1 Kerncijfers	57
4.2 Lasten per soort	59
4.3 Investeringsbegroting	61
4.4 Van begroting naar heffingen	62
<b>Bijlage: Opbouw kostenkader</b>	<b>68</b>

# Voorwoord

Eerlijke en transparante financiële markten en duurzaam financieel welzijn in Nederland: dat is de kern van onze, in 2015, aangescherpte missie, die haar basis vindt in ons wettelijk en maatschappelijk mandaat. Onze missie vormt voor de toekomst het uitgangspunt in alles wat wij doen. We kunnen alleen effectief zijn als wij ons ook zelf aanpassen aan de veranderende eisen van de markt en de maatschappij. Immers, wij houden toezicht op traditionele ondernemingen, maar ook op nieuwe spelers, nieuwe technieken en nieuwe risico's.

We leven niet zomaar in een tijdperk van verandering, maar meer nog in een verandering van tijdperk. Een tijdperk dat, door verschuivende paradigma's, een andere manier van kijken en handelen met zich meebrengt. U als consument, als belegger, of als financiële onderneming zult het gemerkt hebben: de mogelijkheden die technologie ons biedt, het toenemend gebruik van 'big data', en bijvoorbeeld de opkomst van een nieuw fenomeen als crowdfunding.

Tegelijkertijd verandert ook uw vraag, als individuele lezer van deze Agenda 2016-2018, en ook die van het geheel van individuen, de samenleving. De maatschappij heeft onverminderd hoge verwachtingen van de financiële sector, maar ook van de toezichthouder. Dit vraagt om verantwoording en transparantie over het handelen van alle partijen. Tegelijkertijd verschuiven risico's en verantwoordelijkheden naar het individu. Het is een periode waarin de consument meer dan ooit zelf verantwoordelijkheid moet nemen voor zijn financiële planning, terwijl we zien dat dit voor een grote groep lastig is en een kleinere groep consumenten hiertoe geheel niet in staat is. Daarnaast vraagt deze periode om een kritische blik naar onszelf als toezichthouder. Dat realiseren wij ons maar al te goed.

Wij hebben het afgelopen jaar onder de vlag van een Meerjaren Agenda (MJA), een langetermijnvisie opgesteld die ons in staat stelt om ons toezicht sterker te maken en toekomstbestendig. Een belangrijk onderdeel van deze vernieuwde visie zijn onze nieuwe kernwaarden. Wij zijn ervan overtuigd dat het er als toezichthouder om gaat de balans te vinden tussen de waarden 'doortastendheid' en 'zorgvuldigheid' en tussen de waarden 'autonomie' en 'verbinding'.

Het maken van verbinding met onze gesprekspartners, zonder daarbij onze autonome rol als toezichthouder uit het oog te verliezen, vinden wij juist in deze veranderende tijden essentieel.

In het afgelopen jaar is door onze medewerkers op alle niveaus veel werk verzet bij het tot stand brengen van onze langetermijnvisie en beleid. Deze Agenda voor 2016-2018 is daar een van de resultaten van. Wij danken hen voor hun inzet, betrokkenheid en toewijding. Wij zijn ervan overtuigd dat wij als bestuur samen met al onze medewerkers toewerken naar een inspirerend nieuw jaar van toezicht op de financiële sector.

Namens het bestuur,

Merel van Vroonhoven,  
Voorzitter

# Managementsamenvatting

We leven in een tijdperk van verandering en een verandering van tijdperk. Iedere dag brengt nieuwe uitdagingen en ontwikkelingen die onze samenleving er weer anders uit doen zien dan gisteren het geval was. Als onafhankelijk gedragstoezichthouder maken wij ons sterk voor eerlijke en transparante financiële markten en dragen wij bij aan duurzaam financieel welzijn in Nederland. Dat is een uitdagende, maar ook inspirerende opdracht die wij graag oppakken.

Al onze activiteiten – of het nu gaat om het toezicht op banken of verzekeraars, op de financieel adviseur op de hoek of op accountantsorganisaties – staan in het teken van het realiseren van deze missie. En dat doel bepaalt de richting van ons toezicht. Externe ontwikkelingen beïnvloeden vervolgens waar wij extra goed naar kijken, waar onze prioriteiten liggen en waar wij specifieke investeringen doen.

## Visie op veranderend toezicht

Als toezichthouder blijven we ons ontwikkelen. Wij hebben de ambitie om in 2022 aantoonbaar een grensverleggende toezichthouder te zijn; een AFM die als toezichthouder en autoriteit toonaangevend is.

### In 2022 aantoonbaar een grensverleggende toezichthouder

We willen grensverleggend opereren omdat we blijvende impact willen hebben op onze omgeving en dingen willen doen die relevant zijn. Dat betekent dat we anticiperen en alert reageren op de veranderende wereld en tegelijkertijd deze wereld medevormgeven en beïnvloeden. Deze combinatie zorgt ervoor dat we als toezichthouder voorop lopen en effectief opereren.

Het betekent dat we technologische ontwikkelingen kennen, begrijpen en benutten voor ons toezicht en dat we optimaal gebruik maken van beschikbare data. We zorgen dat onze toezichtinterventies effectief blijven door gebruik te maken van inzichten in gedrag en organisatiecultuur. We begrijpen de nieuwe ontwikkelingen, zijn wendbaar en maken gebruik van vooruitstrevende ideeën. We doen dit in verbinding met onze stakeholders zodat zij weten wat ze van ons kunnen verwachten.

We kijken hierbij ook naar onszelf, naar onze eigen effectiviteit en efficiency. We willen laten zien welke effecten we realiseren in de sector en hierover verantwoording afleggen. Belangrijk is dat ook onze stakeholders onze rol en bijdrage zien. We meten welke voortgang we maken in het vergroten van onze effectiviteit en efficiency.

De ambitie om als toezichthouder grensverleggend te zijn zal het komende jaar verder worden ingevuld.

Onze kernwaarden zijn de intrinsieke drijfveren in al ons denken en handelen. Zij zijn ons moreel kompas en het anker van ons toezicht waarop onze toezichthouders iedere dag opnieuw terugvallen bij het maken van impactvolle keuzes. We zijn hierop ook aanspreekbaar. Wie bij de AFM waarden gedreven werkt, maakt continu de afweging tussen 'zorgvuldig' en 'doortastend' handelen. En doet dat in 'verbinding' met de buitenwereld en onze stakeholders, zonder daarbij het zicht op de eigen autonomie te verliezen. Niet altijd een gemakkelijke taak, maar wel een noodzakelijke en verantwoordelijke.

### **Trends en risico's**

De financiële markten zijn door maatschappelijke en technologische veranderingen volop in beweging. Dat biedt kansen, maar ook uitdagingen. Zeker in tijden waarin de middelen niet onbeperkt zijn. Om te bepalen waar we ons toezicht op willen richten, hebben we de belangrijkste maatschappelijke en financiële trends bepaald en *een top-10 risico's voor de komende drie jaar vastgesteld. Zie schema op pagina 16.*

Om de top-10 risico's effectief aan te pakken doen we de komende jaren investeringen en richten we ons op een aantal prioriteiten.

### **Prioriteiten voor 2016**

De AFM stelt voor het jaar 2016 de volgende drie prioriteiten:

1. Het verkleinen van de ongewenste risico's in de financiële markten door regulier en thematisch toezicht;
2. Het versterken en vernieuwen van het toezicht door gericht te investeren in technologie en methodieken;
3. Het vergroten van de effectiviteit, efficiency en wendbaarheid van de organisatie van de AFM.

#### **Prioriteit 1: Verkleinen ongewenste risico's**

Voor eerlijke en transparante financiële markten en duurzaam financieel welzijn is het van belang om bij te dragen aan het verkleinen van ongewenste financiële risico's voor de samenleving. Dat betekent in de praktijk dat we ons zowel richten op de risico's die voortkomen uit het gedrag van traditionele partijen, als het gedrag van nieuwe spelers.

We hebben de 'domeinen' (afdelingen) en bijbehorende 'thema's' (specifieke focusgebieden) in het toezicht vanuit deze nieuwe context herzien. We willen focus en kiezen voor een ambitieus doel op een termijn van drie tot vijf jaar. Naast de gekozen thema's vindt binnen de domeinen het reguliere toezicht plaats.

In het schema op pagina 31 staat weergegeven welke toezichtactiviteiten, inclusief thema's, we in 2016 uitvoeren.

Daarnaast wordt in 2016 een nieuw domein Asset Management opgericht om de risico's op het gebied van asset management beter te kunnen adresseren. Ook zullen we een Programma Innovatie & Fintech starten, gericht op het begrijpen en bevorderen van innovatie.



## Prioriteit 2: Versterken van toezicht

De maatschappelijke en technologische veranderingen in de financiële markten vragen ook om versterken van het toezicht zelf. Om ongewenste risico's voor de samenleving te kunnen verkleinen, is het noodzakelijk om te investeren in een technologie- en datagedreven organisatie. Als toezichthouder kunnen we immers alleen maar effectief zijn als we begrijpen welke technieken ondernemingen gebruiken en hoe zij deze inzetten. Daarnaast is het voor de AFM essentieel om informatie zo efficiënt en volledig mogelijk te kunnen verzamelen, interpreteren en delen. Zo moet de AFM investeren in nieuwe systemen voor marktmonitoring die het analyseren van grote hoeveelheden marktdata mogelijk maken.

Om tijdig risico's te kunnen signaleren is voor de AFM zowel het maatschappelijk mandaat als het contact met haar stakeholders van groot belang. Er zal daarom meer continuïteit en focus worden aangebracht in de contacten met marktpartijen en sterkere sturing daarop vanuit het management door de oprichting van een afdeling Accounttoezicht. Daarnaast is er blijvende aandacht voor het bieden van inzicht in onze activiteiten aan de buitenwereld.

---

### Het bevorderen van eerlijke en efficiënte financiële markten vraagt om inzicht in gedrag van mensen

Een ander belangrijk punt van aandacht voor 2016 is onze methodiek. Het bevorderen van eerlijke en transparante financiële markten vraagt om inzicht in gedrag van mensen die ofwel werkzaam zijn op de financiële markten, ofwel afnemer zijn van financiële producten en diensten. Ons inzicht in het gedrag van consument en beleggers groeit en bepaalt ons begrip van waar de grootste risico's bestaan en hoe wij deze kunnen aanpakken. Ook moet de AFM haar inzicht in het gedrag en de cultuur van financiële instellingen en deelsectoren blijven vergroten om problemen te voorkomen en effectievere toezichtinterventies uit te kunnen voeren. Deze prioriteit komt voornamelijk tot uitdrukking in de oprichting van het Expertise Centrum. In het Expertise Centrum wordt gewerkt aan het opbouwen van kennis over gedrag en cultuur en nieuwe technieken om te interveniëren.

## Prioriteit 3: Vergroten van de effectiviteit, efficiency en wendbaarheid

Tot slot is het noodzakelijk dat de AFM haar interne organisatie ook versterkt om deze ambitieuze toezichtagenda uit te voeren. We willen een vereenvoudiging van onze organisatie, efficiënter werken en onze processen en risicobeheersing verbeteren. Een sterk leiderschap en kostenbewustzijn zijn daarbij van belang.

Dat vraagt onder meer om krachtige besturing. Wij versterken de besturing door ons leiderschap en het verandervermogen verder te ontwikkelen. We investeren in medewerkers die sturen op het behalen van resultaten, en die tegelijkertijd over zelfreflectie, verantwoordelijkheidsgevoel en inlevingsvermogen beschikken.

Daarnaast zetten we in op efficiënte en veilige informatiesystemen en versimpelen we de werkprocessen waar mogelijk. We maken afgewogen keuzes, maar doen dat op een doortastende manier. Ook investeren we in het op orde maken van onze risicobeheersing. Hierdoor kunnen we beter inspelen op de nieuwe risico's, terwijl we tegelijkertijd onze overhead reduceren.

### **Begroting 2016**

Om de benodigde aanpassingen snel door te voeren doet de AFM van 2015 tot en met 2017 extra investeringen in effectiviteit en efficiency die wij in de daaropvolgende jaren gaan terugverdienen. In 2015 heeft de AFM delen van het toezicht geïntensiveerd en een start gemaakt met het doorvoeren van de eerste veranderingen. In 2016 maakt de AFM op diverse plaatsen stevige reducties om op nieuwe terreinen extra investeringen te doen en tot een passende begroting te komen. Door scherpe keuzes te maken is 6,7 miljoen vrij gemaakt om de gestelde ambities te realiseren. Het dilemma daarbij is om te investeren in vernieuwing terwijl bestaande risico's voldoende worden gemitigeerd en nieuwe taken worden opgepakt.

De begrote totale lasten voor 2016 zijn 6% hoger dan in de begroting 2015 en komen op 92,2 miljoen. De hogere lasten worden grotendeels veroorzaakt door hogere informatiseringlasten, hogere personeelslasten en hogere algemene lasten. De begrote gemiddelde personele bezetting blijft in 2016 nagenoeg gelijk.

# Inleiding

De AFM heeft een Meerjaren Agenda om in 2022 aantoonbaar een grensverleggende toezichthouder te zijn. De Agenda 2016-2018 geeft inzicht in de stappen die we de komende drie jaar willen zetten richting deze lange termijn ambitie. In deze Agenda lichten we concreet toe wat we in 2016 gaan doen.

De AFM stelt voor het jaar 2016 de volgende prioriteiten:

1. Het verkleinen van de ongewenste risico's in de financiële markten door regulier en thematisch toezicht;
2. Het versterken en vernieuwen van het toezicht door gericht te investeren in technologie en methodieken;
3. Het vergroten van de effectiviteit, efficiency en wendbaarheid van de organisatie van de AFM.

De voorliggende Agenda van 2016-2018 biedt een blik op de invulling van deze prioriteiten in 2016 met een begroting voor 2016. Het document biedt allereerst een overzicht van de belangrijkste externe trends en risico's voor ons toezicht. Deze externe ontwikkelingen beïnvloeden uiteraard ook de inrichting van onze eigen organisatie. Wij nemen u mee in de visie op het veranderend toezicht, de keuze van onze prioriteiten en de gewijzigde inrichting van en de besturing van de AFM. Tot slot geven wij inzicht in onze begroting in de financiële paragraaf.

# 1. Externe ontwikkelingen

De financiële markten zijn door maatschappelijke en technologische veranderingen volop in beweging. De invloed van internationale ontwikkelingen en de onderlinge verwevenheid tussen internationale en nationale spelers versterken dit proces.

In dit hoofdstuk schetsen wij de belangrijkste trends en risico's in de financiële markten en in de bredere samenleving. Deze trends en risico's zijn fundamenteel. Zij komen langzaam tot ontwikkeling en veranderen over de tijd. We hebben in het afgelopen jaar geen grote veranderingen in externe risico's waargenomen. Wel nieuw is dat we ons dit jaar in de presentatie concentreren op de belangrijkste trends en risico's.

De bewegingen hebben vanzelfsprekend ook gevolgen voor de inrichting en prioritering van ons toezicht. Hier wordt in navolgende hoofdstukken op ingegaan.

## De vier belangrijkste maatschappelijke trends

De AFM identificeert de volgende maatschappelijke trends die impact op het toezicht hebben:

### 1. De rol van technologie en data neemt toe;

De rol van data en technologie in de samenleving neemt toe. Deze verandering geldt ook voor de financiële markten. Algoritmehandel is geen uitzondering meer. Daarnaast zorgt nieuwe regelgeving zoals EMIR en MiFIR ervoor dat toezichthouders over steeds meer data beschikken. Dit vraagt om forse investeringen in IT infrastructuur.

### 2. Internationalisering van toezicht;

Ondernemingen opereren veelal internationaal en ontwikkelingen op de financiële markten beperken zich niet tot landsgrenzen. Dit heeft uiteraard gevolgen voor het toezicht. Relevante regelgeving komt al grotendeels uit Brussel. Het belang van samenwerking tussen toezichthouders neemt hiermee alleen maar toe. Het Europese toezichtraamwerk vraagt om convergentie tussen de verschillende toezichthouders. Ook marktpartijen vragen hierom.

### 3. Hoge verwachtingen van het toezicht;

De samenleving verwacht veel van de toezichthouder. Een toezichthouder wordt geacht misstanden te voorkomen. In veel gevallen legt men de verantwoordelijkheid voor een risicovrije samenleving geheel bij de toezichthouder.

### 4. Het draagvlak voor toezicht is geen vanzelfsprekendheid meer.

De financiële crisis zorgde voor maatschappelijk en politiek draagvlak voor het toezicht op financiële markten. De crisis droeg ook bij aan de wil van marktpartijen om te veranderen. Naarmate de crisis verder uit zicht raakt en de economie aantrekt wordt dat draagvlak minder. De urgentie om tot strenge wetgeving te komen is afgenomen en in de Verenigde Staten zien wij de eerste tekenen van deregulering. Als toezichthouder zijn wij ons, mede in dit licht, steeds meer bewust van de noodzaak om verantwoording af te leggen over de gerealiseerde effecten.

## De vijf belangrijkste financiële trends

De AFM identificeert de volgende impactvolle trends in de financiële markten:

### **1. De lage rente omgeving heeft grote impact op de financiële markten en werkt versnellend of versterkend voor andere trends.**

Door de lage rente zoeken beleggers naar andere manieren om hogere rendementen te behalen; de zogenaamde 'search for yield'. De kans bestaat dat zij daarbij meer risico nemen dan verstandig is. De lange lage rente zet daarnaast ook druk op de dekingsgraden van pensioenfondsen en solvabiliteitsposities van levensverzekeraars.

### **2. Een verschuiving van een collectief stelsel naar individueel gedragen risico's, wat het belang van individuele financiële planning vergroot.**

Risico's verschuiven in toenemende mate van het collectief naar het individu. Dat geldt al voor ZZP'ers die zelf verantwoordelijk zijn voor de opbouw van hun pensioen, maar ook steeds meer voor consumenten. Door de verminderde collectieve pensioenopbouw worden consumenten bijvoorbeeld in toenemende mate zelf verantwoordelijk voor de planning van hun oudedag.

### **3. Veranderen bij traditionele partijen is een taai proces.**

Traditionele financiële ondernemingen hebben de afgelopen jaren stappen gezet als het gaat om het verankeren van het klantbelang in hun organisaties. We zien echter dat zij worstelen met duurzame verankering van de noodzakelijke gedrags- en cultuurverandering. Dit blijft leiden tot kleinere en grotere incidenten.

### **4. Technologische ontwikkelingen zorgen voor de opkomst van nieuwe spelers en zetten het verdienmodel van traditionele spelers onder druk.**

Technologie creëert kansen voor nieuwe spelers en maakt nieuwe verdienmodellen mogelijk. Daardoor ontstaat druk op traditionele partijen. Nieuwe partijen ontstaan vooral doordat marketing- en distributiekkanalen steeds minder afhankelijk zijn van fysiek contact, tijdstip of locatie. Technologische ontwikkelingen zorgen er daarnaast voor dat de dienstverlening aan klanten meer door gespecialiseerde partijen kan worden overgenomen. Zo is het gebruik van data voor veel partijen een belangrijke bron van winstgevendheid geworden.

## **5. De verschuiving van bankfinanciering naar marktfinanciering verplaatst risico's naar de kapitaalmarkten.**

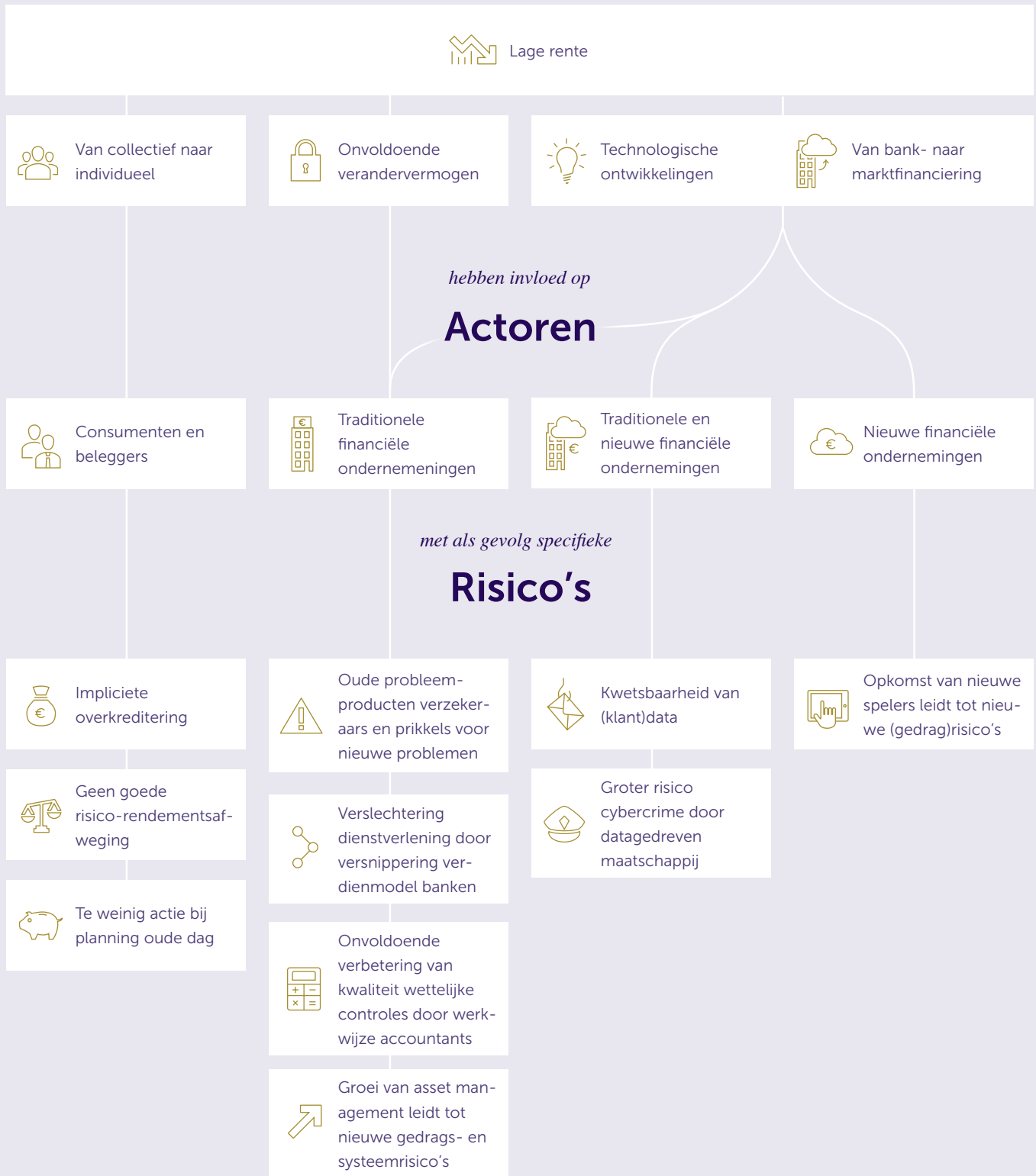
Er is een verschuiving van de financiering van bedrijven, en daarmee de risico's, door banken naar de kapitaalmarkten. Kapitaal wordt daardoor steeds meer opgehaald op publieke markten met verhandelbare instrumenten, waarbij obligaties de grootste rol spelen. Op kleinere schaal is deze trend eveneens waarneembaar, bijvoorbeeld in crowdfunding en kredietunies. Omdat kapitaalmarkten steeds internationaler georganiseerd worden zal de verschuiving van bankfinanciering naar marktfinanciering er ook voor zorgen dat de risico's een steeds internationaler karakter krijgen.

### **De tien belangrijkste risico's**

De hierboven benoemde trends kunnen leiden tot specifieke risico's voor de verschillende actoren zoals consumenten en beleggers of traditionele ondernemingen. De top-10 van risico's is tot stand gekomen door het clusteren van risico's die de AFM doorlopend in de markt identificeert. Niet alle gesignaleerde toezichtrisico's hebben deze top-10 gehaald. Bij de prioritering is een inschatting gemaakt op basis van impact en kans.

In het schematisch overzicht zijn de trends vertaald naar de tien belangrijkste risico's, onderverdeeld naar actor. De risico's zijn niet altijd direct tot een enkele trend te herleiden, maar hebben vaak een combinatie van trends als grondslag. In de beschrijving van onze prioriteiten worden deze risico's expliciet benoemd.

# Trends



**Figuur 1.1:** schematisch overzicht van trends, actoren en risico's



## Consumenten en beleggers

### 1. Impliciete overkreditering van consumenten in een lage rente-omgeving.

Door de *lage rente-omgeving* kunnen consumenten meer of grotere leningen aangaan dan op lange termijn verstandig is. Het risico bestaat dat, wanneer de rente stijgt, consumenten hun maandelijkse lasten niet meer kunnen dragen, of dat zij de rentelasten nog nét kunnen dragen maar niet genoeg kapitaal hebben om de hoofdsom terug te betalen. Het belang van een goede *financiële planning* voor consumenten wordt dus belangrijker.

### 2. Beleggers (zowel consumenten als asset managers) maken geen goede risico-rendementsafweging in een lage rente-omgeving.

Door de *lage rente-omgeving* is het rendement op traditionele investeringen met een relatief laag risico klein. Beleggers gaan daarom op zoek naar producten die een hoger rendement bieden, maar ook meer risicovol zijn. Bij een mogelijke stijging van de rente of illiquiditeit kunnen beleggers dan in problemen komen.

### 3. Consumenten komen te weinig in actie bij de financiële levensloopplanning.

Consumenten zijn steeds meer zelf verantwoordelijk voor de *financiële planning* voor hun oude dag. Sommige consumenten zijn hiertoe niet in staat of zich er onvoldoende van bewust. Dit vraagt meer bewustwording en actiebereidheid. Anders bestaat het risico op teleurstelling als zij met pensioen gaan. Ook blijft fiscaliteit een belangrijke factor die de keuzes van veel mensen op dit gebied beïnvloedt.

## Traditionele financiële ondernemingen

### 4. Verzekeraars kampen met problemen uit het verleden en er bestaan nog steeds financiële prikkels die tegen het klantbelang kunnen ingaan.

Verzekeraars werken nog altijd aan het oplossen van problemen uit het verleden, denk aan het woekerpolisdossier. Daarnaast staat hun bedrijfsmodel door de technologische ontwikkelingen en lage rente onder druk. In combinatie met het risico dat verzekeraars onvoldoende *verandervermogen* hebben om het belang van de klant duurzaam centraal te stellen, leidt dit tot potentieel nieuwe gedragsrisico's.

### 5. De dienstverlening door banken kan verslechteren doordat hun verdienmodel versnippert en onder druk staat.

Voorheen boden banken een breed palet aan producten en diensten aan. Deze producten worden steeds vaker aangeboden door andere, soms nieuwe, partijen. Een

deel van de diensten *verplaatst zich van bankfinanciering naar marktfinanciering*. Dit wordt mede veroorzaakt door de *lage rente-omgeving*. Daarnaast nemen nieuwe partijen een deel van de activiteiten over (zoals crowdfunding). Het risico bestaat dat banken minder goede dienstverlening kunnen bieden aan consumenten en beleggers als ze niet meer beschikken over een volledig pakket aan diensten of producten. Dit risico is groter als banken onvoldoende *verandervermogen* hebben ontwikkeld.

#### **6. De manier van werken van accountants blijft risico's bevatten.**

Er blijven incidenten en structurele bevindingen naar boven komen die mogelijk voortkomen uit onwenselijke gedrags- of cultuurselementen, die op een gebrek aan *verandervermogen* kunnen duiden. Daarnaast bestaat er binnen de sector relatief weinig concurrentie op kwaliteit. Accountantsorganisaties lijken de kwaliteit van wettelijke controles onvoldoende te verbeteren en verbeteringen niet duurzaam kunnen waarborgen.

#### **7. Asset managers vervullen een steeds belangrijker functie in de markt. Dit vraagt aandacht ten aanzien van governance en financiële stabiliteit.**

Mede door de *lage renteomgeving* wordt de rol van liquiditeitsverschaffer in toenemende mate van banken overgenomen door asset manager. Deze *verschuiving van bankfinanciering naar marktfinanciering* is voor een deel ook politiek ingegeven: wetgeving, in het bijzonder het Europese streven om te komen tot een Capital Markets Union, probeert deze trend te accommoderen en te versterken. De resulterende concentratie van kapitaal bij asset managers leidt mogelijk tot nieuwe gedrags- en systeemrisico's.

### **Traditionele en nieuwe financiële ondernemingen**

#### **8. Klant- en marktdata worden steeds waardevoller maar daarmee ook kwetsbaarder.**

Financiële ondernemingen beschikken over een steeds grotere hoeveelheid data en meer mogelijkheden om deze data te gebruiken. Dit gebeurt zowel door bestaande partijen, als ook door nieuwe toetreders. Nieuwe toetreders gebruiken data veelal op een intensievere manier dan bestaande ondernemingen. De waarde van klant- en marktdata wordt steeds groter. Hiermee neemt de kans op verkeerd gebruik toe.

#### **9. Het risico op cyberaanvallen wordt groter in een datagedreven maatschappij.**

Door het toenemend belang en gebruik van data neemt ook de kans op misbruik zoals cybercrime, toe. Immers, de economische waarde van data is hoog. Databeveiliging en

cybersecurity zijn daarom steeds belangrijker. Het risico bestaat dat de bedrijfsvoering van financiële ondernemingen op dit gebied nog onvoldoende beheerst is.

## **Nieuwe financiële ondernemingen**

### **10. De opkomst van nieuwe spelers op de financiële markten, zoals bijvoorbeeld betaaldienstverlening en crowdfunding, creëert kansen en nieuwe (gedrags)risico's.**

*Technologische ontwikkelingen* maken het voor nieuwe partijen mogelijk om op de financiële markten actief te zijn. Deze *fintechs* kunnen de huidige marktstructuur radicaal gaan veranderen. Het risico bestaat daarbij dat bij deze nieuwe partijen misdragingen plaatsvinden. Gebrek aan regelgeving voor deze spelers kan bijvoorbeeld tot spanning leiden tussen winstgevendheid en het borgen van klantbelang. Nieuwe toetreders moeten niet direct geconfronteerd worden met een onnodig hoge drempel qua regelgeving. Tegelijkertijd kan er daardoor sprake zijn van een tijdelijk ongelijk speelveld tussen nieuwe toetreders en gevestigde partijen. Waar deze ongelijkheid ongerechtvaardigd en marktverstoring is en op termijn tot verschuiving van risico's leidt, hebben we als toezichthouder een rol om in dat geval het gelijke speelveld op het gebied van regelgeving en toezicht te herstellen.

## 2. Visie op veranderend toezicht

De eerder geschetste ontwikkelingen hebben geleid tot een herijking van de missie van de AFM en aanpassingen in onze organisatie. Niet een *nieuwe* missie want de kern van de oude missie ‘eerlijke en transparante markten’ hebben wij overgenomen. *Wél vernieuwd*, want er zijn drie in het oog springende verschillen tussen de oude en de huidige.

De oude missie was: De AFM bevordert eerlijke en transparante financiële markten. Wij zijn de onafhankelijke gedragstoezichthouder op de markten van sparen, lenen, beleggen en verzekeren. Wij bevorderen eerlijke en zorgvuldige financiële dienstverlening aan consumenten, particuliere beleggers en (semi-)professionele partijen. We zien toe op een eerlijke en efficiënte werking van kapitaalmarkten. Ons streven is het vertrouwen van consumenten en ondernemingen in de financiële markten te versterken, ook internationaal. Op deze manier draagt de AFM bij aan de stabiliteit van het financiële stelsel, het functioneren van de economie, de reputatie en de welvaart van Nederland.

In dit hoofdstuk staan we stil bij de huidige missie en ons streven om in 2022 aantoonbaar een grensverleggende toezichthouder te zijn. We bespreken de stappen om dit doel te bereiken en lichten onze toezichtaanpak toe.

### Missie



## 2.1 Onze missie

De complexe en veranderende wereld vraagt van het toezicht meer focus. Om meer scherp te kunnen aanbrengen, hebben we in 2015 onze missie herijkt. We blijven ons sterk maken voor eerlijke en transparante financiële markten. Dat betekent onder andere dat onze stakeholders – overheid, instellingen, consumenten en beleggers – er zoveel mogelijk op moeten kunnen vertrouwen dat iedereen zich aan de spelregels houdt en dat de spelregels overal gelijk zijn.

Eén verschil is dat het versterken van vertrouwen niet meer in onze missie staat

We lichten een paar belangrijke verschillen met onze ‘oude’ missie hieronder toe. Eén verschil is dat het ‘*versterken van vertrouwen*’ niet meer in onze missie staat. Dat hebben we gedaan om duidelijk te maken dat het aan de sector zelf is om vertrouwen van consumenten

en beleggers te bevorderen. Daar komt bij dat “het streven naar versterken van vertrouwen” in onze missie van tijd tot tijd leek te knellen met onze interventies (boetes, lasten onder dwangsom e.d. en vooral de publicatie ervan) die, in ieder geval op korte termijn, niet bevorderlijk zouden zijn voor het vertrouwen in de financiële sector. Tegelijkertijd zijn die interventies noodzakelijk om financiële marktpartijen effectief te beïnvloeden. Het betekent niet dat de impact van wat wij doen op het vertrouwen niet meer van belang is, maar wel dat niet alle interventies ook bijdragen aan het versterken van het vertrouwen.

Daarnaast hebben we er bij de vernieuwing voor gekozen om onze missie korter en krachtiger te maken, met focus op de essentie. Zo hebben wij de opsomming van de verschillende markten (sparen, lenen, beleggen en verzekeren) en de afzonderlijke aandacht voor de retailkant en de kapitaalmarktenkant niet meer specifiek genoemd. In diezelfde lijn hebben we ook het noemen van onze bijdrage aan financiële stabiliteit achterwege gelaten. Die bijdrage zal er door ons toezicht wel steeds moeten zijn, vooral ook vanwege de verschuiving van bankfinanciering naar marktfinanciering. Hierdoor heeft financiële stabiliteit steeds duidelijker betrekking op ons toezicht-domein.

Onze inzet om onze missie korter en inspirerender te maken heeft er ook toe geleid dat we het bijdragen aan “het functioneren van de economie, de reputatie en de

welvaart van Nederland” hebben teruggebracht tot de essentie. Tegelijkertijd hebben we tot uitdrukking gebracht dat we welzijn, welbevinden belangrijker vinden dan het meestal als beperkter ervaren “welvaart”. En inhoudelijk even zo belangrijk vinden we in deze vernieuwde missie de toevoeging van “duurzaam”. Enerzijds brengt dit woord tot uitdrukking dat we niet voor de korte-termijn-verbeteringen gaan, maar voor de structurele verbeteringen. Anderzijds verwijzen we naar het begrip duurzaam zoals dat verbonden is aan maatschappelijk verantwoord ondernemen en de uitdagingen waar het bedrijfsleven, inclusief de financiële sector, voor staat om een strategisch antwoord te geven op de steeds nijpender wordende ecologische, sociale en governance (ESG) vraagstukken van deze tijd.

## 2.2 Gewaagd doel

De AFM moet zichzelf opnieuw uitvinden met toezicht dat is toegesneden op de veranderende situatie. Ons streven is om in 2022 aantoonbaar een grensverleggende toezichthouder te zijn; een AFM die als toezichthouder en autoriteit toonaangevend is.

We willen *grensverleggend* opereren omdat we blijvende impact willen hebben op onze omgeving en zaken willen oppakken die relevant zijn. Dat betekent dat we anticiperen en alert reageren op de veranderende wereld en tegelijkertijd deze wereld medevormgeven en beïnvloeden. Deze combinatie zorgt ervoor dat we als toezichthouder voorop lopen en effectief opereren.

Het betekent dat we technologische ontwikkelingen kennen, begrijpen en benutten voor ons toezicht en dat we optimaal gebruik maken van beschikbare data. We zorgen dat onze toezichtinterventies voortdurend effectief blijven door gebruik te maken van inzichten in gedrag en organisatiecultuur. We begrijpen de nieuwe ontwikkelingen, zijn wendbaar en maken gebruik van vooruitstrevende ideeën. We doen dit in verbinding met onze stakeholders zodat zij weten wat ze van ons kunnen verwachten.

We verleggen onze grenzen door regelmatig onze eigen effectiviteit tegen het licht te houden en te evalueren. Dat doen we door het uitdragen van onze kernwaarden, in te zetten op de ontwikkeling van ons leiderschap en onze mensen, en te investeren in de wendbaarheid en efficiency van onze processen. Ontwikkelingen in de sector en in het toezicht, zowel in Nederland als in het buitenland, zijn daarin leidend.

*Aantoonbaar* betekent dat we kunnen laten zien welke effecten we realiseren in de sector en hierover verantwoording afleggen. Belangrijk is dat ook onze stakeholders onze rol en bijdrage zien. We meten welke voortgang we maken in het vergroten van onze effectiviteit en efficiency.

De ambitie om als toezichthouder grensverleggend te zijn zal het komende jaar verder worden ingevuld.

## 2.3 Kernwaarden

Kernwaarden vormen de drijfveren in ons dagelijkse werk en ondersteunen ons bij het nemen van beslissingen. We hebben gekozen voor kernwaarden die laten zien welke afwegingen we als toezichthouder moeten maken.

De AFM maakt zich sterk voor eerlijke en transparante financiële markten.

Als onafhankelijke gedragstoezichthouder dragen wij bij aan duurzaam financieel welzijn in Nederland.

“We zijn zorgvuldig én doortastend. We zijn autonoom én verbindend.”

We belichten alle invalshoeken, zijn ons bewust van risico's en consequenties en reflecteren op ons gedrag. We handelen als dat nodig is en maken heldere keuzes.

We zijn onafhankelijk, staan voor onze missie en verstaan ons vak. We hebben oor voor onze stakeholders, zijn op de hoogte van ontwikkelingen in de sector en daarbuiten en kiezen waar mogelijk voor samenwerking.



## 2.4 Kernkwaliteiten

Om onze missie te realiseren beschikt iedere medewerker over een combinatie van kernkwaliteiten, namelijk: discipline, analysekracht en vooruitstrevendheid.

De kernkwaliteit *discipline* vormt de basis van ons handelen. Dat betekent dat we duidelijke afspraken maken, deze ook nakomen, verantwoording afleggen over onze activiteiten en duidelijk zijn over onze prioriteiten. Discipline helpt ons om onze *analysekracht* te vergroten en biedt ons het fundament om *voorstrevend* te kunnen handelen.

De kernkwaliteit *analysekracht* komt tot uiting in al onze dagelijkse activiteiten. Een belangrijk onderdeel van het toezicht bestaat uit het analyseren van handelingen, ontwikkelingen en gedragingen. Door de toegenomen mogelijkheden van het gebruik van data neemt het belang van analyse alleen maar toe. Analyse van data biedt ons de kans om problemen eerder en vroeger te identificeren, en nog beter, te voorkomen.

De kernkwaliteit *voorstrevendheid* uit zich in onze mentaliteit en manier van werken, in de wijze waarop wij met elkaar en met de buitenwereld omgaan, de samenwerkingsverbanden die wij aangaan en het durven experimenteren met nieuwe instrumenten en methoden.

## 2.5 Toezichtaanpak: hoe blijft de AFM effectief?

De AFM hanteert een *risicogestuurde aanpak* waarbij we onze beperkte middelen zo effectief mogelijk inzetten. Op nieuwe risico's wordt zo vroeg mogelijk geanticipeerd. Dit betekent dat de AFM marktontwikkelingen en risico's continu analyseert.

Ons toezicht bestaat uit een *combinatie van regulier en thematisch toezicht*.

Regulier toezicht betreft onze inzet op activiteiten die de AFM volgens haar wettelijke taak of doorlopend uitvoert. Hieronder vallen taken als toezicht op verslaglegging, prospectussen en het oppakken van incidenten en signalen. Thematisch toezicht betreft toezicht op specifieke toezichtproblemen.

In het toezicht werken we samen met andere partijen, zoals De Nederlandse Bank (DNB). De AFM maakt daarnaast deel uit van een internationale toezichtstructuur. Onze internationale werkzaamheden zijn erop gericht om onze nationale doelen te ondersteunen of ervoor te zorgen dat die niet doorkruist worden. Dit doen we zowel bilateraal als in breder verband. Wij volgen de regelgevende internationale agenda, *beïnvloeden* die waar nodig en ondersteunen initiatieven om tot toezichtconvergentie te komen.

Als risicogedreven toezichthouder richten wij ons primair op onwenselijk gedrag in de financiële sector. Wij dragen bij aan discussies over wetgeving om ervoor te zorgen dat voldoende effectieve normen gelden om onwenselijk gedrag aan te pakken en dat de AFM voldoende instrumenten heeft om dat doel te kunnen verwezenlijken. In de jaarlijkse wetgevingsbrief geven we onze wensen op dat terrein weer.

We richten ons tot slot op het *meten van het effect* dat we bereiken met ons toezicht. We richten ons op het meten van effect op gedragingen waarop wij toezien, en die zijn vastgelegd in regels en normen. Daarnaast is de perceptie hiervan door de consument en de belegger ook belangrijk. We meten dus zowel de nalevings- als ook de maatschappelijke effecten. Nalevingseffecten zijn te meten door te bepalen of instellingen de regels of normen opvolgen. Maatschappelijke effecten zijn te meten door bijvoorbeeld te kijken of consumenten en beleggers hun gedrag veranderen door de interventies van de AFM.

## 2.6 Stappen in 2016-2018

De eerder beschreven 'top-10 risico's' bepaalt de focus in ons toezicht. Deze risico's worden continu gemonitord, jaarlijks geëvalueerd en indien nodig bijgesteld. Voor het jaar 2016 stelt de AFM de volgende prioriteiten:

1. Verkleinen van de ongewenste risico's in de financiële markten door regulier en thematisch toezicht;
2. Versterken en vernieuwen van het toezicht door gericht te investeren in technologie en methodieken;
3. Vergroten van de effectiviteit, efficiency en wendbaarheid van de organisatie van de AFM.

## 3. Onze prioriteiten voor 2016


Dit hoofdstuk gaat in op over drie prioriteiten voor 2016. Eerst wordt ingegaan op de toezichtagenda voor de komende drie jaar, die is gericht op het verkleinen van ongewenste risico's voor de samenleving (prioriteit 1). Per 'domein' (afdeling) en voor het Programma Innovatie & Fintech wordt uitgewerkt welke doorlopende activiteiten we uitvoeren en welke grote risico's binnen 'thema's' (specifieke focusgebieden) aandacht krijgen. Vervolgens wordt kort ingegaan op het versterken van het toezicht (prioriteit 2) en het vergroten van de effectiviteit (prioriteit 3).

### **Organisatie van toezicht**


De AFM heeft haar toezicht op de deelmarkten opgedeeld in zogeheten 'domeinen'. Elk domein bevat één of meer thema's. Ieder thema staat voor een specifiek, zwaar en urgent toezichtprobleem.

De toezichtsdomeinen worden bijgestaan door het Expertise Centrum (zie paragraaf 3.7), het Toezichtservicecentrum en de afdeling Accounttoezicht (voorheen Doorlopend Toezicht). In 2016 start ook het Programma Innovatie & Fintech. Hieronder worden de activiteiten schematisch weergegeven.


## Toezichtondersteuning

 Expertise centrum

- Consumentengedrag
- Gedrag en cultuur
- Risicoanalyse
- Data gedreven toezicht

 Accounttoezicht

- Relatiebeheer
- Coördinatie en planning

 Toezicht Service Centrum

- Vergunningen
- Toetsingen
- Registraties
- Ondernemersloket

## Direct toezicht



**Figuur 3.1:** schematisch overzicht van direct toezicht en toezichtondersteuning

## **Activiteiten in het directe toezicht 2016 – 2018**

Binnen deze organisatiestructuur zal de AFM de komende jaren aan de slag gaan, op de gebieden van: kapitaalmarkten, dienstverlening aan retail, accountancy en verslaggeving, handhaving, asset management en innovatie.

Voor wat betreft het verkleinen van ongewenste risico's richten we ons in het risico-gestuurd toezicht op de top-10 risico's. We hebben de domeinen en bijbehorende thema's in het toezicht herzien in deze nieuwe context. Er is een scherpere focus aangebracht, met een concreet doel op een termijn van drie tot vijf jaar. Naast de gekozen thema's vindt binnen de domeinen het reguliere toezicht plaats, zoals de continue afhandeling van signalen en incidenten, prospectustoezicht en vergunningverstrekking. Hierna staat schematisch weergegeven welke toezichtactiviteiten, inclusief thema's, we in 2016 starten.

## Top-10 risico's

## Aandacht in 2016



Figuur 3.2: hoe worden de top-10 risico's geadresseerd in het toezicht?

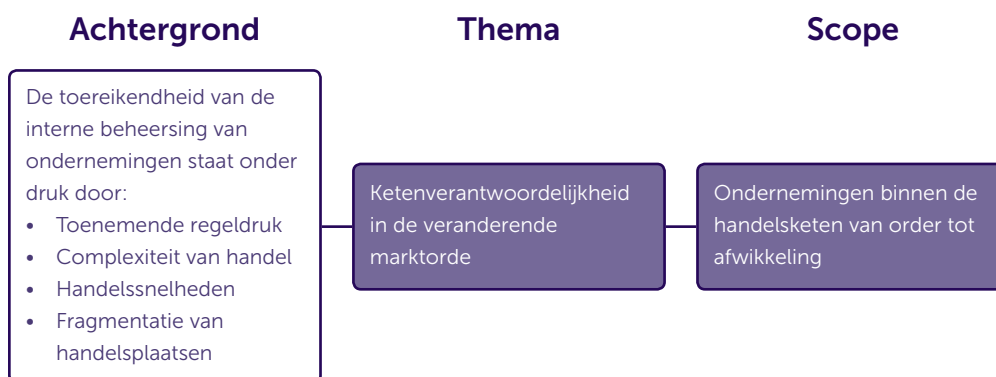
# 3.1. Prioriteit 1: Het verkleinen van ongewenste risico's voor de samenleving

## 3.1.1 Domein Efficiënte Kapitaalmarkten (EKM)

Doelstelling van dit domein: *De AFM bevordert dat vraag en aanbod van kapitaal en risico eerlijk en efficiënt bij elkaar komen.*

Kapitaalmarkten spelen een belangrijke rol in het creëren van economische groei door vraag en aanbod van risico en kapitaal samen te brengen. Het toezicht ziet er op toe dat dit zo effectief mogelijk gebeurt. De AFM zet zich daarbij in voor het verbeteren van de randvoorwaarden van kapitaalmarktfinanciering.

Domein EKM is onder andere verantwoordelijk voor het *beoordelen van biedingsberichten en prospectussen, toezicht op handelsplatformen (beurzen en alternatieve platformen), toezicht op marktmanipulatie en toezicht op handel met voorwetenschap en gedrag omtrent koersgevoelige informatie*. Daarnaast heeft domein EKM een risico geïdentificeerd dat dusdanig groot is dat een thematische aanpak vereist is. Het gaat hier om het risico dat de interne beheersing bij partijen in de handelsketen tekort schiet, en de risico's die ontstaan doordat partijen in de handelsketen zich onvolgende rekenschap geven van de waarborgen die zij kunnen bieden voor het goed functioneren van (delen van) de keten.



**Thema:** 'Ketenverantwoordelijkheid in veranderende marktorde'



## Doelstelling

In 2018 nemen de spelers in de keten van order tot settlement (handelsplatformen, brokers, clearing- en settlementinstellingen) hun verantwoordelijkheid voor eerlijke en beheerste handel. Dat is wat bedoeld wordt met ketenverantwoordelijkheid. Dit betekent dat de keten zoveel mogelijk:

- 1) vrij is van verstoringen
- 2) eerlijke prijsvorming faciliteert en
- 3) eerlijk toegankelijk is voor alle geschikte gebruikers.

Eerlijk wil in dit geval zeggen dat koersrelevante informatie niet selectief wordt gedeeld, maar toegankelijk is voor alle marktparticipanten.

Om de doelstelling te bereiken zal in belangrijke mate een beroep worden gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de betreffende partijen. Om effecten te meten zal gebruik worden gemaakt van een volwassenheidsmodel (meting aan de hand van vooraf vastgestelde niveaus) dat inzicht biedt in de mate van interne beheersing bij individuele instellingen. Daarnaast zal ook gebruik worden gemaakt van statistieken om het functioneren van de handelsketen te monitoren. Het thema zal in beginsel geen macro-problemen in de keten aanpakken, zoals algehele liquiditeits- of toegangproblemen.

## Activiteiten in 2016

- Partijen ondersteunen bij het op orde brengen van de beheersing van hun bedrijfsvoering.
- Partijen ondersteunen bij de voorbereiding op MiFID II, MiFIR en MAR.

## Effect binnen 3 tot 5 jaar

- De keten voor ieder financieel instrument functioneert blijvend op een hoog niveau van kwaliteit en betrouwbaarheid;
- De partijen in de keten zijn hiertoe zoveel mogelijk intrinsiek gemotiveerd en kijken proactief naar hoe zij kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de handelsketen.
- Om dit te meten wordt een volwassenheidsmodel ontwikkeld.

### 3.1.2 Domein Lenen, Sparen en Retailbeleggen & Domein Verzekeren en Pensioenen

De AFM is verantwoordelijk voor het gedragstoezicht op financiële ondernemingen. Het is aan financiële ondernemingen om het belang van de klant centraal te stellen.

Voorheen was het toezicht op dienstverlening aan retailklanten belegd in één domein. We hebben dit jaar besloten het domein in tweeën te splitsen om de span of control beheersbaar te houden en meer focus aan te brengen. De domeinen hebben beide de volgende doelstelling:

*De AFM maakt zich er sterk voor dat het klantbelang centraal staat bij financiële ondernemingen*

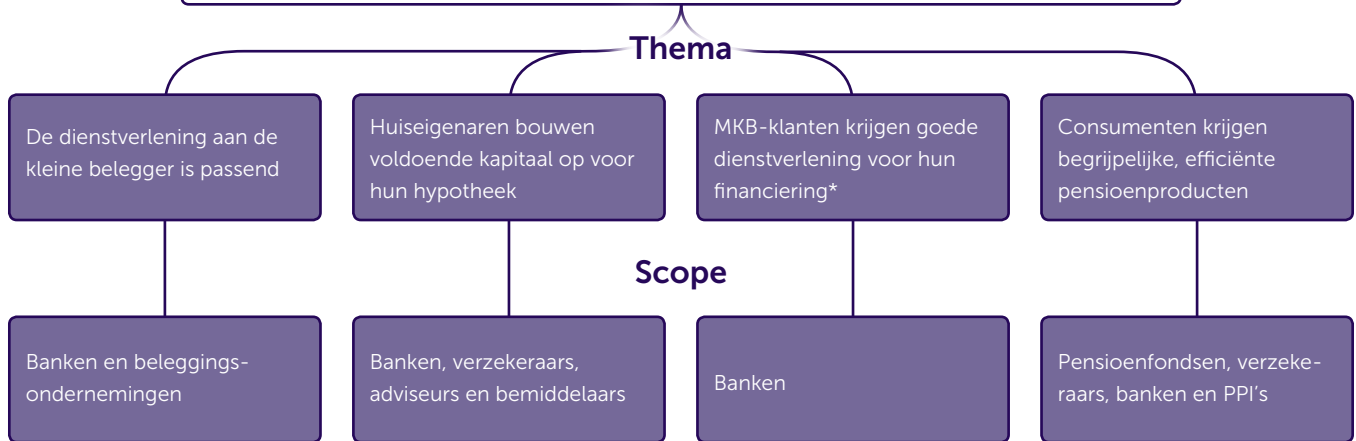
De domeinen zijn onder andere verantwoordelijk voor het doorlopend *informatietoezicht* en het *toezicht op producten en het productontwikkelingsproces*.

Het *programma Structuur* intervenueert op de onderliggende oorzaken van marktfalen op de retailmarkt. Daarnaast monitoren de domeinen de retailmarkt systematisch door middel van een *systematische monitorfunctie*, het *Klantbelang Dashboard* en een doorlopende serie *verkenningen*.

De twee domeinen hebben vier risico's geïdentificeerd die dusdanig groot zijn dat een thematische aanpak vereist is. De vier thema's worden op de volgende pagina toegelicht.

## Achtergrond

Kwetsbare klantgroepen hebben passend advies, begrijpelijke producten en passende dienstverlening nodig. Dit ter voorkoming van voorzienbare problemen. De AFM heeft in de domeinen retail diverse thema's benoemd om hierop te focussen.



**Thema's van domein Lenen, Sparen en Retailbeleggen & domein Verzekeren en Pensioenen**

---

\*Naar aanleiding van ontwikkelingen op het vlak van de rentederivatenproblematiek wordt gekeken of aanpassing danwel aanvulling van onze prioriteiten op dit thema noodzakelijk is.

## **Thema 'De dienstverlening aan de kleine belegger is passend'**

### **Doelstelling**

De AFM maakt zich sterk voor passende beleggingsdienstverlening aan beleggers met een significant opbouwdoel. Het thema richt zich naast 'execution only' dienstverlening ook op dienstverlening door beleggingsondernemingen.

Om het hoofddoel te bereiken stimuleert AFM financiële ondernemingen om gerichte productoplossingen voor verschillende klantgroepen aan te bieden. Daarnaast moeten aanbieders gestimuleerd worden om ondersteuning te bieden aan zowel 'execution only',- als adviesklanten met een significant opbouwdoel, om de voortgang van het vermogen te monitoren. Tot slot stimuleert de AFM aanbieders om meer gebruik te maken van gedragswetenschappelijke inzichten bij het inrichten van de dienstverlening. Tegelijk wordt opgetreden tegen partijen die misbruik maken van valkuilen bij beleggende klanten.

### **Activiteiten in 2016**

- Beïnvloeden van dienstverleners om er voor te zorgen dat 'execution only' klanten met een impactvol opbouwdoel een passende dienstverlening krijgen;
- Stimuleren van instellingen om ondersteuning te bieden bij het monitoren van de voortgang van het vermogen ten opzichte van het impactvolle vermogensopbouwdoel;
- Stimuleren van aanbieders om gebruik te maken van gedragswetenschappelijke inzichten.

### **Effect binnen 3 tot 5 jaar**

- Execution only beleggers beleggen doelbewuster;
- Toename van het aantal concepten waarin op een goede manier gebruik wordt gemaakt van gedragswetenschappelijke inzichten;
- Hogere kwaliteit van beleggingsadvies/asset management waar de doelstelling(en) van de klant centraal staat;
- Beleggingsondernemingen hebben meer inzicht in de voortgang van het opgebouwde vermogen ten opzichte van het significante opbouwdoel van hun klanten.

## Thema 'Huisseigenaren met problematische hypotheek krijgen een passende oplossing'

### Doelstelling

De AFM maakt zich er sterk voor dat aanbieders en adviseurs het klantbelang centraal zetten in hun hypotheekdienstverlening.

De AFM zal aanbieders en adviseurs aanzetten tot het (sneller) *signaleren* van risico's. Vervolgens dienen zij de klant hiervan *bewust te maken* en *proactief oplossingen aan te dragen* om de risico's te beperken (bijvoorbeeld in de vorm van het oversluiten van de hypotheek). De problematiek raakt veel mensen. Uit eigen onderzoek blijkt dat 500.000 hypotheek (cijfer Q2 2015) met een beleggingscomponent beduidend minder gaan opbrengen dan het doelkapitaal. Daarnaast zien we 1,1 miljoen hypotheek die volledig aflossingsvrij zijn en mogelijk risico's (zoals overblijven met een restschuld) met zich meebrengen.

In de dienstverlening moet meer aandacht komen voor *klanten tijdens de looptijd van de hypotheek*. Een belangrijk onderdeel is monitoring van de portefeuille en het actief benaderen van consumenten die (weer) risico lopen.

### Activiteiten in 2016

- Aansporen van aanbieders en adviseurs om hun klanten te helpen bij het signaleren van betalingsrisico's en bij het opbouwen van kapitaal voor aflossen van hun hypotheek;
- Identificeren overstapbelemmeringen;
- Toetsen of klanten proactief worden benaderd;
- Er op toezien dat aanbieders en adviseurs ook tijdens de looptijd van de hypotheek goede (nazorg)dienstverlening ontvangen.

### **Effect binnen 3 tot 5 jaar**

- Huiseigenaren komen niet in (te voorziene) problemen bij het terugbetalen van hun hypotheek;
- Consumenten die onvoldoende kapitaal opbouwen voor hun hypotheek zijn zich bewust van het risico dat zij lopen;
- Aanbieders, adviseurs en bemiddelaars maken hun klanten bewust van het risico dat zij lopen.

## **Thema 'MKB-klienten krijgen goede dienstverlening voor hun financiering'**

### **Doelstelling**

Het belang van kleinzakelijke klanten staat centraal.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de AFM dashboard module zakelijk uit 2015 en als gevolg van de problematiek tot derivaten, gaat de AFM in 2015 verder verkennen wat de belangrijkste risico's zijn met betrekking tot zakelijke dienstverlening. Daarbij identificeren wij wat de meest kwetsbare klantgroepen zijn. De AFM beoogt dat banken in hun producten en diensten het belang van de (kleinzakelijke) klant centraal zetten. Daarnaast stimuleert zij het bieden van duidelijke en keuze-ondersteunende informatieverstrekking en een passende distributie van de kredietproducten. Wat betreft de nazorg bevordert de AFM dat rentetarieven en -opslagen uitlegbaar zijn en tijdig en duidelijk worden gecommuniceerd. Daarnaast bevordert de AFM dat klanten met een betalingsprobleem of een rentederivaat gekoppeld aan hun bedrijfsfinanciering zo nodig een passende oplossing krijgen.

### **Activiteiten in 2016**

- Bevorderen dat informatieverstrekking van banken aan kleinzakelijke klanten over hun kredietproducten en -diensten duidelijk en keuze-ondersteunend is;
- Bevorderen dat kleinzakelijke klanten met betalingsproblemen worden geholpen naar een passende oplossing;
- Bevorderen dat rentetarieven voor bancaire kredietproducten en -diensten uitlegbaar zijn en banken hierover duidelijk en tijdig communiceren.

### **Effect binnen 3 tot 5 jaar**

- Kleinzakelijke klanten hebben gerechtvaardigd vertrouwen in de markt voor bedrijfsfinanciering;
- Financiële ondernemingen stellen het belang van de kleinzakelijke klant duurzaam centraal in hun dienstverlening.

Naar aanleiding van ontwikkelingen op het vlak van de rentederivatenproblematiek wordt gekeken of aanpassing danwel aanvulling van onze prioriteiten op dit thema noodzakelijk is.

## **Thema 'Consumenten krijgen begrijpelijke en efficiënte pensioenproducten'**

### **Doelstelling**

Pensioenconsumenten krijgen begrijpelijke en efficiënte pensioenproducten die aansluiten bij hun behoeften.

Het thema adresseert het gebrek aan begrijpelijke communicatie over pensioen. Ook richt het thema zich op het probleem van suboptimale pensioenregelingen- en producten. We maken gebruik van KNVB-criteria (kosten-efficiënt, nuttig, veilig en begrijpelijk) om te analyseren of er producten of regelingen zijn die zouden moeten worden aangepast.

### **Activiteiten in 2016**

- De activiteiten in dit thema worden op dit moment nog bepaald.

### **Effect binnen 3 tot 5 jaar**

- Instellingen geven hun deelnemers begrijpelijke en evenwichtige informatie over de pensioenregeling en/of het pensioenproduct;
- Pensioenproducten sluiten aan bij de behoeften van de deelnemer. De premie resulteert in een zo hoog mogelijke pensioenuitkering, zonder dat onverantwoorde risico's worden genomen.



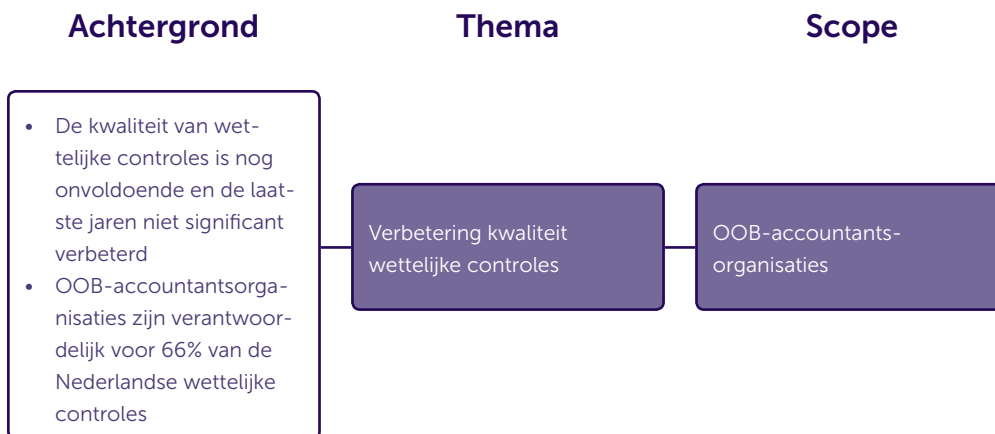
### 3.1.3 Domein Kwaliteit Accountantscontrole en Verslaggeving (KAV)

Dit domein heeft de volgende doelstelling: *De AFM maakt zich sterk voor een goede kwaliteit van de accountantscontrole en verslaggeving.*

De AFM ziet erop toe dat de accountantscontrole en verslaggeving aan de regelgeving en maatschappelijke verwachtingen voldoen. De verantwoording van beursgenoteerde ondernemingen moet van goede kwaliteit zijn. Waar maatschappelijke verwachtingen wijzigen, bijvoorbeeld met meer nadruk op de (financiële) implicaties van ecologische, sociale en governance (ESG) factoren op de bedrijfsvoering, moet de verantwoording van beursgenoteerde ondernemingen en financiële instellingen daarmee gelijke tred houden en voldoende inzichtelijk zijn voor een steeds bredere en kritischere groep belanghebbenden. Met het toezicht dragen we bij aan een omgeving waarin de belegger kan vertrouwen op de kwaliteit van informatie en op basis daarvan geïnformeerde keuzes kan maken. Domein KAV is verantwoordelijk voor het *toezicht op financiële verslaggeving, toezicht op accountantsorganisaties en beleidsadvies op deze terreinen*. Het domein is tevens betrokken bij *internationale gremia* zoals IFIAR en IOSCO. De AFM zal ook verantwoordelijk worden voor de geschiktheidstoetsingen van bestuurders en commissarissen van accountantsorganisaties.

Het domein heeft een risico geïdentificeerd dat dusdanig groot is dat een thematische aanpak vereist is. Het gaat hier om het risico dat accountantsorganisaties de kwaliteit van wettelijke controles onvoldoende verbeteren en verbeteringen niet duurzaam kunnen waarborgen.

## Thema 'Kwaliteit wettelijke controles OOB-accountantsorganisaties wordt beter'



### Doelstelling

De doelstelling van dit thema is om een aanzienlijke kwaliteitsverbetering te bereiken in de wettelijke controles van jaarrekeningen door OOB-accountantsorganisaties. Omdat OOB-accountantsorganisaties twee derde van alle wettelijke controles verrichten, richt de AFM zich specifiek op deze groep. Vanwege de impact van Big-4 kantoren zal in 2016 hierop de nadruk liggen. De overige OOB-accountantsorganisaties krijgen naar verwachting in 2017 meer aandacht.

Om de kwaliteit van wettelijke controles te verbeteren en om die verbetering duurzaam te waarborgen zijn fundamentele veranderingen nodig. Governance speelt hierbij een belangrijke rol. Het publiek belang van de wettelijke controles moet centraal komen te staan om ervoor te zorgen dat gebruikers zoals beleggers, pensioendeelnemers en consumenten weer kunnen vertrouwen op de controleverklaring. Het beoogde effect dat wij willen realiseren in de metingen van de kwaliteit van de OOB-controles is een vermindering van het aantal onvoldoende controles per kwaliteitsmeting (cyclus).

### **Activiteiten in 2016**

- Een tweemeting uitvoeren bij de Big 4-accountantsorganisaties. De omvang van de deelwaarneming van de te toetsen controles zal mede afhangen van de beschikbare capaciteit in 2016. Het zou er toe kunnen leiden dat de rapportage over de uitkomsten mogelijk in Q1 van 2017 plaatsvindt.
- Een nulmeting van de werking van verandermaatregelen bij OOB-accountantsorganisaties.

### **Effect binnen 3 tot 5 jaar**

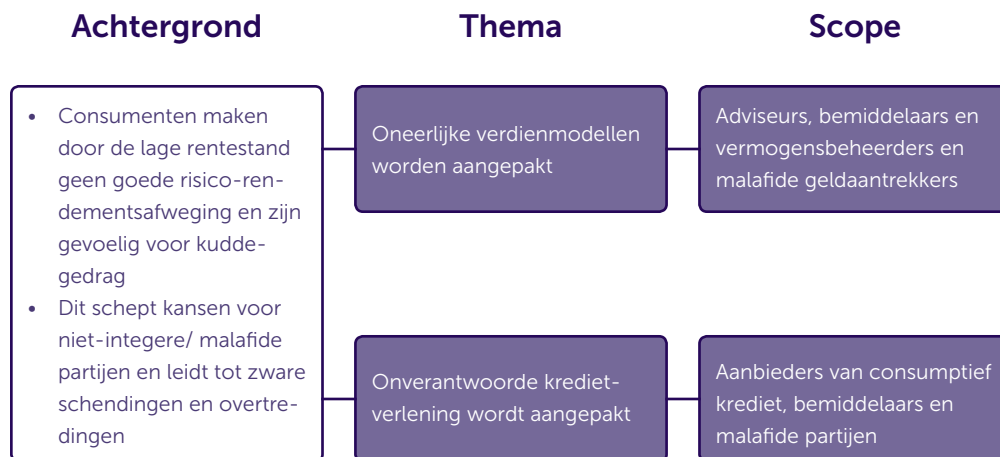
- Van de wettelijke controles uitgevoerd door OOB-accountantsorganisaties is slechts een beperkt aantal van onvoldoende kwaliteit;
- In 2018 hebben de OOB-accountantsorganisaties alle maatregelen van de NBA en aanbevelingen van de AFM uit het rapport over de Big 4 van september 2014 geïmplementeerd.

### 3.1.4 Domein Marktintegriteit & Handhaving (MIH)

Dit domein heeft de volgende doelstelling: *De AFM verkleint de impact van zware schendingen en overtredingen van marktpartijen op de financiële markten tot een beheersbaar en acceptabel niveau*

De AFM is verantwoordelijk voor de bestrijding van zware schendingen en overtredingen op de financiële markten. Denk bijvoorbeeld aan het aanbieden van financiële diensten zonder vergunning. Omdat dit gedrag vele verschijningsvormen kent en constant verandert, is het van belang dat we ons voortdurend blijven ontwikkelen om dit gedrag tijdig te signaleren en te bestrijden. Domein MIH is onder andere verantwoordelijk voor *onderzoeken naar: misdragingen door illegale en vrijgestelde partijen, (mede)beleidsbepalers van vergunninghouders en vergunninghouders die overtredingen begaan*. Verder verzorgt MIH *de monitoring en aanpak van recidivisten en veelplegers*, en doet zij *onderzoeken naar vergunninghouders die witwassen van geld of het financieren van terrorisme* mogelijk maken. Het toezicht van dit domein is tevens gericht op het vergroten van het bewustzijn van de relevante financiële instellingen van de risico's en de meldingsplichten. Ook onderhoudt domein MIH namens de AFM het contact met de andere Wwft-toezichthouders, het OM, FIU-Nederland en MinFIN op dit onderwerp.

Domein MIH heeft twee risico's geïdentificeerd die dusdanig groot zijn dat een thematische aanpak de meest passende manier is. De twee thema's van domein MIH worden hierna toegelicht.



Thema's van domein MIH

## Thema 'Oneerlijke verdienmodellen worden aangepakt'

### Doelstelling

De AFM pakt verdienmodellen aan die niet in het belang van consumenten, beleggers en het MKB zijn. Daarbij ligt de focus primair op de deelmarkt beleggen. Hieronder vallen verdienmodellen van legale en illegale partijen die gericht zijn op hoge kosten met weinig rendement voor de consument en de belegger.

Door de lage rente is beleggen de enige resterende optie voor consumenten en beleggers om vermogen op te bouwen. Consumenten en beleggers maken door de lage rentestand echter geen goede risico-rendement afweging en hebben de neiging om mee te gaan met beslissingen van de grote groep, waardoor zij massaal beleggingen aangaan die niet passen bij hun risicoperceptie. Deze deelmarkt biedt daarmee goede kansen voor malafide partijen om snel en gemakkelijk geld te kunnen verdienen ten koste van consumenten, beleggers en het MKB.

### Activiteiten in 2016

- Opzetten en verankeren van signaleringsfunctie;
- In kaart brengen oneerlijke verdienmodellen (niet-) vergunninghouders en identificeren trends;
- Onderzoeken naar illegale en vrijgestelde partijen met oneerlijke verdienmodellen en handhaving.

### Effect binnen 3 tot 5 jaar

- Marktpartijen met een oneerlijk verdienmodel zijn aangepakt;
- 'Misselling' en 'productpushing' bij of misleiding van consumenten, beleggers en/of MKB in de deelmarkt beleggen neemt af;
- Consumenten krijgen een passend advies bij het oversluiten van hun verzekeringsproduct naar een vermogensopbouwproduct;
- Het aantal consumenten met onwenselijke vermogensopbouwproducten neemt af of is beperkt gebleven.

## Thema 'Onverantwoorde kredietverlening wordt aangepakt'

### Doelstelling

De AFM stimuleert dat marktpartijen geen onverantwoorde kredietverlening verstrekken en gaat malafide partijen tegen.

In Nederland is er sprake van een grote en groeiende schuldenproblematiek, waarbij 1 op 6 Nederlandse huishoudens het risico loopt op problematische schulden, al problematische schulden heeft of in een schuldhulpverleningstraject zit. Een deel van deze schuldenproblematiek wordt veroorzaakt door overkreditering. De wetgever wil dit fenomeen tegen gaan met behulp van specifieke normen op het gebied van consumptief krediet, zoals bewust en verantwoord lenen, het voorkomen van zogenaamd 'pushgedrag' en het tegengaan van excessieve kosten. Deze uitgangspunten komen door *zware schendingen en overtredingen* van marktpartijen nog geregeld onder druk te staan.

### Activiteiten in 2016

- Onderzoek naar flitskrediet, goederenkrediet, rentekredieten ("locked up"), private lease, crowdfunding, roodstanden tegen hoge rentes en incasso's;
- In kaart brengen van risico's met betrekking tot consumentenkrediet (schaal, schade en spelers) en het identificeren van verschillende verschijningsvormen;
- Verkenning van de verschillende leennormen.

### Effect binnen 3 tot 5 jaar

- Gedrag van marktpartijen dat resulteert in (impliciet) onverantwoorde kredietverlening is tegengegaan;
- Verschillende normen, zoals de NVB-norm, de NTO-norm en de VFN-norm, zijn geharmoniseerd;
- Kredietproducten die worden aangeboden en /of geadviseerd sluiten aan bij de situatie van de klant;
- Producten of constructies die voorzien in eenzelfde behoefte als consumptief krediet, maar dit juridisch gezien niet zijn, staan onder toezicht of zijn van de markt verdwenen.

### 3.1.5 Domein Asset Management

De rol van asset management wordt steeds omvangrijker, internationaler en complexer. Tegelijkertijd wordt asset management steeds belangrijker als financieringsbron voor bedrijven en van vermogensopbouw voor Nederlandse huishoudens. Om het toezicht hierop zo effectief mogelijk uit te voeren is gekozen voor de oprichting van een domein Asset Management. Hierin kan alle kennis en expertise die er binnen de AFM is op het gebied van asset management worden samengevoegd om zodoende een adequaat antwoord te bieden op de ontwikkelingen die er zijn op dit gebied.

Het domein zal zich richten op de beheerzijde van asset management voor institutionele en retailbeleggers en de distributiezijde voor institutionele beleggers. Dit betreft collectief en individueel assetmanagement en de MiFID-diensten 'individueel vermogensadvies' en 'execution only'. Het domein is onder andere verantwoordelijk voor *vergunningverlening, toezicht op doorlopende verplichtingen van asset managers, accountmanagement van domeinspecifieke asset managers en bewaarders, aan de scope van het domein gerelateerde personentoetsingen, risicoanalyse van relevante signalen en data-reporting.*

De AFM heeft op basis van een risicoanalyse een aantal gebieden geïdentificeerd die zij in het toezicht wil aanpakken. Naast doorlopende aandacht in vergunningverlening en fondsmeldingen zal ook risicogestuurd aandacht worden besteed aan deze onderwerpen:

- Het domein zal zich richten op de interne governance, de kwaliteit van het beleggingsproces, de bewaarders van beleggingsinstellingen, vermogensscheiding en de waardebeoordeling van fondsen;
- Het domein zal zich richten op het distributieproces, de informatieverstrekking en kritisch bewustzijn bij de institutionele belegger.
- De 'volwassenheid' van de volledige asset managers populatie in de markt, in hoeverre is sprake van een 'alignment of interest', hebben partijen hun organisatie op orde zodat beleggers met vertrouwen kapitaal (kunnen) inleggen.
- Het in kaart brengen van kwetsbaarheden die tot serieuze ontwrichtingen of impact kunnen leiden, zoals bijvoorbeeld 'bubblevorming', gekozen leverage modellen, liquiditeitsrisico's.
- Er zal een aantal verkenningen gedaan worden om te bepalen welk thema binnen deze scope prioriteit moet krijgen.

Het nieuwe domein Asset Management is in januari 2016 gestart. De thema's worden nog nader ingevuld.

### 3.1.6 Programma Innovatie & Fintech

Onder invloed van technologie zijn de financiële markten al enige tijd sterk in verandering en het laatste jaar in een stroomversnelling gekomen. De steeds grotere beschikbaarheid van data in combinatie met technieken om die data om te zetten naar bruikbare informatie, betekent dat ook steeds meer complexe functies worden geautomatiseerd. Dit geldt onder andere voor beleggingsanalyses en het geven van beleggingsadvies, het inschatten van krediet- en schaderisico's en voor de verkoop en distributie van financiële producten. Geavanceerdere identificatie-, authenticatie- en encryptietechnieken maken het bovendien mogelijk om schakels in de keten over te slaan. Schakels die vooralsnog essentieel zijn om het vertrouwen, dat nodig is voor een gezonde markt, te waarborgen. Deze verandering in de marktstructuur wordt door zowel de aanbodkant (fintechs), als de vraagkant (consumenten en beleggers) gedreven. Ook zal technologie de internationalisering van retailmarkten verder aanjagen. Het programma Innovatie & Fintech heeft als doel om te zorgen dat de AFM technologische innovatie in de financiële sector accommodeert, voor zover deze bijdraagt aan een duurzaam financieel welzijn in Nederland. Tevens zorgt het programma dat de risico's, die gerelateerd zijn aan deze innovaties, worden geadresseerd.

Het programma Innovatie & Fintech zal zich op hoofdlijnen richten op de volgende activiteiten:

- Overzicht creëren van innovatieve & fintech-concepten en impact op de sector en de AFM in kaart te brengen.
- Innovatie spelers accommoderen door knelpunten te adresseren en (onnodige) drempels te verlagen.
- Het wettelijk kader en interpretaties passend maken.
- De AFM-organisatie voorbereiden op de snel veranderende marktomstandigheden.



## 3.2 Prioriteit 2: Het versterken van het toezicht door te investeren in technologie en methodiek

### Expertise Centrum

Technologische ontwikkelingen beïnvloeden niet alleen de financiële sector, maar ook de AFM. We kunnen steeds effectiever werken door de beschikbaarheid, analyse en toepassing van data. Ook nieuwe inzichten in het gedrag van consumenten en beleggers enerzijds en het gedrag en de cultuur in organisaties anderzijds, zorgen ervoor dat ons toezicht steeds effectiever wordt.

De AFM heeft een Expertise Centrum opgezet om nieuwe inzichten te kunnen inzetten in ons toezicht. Hieronder worden de drie aandachtsgebieden in meer detail beschreven.

### Aandachtsgebied 1: Consumentengedrag en het gedrag van beleggers

Door de kennis op het gebied van het gedrag van consumenten en beleggers te vergroten, wordt ook de effectiviteit van toezicht versterkt. Uit gedragswetenschappelijk onderzoek weten we inmiddels dat consumenten en beleggers veelal niet rationeel handelen. Meer kennis en begrip van het gedrag van consumenten en beleggers helpt ons met het in kaart brengen van risico's en het bepalen van effectieve interventies.

De AFM richt zich om twee redenen voornamelijk op beïnvloeding van de sector. De AFM heeft voor het beïnvloeden van de sector een wettelijk toezichtmandaat, wat niet het geval is voor beïnvloeding van consumenten en beleggers. Daarnaast wijst onderzoek op dit gebied uit dat het beïnvloeden van de beslisomgeving effectiever is dan het beïnvloeden van consumenten en beleggers zelf. Beïnvloeding van de beslisomgeving zal op den duur zorgen voor betere uitkomsten voor consumenten en beleggers.

Met het Expertise Centrum wordt geïnvesteerd in verdere kennisopbouw en kennisdeling op het terrein van consumentengedrag en het gedrag van beleggers.

### **Concrete activiteiten in 2016**

- Onderzoek;
- Verkenningen in samenwerking met aanbieders en anderen partijen;
- Beïnvloeding wetgeving vanuit het consumentengedrag perspectief;
- Ontwikkeling van nieuwe toezichtinstrumenten.

## **Aandachtsgebied 2: Gedrag en Cultuur**

De AFM maakt zich sterk voor een (organisatie)cultuur bij financiële marktpartijen en sectoren waarin eerlijke en transparante dienstverlening wordt gestimuleerd. Door de kennis op het gebied van gedrag en cultuur te vergroten, beogen we ook de effectiviteit van toezicht te versterken. Onderzoek laat zien dat problemen in het gedrag en de cultuur van een onderneming vaak een voorbode zijn van misstanden in producten en dienstverlening. Meer kennis en begrip van gedrag en cultuur binnen organisaties (en deelsectoren) helpt ons met het in kaart brengen van risico's en het bepalen van effectieve interventies.

Binnen het Expertise Centrum ontwikkelen we instrumenten en methodieken om tijdig en beter inzicht te krijgen in (onwenselijk) gedrag van financiële ondernemingen. Daarnaast doen we structureel onderzoek naar de organisatiecultuur van de onder ons toezicht staande ondernemingen om ons inzicht hierin te vergroten en op basis daarvan de juiste interventies in te zetten. Verder ondersteunen we projecten met hardnekkige problemen door grondoorzaken van het gedrag bloot te leggen. Met het Expertise Centrum beogen we AFM-breed de kennis en expertise omtrent gedrag en cultuur en het gebruik hiervan in toezicht te vergroten.

### **Concrete activiteiten in 2016**

- (Thema)onderzoeken;
- Ontwikkeling van nieuwe toezichtmethodieken;
- Vergroten van kennis en expertise over gedrag en cultuur.

### **Aandachtsgebied 3: Datagedreven toezicht**

Financiële markten werken steeds meer op basis van data en geautomatiseerde processen. Dit biedt ons ook als toezichthouder de mogelijkheid om gebruik te maken van beschikbare gegevens. Het bijeenbrengen van gegevens en de analyse van data gebeurt al binnen de AFM, maar via het Expertise Centrum zal de ambitie om een datagedreven toezichthouder te worden verder worden vormgegeven. Waar mogelijk trekken we hierin samen op met DNB.

### **Concrete activiteiten in 2016**

- Datavergaring voor het verbeteren van de informatie positie;
- Data-analyse voor scherpere risicosignalering;
- Datavisualisatie om te komen tot verdiepende inzichten.

## 3.3 Prioriteit 3: Het vergroten van de effectiviteit, efficiency en wendbaarheid van de interne organisatie

Om alert te kunnen reageren op de externe uitdagingen waar wij als AFM voor staan zijn ook aanpassingen van de interne organisatie noodzakelijk. Voor 2016 investeren we daarom in het vergroten van de effectiviteit, efficiency en wendbaarheid van organisatie en medewerkers. Daarbij staan drie ontwikkelingspunten in 2016 centraal: het versterken van de besturing, de professionalisering van de bedrijfsvoering en verantwoording. Deze worden hieronder toegelicht.

### **Het versterken van de besturing**

We investeren in 2016 in de verdere aanscherping en inrichting van het besturingsmodel van de AFM. Daarbij investeren we in de verdere ontwikkeling van het leiderschap van onze mensen.

Leiderschap betekent enerzijds kunnen sturen op resultaat en discipline, en anderzijds beschikken over zelfreflectie, verantwoordelijkheidsgevoel en inlevingsvermogen. Zeker in tijden van veranderingen is het belangrijk dat het management het goede voorbeeld toont. Opleidingen, continue training en coaching dragen hier aan bij. Als toezichthouder op de complexe financiële sector is het daarnaast belangrijk om talent binnen te halen met concurrerende arbeidsvoorwaarden, deze vakkundig te begeleiden en te behouden voor onze organisatie.

Diversiteit is een belangrijk punt van aandacht bij het aannamebeleid van nieuwe medewerkers. Net als iedere organisatie heeft de AFM baat bij tegengeluid en tegenwicht. Dat is de enige manier om tunnelvisie te voorkomen en er voor te zorgen dat we scherp blijven. We organiseren tegenspraak op ieder niveau omdat we ervan overtuigd zijn dat we daarmee tot de beste beslissingen komen. Dat betekent in de praktijk dat wij altijd op zoek naar zijn naar een samenstelling van mensen met verschillende (culturele) achtergronden, vaardigheden en expertises.

## **De professionalisering van de bedrijfsvoering**

De bedrijfsvoering van de AFM is ondersteunend en faciliterend aan het toezicht en de lange termijn ambitie van de Meerjaren Agenda. Het is de fundering waar onze organisatie op staat en verder bouwt. We zien discipline hierbij als kernwoord. Zeker ook als het gaat om de kostenbeheersing.

Voor het komend jaar betekent dit dat we de besturingscyclus, planning en processen op basis van efficiënte en veilige informatiesystemen inrichten. Dit geldt voor het accountmanagement, het signaleren van risico's en het vastleggen van data. We versimpelen waar mogelijk werkprocessen, bundelen de krachten en we voorkomen dat er overlap van werkzaamheden ontstaat. Dit doen we onder andere door de Lean Six Sigma methode toe te passen. Tevens is de AFM bezig met een IT-programma, waarin we gericht investeren in het versneld oplossen van legacy problemen. Op termijn zal dit leiden tot een reducering van de overheadkosten.

## **Verantwoording**

Voor een toezichthouder als de AFM is zowel het maatschappelijk mandaat als het contact met haar stakeholders van groot belang. Niet alleen omdat hiermee het wederzijds begrip wordt vergroot, maar vooral omdat wij als toezichthouder vroegtijdig op de hoogte zijn van nieuwe ontwikkelingen. Er zal daarom meer continuïteit en focus worden aangebracht in de contacten met de marktpartijen en sterkere sturing door het management. Daarnaast is er blijvende aandacht voor het bieden van inzicht in onze activiteiten aan de buitenwereld.

## 4. Financiën

In dit hoofdstuk komen de budgettaire gevolgen van het beleid aan de orde. Achtereenvolgens wordt inzicht gegeven in de kerncijfers, de lasten per soort en de investeringsbegroting. Tot slot volgt een beschrijving van de wijze waarop de financiering van de AFM plaatsvindt.

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 'Visie op veranderend toezicht' heeft de AFM zich als uitdagend doel voor 2022 gesteld om *aantoonbaar een grensverleggende toezicht-houder* te worden. Om de benodigde aanpassingen snel door te voeren investeert de AFM van 2015 tot en met 2017 om de kosten, uitgaande van een gelijkblijvend takenpakket, in de daarop volgende jaren te verlagen.

In 2015 heeft de AFM delen van het toezicht geïntensiveerd en een start gemaakt met het doorvoeren van de eerste veranderingen. In 2016 maakt de AFM op diverse plaatsen stevige reducties om op nieuwe terreinen extra investeringen te doen en tot een passende begroting te komen. Door scherpe keuzes te maken is 6,7 miljoen vrij gemaakt om de gestelde ambities te realiseren. Het dilemma daarbij is om te investeren in vernieuwing terwijl bestaande risico's voldoende worden gemitigeerd en nieuwe taken worden opgepakt.

De intensiveringen vinden plaats op de volgende gebieden:

- Extra inzet op de toezichtgebieden Asset management, Consumentengedrag, Gedrag & Cultuur en FinTech (1,8 miljoen)
- Investerings in IT met betrekking tot data gedreven toezicht en rationalisatie van de IT infrastructuur (1,6 miljoen)
- Verandertrajecten die leiden tot het vergroten van de effectiviteit, efficiency en wendbaarheid van de organisatie (3,3 miljoen)

De benodigde aanpassingen worden gefinancierd door de volgende extensiveringen:

- Beperkttere inzet binnen de toezichtgebieden Retail, Kapitaalmarkten, Marktintegriteit & Handhaving en op het gebied van de internationale agenda (- 2,8 miljoen)
- Beperkttere inzet vanuit toezichtondersteunende afdelingen (- 0,7 miljoen)
- Reductie van de reguliere externe inhuur, advieslasten en overige besparingen (- 2,7 miljoen)
- Tijdelijk stopzetten van nieuwe instroom in het AFM traineeprogramma (- 0,5 miljoen)



## 4.1 Kerncijfers

De begrote totale lasten zijn 6% hoger dan in de begroting 2015. De hogere lasten worden grotendeels veroorzaakt door hogere informatierelasten, hogere personeelslasten en hogere algemene lasten. De begrote gemiddelde personele bezetting blijft in 2016 nagenoeg gelijk.

Kerncijfers	Begroting 2015	Halfjaar-rapportage 2015	Begroting 2016	Afw. tov B2015	Realisatie 2014
Totale lasten	87,2	87,2	92,2	6%	80,9
Gemiddeld aantal fte's (incl. inhuur)	610	609	609	0%	571

**Tabel 4.1.1:** kerncijfers (\*EUR 1 mln.)

Het ministerie van Financiën heeft in het toezichtarrangement voor de financiële toezichthouders een raamwerk voor het kostenkader voor de jaren 2013-2016 opgenomen. Op 1 januari 2015 is het kostenkader in de wet vastgelegd. Het AFM kostenkader voor 2016 bedraagt 92,2 miljoen. In de bijlage is de opbouw van dit bedrag weergegeven. De verhogingen van het kostenkader vanwege de mutaties in het takenpakket van in totaal 0,9 miljoen zijn door de ministers goedgekeurd onder de voorwaarde dat de betreffende wetsvoorstellen in 2016 door het parlement worden aangenomen. De totale begrote lasten van 92,2 miljoen zijn gelijk aan het kostenkader.

## Inzet fte's

In onderstaande tabel is zichtbaar hoe de fte's in 2016 in het toezicht worden ingezet. De inzet vanuit de overige afdelingen heeft betrekking op toezichtondersteunende activiteiten zoals beleidswerk, juridische zaken en communicatie. Daarnaast maken de bedrijfsvoerings- en stafafdelingen en het bestuur onderdeel uit van dit aantal fte.

Gemiddelde aantal fte's (incl. inhuur)	Begroting 2016
Domein Efficiënte Kapitaalmarkten	58
Domein Retail	78
Domein Kwaliteit Accountantscontrole en Verslaggeving	49
Domein Marktintegriteit & Handhaving	42
Domein Asset Management	25
Programma Innovatie & Fintech	5
Expertisecentrum	47
Accounttoezicht	20
Toezicht service centrum	29
<b>Subtotaal</b>	<b>353</b>
Overige afdelingen	256
<b>Totaal</b>	<b>609</b>

Tabel 4.1.2: gemiddeld aantal fte's (incl. inhuur)

## 4.2 Lasten per soort

In onderstaande tabel wordt een onderverdeling van de lasten per soort weergegeven.

Lasten per soort	Begroting 2015	Halfjaar-rapportage 2015	Begroting 2016	Afw. tov B2015	Realisatie 2014
<i>Salarislasten</i>	46,2	45,3	48,4	5%	42,6
<i>Sociale lasten</i>	6,2	5,8	6,1	-1%	5,7
<i>Pensioenlasten</i>	8,3	9,1	9,5	14%	8,0
<i>Inhuur</i>	1,3	3,1	1,6	22%	2,4
<i>Overige personeelslasten</i>	4,0	3,7	3,8	-6%	3,5
Personeelslasten	66,0	67,1	69,3	5%	62,3
Huisvestingslasten	5,1	5,1	5,1	0%	4,9%
Advieslasten	3,8	3,5	2,8	-26%	2,8
Incidentele lasten overstap pensioenuitvoerder	-	0,1	0,5	-	0,2
Informatiseringslasten	4,0	4,5	5,1	27%	5,2
Algemene lasten	5,6	4,9	6,7	19%	3,4
Afschrijvingen	2,5	1,9	2,6	2%	2,0
Financiële baten en lasten	0,1	-	0,0	-168%	0,0
<b>Totale lasten</b>	<b>87,2</b>	<b>87,2</b>	<b>92,2</b>	<b>6%</b>	<b>80,9</b>

Tabel 4.2: lasten per soort (\*EUR 1 mln.)

De belangrijkste ontwikkelingen in de lasten per soort ten opzichte van de begroting 2015 worden hieronder toegelicht:

- De personeelslasten zijn 3,3 miljoen hoger. Dit is grotendeels het gevolg van:
  - Hogere salarislasten (+ 2,2 mln.) als gevolg van collectieve en individuele loonsverhogingen op basis van het bestaande beloningsbeleid en de gevolgen van een wijziging in de fiscale wetgeving
  - Lagere sociale lasten (-0,1 mln.) doordat de wettelijke percentages sociale lasten 2015 lager zijn dan de percentages waarmee rekening is gehouden bij het opstellen van de begroting 2015.
  - Hogere pensioenlasten (+ 1,2 mln.) als gevolg van een lagere rente en de eisen voortvloeiende uit het nieuwe Financieel Toetsingskader.
- De advieslasten zijn 1,0 miljoen lager. De verlaging is het gevolg van een aantal scherpe keuzes met als doel om ruimte te creëren binnen andere lastensoorten.
- De incidentele lasten voor de overstap naar een nieuwe pensioenuitvoerder zijn begroot op 0,5 miljoen. Dit betreffen de verwachte overstap- en liquidatiekosten om per 1 januari 2017 te kunnen overstappen naar een nieuwe pensioenuitvoerder waardoor in de toekomst de uitvoeringskosten dalen.
- De informatiseringlasten zijn 1,1 miljoen hoger. De hogere lasten betreffen voornamelijk:
  - De ontwikkeling van nieuwe IT-systemen die noodzakelijk zijn door nieuwe Europese richtlijnen (MiFID II, MiFIR, EMIR, etc.);
  - De ontwikkeling en aanschaf van software om grote sets gegevens verzamelingen te analyseren, correleren en visualiseren;
  - Het voldoen aan hogere eisen op het gebied van IT-security.
  - De algemene lasten zijn 1,1 miljoen hoger. Deze stijging wordt veroorzaakt door een reservering voor de verdere professionalisering van de organisatie. De AFM investeert in de jaren 2015-2017 in de versterking van het toezicht en het vergroten van de organisatorische efficiency en effectiviteit.

## 4.3 Investeringsbegroting

Investerings	Begroting 2015	Halfjaar-rapportage 2015	Begroting 2016	Afw. tov B2015	Realisatie 2014
Verbouwingen	0,8	0,7	0,2	-79%	0,1
Inventaris	0,4	0,1	2,6	-4%	1,4
Computerapparatuur & standaardsoftware	0,8	1,3	2,6	-221%	1,4
Maatwerksoftware	1,7	0,7	1,0	-41%	0,3
<b>Totale investeringen</b>	<b>3,7</b>	<b>2,8</b>	<b>4,2</b>	<b>12%</b>	<b>3,2</b>

Tabel 4.3: investeringen (\*EUR 1 mln.)

De totale investeringsbegroting 2016 is 0,5 miljoen hoger dan de investeringsbegroting 2015 (3,7 miljoen). Hierbinnen heeft er een aantal verschuivingen plaatsgevonden. De investeringen onder 'verbouwingen' zijn lager aangezien in 2015 eenmalige aanpassingen aan het kantoorpand zijn gedaan ter verbetering van het klimaat. Anderzijds zijn de investeringen in computerapparatuur en standaardsoftware hoger doordat in 2016 wordt geïnvesteerd in de modernisering van de IT-infrastructuur. De investeringen in maatwerksoftware zijn lager doordat voor nieuwe toezichtactiviteiten gebruik gemaakt zal worden van applicaties die in ESMA verband ontwikkeld worden, terwijl in de begroting 2015 uit werd gegaan van de ontwikkeling van een systeem in eigen beheer. De standaard afschrijvingstermijn is voor verbouwingen gelijk aan de resterende looptijd van het huurcontract, is vijf jaar voor inventaris en drie jaar voor computerapparatuur en software.

## 4.4 Van begroting naar heffingen

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

Totale lasten	Begroting 2015	Halfjaar-rapportage 2015	Begroting 2016	Afw. tov B2015	Realisatie 2014
Lasten Wbft	86,9	86,9	91,8	6%	80,7
Lasten BES	0,3	0,3	0,4	26%	0,3
<b>Totale lasten</b>	<b>87,2</b>	<b>87,2</b>	<b>92,2</b>	<b>6%</b>	<b>80,9</b>

Tabel 4.4.1: totale lasten (\*EUR 1 mln.)

De totale lasten zijn als volgt onder te verdelen:

### Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft)

De begrote lasten uit hoofde van de Wbft bedragen 91,8 miljoen. De financiering van de begrote lasten is weergegeven in onderstaande tabel.

<b>Exploitatiewerschil Wbft</b>	<b>Begroting 2015</b>	<b>Halfjaar-rapportage 2015</b>	<b>Begroting 2016</b>	<b>Afw. tov B2015</b>	<b>Realisatie 2014</b>
Lasten Wbft	0,8	0,7	0,2	-79%	0,1
<i>Marktbijdrage doorlopend toezicht</i>	<i>79,8</i>	<i>75,2</i>	<i>84,4</i>	-	<i>50,4</i>
<i>Marktbijdrage eenmalige verrichtingen</i>	<i>7,1</i>	<i>6,7</i>	<i>7,3</i>	-	<i>5,9</i>
<i>Boetes en dwangsommen</i>	-	<i>0,1</i>	-	-	<i>4,8</i>
<i>Overheidsbijdrage</i>	-	-	-	-	<i>20,2</i>
Opbrengsten	86,9	82,0	91,8	6%	81,3
<b>Exploitatiewerschil</b>	<b>0,0</b>	<b>-4,9</b>	<b>0,0</b>	-	<b>0,7</b>
<b>Te verrekenen uit voorgaande jaren</b>	<b>n.b.</b>	<b>4,6</b>	<b>n.b.</b>	-	<b>4,0</b>
<b>Te verrekenen in volgend jaar</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,0</b>	-	<b>4,6</b>

Tabel 4.4.2: exploitatiewerschil Wbft (\* EUR 1 mln.)

Per ingang van 2015 is de overheidsbijdrage vervallen en worden de lasten van de AFM uit hoofde van Wbft volledig door de markt betaald. De AFM brengt deze lasten op twee manieren bij de markt in rekening, via een tarief per verrichting en/of via een jaarlijkse heffing voor de doorlopende toezichtlasten.

### Marktbijdrage doorlopend toezicht

De lasten die via een jaarlijkse heffing in rekening worden gebracht bij de marktpartijen stijgen van 79,8 miljoen in de begroting 2015 naar 84,4 miljoen in 2016. Deze marktbijsdrage is exclusief de te verrekenen bedragen uit voorgaande jaren. De stijging van het te heffen bedrag doorlopend toezicht wordt veroorzaakt door de stijging van de lasten zoals toegelicht in paragraaf 4.2. Voor 0,2 miljoen wordt de stijging van de begroting gefinancierd door een hogere bijdrage bij de eenmalige verrichtingen en het restant wordt verrekend in de bijdrage van het doorlopend toezicht.

Het te heffen bedrag wordt via vaste percentages aan 16 categorieën van onder toezicht staande instellingen toegerekend. Deze percentages staan in principe<sup>1</sup> voor een periode van vijf jaar vast en zijn opgenomen in bijlage 2 van de Wbft. De tarieven veranderen jaarlijks alleen als gevolg van wijzigingen in de maatstafwaarden en/of populaties, wijzigingen in de totale toezichtlasten en de hoogte van het exploitatieverschil. De te heffen bedragen (exclusief te verrekenen bedragen uit voorgaande jaren) per categorie instellingen op basis van deze percentages zijn opgenomen in de onderstaande tabel en vormen de basis voor de tarieven doorlopend toezicht 2016.

---

<sup>1</sup> De percentages kunnen tussentijds worden gewijzigd naar aanleiding van wijzigingen in de toezichtwetgeving en/ of de samenstelling van een toezichtcategorie indien de gewijzigde samenstelling leidt tot een substantiële verandering van het toezicht op die categorie.



Marktbijdrage	% 2015-2017	Te heffen 2015	Te heffen 2016	Afwijking t.o.v. B2015
Aanbieders van krediet	2,2%	1,8	1,9	6%
Accountantsorganisaties	10,3%	8,2	8,7	6%
Adviseurs en bemiddelaars	21,2%	16,9	17,9	6%
Afwikkelondernemingen, betaalinstanties en elektronisch-geldinstanties	0,1%	0,1	0,1	6%
Banken en clearinstanties	18,4%	14,7	15,5	6%
Beheerders van beleggingsinstanties en icbe's alsmede aanbieders van beleggingsobjecten alsmede beleggingsondernemingen niet voor eigen rekening (exclusief exploitanten van een MTF)*	14,7%	11,7	12,4	6%
Beleggingsondernemingen voor eigen rekening	0,4%	0,3	0,3	6%
Centrale tegenpartijen	0,2%	0,2	0,2	6%
Effectenuitgevende instanties: markt	8,1%	6,5	6,8	6%
Effectenuitgevende instanties: verslaggeving	7,2%	5,7	6,1	6%
Financiële infrastructuur: marktexploitanten en exploitanten van een MTF	2,3%	1,8	1,9	6%
Pensioenfondsen en premie pensioeninstanties	3,5%	2,8	3,0	6%
Verzekeraars: leven- en pensioen	8,5%	6,8	7,2	6%
Verzekeraars: schade	2,8%	2,2	2,4	6%
Verzekeraars: zorg	0,1%	0,1	0,1	6%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>79,8</b>	<b>84,4</b>	<b>6%</b>

\* De oude categorieën 'Beleggingsinstanties en aanbieders van beleggingsobjecten' en 'Beleggingsondernemingen niet voor eigen rekening, exclusief exploitanten van een MTF' zijn vanaf 2016 samengevoegd in deze nieuwe categorie

Tabel 4.4.3: Marktbijdrage doorlopend toezicht excl. te verrekenen bedragen uit voorgaande jaren (\*EUR 1 mln.)

## **Marktbijdrage eenmalige verrichtingen**

De tarieven voor eenmalige verrichtingen zoals vergunningaanvragen en bestuurderstoetsingen, staan voor een periode van vijf jaar vast en zijn opgenomen in bijlage 1 van de Wbft. Hierdoor bestaat er voor een lange periode duidelijkheid over deze tarieven. De begrote opbrengsten stijgen van 7,1 miljoen in de begroting 2015 naar 7,3 miljoen in de begroting 2016.

## **Boetes en dwangsommen**

Opbrengsten uit boetes en dwangsommen worden niet begroot, maar komen tot een maximum van 2,5 miljoen via het exploitatieverschil ten goede aan de gehele markt.

## **Overheidsbijdrage**

Per ingang van 2015 is de overheidsbijdrage vervallen.

## **Exploitatieverschil**

Exploitatieverschillen treden jaarlijks op als gevolg van verschillen tussen de begrote en werkelijke lasten en opbrengsten. Exploitatieverschillen worden met de markt verrekend op basis van de genoemde vaste percentages.

## **Toezicht BES-eilanden**

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

<b>Exploitatieverstil BES</b>	<b>Begroting 2015</b>	<b>Halfjaar- rapportage 2015</b>	<b>Begroting 2016</b>	<b>Afw. tov B2015</b>	<b>Realisatie 2014</b>
Lasten	0,3	0,3	0,4	26%	0,3
<i>Marktbijdrage doorlopend toezicht</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	-	<i>0,0</i>
<i>Marktbijdrage eenmalige verrichtingen</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	-	<i>0,0</i>
<i>Overheidsbijdrage</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>	-	<i>0,3</i>
Opbrengsten	0,3	0,3	0,4	26%	0,3
<b>Exploitatieverstil</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	-	<b>0,0</b>

**Tabel 4.4.4:** exploitatieverschil BES (\*EUR 1 mln.)

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de marktbiidrage heel beperkt is en afgerond in miljoenen gelijk is aan nul.

# Bijlage: Opbouw kostenkader

Kostenkader	2015	2016
Basisbedrag	86,7	87,2
Loonmutatie	1,1	3,3
Prijsmutatie	0,3	0,3
Mutatie takenpakket	0,3	0,9*
<i>EMIR</i>	<i>0,3</i>	
<i>Geschiktheidstoets accountantorganisaties</i>	<i>-</i>	<i>0,2</i>
<i>Implementatiewet wettelijke controles jaarrekeningen</i>	<i>-</i>	<i>0,1</i>
<i>Midid-II</i>		<i>0,2</i>
<i>Betalingsdienstverlening (PAD en MIF)</i>		<i>0,2</i>
<i>Wet variabele pensioensuitkeringen</i>		<i>0,2</i>
Mutatiekosten Europees toezicht		0,5
<b>Eindbedrag kostenkader jaar</b>	<b>88,4</b>	<b>92,2</b>

Tabel B2: opbouw kostenkader (\*EUR 1 mln.)

\*De verhogingen van het kostenkader vanwege de mutaties in het takenpakket van in totaal 0,9 miljoen zijn door de ministers goedgekeurd onder de voorwaarde dat de betreffende wetsvoorstellen in 2016 door het parlement worden aangenomen.