



> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

29 JUNI 2026

Datum

Betreft Aanbieding zbo-evaluaties van de Autoriteit Financiële
Markten en De Nederlandsche Bank over de periode 2021-
2025

Geachte voorzitter,

Elke vijf jaar wordt de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) geëvalueerd door de verantwoordelijke minister(s).¹ Ik heb KWINK-groep (Kwink) de opdracht gegeven de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandsche Bank (DNB), te evalueren over de periode van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2025.

Ik vind het van belang dat de toezichthouders doelmatig- en doeltreffend functioneren en dat er goed wordt gestuurd op de kosten. De onder toezicht staande instellingen in de financiële- en de pensioensector betalen immers de kosten van beide toezichthouders. Daarom heb ik de onderzoekers voor deze evaluatie gevraagd meer aandacht te geven aan het thema doelmatigheid en aan de mogelijkheden om doelmatigheid te stimuleren. Daarmee geef ik ook deels invulling aan de motie-De Vries over het beperken van de stijging van de toezichtkosten van AFM en DNB.² Daarnaast zijn de aandachtspunten uit de evaluaties van de AFM en DNB over de periode 2016-2020 onderzocht, alsook de wenselijkheid van het behouden van de zbo-status en het verbreden van het toezichtmandaat zoals toegezegd aan uw Kamer.³

Met deze brief informeer ik u, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, over de bevindingen uit deze evaluaties.⁴ In de bijlage bij deze brief geef ik mijn uitgebreide appreciatie van de evaluatierapporten. Daarnaast ontvangt u de evaluatierapporten en de bestuurlijke reacties van de AFM en DNB.

Conclusies en aanbevelingen

De onderzoekers concluderen in algemene zin dat de AFM en DNB in de evaluatieperiode hun zbo-taken overwegend doelmatig en doeltreffend hebben uitgeoefend. Zo wordt geconstateerd dat de doeltreffendheid in de evaluatieperiode is versterkt en er duidelijk en intensief gestuurd wordt op de doelmatigheid. Dit is een positieve uitkomst en ik herken en deel dit beeld. De evaluaties laten daarnaast zien dat er verbeteringen mogelijk zijn. Ik vind het in

**SG-Cluster
Directie
Bestuursondersteuning &
Advies**
Eigenaarsadvisering

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
POSTBUS 20201
2500 EE Den Haag

Contactpersoon
J.J. Twisk

T 088-4427339
j.j.twisk@minfin.nl

Onze referentie
2026-0000260215

Bijlagen
1. Appreciatie conclusies en
aanbevelingen
2. Evaluatierapport zbo
AFM 2021-2025
3. Evaluatierapport zbo
DNB 2021-2025
4. Bestuurlijke reactie AFM
5. Bestuurlijke reactie DNB

¹ Conform artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

² Kamerstukken II 2024/25, 32 545, nr. 220.

³ Commissiedebat Financiële Markten 6 oktober 2025.

⁴ Conform artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zbo's zend ik de verslagen van de evaluaties ook aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

dit licht waardevol dat de evaluatierapporten hiertoe concrete handreikingen bevatten. Drie aspecten van mijn appreciatie licht ik hieronder graag uit.

Risicogebaseerd toezicht

De onderzoekers zien mogelijkheden om het risicogebaseerd toezicht verder te verbeteren. Effectieve risicosturing vraagt om een voortdurende en systematische analyse van risico's in het gehele toezichtdomein, waarbij risico's onderling worden vergeleken. Ik vraag de AFM en DNB om hun methodologieën te blijven ontwikkelen en aanscherpen en van elkaars ervaringen te leren. Daarbij sta ik open voor een actief en gestructureerd gesprek over deze risico's om in gezamenlijkheid keuzes te bespreken, met inachtneming van de onafhankelijke taakuitvoering door de toezichthouders.

Loonanalyse

De onderzoekers hebben de loongebouwen van de toezichthouders vergeleken met relevante concurrerende sectoren, zoals de financiële sector, de universiteiten en de rijksoverheid. Ik steun de aanbeveling voor DNB om het loongebouw te versoberen, en ik waardeer de eerste stappen die DNB zet in het verlagen van de personeelskosten. Ik onderschrijf de aanbeveling aan de AFM en DNB om de lonen te blijven benchmarken.

Concurrentie en innovatie

Uit het onderzoek blijkt dat uitbreiding van het toezichtmandaat van de AFM en DNB richting concurrentie en innovatie niet opportuun is. Ik herken en begrijp wel de zorgen van de financiële sector over haar concurrentievermogen, en roep de toezichthouders op om hier binnen hun wettelijke taak aandacht voor te houden en het gesprek over te blijven voeren. Ik blijf inzetten op noodzakelijke, doeltreffende en uitvoerbare regelgeving en roep de toezichthouders op om daar op adequate en doelmatige wijze toezicht op te houden.

Reacties AFM en DNB

Uit de bestuurlijke reacties van de AFM en DNB komt naar voren dat zij de uitkomsten van de evaluaties herkennen. Zij lichten daarin toe hoe ze aan de slag gaan met de aanbevelingen. Met de opvolging van de aanbevelingen uit de evaluaties verwachten de toezichthouders een volgende verbeter slag te kunnen maken in het doelmatig en doeltreffend uitvoeren van de zbo-taken. Ik waardeer deze inzet van de toezichthouders.

Tot slot

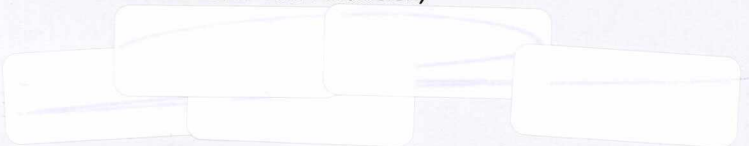
In mijn brief over de toekomst van de bekostiging het financieel toezicht⁵ schreef ik dat kosten van het toezicht zijn de afgelopen jaren zijn gestegen. Dit komt onder meer door nieuw of intensiever toezicht op diverse terreinen, waaronder de cryptomarkten, de cyberweerbaarheid van financiële instellingen en de duurzaamheidsregels. Ook zijn de taken van DNB en de AFM op het gebied van pensioentoezicht uitgebreid door de pensioentransitie. Dat vraagt veel van de toezichthouders en de sector. De uitkomsten en aanbevelingen uit de evaluaties

⁵ Kamerstukken II, 2024/25, 32 013, nr. 306.

versterken het lerend vermogen en helpen om oog te houden voor deze ontwikkelingen en om continu aandacht te houden waar verbeteringen mogelijk zijn. Ik heb er vertrouwen in dat de AFM en DNB serieus en voortvarend aan de slag gaan met de aanbevelingen en aandachtspunten uit de rapporten. Ik blijf met hen in gesprek over de opvolging.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,



E. Heinen

SG-Cluster
Directie
Bestuursondersteuning &
Advies
Eigenaarsadvisering

Onze referentie
2026-0000260215



bijlage

Appreciatie conclusies en aanbevelingen

Bijlagenummer

Hoort bij

1.

Kamerbrief Aanbieding zbo-evaluaties van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank over de periode 2021-2025

Leeswijzer

Hieronder ga ik in op de verschillende conclusies en aanbevelingen uit de evaluaties. Dit doe ik voor beide toezichthouders aan de hand van de thema's die leidend zijn in de evaluatierapporten. Hierbij ga ik eerst in op de doelmatigheid, dan specifiek over de loonanalyse, vervolgens de doeltreffendheid en tot slot de specifieke onderwerpen.

Doelmatigheid

Sturing op doelmatigheid

Goed toezicht leidt tot een sterke financiële sector, een stabiel financieel stelsel en bescherming van consumenten en ondernemers. In Nederland betalen de financiële sector en de pensioensector dit toezicht zelf. Dat neemt niet weg dat het gaat om de uitvoering van een publieke taak, die doeltreffend en doelmatig moet worden uitgevoerd. Ik vind het daarom positief dat de evaluaties constateren dat er in het algemeen een intensieve sturing op doelmatigheid en kostenbeheersing plaatsvindt. Er wordt bij de AFM stevig gestuurd op doelmatigheid en kostenbeheersing en er is sprake van kostenbewustzijn. Voor DNB constateren de onderzoekers dat er in het algemeen duidelijk wordt gestuurd op doelmatigheid en kostenbeheersing.

De onderzoekers constateren tevens dat het kostenkader een uniek instrument is dat bij andere zbo's niet eerder is aangetroffen. Ik ben tevreden met de analyse dat het kostenkader dwingt tot een periodieke en meerjarige kritische reflectie op de kosten van het toezicht en op de relatie tussen opbrengsten en kosten.

Sturing op doelmatigheid vindt daarnaast plaats via het inzetten op risicogebaseerd toezicht, het inzetten op datagedreven toezicht en het sturen op impact. DNB geeft daarnaast met het veranderprogramma DNB 2030 uitvoering aan haar besparingsplannen. De AFM richt zich op de vereenvoudiging van toezichtprocessen via het veranderprogramma Toezicht met Toekomst. De onderzoekers vinden het aannemelijk dat in de evaluatieperiode de doelmatigheid is verbeterd voor beide toezichthouders.

Risicogebaseerd toezicht

Het gebruik van een risicogebaseerde toezichtaanpak bevordert doelmatig en doeltreffend toezicht. De AFM hanteert een risicogestuurde aanpak met een

datagedreven risicoprioritering. Hierover constateren de onderzoekers dat het risicogebaseerd toezicht nadrukkelijk is ingebed binnen de organisatie en het in de afgelopen jaren verder is geprofessionaliseerd. De AFM is relatief vergesloofd met de invoering van een *risk based approach* in vergelijking met andere Europese toezichthouders.

DNB hanteert de in 2021 ingevoerde Actuele Toezichtmethodologie (ATM). Dit is een risicogebaseerde aanpak, waarbij de toewijzing van toezichtcapaciteit afhankelijk is van specifieke risico's van instellingen en sectoren¹. Het toezicht is zo ingericht dat personeel en middelen worden ingezet waar de grootste risico's zich voordoen. De indeling in impactklassen maakt ook inzichtelijk hoe DNB omgaat met risicotolerantie. De onderzoekers stellen dat dit een goede basis biedt voor eventuele communicatie hierover, zowel intern als richting de ministeries, en dit heeft het gesprek hierover versterkt.

De onderzoekers zien mogelijkheden om het risicogebaseerd toezicht te verbeteren en bevelen beide toezichthouders aan de risicosturing nog verder te optimaliseren. Ik hecht grote waarde aan een risicogebaseerd toezichtaanpak en onderschrijf ook deze aanbeveling. Risicogebaseerd toezicht vereist een constante afweging over risicobereidheid. Daarvoor is het van belang om de risico's in het gehele toezichtdomein voortdurend en systematisch in kaart te brengen en die risico's onderling te vergelijken. Ik lees in de bestuurlijke reacties terug dat de toezichthouders hiermee aan de slag zijn en blijven. Dat is ook mijn beeld uit mijn gesprekken met DNB en AFM. Ik moedig de toezichthouders aan om hun methodologieën door te ontwikkelen en daarbij van elkaar te leren. De voortgang daarvan, onder andere als onderdeel van de lopende veranderprogramma's bij beide toezichthouders, blijf ik nauwgezet volgen.

Kostenontwikkeling

De kosten van het toezicht van de AFM en DNB zijn toegenomen in de evaluatieperiode. Ik herken deze ontwikkeling, die mede het gevolg is van nieuwe of intensievere toezichttaken. Er vinden kritische gesprekken plaats tussen de ministeries en de toezichthouders over efficiency en prioritering. Zo zijn AFM en DNB verantwoordelijk geworden voor nieuwe toezichtterreinen, zoals de cryptomarkten, de cyberweerbaarheid van financiële instellingen en de duurzaamheidsregels. Ook zijn de taken van DNB en de AFM op het gebied van pensioentoezicht (deels tijdelijk) uitgebreid door de pensioentransitie. De evaluaties laten zien dat de belangrijkste verklaring voor de toename van de reële kosten de toename van personeelskosten zijn in verband met de toegenomen toezichttaken. Uit de vergelijking met de kostenontwikkeling bij andere Nederlandse markttoezichthouders volgt het beeld dat de procentuele stijging van de kosten in de periode 2020-2025 bij de AFM en DNB lager is dan de gemiddelde stijging bij de andere Nederlandse markttoezichthouders.

Op basis van een grondige analyse van de lonen en de vergelijking van de kostenposten IT en huisvesting, constateren de onderzoekers dat er voor de AFM

¹ Kamerstukken II, 2024/2025, 32013 nr. 306.

beperkt ruimte is om de personeelskosten, de huisvestingskosten en de IT-kosten te reduceren. De onderzoekers geven hierbij aan dat áls wordt gezocht naar kostenreductie bij de AFM, dit vooral neer zou komen op het verrichten van hetzelfde takenpakket met minder medewerkers. Tegen die achtergrond zie ik des te meer waarde in het verder ontwikkelen van de risicosturing, zodat de AFM haar capaciteit zo goed mogelijk kan inzetten binnen en tussen toezichtdomeinen. Ik blijf hierover in gesprek met de AFM.

De onderzoekers constateren dat het inzicht in en de vergelijkbaarheid van de kosten van DNB wordt bemoeilijkt door het feit dat DNB niet alleen zbo-taken uitoefent, maar ook monetaire taken die niet vallen onder de reikwijdte van de Kaderwet zbo's. Dit zorgt ervoor dat de kostenratio's vanwege de allocatiesystematiek van DNB naar zbo- en niet-zbo-taken moeilijker te vergelijken zijn met andere markttoezichthouders. Daarom wordt aanbevolen om de het inzicht in de toezichtkosten van het zbo-deel te versterken. Ik ben blij dat DNB deze aanbeveling in de bestuurlijke reactie ter harte neemt en ga met haar in gesprek over welke verbeteringen hierin mogelijk en wenselijk zijn.

Veranderprogramma's: Toezicht met Toekomst en DNB2030

De onderzoekers bevelen de AFM aan om de verdere implementatie van het verandertraject Toezicht met Toekomst als belangrijk aandachtspunt te blijven zien en de voortgang en het resultaat in de gesprekken tussen de AFM en de ministeries aan de orde te laten komen. Er wordt gesteld dat de AFM met dit verandertraject een belangrijke stap heeft gezet in de modernisering van het toezicht. In haar brief benadrukt de AFM dit. Ik ondersteun het veranderprogramma en ik onderschrijf het belang van transparantie over de voortgang.

De onderzoekers bevelen DNB aan om het veranderprogramma DNB2030 in de komende periode als belangrijk aandachtspunt te blijven zien en de voortgang en het resultaat in de gesprekken tussen DNB en de ministeries aan de orde te laten komen. De onderzoekers stellen dat er voor DNB niet alleen noodzaak maar ook ruimte bestaat om te prioriteren. DNB heeft eind 2025 het veranderprogramma DNB2030 gepresenteerd. DNB wil met dit programma de kosten bedwingen, meer focus aanbrengen in de kerntaken en het toezicht meer resultaatgericht en wendbaar maken. Hierin voert DNB bezuinigingen door in de bedrijfsvoering. In haar brief geeft DNB aan de aanbeveling te omarmen en de voortgang en het resultaat van het programma periodiek met het ministerie van Financiën te bespreken. DNB geeft daarbij aan dat de eerste kostenbesparende stappen al zichtbaar zijn met een zbo-begroting 2026 die onder het begrotingskader is vastgesteld. Ik beoordeel het veranderprogramma DNB2030 positief, waarbij het van belang is om de voortgang en resultaten van het programma, alsook de gevolgen voor de kwaliteit van het toezicht, in gezamenlijkheid te blijven bespreken.

Loonanalyse

Op basis van de loonanalyse constateren de onderzoekers dat DNB zich hoger in de markt positioneert dan de AFM. Het loongebouw van DNB is beter vergelijkbaar

met dat van (met name private) sectorgenoten en biedt meer ruimte in de hogere schalen, terwijl ook de secundaire arbeidsvoorwaarden tot de sterkere in de vergelijking behoren. De AFM positioneert zich duidelijk soberder dan DNB en in vergelijking met sectorgenoten is er relatief minder ruimte voor doorgroei in de bovenste schalen van het loongebouw. Daarnaast biedt de AFM een minder uitgebreid pakket aan secundaire arbeidsvoorwaarden. Hierdoor concluderen de onderzoekers dat het huidige loongebouw van DNB relatief ruim is ten opzichte van de AFM, maar vergelijkbaar met partijen in de financiële sector.

De onderzoekers bevelen DNB aan om te onderzoeken waar mogelijkheden zijn om het loongebouw te versoberen. In haar brief geeft DNB aan dat de loonanalyse uit de evaluatie relevante inzichten heeft verschaft. DNB geeft verder aan dat er al ingezet wordt op versoeringen die de komende jaren zichtbaar worden, bijvoorbeeld het verhogen van het werknemersdeel van de pensioenpremie. Ik steun de aanbeveling en moedig DNB aan om in de breedte van de arbeidsvoorwaarden verdere stappen te ondernemen. Mogelijk kunnen versoeringen bijdragen aan de besparingsdoelstelling van DNB binnen het veranderprogramma DNB2030.

De onderzoekers constateren dat de AFM geen CAO heeft, maar individuele arbeidsovereenkomsten. De onderzoekers bevelen de AFM aan te verkennen of het invoeren van een CAO haalbaar is. Het invoeren van een CAO zou namelijk kunnen bijdragen aan de uniformiteit en transparantie van het loongebouw en maakt aanpassing van arbeidsvoorwaarden eenvoudiger. In haar brief geeft de AFM aan de aanbeveling te zullen opvolgen. Ik steun de AFM hierin.

Voor beide toezichthouders wordt aanbevolen om de lonen te blijven benchmarken. Ik onderschrijf deze aanbeveling.

Doeltreffendheid

De onderzoekers constateren dat de AFM en DNB doeltreffend functioneren in de zin dat wettelijke taken worden uitgevoerd en er aantoonbaar resultaten worden geboekt op de verschillende toezichtgebieden. De doeltreffendheid van het functioneren is op onderdelen verder verbeterd. Het is aannemelijk dat de verdere ontwikkeling van het risicogebaseerd en datagedreven toezicht en de introductie van een nieuwe werkwijze positief hebben bijgedragen aan de doeltreffendheid van het functioneren van de AFM en DNB.

Een analyse van de prestatie-indicatoren (KPI's) laten voor de AFM en DNB zien dat de KPI's en de gestelde doelen in de evaluatieperiode grotendeels worden behaald. De AFM wordt aanbevolen voldoende focus te blijven houden op het halen van de wettelijke termijnen en het realiseren van de eigen doelstellingen op het gebied van IT. DNB wordt aanbevolen om te reflecteren op de aandachtspunten en uitdagingen op het terrein van doeltreffendheid en waar nodig hier aanvullend actie op te ondernemen. Ik vind het van belang dat de toezichthouders voortdurend actie blijven ondernemen om de doeltreffendheid te

verbeteren. De sturing op KPI's zie ik als onderdeel van het reguliere verantwoordingsproces tussen het departement en de toezichthouders.

Versterking samenwerking AFM en DNB

Voor effectief toezicht vind ik het van belang dat de AFM en DNB goed samenwerken en voortdurend bekijken waar processen beter op elkaar aansluiten en waar synergie mogelijk is. Ik ben positief over de constatering dat de samenwerking tussen de AFM en DNB in de evaluatieperiode is versterkt en dat de onder toezicht staande instellingen de verbeterde samenwerking ook ervaren. Ik onderschrijf daarnaast ook de constatering van de onderzoekers dat er nog potentieel zit in de verdere versterking van de samenwerking. De onderzoekers bevelen aan om verder te verkennen wat de voor- en nadelen zouden kunnen zijn van intensievere samenwerking tussen DNB en de AFM.

Zowel de AFM als DNB geven in hun brieven aan verdere versterking van de samenwerking te willen onderzoeken. Zo ziet de AFM samenwerking als belangrijke voorwaarde voor effectief toezicht en deelt DNB het beeld van de onderzoekers dat actief moet worden geïnvesteerd in de onderlinge samenwerking. Ik ben verheugd in de bestuurlijke reacties terug te zien dat de toezichthouders zich hierop willen blijven inzetten.

Opvolging aanbevelingen uit de vorige evaluatie

Er is door de AFM en DNB grotendeels opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit de zbo-evaluatie over de periode 2016-2020, waarbij de onderzoekers stellen dat het achterliggende doel van de aanbevelingen ook deels of grotendeels is bereikt. Ik ben tevreden over de inspanningen en het lerend vermogen van de toezichthouders hierop.

Specifieke onderwerpen

Zbo-status en onafhankelijkheid

Het belang van een onafhankelijke taakuitoefening door de AFM en DNB is in de afgelopen evaluatieperiode niet gewijzigd. Er is volgens de onderzoekers voldoende grond voor de voortzetting van de status van zelfstandig bestuursorgaan. Ik ondersteun deze constatering.

De onafhankelijkheid die gepaard gaat met de zbo-status wordt voldoende gerespecteerd. Zowel de toezichthouders als de ministeries zijn zich zeer bewust van het belang van onafhankelijkheid, ook onder verwijzing naar internationale en Europese standaarden, en borgen dit ook in de wijze waarop de governance is vormgegeven en wordt ingevuld. De onderzoekers geven aan dat de terughoudendheid om thema's te bespreken aan de zijde van zowel beleid als toezicht groter is dan nodig en vragen zich af of er niet juist kansen zijn om meer in 'samenspel' aan te pakken en meer de inhoudelijke dialoog te voeren. De onderzoekers bevelen daarom de toezichthouders en de ministeries aan dit te verkennen.

Ik ondersteun deze aanbeveling en zal, samen met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het initiatief nemen om de risico's in de toezichtgebieden op verschillende niveaus met de toezichthouders te agenderen. Beslissingen over

risicobereidheid zijn complex, gevoelig en vereisen bestuurlijke moed. Ik zie meerwaarde in het bespreken van deze risico's met de toezichthouders. Tegelijkertijd ben ik mij bewust van de onderscheiden rollen en taken van regering en toezichthouder en houd ik oog voor de onafhankelijke taakuitoefening door de toezichthouder in individuele gevallen.

Toezichtmandaat

De AFM en DNB beschikken over eigen wettelijke mandaten. In de discussie over het toezichtmandaat komen verschillende belangen samen. Op basis van de analyse zien de onderzoekers geen reden voor uitbreiding van het mandaat naar het bevorderen van concurrentie(vermogen) of innovatie. Er wordt geconstateerd dat er verschillende andere manieren zijn om het vestigings- en innovatieklimaat en het concurrentie- en innovatievermogen te stimuleren. De AFM en DNB wordt aanbevolen om het gesprek over het toezichtmandaat – en de verwachtingen daarover – voort te zetten.

Ik ondersteun de reacties van de toezichthouders met de wijze waarop zij binnen hun bestaande mandaat oog houden voor concurrentie- en innovatievermogen, en roep hen op om dit gesprek met de sector te blijven voeren. Zowel wetgever als toezichthouder hebben in deze discussie een rol te vervullen: de wetgever om te zorgen dat regels noodzakelijk, doeltreffend en uitvoerbaar zijn, en de toezichthouder om op adequate en doelmatige wijze toezicht te houden. Het verheugt mij om te zien dat de toezichthouders expliciet aandacht willen besteden aan het functioneren van toezicht in relatie tot de ervaren lasten.

Slot

De conclusies en aanbevelingen dragen bij aan verdere verbeteringen in het doelmatig en doeltreffend functioneren van de AFM en DNB. Mijn dank gaat dan ook uit naar de onderzoekers voor het uitvoeren van de evaluaties en naar alle bij de evaluatie betrokken organisaties en medewerkers.

Per e-mail verstuurd

Ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7
2511 CW DEN HAAG

Datum 10 juni 2026
Ons kenmerk SyKn-26063017
Pagina 1 van 3

Geachte minister Heinen,

De AFM heeft kennisgenomen van het rapport dat onderzoeks- en adviesbureaus KWINK-groep en SEO hebben opgesteld in uw opdracht over de evaluatie van haar functioneren als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) in de periode 2021–2025. Deze evaluatie geeft inzicht in zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van de uitvoering van de wettelijke taken van de AFM. Wij waarderen de manier waarop wij zijn betrokken in het onderzoek. In deze brief gaan we in op een aantal aanbevelingen uit het evaluatierapport.

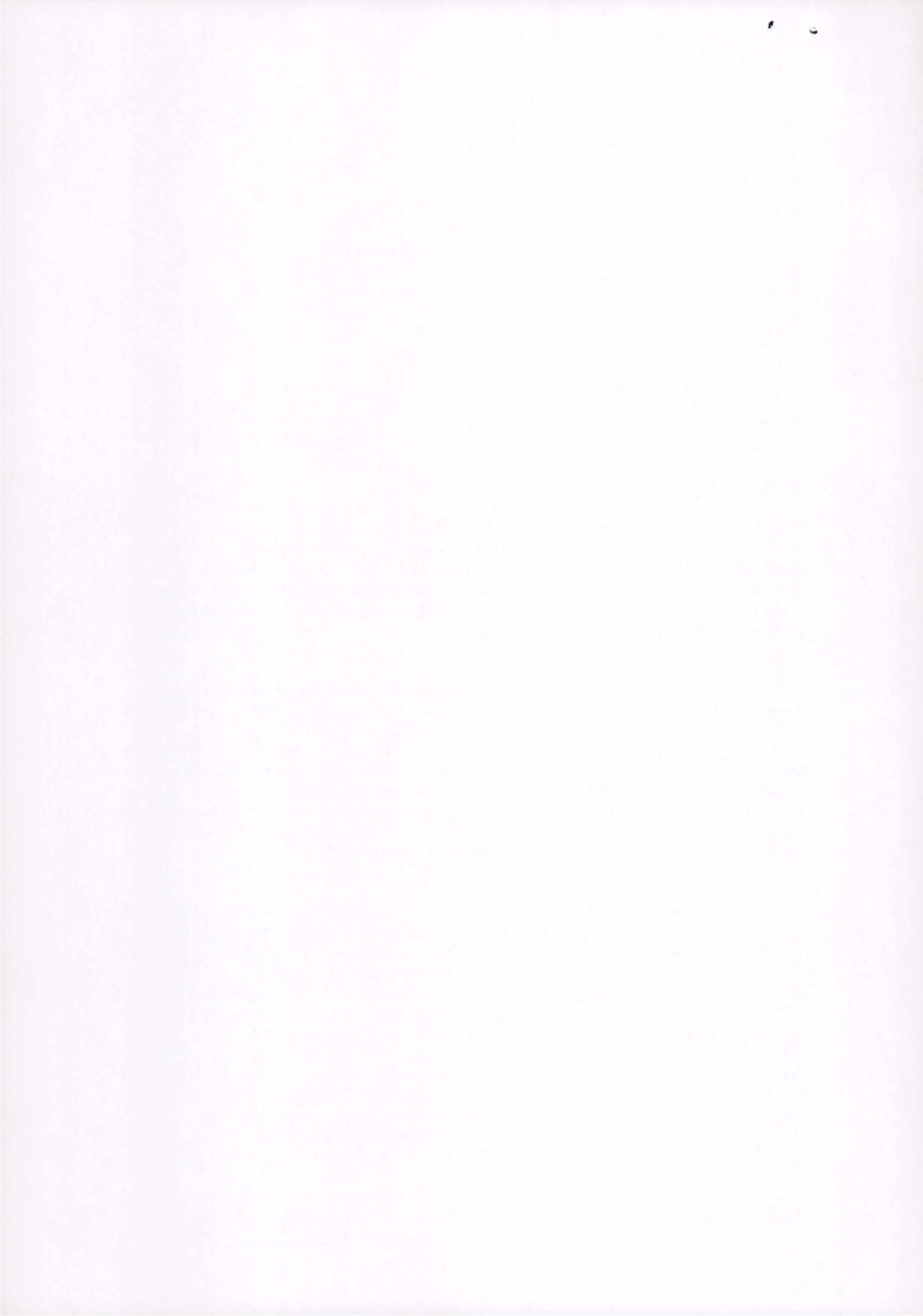
Algemeen

Het rapport bevestigt het beeld dat de AFM in een complexe en sterk veranderende omgeving haar wettelijke taken doelmatig en doeltreffend uitvoert. Wij zien het overwegend positieve oordeel als steun voor de rol en positionering van de AFM als onafhankelijke gedragstoezichthouder. Het rapport constateert dat de AFM in grote mate opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige evaluatie. Ondanks dat we al op diverse onderwerpen concrete stappen hebben gezet, benadrukken we dat we dit als een doorlopende ontwikkeling beschouwen. Met name op het gebied van impact aantonen, datagedreven werken en de toepassing van toezichtmethodieken rondom open normen blijven wij werken aan verdere versterking. Dit sluit aan bij onze ambitie om een lerende organisatie te zijn, waarvan de opgedane inzichten een doorwerking krijgen in de nieuwe strategie 2027-2030.

Doelmatigheid

Een belangrijk deel van de evaluatie richt zich op de ontwikkeling van de toezichtkosten. Wij begrijpen de zorgen die hierover bij (delen van) de sector leven en erkennen het belang van doelmatige inzet van middelen. Uit het onderzoek blijkt dat er in het algemeen een intensieve sturing op doelmatigheid en kostenbeheersing bij de AFM plaatsvindt. Daarnaast concludeert het rapport dat voor de kostenontwikkeling duidelijke verklaringen bestaan, zoals de uitbreiding van het takenpakket (onder meer door nieuwe Europese regelgeving), de groei van het aantal onder toezicht staande instellingen en de investeringen in digitalisering en datagedreven toezicht.

De AFM heeft oog voor doelmatigheid en blijft zich inspannen om efficiënt te werken. Dit is een continu proces van verdere standaardisatie en vereenvoudiging van processen, het versterken van risicogebaseerd toezicht en het kritisch afwegen van nieuwe investeringen. Ten aanzien van de internationale vergelijking van toezichtkosten herkennen wij de wens tot meer inzicht, maar



Datum	10 juni 2026
Ons kenmerk	SyKn-26063017
Pagina	2 van 3

onderschrijven wij ook de constatering dat een robuuste benchmark moeilijk realiseerbaar is door verschillen in stelsels, taken en financieringssystematiek.

Het rapport onderstreept het belang van verdere ontwikkeling van risicogebaseerd toezicht. Wij beschouwen dit als een kernonderdeel van de doorontwikkeling van ons toezicht. Binnen het programma Toezicht met Toekomst werken wij aan een meer geïntegreerde en organisatiebrede risicobenadering, betere prioritering van toezichtcapaciteit en verdere benutting van data en technologie. Daarbij bezien wij op welk niveau, organisatiebreed of binnen toezichtdomeinen, de meeste meerwaarde kan worden gerealiseerd. Dit betreft een continue veranderingopgave die tijd vergt en waar wij de komende periode onverminderd op blijven inzetten. Wij achten het van belang om de voortgang hiervan transparant te blijven maken, onder meer richting de ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De aanbeveling om te verkennen of het invoeren van een cao bij de AFM haalbaar is, zullen we opvolgen. Wij constateren dat een cao kan bijdragen aan de transparantie en uniformiteit van arbeidsvoorwaarden en daarmee ook aan de verdere wendbaarheid van de organisatie. In dat licht zullen wij in de komende periode een verkenning uitvoeren naar de haalbaarheid en wenselijkheid van het invoeren van een cao, waarbij wij de mogelijke voor- en nadelen, alsmede de uitvoerbaarheid, zorgvuldig in kaart brengen. De AFM vindt het belangrijk dat de arbeidsmarktpropositie passend is bij haar taak als publieke organisatie en tegelijkertijd kan concurreren om talent uit de relevante private sector aan te blijven trekken.

Doeltreffendheid

Uit de ZBO-evaluatie blijkt dat de AFM doeltreffend functioneert in de zin dat de wettelijke taken worden uitgevoerd en er aantoonbaar resultaten worden geboekt op de verschillende toezichtgebieden. De doeltreffendheid van het functioneren is op onderdelen ook verbeterd, omdat er ook grotendeels opvolging is gegeven aan de aanbevelingen van de vorige evaluatie.

De evaluatie laat zien dat de samenwerking met DNB en andere toezichthouders is versterkt, mede door opvolging van de aanbeveling van de ZBO-evaluatie 2017-2020. Wij onderschrijven dit en blijven inzetten op verdere verdieping, met name op nieuwe thema's zoals digitalisering, data-uitwisseling, AI en Europese regelgeving. Belangrijke drijfveren hierbij zijn het verminderen van onnodige lasten voor instellingen. Tegelijkertijd moeten rollen en tegelijkertijd verantwoordelijkheden helder blijven. De AFM ziet samenwerking als een belangrijke voorwaarde voor effectief toezicht, met behoud van duidelijke institutionele verhoudingen.

Het rapport bevat een overzicht van percepties van externe stakeholders. Ondanks de in het algemeen positieve signalen over de professionaliteit, toegankelijkheid en onafhankelijkheid van de AFM, zien we tegelijkertijd dat de percepties op onderdelen uiteenlopen. Natuurlijk kunnen wij als organisatie op een aantal punten verder verbeteren. Niettemin zou de analyse zijn versterkt door het betrekken van een nog breder en diverser stakeholderveld en een evenwichtige weging van de verschillende perspectieven. Wij blijven investeren in een open dialoog met een breed spectrum aan stakeholders, waarbij wij nadrukkelijk oog houden voor het publieke belang dat wij dienen. In een onlangs uitgevoerd kwantitatief stakeholdersonderzoek blijkt een verbetering ten opzichte van een eerder onderzoek.



Datum	10 juni 2026
Ons kenmerk	SyKn-26063017
Pagina	3 van 3

Tegelijkertijd halen we daar punten uit om verder te verbeteren. Deze kwantitatieve meting zal dit jaar worden opgevolgd door een kwalitatief verdiepend onderzoek.

Zbo-status en toezichtmandaat

Het rapport bevestigt dat de zbo-status van de AFM passend en noodzakelijk is voor een onafhankelijke taakuitoefening. Wij onderschrijven dit volledig. Het rapport suggereert tevens dat er ruimte is voor meer inhoudelijke dialoog tussen toezichthouder en ministeries, onder meer over risicobenadering en toezichtkeuzes. Wij onderschrijven het belang van een goede en open dialoog binnen de bestaande governancestructuur. Tegelijkertijd hechten wij eraan te benadrukken dat de onafhankelijkheid van de toezichthouder een essentiële randvoorwaarde is, de rolverdeling tussen wetgever en toezicht helder dient te blijven en de internationale uitgangspunten voor onafhankelijk toezicht hierbij leidend zijn. Een zorgvuldige balans tussen dialoog en rolvastheid is hierin van groot belang.

Ten aanzien van de aanbeveling om het gesprek over het toezichtmandaat te voeren, herkennen wij de zorgen die in delen van de sector leven over het vestigingsklimaat. We achten het waardevol om deze in gezamenlijkheid met betrokken partijen te bespreken, mede vanuit het gedeelde belang van een goed vestigings- en investeringsklimaat. Daarbij merken wij op dat het functioneren van het toezicht één van de factoren is die hierop van invloed zijn, naast onder meer wet- en regelgeving en bredere marktomstandigheden. In onze nieuwe strategie zullen wij expliciet aandacht besteden aan het functioneren van het toezicht in relatie tot de ervaren lasten (of juist het gemak) voor onder toezicht staande instellingen. Tegelijkertijd ligt het, gelet op de aard van het vraagstuk en de samenhang met wet- en regelgeving, in de rede dat het initiatief voor een dergelijk gesprek bij de wetgever ligt. De AFM is vanzelfsprekend bereid hieraan een constructieve bijdrage te leveren.

Wij danken KWINK en SEO voor het onderzoek en de aanbevelingen. De AFM maakt zich sterk voor eerlijke en transparante financiële markten en draagt als onafhankelijke gedragstoezichthouder bij aan duurzaam financieel welzijn in Nederland. In dat licht blijft de AFM zich inzetten voor doelmatig en doeltreffend toezicht, met behoud van haar onafhankelijke positie en met oog voor de maatschappelijke opgave waarvoor zij staat.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten


Laura van Geest
Voorzitter
Marije Lely
Bestuurslid

De Minister van Financiën
Dhr E. Heinen
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

De Nederlandsche Bank N.V.

Steven Maijoor
Toezichtdirecteur en voorzitter
Toezicht

Onderwerp

Reactie DNB op zbo-evaluatie 2021-2025

Directeur Intern Beurijf en
Resolutie

Postbus 98
1000 AB Amsterdam
+31 20 524 91 11
www.dnb.nl

Handelsregister 3300 3396
BTW: NL003569056B01

Datum
12 juni 2026

Ons kenmerk
P871-2112311371-530

Geachte minister Heinen,

DNB heeft kennisgenomen van het rapport van onderzoeksbureaus 'KWINK groep' en 'SEO Economisch Onderzoek' naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de taakuitvoering van DNB als toezichthouder, resolutieautoriteit en uitvoerder van het depositogarantiestelsel over de periode 2021-2025. DNB dankt de onderzoekers voor de inzichten die het rapport biedt en spreekt haar waardering uit voor de wijze waarop zij is betrokken bij de evaluatie. In deze brief geven we een reactie op het rapport.

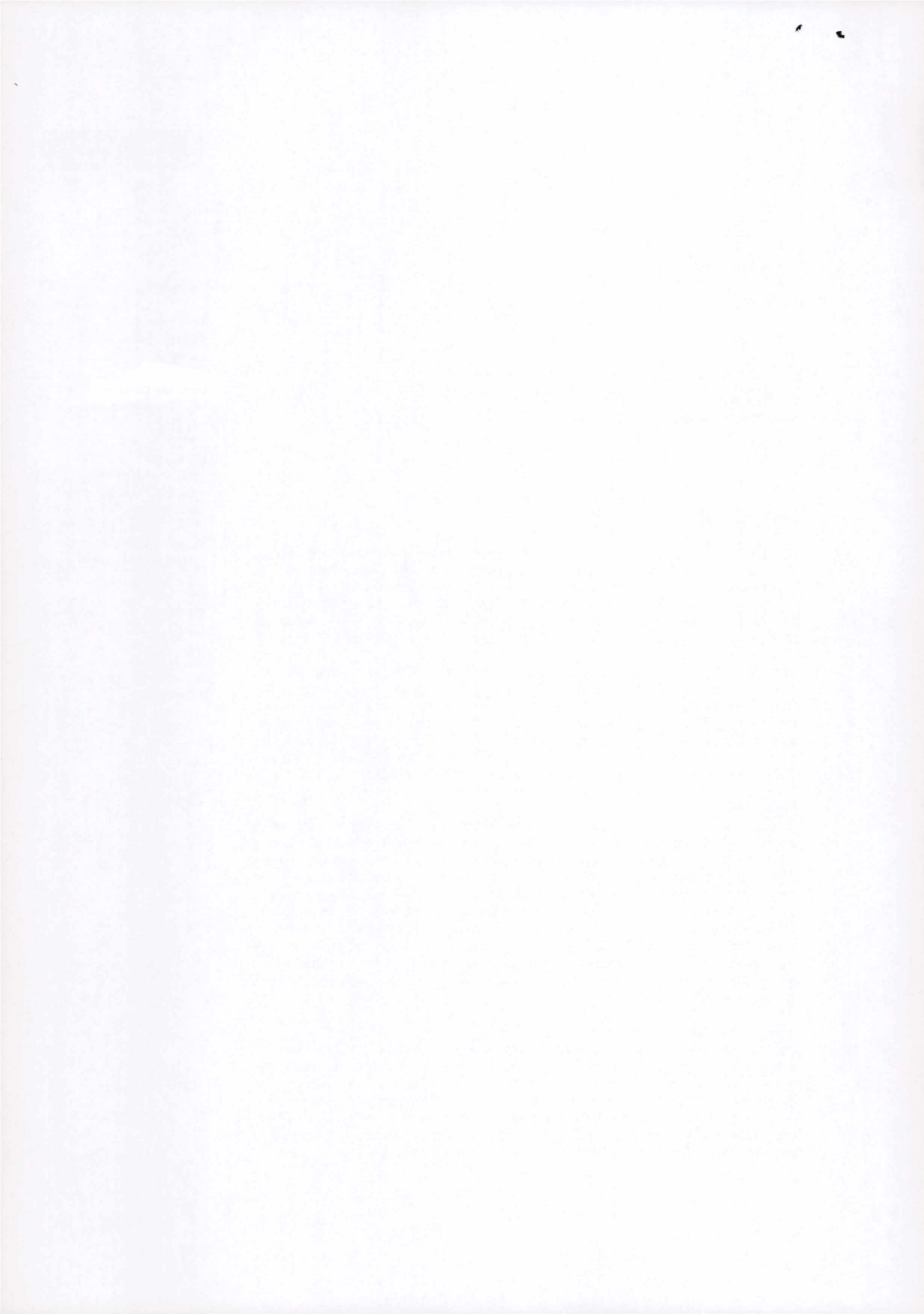
DNB is centrale bank, toezichthouder, resolutie-autoriteit en uitvoerder van het depositogarantiestelsel (DGS). In die hoedanigheid maken wij ons sterk voor financiële stabiliteit en dragen wij bij aan duurzame welvaart voor alle Nederlanders. Als toezichthouder maakt DNB zich sterk voor een vertrouwenwekkende, schokbestendige en toekomstgerichte financiële sector. In haar rol van resolutie-autoriteit en uitvoerder van het DGS werkt DNB aan de ordentelijke afwikkeling van onder meer banken en verzekeraars die in financiële problemen komen.

Algemeen

De onderzoekers concluderen dat DNB haar zbo-taken doeltreffend en doelmatig uitvoert, dat de doeltreffendheid van het functioneren gedurende de evaluatieperiode op onderdelen is verbeterd en dat er duidelijk sturing op doelmatigheid en kostenbeheersing plaatsvindt. Het rapport bevat bevindingen en aanbevelingen op het gebied van doelmatigheid, doeltreffendheid en enkele overige onderwerpen. In de dynamische en sterk veranderende omgeving waarin wij opereren is het belangrijk om wendbaar te blijven en op continue basis onze organisatie en aanpak te verbeteren. Wij zijn dan ook blij met de in dit onderzoek geboden inzichten en grijpen die van harte aan om ons toezicht- en resolutiewerk wendbaarder, doelmatiger en doeltreffender vorm te geven. Hieronder gaan we in op een aantal specifieke aanbevelingen en bevindingen.

Doelmatigheid

De onderzoekers concluderen dat DNB haar zbo-taken doelmatig uitvoert en dat de doelmatigheid de afgelopen jaren is verbeterd. Doelmatigheid is een belangrijk speerpunt voor ons. We vinden het belangrijk om ons werk zo efficiënt en kostenbewust mogelijk uit te oefenen en de kosten voor de sector zo beperkt mogelijk te houden. Wij hebben de afgelopen jaren reeds geïnvesteerd in onze doelmatigheid, onder meer met een toenemende focus op kostenbeheersing, resultaatgerichtheid en het professionaliseren van onze risicogebaseerde toezichtaanpak.



Met het eind 2025 ingerichte veranderprogramma 'DNB2030' hebben we de focus op doelmatigheid, kostenbewustzijn en wendbaarheid van de gehele organisatie nadrukkelijker aangescherpt. Voor de gehele organisatie houden wij het kostenniveau in 2030 gelijk aan dat in 2025. Hiertoe voeren we forse bezuinigingen door in onze bedrijfsvoering en maken we gerichte, risicogebaseerde keuzes voor onze taakuitoefening. We omarmen hiermee de aanbeveling van de onderzoekers om DNB2030 als belangrijk aandachtspunt te zien en zullen de voortgang en het resultaat van het programma periodiek bespreken met het ministerie van Financiën. De eerste kostenbesparende stappen zijn al zichtbaar met een zbo-begroting 2026 onder het kostenkader. Komende jaren zal de begroting verder afvlakken als gevolg van gerichte besparingsmaatregelen in het kader van DNB2030.

Datum

12 juni 2026

Ons kenmerk

P871-2112311371-530:

Verder hebben de onderzoekers op het gebied van de arbeidsvoorwaarden van DNB relevante inzichten verschaft, die we zullen meenemen bij de strategie voor ons arbeidsvoorwaardenpakket. Onderhandelingen met de vakbonden zijn hiervoor veelal noodzakelijk, waarbij op dit moment al versoeringen zijn ingezet die de komende jaren zichtbaar worden, zoals de verhoging van het werknemersdeel van de pensioenpremie. DNB vindt het daarbij belangrijk om te zorgen dat haar arbeidsmarktpropositie passend is bij haar taak als publieke organisatie en tegelijkertijd kan concurreren om talent uit de relevante private sectoren aan te blijven trekken.

DNB kan zich goed vinden in de aanbeveling van de onderzoekers om het risicogebaseerde toezicht verder te optimaliseren en in te zetten om doelmatigheid van de organisatie inzichtelijker te maken en te verbeteren. DNB is hier al actief mee aan de slag. Zo investeren we in het optimaliseren van onze toezichtprocessen en de verbetering van de digitale ondersteuning en ons datamanagement. Ook werken we aan betere stuurinformatie over de inzet van onze toezichtcapaciteit in relatie tot de risicobeelden van onder toezicht staande instellingen en sectoren. We investeren in het verhogen van de datakwaliteit en het vergroten van de vergelijkbaarheid van toezichtactiviteiten over toezichtgebieden heen. Ook de realisatie van de digitale strategie 2025-2028 van toezicht zal nadrukkelijk bijdragen aan de doelmatigheid en resultaatgerichtheid van het toezicht en resolutiewerk.

De onderzoekers bevelen DNB aan om de transparantie over de toezichtkosten van de zbo verder te versterken, zodat de vergelijkbaarheid met andere zbo's kan worden vergroot. DNB vindt het belangrijk om transparant te zijn over de kostentoerekening van de zbo-taken. In de zbo-begroting en -verantwoording lichten we daarom onder meer de inzet naar de verschillende deelsectoren toe, zowel voor wat betreft de kosten als de financiering van de zbo-taken. Ook bieden we in deze publicaties, alsmede in de jaarlijkse Toezicht in Beeld publicatie, inzicht in onze toezichtbrede- en sectorspecifieke prioriteiten en resultaten. DNB onderzoekt op welke wijze opvolging gegeven kan worden aan deze aanbeveling. Hierbij houdt DNB oog voor een doelmatige uitvoering en proportionele invulling van haar externe verantwoording.

Doeltreffendheid

De onderzoekers constateren dat DNB doeltreffend functioneert in de zin dat wettelijke taken adequaat worden uitgevoerd, dat er aantoonbaar resultaten worden geboekt op de verschillende deelterreinen en dat de doeltreffendheid de afgelopen jaren op onderdelen is verbeterd. Bijvoorbeeld via de doorontwikkeling van het risicogebaseerde en datagedreven toezicht en door opvolging te geven aan de vorige zbo-evaluatie en diverse externe en interne onderzoeken. Het stakeholderonderzoek laat zien dat de reputatie van DNB is verbeterd en dat DNB breed wordt gezien als een deskundige, professionele en kwalitatief sterke toezichthouder.



De onderzoekers zien ook op het gebied van doeltreffendheid kansen voor verbetering. Zo bevelen de onderzoekers DNB aan om te zoeken naar verdere versterking van de samenwerking met de AFM. De onderzoekers constateren dat de samenwerking tussen DNB en AFM de afgelopen jaren reeds is versterkt, maar zien mogelijkheden om dit verder uit te breiden. DNB onderschrijft dat DNB en AFM de afgelopen jaren fors hebben geïnvesteerd in de onderlinge samenwerking, waarbij op een breed scala van onderwerpen verbeteringen zijn doorgevoerd. Het stemt positief dat dit ook door de sector wordt herkend. Tegelijkertijd delen wij het beeld van de onderzoekers dat we actief moeten blijven investeren in de onderlinge samenwerking. DNB zal samen met de AFM verkennen op welke (aanvullende) terreinen dit effectief en doelmatig is en hierbij de in het rapport geïdentificeerde aanknopingspunten betrekken.

Zbo-status en toezichtmandaat

DNB onderschrijft de constatering van de onderzoekers dat de zbo-status voor de toezicht-, resolutie- en DGS-taken van DNB passend en noodzakelijk is voor een onafhankelijke taakuitoefening.

De onderzoekers bevelen DNB en de ministeries aan om te verkennen hoe de 'driehoek' nog beter benut kan worden. Ze constateren dat de relaties in de driehoek goed zijn maar suggereren dat er ruimte is voor meer inhoudelijke dialoog. DNB onderschrijft het belang van het voeren van een dialoog met de ministeries en het onderhouden van goed contact binnen de driehoek. DNB investeert hiertoe in de onderlinge verhoudingen en heeft op reguliere basis contact met het ministerie op verschillende niveaus. In onze gesprekken met het ministerie hechten we er wel belang aan om een goede balans te vinden tussen enerzijds het voeren van een inhoudelijke dialoog tussen opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar, en anderzijds het borgen van een onafhankelijke taakuitoefening. In navolging van deze evaluatie zullen we binnen de driehoek bespreken hoe er op passende wijze invulling kan worden gegeven aan deze aanbeveling.

De onderzoekers constateren dat geen overtuigende argumenten in het onderzoek naar voren zijn gekomen om het toezichtmandaat van DNB (en de AFM) te verbreden ten behoeve van het vestigings- en innovatieklimaat. Tegelijkertijd herkennen wij de in het rapport genoemde zorgen, die ook breder in de sector leven. We zetten daarom nadrukkelijk in op de in het rapport genoemde manieren om het concurrentie- en innovatievermogen te versterken binnen het bestaande mandaat, zoals door het beperken van nationale koppen en het beheersen van toezichtkosten. Ook speelt realisatie van DNB2030 in dit verband een belangrijke rol, namelijk door als één van de toezichtaccenten een meer veilige en innovatieve financiële sector te stimuleren en daarnaast onze interactie met de financiële sector gericht te versterken.

Hoogachtend,

Steven Maijor

Voorzitter Toezicht

Cindy van Oorschot

Directeur Intern Bedrijf en Resolutie

ValidSigned by Steven Maijor
on 15-06-2026

ValidSigned by Cindy van Oorschot
on 16-06-2026

Datum

12 juni 2026

Ons kenmerk

P871-2112311371-530:



TER BESLISSING

Aan
de minister

21/6

Directie
Bestuursondersteuning &
Advies
Eigenaarsadvisering

Persoonsgegevens

nota

Aanbieding rapporten zbo-evaluaties AFM en DNB 2021-2025

Datum
16 juni 2026

Notanummer
2026-0000260213

Bijlagen
1. Brief EK - Aanbieding
zbo-evaluatie AFM en
DNB 2021-2025
2. Brief TK - Aanbieding
zbo-evaluatie AFM en
DNB 2021-2025
3. Bijlage - Appreciatie
conclusies en
aanbevelingen
4. Evaluatierapport zbo
AFM 2021-2025
5. Evaluatierapport zbo
DNB 2021-2025
6. Bestuurlijke reactie
AFM
7. Bestuurlijke reactie
DNB

Aanleiding

- De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (zbo) schrijft voor dat elke vijf jaar een evaluatie plaatsvindt naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van zbo's en dat de evaluatierapporten naar beide Kamers worden gezonden.
- KWINK-groep (Kwink) heeft de evaluaties van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB) uitgevoerd over de periode 2021-2025.
- Met deze nota wordt de kabinetsreactie ter goedkeuring aan u voorgelegd. In de brieven aan beide Kamers gaat u in op de conclusies en aanbevelingen. De rapporten en de bestuurlijke reactie van AFM en DNB worden meegestuurd.

Beslispunten

1. Wij adviseren u in te stemmen met de beide Kamerbrieven en de appreciatie op de conclusies en aanbevelingen (bijlagen 1, 2 en 3). De brieven worden mede namens de minister van SZW verstuurd. Ambtelijk SZW legt deze ook met positief advies voor. Indien u zich kunt vinden in de kamerbrieven en de appreciatie, dan wordt u verzocht de brieven (bijlagen 1 en 2) te ondertekenen. De brieven worden daarop aan beide Kamers gestuurd.
2. Bent u akkoord met de openbaarmaking van deze beslisnota en bijbehorende stukken, conform de Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's?

Kernpunten

Kamerbrief

- U geeft aan dat het van belang is dat de toezichthouders doelmatig en doeltreffend functioneren. U constateert dat de onderzoekers aangeven dat de AFM en DNB doeltreffend en doelmatig functioneren en aantoonbaar resultaten boeken op de verschillende toezichtgebieden.
- Over de doelmatigheid van de toezichthouders concludeert KWINK dat er in het algemeen intensieve sturing op doelmatigheid en kostenbeheersing bij de AFM plaatsvindt. De sturing bij DNB is in het algemeen duidelijk. Het is voor beide toezichthouders aannemelijk dat de doelmatigheid is verbeterd, hoewel de onderzoekers dit niet goed cijfermatig kunnen vaststellen omdat de opbrengsten van toezicht minder goed te kwantificeren zijn.
- De evaluaties laten daarnaast zien dat er verbeteringen mogelijk zijn, die u uitgebreid toelicht in de bijlage. In de brief gaat u specifiek in op drie thema's:
 - Op het punt van risicogebaseerd toezicht geeft u aan de mogelijkheden voor verdere verbeteringen te onderschrijven en zich

19/6

ervoor in te zetten dat de methodologieën verder worden ontwikkeld en aangescherpt. Ook geeft u aan open te staan voor een gestructureerd gezamenlijk gesprek over risico's;

- o Over de loonanalyse geeft u aan dat u de aanbeveling aan DNB om het loongebouw te versoberen, steunt en dat u de eerste stappen waardeert die DNB zet in het verlagen van de personeelskosten;
- o Over concurrentie en innovatie geeft u aan dat uit de evaluaties blijkt dat een uitbreiding van het toezichtmandaat niet opportuun is. U herkent en begrijpt de zorgen van de financiële sector over hun concurrentievermogen en roept de toezichthouders op hierover het gesprek te blijven voeren.

Bijlage bij de Kamerbrief: Appreciatie conclusies en aanbevelingen

In de bijlage bij de Kamerbrief gaat u in op de verschillende conclusies en aanbevelingen uit de evaluaties. In onderstaande tabel is de reactie per aanbeveling beknopt opgenomen.

Tabel 1. Reactie per aanbeveling

Doelmatigheid	Reactie
De AFM en DNB worden aanbevolen het risicogebaseerde toezicht, dat in de afgelopen jaren al is geprofessionaliseerd, verder te optimaliseren en ook in te zetten om de doelmatigheid inzichtelijker te maken en te verbeteren.	U onderschrijft deze aanbeveling, omdat u een grote waarde hecht aan een risicogebaseerde toezichtaanpak. In de bestuurlijke reacties is terug te lezen dat de toezichthouders hiermee aan de slag zijn en blijven. U moedigt de toezichthouders aan om hun methodologieën door te ontwikkelen en daarbij ook van elkaar te leren. De voortgang daarvan blijft u nauwgezet volgen.
DNB wordt aanbevolen de transparantie over de toezichtkosten van het zbo-deel te versterken.	U geeft aan blij te zijn dat DNB deze aanbeveling in haar bestuurlijke reactie ter harte neemt en dat u met DNB in gesprek wil gaan over welke verbeteringen hierin mogelijk en wenselijk zijn.
De AFM wordt aanbevolen de verdere implementatie van het verandertraject Toezicht met Toekomst in de komende periode als belangrijk aandachtspunt te blijven zien en ook de voortgang en het resultaat in de gesprekken tussen de AFM en het ministeries aan de orde te laten komen.	In haar brief benadrukt de AFM dat met het verandertraject een belangrijke stap wordt gezet in de modernisering in het toezicht. U geeft aan het veranderprogramma te ondersteunen en u onderschrijft het belang van transparantie over de voortgang.
DNB wordt aanbevolen het veranderprogramma DNB2030 in de komende periode als belangrijk aandachtspunt te blijven zien en ook de voortgang en het resultaat in de gesprekken tussen DNB en de ministeries aan de orde te laten komen.	U geeft aan het veranderprogramma DNB2030 positief te beoordelen, waarbij het van belang is om de voortgang en resultaten van het programma, alsook de gevolgen voor de kwaliteit van het toezicht, in gezamenlijkheid te blijven bespreken.
Loonanalyse	Reactie
DNB wordt aanbevolen te onderzoeken waar mogelijkheden zijn om het loongebouw te versoberen.	In haar brief geeft DNB aan dat de loonanalyse uit de evaluatie relevante inzichten heeft verschaft en dat er al stappen zijn gezet voor versobering. U steunt de aanbeveling en moedigt DNB aan om hierop nog verdere stappen te ondernemen. U geeft aan dat versoberingen mogelijk kunnen bijdragen aan de besparingsdoelstelling van DNB uit hoofde van het veranderprogramma DNB2030.
De AFM wordt aanbevolen te verkennen of het invoeren van een CAO haalbaar is.	In haar brief geeft de AFM aan de aanbeveling te zullen opvolgen. U steunt de AFM om deze overweging verder te verkennen.

De AFM en DNB worden aanbevolen om de lonen te blijven benchmarken met de relevante concurrerende arbeidsmarkten om inzicht te houden in het concurrerend vermogen van de lonen.	U onderschrijft deze aanbeveling.
Doeltreffendheid	Reactie
DNB wordt aanbevolen om te reflecteren op de aandachtspunten en uitdagingen op het terrein van doeltreffendheid en waar nodig hier aanvullend actie op te ondernemen. De AFM wordt aanbevolen voldoende focus te houden op het halen wettelijke termijn en het realiseren van de eigen doelstellingen op het gebied van IT.	U geeft aan het van belang te vinden dat de toezichthouders voortdurend actie blijven ondernemen om de doeltreffendheid te verbeteren. De sturing op KPI's ziet u als onderdeel van het reguliere verantwoordingsproces tussen het departement en de toezichthouders.
De AFM en DNB worden aanbevolen te zoeken naar verdere versterking van hun samenwerking.	Zowel de AFM als DNB geven in hun brieven aan verdere versterking van de samenwerking te willen onderzoeken. U geeft aan verheugd te zijn in de bestuurlijke reacties terug te zien dat de toezichthouders zich hierop willen blijven inzetten.
Specifieke onderwerpen (zbo-status en toezichtmandaat)	Reactie
De AFM, DNB en de ministeries worden aanbevolen te verkennen hoe het toezichtmandaat nog beter kan worden benut.	U ondersteunt deze aanbeveling en zal, samen met de minister van SZW, het initiatief nemen om de risico's in de toezichtgebieden op verschillende niveaus met de toezichthouders te agenderen en te blijven bespreken.
De AFM en DNB worden aanbevolen het gesprek over het toezichtmandaat - en de verwachtingen daarover - voort te zetten.	U ondersteunt de reacties van de toezichthouders met de wijze waarop zij binnen hun bestaande mandaat oog houden voor concurrentie- en innovatievermogen, en roept hen op om dit gesprek met de sector te blijven voeren.

Overige conclusies

Sturing op doelmatigheid

- U geeft aan het positief te vinden dat de evaluaties constateren dat er in het algemeen een intensieve sturing op doelmatigheid en kostenbeheersing plaatsvindt. Er wordt bij de AFM stevig gestuurd op doelmatigheid en kostenbeheersing en er is sprake van kostenbewustzijn. Voor DNB constateert KWINK dat er in het algemeen duidelijk wordt gestuurd op doelmatigheid en kostenbeheersing. De onderzoekers achten het aannemelijk dat in de evaluatieperiode de doelmatigheid is verbeterd voor beide toezichthouders.

Kostenontwikkeling

- De onderzoekers constateren dat de kosten van het toezicht van de AFM en DNB zijn toegenomen in de evaluatieperiode. U geeft aan deze ontwikkeling te herkennen, die mede het gevolg is van nieuwe of intensievere toezichttaken.
- Uit de vergelijking met de kostenontwikkeling bij andere Nederlandse markttoezichthouders volgt het beeld dat de procentuele stijging van de kosten in 2020-2025 bij de AFM en DNB lager is dan de gemiddelde stijging bij de andere Nederlandse markttoezichthouders. Ook is de procentuele stijging van de kosten bij DNB lager dan de gemiddelde stijging van markttoezichthouders.

Loonanalyse

- Uit de CAO-analyse blijkt dat DNB zich hoger in de markt positioneert dan de AFM. Het loongebouw van DNB is beter vergelijkbaar met dat van (met name private) sectorgenoten en biedt meer ruimte in de hogere schalen, terwijl ook de secundaire arbeidsvoorwaarden tot de sterkere in de vergelijking behoren.
- De AFM positioneert zich duidelijk soberder dan DNB en in vergelijking met sectorgenoten hanteren zij relatief minder ruimte voor doorgroei in de bovenste schalen van het loongebouw. Daarnaast biedt de AFM een minder uitgebreid pakket aan secundaire arbeidsvoorwaarden dan DNB.
- Dit maakt dat de onderzoekers concluderen dat het huidige loongebouw van DNB relatief ruim is ten opzichte van de AFM, maar vergelijkbaar met commerciële partijen in de financiële sector. Het ontbreken van een CAO bij de AFM vormt een belangrijk verschil met DNB.

Versterking samenwerking AFM en DNB

- U geeft aan positief te zijn over de constatering van de onderzoekers dat de samenwerking tussen de AFM en DNB in de evaluatieperiode is versterkt en dat de onder toezicht staande instellingen de verbeterde samenwerking ook ervaren. U onderschrijft daarnaast ook de constatering van de onderzoekers dat er nog potentieel zit in de verdere versterking van de samenwerking.

Specifieke onderwerpen

- Over de zbo-status van AFM en DNB wordt door KWINK geconcludeerd dat er voldoende grond is voor de voortzetting. U ondersteunt deze constatering.
- Uw eerdere toezegging uit het commissiedebat financiële markten (11 september jl.) over het verbreden van het mandaat van de AFM en DNB (naar ook innovatie) is meegenomen in dit onderzoek. Conclusie is dat er geen overtuigende argumenten naar voren zijn gekomen om het toezichtmandaat te verbreden.

Toelichting

- De rapporten zijn omvangrijk en gedetailleerd. Op ons verzoek zijn er twee zelfstandig leesbare rapporten opgeleverd, maar dit maakt ook dat er overlap is in de conclusies en aanbevelingen voor beide toezichthouders.
- Het doel van een reguliere zbo-kaderwetevaluatie is het verkrijgen van inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de taakuitvoering en het toetsen van de wenselijkheid van voortzetting van de taakuitoefening door het zbo. Ditmaal lag voor de AFM en DNB de focus relatief meer op doelmatigheid, maar er is in de evaluatie ook oog gehouden voor de doeltreffendheid.

Communicatie

Er is geen aanvullende communicatie voorzien.

Politiek/bestuurlijke context

- Tijdens het commissiedebat financiële markten (11 september jl.) heeft u toegezegd om de vraag over het verbreden van het mandaat van de AFM en DNB (naar ook innovatie) te betrekken bij de zbo-evaluatie.
- Motie-De Vries verzoekt tot het beperken van de stijging van de toezichtkosten van DNB en de AFM om een onafhankelijke doorlichting van de toezichtkosten. Met deze evaluaties doet u dit deel van de motie af.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.



Eindrapport

Zbo-evaluatie AFM 2021-2025

KWINK
GROEP

seo.

Zbo-evaluatie AFM 2021-2025

Persoonsgegevens

DATUM 29-5-2026
VERSI Eindrapport

Inhoudsopgave

Management samenvatting	5
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Onderzoeksvragen en scope	7
1.3 Aanpak	8
1.4 Leeswijzer	9
2. de AFM: beschrijving in vogelvlucht	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Wettelijke taken en (vier) toezichtgebieden	10
2.3 Handhavingsbeleid en -instrumenten	15
2.4 Organisatie, missie en strategie	16
2.5 Relatie met ministerie(s), DNB en stakeholders	20
3. Doeltreffendheid	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Opvolging aanbevelingen	23
3.2.1 Beschrijving	23
3.2.2 Bevindingen	25
3.3 Inzichten uit KPI's, output en resultaten	26
3.3.1 Beschrijving	26
3.3.2 Bevindingen	26
3.4 Overzicht percepties stakeholders	27
3.4.1 Beschrijving	27
3.4.2 Bevindingen	35
3.5 Conclusies doeltreffendheid	36
4. Doelmatigheid	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Omvang en ontwikkeling toezichtkosten	37
4.2.1 Beschrijving	37
4.2.2 Bevindingen	47
4.3 Lonen en loongebouw	49
4.3.1 In- en uitstroom de AFM	49
4.3.2 CAO-vergelijking	52
4.3.3 Loonontwikkeling	59
4.3.4 Beelden vanuit de toezichthouder	68

4.3.5	Bevindingen	69
4.4	Risicogebaseerd toezicht en risico-acceptatie	70
4.4.1	Beschrijving	70
4.4.2	Bevindingen	80
4.5	(Overige) sturing op kosten en doelmatigheid	82
4.5.1	Beschrijving	82
4.5.2	Bevindingen	88
4.6	Conclusies doelmatigheid	89
5.	Specifieke onderwerpen	92
5.1	Inleiding	92
5.2	Zbo-status	92
5.2.1	Beschrijving	92
5.2.2	Bevindingen	95
5.3	Toezichtmandaat	96
5.3.1	Beschrijving	96
5.3.2	Bevindingen	98
6.	Aanbevelingen	102
	Bijlage I - Tabel opvolging aanbevelingen uit vorige evaluatie	105
	Bijlage II - Overzicht scores op KPI's	114
	Bijlage III - Overzicht output	118
	Bijlage IV - Overzicht resultaten per toezichtgebied	121
	Bijlage V - Loon en loongebouw	127
B-V.1.	Methodologische beschrijving	127
B-V.2.	Categorisering CAO analyse	128
B-V.3.	Additionele figuren	130
	Bijlage VI - Afkortingenlijst	139

Management samenvatting

Aanleiding en scope van de evaluatie

De aanleiding voor deze evaluatie van de AFM is de verplichting uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo's) om een zelfstandig bestuursorgaan periodiek te evalueren. Parallel aan deze evaluatie is ook een evaluatie uitgevoerd van DNB.

Deze evaluatie is door KWINK groep en SEO Economische Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Financiën.

De centrale hoofdvraag was de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de zbo-taken alsmede de daarmee samenhangende uitgaven te onderzoeken. De evaluatie ziet op de uitvoering van de zbo-taken door de AFM in de periode 2021-2025. De opdrachtgever heeft verzocht de nadruk te leggen op de doelmatigheidsaspecten en de kosten(beheersing), en daarnaast nog twee specifieke onderwerpen mee te geven (zbo-status en toezichtmandaat).

Hierna zijn de conclusies op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid kort samengevat. De uitgebreidere conclusies zijn te vinden in paragraaf 3.5 respectievelijk paragraaf 4.6. Daarnaast eindigen alle paragrafen in hoofdstuk 3, 4 en 5 met de nog uitgebreidere bevindingen per deelonderwerp.

Doeltreffendheid

De AFM functioneert doeltreffend in de zin dat wettelijke taken worden uitgevoerd en er aantoonbaar resultaten op worden geboekt op de verschillende toezichtgebieden. Dit beeld volgt onder meer uit de outputs en resultaten die de AFM rapporteert in onder meer de jaarverslagen, uit een analyse van de scores op de KPI's (waaruit blijkt dat in de periode 2021-2025 de meeste doelen worden bereikt, maar niet alle doelen), uit de peer reviews van de ESMA (waarin het beeld naar voren komt dat de AFM gemiddeld tot bovengemiddeld scoort ten opzichte van andere Europese toezichthouders) en uit de IMF-studies uit 2024 (waar geen sprake blijkt van scherpe kritiek op het functioneren van de AFM, wat niet wegneemt dat de studies wel verbetermogelijkheden benoemen).

De doeltreffendheid van het functioneren is op onderdelen verbeterd. Dit beeld volgt onder meer uit de bevinding dat grotendeels opvolging is gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige evaluatie (maar niet aan alle aanbevelingen), dat opvolging is gegeven aan bevindingen uit de peer reviews van ESMA en uit dat aannemelijk is dat de doorontwikkeling van het risicogebaseerde en datagedreven toezicht en de introductie en implementatie van het veranderprogramma Toezicht met Toekomst positief hebben bijgedragen aan de doeltreffendheid van het functioneren. Uit stakeholderonderzoek bij onder toezicht staande instellingen blijkt bovendien dat de reputatie van de AFM is verbeterd ten opzichte van de vorige evaluatieperiode.

Tegelijkertijd zijn er op het gebied van de doeltreffendheid wel aandachtspunten en uitdagingen naar voren gekomen voor de toekomst. In de tabel met aanbevelingen is te zien welke aanbeveling we op dat vlak hebben gedaan.

Doelmatigheid en kostenbeheersing

Uit de evaluatie blijkt dat de kosten van het toezicht zijn toegenomen in de evaluatieperiode. Zo zijn de nominale lasten van de AFM met 47% toegenomen in de periode 2020-2025. Ook de reële kosten (dus gecorrigeerd voor inflatie) zijn toegenomen: het gaat om 20% in de periode 2020-2025. De twee

belangrijkste verklaringen voor de toename van de reële kosten zijn de toename van personeelskosten (19% meer fte's om nieuwe taken uit te voeren) en (in mindere mate) de toename van ICT-kosten.

Op grond van dit onderzoek stellen we vast dat er in het algemeen intensieve sturing op doelmatigheid en kostenbeheersing bij de AFM plaatsvindt. Er wordt bijvoorbeeld stevig gestuurd op doelmatigheid en kostenbeheersing en er is sprake van kostenbewustzijn. Het Kostenkader, dat een meerjarig maximum vastlegt voor de begrotingen in een periode van vier jaar dwingt tot periodieke en meerjarige kritische reflectie op de kosten en op de relatie tussen opbrengsten en kosten van het toezicht. Op bestaande taken is een efficiencykorting doorberekend en in de periode 2021-2024 zijn bovendien besparingen ingeboekt. Hierdoor worden bestaande taken de facto met minder middelen uitgevoerd, al is de efficiencykorting in onze optiek bescheiden. Sturing op doelmatigheid vindt daarnaast plaats in de werkwijze: de doorontwikkeling, inzet en professionalisering van het risicogebaseerd en datagedreven toezicht, de aandacht voor sturen op impact en de inzet op anders werken via de implementatie van het veranderprogramma Toezicht met Toekomst (onder meer gericht op meer samenwerking, meer agile, meer multidisciplinair werken).

We concluderen ook dat het aannemelijk is dat de doelmatigheid is verbeterd in de evaluatieperiode, hoewel dit niet goed cijfermatig is vast te stellen.

Het beeld uit dit onderzoek is dat de AFM in het algemeen doelmatig functioneert, maar dat er wel aandachtspunten, optimalisaties en verbeteringen mogelijk zijn. In de tabel met aanbevelingen is te zien welke aanbevelingen we op dat vlak hebben gedaan.

Aanbevelingen

In het overzicht hierna zijn de aanbevelingen opgesomd (die in hoofdstuk 6 uitgebreider zijn toegelicht).

Doeltreffendheid	
1	We bevelen de AFM aan voldoende focus te houden op het halen van de wettelijke termijn en het realiseren van de eigen doelstellingen op het gebied van IT.
Doelmatigheid	
2	We bevelen de AFM (en DNB) aan te zoeken naar verdere versterking van de samenwerking tussen de AFM en DNB.
3	We bevelen aan dat de AFM verkent of invoeren van een CAO haalbaar is en haar loongebouw blijft benchmarken met de sector, om zo inzicht te houden in het concurrerend vermogen van de lonen.
4	We bevelen de AFM aan het risicogebaseerde toezicht, dat in de afgelopen jaren al verder is geprofessionaliseerd en is uitgerold in de organisatie, nog verder te optimaliseren in de komende jaren.
5	We bevelen de AFM aan de verdere implementatie van het verandertraject Toezicht met Toekomst in de komende periode als belangrijk aandachtspunt te blijven zien en ook de voortgang en het resultaat in de gesprekken tussen de AFM en het ministeries aan de orde te laten komen.
Specifieke onderwerpen (zbo-status en toezichtmandaat)	
6	We bevelen de AFM en de ministeries aan te verkennen hoe de 'driehoek' nog beter kan worden benut.
7	We bevelen de AFM (en DNB) aan het gesprek over het toezichtmandaat – en de verwachtingen daarover – voort te zetten.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De aanleiding voor deze evaluatie van de AFM is de verplichting uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo's) om een zelfstandig bestuursorgaan periodiek te evalueren. Artikel 39 van de Kaderwet zbo's schrijft namelijk voor dat de verantwoordelijke minister elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal zendt ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan. De laatste evaluatie van de AFM is in 2021 afgerond (eveneens door KWINK groep) en zag op de periode 2016 tot en met 2020.¹ De huidige evaluatie ziet op de periode 2021 tot en met 2025.

Deze evaluatie is door KWINK groep en SEO economische onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Financiën. Parallel aan deze evaluatie is ook een evaluatie uitgevoerd van DNB.

1.2 Onderzoeksvragen en scope

De evaluatie heeft als doel het inzichtelijk maken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de AFM. De centrale hoofdvraag luidt:

In hoeverre is de uitvoering van de zbo-taken, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doeltreffend en doelmatig?

Daarnaast is een aantal indicatieve onderzoeksvragen meegegeven ten behoeve van dit evaluatieonderzoek. De onderzoekers hebben deze vragen aan het begin van het evaluatieonderzoek nader geordend naar een aantal topics en hebben onderscheid gemaakt in onderzoeksvragen die terugkijken en onderzoeksvragen die vooruitkijken. In de tabel hierna zijn deze vragen weergegeven.

Topics	Onderzoeksvragen: TERUGKIJKEN	Onderzoeksvragen: VOORUITKIJKEN
Opvolging aanbevelingen	In welke mate is er opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit de laatste evaluatie van de AFM/DNB?	
Toezichtkosten	Hoe hebben de toezichtkosten zich (in de evaluatieperiode) ontwikkeld?	En in hoeverre kunnen de toezichtkosten worden verlaagd zonder dat dit ten koste gaat van de effectiviteit van het toezicht?
Risicogebaseerd toezicht	Hoe heeft het risicogebaseerde toezicht zich ontwikkeld, hoe is het nu ingericht en hoe draagt dit bij aan een efficiënte inzet van toezichtcapaciteit?	Welke mogelijkheden zijn er om dit effectiever/anders in te richten om toezicht efficiënter te maken?
(Toezicht)processen (standaardisatie / vereenvoudiging)	Hoe hebben de (toezicht)processen zich ontwikkeld?	En welke (besparings)mogelijkheden zijn er voor standaardisatie of vereenvoudiging, zonder in te leveren op kwaliteit en effectiviteit?
Lonen	Hoe hebben de lonen zich ontwikkeld in vergelijking met andere relevante sectoren?	En welke aanpassingen zijn mogelijk ten aanzien van het loongebouw?
Zbo-status	Is de zbo-status van de AFM/DNB het juiste middel voor het bereiken van de beleids- en maatschappelijke doelstelling?	
Toezichtmandaat	Biedt het toezichtmandaat voldoende ruimte om oog te hebben voor innovatie en concurrentie?	

¹ Kamerstukken II 2021/22 25 268, nr. 202 - <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25268-202.html>

Tabel 1. Overzicht onderzoeksvragen, geordend naar thema's en uitgesplitst naar terugkijkende en vooruitkijkende onderzoeksvragen.

De evaluatie ziet op de uitvoering van de zbo-taken door de AFM in de periode 2021-2025, met nadruk op doelmatigheidsaspecten. De opdrachtgever van de evaluatie, het ministerie van Financiën, heeft aangegeven dat de evaluatie ook als doel heeft om handvatten te bieden bij een verdere stimulans voor de doelmatigheid en/of mogelijkheden om kostenstijgingen af te remmen of te voorkomen in de toekomst en hierbij de motie Aukje de Vries en de recent uitgevoerde beleidsevaluatie van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft 2019) te betrekken.² De motie roept op tot een onafhankelijke doorlichting van het toezicht om te onderzoeken of dit efficiënter en goedkoper kan, zonder concessies te doen aan de effectiviteit. In de Kamerbrief is verder opgenomen dat bij de zbo-evaluatie over de periode 2021-2025 nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de doelmatigheid van de toezichthouders. Nadruk van de evaluatie ligt dan ook op het bieden van handvatten bij een verdere stimulans voor de doelmatigheid en/of mogelijkheden om kostenstijgingen af te remmen of te voorkomen in de toekomst.

1.3 Aanpak

In het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet:

- Er is een informatie-uitvraag gedaan, waarbij zowel documenten als data zijn opgevraagd en aanvullende vragen zijn gesteld, onder meer over de sturing op kosten en de opvolging van aanbevelingen uit de vorige evaluatie.
- Daarnaast is een documentenanalyse uitgevoerd, waaronder analyse van documenten met KPI's en overzichten van outputs en resultaten.
- Ook zijn interviews gehouden met verschillende groepen stakeholders. In totaal hebben zeven gesprekken plaatsgevonden met de AFM, drie gesprekken met de betrokken ministeries (het ministerie van Financiën en het ministerie van SZW) en vier gesprekken met overige externe stakeholders (ESMA, vertegenwoordigers uit de advocatuur, leden van het adviserend panel van de AFM, zowel de vertegenwoordigers van de aanbodkant als de vertegenwoordigers van de vraagkant).
- Verder is een uitgebreid kwantitatief loononderzoek uitgevoerd, ten behoeve van de beantwoording van de onderzoeksvragen met betrekking tot het loongebouw.
- Er is een caseonderzoek verricht naar het risicogebaseerd toezicht. Daartoe zijn diverse opgevraagde documenten bestudeerd en zijn twee gesprekken gevoerd met de AFM over dit onderwerp.
- Er is daarnaast een kengetallenanalyse uitgevoerd, waarbij financiële en personele kengetallen zijn vergeleken met die van andere Nederlandse markttoezichthouders die ook zbo zijn. Deze methode is met name gebruikt om eventuele opvallende verschillen te kunnen detecteren op deze kengetallen.

Het onderzoek is begeleid door een projectgroep waarin de ministeries van Financiën en SZW waren vertegenwoordigd, alsmede de AFM (en ook DNB, die parallel werd geëvalueerd). Er hebben drie

² Kamerbrief over toekomst bekostiging

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/06/12/kamerbrief-toekomst-bekostiging-financieel-toezicht>

bijeenkomsten plaatsgevonden met deze groep: de bespreking van de aanpak, de bespreking van de analyses en tussentijdse uitkomsten en de bespreking van het conceptrapport.³

1.4 Leeswijzer

In **hoofdstuk 2** wordt de AFM op hoofdlijnen beschreven, zodat de lezer een goed beeld krijgt van de taken van de AFM, de toezichtgebieden, de (handhavings)instrumenten, de missie en strategie en hoe de organisatie eruit ziet. Dit hoofdstuk bevat geen analyse of oordeelsvorming. Het hoofdstuk is beschrijvend.

In **hoofdstuk 3** komt de doeltreffendheid aan bod. Zoals bij de scope aangegeven ligt het accent van deze zbo-evaluatie niet op de doeltreffendheid maar op de doelmatigheid. Dat betekent dat de doeltreffendheid beperkt is onderzocht en dat de doelmatigheid uitgebreid is onderzocht. In hoofdstuk 3 over doeltreffendheid worden vijf deelonderwerpen geanalyseerd die samen opbouwen tot een doeltreffendheidsoordeel (dat in de laatste paragraaf van hoofdstuk 3 wordt gegeven). In de inleiding van hoofdstuk 3 zijn de vijf deelonderwerpen nader omschreven.

In **hoofdstuk 4** komt de doelmatigheid aan bod. Op dit onderwerp heeft de focus gelegen in dit evaluatieonderzoek. In dit hoofdstuk worden vier deelonderwerpen geanalyseerd die samen opbouwen tot een doelmatigheidsoordeel (dat in de laatste paragraaf van hoofdstuk 4 wordt gegeven). In de inleiding van hoofdstuk 4 zijn de vier deelonderwerpen nader omschreven.

In **hoofdstuk 5** gaan we in op twee specifieke vragen die in deze evaluatie zijn gesteld, over de zbo-status en het toezichtmandaat.

Hoofdstuk 6 bevat de aanbevelingen.

³ De deelanalyses betroffen opvattingen van stakeholders, risicogebaseerd toezicht, toezichtkosten en sturing op doelmatigheid, loonontwikkeling en loongebouw, toezichtmandaat en zbo-status.

2. de AFM: beschrijving in vogelvlucht

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de AFM op hoofdlijnen beschreven, zodat de lezer een goed beeld krijgt van de taken van de AFM, de toezichtgebieden, de (handhavings)instrumenten, de missie en strategie en hoe de organisatie eruit ziet. Dit hoofdstuk bevat geen analyse of oordeelsvorming. Het hoofdstuk is beschrijvend.

2.2 Wettelijke taken en (vier) toezichtgebieden

Op grond van artikel 1:25 van de Wet op het financieel toezicht (hierna: Wft) is de Autoriteit Financiële Markten (hierna: de AFM) belast met het gedragstoezicht. Tot deze taak behoort tevens het beslissen over de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten (vergunningverlening). Ter uitvoering van het gedragstoezicht beschikt de AFM over wettelijke bevoegdheden.

In dat kader kan de AFM bij algemene maatregel van bestuur worden belast met de uitvoering en handhaving van regels die zijn gesteld bij of krachtens Europese verordeningen. Deze aanwijzing is vastgelegd in het Besluit EU-verordeningen Wft, waarin de AFM wordt aangewezen als bevoegde autoriteit voor een aantal Europese verordeningen en verantwoordelijk is gesteld voor de uitvoering en handhaving van de daarbij behorende regels.⁴

De taken van de toezichthouder volgen uit een breed wettelijk kader. Het gaat onder meer om de Wft, het Besluit EU-verordeningen Wft, de Wtftv, Wwft, Wta, Whc, Pensioenwet, Wet verplichte beroepspensioenregeling, Sanctiewet 1977, Wte 1995, Wfm BES en Wwft BES. Daarnaast vloeien taken voort uit diverse EU-verordeningen, onder meer op het gebied van marktmisbruik, prospectussen, derivaten, benchmarks, duurzaamheid, crowdfunding, crypto en digitale weerbaarheid.

Het toezicht richt zich op uiteenlopende instellingen en sectoren binnen de financiële markten. Het gaat onder meer om financiële ondernemingen, beleggingsondernemingen, fondsbeheerders, effectenuitgevende instellingen, accountantsorganisaties, pensioenuitvoerders, aanbieders van financiële diensten, Wwft-instellingen, partijen op handels- en kapitaalmarkten, crypto- en crowdfundingdienstverleners en financiële ondernemingen in Caribisch Nederland.

In de tabel hierna is een overzicht gegeven van de wet- en regelgeving op grond waarvan de AFM taken heeft en is in de laatste kolom aangegeven op welke ondertoezichtgestelden het toezicht zich richt:⁵

Regeling	Taak	Ondertoezichtgestelden (kort)
Wet op financieel toezicht (Wft) Artikel 1:25, eerste en tweede lid, Wft	De AFM heeft tot taak het gedragstoezicht op financiële markten uit te oefenen en te beslissen over de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten.	financiële ondernemingen; aanvragers toelating/vergunning

⁴ Ministerie van Financiën (2025). *Toezichtarrangement DNB en de AFM actualisatie 2024*. Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/421d258d-9a04-487a-8c18-d935fe1821dd/file>.

⁵ Ministerie van Financiën (2025). *Toezichtarrangement DNB en de AFM actualisatie 2024*. Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/421d258d-9a04-487a-8c18-d935fe1821dd/file>.

Besluit EU-verordeningen Wft

Artikel 1:25, derde lid, Wft jo.
Artikel 2, eerste lid, Besluit EU-verordeningen Wft

De AFM is aangewezen als de bevoegde autoriteit in het kader van onderstaande verordeningen en wordt belast met de uitvoering en handhaving van de bij krachtens die verordeningen gestelde regels:

- Verordening CRA-ratingbureaus;
- Verordening KII-essentiële beleggersinformatie; Verordening SRR-short selling en kredietverzuimswaps;
- Verordening SEPA-betaaldiensten;
- Verordening veiling van broeikasgasemissierechten;
- Verordening EMIR OTC-derivaten;
- Verordening Europese durfkapitaalfondsen;
- Verordening Europese sociaalondernemerschapsfondsen;
- Verordening marktmisbruik;
- Verordening markten voor financiële instrumenten;
- Verordening centrale effectenbewaarinstanties;
- Verordening PRIIPs-beleggingsproducten;
- Verordening Europese langetermijnbeleggingsinstellingen; Verordening afwikkelingsvergoedingen voor op kaarten gebaseerde betalingstransacties;
- Verordening effectenfinancieringstransacties;
- Verordening benchmarks;
- Gedelegeerde verordening markten voor financiële instrumenten;
- Verordening prospectus;
- Verordening geldmarktfondsen;
- Verordening productontwikkeling en -governance;
- Verordening verzekeringen met een beleggingscomponent;
- Verordening securitisaties;
- Verordening grensoverschrijdende distributies ICBE's;
- Verordening pan-Europees persoonlijk pensioenproduct;
- Verordening prudentiële vereisten beleggingsondernemingen;
- Verordening informatieverstrekking duurzaamheid;
- Verordening Taxonomie – kader duurzame beleggingen;
- Verordening crowdfundingdienstverleners voor bedrijven;
- Verordening grensoverschrijdende betalingen;
- Verordening DLT pilot regime;
- Verordening DORA-digitale operationele weerbaarheid;
- Verordening MiCAR-cryptoactivamarkten;

partijen onder EU-verordeningen⁶ (o.a. markten/handel, effecten, fondsen, payments, derivaten, benchmarks, crowdfunding, crypto (MiCAR), digitale weerbaarheid (DORA))

Wet toezicht financiële verslaggeving (Wtffv)

Hoofdstuk 2 Wtffv

De AFM is belast met het toezicht op de toepassing van de financiële verslaggevingsvoorschriften door effectenuitgevende instellingen.

Effectenuitgevende instellingen

⁶ o.a. MAR/MiFIR/MiFID, EMIR, CSDR, PRIIPs, Prospectus, SFDR/Taxonomie, ECSPR, DLT, DORA, MiCAR

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

Artikel 1d, eerste lid, onderdeel b,
Wwft

De AFM is belast met het toezicht op de naleving door de instellingen van de bij en krachtens de Wwft gestelde regels, voor zover het betreft een instelling als bedoeld in artikel 1a, derde lid, onderdeel c, d, h en i Wwft of bijkantoren in Nederland van een dergelijke instelling met zetel buiten Nederland, alsmede beheerders als bedoeld in artikel 1a, zesde lid Wwft.

Wwft-instellingen (art. 1a lid 3 c/d/h/i), NL-bijkantoren; beheerders (art. 1a lid 6); veilingpartijen emissierechten

Artikel 1d, derde lid, Wwft

De AFM is belast met de uitvoering en handhaving van de verordening inzake de veiling van broeikasgas-emissierechten

**Wet toezicht
accountantsorganisaties (Wta)**

Artikel 5, eerste lid, 12c, eerste lid, 12°, tweede lid, en hoofdstuk 5
Wta

De AFM is belast met de toelating middels vergunningverlening of registratie van accountantsorganisaties, auditkantoren uit andere lidstaten en auditororganisaties van een derde land en het onafhankelijke publieke toezicht op de naleving van de bij en krachtens de Wta gestelde vereisten.

Accountantsorganisaties (incl. EU/derde-land); OOB-controles

Artikel 51a Wta

De AFM is belast met de uitvoering en handhaving van Verordening (EU) nr. 537/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang (PbEU 2024, L 158).

Accountantsorganisaties (incl. EU/derde-land); OOB-controles

**Wet handhaving
consumentenbescherming (Whc)**

Artikel 3.1 Whc

De AFM is de bevoegde autoriteit voor inbreuken of inbreuken binnen de Unie op de wettelijke bepalingen, bedoeld in onderdeel a van de bijlage bij de Whc, voor zover de inbreuk of inbreuk binnen de Unie betrekking heeft op een financiële dienst of activiteit, en onderdeel b van die bijlage.

Aanbieders financiële diensten/activiteiten (consumentenrecht)

Pensioenwet (Pw)

Artikel 151, eerste en tweede lid,
Pw

De AFM is belast met het gedragstoezicht. Het gedragstoezicht is gericht op de naleving van de normen ten aanzien van voorlichting in ruime zin aan en zorgvuldige bejegening in ruime zin door pensioenuitvoerders aan deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden en de normen ten aanzien van de advisering van de deelnemer of gewezen deelnemer bij de uitvoering van premieovereenkomsten met beleggingsvrijheid waarbij de deelnemer of gewezen deelnemer de verantwoordelijkheid voor de beleggingen heeft overgenomen.

Pensioenuitvoerders

**Wet verplichte
beroepspensioenregeling**

Artikel 146, eerste en tweede lid,
Wet verplichte
beroepspensioenregeling

De AFM is belast met het gedragstoezicht. Het gedragstoezicht is gericht op de naleving van de normen ten aanzien van voorlichting in ruime zin aan en zorgvuldige bejegening in ruime zin door pensioenuitvoerders van deelnemers, gewezen deelnemers, gewezen partners, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden en de normen ten aanzien van de advisering van de deelnemer of gewezen deelnemer bij de uitvoering van premieregelingen met beleggingsvrijheid waarbij de deelnemer of gewezen deelnemer de

Beroepspensioen-
uitvoerders

	verantwoordelijkheid van de beleggingen heeft overgenomen.	
Sanctiewet 1977 Artikel 10, aanhef tweede lid, onder b en d en k, Sanctiewet 1977 jo. artikel 1, aanhef en onder b, Aanwijzing rechtspersonen Sanctiewet 1977	De AFM is belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens afdeling 5 van de Sanctiewet 1977 bepaalde m.b.t. het financieel verkeer door financiële ondernemingen die ingevolge de Wft in Nederland rechten van deelneming in een beleggingsinstelling mogen aanbieden of beheerder van een beleggingsinstelling mogen zijn, financiële ondernemingen die ingevolge de Wft in Nederland beleggingsdiensten mogen verlenen en financiële onderneming die ingevolge de Wft in Nederland rechten van deelneming in een icbe mogen aanbieden of beheerder van een icbe mogen zijn.	Wft-beleggings-/icbe-aanbieders & beheerders; beleggingsdienstverleners
Artikel 10f Sanctiewet jo. artikel 2 Overdrachtsbesluit Sanctiewet 1977	De AFM is ook belast met het aantal bevoegdheden die de minister van Financiën op grond van afdeling 5 van de Sanctiewet 1977 heeft, voor zover zij ingevolge artikel 10, tweede lid, van de Sanctiewet 1977 met toezicht is belast.	Wft-beleggings-/icbe-aanbieders & beheerders; beleggingsdienstverleners
Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte) Artikel 40, eerste lid, Wte jo. artikel 2, eerste lid, Overdrachtsbesluit Wet toezicht effectenverkeer 1995	De AFM heeft een aantal taken en bevoegdheden die de minister van Financiën heeft op grond van de Wte, overgedragen gekregen van de Minister.	Wte-taken (overgedragen); ratingsbureaus
Artikel 40, vierde lid, Wte jo. artikel 7, eerste lid, Regeling aanwijzing bevoegde autoriteiten Wet toezicht effectenverkeer 1995 en artikel 5:89, eerste lid, Wft	De AFM is aangewezen als de bevoegde autoriteit, bedoeld in artikel 22, eerste lid, van de verordening ratingsbureaus.	
Wet financiële markten BES (Wfm BES) Artikel 1:6 Wfm BES	De AFM heeft tot taak het gedragstoezicht op financiële markten uit te oefenen (in het bijzonder de artikelen 3:9, eerste en tweede lid, onderdeel c, 3:11, 3:12 en hoofdstuk 5, Wfm BES), alsmede de taak te beslissen omtrent de toelating van de in artikel 2:3, eerste en tweede lid, Wfm BES genoemde financiële ondernemingen tot de financiële markten en (met uitzondering van het aan DNB opgedragen prudentiële toezicht ingevolge artikel 1:5, tweede lid, Wfm BES) ten aanzien van die ondernemingen toezicht uit te oefenen op de naleving van het bij of krachtens de Wfm BES bepaalde.	Financiële ondernemingen BES
Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (Wwft BES) Artikel 1.1, eerste lid onderdeel p, onder 1, Wwft BES jo. artikel 1, aanhef en onderdeel a, Besluit van 21 december 2012	De AFM is als toezichtautoriteit belast met de handhaving van het bij of krachtens de Wwft BES bepaalde voor zover het betreft de (door een dienstverlener in of vanuit Bonaire, Sint Eustatius of Saba verrichtte) diensten als bedoeld in Bijlage A, onder I, subonderdelen e, voor zover het betreft het bemiddelen bij het sluiten van een levensverzekering tegen een premie als bedoelde in de Wfm BES, u en v.	Dienstverleners BES (aangewezen diensten)

Tabel 2. Overzicht van wet- en regelgeving waarop het toezicht van de AFM is gebaseerd, inclusief de categorieën onder toezicht staande instellingen waarop dit toezicht betrekking heeft.

Binnen het reguliere toezicht verzamelt de AFM systematisch data en verricht zij onderzoek naar de naleving van financiële wet- en regelgeving. Dit gebeurt via zowel instellingsspecifieke als thematische onderzoeken.

Ter bevordering van normnaleving geeft de AFM nadere duiding aan wettelijke normen, onder meer via beleidsregels, leidraden en *questions & answers*.

Daarnaast onderhoudt de AFM structureel overleg met de financiële sector en andere stakeholders en werkt zij samen met nationale en internationale toezichthouders.⁷

De AFM houdt op grond van voorgaande wet- en regelgeving toezicht op duizenden financiële ondernemingen en op een breed en divers scala producten en markten. De AFM onderscheidt zelf vier verschillende toezichtgebieden:⁸

1. Financiële dienstverlening;
2. Kapitaalmarkten;
3. Assetmanagement;
4. Accountancy en verslaggeving.

Deze toezichtgebieden worden hierna kort beschreven:

Financiële dienstverlening

Binnen het toezicht op de financiële dienstverlening staat het klantbelang (en deelnemersbelang in het geval van pensioenfondsen) centraal, met aandacht voor passende producten, zorgvuldige advisering en adequate nazorg. De AFM richt zich in het bijzonder op:⁹

- Inzet van digitalisering in het belang van de klant (en deelnemer in het geval van pensioenfondsen).
- Verantwoorde keuzes voor een gezonde financiële toekomst.
- Een veilige financiële transitie naar een duurzame samenleving.

Kapitaalmarkten

Het toezicht op kapitaalmarkten is gericht op integer handelsgedrag en robuuste, transparante markten. De AFM richt zich in het bijzonder op:¹⁰

- Integer handelsgedrag;
- Robuuste markten;
- Transparante markten;
- Verduurzaming en energietransitie;
- Internationale afstemming en samenwerking;
- Datagedreven toezicht.

Assetmanagement

De AFM streeft naar een robuuste en wendbare assetmanagementsector. De AFM richt zich in het bijzonder op:¹¹

- Beheerste en integere bedrijfsvoering;

⁷ de AFM (2020). *Handhavingsbeleid*. Zie: https://www.afm.nl/~profmedia/files/afm/convenant/handhavingsbeleid-afm-dnb.pdf?utm_source=foleon.

⁸ de AFM (2023). *de AFM Strategie 2023-2026*.

⁹ de AFM (2023). *de AFM Strategie 2023-2026*.

¹⁰ de AFM (2023). *de AFM Strategie 2023-2026*.

¹¹ de AFM (2023). *de AFM Strategie 2023-2026*.

- Complexe en grote assetmanagers;
- Financiële stabiliteit;
- Alertheid op ontwikkelingen en risico's;
- Intensieve samenwerking;
- Beter toezicht door meer en waardevolle data.

Accountancy en verslaggeving

Het toezicht op accountancy en verslaggeving is gericht op betrouwbare en relevante (niet-) financiële informatievoorziening. De AFM richt zich in het bijzonder op:¹²

- Verduurzaming, maatschappij en ondernemingsbestuur (ESG);
- Fraude en discontinuïteit;
- Technologie en digitalisering;
- Structuur sector en internationalisering;
- Verdere ontwikkeling van het toezicht.

2.3 Handhavingsbeleid en -instrumenten

Indien marktpartijen niet of onvoldoende voldoen aan de normen die zijn vastgelegd in de financiële wet- en regelgeving, kan de AFM gebruikmaken van een breed palet aan enerzijds informele en anderzijds formele interventie- en handhavingsinstrumenten.¹³ Beïnvloeding en handhaving vormen samen de kern van het toezicht van de AFM.

De AFM heeft - gezamenlijk met De Nederlandsche Bank (hierna: DNB) - een handhavingsbeleid vastgesteld. Daarin zijn de uitgangspunten en afwegingsfactoren vastgelegd die richtinggevend zijn voor de inzet van handhavingsinstrumenten.¹⁴

Bij *informele* handhaving onderscheidt de AFM de volgende maatregelen en instrumenten:

- Toezichtbrief of -gesprek. Tot 1 januari 2024 gebruikte de AFM tevens normoverdragende brieven en gesprekken. Van dit instrument, waarmee een overtreding werd vastgesteld zonder formele maatregel te nemen, wordt geen gebruik meer gemaakt.¹⁵ Het gezamenlijke handhavingsbeleidsdocument moet hierop nog worden aangepast. Dit is voorzien in 2026.
- Waarschuwingbrief of -gesprek. Bij zwaardere of meer verwijtbare overtredingen kan de AFM een waarschuwing geven. Hiermee wordt de onderneming expliciet gewezen op de overtreding en het belang van naleving. Een waarschuwing geldt als toezichtantecedent en sluit het opleggen van een bestuurlijke boete voor de reeds begane overtreding niet uit.

Bij *formele* handhaving beschikt de AFM de volgende maatregelen en instrumenten ter beschikking:

- Aanwijzing. De AFM kan een onderneming verplichten binnen een gestelde termijn een bepaalde gedragslijn te volgen. Een aanwijzing kan onder meer betrekking hebben op organisatorische maatregelen, zoals het 'heenzenden' van een (mede)beleidsbepaler van wie de geschiktheid of betrouwbaarheid niet langer buiten twijfel staat.

¹² de AFM (2023). *de AFM Strategie 2023-2026*.

¹³ de AFM (2025). *Toezichtcyclus*. Zie: <https://verslaggeving.afm.nl/onzehandhaving-in-perspectief-2025/toezichtcyclus>.
de AFM (2025). *Welke maatregelen kan de AFM opleggen?* Zie: https://www.afm.nl/nl-nl/over-de-afm/maatregelen/welke-maatregelen?utm_source=foleon.

¹⁴ de AFM (2025). *Werkwijze*. <https://verslaggeving.afm.nl/onzehandhaving-in-perspectief-2025/werkwijze>.

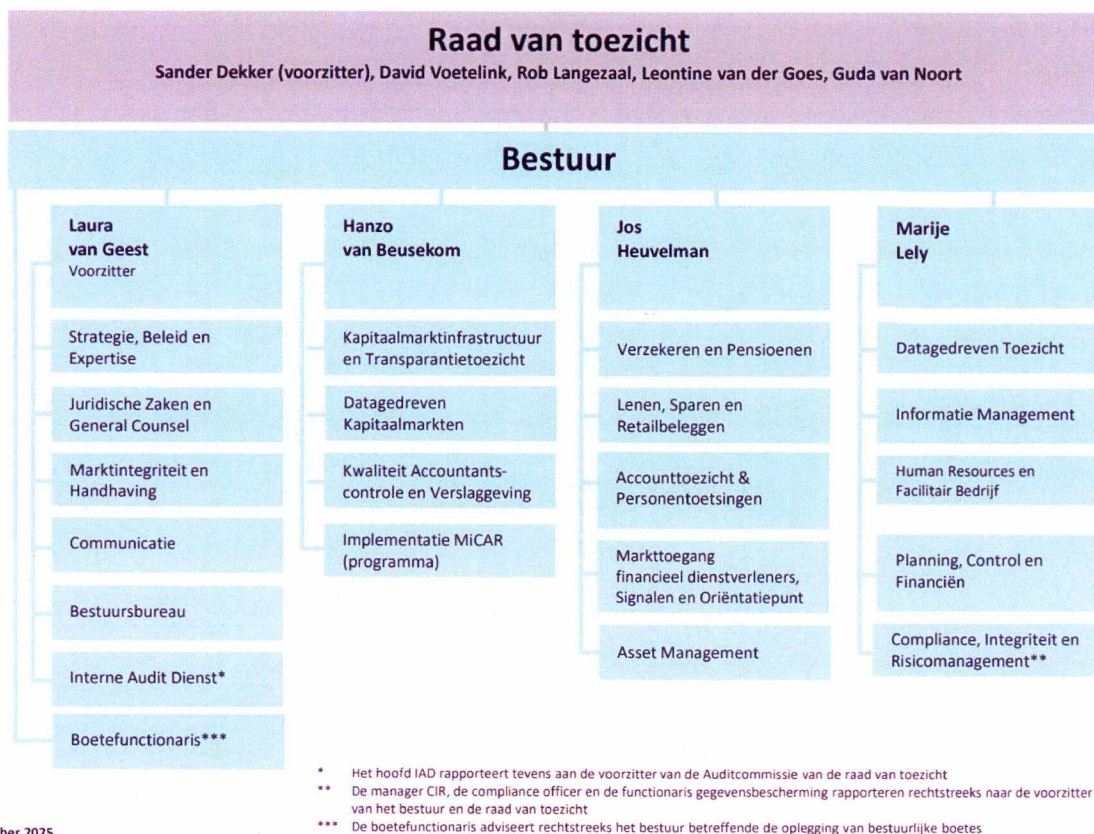
¹⁵ Zie [Welke maatregelen kan de AFM opleggen?](#) Onder informele handhaving staat: Vanaf 1 januari 2024 wordt door de AFM geen gebruik meer gemaakt van dit instrument.

- Last onder dwangsom. Met een last onder dwangsom wordt de overtreder opgedragen een overtreding te beëindigen, herhaling te voorkomen of herstelmaatregelen te treffen. Indien niet tijdig aan de last wordt voldaan, wordt een dwangsom verbeurd. De hoogte en vorm van de dwangsom zijn afgestemd op onder meer de zwaarte van de normschending.
- Bestuurlijke boete. De AFM kan een boete opleggen aan de overtreder, medepleger en/of feitelijk leidinggevende. Naarmate de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding toenemen, ligt het opleggen van een boete eerder in de rede. Handhavend optreden is daarbij primair gericht op beëindiging van de overtreding en herstel van normnaleving.
- Benoeming van een curator. Indien een financiële onderneming niet voldoet aan de Wft, kan de AFM een curator benoemen voor (bepaalde) organen of vertegenwoordigers. De curator wordt benoemd voor maximaal één jaar, met de mogelijkheid tot verlenging.
- Ontzegging van de bevoegdheid om voor een bepaalde periode bepaalde functies uit te oefenen.
- Intrekking, wijziging of beperking van de vergunning. Onder bepaalde omstandigheden kan de AFM een vergunning geheel of gedeeltelijk intrekken, beperken of aan voorwaarden verbinden. Dit kan zowel op verzoek van de vergunninghouder als op initiatief van de AFM plaatsvinden, bijvoorbeeld wanneer er geen andere effectieve middelen beschikbaar zijn om duurzame naleving af te dwingen.
- Openbare waarschuwing of openbare verklaring. De AFM kan overtredingen openbaar maken ter bescherming en voorlichting van consumenten, beleggers en andere marktpartijen. Een openbare waarschuwing heeft een waarschuwend karakter; een openbare verklaring is neutraal en informatief en kan gericht zijn op het voorkomen van verdere schade.
- Toezegging. Op grond van de Whc (Wet handhaving consumentenbescherming) kan de AFM een toezegging aanvaarden, waarin een onderneming zich publiekelijk verbindt om een bepaalde gedraging te beëindigen of aan te passen zodat deze in overeenstemming is met de wettelijke vereisten.

2.4 Organisatie, missie en strategie

Omvang en inrichting organisatie

De AFM is een organisatie met in 2025 gemiddeld ongeveer 840 medewerkers. De omvang van de kosten bedroeg in 2025 ongeveer € 155 mln. De rechtsvorm van de AFM is een stichting. Hierna volgt het organogram van de AFM-organisatie:



Figuur 1. Organogram van de AFM-organisatie.

Bestuur

Aan het hoofd van de organisatie staat het bestuur, dat verantwoordelijk is voor het dagelijks bestuur van de AFM. Het bestuur van de AFM bestaat uit vier statutaire leden, ieder met een eigen taakgebied.¹⁶ Het bestuur is belast met het besturen van de organisatie en legt hierover verantwoording af aan de Raad van Toezicht (hierna: RvT). Het bestuur is onder meer verantwoordelijk voor:¹⁷

- de realisatie van de doelstellingen van de AFM;
- de invulling en borging van de onafhankelijke positie van de AFM als toezichthouder;
- de naleving van relevante (inter)nationale wet- en regelgeving;
- het beheersen van risico's en het functioneren van interne risicobeheersings- en controlesystemen;
- de financiering van de AFM;
- de relatie met stakeholders;
- de vaststelling en uitvoering van de strategie;
- relevante aspecten van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Het bestuur rapporteert periodiek aan de RvT en diens auditcommissie over de opzet en werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen.¹⁸

¹⁶ de AFM (2025). *Organisatie*. Zie: <https://www.afm.nl/nl-nl/over-de-afm/organisatie>.

¹⁷ de AFM (2024). *Reglement van het bestuur*. Zie: <https://www.afm.nl/~profmedia/files/afm/bestuur/reglement-bestuur.pdf>.

¹⁸ de AFM (2024). *Reglement van het bestuur*. Zie: <https://www.afm.nl/~profmedia/files/afm/bestuur/reglement-bestuur.pdf>.

Raad van Toezicht

Het toezicht op het bestuur wordt uitgeoefend door de RvT, die tevens fungeert als klankbord voor het bestuur.¹⁹ De RvT houdt toezicht op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken binnen de AFM en staat het bestuur met raad terzijde. De RvT dient bij de uitvoering van zijn taken het belang van de AFM en haar publieke taak voorop te stellen.

Op grond van de toezichthoudende taak ziet de RvT onder meer toe op:

- de realisatie van de doelstellingen van de AFM;
- de borging van de onafhankelijke positie van de AFM;
- de naleving van (internationale) wet- en regelgeving;
- de opzet, werking en effectiviteit van de interne risicobeheersings- en controlesystemen;
- het financiële verslaggevings- en begrotingsproces;
- de strategie en het duurzaamheidsbeleid;
- de verhouding met stakeholders.

Daarnaast heeft de RvT een aantal expliciete bevoegdheden en verantwoordelijkheden, waaronder;

- het (niet-bindend) voordragen van beoogde bestuurders aan de minister van Financiën;
- het vaststellen en periodiek evalueren van profielschetsen voor het bestuur en de RvT;
- het voordragen van bestuurders of RvT-leden voor ontslag aan de minister van Financiën in statutaire gevallen;
- het goedkeuren van specifieke bestuursbesluiten, waaronder besluiten over statutenwijziging, ontbinding en functieprofiel van de compliance officer;
- het goedkeuren van de begroting, voorafgaand aan voorlegging aan de minister van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor zover het pensioentoezicht;
- het evalueren van het functioneren van het bestuur, individuele bestuurders en de RvT zelf;
- taken met betrekking tot de vaststelling en controle van de jaarrekening van de AFM.

Missie en strategie

De missie van de AFM luidt: *‘De AFM maakt zich sterk voor eerlijke en transparante financiële markten. Als onafhankelijke gedragstoezichthouder dragen wij bij aan een duurzaam financieel welzijn in Nederland.’*²⁰

De huidige strategie, de Strategie 2023-2026, geeft aan hoe invulling wordt gegeven aan de missie en welke strategische keuzen worden gemaakt. Deze huidige strategie betreft een herijking van de Strategie 2020-2022. De huidige strategie is samengevat in het zogenoemde ‘strategiehuis’ (zie figuur hieronder):²¹

¹⁹ de AFM (2025). *Over de AFM*. Zie: <https://www.afm.nl/nl-nl/over-de-afm>.

²⁰ de AFM (2023). *de AFM Strategie 2023-2026*.

²¹ de AFM (2023). *de AFM Strategie 2023-2026*.



Figuur 2. Het 'strategiehuis' van de AFM.

Bij het maken van strategische keuzen houdt de AFM rekening met externe trends en ontwikkelingen. De belangrijkste trends en ontwikkeling volgens de AFM-strategie zijn:²²

- **Digitalisering.** Deze ontwikkeling leidt tot nieuwe producten, distributiekkanalen en toezichtvragen. Dit vraagt volgens de AFM om verdere digitalisering van het toezicht en om intensievere samenwerking met andere toezichthouders, onder meer op het gebied van data, AI, privacy en cybersecurity.
- **Internationalisering van financiële markten en dienstverlening.** Deze ontwikkeling vergroot de complexiteit van het toezicht en volgens de Strategie maakt dit Europese samenwerking en toezichtconvergentie noodzakelijk. Tegelijkertijd beperkt de samenwerking en convergentie de nationale beleidsruimte. Dit vereist volgens de AFM actieve betrokkenheid bij de Europese toezichtagenda.
- **Verduurzaming.** Deze ontwikkeling vergroot de rol van de financiële sector in de maatschappelijke transitie. De AFM richt zich op betrouwbare duurzaamheidsinformatie, het tegengaan van greenwashing en de handhaving van nieuwe duurzaamheidsregelgeving.

In de Strategie geeft de AFM aan dat een professioneel ingerichte organisatie een essentiële randvoorwaarde is voor de uitvoering van het toezicht. De AFM geeft aan te streven naar een wendbare en lerende organisatie met korte besluitvormingscycli, heldere verantwoordelijkheden en voortdurende ontwikkeling van medewerkers. Medewerkers worden volgens de Strategie beschouwd als het belangrijkste kapitaal en de AFM geeft aan daarom in een veilige, inclusieve en toekomstbestendige werkomgeving te investeren.²³

Daarnaast zet de AFM volgens de Strategie in op moderne en flexibele IT-ondersteuning. Kernsystemen worden gemigreerd naar de *cloud* en toezichtprocessen worden verder gestandaardiseerd. Deze

²² de AFM (2023). *de AFM Strategie 2023-2026*.

²³ de AFM (2023). *de AFM Strategie 2023-2026*.

ontwikkelingen vormen volgens de Strategie de basis voor de verdere uitbouw van de ‘Mijn AFM-omgeving’ tot een volwaardig digitaal portaal voor onder toezicht staande instellingen.²⁴

Ontwikkelingen gedurende de evaluatieperiode

Gedurende de evaluatieperiode waren drie externe ontwikkelingen van invloed op de capaciteit, werkwijze en prioritering van de AFM: Corona, Brexit en nieuwe wet- en regelgeving.

De coronacrisis had in 2020 directe gevolgen voor alle toezichtdomeinen.²⁵ De AFM verscherpte onder meer de aandacht voor kwetsbare consumenten in de financiële dienstverlening, de stabiliteit van handelsinfrastructuur en kapitaalmarkten, liquiditeit en operationele beheersing in assetmanagement, en transparante verslaggeving en controlekwaliteit in accountancy en verslaggeving. Ook intern veranderde de werkwijze: thuiswerken en digitaal vergaderen werden opgeschaald en de capaciteit voor e-werken werd uitgebreid.

Brexit had vooral grote betekenis voor het toezicht op kapitaalmarkten. Door het wegvallen van Europese paspoorten moesten Britse financiële ondernemingen die actief wilden blijven in de EU een vergunning aanvragen in een EU-lidstaat. Volgens de AFM leidde dit tot een fors aantal vergunningaanvragen, meer instellingen onder toezicht en de noodzaak om te anticiperen op hogere handelsvolumes. In 2021 constateerde AFM dat het aandelenhandelsvolume in Nederland bijna verviervoudigde naar circa € 8 miljard per dag en dat haar internationale rol toenam doordat meer kapitaalmarktpartijen zich in Nederland vestigden.²⁶

Daarnaast kwam in de evaluatieperiode veel nieuwe Europese en nationale regelgeving tot stand of in voorbereiding. Voor verslaggeving ging het onder meer om ESEF²⁷, het verplichte digitale verslaggevingsformaat voor jaarlijkse verslaggeving van uitgevende instellingen. Op duurzaamheid en verslaggeving werden SFDR²⁸, de Taxonomieverordening en later CSRD/ESRS²⁹ relevant. Ook digitalisering en nieuwe marktsegmenten brachten extra toezichttaken mee. De AFM bereidde zich in 2024 voor op DORA en MiCAR³⁰; onder MiCAR richtte zij het cryptotoezicht verder in en verleende zij eind 2024 de eerste vergunningen. DORA werd per 17 januari 2025 van toepassing en leidde tot nieuwe eisen aan digitale operationele weerbaarheid. Verder trad de Wet toekomst pensioenen per 1 juli 2023 in werking, waarmee de pensioentransitie een meerjarige toezichtopgave werd, en werd de European Accessibility Act vanaf 28 juni 2025 relevant voor online financiële dienstverlening aan consumenten.³¹ De voorgaande voorbeelden betreft geen complete lijst.

2.5 Relatie met ministerie(s), DNB en stakeholders

Relatie met het departement (‘driehoek’)

Het ministerie van Financiën houdt op afstand toezicht op de AFM op basis van de Kaderwet zbo’s en op basis van de ‘circulaire governance ten aanzien van zbo’s’ (hierna: circulaire). In de circulaire zijn de

²⁴ de AFM (2023). *de AFM Strategie 2023-2026*.

²⁵ Zie <https://www.afm.nl/~profmedia/files/afm/jaarverslag/2020/jaarverslag-afm-2020.pdf>

²⁶ Zie <https://www.afm.nl/~profmedia/files/afm/jaarverslag/2022/afm-jaarverslag-2021.pdf>

²⁷ Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/effectenuitgevende-ondernemingen/financiele-en-duurzaamheidsverslaggeving/jaarlijkse-verslaggeving-in-esef>

²⁸ Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/themas/duurzaamheid/sfdr>

²⁹ Zie <https://www.afm.nl/~profmedia/files/publicaties/2025/jaarverslag-2024/jaarverslag-2024.pdf>

³⁰ Zie <https://www.afm.nl/~profmedia/files/publicaties/2025/jaarverslag-2024/jaarverslag-2024.pdf>

³¹ Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/themas/dienstverlening-aan-consumenten/toegankelijkheid>

rollen in de driehoek beschreven: zbo ('opdrachtnemer'), eigenaar van het zbo, opdrachtgevers van het zbo.

De AFM wordt conform de terminologie in de driehoek 'opdrachtnemer' genoemd.

De AFM heeft twee ministeries als opdrachtgever: de ministeries van Financiën en van SZW. Het opdrachtgeverschap vanuit het ministerie van Financiën is belegd bij de directie Financiële Markten. Vanuit het ministerie van SZW is dit belegd bij de programmadirectie Pensioenen. Waar de AFM belast is met de uitvoering van de vastgestelde wet- en regelgeving en beleid door de wetgever, is de opdrachtgever verantwoordelijk voor het beleids- en wettelijke kader waarbinnen die uitvoering dient plaats te vinden. De opdrachtgever dient er enerzijds voor te zorgen dat de AFM over de financiële middelen beschikt om haar taken effectief en adequaat uit te voeren, en anderzijds ervoor te zorgen dat de kosten van toezicht beheersbaar blijven.

Het eigenaarschap is belegd bij de secretaris-generaal (hierna: SG) van het ministerie van Financiën. De eigenaar is verantwoordelijk voor de bedrijfsmatige en beheersmatige aspecten van het toezicht op de AFM. Het gaat hier om aspecten die het zbo als 'organisatie' betreffen (denk hierbij aan begroting en verantwoording, missie en visie, ontwikkeling van kostenkaders, benoeming van leden van het bestuur, en (andere) zaken die raken aan de doelmatigheid en continuïteit op de lange(re) termijn van het zbo, zoals ICT en huisvesting). Daarnaast dient de SG als eigenaar ook oog te hebben voor de kwaliteit en de effectiviteit van het toezicht en de daarmee gepaard gaande middelen.

Verschillende onderwerpen gaan zowel de eigenaar als opdrachtgever aan. Denk bijvoorbeeld aan de gevolgen van het toekennen van nieuwe taken.

Samenwerking met DNB

De Wft biedt de kaders voor het uitwisselen van informatie tussen de toezichthouders.³²

De samenwerking tussen de AFM en DNB is vastgelegd in het Samenwerkingsconvenant de AFM-DNB.³³ Dit convenant is in juli 2023 vernieuwd om de samenwerking te intensiveren en om eerdere aanbevelingen uit voorgaande evaluaties op te volgen. Het geactualiseerde convenant regelt onder meer:

- Informatie-uitwisseling;
- Afstemming en adviesplichten;
- Samenwerking bij geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsingen, vvgb-procedures, handhaving, themaonderzoeken en data-uitvragen;
- Overlegstructuren en periodieke evaluaties.

Een ander belangrijk onderdeel van samenwerking is op het vlak van het toetsen van de geschiktheid van bestuurders van onder toezicht staande ondernemingen door de AFM en DNB aan de hand van de Beleidsregel geschiktheid 2012 (hierna: Beleidsregel).³⁴ Deze Beleidsregel is in 2012 gezamenlijk door de AFM en DNB opgesteld. In 2023 is de Beleidsregel geactualiseerd naar aanleiding van wijzigingen in Europese en nationale wet- en regelgeving en de inwerkingtreding van Europese richtsnoeren.³⁵

Het management van de AFM en DNB hebben periodiek overleg. In het Financieel Stabiliteitscomité (FSC) komen zij met het ministerie van Financiën en het Centraal Planbureau (CPB) bijeen om de belangrijkste risico's voor de financiële stabiliteit in Nederland te analyseren. Daarnaast is er een

³² Artikelen 1:46, 1:47, 1:47c en artikel 1:49 Wft

³³ Zie [Staatscourant 2023, 19513 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)

³⁴ Zie [wetten.nl - Regeling - Beleidsregel geschiktheid 2012 - BWBR0031740](#)

³⁵ Zie [Beleidsregel geschiktheid 2012 | De Nederlandsche Bank, Beleidsregel geschiktheid 2012 gewijzigd](#)

bestuurlijk overleg tussen de minister van Financiën, de voorzitter van de AFM en de toezichtvoorzitter van DNB.

Adviserend panel van vertegenwoordigende organisaties

De AFM heeft met het 'Adviserend Panel van vertegenwoordigende organisaties' een overleg ingericht met stakeholders. Daar worden beleidsvoornemens, de op te stellen begroting en de voortgang van activiteiten geagendeerd. De verslagen van de bijeenkomsten met dit panel zijn openbaar raadpleegbaar.³⁶ Ook DNB heeft een Adviserend Panel. De adviserende panels van DNB en de AFM zijn niet geheel hetzelfde, maar vertonen wel overlap (wat logisch is vanwege de verschillen en overeenkomsten tussen de beide toezichthouders). In de tabel hierna is aangegeven welke organisaties vertegenwoordigd zijn in de Adviserende Panels, waarbij de verschillen zijn vetgedrukt:

Adviserend Panel DNB	Adviserend Panel de AFM
Nederlandse Vereniging van Banken (NVB)	Nederlandse Vereniging van Banken (NVB)
Association of Proprietary Traders (APT)	Association of Proprietary Traders (APT)
Pensioenfederatie	Pensioenfederatie
Verbond van Verzekeraars (VvV)	Verbond van Verzekeraars (VvV)
Vereniging van Vermogensbeheerders & Adviseurs (VV&A)	Vereniging van Vermogensbeheerders & Adviseurs (VV&A)
Dutch Fund and Asset Management Association (DUFAS)	Dutch Fund and Asset Management Association (DUFAS)
Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland (VBNL)	Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland (VBNL)
<i>Nederlandse Vereniging van Trustkantoren (NVVTK)</i>	<i>NYSE Euronext</i>
<i>Nederlandse Vereniging van Geldtransactiekantoren (NVGTK)</i>	<i>Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA)</i>
<i>Zorgverzekeraars Nederland</i>	<i>Consumentenbond</i>
	<i>EDMA: Electronic Debt Markets Association</i>
	<i>Eumedion</i>
	<i>Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-administratieconsulenten (SRA)</i>
	<i>Stichting MKB Financiering</i>
	<i>Vereniging Effecten Uitgevende Ondernemingen (VEUO)</i>
	<i>Vereniging Eigen Huis (VEH)</i>
	<i>Vereniging van Effectenbezitters (VEB)</i>
	<i>Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN)</i>

Tabel 3. Samenstelling Adviserend Panel DNB en Adviserend Panel de AFM. Cursief weergegeven zijn de organisaties die niet deelnemen aan het Adviserend Panel van de andere toezichthouder.

³⁶ Zie: <https://www.afm.nl/nl-nl/over-de-afm/organisatie/externe-stakeholders>

3. Doeltreffendheid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de doeltreffendheid aan bod. Zoals bij de scope aangegeven ligt het accent van deze zbo-evaluatie niet op de doeltreffendheid maar op de doelmatigheid. Dat betekent dat de doeltreffendheid beperkt is onderzocht.

In dit hoofdstuk over doeltreffendheid worden drie deelonderwerpen geanalyseerd die samen opbouwen tot een oordeel over doeltreffendheid (dat in de laatste paragraaf van het hoofdstuk wordt gegeven).

Die volgende drie deelonderwerpen komen in achtereenvolgende paragrafen aan de orde in dit hoofdstuk:

- In **paragraaf 3.2** gaan we in op de wijze waarop de AFM opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen in de vorige zbo-evaluatie. Daarmee wordt duidelijk wat is verbeterd ten opzichte van de vorige evaluatie en welke uitdagingen er nog zijn (indien aanbevelingen nog niet volledig zijn opgevolgd of tot resultaat hebben geleid).
- In **paragraaf 3.3** gaan we in op de KPI's (kernprestatie-indicatoren), op de gerealiseerde outputs (bijvoorbeeld opgelegde boetes, verstrekte vergunningen, et cetera) en op de bereikte resultaten. De AFM rapporteert hierover in de jaarverslagen. Door de KPI's, outputs en resultaten te analyseren wordt onder meer duidelijk welke uitdagingen de AFM nog heeft bij het doeltreffend uitvoeren van de taken.
- In **paragraaf 3.4** laten we zien hoe stakeholders aankijken tegen (de doeltreffendheid maar ook de kosten en doelmatigheid van) het functioneren van de AFM en welke sterke punten en ontwikkelpunten zij aandragen. De weergave in deze paragraaf is gebaseerd op de door ons bestudeerde verslagen van de bijeenkomsten van het Adviserend Panel in de evaluatieperiode, op de gehouden interviews met leden van het Adviserend Panel³⁷, advocatuur en ESMA, een beknopte media-analyse, op de uitkomsten van stakeholderonderzoeken die de AFM zelf onder stakeholders heeft uitgevoerd en tot slot op reviews van derden (peer reviews van ESMA, IMF-studies). Dit hoofdstuk geeft weer hoe andere partijen aankijken tegen het functioneren van de AFM.
- In **paragraaf 3.5** wordt (ten slotte) de optelsom gemaakt en wordt een samenvattend oordeel gegeven over de doeltreffendheid van het functioneren van de AFM op grond van het onderzoek.

3.2 Opvolging aanbevelingen

3.2.1 Beschrijving

Er zijn in de vorige zbo-evaluatie van de AFM negen aanbevelingen geformuleerd:

1. Leg beter uit wanneer en waarom de AFM opereert vanuit haar brede maatschappelijke doelstelling, en wanneer en waarom ook niet.

³⁷ Het Adviserend Panel van de AFM is een overlegorgaan waarin organisaties zitten die belang hebben bij het toezicht van de AFM, aangevuld met organisaties die consumentenbelangen vertegenwoordigen. Ook de ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vaardigen toehoorders af. Het panel bespreekt onder meer de AFM-begroting, toezichtkosten, de voortgang van activiteiten en de jaarverantwoording. Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/over-de-afm/organisatie/externe-stakeholders>.

2. Ontwikkel al werkende weg ijkpunten voor de vraag of nieuwe investeringen in data-innovaties nuttig, nodig en wenselijk zijn, zodat investeringsafwegingen beter kunnen worden onderbouwd.
3. Richt een laagdrempelige voorziening in voor accountancy-gerelateerde meldingen, of bezoek instellingen vaker zonder directe aanleiding en met een open agenda, zodat de afstand tussen toezichthouder en sector kleiner wordt en signalen eerder worden gedeeld.
4. Herintroduceer de samenwerking met DNB op de strategische agenda van de AFM, om dubbel werk en onnodige overlap te voorkomen en om gezamenlijk op te trekken bij opgaven zoals datagedreven toezicht en effectmeting.
5. Maak, eventueel samen met andere toezichthouders, afspraken met de Autoriteit Persoonsgegevens over het opvragen van data bij financiële instellingen en leg deze afspraken vast in een convenant.
 - Zet de inspanningen om effectmeting structureel en meer integraal vorm te geven kracht bij. Gebruik daarbij een mix van kwantitatieve en kwalitatieve effectmeting en rapporteer in het jaarverslag over de grootste risico's in de financiële markten en het aannemelijke effect van het AFM-toezicht daarop.
 - Ontwikkel een vaste methodiek of aanpak om de invulling van open normen periodiek tegen het licht te houden, bijvoorbeeld via een intern 'red tape'-team.
6. Pleit in Europees verband, samen met het ministerie van Financiën, voor een Europese benchmark van de kosten van het gedragstoezicht. Als dat niet lukt, kan een eenvoudiger alternatief worden onderzocht, bijvoorbeeld steekproefsgewijs per deelsector.
7. Zet de ambitie om een lerende organisatie te zijn centraler in de strategie van de AFM, zodat de organisatie zich kan blijven aanpassen aan een veranderende omgeving en takenpakket.

De AFM heeft in het kader van de huidige evaluatie over de periode 2021-2025 op ons verzoek aangegeven (1) of de AFM zich in alle aanbevelingen van destijds kon vinden, (2) of het beoogde effect van de aanbeveling is gerealiseerd, (3) op welke wijze de aanbeveling is gerealiseerd en (4) of de AFM nog verbeterpotentieel ziet op grond van die aanbeveling. De uitgebreide beantwoording daarvan is te vinden in bijlage 1. In de tabel hierna is het door ons samengevatte beeld weergegeven, op grond van de door de AFM verstrekte informatie.

Aanbeveling	Realisatie	Wijze van realisatie	Verbeterpunten
1. Brede maatschappelijke doelstelling beter uitleggen	Ja	Verankering in strategie, jaarverslag en Trendzicht. Consistentere toelichting op de relatie tussen toezichtactiviteiten, wettelijke taken, consumentenbescherming en vertrouwen in financiële markten. Gebruik van reputatiemeting om externe ontvangst te volgen.	Geen aanvullende verbeterpunten. Aanbeveling afgerond.
2. IJkpunten voor data-innovaties ontwikkelen	Deels	Vaststelling van de Datagedreven Toezichtstrategie 2025–2028. Uitwerking van afwegingscriteria zoals effectiviteit, proportionaliteit, uitvoerbaarheid, kosten en administratieve lasten. Inrichting van governance via prioritering, Data Office en extra DevOps-capaciteit.	Uitvoering versterken. Effecten van datatoepassingen structureel monitoren. Investeringsbesluiten sterker koppelen aan kosten-batenafwegingen en administratieve lasten.
3. Laagdrempelige meldvoorziening accountancy / vaker open bezoeken	Deels	Geen aparte meldvoorziening ingericht vanwege bestaande meldkanalen en juridische beperkingen. Wel meer laagdrempelige contacten met de sector via kantoorbezoeken zonder directe aanleiding, webinars, rondetafels en	Signaaldeling verder stimuleren. Ruimte benutten als wetgeving rond geheimhouding wijzigt. Informele contactvormen voortzetten.

4. Samenwerking met DNB strategisch agenderen	Grotendeels	frequentere gesprekken met accountantsorganisaties.	
		Actualisatie van het Samenwerkingsconvenant de AFM-DNB. Verdieping van samenwerking op dossiers zoals DORA, MiCAR, WTP en AMLA. Meer afstemming over data-uitvragen, themaonderzoeken, digitale toezichtinstrumenten en gezamenlijke beleidsontwikkeling.	Samenwerking verder intensiveren op AI, datagedreven toezicht en nieuwe EU-regelgeving. Data-uitvragen en IT-/data-infrastructuur verder harmoniseren.
5. Afspraken met AP over data-uitvragen	Ja	Bestuurlijk overleg met de AP over het opvragen en gebruiken van data. Verduidelijking van uitgangspunten rond proportionaliteit, dataminimalisatie en juridische grondslag. Borging van afspraken in interne processen en governance. Geen afzonderlijk convenant nodig geacht.	Geen aanvullende verbeterpunten. Afspraken blijven onderdeel van reguliere werkwijze.
6. Effectmeting structureler en integraler vormgeven	Deels	Invoering van impactmodellen, impactsessies en impactanalyses. Opname van impact, evaluatie en décharge in projectformats en besluitvorming. Rapportage over effecten via onder meer impactboxen in het jaarverslag.	Effectmeting verder uniformeren over toezichtdomeinen. Kwantitatieve onderbouwing versterken waar mogelijk. Risico's, toezichtinzet en effecten explicieter koppelen.
7. Methodiek voor periodieke toetsing van open normen	Deels	Ontwikkeling van een methodiek voor periodieke toetsing van beleidsregels, leidraden en interpretaties. Verduidelijking van rollen van toezichtafdelingen en Juridische Zaken. Inrichting van een signaalfunctie via de wetgevings- en beleidsdatabank.	Methodiek consequenter toepassen. Bestaande beleidsuitingen periodiek evalueren. Signalen uit toezichtpraktijk en markt sterker benutten.
8. Europese benchmark toezichtkosten	Nee	Een Europese benchmark voor toezichtkosten is niet tot stand gekomen. Conclusie was dat onvoldoende uniformiteit en draagvlak bestaan voor een betrouwbare benchmark.	De AFM ziet beperkt verbeterpotentieel: alleen opnieuw oppakken bij meer Europese harmonisatie van toezichttaken, kostentoerekening en financieringssysteematiek.
9. Lerende organisatie centraler in strategie	Ja	Verankering van leren en wendbaarheid in de strategie 2023-2026. Uitrol van programma Darwin en doorwerking in Toezicht met Toekomst. Gebruik van reflectiemomenten, opleidingen, projectformats en leiderschapsprogramma om leren structureel onderdeel te maken van werkwijzen en sturing.	Lerende werkwijze blijven borgen in de dagelijkse praktijk. Extra aandacht voor nieuwe medewerkers en leidinggevendenden. Leren, reflectie en effectmeting sterker verbinden.

Tabel 4. Samenvattend overzicht van het door de onderzoekers gevormde beeld op basis van de door de AFM verstrekte informatie.

3.2.2 Bevindingen

- Op acht van de negen aanbevelingen uit de vorige evaluatie zijn resultaten geboekt (volledig, deels of grotendeels) in de afgelopen evaluatieperiode. Tegelijkertijd wordt er op de meeste aanbevelingen nog aanvullend verbeterpotentieel gezien (zoals ook blijkt uit de tabel hiervoor).
- Op aanbeveling acht is geen resultaat geboekt. Die aanbeveling heeft betrekking op het ontwikkelen van een Europese benchmark van de kosten van het gedragstoezicht (of het ontwikkelen van een alternatief hiervoor). De AFM herkent de meerwaarde van inzicht in de

relatieve hoogte en opbouw van toezichtkosten in Europees perspectief, maar heeft tegelijkertijd aangegeven dat de haalbaarheid hiervan sterk afhankelijk is van beschikbaarheid van vergelijkbare gegevens en draagvlak bij andere toezichthouders. De AFM geeft aan in Europees verband en in overleg met relevante partijen verkend te hebben in hoeverre een benchmark van toezichtkosten kon worden gerealiseerd. Uit deze verkenning is volgens de AFM gebleken dat er onvoldoende uniformiteit en draagvlak bestond om te komen tot een robuuste en betekenisvolle Europese benchmark voor toezichtkosten. Aangezien het een belangrijk onderwerp is, heeft het ministerie van Financiën onlangs een externe partij ingeschakeld om te kijken of een internationale vergelijking van de toezichtkosten wel mogelijk is.

3.3 Inzichten uit KPI's, output en resultaten

3.3.1 Beschrijving

In deze paragraaf gaan we in op de KPI's (kern prestatie indicatoren), op de gerealiseerde outputs (bijvoorbeeld opgelegde boetes, verstrekte vergunningen, et cetera) en op de bereikte resultaten. De AFM rapporteert hierover in de jaarverslagen. Door de KPI's te analyseren en mate waarin de doelen op die KPI's worden gehaald, wordt duidelijk welke uitdagingen de AFM nog heeft bij het doeltreffend uitvoeren van de taken.

Elk jaarverslag van de AFM bevat een overzicht van de KPI's voor dat jaar, de mate waarin het doel op de KPI is gerealiseerd (verkeerslichtmodel: groen, oranje of rood) en een toelichting. In bijlage II is een overzicht opgenomen van de scores op de KPI's in de periode 2021-2025.

In bijlage III is een overzicht opgenomen van de outputs van de AFM in de periode 2021-2025 die in de jaarverslagen zijn vermeld.

In bijlage IV is een overzicht opgenomen van de resultaten per toezichtgebied zoals de AFM die heeft vermeld in de jaarverslagen van 2021-2025.

3.3.2 Bevindingen

- Uit de outputs en resultaten volgt het beeld dat de AFM concreet invulling heeft gegeven aan de wettelijke taken. De AFM heeft tal van resultaten bereikt op de toezichtgebieden die de AFM onderscheidt. Uit de cijfers blijkt bijvoorbeeld dat de AFM in de evaluatieperiode ongeveer 2.000 personentoetsingen per jaar heeft uitgevoerd en dat de AFM invulling geeft aan toezicht en handhaving via zowel informeel als formeel instrumentarium. In de evaluatieperiode (2021-2025) zijn bijvoorbeeld bijna 50 boetes opgelegd. Het aantal formele toezichtmaatregelen (waaronder boetes) is relatief constant gebleven in de evaluatieperiode (2021-2025), namelijk tussen de 24 en 30 per jaar. Het aantal informele handhavingsacties (waaronder waarschuwingsbrieven en - gesprekken) is wel duidelijk toegenomen gedurende de evaluatieperiode, namelijk tot bijna 450 interventies in 2025.
- Op basis van de analyse is het beeld dat de KPI's en de gestelde doelen, die voornamelijk kwalitatief van aard zijn³⁸, in de evaluatieperiode grotendeels worden behaald.³⁹

³⁸ Een voorbeeld van een kwantitatieve indicator is het streefcijfer met betrekking tot het afhandelen van vergunningaanvragen en personentoetsingen binnen de wettelijke termijn (namelijk streven naar 100%).

³⁹ Ter illustratie: in het jaarverslag 2025 zijn scores gegeven op 21 doelstellingen, waarvan er 18 zijn behaald (score groen) en 3 deels zijn behaald (score oranje). In andere jaren is het beeld soortgelijk.

- Het blijkt dat de grootste uitdagingen nog liggen op IT-gebied en op het tijdig afhandelen van vergunningaanvragen en personentoetsingen binnen de wettelijke termijnen. Dit geldt voor 2025, maar uit de eerdere jaarverslagen blijkt dat deze uitdagingen niet nieuw zijn: ze vormen al meerdere jaren grote uitdagingen voor de AFM. Meer concreet gaat het om de volgende uitdagingen die nu met name nog reesteren (in 2025):
 - Op IT-gebied zijn de doelen ‘De AFM is met haar IT in staat om adequaat te reageren op incidenten’ en ‘De AFM brede IT-ketenprocessen zijn gestandaardiseerd’ nog niet gehaald. Uit de toelichting in het jaarverslag blijkt dat er wel resultaten zijn geboekt, maar ook dat hier nog sprake is van werk in uitvoering.
 - Met betrekking tot tijdig afhandelen is het doel ‘streven naar afhandeling van 100% binnen de wettelijke termijn’, maar in 2025 is dat in 85% van de gevallen gelukt. Wel is een verbetering te constateren, want in 2024 lag dit percentage op 70% (terwijl dit 90% in 2022 en 80% in 2023 was). De verbetering in 2025 ten opzichte van 2024 is volgens de AFM het gevolg van een meer risicogestuurde werkwijze (en waarbij dus bewust onderscheid wordt gemaakt in de mate van diepgang van beoordeling). Dat de streefwaarde niet wordt gehaald ligt volgens de AFM voornamelijk aan het aantal zaken en de complexiteit van dossiers, met name bij nieuwe toezichtgebieden zoals crypto- en crowdfundingplatforms. De AFM geeft aan wel actief contact te houden met aanvragers over de voortgang wanneer afhandeling binnen de wettelijke termijn niet haalbaar was.
- Tot slot merken we nog op dat de meeste KPI’s (maar niet allemaal) kwalitatief van aard zijn. Een vraag die voorligt is of de KPI’s van de AFM niet meer kwantitatief zouden moeten zijn, met name omdat de KPI’s die door DNB worden gehanteerd meer kwantitatieve aspecten bevatten dan die van de AFM. Op dat punt kan de AFM mogelijk nog inspiratie halen uit de wijze waarop DNB dit heeft gedaan. Daarbij willen we wel opmerken dat kwalitatieve indicatoren niet per definitie minder waardevol zijn en dat het risico bij kwantitatieve indicatoren is immers dat ze een schijnwerkelijkheid creëren doordat inherent moeilijk meetbare aspecten van risico’s niet worden meegenomen. Het is dus de uitdaging te zoeken naar een goede combinatie van kwalitatieve indicatoren waarbij expert *judgement* een rol speelt en kwantitatieve indicatoren waarvan het al dan niet halen ervan meer objectief kan worden vastgesteld. Verschillen in de mate van kwantificering tussen DNB en de AFM zijn in onze ogen daarnaast overigens ook terug te voeren op de aard van het toezicht. De systeemrisico’s die DNB mitigeert zijn naar hun aard makkelijker te kwantificeren dan de gedragsrisico’s waar de AFM op toeziet.

3.4 Overzicht percepties stakeholders

3.4.1 Beschrijving

In deze paragraaf wordt aangegeven hoe stakeholders aankijken tegen het functioneren van de AFM. Daarbij is gebruik gemaakt van stakeholderonderzoek dat de AFM zelf uitvoert, van de verslagen van de panelbijeenkomsten en van een media-analyse (door onszelf uitgevoerd). Daarnaast zijn in het kader van deze evaluatie gesprekken gevoerd met een aantal stakeholders: de brancheorganisaties van onder toezicht staande instellingen (vertegenwoordigd in het Adviserend Panel de AFM), de vertegenwoordigende organisaties van consumenten (eveneens vertegenwoordigd in het Adviserend Panel de AFM), de advocatuur, de ministeries die opdrachtgever en eigenaar zijn. Voorts is in deze paragraaf ook kort aangegeven hoe ESMA en IMF aankijken tegen het functioneren van de AFM, gebaseerd op de peer reviews die ESMA heeft uitgevoerd (waar de AFM soms onderdeel van is), de IMF-studies en een gesprek met ESMA.

Opvattingen over de AFM van de beleidsverantwoordelijke departementen

Uit de gesprekken met de opdrachtgevers bij het ministerie van Financiën en SZW komt naar voren dat zij overwegend positief zijn over het functioneren van de AFM. De AFM wordt gezien als een deskundige en inhoudelijk sterke toezichthouder met een goed zicht op ontwikkelingen van opkomende risico's. Daarbij waarderen de ministeries dat de AFM actief inspeelt op nieuwe thema's, zoals de pensioentransitie, cyberveiligheid, duurzaamheid en cryptotoezicht. Ook vanuit de eigenaarsrol wordt de AFM beschouwd als een kundige toezichthouder die kwalitatief goed toezicht houdt en beschikt over veel kennis van regelgeving en ontwikkelingen.

Ten aanzien van de doeltreffendheid van het toezicht geven de opdrachtgevers aan dat zij de AFM zien als een toezichthouder die in grote lijnen op de juiste risico's acteert en relevante prioriteiten stelt. De ministeries voeren hierover periodiek gesprekken met de AFM, onder andere in het kader van het kostenkader, de begroting en de jaarverslagen. Tegelijkertijd ervaren de ministeries dat het moeilijk is om de effectiviteit van het toezicht volledig te beoordelen, omdat niet goed zichtbaar is welke risico's ontstaan wanneer toezicht wordt verminderd. Op het gebied van verantwoording zien de ministeries voor de AFM nog ruimte om meer kwantitatieve KPI's op te nemen.

De doelmatigheid en kostenontwikkeling van de AFM vormen nadrukkelijk onderwerp van gesprek tussen de ministeries en de toezichthouder. De forse groei van de AFM-begroting wordt door Financiën en SZW verklaard vanuit nieuwe toezichttaken, waaronder MiCAR, DORA, duurzaamheidstoezicht en de intensivering en uitbreiding van het pensioentoezicht, maar leidt tegelijkertijd tot kritische gesprekken over efficiency en prioritering. Het ministerie van SZW heeft aangegeven moeilijk te kunnen sturen op de kosten van de AFM, vanwege de systematiek waarbij in de begroting van de AFM pensioenfondsen vallen onder de grotere categorie financiële dienstverlening (waarmee vooraf niet inzichtelijk is wat de kosten van het pensioentoezicht zullen zijn en wat met de uitbreiding van de taken van de AFM door de Wet toekomst pensioenen ook een grotere post is geworden dan daarvoor). Hier zijn overigens met de AFM al eerder gesprekken over gevoerd met een schatting van de kosten vooraf als tijdelijke oplossing. Vanuit de eigenaarsrol wordt benadrukt dat het meerjarige kostenkader een belangrijk sturingsinstrument voor de doelmatigheid en de kostenbeheersing vormt, waarin efficiencytaakstellingen zijn opgenomen en waarin intensief is gesproken over de benodigde investeringen in IT en datagedreven toezicht.⁴⁰ Ook wordt benadrukt dat tijdelijke uitbreidingen in capaciteit, bijvoorbeeld voor de pensioentransitie, op termijn weer moeten worden afgebouwd en dat de AFM scherp zal moeten blijven sturen op doelmatigheid.

Opvattingen over de AFM uit eigen stakeholderonderzoeken van de AFM (opvattingen van onder toezicht staande organisaties)

In 2023 en 2024 zijn stakeholderonderzoeken uitgevoerd. Het stakeholderonderzoek van 2024⁴¹ betrof een kwalitatief onderzoek als vervolg op het meer kwantitatieve stakeholderonderzoek uit 2023⁴². Ook in 2026 zal, later in het jaar, een stakeholderonderzoek worden uitgevoerd volgens de AFM. Het laatste onderzoek van voor de evaluatieperiode stamt uit 2017. De bevraagde stakeholders bestaan uit banken, verzekeraars, pensioenfondsen, adviseurs, accountantsorganisaties, beleggingsinstellingen, et cetera.

In het stakeholderonderzoek van 2023 wordt geconstateerd dat gemiddeld genomen de reputatie van de AFM is verbeterd ten opzichte van 2017 (van matig naar redelijk goed). De AFM heeft nog een lager dan gemiddelde reputatie onder pensioenfondsen, assetmanagement en accountancy. De stakeholders

⁴⁰ Ministerie van Financiën (2024). *Beslisnota: ambtelijk akkoord Kostenkader de AFM 2025-2028*.

⁴¹ Zie [Stakeholderonderzoek de AFM: juiste prioriteiten, behoefte aan meer maatwerk](#).

⁴² Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2024/februari/stakeholderonderzoek-afm>.

die de AFM een lager dan gemiddelde reputatie toedichten vinden met name dat de AFM niet de juiste prioriteiten stelt binnen hun sector en zich niet voldoende aanpast aan de veranderende wereld.

In het onderzoek is DNB meegenomen als benchmarkorganisatie. De AFM scoort op alle indicatoren van reputatie lager dan DNB. Kanttekening hierbij is dat niveaus niet altijd goed vergelijkbaar zijn en dat moeilijk is vast te stellen of verschillen in niveau significant zijn gegeven de steekproefgrootte.

Een meerderheid van de stakeholders vindt de AFM zorgvuldig, betrouwbaar, streng, doortastend en betrokken. Stakeholders zijn verdeeld over de vraag of de AFM verbindend, toegankelijk en proactief is. Stakeholders zijn volgens het stakeholderonderzoek meer dan voorheen verdeeld over de effectiviteit van de AFM. Stakeholders geven aan de volgende belemmeringen te zien bij de effectiviteit van het toezicht: personele wisselingen bij de AFM, operationele inefficiëntie (lange doorlooptijden, trage reacties), gebrek aan sector kennis, buitenproportionele handhaving op open normen en leidraden die niet goed zijn afgestemd zijn op de praktijk.

In kritische zin geven stakeholders in de stakeholderonderzoeken voorts aan dat de AFM volgens hen niet altijd voldoende bijdraagt aan een gelijk speelveld binnen sectoren. Ook biedt de AFM volgens hen niet altijd voldoende hulp bij de digitalisering en de voorbereiding op de pensioentransitie en vindt men dat er onvoldoende aandacht is voor stabiliteitsrisico's. Daarnaast vindt een substantieel deel van de stakeholders dat de AFM het delen van betrouwbare en relevante informatie niet bevordert.

De samenwerking van de AFM met Europese toezichthouders wordt positief beoordeeld en ook zijn stakeholders positief over de bevordering van de AFM van eerlijke, transparante en robuuste kapitaalmarkten en de bevordering van tijdige, volledige en juiste rapportage transactiedata door ondernemingen.

Opvattingen over de AFM uit stakeholderinterviews (leden Adviserend Panel en vertegenwoordiging van advocatuur)

In het kader van deze evaluatie zijn gesprekken gevoerd met leden van het Adviserend Panel de AFM en de advocatuur, en is een analyse gemaakt van de verslagen van de panelbijeenkomsten die hebben plaatsgevonden gedurende de evaluatieperiode.

Hierna is aangegeven welke positieve en kritische signalen zijn geuit over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de AFM. Waar stakeholders een vergelijking hebben gemaakt met DNB is dat vermeld. Bij stakeholders gaat het hier dus om de geïnterviewde leden van het Adviserend Panel en de advocatuur.

Positieve opvattingen

In de gesprekken zijn diverse positieve opvattingen geuit over het functioneren van de AFM:

Benaderbaar, toegankelijk en laagdrempelig. De AFM wordt gezien als benaderbaar, toegankelijk en laagdrempelig. Het contact is doorgaans laagdrempelig in alle lagen van de organisatie. Een positief voorbeeld is dat de AFM, op verzoek van een brancheorganisatie, bijdraagt aan een webinar voor de leden. Regelmatig is er ook een goede dialoog met de AFM mogelijk.

Professioneel. De AFM wordt gezien als een professionele organisatie. Zowel leden van het panel als de advocatuur benadrukken hierbij dat de AFM een complexe taak heeft: toezien op heel veel instellingen in heel veel verschillende sectoren op basis van open normen.

Praktisch ingesteld en redelijk. De AFM wordt over het algemeen gezien als een praktisch ingestelde en redelijke toezichthouder. Volgens de geïnterviewde stakeholders ligt dat ook in het verlengde van de benaderbaarheid en toegankelijkheid van de toezichthouder.

Onafhankelijk. De AFM wordt gezien als een onafhankelijke toezichthouder. De zbo-status wordt door stakeholders als logisch ervaren met voldoende afstand tot onder meer de politiek.

Veel guidance bij nieuwe regelgeving. De AFM bereidt volgens geïnterviewde stakeholders de sector goed voor op nieuwe regelgeving. Er wordt ervaren dat veel *guidance* wordt gegeven, bijvoorbeeld aangaande duurzaamheidsregelgeving en DORA, en dat wordt gewaardeerd.

Kritische opvattingen en zorgen

Ook zijn in de gesprekken diverse kritische opvattingen en zorgen geuit over het functioneren van de AFM door de geïnterviewde stakeholders:

Stijgende toezichtkosten. De brancheverenigingen uit het panel (aanbodkant) geven aan dat de kosten al meerdere jaren ‘alarmerend’ omhoog gaan. Dit wordt enerzijds begrijpelijk gevonden gezien de extra toezichttaken, maar tegelijkertijd geven de brancheverenigingen aan het dan ook belangrijk te vinden dat wordt gekeken naar op welke onderdelen van het toezicht het minder kan. Er wordt op dat punt door deze organisaties ook een contrast gezien: bij de onder toezicht staande instellingen wordt flink gesneden in kosten en fte’s, maar bij de toezichthouder niet. Dat voelt voor partijen niet in balans.

Mede vanwege het voorgaande (relatief hoge kosten in Nederland) geven deze panelleden aan een overheidsbijdrage wenselijk te vinden, naast de bijdrage van sectoren. Ook wordt door de brancheverenigingen aangegeven dat vanuit het profijtbeginsel voor sommige activiteiten van de AFM kan worden betoogd dat het vooral de maatschappij is die er baat bij heeft en dat dus een overheidsbijdrage voor hand zou liggen. Voorbeelden die worden genoemd zijn fraudebestrijding en de bestrijding van ‘illegale’ partijen. Brancheverenigingen menen er in sommige andere landen wel vaker sprake is van een overheidsbijdrage, maar de gesprekspartner kunnen geen concreet overzicht daarvan geven. In de evaluatie van de Wbft kwam naar voren dat in de meeste landen het toezicht grotendeels door de sector zelf wordt bekostigd. Momenteel voert het ministerie van Financiën een internationaal vergelijkend onderzoek uit waarin de impact van toezicht voor kleine en mobiele ondernemingen in de financiële sector, als onderdeel van het vestigingsklimaat wordt bekeken.

Dat de andere financiële toezichthouder, DNB, heeft aangekondigd 10% te gaan besparen op de begroting wordt door de geïnterviewde brancheverenigingen als inspirerend voorbeeld gezien voor de AFM die dit ook zou kunnen doen. Een ander, volgens partijen inspirerend, voorbeeld is Frankrijk⁴³ waar er een cap op de ontwikkeling van toezichtkosten is gekomen, iets waar in Nederland niet voor is gekozen (door de Kamer omdat een cap niet verenigbaar is met plotselinge stijgingen in toezichttaken en het garanderen van de kwaliteit van toezicht).⁴⁴

Brancheverenigingen uit het panel (aanbodkant) geven aan de verwachting en hoop te hebben dat datagebruik door de AFM zou kunnen leiden tot lagere toezichtskosten, maar dat gebeurt vooralsnog niet in hun ervaring. Eenzelfde zorg heeft men bij de verplaatsing van toezichttaken van de AFM naar ESMA in de toekomst: gaat die verplaatsing dan wél tot een verlaging van de kosten bij de AFM leiden aangezien volgens stakeholders de AFM en ESMA communicerende vaten zouden moeten zijn?

Enkele stakeholders (zowel brancheverenigingen als organisaties die de vraagkant vertegenwoordigen) geven aan dat kwaliteit ook geld kost. Lagere kosten zouden ook kunnen leiden tot minder kwaliteit in het toezicht.

⁴³ In Frankrijk zijn de middelen uit toezichtheffingen wél expliciet geplafonneerd in de begrotingswet: voor 2025 is het aan de Autorité des marchés financiers (AMF) toe te rekenen product uit de artikelen L.621-5-3 en L.621-5-4 van de Code monétaire et financier gemaximeerd op €126 mln. Zie ook: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051168007>

⁴⁴ Zie <https://open.overheid.nl/documenten/d55a8b35-3795-442b-bd7d-964a26c0b16d/file>.

Ervaren regeldruk, overregulering, ‘goldplating’. De AFM wil volgens brancheverenigingen soms kiezen voor een te brede toepassing. Bijvoorbeeld door bij het inrichten van datagedreven toezicht niet alleen data te willen ontvangen over nieuwe contracten (acceptatie), maar bijvoorbeeld ook op lopende dossiers (bijvoorbeeld beheer van oude, lopende hypotheek). Dit zou volgens de brancheverenigingen veel geld kosten, omdat systeemaanpassing benodigd is en dat gaat volgens de brancheverenigingen ook verder dan wat ESMA vraagt. De Leidraad provisieverbod gaat volgens hen ook verder dan de wet. De AFM zou volgens de brancheverenigingen meer terughoudend moeten zijn en niet EU-regelgeving moeten opplussen.⁴⁵ Als positief voorbeeld noemen ze hier DNB, dat rondom witwassen nu onderzoek doet of instellingen niet te veel (moeten) doen.

Geïnterviewde stakeholders zien overigens dat veel nieuwe EU-wetgeving ook capaciteit vergt van de AFM. Tegelijkertijd zouden met name brancheverenigingen willen zien dat er dan ook ruim minder capaciteit op bijvoorbeeld oude taken wordt ingezet. Intensiveren op een risico zou volgens hen moeten betekenen dat andere zaken worden losgelaten of minder tijd en aandacht krijgen. Een voorbeeld dat hierbij wordt genoemd is het toezicht op de inrichting van het PARP-proces. De AFM zou daarnaast volgens sommige geïnterviewde brancheverenigingen minder op geopolitiek, Haagse discussies buiten haar kerntaken moeten doen. Desgevraagd noemen de gesprekspartners blogs, maar geen specifieke onderwerpen.

Nederlandse vestigings- en investeringsklimaat en de concurrentie- en innovatiekracht. Sommige geïnterviewde stakeholders merken op dat er een groeiend besef is dat er een Europees krachtenveld is en dat dus vergelijking met andere landen en dat gesprek daarover van belang is.

Als positieve noot op dit terrein wordt genoemd dat met bijna iedereen van de toezichthouder in het Engels kan worden gecommuniceerd en gesproken en dat formulieren ook in het Engels beschikbaar zijn. Daarnaast wordt als positief ervaren door een deel van de geïnterviewde stakeholders dat Nederland weliswaar streng zou zijn, maar ook voorspelbaar, en dat is volgens hen voor de markt een belangrijke variabele.

Tegelijkertijd geven enkele brancheverenigingen aan dat Nederlandse toezichthouders volgens hen een blinde vlek lijken te hebben voor vestigingsklimaat en hun toezichtstaken strikter lijken te interpreteren en uit te voeren dan in andere lidstaten. Ze noemen toezicht op cryptodienstverleners als voorbeeld. Dit remt volgens hen innovatie en maakt Nederland minder aantrekkelijk voor bedrijven om zich hier te vestigen. Bij het voorgaande speelt volgens hen ook een rol dat er veel data-uitvragen zijn en dat er knelpunten zijn in de balans tussen enerzijds het voorkomen van overkreditering en beschermen van financiële gezondheid van de klant versus anderzijds vereisten rond de AVG.

De brancheverenigingen geven ook aan dat de impact van een waarschuwend publicatie groot kan zijn en voor ongewenste terughoudendheid kan zorgen (en beperking van innovatie). Bijvoorbeeld als het gaat om gebruik van AI, waarbij volgens sommige brancheverenigingen is gewaarschuwd dat de grenzen tussen informeren en adviseren goed in de gaten moeten worden gehouden. Een risico is volgens deze brancheverenigingen stakeholders dat de sector zekerheidshalve toepassing gaat vermijden, omdat ze huiverachtig zijn om in beeld te komen van de toezichthouder (wat grote consequenties heeft). Stakeholders zouden graag op zo’n punt een constructieve dialoog willen in plaats van een waarschuwing.

⁴⁵ Er loopt een project vanuit ESMA om een overzicht te krijgen van alle aanvullende regelgeving en ingevulde lidstaatopties.

Als suggesties worden gedaan: harmoniseren met andere lidstaten, in beleidsnota's standaard een hoofdstuk opnemen over de impact op het Europese speelveld en concurrentievermogen transparant maken waar wordt afgeweken van andere landen in Europa (zodat een rijkere dialoog kan ontstaan).

Pragmatisme en gebruiksvriendelijkheid. Geïnterviewde brancheverenigingen en advocaten geven aan dat de AFM op onderdelen pragmatischer en gebruiksvriendelijker kan zijn. De gebruiksvriendelijkheid van data-aanvragen bij instellingen kan volgens sommige stakeholders ook worden verbeterd. Praktische voorbeelden daarbij: bekende informatie is niet voorgevuld en men kan niet doorklikken om de rest te zien of terugklikken om te zien wat al is ingevuld. Volgens sommige geïnterviewden zijn bij DNB informatie en formulieren gemakkelijker te vinden dan bij de AFM.

Uiteenlopende opvattingen en ervaringen

Er zijn ook onderwerpen waarop stakeholders niet eenduidig positief of kritisch zijn, maar waarbij het beeld enigszins gespreid is. Dat geldt voor de onderwerpen hierna.

Samenwerking tussen de AFM en DNB. Afstemming tussen de AFM en DNB wordt als beter ervaren ten opzichte van vijf jaar geleden, bijvoorbeeld over toezichtagenda's. De AFM en DNB hebben ook samen een rapport gepubliceerd over digitale onafhankelijkheid. Ook op overlappunten is de samenwerking volgens stakeholders sterk verbeterd, doordat medewerkers elkaar op werkvloerniveau beter weten te vinden. Tegelijkertijd geven sommige geïnterviewde brancheverenigingen en advocaten aan dat zij de toezichthouders soms nog wel moeten attenderen hierop. Als voorbeeld wordt genoemd dat de AFM en DNB rondom DORA volgens stakeholders eigen templates hanteerden voor het register. Positief is dat toezichthouders in reactie op de input daarmee aan de slag gaan.

Kennisborging, kennisontwikkeling en kwaliteit. Sommige geïnterviewde stakeholders benadrukken de professionaliteit van de AFM, maar andere stakeholders zijn hierop kritischer. Sommige geïnterviewde stakeholders hebben in het verleden een relatief hoog verloop bij de AFM ervaren. Daardoor heeft volgens hen het toezicht soms het karakter van 'checking the box' gehad als gevolg van beperkte kennis bij een zaakbehandelaar. De indruk bij deze stakeholders is dat (nog) meer aan kennisuitwisseling, kennisontwikkeling en kwaliteitsborging binnen de AFM moet worden gedaan, met name ook door de grote diversiteit van de vele sectoren en vele instellingen waarop de AFM toezicht houdt (waarbij sommigen ook aangeven dat gedragstoezicht op zo veel sectoren ook een grote uitdaging is, groter dan de uitdaging die DNB heeft, omdat DNB naar minder sectoren en minder instellingen kijkt). Sommige geïnterviewde stakeholders geven aan DNB als iets responsiever en proactiever te ervaren dan de AFM. Als voorbeeld wordt dan genoemd dat DNB ook communiceert als DNB er intern nog niet helemaal uit is (en dat wordt gewaardeerd).

Tot slot: governance van het adviserend panel. In gesprekken hebben diverse stakeholders uit het de AFM-panel aangegeven dat ze graag verbetering zien in de inrichting en aard van de panelbijeenkomsten. Ze herhalen wat ook in de evaluatie van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft 2019) is benoemd: in hun ogen hebben de bijeenkomsten nog te vaak het karakter van het informeren van de panelleden.⁴⁶ Ze benadrukken opnieuw dat het panel niet een informerend, maar een adviserend panel is.

Naar aanleiding van de evaluatie van de Wbft 2019 wordt het bestaande overleg met de stakeholders via het Adviserend Panel van de AFM verder aangescherpt. De kernstap is dat de AFM, net als DNB, de doelen en procedures van de panelbijeenkomsten opnieuw schriftelijk vastlegt. Zo moet duidelijker worden wat het doel van het panel is, welke rol panelleden hebben, welke onderwerpen worden

⁴⁶ Zie [Evaluatie Wbft 2019 - Proportionaliteit, stabiliteit en flexibiliteit | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

besproken en hoe hun inbreng wordt meegenomen. Deze vastlegging moet vervolgens ook in de panelbijeenkomsten zelf worden besproken, zodat de verwachtingen van toezichthouder en sector beter op elkaar aansluiten.⁴⁷

Daarnaast wordt ingezet op betere verslaglegging en kosteninformatie richting het panel. Er wordt gezien hoe de informatievoorziening kan worden verbeterd, bijvoorbeeld door in de verslaglegging duidelijker uit te splitsen waardoor kostenstijgingen ontstaan. Dat kan gaan om loon- en prijsontwikkeling, nieuwe toezichttaken, intensivering van toezicht of andere oorzaken. Het doel is dat de stakeholders beter kunnen beoordelen waar de ontwikkeling van toezichtkosten vandaan komt en daar gericht op kunnen reageren.

De AFM geeft aan verder in gesprek te gaan met het ministerie van Financiën en, waar relevant, DNB.⁴⁸ In haar reactie noemt de AFM expliciet dat de gesprekken onder meer gaan over de voorspelbaarheid van de kostenontwikkeling en de doorontwikkeling van de bijeenkomsten van het Adviserend Panel. De AFM ziet het als verbetering van het bestaande instrument waarmee sectorpartijen advies kunnen geven over begroting, heffingen, activiteiten en jaarverantwoording.

Opvattingen over de AFM op basis van peer reviews ESMA en IMF-studies

ESMA voert peer reviews uit bij nationale toezichthouders. In de evaluatieperiode heeft een aantal peer reviews plaatsgevonden. Vier daarvan zijn meegenomen in het kader van deze evaluatie. De andere vier zagen op heel specifieke en beperkte aspecten. Daarnaast heeft een interview met ESMA plaatsgevonden.

Het beeld uit het interview met ESMA is dat de AFM duidelijke prioriteiten stelt en een pragmatische en oplossingsgerichte aanpak kent. Aangegeven wordt dat de AFM de marktpartijen goed kent en relatief nauw contact onderhoudt met instellingen onder toezicht. Het beeld is dat de AFM over goede medewerkers beschikt en dat de AFM medewerkers goed weet te werven en op te leiden. Daarnaast bestrijkt de AFM het volledige spectrum van gedragstoezicht, terwijl andere autoriteiten vaak beperktere mandaten hebben. Er wordt aangegeven dat de AFM open staat voor feedback, bereidheid toont om te leren en een duidelijke risicogebaseerde aanpak hanteert. Daardoor kan de AFM andere accenten leggen dan toezichthouders in andere landen. Ook wordt aangegeven dat de AFM actief bijdraagt om de doelen van ESMA te realiseren.

ESMA geeft desgevraagd aan de AFM in de peer reviews gemiddeld tot boven gemiddeld scoort. De reviews bevatten bevindingen en aanbevelingen aan de AFM, maar niet meer of zwaardere punten dan bij peers. In follow-uptrajecten voert de AFM concrete verbeteringen door. Belangrijke kanttekening is dat peer reviews slechts inzicht in specifieke onderdelen geven. De tabel op de volgende pagina geeft een overzicht van de vier peer-reviews.

⁴⁷ Zie Kamerbrief met kabinetsreactie op de evaluatie Wbft 2019, Kamerstuk 2025D27556: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2025D27556>.

⁴⁸ Zie de AFM, *Reactie de AFM op conclusies evaluatie Wet bekostiging financieel toezicht*: <https://www.afm.nl/nl-/sector/actueel/2025/jun/sb-reactie-afm-conclusies-evaluatie-wet-bekostiging-financieel-toezicht>.

Datum	Peer review	Beoordeling de AFM	Vergelijking met andere autoriteiten	Conclusie
10 maart 2022	<i>Peer review on supervision of cross-border activities of investment firms</i>	De AFM is beoordeeld op 10 criteria: 5 keer volledig voldaan, 1 keer grotendeels voldaan en 4 keer gedeeltelijk voldaan. Op geen criterium voldoet de AFM niet aan de verwachtingen van ESMA.	De AFM is vergeleken met vijf andere autoriteiten. Vier van de zes autoriteiten, waaronder de AFM, scoren duidelijk beter dan twee andere autoriteiten. De AFM scoort op geen criterium lager dan de andere vijf autoriteiten.	De AFM scoort relatief goed.
21 juli 2022	<i>Peer review of the scrutiny and approval procedures of prospectuses by competent authorities</i>	De AFM is beoordeeld op 5 criteria. Op alle 5 criteria voldoet de AFM volledig aan de verwachtingen van ESMA.	De AFM is vergeleken met 29 andere toezichthouders. De AFM behoort tot de vijf toezichthouders die op alle criteria de maximale score halen, samen met Oostenrijk, Spanje, Frankrijk en Luxemburg.	De AFM behoort tot de kopgroep.
8 december 2022	<i>Peer review into the NCAs' handling of relocation to the EU in the context of the UK's withdrawal from the EU — onderdeel trading venues</i>	De AFM is beoordeeld op 7 criteria: 2 keer volledig voldaan, 1 keer grotendeels voldaan, 2 keer gedeeltelijk voldaan en 1 keer niet voldaan.	De AFM is vergeleken met de Franse en Ierse autoriteit. De AFM heeft de laagste score, doordat zij op één criterium lager scoort en op de overige criteria gelijk scoort.	De AFM scoort relatief zwak.
8 december 2022	<i>Peer review into the NCAs' handling of relocation to the EU in the context of the UK's withdrawal from the EU — onderdeel fund managers</i>	De AFM is beoordeeld op 5 criteria: 1 keer volledig voldaan, 1 keer grotendeels voldaan, 1 keer gedeeltelijk voldaan en 2 keer niet voldaan.	De AFM is vergeleken met de Franse, Ierse en Luxemburgse autoriteit. De AFM scoort op sommige criteria beter dan peers en op andere criteria minder goed.	De AFM scoort gemiddeld.
4 juli 2023	<i>Follow-up Report to the peer review on certain aspects of the compliance function under MiFID I</i>	De AFM is meegenomen in twee van de vier onderdelen: monitoringverplichtingen en adviesverplichtingen van de compliance functie. De review bevat geen overzicht van relatieve scores.	ESMA beoordeelt de voortgang van vijf toezichthouders die in 2017 verbeterpunten hadden, waaronder Nederland. Alle vijf toezichthouders hebben voortgang geboekt. Cyprus en IJsland houden aandachtspunten (en de AFM niet).	De AFM heeft voortgang geboekt.

Tabel 5. Overzicht van de vier ESMA peer reviews en de daarin opgenomen beoordelingen van de AFM.

In 2024 hebben evaluaties van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) plaatsgevonden over het financiële stelsel van Nederland.⁴⁹ Daarin komt ook het toezicht door de AFM aan de orde, namelijk als onderdeel van bredere Financial Sector Assessment Programs (FSAP) en andere IMF-rapportages over het Nederlandse financiële toezicht. Er is in deze evaluaties geen sprake van scherpe kritiek op het functioneren van de AFM. De evaluaties benadrukken wel verbetermogelijkheden. Het IMF geeft aan dat het Nederlandse financiële toezicht, inclusief dat van de AFM, solide is, maar dat er nog winst te behalen is, vooral met het oog op systeemrisico's en een complexer wordend financieel landschap. Er wordt benadrukt dat een goede samenwerking tussen de AFM en DNB essentieel is en blijft voor het

⁴⁹ Zie <https://www.imf.org/en/publications/cr/issues/2024/04/05/kingdom-of-the-netherlandsthe-netherlands-financial-system-stability-assessment-547346>

functioneren van de totale financiële sector. IMF wijst ook op het belang van het delen van data, het gebruik van geavanceerdere analysemethoden (datagestuurd) en het intensiveren van samenwerking tussen de AFM en DNB, bijvoorbeeld door gegevensdeling en gezamenlijke evaluaties met DNB te organiseren om risico's tijdig te detecteren en erop te acteren.

Verder geeft IMF aanbevelingen die zien op het vastleggen van tussenstappen in het begrotingsproces, het versterken van de regelgevende autonomie en het uitvoeren van periodieke salarisbenchmarks.⁵⁰ De ministeries toetsen de begrotingen van DNB en de AFM nu op wet, procedures, prestatie-indicatoren en fouten. In de praktijk lossen ministeries en toezichthouders punten op via overleg. Dit werkt zolang partijen overeenstemming bereiken, maar biedt onvoldoende bescherming bij conflict of politieke druk. Toezichthouders hebben geen autonome regelgevende bevoegdheid op terreinen waar EU-wetgeving die bevoegdheid niet expliciet geeft. Ook kan het ministerie van Financiën regels van toezichthouders vernietigen. Dit wringt volgens het IMF met de IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation, de internationale standaarden voor effectentoezichthouders. DNB en de AFM concurreren met instellingen om experts. Daarom moeten DNB en de AFM salarissen regelmatig vergelijken met functies in de financiële sector die hetzelfde kennisniveau vragen.

3.4.2 Bevindingen

- Uit de gesprekken met de opdrachtgevers bij het ministerie van Financiën en SZW komt naar voren dat zij overwegend positief zijn over het functioneren van de AFM. Ook vanuit de eigenaarsrol wordt de AFM beschouwd als een kundige toezichthouder die kwalitatief goed toezicht houdt en beschikt over veel kennis. De doelmatigheid en kostenontwikkeling van de AFM vormen nadrukkelijk onderwerp van gesprek tussen de ministeries en de toezichthouder. De forse groei van de AFM-begroting wordt door Financiën en SZW verklaard vanuit nieuwe toezichttaken, maar leidt tegelijkertijd tot kritische gesprekken over *efficiency* en prioritering.
- In het stakeholderonderzoek van de AFM uit 2023 dat de AFM zelf laat uitvoeren wordt geconstateerd dat gemiddeld genomen de reputatie van de AFM is verbeterd ten opzichte van 2017 (van matig naar redelijk goed). De AFM heeft nog een lager dan gemiddelde reputatie onder pensioenfondsen, assetmanagement en accountancy. De stakeholders die de AFM een lager dan gemiddelde reputatie toedichten vinden met name dat de AFM niet de juiste prioriteiten stelt binnen hun sector en zich niet voldoende aanpast aan de veranderende wereld. In het onderzoek is DNB meegenomen als benchmarkorganisatie. De AFM scoort op alle indicatoren van reputatie lager dan DNB, met de kanttekening dat de indicatoren niet altijd goed vergelijkbaar waren.
- In gesprekken met geïnterviewde brancheverenigingen en advocaten in het kader van deze evaluatie zijn punten naar voren gekomen, waarover ze positief als kritisch zijn als het gaat om het functioneren van de AFM. Als positieve punten zijn onder meer genoemd: de benaderbaarheid van de toezichthouder, de professionaliteit, de onafhankelijkheid en de uitgebreide *guidance* bij nieuwe regelgeving (die wordt gewaardeerd). Kritische punten betreffen onder meer de stijgende toezichtkosten, de ervaren regeldruk, te weinig (ervaren) aandacht voor vestigingsklimaat en de gebruiksvriendelijkheid die volgens partijen kan worden verbeterd.
- Uit de peer reviews van de ESMA (en het interview met ESMA) komt het beeld naar voren dat de AFM in de peer reviews gemiddeld tot boven gemiddeld scoort ten opzichte van andere Europese toezichthouders. De reviews bevatten bevindingen en aanbevelingen aan de AFM, maar niet meer of zwaardere punten dan bij de peers. In follow-uptrajecten voert de AFM concrete verbeteringen door. Belangrijke kanttekening is dat peer reviews slechts inzicht in specifieke onderdelen geven.

⁵⁰ De eerste twee aanbevelingen stonden ook in de FSAP 2017 maar zijn niet opgevolgd.

- Uit de IMF-studies uit 2024 blijkt geen sprake van scherpe kritiek op het functioneren van de AFM. De evaluaties benadrukken wel verbetermogelijkheden.

3.5 Conclusies doeltreffendheid

De AFM functioneert doeltreffend in de zin dat wettelijke taken worden uitgevoerd en er aantoonbaar resultaten op worden geboekt op de verschillende toezichtgebieden. Dit beeld volgt onder meer uit de volgende inzichten uit deze evaluatie:

- Uit de outputs en resultaten waarover de AFM rapporteert in onder meer de jaarverslagen, volgt dat concrete invulling wordt gegeven aan de wettelijke taken. Uit de cijfers blijkt bijvoorbeeld dat de AFM in de evaluatieperiode ongeveer 2.000 personentoetsingen per jaar heeft uitgevoerd, in de evaluatieperiode (2021-2025) bijna 50 boetes heeft opgelegd en daarnaast informele handavingsinterventies heeft ingezet (bijvoorbeeld bijna 450 interventies in 2025). Bovendien blijkt uit de jaarverslagen wat de impact is van sommige activiteiten en interventies, met daarbij de kanttekening dat de effecten en impact minder goed in beeld zijn dan de outputs.
- Uit een analyse van de scores op de KPI's blijkt dat in de periode 2021-2025 de meeste doelen worden bereikt (maar niet alle doelen).
- Uit de peer reviews van de ESMA komt het beeld naar voren dat de AFM gemiddeld tot bovengemiddeld scoort ten opzichte van andere Europese toezichthouders. In follow-uptrajecten voert de AFM concrete verbeteringen door volgens ESMA.
- Uit de IMF-studies uit 2024 blijkt geen sprake van scherpe kritiek op het functioneren van de AFM (wat niet wegneemt dat de studies wel verbetermogelijkheden benoemen).

De doeltreffendheid van het functioneren is op onderdelen verbeterd. Dit beeld volgt met name op de volgende inzichten uit deze evaluatie:

- Er is grotendeels opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige evaluatie. Op acht van de negen aanbevelingen uit de vorige evaluatie zijn resultaten geboekt (volledig, deels of grotendeels) in de afgelopen evaluatieperiode. Tegelijkertijd wordt er op de meeste van deze aanbevelingen nog aanvullend verbeterpotentieel gezien en is op één van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie geen resultaat geboekt. Die aanbeveling heeft betrekking op het ontwikkelen van een Europese benchmark van de kosten van het gedragstoezicht (of het ontwikkelen van een alternatief hiervoor). Aangezien het een belangrijk onderwerp is, heeft het ministerie van Financiën onlangs een externe partij ingeschakeld om te kijken of een internationale vergelijking van de toezichtkosten wel mogelijk is.
- Er is opvolging gegeven aan bevindingen uit de peer reviews van ESMA.
- Het is aannemelijk dat de doorontwikkeling van het risicogebaseerde en datagedreven toezicht (dat in het volgende hoofdstuk uitvoerig wordt beschreven) en de introductie van een nieuwe werkwijze (als gevolg van implementatie van het veranderprogramma Toezicht met Toekomst) positief hebben bijgedragen aan de doeltreffendheid van het functioneren.
- Uit stakeholderonderzoek bij onder toezicht staande instellingen blijkt dat de reputatie van de AFM is verbeterd ten opzichte van de vorige evaluatieperiode.

Tegelijkertijd zijn er op het gebied van de doeltreffendheid wel aandachtspunten en uitdagingen naar voren gekomen voor de toekomst. Die worden in het hoofdstuk aanbevelingen (hoofdstuk 6) omschreven.

4. Doelmatigheid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de doelmatigheid aan bod. Op dit onderwerp heeft de focus gelegen in dit evaluatieonderzoek.

In dit hoofdstuk worden vier deelonderwerpen geanalyseerd die samen opbouwen tot een doelmatigheidsoordeel (dat in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt gegeven).

Die volgende vier deelonderwerpen komen in achtereenvolgende paragrafen aan de orde in dit hoofdstuk:

- In **paragraaf 4.2** schetsen we eerst de omvang en ontwikkeling van de kosten van de taakuitvoering door de AFM. Deze paragraaf bevat vooral cijfers en grafieken waarmee de omvang en ontwikkeling van de kosten, en de verschillende uitsplitsingen ervan, zichtbaar worden gemaakt.
- In **paragraaf 4.3** zijn de resultaten van het loononderzoek opgenomen. Omdat personeelslasten voor een organisatie als de AFM de grootste kostenpost zijn (ongeveer driekwart van de lasten bestaat uit personeelslasten), heeft uitgebreid kwantitatief onderzoek plaatsgevonden naar de loonkosten, ook in vergelijkend perspectief (vergelijking met andere werkgevers/sectoren).
- In **paragraaf 4.4** is het risicogebaseerd toezicht van de AFM beschreven en geanalyseerd. Hier is ook caseonderzoek naar verricht, omdat een goede risicogebaseerde toezichtaanpak een belangrijke randvoorwaarde is om doeltreffend en doelmatig te kunnen zijn als toezichthouder.
- In **paragraaf 4.5** gaan we in op de (overige) sturing op kosten en doelmatigheid binnen de organisatie van de AFM. Er staat 'overige' omdat een belangrijk deel van de sturing invulling heeft gekregen via het risicogebaseerde toezicht (en die is al in paragraaf 4.4. is omschreven).
- In **paragraaf 4.6** wordt (ten slotte) de optelsom gemaakt en wordt een samenvattend oordeel gegeven over de doelmatigheid van het functioneren van de AFM op grond van het onderzoek.

4.2 Omvang en ontwikkeling toezichtkosten

4.2.1 Beschrijving

Overzicht relevante kengetallen

We hebben ten behoeve van deze evaluatie de belangrijkste kengetallen verzameld uit de jaarverslagen en jaarrekeningen van de AFM en door informatie bij de AFM op te vragen (waar het gaat om informatie die niet in het jaarverslag is vermeld, zoals bijvoorbeeld de instroom en uitstroom van medewerkers).

In de tabel hierna is een overzicht gegeven van de verzamelde informatie:

de AFM – Financieel en Personeel Overzicht

Dataveld	Eenheid	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1. Kostenkader de AFM										
Basisbedrag	mln. €	106,2	105,9	105,9	105,9	105,9	140,9	140,9	140,9	140,9
Uitbreiding en intensivering takenpakket	mln. €	–	3,0	5,2	12,0	20,8	11,7	11,8	11,7	12,4
IT-investeringen	mln. €	–	–	–	–	–	9,1	10,2	11,2	12,5
Versterking datagedreven toezicht	mln. €	–	3,5	3,5	3,5	3,0	1,2	2,5	3,7	4,9
Besparingen	mln. €	–	-1,7	-3,1	-3,4	-3,7	–	–	–	–
Gefaseerde ingroei nieuwe taken	mln. €	–	–	–	–	–	-1,9	-0,7	–	–
Nieuw basisbedrag	mln. €	106,2	110,7	111,5	118,0	126,0	161,0	164,8	167,5	170,7
(Efficiëntie-)taakstelling	mln. €	–	-0,4	-0,8	-1,2	-1,6	-0,6	-1,3	-2,0	-2,7
Loonbijstelling	mln. €	–	0,8	2,1	4,6	8,1	4,1	8,7	11,2	13,7
Prijsbijstelling	mln. €	–	0,6	1,3	4,3	6,3	1,4	3,3	4,5	5,7
Begrotingskader	mln. €	–	111,7	114,1	125,7	138,7	165,9	175,5	181,2	187,4
Post onvoorzien	mln. €	–	1,5	2,0	3,0	4,0	2,7	4,3	5,4	6,3
Meerjarenkader	mln. €	–	113,2	116,1	128,7	142,7	168,6	179,8	186,6	193,7
2. Personeelslasten										
Inhuur tijdelijke arbeidskrachten	x1.000 €	6.261	3.448	3.629	5.214	8.035	4.651	–	–	–
Pensioenlasten	x1.000 €	14.071	13.257	10.725	10.743	13.016	14.597	–	–	–
Salarissen	x1.000 €	55.738	58.495	60.118	62.601	70.199	80.344	–	–	–
Sociale lasten	x1.000 €	7.130	6.816	7.461	8.044	9.505	10.903	–	–	–
Overige personeelslasten	x1.000 €	2.431	2.147	2.524	4.669	4.997	6.816	–	–	–
Totale personeelslasten de AFM	x1.000 €	85.632	84.163	84.458	91.271	105.752	117.311	–	–	–
3. Lasten										
ICT-lasten de AFM	x1.000 €	8.278	16.672	16.367	17.858	21.336	21.749	–	–	–
Huisvestingslasten de AFM	x1.000 €	4.124	4.056	4.902	5.072	5.203	5.216	–	–	–
Personeelslasten de AFM	x1.000 €	85.632	84.163	84.458	91.271	105.752	117.311	–	–	–

Overige lasten de AFM	x1.000 €	7.683	5.637	5.954	6.945	9.785	11.070	–	–	–
Totale lasten de AFM	x1.000 €	105.717	110.954	111.681	121.146	142.076	155.346	–	–	–
4. Kosten per toezichtgebied										
Accountancy	x1.000 €	7.735	8.748	9.875	11.266	13.889	16.553	–	–	–
Assetmanagement	x1.000 €	6.062	6.450	6.755	7.371	9.041	10.803	–	–	–
Financiële dienstverlening	x1.000 €	28.161	30.401	30.238	32.243	38.248	45.126	–	–	–
Kapitaalmarkten	x1.000 €	13.733	14.599	13.915	15.005	17.480	19.883	–	–	–
Subtotaal 4 toezichtgebieden	x1.000 €	55.691	60.199	60.782	65.886	78.659	92.366	–	–	–
Overige afdelingen	x1.000 €	23.530	22.215	21.615	23.290	25.247	27.967	–	–	–
Directe toezichtondersteuning	x1.000 €	26.482	28.524	29.268	32.311	37.878	35.153	–	–	–
Totale kosten	x1.000 €	105.703	110.936	111.666	121.488	141.784	155.486	–	–	–
5. Doorbelaste kosten OTS										
Aanbieders krediet	mln. €	4,4	4,8	4,4	5,0	5,3	6,0	–	–	–
Accountants	mln. €	11,6	12,8	14,3	18,6	19,6	26,0	–	–	–
Adviseurs/bemiddelaars	mln. €	13,1	14,5	13,1	15,5	16,4	16,7	–	–	–
Banken	mln. €	18,2	20,0	18,2	21,1	22,3	20,8	–	–	–
Beleggingen	mln. €	15,0	17,6	16,1	18,9	20,0	31,4	–	–	–
Betaalinstellingen	mln. €	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	–	–	–
Centrale effectenbewaarinstellingen	mln. €	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	–	–	–	–
Centrale tegenpartijen	mln. €	0,4	0,3	0,3	0,6	0,4	–	–	–	–
Cryptoactiva-dienstverleners	mln. €	–	–	–	–	–	5,9	–	–	–
Effectenmarkt	mln. €	6,9	7,6	6,9	8,0	8,5	13,8	–	–	–
Eigen beleggingsondernemingen	mln. €	0,8	1,5	1,4	1,6	1,7	2,7	–	–	–
Financiële infrastructuur	mln. €	4,5	3,7	3,4	4,0	4,2	5,0	–	–	–
Pensioenfondsen	mln. €	3,3	3,6	3,2	5,7	6,0	8,5	–	–	–
Schadeverzekeraars	mln. €	2,0	2,3	2,1	2,6	2,7	4,2	–	–	–
Verslaggeving	mln. €	4,2	4,6	4,2	4,8	5,1	7,1	–	–	–
Verzekeraars leven/pensioen	mln. €	6,7	7,4	6,7	9,5	10,0	8,0	–	–	–

Zorgverzekeraars	mln. €	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,3	–	–	–
Totaal doorbelaste kosten OTS	mln. €	92,1	101,7	95,3	116,7	123,3	156,8	–	–	–
6. Baten en resultaten										
Heffingen	x1.000 €	104.116	117.266	103.632	124.943	131.861	162.996	–	–	–
Boetes	x1.000 €	4.592	1.222	3.045	2.941	5.534	16.690	–	–	–
Lasten onder dwangsom	x1.000 €	304	7	20	30	101	–	–	–	–
Overheidsbijdragen	x1.000 €	389	445	552	608	455	496	–	–	–
Totaal baten	x1.000 €	109.401	118.940	107.250	128.522	137.950	180.182	–	–	–
Lasten	x1.000 €	105.717	110.954	111.681	121.146	142.076	155.346	–	–	–
Financiële baten en lasten	x1.000 €	-14	-17	-15	342	-292	-409	–	–	–
Exploitatiesaldo	x1.000 €	3.698	8.004	-4.416	7.034	-3.834	25.245	–	–	–
7. Heffingsreserve										
Stand per 1 januari	x1.000 €	–	–	–	3.065	5.000	5.000	–	–	–
Stand per 31 december	x1.000 €	–	–	3.065	5.000	5.000	5.000	–	–	–
Onttrekking	x1.000 €	–	–	–	–	-2.370	-4.100	–	–	–
Uit bestemming exploitatiesaldo	x1.000 €	–	–	3.065	1.935	2.370	4.100	–	–	–
8. FTE per toezichtgebied (excl. inhuur)										
Accountancy	FTE	48	52	58	63	72	86	–	–	–
Assetmanagement	FTE	38	38	40	41	47	56	–	–	–
Financiële dienstverlening	FTE	175	180	179	179	199	234	–	–	–
Kapitaalmarkten	FTE	85	86	82	83	92	103	–	–	–
Subtotaal Toezicht	FTE	346	356	359	366	408	479	–	–	–
Directe toezichtondersteuning	FTE	165	169	173	179	197	182	–	–	–
Overige afdelingen	FTE	146	132	128	129	131	145	–	–	–
Totaal	FTE	657	657	660	674	736	806	–	–	–
9. FTE per toezichtgebied (incl. inhuur)										
Accountancy	FTE	49	53	59	64	73	86	–	–	–
Assetmanagement	FTE	39	39	41	41	48	58	–	–	–

Financiële dienstverlening	FTE	176	181	180	180	200	235	–	–	–
Kapitaalmarkten	FTE	85	86	82	84	92	104	–	–	–
Subtotaal Toezicht	FTE	349	359	362	369	414	483	–	–	–
Directe toezichtondersteuning	FTE	172	174	178	185	203	186	–	–	–
Overige afdelingen	FTE	172	146	140	146	157	158	–	–	–
Totaal	FTE	693	680	680	700	774	827	–	–	–
10. Personele ontwikkelingen										
FTE de AFM (excl. inhuur)	FTE	657	657	660	674	736	806	–	–	–
FTE de AFM (incl. inhuur)	FTE	693	680	680	700	774	827	–	–	–
11. HR-indicatoren										
Gemiddelde leeftijd de AFM	jaar	42	43	43	42	42	42	–	–	–
Tijdelijk contract de AFM	%	11,7%	9,3%	13,2%	15,0%	18,5%	17,1%	–	–	–
Vast contract de AFM	%	88,3%	90,7%	86,8%	85,1%	81,5%	83,0%	–	–	–
Ziekteverzuim de AFM	%	2,7%	3,0%	4,5%	3,7%	3,7%	4,1%	–	–	–
12. In- en uitstroom										
Instroom de AFM	Headcount	78	62	100	116	155	148	–	–	–
Uitstroom de AFM ⁵¹	Headcount	82	54	82	91	77	81	–	–	–

Tabel 6. Overzicht van de voor deze evaluatie verzamelde kengetallen en informatie, gebaseerd op jaarverslagen, jaarrekeningen en aanvullende door de AFM verstrekte gegevens.

⁵¹ Voor de bepaling van de jaarlijkse uitstroom (headcount) binnen de AFM is uitgegaan van de stand per 31 december van het voorgaande jaar, gecorrigeerd voor uitstroom op die datum. Vervolgens is de uitstroom gedurende het betreffende jaar toegevoegd, exclusief de uitstroom op 31 december van dat jaar.

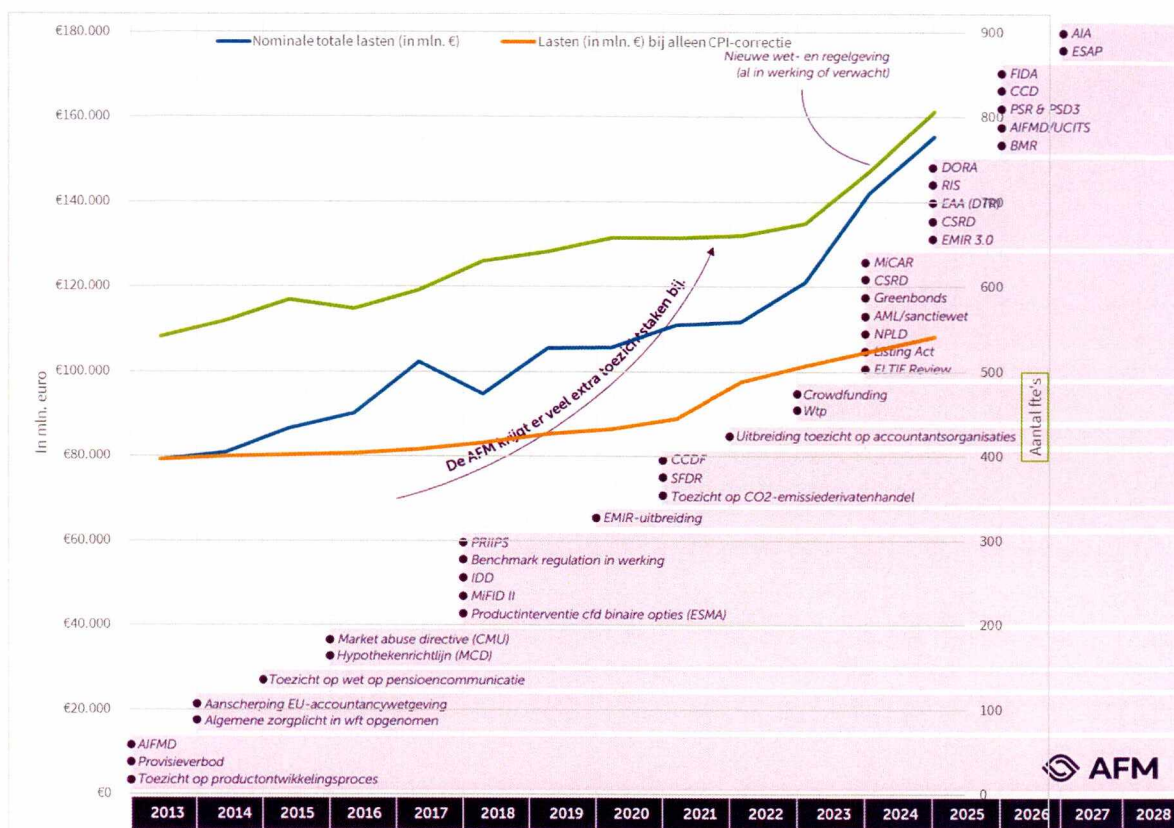
Omvang en ontwikkeling lasten

De nominale lasten van de AFM zijn met 47% toegenomen in de periode 2020-2025. Ook de reële kosten (dus gecorrigeerd voor inflatie) zijn toegenomen: het gaat om 20% in de periode 2020-2025. In de tabel hierna is de nominale én reële stijging van jaar tot jaar gezien (en geïndexeerd naar het jaar 2020 als basisjaar).

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Totale lasten de AFM (in mln. €)	€105.717	€110.954	€111.681	€121.146	€142.076	€155.346
Nominale lasten index de AFM (in mln. €)	100	105	105,6	114,7	134,4	147,0
Reële kosten index de AFM	100	102,2	93,5	97,6	110,7	120,3

Tabel 7. Ontwikkeling totale lasten van de AFM (en geïndexeerd naar het jaar 2020).

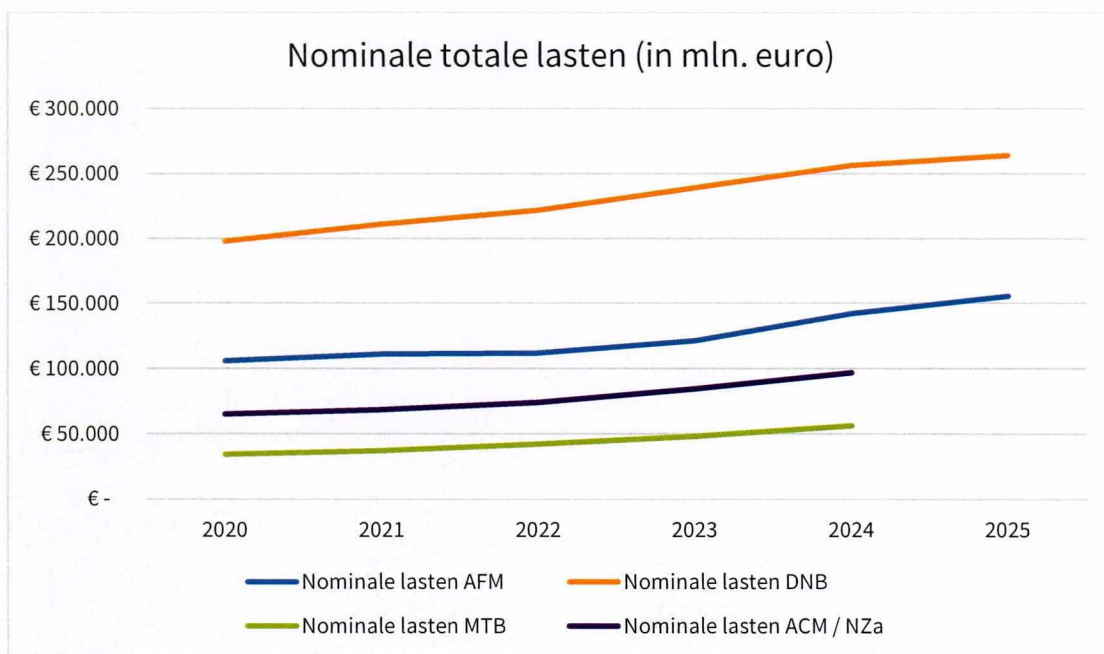
De toename van het aantal taken is een van de oorzaken voor de toename van de kosten. De AFM heeft zelf een visualisatie ontwikkeld die per jaar aangeeft welke taken erbij zijn gekomen. Wij hebben zelf, in die visualisatie van de AFM, de langjarige lastengroei geprojecteerd. Dus niet alleen voor de periode 2020-2025, maar ook van de jaren die vooraf gaan aan de evaluatieperiode (dus de jaren 2013-2019). Die lastengroei is nominaal weergegeven middels de blauwe lijn. Daarnaast is de reële lastengroei weergegeven via de oranje lijn, waarbij voor de jaren na 2013 de nominale lasten zijn gecorrigeerd voor inflatie. De mate van stijging van de oranje lijn laat zien in welke mate de reële lasten zijn gestegen.



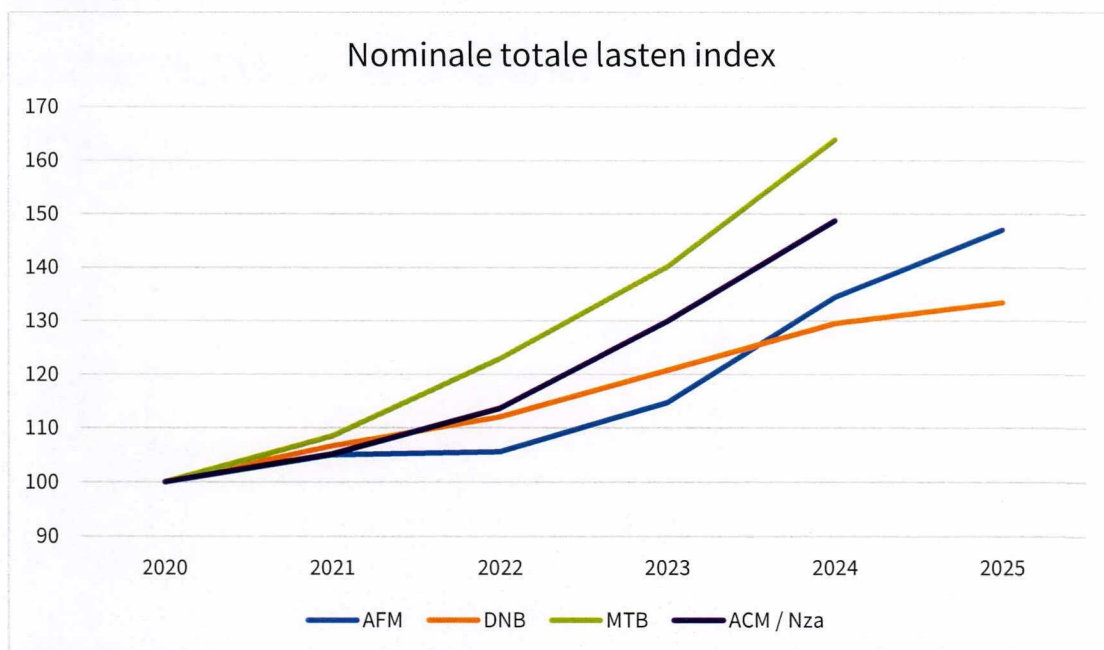
Figuur 3. Ontwikkeling van taken, lasten en personeelsomvang van de AFM over de periode 2013-2025. De blauwe lijn geeft de nominale lastengroei weer, de oranje lijn geeft aan hoe de inflatie zich heeft ontwikkeld vanaf 2013 en de groene lijn geeft de ontwikkeling van het aantal fte's.

Een belangrijke kanttekening bij de figuur hiervoor is dat sommige van de taken die erbij zijn gekomen relatief klein zijn terwijl andere taken relatief groot zijn (maar dat is niet in de figuur te zien, want daar is de taak slechts opgesomd). Voorbeelden van grotere nieuwe taken zijn bijvoorbeeld de taken op grond van de Wtp, DORA en MiCAR. Op grond van het toezicht op de Wtp (pensioentoezicht) zijn bijvoorbeeld 24 extra fte's in 2023 (en in totaal extra 27 fte's vanaf 2024) toegekend aan de AFM. Op grond van het toezicht op crypto (MiCAR) zijn bijvoorbeeld 36 extra fte's in 2025 toegekend voor de verwerking van toetreders (en in totaal 33 fte's vanaf 2026) aan de AFM. Ook de uitbreiding van het toezicht op accountants is relatief groot (circa 50 extra fte's).

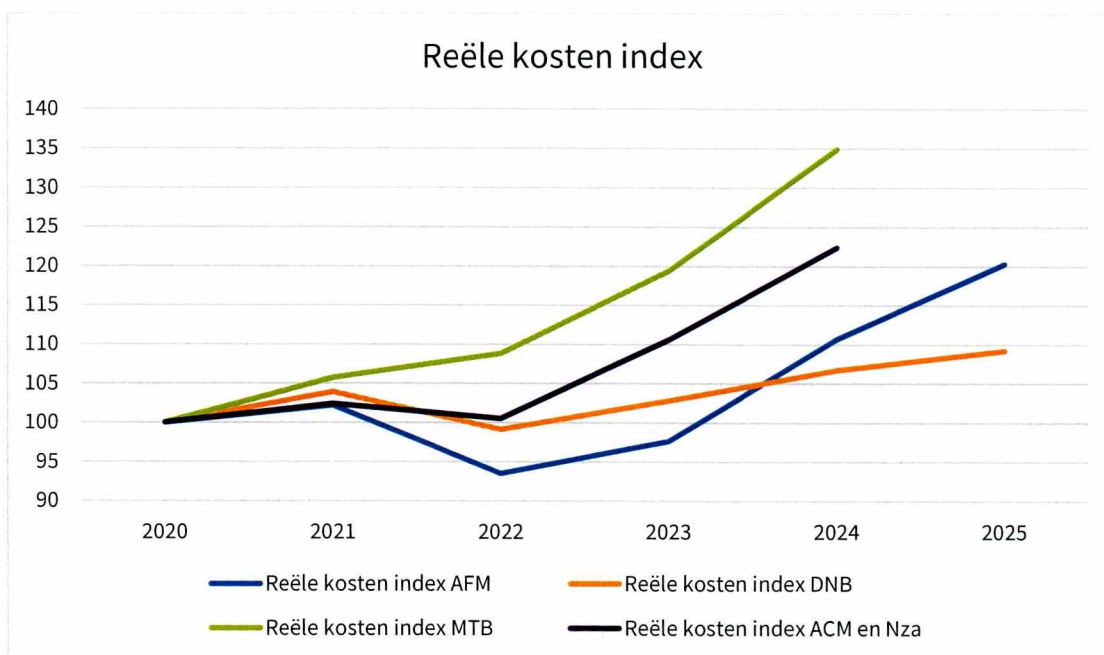
In de figuur hierna is de kostenontwikkeling bij de AFM afgezet tegen de kostenontwikkeling bij andere Nederlandse markttoezichthouders. Er worden drie visualisaties getoond: de toename van de nominale lasten (absoluut), de toename van de nominale lasten geïndexeerd en de toename van de reële lasten geïndexeerd. Ten tijde van de analyse waren de cijfers van de andere markttoezichthouders over 2025 nog niet beschikbaar. Vandaar dat die niet zijn meegenomen in de visualisaties.



Figuur 4. Ontwikkeling van de nominale lasten van de AFM, DNB, het MTB en de ACM/NZa in de periode 2020-2025.



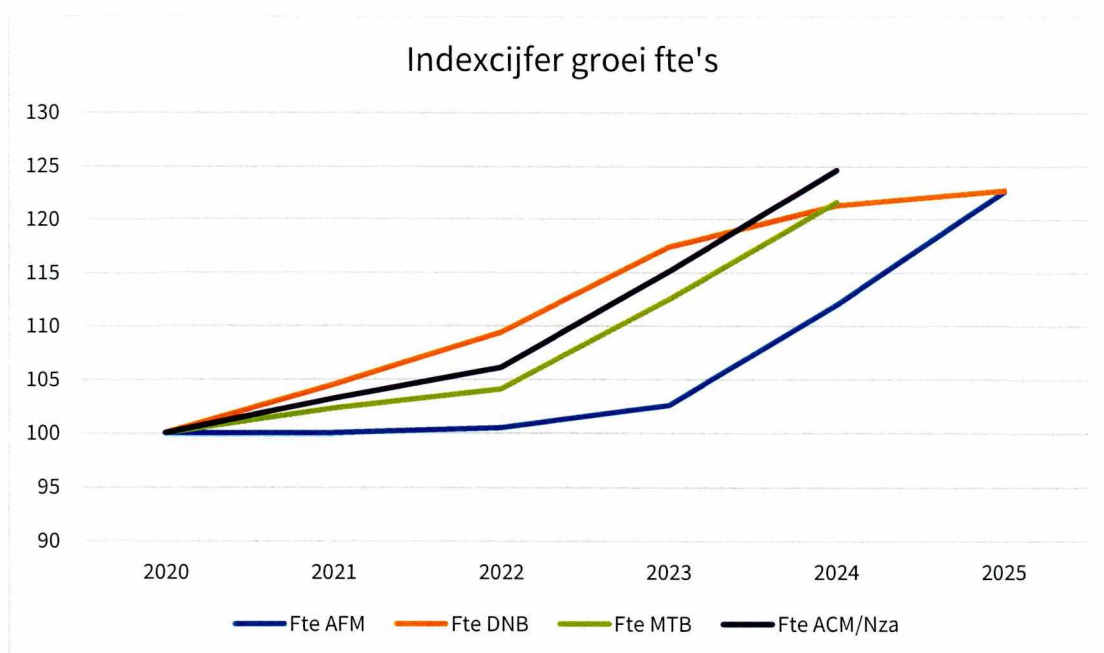
Figuur 5. Geïndexeerde ontwikkeling van de nominale lasten van de AFM, DNB het MTB en de ACM/NZa in de periode 2020-2025.



Figuur 6. Geïndexeerde ontwikkeling van de reële lasten van de AFM, DNB, het MTB en de ACM/Nza in de periode 2020-2025.

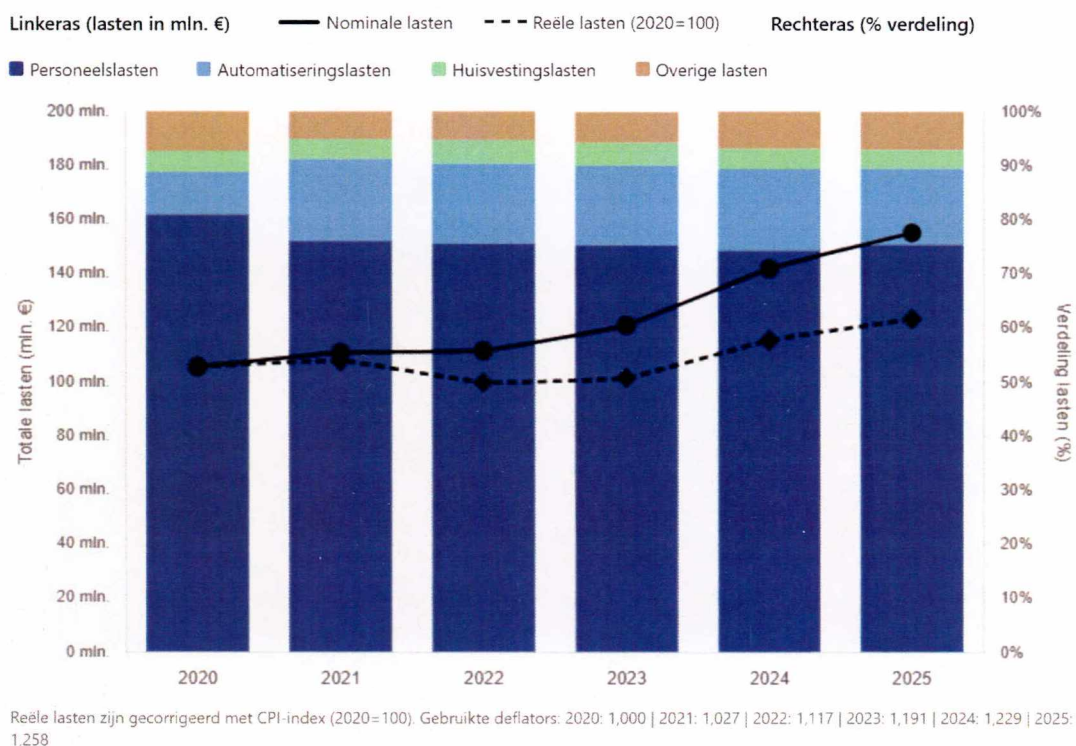
Uitsplitsing van lasten (personeelslasten, huisvestingslasten, ICT-lasten, overige lasten)

De personeelslasten zijn de grootste post op de begroting van de AFM en bedragen bijna driekwart van de begroting. De personeelslasten zijn gestegen in de evaluatieperiode. Dat hangt samen met de toename van het aantal fte's. Die toename is in de figuur hierna gevisualiseerd (geïndexeerd), waarbij direct ook de toename van fte's bij andere markttoezichthouders is gevisualiseerd (ter vergelijking).

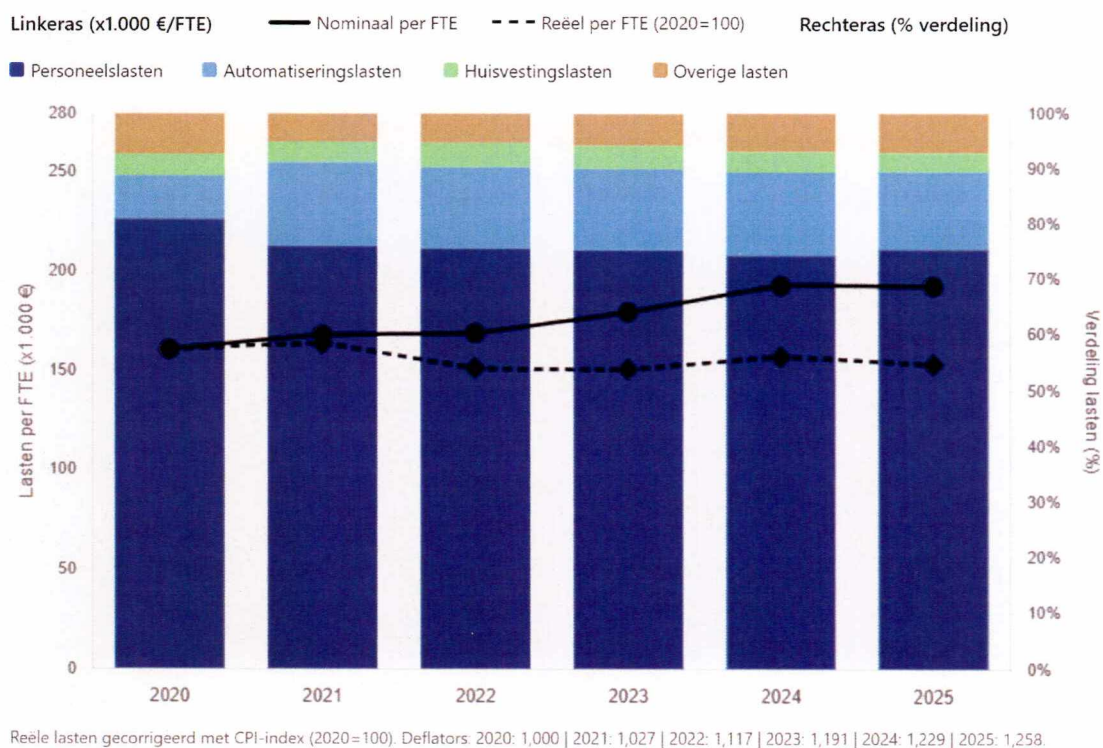


Figuur 7. Geïndexeerde ontwikkeling van het aantal fte's bij de AFM in vergelijking met DNB, het MTB en de ACM/Nza in de periode 2020-2025.

In de figuren hierna is gevisualiseerd hoe de verschillende kostenposten zich hebben ontwikkeld en hoe de lasten per fte zich hebben ontwikkeld.



Figuur 8. Ontwikkeling van de verschillende kostenposten van de AFM in de periode 2020-2025.



Figuur 9. Ontwikkeling van de lasten per fte binnen de AFM in de periode 2020-2025.

De benadering van kostenposten en fte's kan indicaties opleveren voor de vergelijking met andere

markttoezichthouders. In deze evaluatie maken we daarbij gebruik van een eenvoudige ratio, namelijk de kosten per fte. We beogen hiermee enig licht te werpen op de vraag wat een individuele medewerker van een toezichthoudende organisatie “kost” en hoe dit gegeven zich verhoudt tot andere toezichthouders. Het beeld van de kosten per fte is dan als volgt:⁵²

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Totale kosten per fte de AFM	€160.908	€168.889	€169.213	€179.742	€193.054	€192.737
Totale kosten per fte DNB zbo	€191.199	€195.075	€194.137	€196.655	€204.232	€207.859
Totale kosten per fte MTB	€129.800	€136.900	€150.400	€154.500	€163.200	170.000
Totale kosten per fte ACM / NZa	€128.400	€130.700	€137.300	€144.700	€153.000	153.600

Tabel 8. Totale kosten per fte, in vergelijking met andere toezichthouders

4.2.2 Bevindingen

Kostenontwikkeling

- De nominale lasten van de AFM zijn met 47% toegenomen in de periode 2020-2025. Ook de reële kosten (dus gecorrigeerd voor inflatie) zijn toegenomen: het gaat om 20% in de periode 2020-2025.
- De twee belangrijkste verklaringen voor de toename van de reële kosten zijn de toename van personeelskosten (meer fte's) en (in mindere mate) de toename van ICT-kosten:
 - De fte's van de AFM zijn gestegen van 693 naar 827 fte (medewerkers plus ingehuurd medewerkers): een stijging van 19%. Dit is ook de belangrijkste verklaring voor de stijging van de reële kosten (die 20% bedraagt): meer personeelskosten als gevolg van meer fte's die het gevolg zijn van een uitbreiding van het takenpakket.
 - Een andere verklaring is een toename van de kosten voor ICT (van ca. € 9 mln. in 2020 naar ca. € 22 mln. in 2025). Bij de AFM wordt sinds 2021 meer geïnvesteerd in de ICT. De ICT-kosten per fte zijn daardoor inmiddels ook ruim hoger (ca. € 27,5k per fte) dan bijvoorbeeld het gemiddelde van de ACM en de NZa (ca. € 15,5k per fte), terwijl de AFM in 2020 nog op hetzelfde niveau zat als het gemiddelde van ACM en NZa. In het proces van het opstellen van het kostenkader heeft overigens een extern onderzoek (*deep dive*) plaatsgevonden naar de IT en de investeringen daarin. Dat onderzoek heeft (kort samengevat) nut en noodzaak van de investering aangetoond en gerechtvaardigd.
- Voor de huisvestingskosten van de AFM geldt dat deze kosten minder hard zijn gestegen dan het aantal fte's (een reële kostenstijging van 9% terwijl er 19% meer fte's zijn gekomen). Op dat punt is de groei van fte's door de AFM aantoonbaar doelmatig opgevangen. De huisvestingskosten per fte bedroegen in 2024 ca. € 6,7k/fte, terwijl (ter vergelijking) het gemiddelde van de ACM en de NZa ca. € 5,6k/fte bedroeg. Dit verschil is verklaarbaar: het is logisch dat Amsterdam als locatie duurder is en het is ook logisch dat een financiële toezichthouder zich vestigt in Amsterdam (in het kader van bijvoorbeeld het zijn van een aantrekkelijke werkgever voor financials en vanwege de kortere afstand naar financiële instellingen die in het kader van toezicht moeten worden bezocht).
- Ten aanzien van de stijging van de nominale lasten (47% in de evaluatieperiode) is het van belang op te merken dat dit een gemiddelde is en dat de stijging van de toezichtkosten voor verschillende typen onder toezicht staande instellingen uiteenloopt. Er zijn in de periode 2020-2025 kosten toegerekend aan zestien verschillende categorieën, bijvoorbeeld accountants, banken en

⁵² Deze cijfers zijn dus sterk afhankelijk van de precieze toerekening van kostensoorten en fte's.

betalinstellingen). Bij zeven categorieën zijn de kosten verdubbeld of meer dan verdubbeld in de periode 2020-2025. Voor andere categorieën geldt dat de toename in kosten geringer is. In absolute zin is de toename het grootst bij de categorie 'accountants' (van ca. € 12 mln. naar ca. € 26 mln.) en bij de categorie 'beleggingen' (van ca. € 15 mln. naar ca. € 31 mln.).

Vergelijking van kostenontwikkeling

- We hebben de kostenstijging vanaf 2020 bij de AFM vergeleken met die van andere Nederlandse markttoezichthouders. We maken daarbij op voorhand de kanttekening dat er uiteraard verschillen zijn, bijvoorbeeld omdat deze organisaties andere taken hebben dan de AFM, omdat ze niet allemaal in dezelfde mate nieuwe taken hebben gekregen in de evaluatieperiode en omdat ze een wezenlijk andere toezichtpopulaties hebben.
- Uit de vergelijking volgt het beeld dat de procentuele stijging van de kosten in 2020-2025 bij de AFM lager is dan de gemiddelde stijging bij de andere Nederlandse markttoezichthouders (die samenwerken in het markttoezichthoudersberaad), lager is dan de gemiddelde stijging bij de ACM en de NZa (markttoezichthouders met een met de AFM enigszins vergelijkbare omvang), maar hoger dan de stijging bij DNB. Meer specifiek:
 - De procentuele stijging van de kosten bij de AFM is in 2020-2024 met een percentage van 34% lager dan de gemiddelde stijging van de andere Nederlandse markttoezichthouders (64% in periode 2020-2024).
 - Deze stijging bij de AFM in de periode 2020-2024 (34%) is ook lager dan de gemiddelde stijging van de ACM en de NZa (49%), markttoezichthouders met een vergelijkbare omvang als de AFM en met een soortgelijke taak (markttoezicht).
 - De stijging bij de AFM is in de periode 2020-2025 procentueel gezien wel hoger dan bij DNB. Bij DNB is de nominale stijging 33%% en reële stijging 9% in de periode 2020-2025 (en bij de AFM is de nominale stijging 47% en de reële stijging 20% in de periode 2020-2025).
- De kostenstijging bij de AFM kan voorts worden vergeleken met die van de toezichthouders in andere Europese landen. Ook hierbij geldt een kanttekening: ze hebben niet allemaal hetzelfde takenpakket, ze hebben niet allemaal in dezelfde mate nieuwe taken gekregen in de evaluatieperiode en opereren in verschillende contexten.
- Indicaties die we hebben duiden op een minder dan gemiddelde kostengroei bij de AFM ten opzichte van andere Europese toezichthouders. Uit een gesprek met de ESMA kwam naar voren dat er een vergelijking is gemaakt van de kostenstijging van het toezicht in de verschillende Europese landen. De AFM was qua kostengroei niet de hoogste en ook niet de laagste en lag onder het Europese gemiddelde. Wij hebben dit overigens niet kunnen verifiëren, omdat we geen inzicht hebben gekregen in deze vergelijking (omdat het geen openbaar toegankelijke vergelijking is).
- Hoewel het beeld van ESMA enig inzicht geeft, is er op dit moment nog geen goede vergelijking met andere landen beschikbaar als het gaat om gemaakte keuzen in het toezicht en als het gaat om de kosten van het toezicht. Vergelijking met andere landen is ook niet eenvoudig vanwege grote verschillen in taakbreedte van toezichthouders en de wijze waarop de toezichthouders zijn georganiseerd (bijvoorbeeld in sommige landen geïntegreerd met de centrale bank en in andere landen apart), maar dat laat onverlet dat het gebrek aan vergelijking een gemis is. We merken hierbij op dat bij de vorige evaluatie vier jaar geleden een aanbeveling is gedaan om een kostenbenchmark op Europees niveau te ontwikkelen. De AFM geeft aan in Europees verband en in overleg met relevante partijen verkend te hebben in hoeverre een benchmark van toezichtkosten gerealiseerd kon worden. Uit deze verkenning is volgens de AFM gebleken dat er onvoldoende uniformiteit en draagvlak bestond om te komen tot een robuuste en betekenisvolle Europese benchmark voor toezichtkosten. Volgens de AFM is met het ministerie afgestemd dat nadere uitwerking van deze aanbeveling toen geen toegevoegde waarde had. Aangezien het een

belangrijk onderwerp is, heeft het ministerie van Financiën onlangs een externe partij ingeschakeld om te kijken of een internationale vergelijking van de toezichtkosten wel mogelijk is. Dit onderzoek is inmiddels gestart.

4.3 Lonen en loongebouw

Deze sectie bevat de kwantitatieve analyse van het loongebouw. De analyse is tegelijk voor zowel DNB als de AFM uitgevoerd met data die beide toezichthouders omvatten. Beide toezichthouders komen dan ook terug in onderstaande vergelijking. De analyse bestaat uit drie onderdelen. Ten eerste een globale beschrijving van de in- en uitstroom van medewerkers bij de AFM op basis van LinkedIn-data. Ten tweede een analyse van CAO's op basis van verzamelde CAO's voor een aantal sectoren waarmee de AFM op de Nederlandse arbeidsmarkt concurreert, die onderling worden vergeleken. Ten derde een analyse op basis van gegevens van DNB en de AFM die specifiek voor deze evaluatie zijn aangeleverd. De twee toezichthouders worden met elkaar vergeleken en er vindt een vergelijking met andere sectoren plaats aan de hand van beschrijvende statistieken die uit de CBS-microdataomgeving zijn verkregen. Daarnaast zijn er ook in de interviews en de data-uitvraag bij de toezichthouder beelden opgehaald over de lonen en het loongebouw. Deze geven we hieronder weer.

4.3.1 In- en uitstroom de AFM

4.3.1.1 Data

De geanonimiseerde data die in deze analyse zijn verkregen via dataleverancier Coresignal⁵³. De dataset omvat alle op het moment van dataverzameling actieve LinkedIn-profielen van personen die in hun werkervaring minimaal één functie bij DNB of de AFM vermelden. Het betreft zelfgerapporteerde gegevens, waardoor bijvoorbeeld geen zicht is op detacheringen. Zowel huidige als voormalige medewerkers zijn daarmee in de data vertegenwoordigd. Profielen die zijn verwijderd of niet (meer) zichtbaar zijn op LinkedIn maken geen deel uit van de dataset, zodat de analyse uitsluitend is gebaseerd op publiek toegankelijke en actieve profielen. Hierdoor kan de dataset selectief zijn: medewerkers zonder LinkedIn-profiel, met inactieve profielen of met beperkt ingevulde loopbaaninformatie zijn ondervertegenwoordigd. De uitkomsten beschrijven daarom de mobiliteit van medewerkers die via LinkedIn vindbaar zijn, en hoeven niet één-op-één representatief te zijn voor de volledige populatie (voormalige) medewerkers. Wel zijn we van mening dat dit een goed beeld geeft van de sectoren waar die het meest relevant zijn voor de AFM vanuit arbeidsmarktperspectief.

De kern van de data wordt gevormd door de beschikbare werkervaringshistorie per individu, inclusief functietitel, organisatie, begin- en einddatum van dienstverbanden en de chronologische volgorde van functies binnen het profiel. Hierdoor kunnen loopbaanpaden vóór, tijdens en na een functie bij de AFM of DNB systematisch worden geanalyseerd. De dataset bevat in totaal 5.827 profielen van (voormalig) DNB-medewerkers en 2.145 profielen van (voormalig) de AFM-medewerkers. Ook in- en uitstroom naar buitenlandse toezichthouders zit in de data.

De sectoraanduiding van de in- en uitstromende werkgever is niet voor alle profielen beschikbaar. Bij DNB ontbreekt de sectorinformatie voor instroom of uitstroom bij circa 10% van de profielen; bij de AFM is dit circa 14%. Tegelijkertijd is voor ongeveer de helft van de profielen (DNB: 50%, de AFM: 48%) zowel de instroom- als de uitstroomsector bekend. Dat betekent dat analyses van instroom en uitstroom deels op verschillende subsets van personen zijn gebaseerd.

⁵³ <https://coresignal.com/>

4.3.1.2 Methode

De sectorindeling is gebaseerd op de sectorcategorieën die LinkedIn zelf hanteert. Een uitzondering hierop vormen DNB en de AFM zelf: LinkedIn schaaft beide organisaties onder 'Financial Services', maar omdat zij primair toezichthoudende overheidsinstanties zijn, is dit geen logische classificatie. Beiden hebben wij daarom geherclassificeerd naar de sector 'Government Administration'. Ook hebben we internationale organisaties (ECB, EBA, ESMA, EIOPA, OESO) apart uitgesplitst om na te gaan hoe relevant deze zijn vanuit arbeidsmarktperspectief. Om te beoordelen of verdere herclassificatie noodzakelijk was, zijn de tien meest voorkomende organisaties per sector nader bekeken. Deze lieten geen verdere bijzonderheden zien, waardoor de hierboven genoemde herclassificaties de enige aanpassing zijn.

De in- en uitstroom van medewerkers is bepaald aan de hand van de organisatie waar een persoon heeft gewerkt direct vóór respectievelijk ná de werkzame periode bij de AFM of DNB. Hierbij worden interne overgangen binnen dezelfde organisatie, zoals promoties, buiten beschouwing gelaten. Enkel functiewisselingen naar een andere organisatie tellen mee in de verschillende stromen. Wanneer een persoon meerdere dienstverbanden bij DNB of de AFM heeft gehad, gebruiken we de eerste werkzame periode als referentie.⁵⁴ Instroom wordt bepaald door de werkgever direct vóór deze eerste periode; uitstroom door de werkgever direct ná deze eerste periode. Eventuele latere terugkeer of latere uitstroommomenten worden hiermee niet meegenomen.

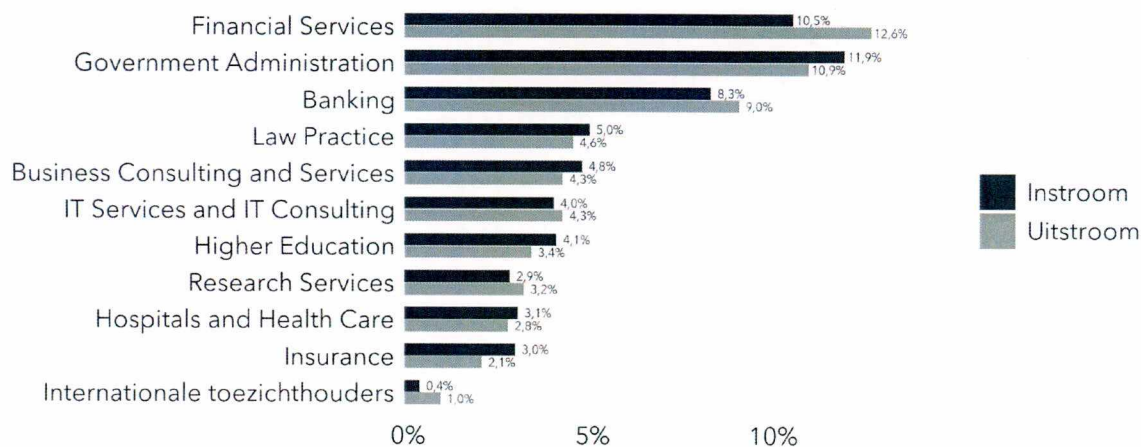
Voor DNB geldt een aanvullende uitzondering: de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK), de institutionele voorloper van DNB, wordt niet beschouwd als voorgaande werkgever. Wanneer de directe voorgaande werkgever van een medewerker de PVK is, wordt één stap verder teruggekeken om de eerdere werkgever te identificeren.

Instroom en uitstroom analyseren we als twee afzonderlijke verdelingen. We nemen voor instroom alle personen mee met bekende instroomsector en voor uitstroom alle personen met bekende uitstroomsector. Hierdoor kunnen de aantallen (en samenstelling) per analyse verschillen, maar benutten we wel maximaal de beschikbare informatie. Voor DNB is voor circa 90% van de 5.827 personen de instroom- of uitstroomsector bekend, voor de AFM geldt dit voor circa 86% van de 2.145 personen.

4.3.1.3 Analyse

Herkomst en bestemming van de AFM-medewerkers naar sector.

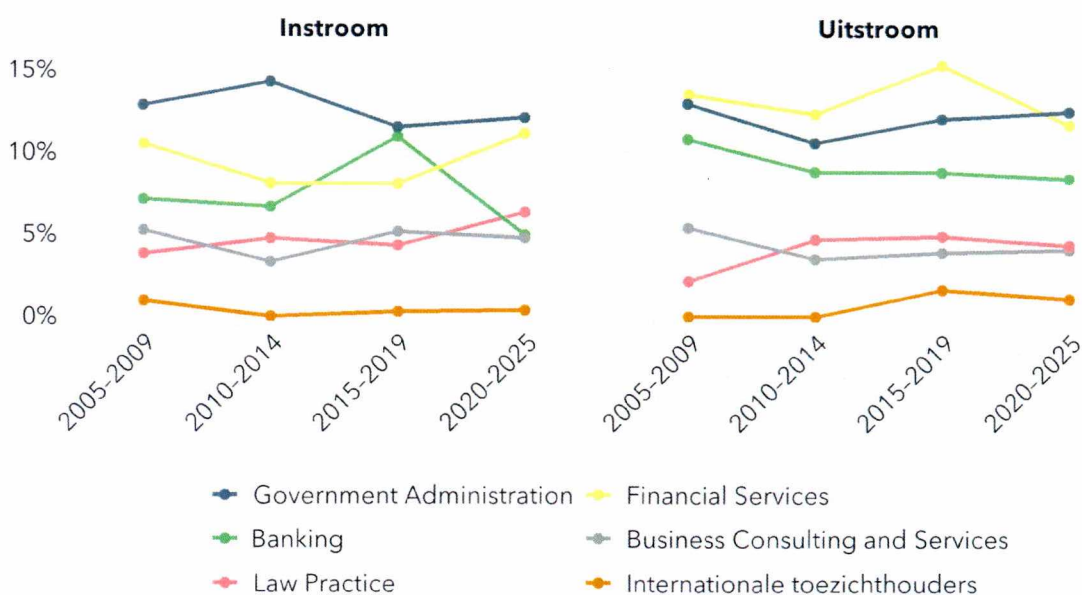
⁵⁴ Het aandeel werknemers met meerdere dienstverbanden bij DNB ofwel de AFM ligt lager dan 0,5%. Deze keuze heeft dan ook weinig tot geen invloed op de uiteindelijke resultaten.



Figuur 10. Verdeling van de tien grootste instroom- en uitstroomsectoren van de AFM, geaggregeerd over de volledige dataset.

Bovenstaande figuur toont de verdeling van de tien grootste instroom- en uitstroomsectoren voor de AFM, geaggregeerd over de volledige dataset. Financial services vormt de belangrijkste bestemming van vertrekkende medewerkers. Het hogere aandeel van Financial Services in de uitstroom dan in de instroom suggereert dat Financial Services relatief vaak als bestemmingssector voorkomt onder vertrekkende medewerkers. Government Administration is de grootste herkomstsector, met een licht verschil in instroom en uitstroom. Banking neemt als derde sector ook een substantiële positie in. De overige sectoren zijn relatief kleiner, met aandelen van 3 á 5 procent. De verschillen tussen instroom en uitstroom zijn hier beperkt, wat wijst op relatief stabiele uitwisseling. Het totaalbeeld laat zien dat de mobiliteit rond de AFM sterk geconcentreerd is in het financiële domein en de aangrenzende publieke en kennisintensieve sectoren.

Verloop van instroom- en uitstroom voor verschillende sectoren bij de AFM per periode 2005–2025.



Figuur 11. Ontwikkeling van de instroom- en uitstroomaandelen van de vijf belangrijkste sectoren bij de AFM over vier vijfjaarscohorten in de periode 2005-2025.

De figuur laat zien hoe de aandelen van de vijf belangrijkste sectoren zich over vier vijfjaarscohorten hebben ontwikkeld. In de instroom fluctueert het aandeel vanuit Government Administration en Financial Services, waarbij Government Administration in 2010-2014 een piek bereikt en daarna afneemt. Banking kent een piek in 2015-2019, maar laat over de totale periode van 20 jaar wel een daling zien. Verder laat het aandeel van Law Practice een lichte stijging zien.

Aan de uitstroomzijde blijft Financial Services gedurende de gehele periode één van de belangrijkste bestemmingen. Government Administration vertoont enige fluctuatie, maar blijft over de gehele periode stabiel. Verder laten Banking en Business Consulting and Services een daling zien over de gehele periode, terwijl Law Practice licht stijgt.

In samenhang met Figuur 3 maakt deze tijdsdimensie duidelijk dat de sectorale concentratie rond Financial Services en Government Administration structureel is, maar dat binnen deze hoofdsectoren verschuivingen optreden in relatieve aandelen. De mobiliteit van en naar de AFM blijft daarmee sterk verankerd in het financiële en publieke domein, met gematigde maar zichtbare dynamiek over de tijd.

Ook onderling tussen de AFM en DNB vindt er in- en uitstroom plaats. De cijfers tonen aan dat tot circa 2015 de instroom vanuit de AFM naar DNB beduidend groter was (3x zo groot) dan de tegengestelde uitstroom. Vanaf 2015 is deze verhouding langzaam gelijk geworden. De afgelopen vijf jaar waren de stromen nagenoeg in evenwicht. Aangezien we enkel de LinkedIn data als bron hebben voor deze onderlinge bewegingen kunnen we niet met zekerheid zeggen hoe deze cijfers zich verhouden tot de daadwerkelijke onderlinge in- en uitstroom.

Verder is ook uitstroom van en naar internationale organisatie (ECB, EBA, ESMA, EIOPA, IMF en OESO) bekeken. De totale instroom vanuit internationale organisaties is 0,6%, terwijl de totale uitstroom 1.1% is over de gehele data. De grootste instroom is er van en naar ESMA.

4.3.2 CAO-vergelijking

4.3.2.1 Data

We hebben een dataverzameling uitgevoerd voor de belangrijkste sectoren (voor zover CAO's beschikbaar waren) met betrekking tot de collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) van DNB⁵⁵, ING, Rabobank, ABN AMRO, de algemene CAO banken, de CAO universiteiten, de CAO van APG en de CAO van het Rijk. Deze organisaties zijn geselecteerd vanwege hun relevante positie als referentiepunten binnen respectievelijk de financiële sector, de semipublieke sector en de publieke sector, zoals ook naar voren komt in onze analyse van de stromen van medewerkers tussen de toezichthouders en sectoren in de Nederlandse economie. We hebben geen vergelijking voor werknemers die buiten de CAO vallen. In de bancaire sector vallen medewerkers in hoge regionen soms buiten de CAO. Dit kan bij alle meegenomen sectoren spelen en betreft een beperkt aantal medewerkers. Ons beeld is daarbij niet dat medewerkers die van de AFM naar de financiële sector terecht komen in dergelijke (buitenschaalse) functies, mogelijke uitzonderingen daargelaten. De accountancysector komt ook naar voren als relevante referentiesector in bovenstaande in- en uitstroomcijfers. Echter heeft deze sector geen sectorbrede CAO en ook de grote kantoren stellen geen openbare CAO beschikbaar, waardoor deze sector in de vergelijking ontbreekt. We hebben geen vergelijking voor werknemers die buiten de CAO vallen. Dit kan bij alle meegenomen sectoren spelen en betreft een beperkt aantal medewerkers. We hebben internationale organisaties buiten de CAO-vergelijking gelaten. Op basis van de in- en uitstroomcijfers zien we deze organisaties niet als maatgevend voor de arbeidsmarkt waar de AFM op opereert.

⁵⁵ Voor de volledigheid merken wij op dat de CAO van DNB geldt voor zowel het ZBO-deel als de centrale bank taken. Mogelijk is hierdoor de afweging bij het vaststellen van de CAO van DNB anders dan bijvoorbeeld de AFM.

De AFM heeft geen CAO, maar sluit individuele contracten met haar werknemers af, die kunnen verschillen per werknemer. De AFM heeft wel een loongebouw en gangbare arbeidsvoorwaarden, welke worden bepaald in de arbeidsvoorwaardengids. De geanalyseerde datapunten die corresponderen met de data die we voor de CAO's hebben verzameld, zijn daarom door de AFM rechtstreeks aangeleverd voor dit onderzoek. We hebben voor alle organisaties de publiekelijk beschikbare CAO's geanalyseerd voor de periode 2016-2026. Voor de AFM hebben we alleen gegevens voor de periode 2020-2025 die aansluit bij de evaluatieperiode.

Per CAO zijn de volgende gegevens verzameld:

- Loonschalen: volledige schaalstructuur inclusief minimum- en maximumsalarissen.
- Contractuele loonstijgingen: structurele en incidentele verhogingen gedurende de looptijd.
- Secundaire arbeidsvoorwaarden: zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten die invloed hebben op de totale arbeidsvoorwaardenpositie.

Onderstaande tabel licht de verzamelde arbeidsvoorwaarden verder toe en specificeert per aspect de definitie, analytische relevantie en het datatype.

Verzamelde aspecten arbeidsvoorwaarden:

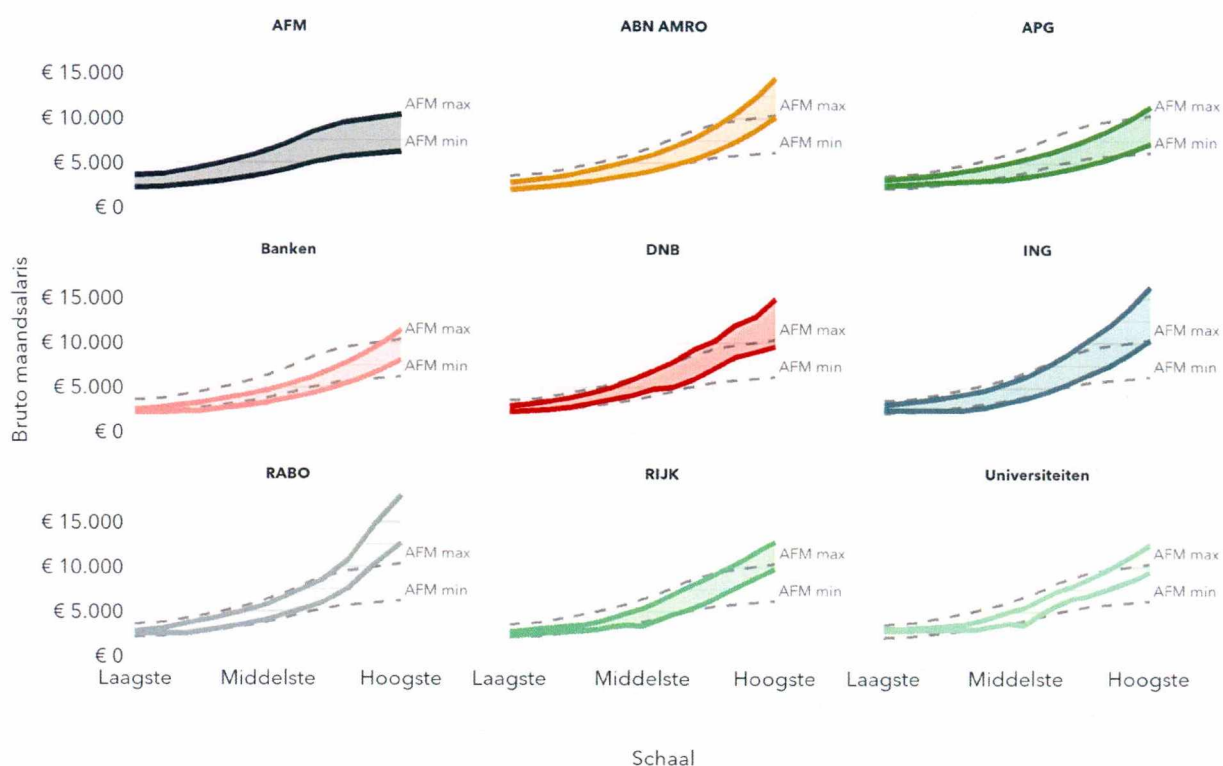
Aspect	Definitie	Relevantie	Type
Aantal tredes	Het totaal aantal salaristrappen binnen een loonschaal	Bepaalt maximale doorgroei binnen schaal	Kwantitatief
Periodieke stap	Percentage salarisverhoging per periode / hoeveel tredes per periode	Inzicht in groeisnelheid binnen schaal	Kwantitatief
Automatische toekenning periodieke verhoging	Of periodieke verhoging automatisch plaatsvindt bij voldoende functioneren	Indicator van mate van discretionaire beoordeling	Kwalitatief (ja/nee)
Loonstijging – jaar 1	Contractueel afgesproken structurele loonstijging in jaar 1 van CAO	Direct effect op loonkostenontwikkeling	Kwantitatief
Loonstijging – jaar 2	Contractueel afgesproken structurele loonstijging in jaar 2 van CAO	Meerjarige loonkostenontwikkeling	Kwantitatief
Urennorm (uren/week)	Formele arbeidsduur per week bij voltijd	Basis voor uurloonvergelijkingen	Kwantitatief
Vakantiegeld	Percentage of regeling vakantietoeslag	Onderdeel van vaste jaarlijkse beloning	Kwantitatief
Eindejaarsuitkering	Percentage vaste eindejaarsuitkering	Structurele looncomponent	Kwantitatief
Bonus toegestaan	Of variabele beloning contractueel is toegestaan	Indicatie van prestatieprikkels	Kwalitatief (ja/nee)
Bonus – maximum	Maximum variabele beloning als % van jaarsalaris	Maximaal variabel inkomenspotentieel	Kwantitatief
Pensioen – werknemersbijdrage	Percentage pensioenpremie betaald door werknemer	Netto besteedbaar inkomen	Kwantitatief
Pensioen – premieverdeling doel	Beoogde verhouding premie werknemer/werkgever	Inzicht in kostenverdeling	Kwantitatief
Vakantieduren	Totaal aantal verlofuren per jaar bij voltijd	Werk-privébalans en impliciete loonkosten	Kwantitatief
Ouderschapsverlof – doorbetaling	Percentage salaris tijdens ouderschapsverlof	Sociale zekerheid en aantrekkelijkheid werkgever	Kwantitatief
Zorgverlof	Regeling en mate van doorbetaling bij zorgverlof	Sociale bescherming	Kwalitatief

Ziekte – doorbetaling jaar 1 (%)	Percentage loondoorbetaling bij ziekte in eerste jaar	Inkomenszekerheid	Kwantitatief
Ziekte – doorbetaling jaar 2 (%)	Percentage loondoorbetaling bij ziekte in tweede jaar	Inkomenszekerheid	Kwantitatief
OV vergoeding	Volledige of gedeeltelijke vergoeding OV	Mobiliteitsvoorziening	Kwalitatief (ja/nee)
Km vergoeding	Vergoeding per kilometer woon-werkverkeer	Netto inkomenseffect	Kwantitatief
Thuiswerkvergoeding	Vergoeding per thuiswerkdag	Compensatie hybride werken	Kwantitatief
Overwerktoeslag – werkdagen	Toeslagpercentage bij overwerk op werkdagen	Kosten flexibiliteit arbeid	Kwantitatief
Overwerktoeslag – weekend	Toeslagpercentage bij overwerk in weekend	Kosten flexibiliteit arbeid	Kwantitatief
Tijd-voor-tijd mogelijk	Mogelijkheid tot compensatie in vrije tijd	Flexibiliteit arbeidstijd	Kwalitatief (ja/nee)
Opleidingsbudget	Regeling voor scholing en ontwikkeling	Investering in menselijk kapitaal	Kwalitatief
Collectieve verzekering	Aanbod collectieve aanvullende verzekering	Secundaire aantrekkelijkheid	Kwalitatief (ja/nee)
WIA-aanvulling	Aanvulling op wettelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering	Inkomensbescherming	Kwalitatief (ja/nee)
Individueel keuzebudget	Regeling waarbij werknemers budget flexibel kunnen inzetten	Flexibilisering arbeidsvoorwaarden	Kwalitatief (kan kwantitatieve component bevatten)

Tabel 9. Overzicht van de verzamelde arbeidsvoorwaarden, inclusief definities, analytische relevantie en gehanteerde datatypen.

4.3.2.2 Analyse loonschalen

We hebben bij het analyseren van de CAO's loonschalen en tredes verzameld. Om deze te kunnen vergelijken moeten we enkele normaliserende stappen uitvoeren. Allereerst hebben we bij de CAO's met tredes ervoor gekozen om de laagste trede als minimum te gebruiken, en de hoogste trede als maximum. Dit zorgt ervoor dat we loonschalen met én zonder tredes zonder problemen kunnen vergelijken. Daarnaast hebben verschillende organisaties over de tijd heen niet dezelfde hoeveelheid schalen. De CAO van de rijksoverheid bevatte tot 2020 bijvoorbeeld negentien schalen, maar is hierna overgestapt op een systeem met achttien schalen. Om te zorgen dat de verschillende loonsystemen toch met elkaar kunnen worden vergeleken hebben we de loonschalen vertaald naar een schaal tussen de nul en één. Daarbij valt de hoogste schaal op één en de laagste schaal op nul. De y-as toont het bruto maandsalaris behorend bij het maximum en minimum van de desbetreffende schaal. De bedragen uit deze vergelijking zijn de kale bruto maandsalarissen. Verschillen in vakantiegeld, dertiende maand en andere vaste looncomponenten worden zichtbaar in de secundaire arbeidsvoorwaardenanalyse in hoofdstuk 4.3.2.3.



Figuur 12. Vergelijking van de loongebouwen per organisatie, met de AFM als referentiepunt op basis van de meest recente cao's.

Bovenstaande figuur geeft de loongebouwen per organisatie weer met de AFM als referentie. Hierbij is ervoor gekozen om enkel de nieuwste CAO per organisatie te laten zien. Later in dit hoofdstuk lichten we veranderingen in de tijd verder toe. In sommige sectoren geldt dat in de hogere schalen ook variabele beloning in de vorm van bonussen een rol kan spelen. In deze CAO-vergelijking kijken we alleen naar schaalniveaus binnen de CAO.

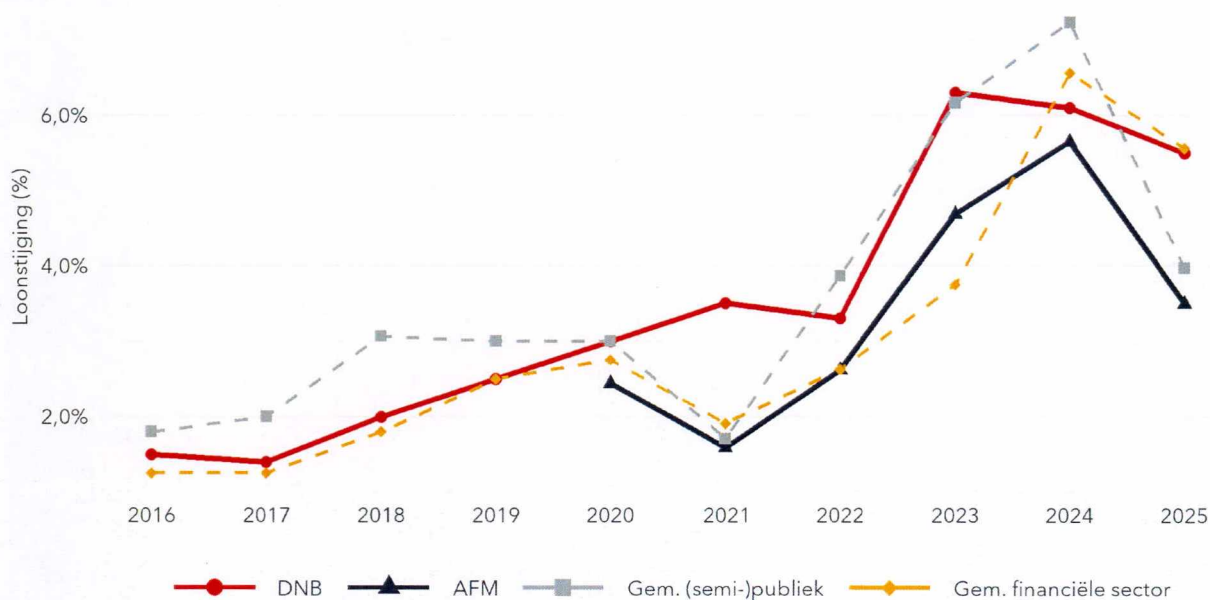
Het loongebouw van de AFM heeft een relatief vlak profiel. De toename in salarisniveau en bandbreedte per schaal is beperkt, waardoor de spreiding tussen minimum en maximum minder sterk groeit dan bij veel andere organisaties.

In de lagere schalen ligt het salarisniveau van de AFM in lijn met, en in sommige gevallen, iets boven dat van andere organisaties. Naarmate de functieniveaus toenemen, blijft de salariscroei echter achter. In de hogere schalen liggen zowel het minimum als het maximum substantieel lager dan bij met name private organisaties en een deel van de semipublieke sector.

Dit wijst erop dat de AFM in het onderste en middensegment van het loongebouw concurrerend geprijsd is, maar in het hogere segment relatief minder aantrekkelijk is vanuit salarisperspectief. De doorgroeiruimte in salaris is beperkter, wat zich vertaalt in een lagere positie in de verdeling van maximale beloning.

Vanuit kostenperspectief betekent dit dat de AFM niet tot de duurdere organisaties behoort. Integendeel, met name voor hogere functieniveaus ligt het kostenniveau onder dat van een deel van de

referentiegroep.



Figuur 13. Ontwikkeling van de contractuele loonstijgingen bij de AFM en DNB in vergelijking met het gemiddelde van de (semi-)publieke sector en de financiële sector over de periode 2016-2025.

Bovenstaande figuur toont de contractuele loonstijgingen van DNB en de AFM in vergelijking met het gemiddelde van de (semi-) publieke sector en de financiële sector over de periode 2016-2025. Tot en met 2021 volgt DNB in grote lijnen het patroon van de financiële sector, met vergelijkbare jaarlijkse loonstijgingen.

Vanaf 2021 is sprake van een duidelijke trendbreuk, samenhangend met de sterke inflatiegolf in de daaropvolgende jaren. In deze periode nemen de loonstijgingen in alle sectoren zichtbaar toe. Binnen dit bredere beeld liggen de loonstijgingen bij DNB zoals die in de CAO-vergelijking zichtbaar wordt in de jaren na 2021 consequent ongeveer één procentpunt hoger dan bij de AFM.⁵⁶ Daarbij positioneert DNB zich doorgaans aan de bovenkant van de sectorale bandbreedte, terwijl de AFM meer aan de onderkant van de verdeling ligt.

We zien in de CAO-vergelijking van loonschalen dat de AFM een meer gematigde loonontwikkeling kent, terwijl DNB een hogere loonontwikkelingen volgt.

4.3.2.3 Analyse arbeidsvoorwaarden

Bij de dataverzameling op basis van de CAO's hebben we data voor 23 verschillende secundaire arbeidsvoorwaarden verzameld. Deze 23 arbeidsvoorwaarden hebben we vervolgens in zes verschillende categorieën ingedeeld, zie voor een overzicht van deze indeling onderstaande tabel.

⁵⁶ Hoe de daadwerkelijke gemiddelde loonontwikkeling bij een organisatie eruitziet, hangt uiteraard af van de verdeling van medewerkers over salarisschalen.

Categorie	Arbeidsvoorwaarden	Totaal haalbare punten	Weging
Financieel	Algemene loonstijging, Vakantiegeld, Eindejaarsuitkering, Bonus, Periodieke loonstijging	22	25%
Pensioen	Pensioenbijdrage, Pensioenverdeling	6	20%
Verlof	Vakantieuren, Ouderschapsverlof, Zorgverlof	13	20%
Ziekte & verzekering	Ziektebetaling jaar 1 & 2, Collectieve verzekering, WIA-aanvulling	10	15%
Vergoedingen	Ov-vergoeding, Km-vergoeding, Thuiswerkvergoeding, Overwerkvergoeding ⁵⁷ (weekend & werkdagen)	15	10%
Ontwikkeling & flexibiliteit	Opleidingsbudget, Individueel Keuzebudget (IKB), Tijd-voor-tijd	8	10%

Tabel 10. Indeling van de 23 verzamelde secundaire arbeidsvoorwaarden in zes hoofdcategorieën.

We hebben de arbeidsvoorwaarden voor DNB verzameld uit de CAO. De arbeidsvoorwaarden van de AFM hebben we direct aangeleverd gekregen aangezien deze niet publiekelijk beschikbaar zijn (de AFM beschikt niet over een CAO). De CAO's van alle organisaties behalve de AFM hebben we verkregen via het CAO-register van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.⁵⁸

Om de arbeidsvoorwaarden van de verschillende organisaties en sectoren met elkaar te kunnen vergelijken hebben we allereerst per arbeidsvoorwaarde een ranking opgesteld. Bij het opstellen van de ranking per arbeidsvoorwaarde hebben we eerst gekeken naar de spreiding tussen de verschillende CAO's. Zo waren er voor het percentage doorbetaling bij ziekte in jaar één maar twee verschillende waardes die uit alle CAO's terugkwamen, daarom hebben we voor een ranking van 1 tot 2 gekozen. Bij de toekenning van periodieke loonsverhoging waren daarentegen veel meer verschillende waardes in de CAO's terug te vinden. Daarom hebben we bij het maken van deze ranking gekeken naar de maximaal mogelijke loonsverhoging en vervolgens deze ingedeeld in een schaal van 1 tot 3 om de grotere spreiding van de data ook in de uiteindelijke scores te vangen. Zo hebben we bij iedere arbeidsvoorwaarde een ranking opgesteld die zo goed mogelijk de onderliggende uitkomsten ordent. Merk op dat het een kwalitatieve ordening is. Zie Bijlage V voor een verdere toelichting per arbeidsvoorwaarde.

We hebben de vergelijking op twee verschillende manieren gemaakt. Allereerst hebben we een vergelijking per categorie gemaakt van de nieuwste beschikbare CAO van alle organisaties. Hierbij vergelijken we het percentage behaalde punten in een CAO met het totaal aantal haalbare punten. Als er bijvoorbeeld binnen een categorie 10 punten te behalen zijn, maar een CAO haalt er 8, dan betekent dat voor deze categorie een score van 80%. Daarnaast hebben we ook een vergelijking gemaakt over de tijd heen. We hebben het percentage behaalde punten voor alle 23 secundaire arbeidsvoorwaarden voor de CAO ten opzichte van het totaal berekend. Vervolgens is dit per CAO van iedere organisatie door de tijd heen geplot om de trends in de tijd tussen verschillende organisaties te visualiseren.

Daarnaast hebben we ook een vergelijking gemaakt over de tijd heen van een geaggregeerde index. Voor deze vergelijking hebben we op de scores per arbeidsvoorwaarde een weging toegepast om te voorkomen dat categorieën met meer toegekende punten automatisch een groter aandeel in de eindscore krijgen. In plaats daarvan is het relatieve gewicht van de categorieën gebaseerd op arbeidsmarkteconomische literatuur over de waardering van secundaire arbeidsvoorwaarden. De wegingen zijn terug te vinden in tabel 2.

⁵⁷ De overwerkvergoeding geldt alleen voor de lagere schalen.

⁵⁸ [CAO overzicht ministerie van SZW](#).

De wegingen sluiten aan bij literatuur die laat zien dat werknemers arbeidsvoorwaarden afwegen tegen loon en andere baankkenmerken. Eriksson en Kristensen (2014) tonen aan dat werknemers duidelijke trade-offs maken tussen loon en secundaire arbeidsvoorwaarden, terwijl Mas en Pallais (2017) laten zien dat flexibiliteit en werkarrangementen substantiële waarde kunnen vertegenwoordigen. De gewichten moeten worden gezien als een pragmatische, literatuur-geïnformeerde benadering, niet als exacte schattingen van betalingsbereidheid per categorie. We hebben het gewogen percentage behaalde punten voor alle 23 secundaire arbeidsvoorwaarden voor de CAO ten opzichte van het totaal berekend. Dit is per CAO van iedere organisatie door de tijd heen geplot om de trends in de tijd tussen verschillende organisaties te visualiseren.



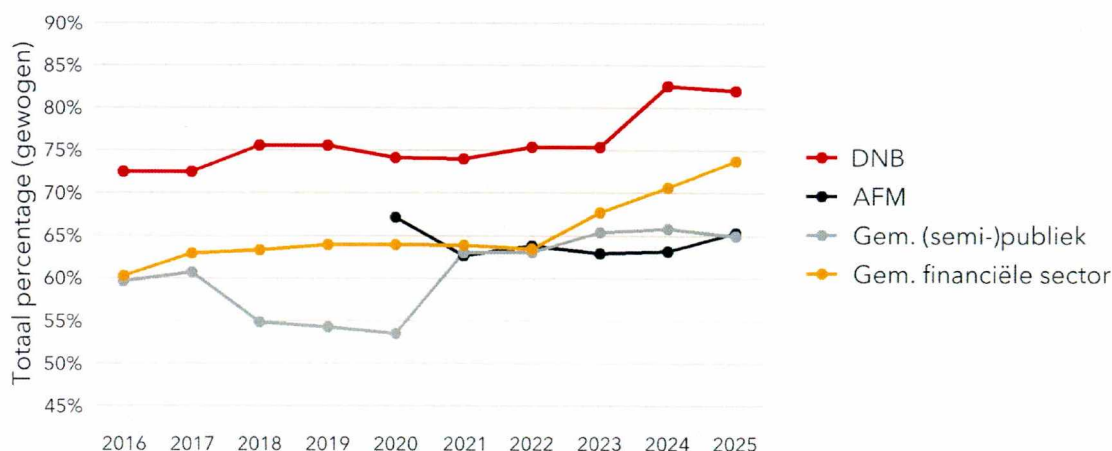
Figuur 14. Uitsplitsing van de secundaire arbeidsvoorwaarden per categorie voor de AFM, DNB en de referentiegroepen.

Bovenstaande figuur geeft een uitsplitsing van de secundaire arbeidsvoorwaarden per categorie voor DNB, de AFM en de referentiegroep. Over het geheel genomen scoort DNB in de meeste categorieën hoger dan de AFM en bevindt zij zich vaak aan de bovenkant van de verdeling. Alleen binnen de financiële categorie liggen de scores dicht bij elkaar en positioneren beide organisaties zich in de middenmoot.

De grootste verschillen tussen DNB en de AFM zijn zichtbaar bij pensioenen, vergoedingen en ontwikkeling & flexibiliteit. DNB scoort op pensioenen aanzienlijk hoger, wat samenhangt met een relatief lage werknemersbijdrage, terwijl de AFM juist tot de hoogste werknemersbijdragen behoort. Bij vergoedingen blijft de AFM achter, onder meer door het ontbreken van een overwerkvergoeding op werkdagen. Het verschil bij ontwikkeling & flexibiliteit wordt grotendeels veroorzaakt door het

ontbreken van een IKB bij de AFM. In andere categorieën, zoals verlof en ziekte & verzekering, liggen de scores dicht bij elkaar, al verschillen de onderliggende regelingen.

Dit patroon wijst erop dat DNB over de volle breedte een sterker pakket aan secundaire arbeidsvoorwaarden biedt dat vergelijkbaar is met de grote banken, terwijl de AFM een minder concurrerende positie inneemt.



Figuur 15. Ontwikkeling van de secundaire arbeidsvoorwaarden van de AFM en DNB in vergelijking met het gemiddelde van de (semi-)publieke sector en de financiële sector, uitgedrukt als percentage van het maximaal haalbare aantal punten.

Bovenstaande figuur toont de ontwikkeling van secundaire arbeidsvoorwaarden van DNB en de AFM in vergelijking met het gemiddelde van de (semi-)publieke sector en de financiële sector, uitgedrukt als per categorie gewogen som van de percentages van het maximaal haalbare aantal punten. De AFM is vanaf 2020 in de vergelijking opgenomen. In dat jaar ligt de AFM nog boven beide sectorale gemiddelden, maar vanaf 2021 beweegt de score rond het niveau van de (semi-)publieke sector en onder het gemiddelde van de financiële sector. In 2025 ligt de AFM vrijwel gelijk aan het gemiddelde van de (semi-)publieke sector, maar blijft zij achter bij DNB en het gemiddelde van de financiële sector.

De daling van het gemiddelde van de (semi-)publieke sector vanaf 2018 wordt verklaard doordat vanaf dat jaar het Rijk aan het gemiddelde is toegevoegd met een relatief lage score. DNB scoort gedurende de gehele periode duidelijk boven de referentiegroepen en steekt vooral uit boven de AFM door de hoge score op pensioenregelingen. De figuur laat zien dat het secundaire arbeidsvoorwaardenpakket van de AFM in recente jaren niet wezenlijk achterblijft bij de (semi-)publieke sector, maar wel minder concurrerend is ten opzichte van DNB en, in toenemende mate, het gemiddelde van de financiële sector.

4.3.3 Loonontwikkeling

We analyseren de loonontwikkeling binnen de AFM en DNB vergeleken met (nabije) sectorgenoten op basis van een analyse van CBS microdata, gecombineerd met geaggregeerde gegevens die door DNB en de AFM zelf zijn aangeleverd. Voor deze route is gekozen omdat een analyse van individuele instellingen zoals DNB of de AFM binnen de CBS omgeving weliswaar mogelijk is, maar dat hierover niet gepubliceerd kan worden.

4.3.3.1 Data

De door de AFM en DNB aangeleverde data bestrijkt de periode 2019 tot en met 2025 en bevat informatie over de personeelsopbouw en -ontwikkeling. In beide datasets zijn kerngegevens opgenomen over instroom en uitstroom, gemiddelde leeftijd, geslacht, type dienstverband (vast en tijdelijk) en de omvang van het personeelsbestand in termen van FTE. Daarnaast is er een uitsplitsing gemaakt naar salarisschaal en naar kenmerken van medewerkers en functies. Daarbij gaat het onder meer om gegevens over aantal medewerkers, fte, gemiddelde loonsom, en uitsplitsingen naar dienstjaren, leeftijd, en functiegroep. De aangeleverde informatie biedt voor beide organisaties een vergelijkbare basis om verschillen in en ontwikkelingen van personeelssamenstelling, loonvoorwaarden en functieverdeling over de tijd te analyseren.

De CBS-analyse gebruikt microdatagebaseerde aggregatiebestanden voor de periode 2019 tot en met 2025. De bestanden bevatten per jaar geaggregeerde informatie over werknemers in vijf referentiesectoren: de financiële sector, zakelijke dienstverlening, openbaar bestuur, de IT-sector en universiteiten. Per combinatie van sector, loonband, leeftijdsgroep en opleidingsniveau zijn aantallen werknemers, gemiddelde lonen, gemiddelde fulltime-equivalente lonen, gemiddelde leeftijd, geslacht en contractvorm beschikbaar.

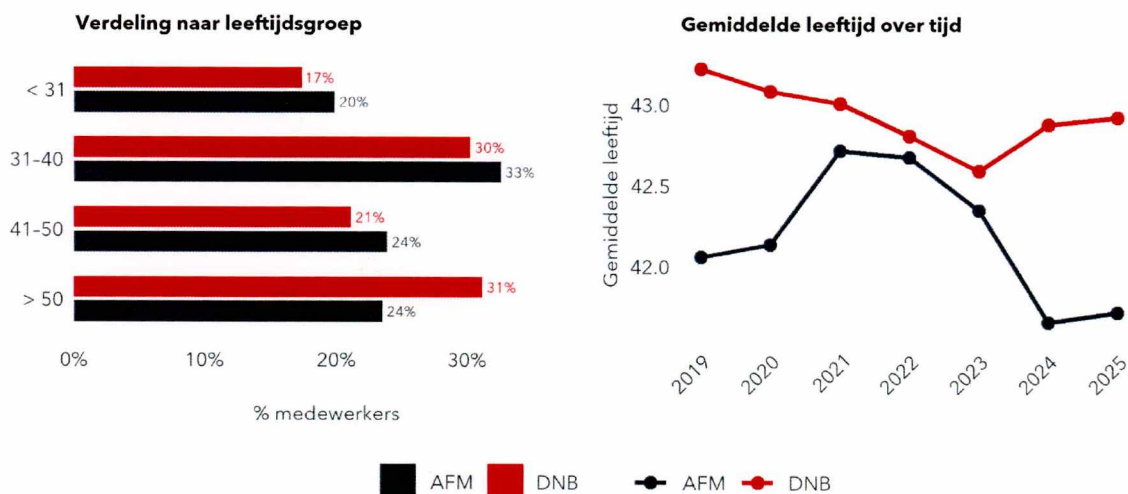
4.3.3.2 Beschrijvende statistieken

We hebben op basis van de gegevens van de AFM en DNB een aantal beschrijvende statistieken opgesteld. Onderstaande figuur laat het aantal vrouwen als percentage van de totale arbeidspopulatie alsmede het aantal medewerkers met een vast contract zien. Te zien is dat het aantal vrouwen bij de AFM licht is gedaald, terwijl het percentage medewerkers met een vast contract tussen de 80% en 90% ligt. Het percentage medewerkers met een vast contract bij de AFM daalt de afgelopen jaren, terwijl het bij DNB iets toeneemt.



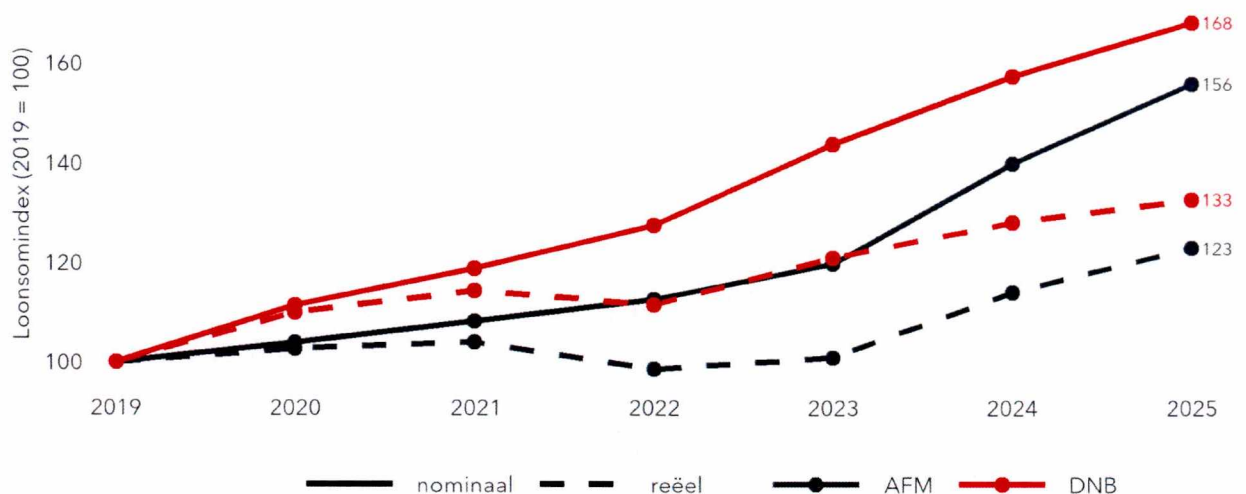
Figuur 16. Ontwikkeling van het aandeel vrouwelijke medewerkers en het aandeel medewerkers met een vast contract bij de AFM en DNB als percentage van de totale arbeidspopulatie.

We zien dat de gemiddelde leeftijd bij DNB iets hoger ligt dan bij de AFM. Wanneer we inzoomen op de onderliggende cijfers, zien we dat dit veroorzaakt wordt door een hoger percentage medewerkers van ouder dan 50 jaar bij DNB.



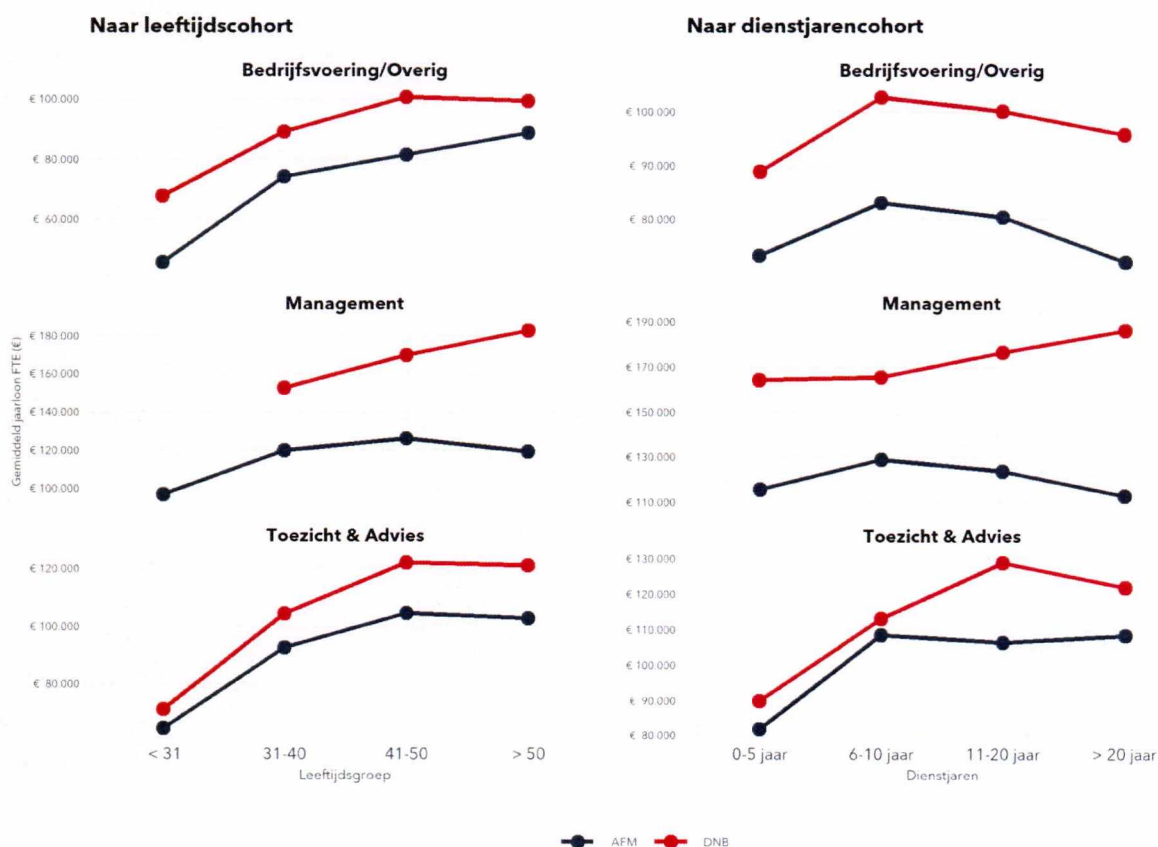
Figuur 17. Vergelijking van de verdeling in leeftijdsgroepen en gemiddelde leeftijdsopbouw van medewerkers bij de AFM en DNB.

Onderstaande figuur laat de ontwikkeling van de loonsom zien voor de AFM en DNB met 2019=100. De figuur laat zien dat de loonsom sterker is toegenomen bij DNB dan bij de AFM. De nominale toename in de periode 2019-2025 van de loonsom bij DNB is 68%, terwijl deze bij de AFM met 56% toenam. In reële termen, dat wil zeggen gecorrigeerd voor inflatie zijn de percentages respectievelijk 33% en 23%. Dit wil overigens niet zeggen dat de lonen veel sneller stijgen dan de inflatie, want het totale effect bestaat uit zowel een prijseffect als een volume-effect. Dit splitsen we later in deze sectie uit.



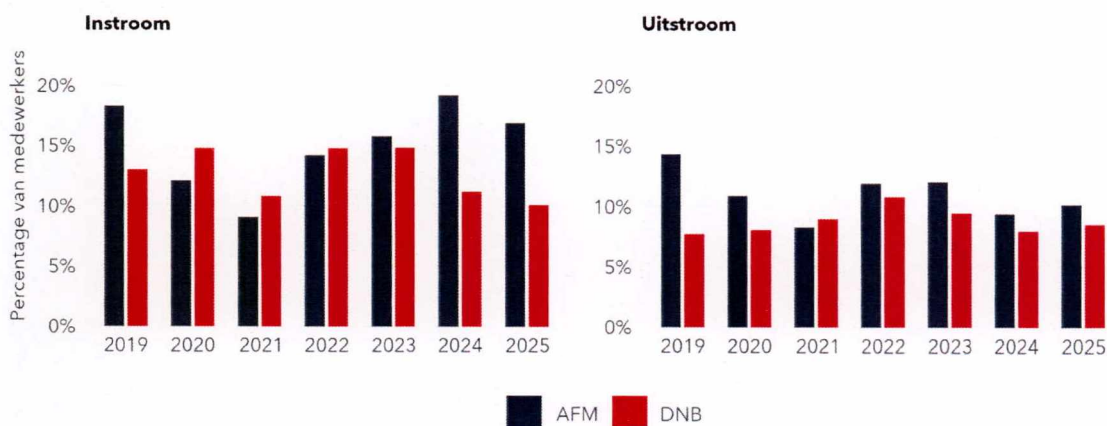
Figuur 18. Ontwikkeling van de loonsom bij de AFM en DNB in nominale en reële termen over de periode 2019-2025.

Onderstaande figuur laat zien dat de gemiddelde loonsom bij DNB hoger ligt dan bij de AFM, ook als dit bekeken wordt per leeftijdsgroep of wanneer aantallen dienstjaren worden vergeleken. Er lijkt hier dus geen sprake te zijn van een samenstellingseffect. De verschillen zijn groter voor leeftijdsgroepen met een hogere leeftijd en voor hogere dienstjaren.



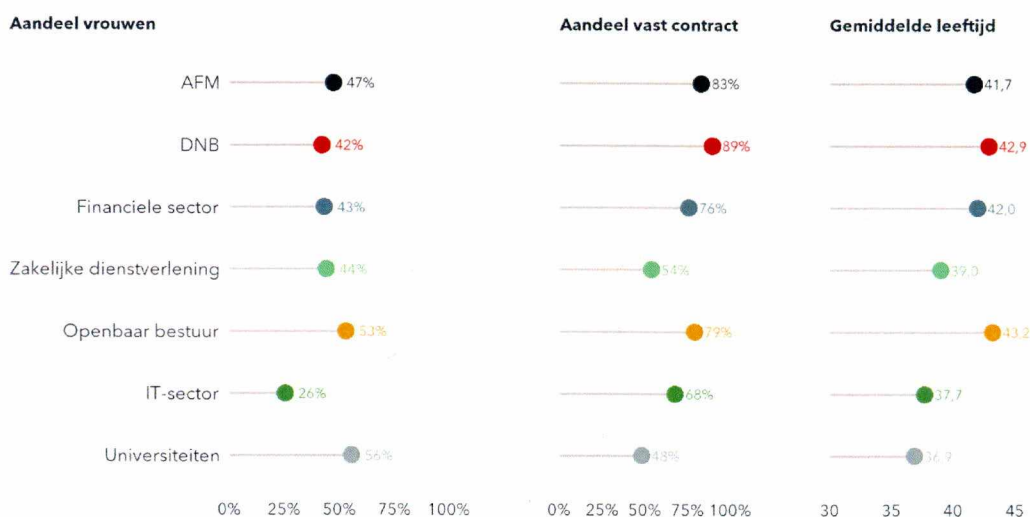
Figuur 19. Vergelijking van de gemiddelde loonsom bij de AFM en DNB, uitgesplitst naar leeftijdsgroep en aantal dienstjaren.

Onderstaande figuur laat zien dat de instroom en uitstroom van DNB in vroegere jaren iets onder die van de AFM ligt. In latere jaren zitten met name de uitstroomcijfers dicht bij elkaar. De AFM laat in de laatste 2 jaar iets hogere instroom zien in vergelijking met DNB. We hebben geen gegevens over de uitstroom per leeftijdsklasse of aantal dienstjaren om te kunnen nagaan of er verschillen zijn tussen de toezichthouders in de uitstroom tussen verschillende groepen medewerkers.



Figuur 20. Vergelijking van de instroom en uitstroom van medewerkers bij de AFM en DNB in de periode 2019-2025.

Om de demografische positie van de AFM in een breder perspectief te plaatsen, toont onderstaande figuur de positie van DNB en de AFM ten opzichte van de referentiesectoren op basis van CBS-microdata. De AFM kent een aandeel vrouwen van circa 45%, vergelijkbaar met zakelijke dienstverlening en de financiële sector. Het aandeel medewerkers met een vast contract ligt bij de AFM ruim boven 80%, vergelijkbaar met de financiële sector en het openbaar bestuur. De gemiddelde leeftijd bedraagt circa 42 jaar, wat aansluit bij het profiel van de financiële sector.



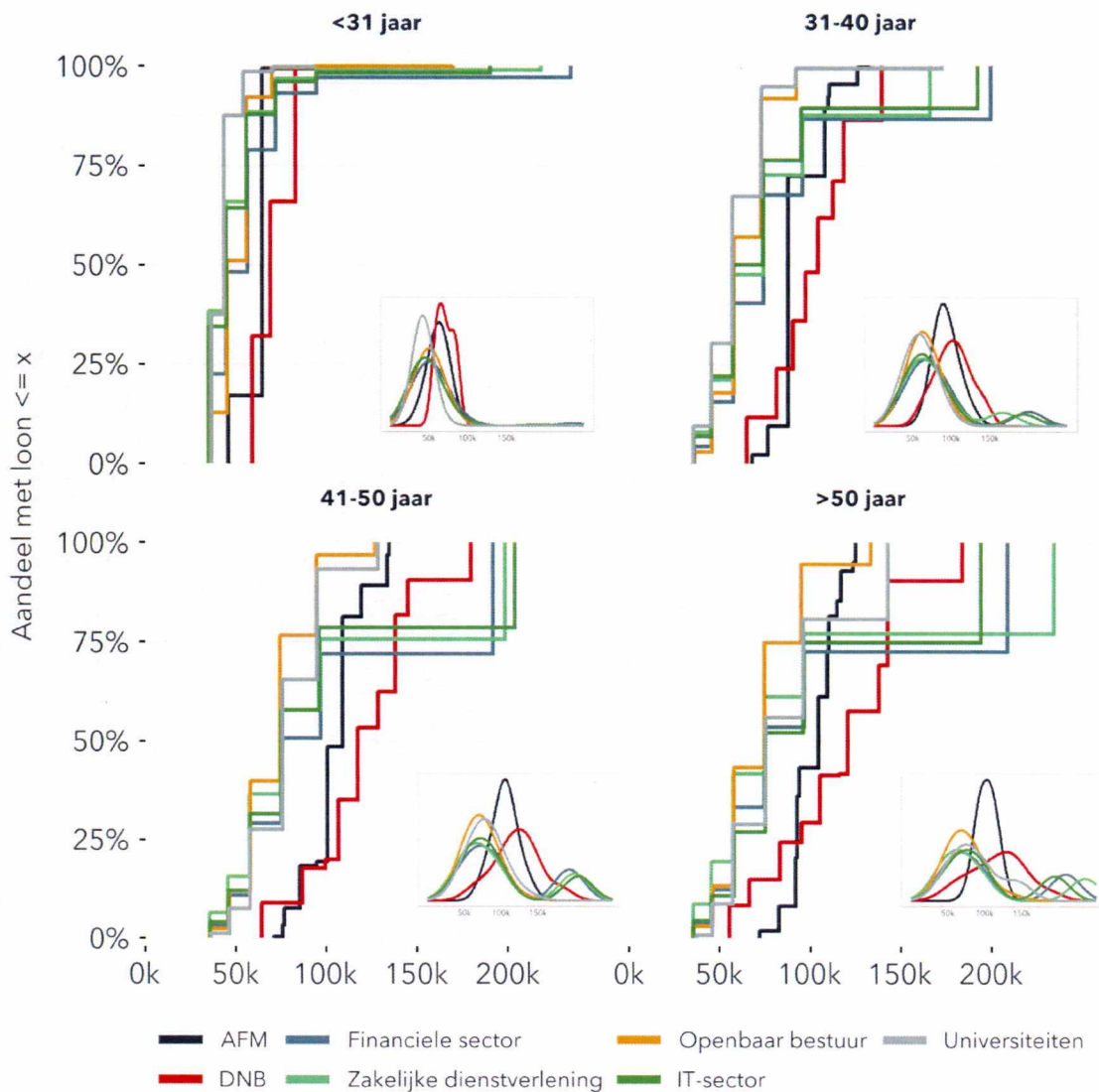
Figuur . Demografische kenmerken van DNB en de AFM vergeleken met referentiesectoren uit de CBS microdata, 2025

Op basis van geaggregeerde gegevens zie we dat bij de AFM ruim 70% van de medewerkers een bruto jaarsalaris heeft boven de €85.000. Bij DNB verdient ruim 75% van de medewerkers een bruto jaarsalaris boven de €85.000. Deze aandelen zijn hoger dan in de meeste referentiesectoren, waar de helft of meer van de medewerkers in lagere loonbanden valt. Dit kan het gevolg zijn van onder meer verschillen in leeftijdsniveau of opleidingsniveau van de werknemerspopulatie.⁵⁹

Wij hebben geen gegevens over opleidingsniveau. Onderstaande figuur laat zien dat de hogere loonniveaus bij de AFM en DNB niet direct worden verklaard door de leeftijdssamenstelling. De vier panels laten de cumulatieve loonsamenstelling van DNB en de AFM zien vergeleken met de referentiesectoren. Te zien is dat de AFM en DNB beiden grotendeels aan de rechterkant van de spreiding liggen. Dit houdt in dat de laagverdieners bij de AFM en DNB hoger verdienen dan bij referentiesectoren. Daarnaast zie je dat de loonstijging binnen het loongebouw bij de AFM redelijk gematigd is, terwijl het personeel bij DNB meer de lonen van de financiële sector en de zakelijke dienstverlening lijkt te volgen.

De *density plots* rechtsonder de verschillende panels versterken dit beeld: de AFM heeft een relatief hoge piek met veel werknemers rond dezelfde lonen, terwijl de piek bij DNB gematigder is en doorloopt in de hogere lonen. Met name binnen de leeftijdsgroepen 41-50 en 51+ is dit duidelijk zichtbaar. De pieken van beide organisaties liggen consequent op een hoger loonniveau dan dat van referentiesectoren.

⁵⁹ Ook andere factoren kunnen een rol spelen.



Figuur . Een cumulatieve verdeling van het loonegebouw van DNB en de AFM vergeleken met referentiesectoren uit de CBS microdata, 2025

4.3.3.3 Methode

Om de achterliggende effecten bij de ontwikkeling van de loonsom van de AFM en DNB beter te kunnen duiden hebben we gebruikgemaakt van een Bennet-decompositie.⁶⁰ Daarbij wordt de totale verandering tussen twee opeenvolgende jaren opgesplitst in een volume-effect en een prijseffect. Het volume-effect meet welk deel van de verandering samenhangt met een verandering in de grootte van het personeelsbestand binnen een bepaalde schaal, afgezet tegen het personeelsbestand in het jaar ervoor. Het prijseffect meet welk deel van de verandering verklaard wordt door veranderingen in het gemiddelde loon binnen een schaal, gegeven de personeelsomvang in het voorgaande jaar. De interactie tussen beide veranderingen wordt (volgens de Bennet-methode) in gelijke mate toegerekend aan beide componenten. Voor de procentuele uitkomsten zijn beide effecten vergeleken met de

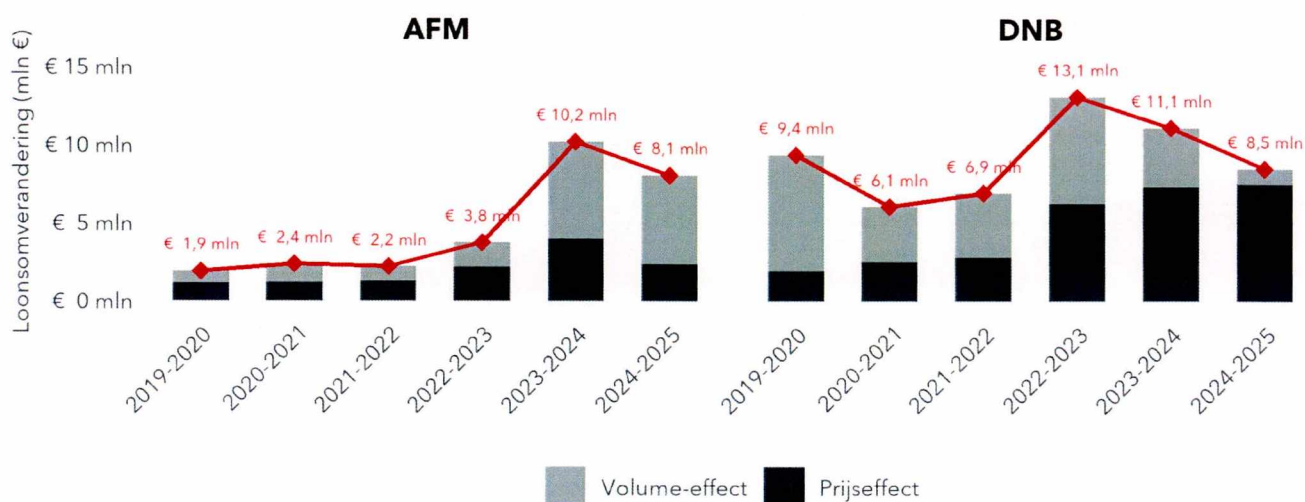
⁶⁰ Deze decompositie behoort tot de indexcijferliteratuur waarin een verandering in totale waarde wordt ontbonden in een prijs- en een hoeveelheidseffect. De methode heeft als voordeel dat de totale verandering exact en symmetrisch wordt toegerekend aan beide componenten. Zie Bennet (1920).

loonsom in het voorgaande jaar. Hierdoor is het mogelijk een consistente uitsplitsing te maken van de loonontwikkeling via een samenstellingseffect, via aantallen medewerkers en een beloningseffect via veranderingen in het gemiddelde loon.

Dezelfde methode is toegepast voor de vergelijking met CBS-referentiesectoren over de periode 2019–2025, met leeftijdsgroepen als celniveau in plaats van salarisschalen. Daarin wordt de verandering in het gemiddeld voltijdloon opgesplitst in een looneffect, namelijk loongroei binnen leeftijdscategorieën, en een compositie-effect, dat de invloed van een verschuiving in de leeftijdsmix meet. Voor alle organisaties en sectoren wordt dezelfde uitsplitsing gehanteerd.

4.3.3.4 Analyse

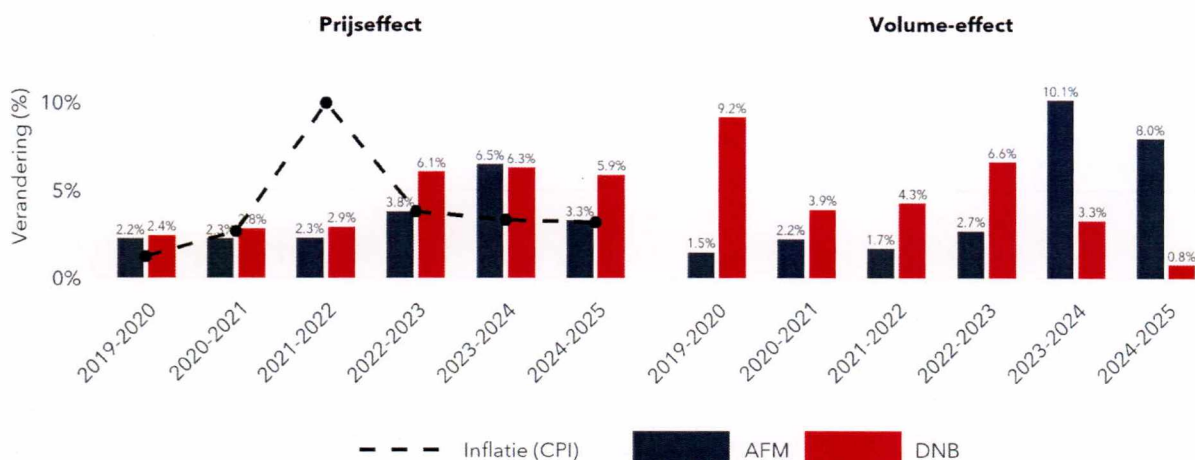
Met behulp van bovenstaande methode hebben we enkele uitsplitsingen van de looneffecten gemaakt. In onderstaande figuur zien we dat de totale loonsomverandering bij DNB jaarlijks ruimschoots hoger ligt dan bij de AFM. Dit is begrijpelijk omdat de omvang van DNB ook groter is.



Figuur 21. Jaarlijkse ontwikkeling van de totale loonsomverandering bij de AFM en DNB op basis van de toegepaste uitsplitsingsmethode voor looneffecten.

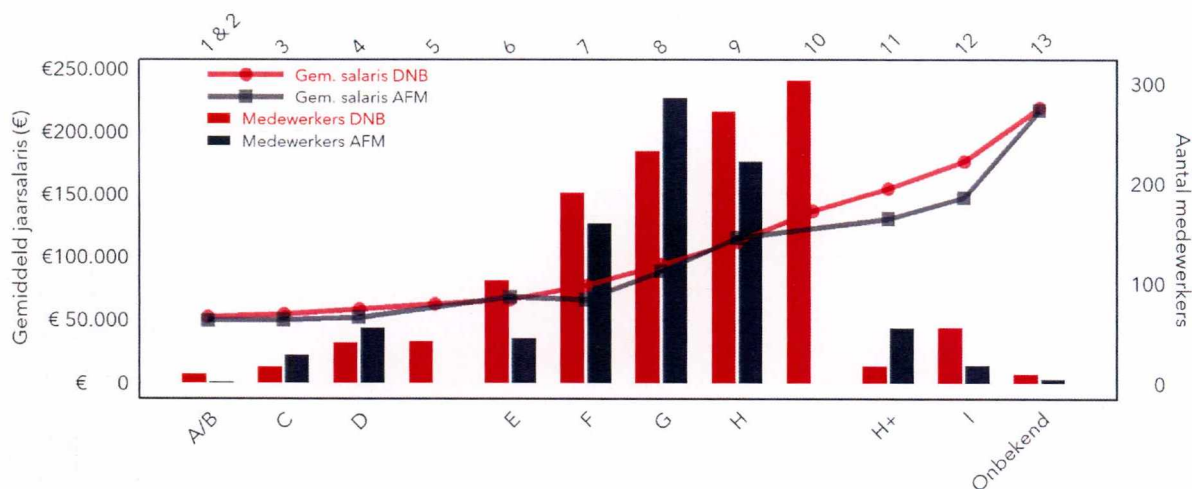
In onderstaande figuur wordt deze uitsplitsing verder verduidelijkt. Te zien is dat het prijsseffect van de loonsomstijgingen bij DNB over de afgelopen jaren consistent iets boven dat van de AFM ligt. Dit ligt in lijn met de eerdere constatering dat de totale loonsomstijging van DNB over de afgelopen vijf jaar ook hoger was dan dat van de AFM. Als we het prijsseffect bekijken samen met de inflatie over de afgelopen vijf jaar zien we dat het prijsseffect in eerdere jaren rond de jaarlijkse inflatie lag. In 2022 is een piek in de inflatie zichtbaar, destijds veroorzaakt door de coronapandemie. Deze piek wordt niet direct in datzelfde jaar gecompenseerd door een groter prijsseffect, maar in de jaren erna is te zien dat (met name bij DNB) het prijsseffect ruimschoots boven de inflatie ligt om met terugwerkende kracht de werknemers alsnog voor het hogere prijspeil te compenseren.

Het volume effect visualiseert het deel van de loonsomstijging veroorzaakt door een toename in het aantal werknemers. We zien dat in de eerdere jaren met name DNB hard steeg ten opzichte van de AFM. In latere jaren is het echter de AFM dat een significant toegenomen stijging laat zien.



Figuur 22. Uitsplitsing van de loonsomontwikkeling bij de AFM en DNB naar prijs- en volume-effect, afgezet tegen de inflatieontwikkeling over de afgelopen vijf jaar.

Onderstaande figuur laat de opbouw van het personeelsbestand van de AFM en DNB zien per schaal in combinatie met het gemiddelde jaarsalaris⁶¹. Hoewel DNB enkele extra schalen heeft ten opzichte van de AFM zien we dat de gemiddelde jaarsalarissen maar beperkt van elkaar verschillen. In de hogere schalen is het gemiddelde salaris iets lager dan bij DNB. Er is echter wel verschil te zien in de verdeling van het personeelsbestand over deze schalen. Bij de AFM is het personeelsbestand redelijk symmetrisch verdeeld over de schalen met een piek in schaal G. Als we dit vergelijken met DNB zien we dat daar het personeelsbestand meer geconcentreerd is in de hogere schalen met een piek in schaal 10. Dit betekent dat bij DNB de meeste werknemers een gemiddeld jaarsalaris verdienen van circa €130.000 terwijl dit bij de AFM rond de €100.000 ligt.

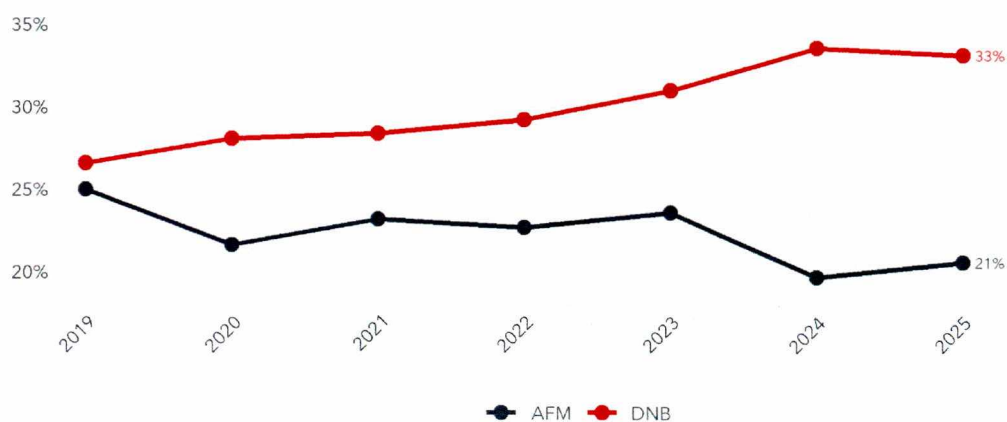


Figuur 23. Verdeling van het personeelsbestand van de AFM en DNB over de salarisschalen, in combinatie met het gemiddelde jaarsalaris per schaal. De labels op de onderste x-as horen bij de loonschalen van de

⁶¹In eerdere figuren hebben we de loonschalen genormaliseerd. In deze figuur hebben we ervoor gekozen om dit niet te doen om een duidelijker beeld te geven van het aantal werknemers per schaal. Hierbij hebben we de extra schalen van DNB ten opzichte van de AFM verwerkt door de schalen met een gelijk gemiddeld loon zoveel mogelijk naast elkaar te visualiseren.

AFM, waarbij bestuursleden in de schaal 'Onbekend' zitten⁶². De labels op de bovenste x-as horen bij de loonschalen van DNB.

In onderstaande figuur gaan we dieper in op het type medewerkers bij beide organisaties. Zoals hiervoor besproken heeft DNB een hoger aandeel werknemers in hogere schalen zitten in vergelijking met de AFM. Als we echter kijken naar de verdeling van functietypes binnen deze organisaties valt op dat werknemers met de functie bedrijfsvoering/overig als percentage bij DNB aanzienlijk hoger ligt dan bij de AFM.⁶³ Bij de AFM werken in 2025 per medewerker van bedrijfsvoering/overig 3,84 werknemers binnen toezicht en advies. Bij DNB zijn dit er 2,01, waarbij onderstaande figuur laat zien dat dit verschil met de jaren is gegroeid.

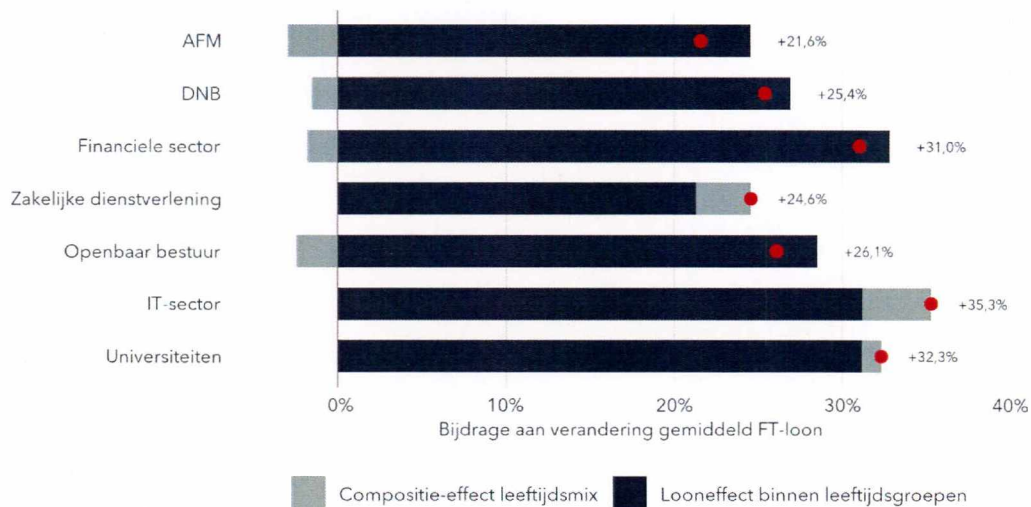


Figuur 24. Ratio inzake verhouding medewerker van bedrijfsvoering/overig vs. werknemers binnen toezicht en advies.

Bovenstaande analyse splitst de loonsomgroei uit naar volume- en prijseffect. Een aanvullende vraag is in hoeverre de loongroei per werknemer bij de AFM wordt gedreven door daadwerkelijke loonsverhogingen of door een verandering in de leeftijdssamenstelling van het personeel. Onderstaand figuur toont de resultaten van een Bennett-decompositie, waarbij de nominale loongroei per werknemer wordt uitgesplitst naar een compositie-effect (verandering in leeftijdsmix) en een looneffect binnen leeftijdsgroepen. Het compositie-effect is bij de AFM licht negatief, wat erop wijst dat een iets jongere personeelssamenstelling de gemiddelde loongroei enigszins heeft gedrukt. Het looneffect binnen leeftijdsgroepen is met circa 25% verreweg de grootste component en verklaart vrijwel de gehele nominale loongroei in de periode 2019–2025. De uitkomst bevestigt dat de geobserveerde loongroei primair het gevolg is van loonsverhogingen, en niet van compositieveranderingen.

⁶² Deze schaal hebben wij “onbekend” genoemd, omdat de naam van de schaal in de aangeleverde data niet is vermeld.

⁶³ Deze berekening laat medewerkers met een managementfunctie buiten beschouwing, omdat de omvang van de managementlaag mede samenhangt met de omvang van de organisatie. Wanneer deze medewerkers wel worden meegenomen, blijven de bevindingen ongewijzigd.



4.3.4 Beelden vanuit de toezichthouder

De AFM benoemt dat het huidige loongebouw voldoende is om concurrerend te blijven ten opzichte van de financiële sector en de (semi-)overheid. De huidige uitstroom ligt al jaren rond te 10 % wat een goede balans biedt tussen retentie van noodzakelijke kennis en kunde en zorgen voor voldoende mobiliteit en vernieuwing. De meest recente loonbenchmark die de AFM uitvoert laat volgens de toezichthouder zien dat het salarisgebouw en het pakket van secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden zich passend verhoudt tot zowel de financiële markt als de rijksoverheid.

Tegelijkertijd benoemt de toezichthouder dat voor specifieke functiegroepen en specialismen (bijvoorbeeld datascience, toezichthouders met kennis en ervaring als accountant of op gebied van pensioenen) en mid-career medewerkers een uitdaging ligt. Ook is er in de laatste IMF FSAP een aanbeveling opgenomen om ervoor te zorgen dat de AFM zich kan (blijven) benchmarken met de financiële sector zodat de AFM aantrekkelijk blijft voor kandidaten uit de sector.

De toezichthouder ziet beperkte mogelijkheden om de loonkosten te verlagen zonder negatieve consequenties voor de doelmatigheid. Hiervoor geeft zij de volgende argumenten:

- Verdere beperking van loonontwikkeling vermindert de aantrekkelijkheid van de AFM als werkgever en daarmee de mogelijkheden om de juiste medewerkers aan te kunnen trekken en/of onze huidige medewerkers te behouden. Mogelijke gevolgen zijn vacatures die langer onvervuld blijven, meer uitstroom en kwaliteitsverlies in cruciale functies alsmede risico's voor betrokkenheid, inzetbaarheid en continuïteit van medewerkers.
- De overige personeelskosten zijn relatief sober en vergelijkbaar met die van de overheid. Extra versoering zal waarschijnlijk weinig efficiëntiewinst opleveren. De AFM wijst in dat kader op de langlopende gerechtelijke procedure over de pensioenversoering van 2016.
- Wijzigingen in het loongebouw zijn lastig door te voeren vanwege individuele arbeidsovereenkomsten en de bijbehorende juridische en relationele complexiteit.
- Een krimp in capaciteit (het aantal fte) bij gelijkblijvende toezichtstaken, zal gelet op de huidige werkdruk een negatief effect hebben op de kwaliteit van het toezicht.

De AFM benoemt voor de periode 2021-2025 de volgende maatregelen om de personeelskosten te beheersen:

- Soberheid voor veel (secundaire) arbeidsvoorwaarden: de standaardmogelijkheid om zonder vergoeding 1e klas te reizen is afgeschaft, de pensioenregeling is in 2016 versoerd, In 2023 is performance losgekoppeld van salarisontwikkeling; tegelijk is versoerd doordat salarisstijgingen boven 100% van het schaalmaximum niet meer mogelijk zijn.
- In 2023 was er discussie met de OR over de toepassing van het 'mandje' voor de collectieve salarisstijging; een onafhankelijke hoogleraar stelde AFM in het gelijk. Door vast te houden aan deze lijn werd een extra salarisstijging van 1,8% voorkomen.
- De AFM investeert al meerdere jaren in vitaliteit en preventie om uitval te beperken. Het ziekteverzuim ligt al jaren rond 4% en daarmee onder het landelijk gemiddelde. Benodigde extra inzet of inspanningen (bovenop huidige vitaliteitsbeleid) om ziekteverzuim nog verder om laag te krijgen verhoudt zich niet tot het verwachte resultaat en zal in eerste instantie kostenverhogend zijn.
- In 2022–2023 is een strategisch personeelsplanningsproces ingevoerd, met halfjaarlijkse herijking van de personele bezetting.
- Onderdeel hiervan is de jaarlijkse talentreview (vlootschauw), gericht op ontwikkeling van medewerkers en gewenste personele bewegingen.

4.3.5 Bevindingen

- Uit de analyse van de LinkedIn data komt naar voren dat de mobiliteit van en naar de AFM zich concentreert in een herkenbaar cluster van financieel-economische, publieke en kennisintensieve sectoren. Tegelijkertijd is de uitstroom relatief gevarieerd: medewerkers vertrekken niet naar één dominante bestemming, maar verspreiden zich over meerdere sectoren.
- De grootste uitstroom vindt plaats naar Financial Services, Banking, Business Consulting en Government Administration. Dit zijn ook de belangrijkste herkomstsectoren, wat laat zien dat er over en weer veel uitwisseling plaats vindt. In de tijd zijn beperkte verschuivingen zichtbaar, zoals de toegenomen rol van law practice bij de AFM.
- Vanuit arbeidsmarktperspectief vormen met name de financiële sector, banken, IT en de overheid daarmee de primaire concurrenten van de AFM om talent. De patronen wijzen op een arbeidsmarkt waarin mobiliteit rondom de AFM sterk is geconcentreerd in het financiële en publieke domein, met binnen dat cluster beperkte dynamiek over de afgelopen 20 jaar.
- Uit de CAO-analyse komt naar voren dat de AFM in vergelijking met sectorgenoten relatief minder ruimte heeft voor doorgroei in de bovenste schalen van het loongebouw en daarnaast een minder uitgebreid pakket aan secundaire arbeidsvoorwaarden biedt. DNB positioneert zich daarentegen duidelijk hoger in de markt. Het loongebouw is beter vergelijkbaar met dat van (met name private) sectorgenoten en biedt meer ruimte in de hogere schalen, terwijl ook de secundaire arbeidsvoorwaarden tot de sterkere in de vergelijking behoren. De verschillen tussen de AFM en DNB concentreren zich daarmee vooral in de bovenste helft van het loongebouw, terwijl de salarisoniveaus in de lagere schalen relatief vergelijkbaar zijn.
- In termen van totale beloning betekent dit dat DNB zich aan de bovenkant van de verdeling bevindt, met name voor hogere functieniveaus, terwijl de AFM eerder in de middenmoot of onderkant van de markt opereert.
- De ontwikkeling over de tijd versterkt dit beeld. De loonstijging bij DNB zoals deze uit een vergelijking van de CAO's naar voren komt, ligt in de jaren na 2021 ongeveer een procentpunt per jaar hoger dan bij de AFM. DNB heeft haar arbeidsvoorwaardenpakket over de afgelopen vijf jaar verder uitgebreid. Bij de AFM heeft deze uitbreiding in mindere mate plaatsgevonden.
- De analyse op basis van gedetailleerde data laat zien dat de loonsom bij de AFM in de periode 2019–2025 minder sterk is gestegen dan bij DNB, zowel in nominale als in reële termen. Uit de Bennet-

decompositie blijkt dat dit verschil niet alleen samenhangt met een hoger prijseffect bij DNB, maar ook met verschillen in het volume-effect. Het prijseffect volgt in grote lijnen de inflatie, al is zichtbaar dat de sterke inflatiestijging in 2022 niet direct in hetzelfde jaar volledig doorwerkt in de loonontwikkeling, maar pas in de jaren daarna sterker zichtbaar wordt. Daarnaast lijkt het volume-effect bij DNB vooral in de eerste jaren groter te zijn geweest, terwijl dit effect in recentere jaren juist sterker toeneemt bij de AFM.

- Vergeleken met DNB kent de AFM gemiddeld een jonger personeelsbestand en een minder sterke concentratie van medewerkers in hogere salarisschalen. Hierdoor ligt de gemiddelde loonsom per medewerker bij de AFM lager dan bij DNB. Daarnaast heeft de AFM een kleiner aandeel stafmedewerkers dan DNB, terwijl het aandeel medewerkers in het primaire proces bij de AFM hoger ligt. Het personeelsbestand van de AFM is bovendien gelijkmatiger over de salarisschalen verdeeld.
- Deze verschillen in personeelssamenstelling en organisatieopbouw helpen verklaren waarom het loonsomniveau bij de AFM lager ligt dan bij DNB. De vergelijking wijst erop dat de ontwikkeling van de loonsom bij de AFM niet alleen wordt bepaald door loonstijgingen en personeelsgroei, maar ook door de relatief grotere nadruk op het primaire proces, het kleinere aandeel staf en de gelijkmatigere verdeling over salarisschalen. Zonder nadere informatie over functiezwaarte en takenpakket kan niet worden vastgesteld in hoeverre deze verschillen duiden op verschillen in doelmatigheid. Wel laat de analyse zien dat structurele verschillen in de samenstelling en opbouw van het personeelsbestand substantieel bijdragen aan de verschillen in loonsomniveau tussen de AFM en DNB.
- Het ontbreken van een CAO vormt een belangrijk verschil met DNB. Dit zorgt in de praktijk voor complicaties bij het uniform aanpassen van arbeidsvoorwaarden en leidde in de praktijk tot rechtszaken zoals bij de pensioenversobering.
- We herkennen de relatief sobere secundaire arbeidsvoorwaarden bij de AFM in vergelijking met DNB. Ook hebben we begrip voor de spanning tussen specifieke segmenten waar marktsalarissen hoger liggen en segmenten waar dit niet het geval is. Om het risico te beperken dat de toezichthouder geen goede mensen kan vinden blijft benchmarken met de sector belangrijk.
- Het argument dat een krimp in capaciteit ten koste gaat van de kwaliteit is moeilijk te beoordelen. Aan de ene kant ligt het voor de hand dat met minder mensen ook minder werk gedaan kan worden. Aan de andere kant neemt daardoor de druk om efficiënter te werken toe en kunnen oplossingen gevonden worden die nu buiten beeld blijven.

4.4 Risicogebaseerd toezicht en risico-acceptatie

4.4.1 Beschrijving

In de subparagrafen hierna worden belangrijke onderdelen van het risicogebaseerde toezicht bij de AFM beschreven. In de laatste subparagraaf zijn de beelden van de onderzoekers over het risicogebaseerd toezicht omschreven.

Risicosturing en risico's

De AFM werkt risicogestuurd. Risicogestuurd toezicht houdt in dat de AFM periodiek keuzes maakt welke risico's ze prioriteren, welke niet en waarom. Daarbij weegt de toezichthouder af hoe groot

risico's zijn en wat de bevoegdheid en mogelijkheden zijn om risico's wel of niet aan te pakken.⁶⁴ De FATF⁶⁵ beschrijft risicogebaseerd toezicht als toezicht waarbij toezichthouders risico's in sectoren beoordelen en hun activiteiten prioriteren; middelen worden dus gericht op de hoogste risico's. Gezien de schaarste aan capaciteit kan de AFM niet alle instellingen, risico's en incidenten onderzoeken of aanpakken. Daarom wordt de beschikbare capaciteit zoveel mogelijk ingezet op de belangrijkste risico's. De AFM omschrijft het risicogestuurd toezicht als het bewust afwegen welke risico's in welke mate worden aangepakt.⁶⁶

Onder risico's verstaat de AFM een samenstel van ontwikkelingen, omstandigheden en gedragingen in de markt die kunnen leiden tot ongewenste uitkomsten. Het gaat daarbij om uitkomsten die afbreuk doen aan, of schade veroorzaken voor, de missie van de AFM. Die missie is geformuleerd als 'de AFM maakt zich sterk voor eerlijke en transparante financiële markten. Als onafhankelijke gedragstoezichthouder dragen wij bij aan duurzaam financieel welzijn in Nederland'.⁶⁷

De AFM maakt periodiek een inschatting van de risico's en herijkt de prioritering. Daarbij weegt de AFM onder meer de omvang en aard van de risico's, haar wettelijke bevoegdheden en de mate waarin de AFM in staat is risico's effectief aan te pakken.⁶⁸ Dit proces vindt van onderaf plaats en wordt daarnaast van bovenaf centraal gecoördineerd. Zo komen inschattingen die beginnen op afdelingsniveau samen op het niveau van toezichtgebieden en dwarsdoorsnijdende AFM-brede thema's.

De AFM onderscheidt binnen de werkzaamheden verschillende typen risico's:

- Een deel van het toezicht betreft nieuwe, veranderende of complexe risico's. Het toezichtproces laat zich volgens de AFM hier beschrijven als: 'tijdig zien, echt begrijpen en grondig aanpakken'. Dit vereist volgens de AFM een wendbare organisatie die adequaat kan inspelen op veranderende omstandigheden.⁶⁹ Toezicht met Toekomst is een belangrijke organisatorische stap die de AFM genomen heeft om tot een meer wendbare organisatie te komen.
- Voor een ander deel van het werk geldt dat risico's al langer bekend en goed begrepen zijn. In die gevallen bestaat het toezichtproces volgens de AFM uit 'doorlopend monitoren, periodiek onderzoeken en gericht ingrijpen'. De doelstellingen van de AFM liggen hier vooral in scherpe risicosturing en een efficiënte inrichting van het toezichtproces.⁷⁰

Daarnaast is een deel van het werk voorgeschreven of opgelegd vanuit wet- en regelgeving, zoals afhandeling van vergunningaanvragen. Ook geldt dat de toezichtaanpak op onderdelen wordt begrensd door toezichtconvergentie in Europa: de ontwikkeling waarbij nationale toezichthouders binnen Europa steeds meer op een vergelijkbare wijze toezicht houden.⁷¹

Een belangrijke stap in de modernisering van het toezicht is het verandertraject Toezicht met Toekomst. Toezicht met Toekomst is een intern verandertraject met als doel de AFM toekomstbestendig te maken in een snel veranderende financiële wereld waarbij multidisciplinair, datagedreven en gedisciplineerd werken voorop staan. Toezicht met Toekomst gaat uit van agile

⁶⁴ https://www.afm.nl/~profmedia/files/publicaties/2023/strategie-2023-2026/afm-strategie-2023-2026-def.pdf?utm_source=chatgpt.com

⁶⁵ De Financial Action Task Force (FATF) is een internationale, intergouvernementele organisatie die wereldwijde standaarden ontwikkelt om witwassen, terrorismefinanciering en de financiering van massavernietigingswapens te bestrijden.

⁶⁶ de AFM (2025). *Toezichtcyclus*. Zie: <https://verslaggeving.afm.nl/onze-handhaving-in-perspectief-2025/toezichtcyclus>.

⁶⁷ de AFM (2022). *de AFM Trendzicht 2022*.

⁶⁸ de AFM (2022). *de AFM Strategie 2023-2026*.

⁶⁹ de AFM (2022). *de AFM Strategie 2023-2026*.

⁷⁰ de AFM (2022). *de AFM Strategie 2023-2026*.

⁷¹ de AFM (2022). *de AFM Strategie 2023-2026*.

werken, met korte cycli waarin flexibel wordt gewerkt en gebruik van Kanban borden. Hierbij worden binnen de teams op afdelingsniveau doorlopend taken geïdentificeerd, geprioriteerd en toegewezen. Juridische, data- en IT-experts en medewerkers beleid zijn geïntegreerd in de verschillende toezichtteams, waar zij voorheen in aparte specialistische teams waren georganiseerd. Met de implementatie van het verandertraject Toezicht met Toekomst is ook een deel van de risicoanalisten gedecentraliseerd en dichter bij de toezichtpraktijk gepositioneerd. De AFM verwacht dat deze inrichting bijdraagt aan een risicoprioritering die nauwer aansluit op het toezicht.⁷²

Risico-acceptatie en risicobereidheid

De AFM heeft in haar eerdere strategieperiode (2020-2022) expliciet aandacht besteed aan risicobereidheid. Daarbij is onderkend dat het volledig oplossen van alle problemen in de financiële markten niet altijd haalbaar is en dat toezicht keuzes vergt. Ook in de Strategie 2023-2026 is deze gedachtegang wederom geëxpliciteerd. De AFM geeft aan bewuste keuzes te maken over risicobereidheid en over welke risico's zij accepteert bij de uitvoering van haar taken. In sommige gevallen accepteert de AFM een zekere mate van risico, waarbij de mate van risicobereidheid verschilt per risico en afhankelijk is van zowel de aard als de omvang van de mogelijke schade. De AFM geeft aan dat zij bij risico's die goed beheersbaar zijn, maar waarbij de schade achteraf moeilijk te herstellen is, een lage tot geen risicobereidheid hanteert.⁷³

In de eindrapportage van de QA-JRS⁷⁴ (2025) gaat de AFM nader in op het onderwerp risicobereidheid. Daarbij wordt gesteld dat effectieve risicosturing vraagt om een explicitering van de risicobereidheid, bij voorkeur als onderdeel van of bijlage bij de overkoepelende toezichtstrategie, waarbij wordt verduidelijkt welke risiconiveaus als acceptabel dan wel onacceptabel worden beschouwd.

De expliciete vastlegging van risicobereidheid en drempelwaarden ontbreekt volgens de AFM op dit moment in de opzet van het jaarlijkse risicosturingsproces (JRS) van de AFM. In de praktijk komt de risicobereidheid van de AFM tot uitdrukking in de uitkomsten van de risicoprioritering (ofwel: de risicobereidheid is een resultante van de prioritering in plaats van andersom). Met andere woorden: in de praktijk komt het er op neer dat risico's worden geprioriteerd en dat beschikbare capaciteit bepaalt wat wel en wat niet gedaan wordt. De AFM hanteert dus in de praktijk vooral prioriteringscriteria om de risico's te prioriteren in plaats van expliciete uitspraken over risicobereidheid. Volgens de AFM bieden de prioriteringscriteria flexibiliteit en maken ze het mogelijk om in te spelen op specifieke situaties en actuele ontwikkelingen. Tegelijkertijd wordt ook onderkend dat een explicieter kader voor (veranderingen in) risicobereidheid meer langdurig houvast biedt en de organisatie minder kwetsbaar maken voor ad-hoc bijsturing op basis van actualiteit.

De afwegingen op het gebied van risicobereidheid worden gemaakt in teams en toezichtgebieden en gaan uiteindelijk ook omhoog in 'de lijn'. Ook wordt dit uiteindelijk besproken in het bestuur als onderdeel van de jaarlijkse risicosturing, waarbij er ook een relatie is met de begroting van de AFM. Het bestuur kijkt onder meer of de voorgestelde risicogebaseerde aanpak niet leidt tot ongewenste uitkomsten in de zin er te grote risico's resteren.

⁷² Zie hierboven. Dubbel check.

⁷³ Als voorbeeld noemt de AFM tekortschietende vermogensscheiding, waarvoor een 'zero tolerance'-benadering geldt. Daartegenover staat dat de AFM bij andere risico's, zoals beleggingsfraude, accepteert dat deze vaak niet direct te signaleren zijn. Dit hangt samen met de complexiteit van dergelijke risico's en de onevenredig grote inzet van capaciteit die nodig zou zijn om deze volledig te voorkomen.

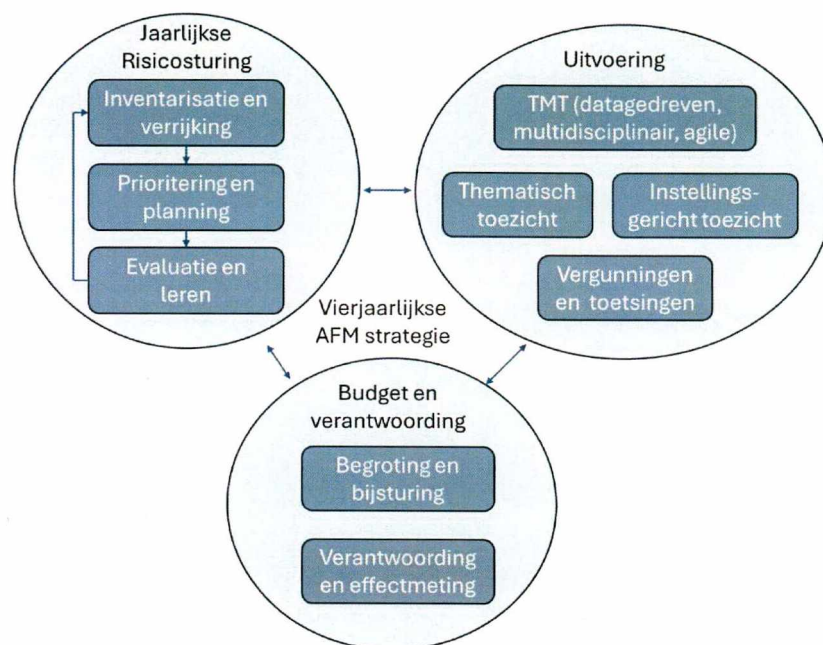
⁷⁴ QA-JRS staat voor Quality Assurance van het jaarlijkse risicosturingsproces (JRS).

De AFM geeft aan dat zij nadenkt over de verdere invulling van risicobereidheid en over de vraag of de huidige werkwijze voldoende aansluit bij de relevante principes, waaronder de ESMA-RBS-principes.⁷⁵

Met het ministerie van Financiën wordt gedeeld op welke risico's het toezicht zich in beginsel niet meer richt (niet publieke posterioriteitenlijst), omdat de risico's klein zijn en de inzet beter gericht kan worden op risico's die groter zijn. Beleidsmakers geven aan de transparantie op prijs te stellen, maar ook dat zij moeite hebben om de ratio van de keuzes te destilleren om daar het gesprek over prioriteiten en posterioriteiten aan te kunnen gaan. Zij willen graag meer duiding over de aard van de risico's en de mogelijke gevolgen. In essentie is dit een vraag naar meer inhoudelijke uitleg van de inschatting door de toezichthouder van het relatieve belang van verschillende risico's. Het is hierbij overigens goed voorstelbaar dat de preferenties van beleidsmakers hier verschillen van die van de toezichthouder. Hier komt ook het spanningsveld naar boven tussen enerzijds beleidsmatig of politiek gedreven behoeften aan prioritering en de onafhankelijke mandaat gedreven risicosturing door de AFM.

Cyclus van risicogebaseerd toezicht

De figuur hierna visualiseert belangrijke elementen van het risicogebaseerde toezicht bij de AFM.



Figuur 25. Visualisatie van de belangrijkste elementen van het risicogebaseerde toezichtmodel van de AFM.

Risicosturing bij de AFM kent drie tijdsdimensies: middellange termijn, korte termijn en doorlopend. Hierna worden deze drie tijdsdimensies achtereenvolgens kort beschreven. Daarna wordt het jaarlijkse risicosturingsproces uitgebreider beschreven, omdat dit de kern van het risicogebaseerde toezicht betreft.

Middellange termijn: de AFM-strategie (looptijd 4 jaar)

De AFM stelt elke vier jaar een strategie vast. De huidige strategie (2023–2026)⁷⁶ is gestructureerd rond drie leidende trends: digitalisering, internationalisering en verduurzaming. Binnen dit kader vinden de

⁷⁵ Principles on Risk-Based Supervision van ESMA.

⁷⁶ Zie: <https://www.afm.nl/nl-nl/over-de-afm/verslaglegging/strategie>

herschikkingen van capaciteit en aandacht over afdelingen heen plaats. Voorbeelden zijn de groeiende aandacht voor AI, crypto (MiCAR) en DORA. De werkwijze wordt door de toezichthouder zelf omschreven als risicogestuurd, datagedreven en resultaatgericht.

De vierjaarlijkse strategie komt tot stand via centrale coördinatie met input van alle teams en afstemming met ESMA-prioriteiten. Concreet betekent dit dat vanuit toezichtafdelingen analyses worden geaggregeerd in bijeenkomsten op het niveau van toezichtgebieden en organisatiedoorsnijdende thema's. Op toezichtafdelingen wordt veelal gewerkt met een longlist die op basis van een aantal criteria wordt teruggebracht tot een shortlist. Daarbij is sprake van heterogeniteit in de methodologie. Dit is niet persé een zwakte, aangezien verschillende toezichtgebieden sterk verschillende structuren hebben en de mogelijkheden tot kwantificering van risico's verschilt. Omdat het gedragstoezicht betreft, voldoen simpele maatstaven zoals het eigen vermogen of de hefboom niet. Het bestuur stelt vervolgens de definitieve koers vast.

In de interviews met de AFM worden als aandachtspunten genoemd de cross-sectorale borging van risicosturing en het expliciteren van de risicobereidheid. Dit vraagt om een goede balans tussen centrale en decentrale afwegingen, bijvoorbeeld bij risico's die per markt verschillen, en om een uniform analytisch denkkader met vaste stelregels en gelijke criteria voor prioritering. Intern loopt een project om risicosturing op onderdelen te uniformeren. Uit de interviews komt ook het beeld naar voren dat ESMA een steeds grotere rol inneemt doordat zij bepaalde risico's prioriteert en daarmee de nationale beleidsruimte van de AFM beperkt. Dit geldt vooral op toezichtgebieden met een sterke internationale dimensie. Tegelijkertijd positioneert de AFM zich actief als Europees gidsland op het gebied van risicogestuurd toezicht en investeert zij naar eigen zeggen veel tijd in Europese overlegstructuren.

Jaarlijkse risicosturingsproces (JRS)

De AFM hanteert een jaarlijks terugkerend proces van risicosturing (JRS) waarin de organisatie stapsgewijs tot toezichtprioriteiten komt. Dit proces bestaat uit drie opeenvolgende fasen: (1) inventarisatie en verrijking van risico's, (2) prioritering en planning, en (3) evaluatie en leren. Startpunt in het proces is het opstellen van Trendzicht: een jaarlijkse analyse van trends en risico's per toezichtsgebied, die zowel intern als publiek wordt gedeeld. De ESMA heatmap wordt hierin als externe input vroeg in het jaar meegenomen. Per afdeling wordt een longlist van risico's opgesteld. Hieruit wordt op basis van de criteria kans op schade, impact en beschikbare capaciteit een keuze gemaakt voor een shortlist met toezichtprioriteiten. De jaarlijkse de AFM Agenda is de publieke verantwoording van die keuzes. Deze bevat ook een KPI-bijlage met indicatoren om de voortgang te bepalen op de toezichtprioriteiten.

Doorlopende en tussentijdse bijsturing

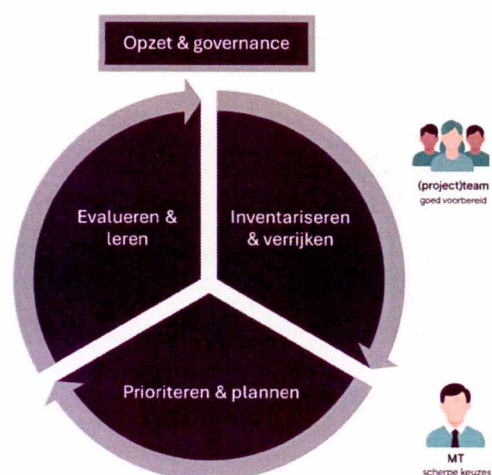
Naast de jaarlijkse cyclus vindt doorlopend bijstelling van prioriteiten plaats. Dit niveau van de cyclus is intern en niet publiek gedocumenteerd en vindt plaats op het niveau van de uitvoering. Afdelingen werken met kwartaalplannen volgens de OGSM-methodiek (ca. 2 A4) die prioriteiten concretiseren en schaarse middelen - zoals juridische capaciteit, data-analisten en IT - verdelen. Bij nieuwe of urgente taken worden prioriteiten tussentijds herijkt. Als onderdeel van het Toezicht met Toekomst-programma, dat thans wordt geïmplementeerd, worden in dit proces stappen gezet zoals: teams agile laten werken met een weekstart en Kanban-borden (visuele borden om werkprocessen te visualiseren, beheren en optimaliseren). Deze werkwijze biedt de mogelijkheid doorlopend te prioriteren. Prioriteren kan zowel gedreven worden door verschuivingen in gepercipieerde risico's als door organisatorische prioriteiten die capaciteit kosten, zoals een reorganisatie. Afdelingsoverstijgende thema's worden

opgepakt via overkoepelende gremia. Zo is er een portfolio board die de AFM-brede allocatie voor data, technologie en innovatie coördineert (DTI).

Jaarlijkse risicosturing (JRS) nader beschouwd

De uitvoering van het jaarlijkse risicosturingsproces is belegd bij een (project)team dat verantwoordelijk is voor de voorbereiding en begeleiding van het proces, terwijl het managementteam verantwoordelijk is voor het bewust afwegen van risico's en het maken van expliciete keuzes.

De AFM reflecteert zelf kritisch op het functioneren van de cyclus van risicogebaseerd toezicht. Zo is er bijvoorbeeld een *quality assurance* uitgevoerd op de JSR (de zogeheten QA JRS, eindrapportage september 2025), waarin op een viertal onderwerpen (Opzet & Governance, Inventariseren & Verrijken, Prioriteren & Plannen, Evalueren & Leren) een beoordeling heeft plaatsgevonden over wat goed gaat en wat nog kan worden verbeterd. De figuur hierna (van de AFM) visualiseert de verschillende onderdelen:



Figuur 26. Overzicht van de onderdelen van de QA JRS-beoordeling van de AFM, uitgesplitst naar 'Opzet & Governance', 'Inventariseren & Verrijken', 'Prioriteren & Plannen' en 'Evalueren & Leren'.

Het doel van de QA is om lessen te trekken uit de bestaande toezichtpraktijken binnen de AFM om op die manier de kwaliteit, effectiviteit en efficiency van het toezicht verder te verbeteren.

Hierna wordt voor elk van die vier onderwerpen aangegeven wat van belang wordt geacht en wat de belangrijkste bevindingen waren in de QA JRS.

Opzet en governance van de JRS

De AFM geeft aan dat het van belang is dat vooraf duidelijk wordt vastgesteld welk deel van het toezichtwerk en welke capaciteit daadwerkelijk via het JRS worden geprioriteerd. Een scherpe afbakening van doel en scope maakt het mogelijk het proces hierop passend in te richten en vergroot de kwaliteit van de risicosturing. Daarnaast vergt een goede uitvoering volgens de AFM voldoende tijd, capaciteit en managementaandacht. Ook de samenhang en timing met andere interne processen zijn van belang, omdat het JRS niet op zichzelf staat, maar duidelijke afhankelijkheden kent met andere prioriterings- en planningscycli, zoals de OGSM-systematiek en de AFM Agenda.

In de Quality Assurance-rapportage van het JRS wordt geconstateerd dat het JRS binnen de AFM breed wordt erkend als een belangrijk instrument en dat in de afgelopen jaren stappen zijn gezet in de verdere professionalisering ervan. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de wijze waarop tot een risico-inschatting en prioritering wordt gekomen per afdeling kan verschillen. Bij de start van het JRS-cyclus is volgens de QA-rapportage bovendien niet altijd eenduidig vastgelegd of de cyclus betrekking heeft op alle risico's en werkzaamheden, of slechts op een selectie daarvan. Daarnaast vinden de JRS-

cycli plaats op verschillende niveaus binnen de organisatie (team, afdeling, toezichtgebied en de AFM-breed), die nog niet optimaal op elkaar zijn afgestemd, wat ten koste kan gaan van samenhang en scherpte (volgens de rapportage).

Fase 1 van JRS: Inventarisatie en verrijking van risico's

Het JRS-proces start met het opstellen van een overzicht van actuele risico's. Dit gebeurt via twee routes. Enerzijds worden risico's verzameld die reeds bekend zijn binnen de organisatie. Anderzijds richt de AFM zich op het identificeren van nieuwe risico's door veranderingen in de externe omgeving te vertalen naar concrete toezichtrisico's. Deze tweede route vraagt volgens de AFM meer analytisch vermogen, verbeeldingskracht en het vermogen om buiten bestaande kaders te denken.

Voor de risico-inventarisatie maakt de AFM onder meer gebruik van deskresearch, gesprekken en brainstormsessies. Na de inventarisatie volgt een fase van verrijking, waarin het inzicht in de geïdentificeerde risico's wordt verdiept. In deze fase wordt beoordeeld hoe waarschijnlijk en hoe impactvol de risico's zijn. Om risico's onderling vergelijkbaar te maken, wordt geprobeerd om tot een meer objectieve inschatting te komen door risico's te beoordelen aan de hand van een vaste set criteria. Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van data om risico's te onderbouwen, al is dit volgens de AFM niet in alle gevallen haalbaar. De verrijkingsfase mondt uit in een voorbereidingsdocument dat dient als basis voor de prioritering.

In de Quality Assurance-rapportage (hierna QA-rapportage) van het JRS wordt geconstateerd dat er goede voorbeelden zijn, maar ook dat er aandachtspunten zijn: het expliciet benoemen van risico's, het systematisch vertalen van de veranderde omgeving naar concrete risico's en het systematisch binnenhalen van externe perspectieven (blik van buiten), bijvoorbeeld met behulp van de inzet van AI (Copilot). Ook verschilt volgens de rapportage de mate waarin methodologie en datagebruik zijn uitgewerkt per afdeling. Hoewel stappen zijn gezet in de vastlegging van risico's, bestaat hier volgens de AFM nog ruimte voor verbetering.

Fase 2 van JRS: Prioritering en planning

Risicosturing vraagt volgens de AFM om het maken van scherpe keuzes, aangezien de beschikbare capaciteit goed moet worden verdeeld over de risico's. De AFM geeft aan bewust te kiezen welke risico's meer, minder of geen prioriteit krijgen. Deze keuzes moeten volgens de AFM vaak worden gemaakt op basis van onvolledige informatie, waarbij risico's ook moeilijk vergelijkbaar kunnen zijn. Dat vraagt volgens de AFM om een professioneel oordeel (*professional judgement*), tolerantie voor onzekerheid en het lef om te kiezen.

Er worden volgens de QA-rapportage prioriteitsessies georganiseerd die het maken van scherpe, gedragen en uitlegbare keuzes moet ondersteunen. Daarbij is het de bedoeling dat risico's niet geïsoleerd worden beoordeeld, maar in samenhang gewogen aan de hand van meetbare criteria, zoals omvang, urgentie, zichtbaarheid, oplosbaarheid en benodigde inspanning. Uit de QA-rapportage blijkt dat er nog wordt gewerkt aan de uniformering van de toepassing van deze criteria in de verschillende onderdelen van de organisatie, maar ook dat dit al grotendeels gebeurt. De prioriteringssessies dienen te leiden tot concrete keuzes die doorwerken in plannen en uitvoering. Volgens de AFM is het zorgvuldig vastleggen van afwegingen en besluiten daarbij essentieel voor transparantie, verantwoording en lerend vermogen. Ook het helder uitdragen van de gemaakte keuzes en de onderliggende overwegingen draagt bij aan het risicobewustzijn en draagvlak binnen de organisatie.

In de Quality Assurance-rapportage van de AFM over het JRS wordt geconstateerd dat de ervaren scherpte van prioriteitsessies uiteenloopt (van relatief scherp tot relatief tam). In sommige gevallen worden volgens de rapportage de keuzes als moeilijk en confronterend ervaren, in andere gevallen als

relatief vrijblijvend. Ook varieert de mate waarin prioritering en planning daadwerkelijk aan elkaar zijn gekoppeld. Een losse koppeling kan de scherpheid van de risicosturing verminderen. Daarnaast verdient het vastleggen en communiceren van afwegingen en keuzes verdere aandacht.

Fase 3 van JRS: Evaluatie en leren

Om risicosturing te laten functioneren als een continu leerproces, is een robuuste feedbackloop noodzakelijk volgens de AFM. Een minimale invulling hiervan is volgens de AFM het starten van elke nieuwe JRS-cyclus met een reflectie op de in het voorgaande jaar gemaakte prioritering. Alleen wanneer deze informatie goed wordt gedocumenteerd, kan volgens de AFM worden gevolgd of leerpunten daadwerkelijk leiden tot aanpassingen in het proces.

In de QA-rapportage van het JRS wordt geconstateerd dat evaluaties zich momenteel vooral richten op de organisatie van het proces en minder op de inhoudelijke vraag of achteraf bezien de juiste risico's zijn geprioriteerd. Een expliciete feedbackloop ontbreekt volgens de AFM daarbij nog en op dat punt wil de AFM zichzelf nog verbeteren.

Conformiteit van de JRS met de ESMA-principes voor risicogebaseerd toezicht

In de QA heeft de AFM ook een self-assessment gemaakt ten aanzien van de ESMA RBS-principes. De AFM constateert in de QA dat de AFM-JRS goed past binnen de 'risicogestuurde cultuur' die ESMA met de RBS-principes voorstaat. Tegelijkertijd constateert de AFM in de QA ook dat voor een 'ESMA-RBS-proof' JRS (blijvende) aandacht nodig is voor een aantal aspecten: (1) actieve borging van de cross-sectorale consistentie en vergelijkbaarheid van risicosturing (standaardisering), (2) explicitering van de risicobereidheid, (3) periodieke evaluatie van de risicosturing, en (4) hanteren van een holistische benadering (gericht op alle risico's).

Aanbevelingen uit de QA JRS

In de QA zijn vijf aanbevelingen geformuleerd die aangeven op welk verbeterpotentieel de AFM inzet en wil inzetten: (1) Uniformeer het proces waar zinvol en pak dit op binnen Toezicht met Toekomst, (2) Start een nieuwe cyclus altijd met reflectie: hoe scherp was de vorige JRS? (3) Hercontracteer aan de start van iedere nieuwe JRS-cyclus, (4) Versterk het formeel aanzien van JRS en (5) Experimenteer met Copilot - gericht en iteratief. Via de centraal gepositioneerde risicoanalyse-specialisten en via de risicoanalisten die decentraal in de afdelingen zijn gepositioneerd worden deze aanbevelingen opgepakt.

Trendzicht als instrument

Binnen het risicogebaseerde toezicht maakt de AFM jaarlijks een overzicht van de belangrijkste trends en risico's in de financiële sector, aangeduid als 'Trendzicht'. Dit vormt input voor het jaarlijkse risicoanalyseproces. Met Trendzicht beoogt de AFM veranderingen in de sector vroegtijdig te signaleren en te duiden. Volgens de AFM draagt dit bij aan een risicogestuurde, vooruitblikkende en preventieve toezichtaanpak en geeft het invulling aan de missie.⁷⁷

De AFM stelt jaarlijks voor elk van haar toezichtgebieden – financiële dienstverlening, kapitaalmarkten, assetmanagement en verslaggeving en accountantsorganisaties – een afzonderlijk trendoverzicht op. In deze overzichten worden de voornaamste trends en risico's per toezichtgebied beschreven.⁷⁸ Sinds Trendzicht 2022 maakt de AFM daarbij gebruik van zogenoemde risicokaarten. De risicokaarten bieden per toezichtgebied een overzicht van de belangrijkste risico's en maken inzichtelijk hoe de ontwikkelingen in de externe omgeving doorwerken op specifieke toezichtrisico's. De AFM benadrukt

⁷⁷ de AFM (2025). *de AFM Trendzicht 2026*.

⁷⁸ de AFM (2022). *de AFM Trendzicht 2023*.

dat de risicokaarten een momentopname vormen en niet zijn bedoeld als een uitputtend overzicht van alle mogelijke risico's.⁷⁹

De AFM onderscheidt vier risiconiveaus: zeer hoog, hoog, verhoogd en laag. Tevens wordt aangegeven of de verwachting is dat het risico toeneemt, gelijk blijft of afneemt.⁸⁰ De doorwerking van risico's naar de toezichtpraktijk vindt plaats via de Agenda's die de AFM jaarlijks opstelt. In deze Agenda's worden de prioriteiten voor het toezicht nader uitgewerkt en wordt tevens ingegaan op de inzet van instrumenten binnen het doorlopende toezicht en het toezicht aan de poort. Trendzicht vormt daarmee een belangrijke basis voor het bepalen en onderbouwen van de toezichtprioriteiten van de AFM.⁸¹

Datagedreven toezicht als ondersteuning van risicosturing

Het risicogebaseerde toezicht van de AFM wordt ondersteund door een datagedreven werkwijze. Datagedreven toezicht houdt in dat de AFM structureel gebruikmaakt van data en data-analyse om risico's effectiever te signaleren, te volgen en aan te pakken.⁸² De datagedreven aanpak wordt toegepast op alle vier de toezichtgebieden van de AFM: financiële dienstverlening, kapitaalmarkten, assetmanagement en accountancy. De AFM heeft in diverse wetgevingsbrieven aangegeven dat zij een bredere wettelijke grondslag wil om structureel data te kunnen opvragen bij ondertoezichtstaanden instellingen op verschillende toezichtterreinen (accountants, handelsplatformen, krediet- en beleggingsinstellingen) omdat dit proactieve en continue monitoring mogelijk maakt. Daar is ook opvolging aan gegeven door ministerie in de zin dat een concept-regeling is opgesteld die in consultatie is gegaan.⁸³ Omdat de consultatiereacties en externe adviezen overwegend kritisch waren, worden nu sessies gehouden met de AFM en sectorpartijen over de noodzaak, omvang en haalbaarheid en de dataverzameling.

In 2024 is de Datagedreven toezichtstrategie 2025-2028 opgesteld. In deze strategie werkt de AFM uit hoe de organisatie inspeelt op de toenemende digitalisering van de financiële sector, hoe datagedreven toezicht optimaal kan worden ingezet ter versterking van het risicogestuurd toezicht en welke verdere ontwikkeling dit vraagt op het gebied van data, toepassingen en expertise.⁸⁴ De Datagedreven toezichtstrategie beschrijft een de AFM-brede koers waarin per toezichtgebied de gewenste ontwikkeling is beschreven. Iedere toezichtafdeling heeft daartoe een eigen strategie opgesteld, waarin de benodigde veranderingen voor de periode 2025-2028 zijn geconcretiseerd. Het ministerie van Financiën heeft ingestemd met de benodigde investeringen in IT en datagedreven toezicht binnen het Kostenkader 2025-2028.

Doorlopend toezicht (instellingsgericht) en thematisch toezicht

Binnen het risicogestuurd toezicht hanteert de AFM zowel instellingsgericht als thematisch toezicht. Dit geldt voor alle vier de toezichtgebieden van de AFM: financiële dienstverlening, kapitaalmarkten, assetmanagement en accountancy.

Bij **instellingsgericht toezicht** staat een individuele instelling of een groep instellingen centraal. De AFM analyseert risico's vanuit een integraal perspectief op deze instelling(en). Deze toezichtvorm is volgens de AFM met name geschikt wanneer risico's direct kunnen worden toegeschreven aan

⁷⁹ de AFM (2022). *de AFM Trendzicht 2022*.

⁸⁰ de AFM (2022). *de AFM Trendzicht 2023*.

⁸¹ de AFM (2022). *de AFM Trendzicht 2023*.

⁸² de AFM (2025). *de AFM Jaarverslag 2024*.

⁸³ Zie: <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK026526>.

⁸⁴ de AFM (2025). *de AFM Jaarverslag 2024*.

specifieke partijen, bijvoorbeeld op het gebied van naleving van wet- en regelgeving of interne processen.⁸⁵

Op het niveau van instellingen vindt een indeling plaats in drie categorieën: grote instellingen (reguliere gesprekken, intensief toezicht), middelgrote en overige instellingen (meer datagedreven en signaalgestuurd). Per categorie verschilt de intensiteit van het toezicht. Voor grotere instellingen voert de AFM regelmatige gesprekken en hanteert zij self-assessments als input. Voor kleinere instellingen worden risicoprofielen opgebouwd op basis van aangeleverde data en SREP-uitvragen (Supervisory Review and Evaluation Process). De werkwijze voor data-uitvragen is publiek beschreven op afm.nl.

Uit de interviews komt naar voren dat de toenemende takenlast de druk op de capaciteit per categorie vergroot. In de praktijk leidt dit tot het maken van scherpe keuzes over welke instellingen binnen een categorie meer dan wel minder aandacht krijgen op basis van risicofactoren.

Bij **thematisch toezicht** richt de AFM zich niet op afzonderlijke instellingen, maar op bredere thema's, zoals marktontwikkelingen, gedragingen of specifieke risico-onderwerpen. In dat kader analyseert de AFM risico's onder meer via PARP-toezicht⁸⁶ of door verkenning van nieuwe fenomenen. Deze aanpak is volgens de AFM vooral geschikt wanneer risico's beter verklaard kunnen worden door marktbrede patronen dan door kenmerken van individuele instellingen, bijvoorbeeld bij nieuwe trends of systemische kwetsbaarheden.⁸⁷

Naast toezicht op individuele instellingen kijkt de AFM naar patronen op marktniveau. Schadelijk gedrag dat niet wettelijk verboden is valt ook binnen de scope van het toezicht van de AFM, de zogenoemde '*Sparrow*-aanpak'.⁸⁸ De AFM analyseert onderliggende oorzaken van marktproblemen en gaat de dialoog aan met de sector voordat formele handhaving aan de orde is. Publiek beschreven is een mix van preventief (leidraden, seminars, dialoog) en repressief (boetes, vergunningintrekking) toezicht. Formele handhaving is volgens de AFM het sluitstuk, niet de eerste stap. De AFM heeft naar eigen zeggen beperkte toegang tot data, wat het marktbrede beeld bemoeilijkt. De Wet toezichtondersteunende rapportage (in consultatie⁸⁹) moet dit verbeteren door bepaalde instellingen te verplichten structureel data aan te leveren.

De AFM acht instellingsgericht en thematisch toezicht noodzakelijk en complementair. De AFM geeft aan te streven naar een gebalanceerde samenhang tussen instellingsgericht en thematisch toezicht, waarbij beide vormen elkaar versterken. Een scherp risicobeeld van individuele instellingen moet daarbij de selectie van relevante thema's voor thematisch toezicht ondersteunen. Tegelijkertijd moeten thematische onderzoeken bijdragen aan het verdiepen van het inzicht in individuele instellingen. Volgens de AFM moet deze wisselwerking leiden tot een completer risicobeeld en een meer efficiënte inzet van middelen, waarmee zowel bestaande problemen kunnen worden aangepakt als nieuwe risico's kunnen worden voorkomen.⁹⁰

Naast het onderscheid tussen instellingsgericht en thematisch toezicht maakt de AFM ook onderscheid tussen drie typen toezichtwerkzaamheden: verplicht, regulier en actueel werk. Elk type toezicht kent eigen kenmerken en uitdagingen. Door deze werkzaamheden expliciet te onderscheiden en hierop te

⁸⁵ Zie hierboven. Dubbel check.

⁸⁶ PARP staat voor Product Approval and Review Proces (PARP) of productontwikkelingsproces (POP).

⁸⁷ Zie hierboven. Dubbel check.

⁸⁸ Het gaat om de benadering van Malcolm Sparrow, zoals beschreven in zijn boek *The Regulatory Craft* uit 2000), waar hij de kernprincipes van toezicht beschrijft. In zijn filosofie is toezicht gericht op het oplossen van specifieke, maatschappelijke risico's in plaats van alleen het controleren van regels. Sparrow richt zich dus niet alleen op zogenaamd 'illegaal' gedrag, maar ook op zogenaamd 'harmful' gedrag.

⁸⁹ Zie: <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK026526>.

⁹⁰ Zie hierboven. Dubbel check.

sturen, beoogt de AFM gericht te leren, het toezicht beter schaalbaar te maken en de efficiëntie te vergroten. Dit onderscheid ondersteunt de AFM naar eigen zeggen bij het maken van bewuste keuzes over waar standaardisatie en uniformering toegevoegde waarde hebben en waar flexibiliteit en maatwerk noodzakelijk zijn.⁹¹

De AFM heeft in 2025 een afwegingskader markttoegang geformuleerd op basis waarvan de verschillende vergunningverlenende afdelingen invulling geven aan markttoegangsvraagstukken. Binnen de afdeling Assetmanagement vindt de toepassing hiervan plaats bijvoorbeeld bij de behandeling van vergunningaanvragen. Deze vergunningsaanvragen zijn ingedeeld in drie typen: standaard (bijvoorbeeld reguliere AIFMD-aanvraag), complex (bijvoorbeeld handelsplatform) en bijzonder (bijvoorbeeld nieuwe wetgeving, het DLT pilot regime). De diepgang van de behandeling van een vergunningaanvraag wordt bepaald door de risicoklasse: bij standaardaanvragen worden niet alle elementen meer getoetst. Deze risicogestuurde aanpak aan de 'poort' is intern ontwikkeld via het VAPO-project (Vergunning Aanvraag Project Optimalisatie). Als gevolg hiervan - VAPO is in een testfase - gaan aanvragers onder meer een self-assessment invullen als onderdeel van de aanvraag, welke data het vertrekpunt vormt voor de beoordeling van de vergunningaanvraag en de ontwikkeling/life-cycle van de instelling kan worden gevolgd in het latere doorlopend toezicht. Het proces zal jaarlijks worden geëvalueerd onder meer om te bepalen of de vastgestelde toetspunten passend zijn. Met deze methodiek wordt een meer gestandaardiseerde werkwijze gerealiseerd, waarbij aanvragen op consistentere en objectievere wijze worden beoordeeld nu alle instellingen dezelfde vragenlijst invullen en gelijke scores (en dus beoordeling) voor gegeven antwoorden krijgen.

4.4.2 Bevindingen

Terugkijkend

- Risicogebaseerd toezicht is nadrukkelijk ingebed binnen de AFM-organisatie en is in de afgelopen jaren verder geprofessionaliseerd en explicieter uitgewerkt en uitgerold in de organisatie.
- De AFM maakt scherpe keuzes op grond van risicoprioritering. De noodzaak daarvoor wordt ook breed gedragen en geaccepteerd binnen de organisatie. Waar het maken van scherpe keuzes bijvoorbeeld goed te zien is, is het terrein van de vergunningaanvragen en personentoetsingen waar trade offs moeten worden gemaakt: wanneer volledige toetsing, wanneer marginale toetsing, wanneer het niet halen van de wettelijke termijn te accepteren?
- De AFM reflecteert zelf op het functioneren van de cyclus van risicogebaseerd toezicht. Zo is er bijvoorbeeld een quality assurance (eindrapportage september 2025) uitgevoerd, waarin op een viertal onderwerpen (Opzet&Governance, Inventariseren&Verrijken, Prioriteren&Plannen, Evalueren&Leren) een assessment heeft plaatsgevonden en waarin zowel positieve als kritische observaties zijn opgetekend. De AFM ziet daarbij aandachtspunten en verbeterpotentieel, blijkend uit de QA-rapportage waarin vijf aanbevelingen zijn beschreven: (1) uniformeren waar zinvol en toewerken naar een gedeeld fundament, (2) altijd starten met een reflectie op de effectiviteit van de vorige risicoprioritering, (3) aan het begin van de cyclus telkens hercontracteren (bijvoorbeeld op doel en scope), (4) het versterken van het formele aanzien van de JRS (ten behoeve van legitimering en doorwerking van de gemaakte keuzes en (5) gericht experimenteren met Copilot als hulpmiddel bij risico-inventarisatie en analyse (conform de AFM-beleid).

⁹¹ Zie hierboven. Dubbel check.

- De AFM heeft actief bijgedragen aan de in 2024 opgestelde ESMA *principles on risk-based supervision* (RBS).⁹² Met deze principes wordt bevorderd dat toezichthouders in verschillende landen vergelijkbare risico's op een vergelijkbare manier beoordelen en aanpakken en wordt voorkomen dat marktpartijen toezichtarbitrage toepassen of dat er inconsistenties ontstaan in de bescherming van consumenten en beleggers. Dat draagt bij aan toezichtconvergentie binnen het Europese toezichtlandschap.
- Op grond van informatie van ESMA is het beeld dat de AFM relatief vergevorderd is met de invoering van een *risk based approach* in vergelijking met andere Europese toezichthouders. De AFM zelf constateert in de QA dat de AFM-JRS goed past binnen de 'risicogestuurde cultuur' die ESMA met de RBS-principes voorstaat. Tegelijkertijd constateert de AFM ook dat voor een 'ESMA-RBS-proof' JRS (blijvende) aandacht nodig is voor een aantal aspecten: (1) actieve borging van de cross-sectorale consistentie en vergelijkbaarheid van risicosturing (standaardisering), (2) explicitering van de risicobereidheid, (3) periodieke evaluatie van de risicosturing, en (4) hanteren van een holistische benadering (gericht op alle risico's).

Vooruitkijkend

- Op grond van de QA JRS constateren we dat de AFM zelf al diverse mogelijkheden in beeld heeft waarop het risicogebaseerde toezicht en de risicosturing nog kunnen worden geoptimaliseerd. Die optimalisatie kan het toezicht effectiever en efficiënter te maken. Hierbij kunnen de AFM en DNB bovendien van elkaar leren en ervaringen uitwisselen. DNB lijkt verder als het gaat om het hanteren van een uniform kader dat alle afdelingen hanteren om tot risico-inschattingen te komen. Dit kader omvat zowel kwalitatieve als kwantitatieve elementen. Tegelijkertijd geeft de AFM aan dat een verdere aanscherping van het risicogebaseerde toezicht - met als doel het realiseren van besparingen in de toezichtuitvoering - de kwaliteit van het toezicht dusdanig zal raken dat dit de uitvoering van wettelijke en beleidsmatige kerntaken direct aantast. De AFM geeft aan in de uitwerking van het risicogebaseerde toezicht al (pijnlijke) keuzes te hebben gemaakt door laag gepercipieerde risico's bewust niet of met lagere intensiteit op te pakken (bijvoorbeeld bij processen rondom toetsingen en vergunningen door een marginale toetsing uit te voeren in plaats van een volledige toetsing, terwijl nog steeds sprake is van het niet halen van de wettelijke termijnen in een significant aantal gevallen). Ook geeft de AFM aan dat bij het implementeren van nieuwe toezichtactiviteiten veelal voor een laag kostenscenario is gekozen.
- Ons valt op dat het risicogebaseerde toezicht zoals dat nu wordt ingezet zich sterk focust op het zo goed mogelijk inzetten en prioriteren van (verkregen) capaciteit en middelen binnen het betreffende toezichtgebied. Wij zien nog twee aanvullende mogelijkheden om het toezicht via de risicogebaseerde aanpak nog effectiever en efficiënter te maken:
 - Waar minder focus op lijkt te liggen is op het gebruiken van de risicoanalyse om risico's van verschillende toezichtgebieden te vergelijken en capaciteit en middelen te verschuiven over de grenzen van toezichtgebieden heen. Meer focus daarop kan bijdragen aan effectiever en efficiënter toezicht. Dat vergt wel meer uniformering en standaardisering van de risicoanalyse tussen de toezichtgebieden.
 - Waar ook minder focus op lijkt te liggen is op het gebruiken van de risicoanalyse om te komen tot een optimale trade-off tussen enerzijds de kosten en anderzijds de opbrengsten van het toezicht in termen van risicoreductie. Meer focus daarop kan bijdragen aan efficiënter toezicht. Dat vergt een meer proactieve explicitering van de risicobereidheid (terwijl de risicobereidheid in de huidige situatie vooral een resultante is van de

⁹² Dit is volgens de AFM onder meer terug te zien in de gehanteerde risicodefinitie die zich niet alleen richt op 'illegal', maar ook op 'harmful' gedrag.

risicoprioritering in plaats van andersom). We merken hierbij wel op dat het ons in de praktijk wel ingewikkeld lijkt om absolute niveaus van risicobereidheid te definiëren. Wat wel realistisch lijkt, is dat toezichthouders aangeven of hun risicobereidheid ten opzichte van het verleden is toegenomen of afgenomen.

- Welk effect het verhogen van de risico-acceptatie heeft op de kwaliteit van het toezicht is op grond van dit evaluatieonderzoek niet goed te zeggen en niet goed kwantitatief uit te drukken. Met het ministerie van Financiën wordt gedeeld op welke risico's het toezicht zich in beginsel niet meer richt (niet publieke posterioriteitenlijst), omdat de risico's klein zijn en de inzet beter gericht kan worden op risico's die groter zijn. De transparantie wordt op prijs gesteld, maar de ratio van de keuzes is moeilijk te destilleren om daar het gesprek over prioriteiten en posterioriteiten aan te kunnen gaan. In het onderzoek is het verschijnsel benoemd dat toezichthouders en toezichthoudende medewerkers van nature weinig prikkel hebben om grotere risico te accepteren. Het management en het proces van prioritering en planning moeten hier actief tegenwicht op bieden. De spanning tussen enerzijds doelmatig toezicht houden en anderzijds geen ongewenste en onverantwoorde risico's lopen is een breed erkende trade-off, die zowel door toezichthouders, beleidsmakers als marktpartijen wordt gezien.
- Tot slot merken we op dat risicogebaseerd toezicht bijdraagt aan het zo doeltreffend en doelmatig in mogelijk inzetten van de toezichtskosten en ook het beheersen van de kosten voor het toezicht, maar dat er tegelijkertijd wel een spanning is in de zin dat voor risicogebaseerd toezicht data van instellingen nodig is wat juist kan leiden tot hogere nalevingskosten in het geval instellingen verplicht data moeten opleveren.

4.5 (Overige) sturing op kosten en doelmatigheid

4.5.1 Beschrijving

In deze paragraaf wordt eerst de cyclus van sturing beschreven: de meerjarige sturing (via kostenkader en de AFM-strategie), de jaarlijkse sturing (via begroting en verantwoording) en de doorlopende (tussentijdse) sturing op kosten en doelmatigheid.

Daarna wordt achtereenvolgens andere instrumenten van sturing op kosten en doelmatigheid beschreven, bijvoorbeeld het sturen op doelmatigheid door vereenvoudiging en standaardisatie van processen. Het instrument risicogebaseerd toezicht wordt in de opsomming niet beschreven, want dat instrument voor sturing op doelmatigheid is al uitvoering in de voorgaande paragraaf beschreven.

Vervolgens wordt beschreven hoe de AFM zelf aankijkt tegen de ontwikkeling van de toezichtskosten en de mogelijkheden om de kosten al dan niet te reduceren.

Tot slot zijn de bevindingen van ons als onderzoekers weergegeven.

Meerjarige sturing: kostenkader en de AFM-strategie

Zowel de AFM Strategie als het Kostenkader zijn het vertrekpunt op basis waarvan sturing op kosten en doelmatigheid plaats vindt.

In het kostenkader is vastgelegd wat de uitvoering van het toezicht maximaal kan kosten. De wettelijke context waarbinnen het kostenkader wordt vastgesteld is de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft 2019). Deze wet alsmede de gelieerde regelgeving bepalen de systematiek waarmee de

toezichtkosten worden toegerekend aan onder toezicht staande instellingen en is onlangs geëvalueerd.⁹³

In 2024 is een nieuw Kostenkader voor de periode 2025-2028 vastgesteld door de ministers van Financiën en SZW. Voor de uitvoering van het Kostenkader 2025-2028 zijn de ministeries van Financiën en SZW en de AFM enkele uitgangspunten en afspraken overeengekomen. Met het oog op het waarborgen van de effectiviteit en kwaliteit van het toezicht tegen zo laag mogelijke kosten, worden nieuwe taken zoveel als mogelijk binnen het geïndexeerde kostenkader opgevangen.

In de tabel in paragraaf 4.2 is het kostenkader opgenomen en alle bedragen in de jaren vanaf 2020. Het gaat om het Kostenkader 2020-2024 en het kostenkader 2025-2028. In die tabel is te zien dat er een expliciete post is voor 'uitbreiding en intensivering takenpakket', die is bedoeld voor het toezicht dat voortkomt uit nieuwe regelgeving die in de periode van het kostenkader in werking treedt. Ook is te zien dat het kostenkader ruimte biedt om de AFM verder te laten investeren in IT en datagedreven toezicht. Voorts is te zien dat ook besparingen zijn opgenomen in het kostenkader (periode 2021-2024) en dat er sprake is van ingroei bij een aantal taken (in 2025 en 2026). Het kostenkader bevat ook een taakstelling om efficiency te bevorderen. Deze taakstelling was 1,75% in de periode 2017-2020 en is daarna verlaagd naar 0,4% per jaar en is gebaseerd op de verwachte arbeidsproductiviteitsgroei in de overheidssector.⁹⁴ Deze efficiencytaakstelling is gecontinueerd in het kostenkader 2025-2028.⁹⁵

De AFM kent boven op het begrotingskader een 'post onvoorzien'. Het begrotingskader plus de post onvoorzien vormt het kostenkader (meerjarenkader). Indien er onvoorziene toezichttaken of andere ontwikkelingen zijn die dus niet binnen de begroting kunnen worden opgevangen, bestaat er de mogelijkheid de post onvoorzien hiervoor in te zetten. Hiervoor zijn afspraken gemaakt over de aanwending hiervan, met onder andere een goedkeuring van de Raad van Toezicht. De post onvoorzien geeft daarmee ruimte om 'relatief beperkte' onvoorziene kosten binnen het kostenkader op te vangen en voorkomt daarmee het eventueel openbreken en opnieuw moeten vaststellen van het kostenkader. De sturing in de organisatie is er volgens de AFM nadrukkelijk op gericht binnen het gestelde begrotingskader en niet de post onvoorzien te benutten. Als blijkt dat er een voorziene overschrijding is, dan kan met in instemming met de RvT de post onvoorzien worden ingezet of met het ministerie van Financiën worden gekeken naar een passende oplossing. Als blijkt dat gedurende het jaar de begroting wordt overschreden, een onvoorziene overschrijding, dan zal in eerste instantie moeten worden gekeken of dit toch niet opgelost kan worden binnen de vastgestelde begroting. Mocht dit niet lukken dan kan, met instemming van de RvT, de post onvoorzien worden ingezet.⁹⁶ Met het oog op nieuwe ontwikkelingen, zoals (nog niet voorziene) wettelijke taakuitbreidingen en of eventueel uitloop van wetstrajecten, blijven het ministerie van Financiën (en voor zover van toepassing het ministerie van SZW indien het gaat over pensioenwetgeving/toezicht) en de AFM gedurende de looptijd van het kostenkader 2025-2028 met elkaar in gesprek.⁹⁷

In de evaluatie van de Wbft 2019 in 2024⁹⁸ is over de systematiek van het kostenkader geconstateerd: *'De vierjarige systematiek van het kostenkader, het proces rond de vaststelling van het kostenkader en de voorwaarden waaronder deze mag worden opengebroken, leiden er in de praktijk toe dat toezichthouders hun best doen om binnen de vierjarige begroting te blijven. Ook uit de interviews komt het beeld naar*

⁹³ Zie [Evaluatie WBFT 2019. Proportionaliteit, stabiliteit en flexibiliteit](#).

⁹⁴ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33957-33.html>.

⁹⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32545-205.pdf>.

⁹⁶ Ministerie van Financiën (2024). *Brief de AFM aanbieding vastgesteld kostenkader 2025-2028*.

⁹⁷ Ministerie van Financiën (2024). *Brief de AFM aanbieding vastgesteld kostenkader 2025-2028*.

⁹⁸ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/06/12/evaluatie-wbft-2019-proportionaliteit-stabiliteit-en-flexibiliteit>.

voren dat het bestaan van een vierjarig kostenkader in de praktijk tot druk op de toezichthouders leidt om de kosten binnen het kader te houden.'

Jaarlijkse sturing: begroting & capaciteit

Het Kostenkader is leidend voor de begroting en voor de uitvoering van de AFM Strategie.

De AFM Strategie wordt doorvertaald naar jaarlijkse OGSM's (jaarplan in de vorm van objectives, goals, strategies, measures). Die OGSM's zijn er voor de AFM als geheel, maar ook voor de afzonderlijke afdelingen. De OGSM's van de AFM als geheel 'cascadeert' door naar de afdelingen, met aanvullende prioriteiten, tot aan de continue dialoog met individuele medewerkers.

De AFM stelt haar jaarlijkse begroting binnen de grenzen van het kostenkader op. Voordat de begroting wordt ingediend, wordt de sector geraadpleegd via het adviserend panel. Ten slotte wordt de begroting ter goedkeuring voorgelegd aan de ministers, waarna de ministers de AFM informeren over de goedkeuring. Mocht zich gedurende het jaar een aanmerkelijk verschil in de begroting dreigen voor te doen, dan informeert de toezichthouder de ministers hierover. Pas na goedkeuring van de begroting kan de AFM haar kosten via heffingen doorberekenen aan de onder toezicht staande instellingen. Daartoe doet de AFM de ministers van Financiën en SZW een voorstel voor de tarieven. De ministers stellen de tarieven vast.⁹⁹

De AFM brengt de kosten voor doorlopend toezicht in rekening aan de hand van de procentuele verdeling zoals vastgelegd in het Bbft 2019. Deze toezichtskosten worden verdeeld over de 16 toezichtcategorieën. Daarin worden ook kosten inbegrepen die niet aan een specifieke toezichtcategorie toegeschreven kunnen worden zoals huisvesting en IT. Deze kosten worden volgens een interne allocatiesystematiek verdeeld over de toezichtsectoren. Deze systematiek werkt anders dan bij DNB, waar de kosten verdeeld worden op sectorale basis. Beide methoden hebben voor- en nadelen in termen van transparantie en stabiliteit die in de evaluatie van de Wbft 2019 zijn besproken.¹⁰⁰ Het beeld uit deze evaluatie is dat de methodiek bij DNB weliswaar meer inzicht in kosten per toezichtgebied biedt, maar dat dit niet noodzakelijk tot sterkere prikkels voor kostenbeheersing leidt in vergelijking met de door de AFM gehanteerde methodologie.

De AFM legt verantwoording af via het jaarverslag, dat elk voorjaar bestuurlijk wordt besproken in het Voorjaarsoverleg. Na instemming van de ministers wordt het jaarverslag gepubliceerd.

In het jaarlijkse begrotingsproces wordt door de AFM telkens bekeken of de capaciteit voldoende is en of bijstelling (zowel meer als minder) wenselijk is. De AFM houdt daartoe ook actief bij op welke toezichttaken er in de begroting wordt afgeweken van de getallen zoals afgesproken in het Kostenkader 2025-2028. Het uitgangspunt daarbij is dat mutaties (veelal onvoorzien meerwerk) worden geabsorbeerd binnen de begroting van de AFM (tenzij dit dusdanig materieel wordt dat dit niet meer passend is).

Doorlopende sturing: bijsturing gedurende het jaar

Gedurende het jaar wordt kortcyclisch de voortgang op OGSM's gemonitord zodat eventuele afwijkingen en bijstellingen tijdig kunnen plaatsvinden.

⁹⁹ Dit is voor de heffingen doorlopend toezicht. Deze worden jaarlijks vastgesteld. Voor de heffingen eenmalige handelingen is een afzonderlijke regeling die in beginsel vaststaat. Deze tarieven worden voor de AFM binnenkort herzien en daarna jaarlijks geïndexeerd.

¹⁰⁰ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/06/12/evaluatie-wbft-2019-proportionaliteit-stabiliteit-en-flexibiliteit>

Maandelijks worden (financiële) prognoses opgesteld op in- en uitstroom van personeel, externe inhuur en vaste lasten, die gedeeld worden met het bestuur. De twee voornaamste bijsturingsknoppen - als er overschrijding dreigt - zijn een vacaturestop en het terugschroeven van externe inhuur. Daarnaast wordt ook bijgestuurd door herprioritering, bijvoorbeeld als nieuwe inzichten ontstaat ten aanzien van risico's (zie paragraaf 4.4 over risicogebaseerd toezicht).

Sturen op doelmatigheid bij nieuwe taken en veranderende context

Voor de inschatting van benodigde capaciteit, zowel fte als IT, voor nieuwe toezichtstaken is een proces ingericht waarbij wordt gekeken welke capaciteit nodig is voor de uitvoering van deze taak. Via dit proces worden expliciete afwegingen gemaakt over de afruil tussen kwaliteit van toezicht en risicobeheersing enerzijds en kosten anderzijds. In het proces worden op verzoek van Financiën uitvoeringstoetsen opgesteld en deze worden openbaar gepubliceerd. Bij nieuwe taken met een grote impact (zowel voor de sector als qua capaciteit) legt de AFM een drietal scenario's (laag, midden, hoog) voor aan het ministerie van Financiën of SZW. In het kader van bijvoorbeeld de Wtp heeft er daarnaast ook een externe toets plaatsgevonden op deze inschattingen.

Behalve een toename van wet- en regelgeving waarvoor de AFM direct verantwoordelijk is, heeft de AFM ook te maken met een toename van horizontale, generieke wetgeving en vereisten op gebied van privacy en informatiebeveiliging waaraan zij moet voldoen. Voorbeelden zijn WDO, eIDAS2, NIS2, DGA, nieuwe Archiefwet, de Europese Digitale Omnibus en de AVG. De kosten die hiermee gepaard gaan heeft de AFM grotendeels zelf geabsorbeerd binnen de eigen begroting. Daarnaast heeft de AFM in het Kostenkader ook extra middelen gekregen voor IT en datagedreven toezicht.

Daarnaast is volgens de AFM het toezicht op zichzelf steeds ingewikkelder geworden, onder meer vanwege meer soorten wetgeving om aan te voldoen, digitalisering, internationalere dienstverlening en een door de AFM ervaren toegenomen juridische assertiviteit richting de toezichthouder die meer werk met zich meebrengt (bijvoorbeeld dat partijen met generatieve AI min of meer geautomatiseerd bezwaar aantekenen). We merken hierbij op dat deze ontwikkeling niet in de cijfers met betrekking tot aantallen klachten, bezwaarschriften, beroepen, hoger beroepen en voorlopige voorzieningen waarneembaar is. Deze aantallen zijn sinds 2020 nauwelijks toegenomen. Ook de toenemende sturing vanuit Europa op toezichtuitvoering werkt volgens de AFM belemmerend bij risicogebaseerd toezicht en leidt tot hogere kosten (omdat soms *rule based* in plaats van *risk based* toezicht wordt vereist).

Sturen op voorkomen van extra kosten (en taken) via de scope van het toezicht

De scope van toezicht wordt uiteindelijk bepaald door de wetgever en niet door de AFM zelf, maar de AFM geeft middels uitvoeringstoetsen en (jaarlijkse) wetgevingsbrieven wel advies over de eventuele uitbreiding van taken of scope van toezicht. De AFM wijst er in het kader van deze evaluatie op dat op diverse dossiers negatief is geadviseerd over scope-uitbreiding, zoals met betrekking tot grondhandel, crowdfunding en de grote uitbreiding van het toezicht op RV-accountants. Deze aanpak helpt volgens de AFM bij het voorkomen van onnodige toekomstige toezicht- en handhavingskosten. Tegelijkertijd zijn er ook terreinen waarop de AFM juist zichzelf om uitbreiding van taken heeft gevraagd. Bij het voorgaande dient voorts te worden opgemerkt dat in het geval nieuwe taken aan de AFM zijn gegeven, sprake is geweest van een politieke weging waarbij het belang dat met dat toezicht wordt gediend zwaarder weegt dan het belang van het voorkomen van toezichtkosten.

Sturen op doelmatigheid via impactmeting

Om middelen doeltreffend en doelmatig in te zetten is inzicht nodig in de relatie tussen enerzijds de inspanningen en de output van de AFM en anderzijds de effecten en impact ervan.

De AFM erkent dat effectmeting complex is: gedragsverandering bij marktpartijen hangt af van veel factoren naast het toezicht zelf.¹⁰¹ Ook is het preventief effect van toezicht moeilijk meetbaar. Partijen die iets niet doen vanwege het preventief effect geven per definitie geen aanleiding tot een interventie. Aantallen interventies zijn daarom op zichzelf geen goede proxy voor de kwaliteit van toezicht. Dat betekent niet dat er geen effectmeting plaats hoeft te vinden.

De AFM geeft aan effectmetingen te hebben uitgebreid bij een aantal specifieke toezichtprojecten. Intern werkt de AFM aan *benefit tracking* op projectniveau om de impact van het verandertraject Toezicht met Toekomst te meten en worden per markt dashboards met risico-indicatoren bijgehouden door data-analisten en risicoanalisten. Om de aandacht op impact meer centraal te stellen worden de AFM-medewerkers uitgedaagd expliciet te maken wat de impact van hun werk is, bijvoorbeeld in het risicoanalyseproces. De aandacht voor impact is voor de buitenwereld zichtbaar in het jaarverslag van de AFM, waarbij ook systematisch wordt aangegeven wat de impact is van wat de AFM heeft gedaan.

Sturen op doelmatigheid via standaardisatie en vereenvoudiging van toezichtprocessen en automatisering

De AFM heeft in de afgelopen periode ingezet op standaardisatie en vereenvoudiging van toezichtprocessen. Het is ook één van de werkstromen van het verandertraject Toezicht met Toekomst, dat thans fasegewijs wordt geïmplementeerd in de AFM-organisatie. Het doel hiervan is om onnodige variatie in de toezichtaanpak weg te nemen en inefficiënties te reduceren om zodoende de doelmatigheid te vergroten.

De AFM geeft aan ook meer te willen automatiseren. Een voorbeeld van reeds gerealiseerde automatisering is Prospector, een tool die de toetsing van prospectussen ondersteunt. Ook zijn er gerichte dashboards ontwikkeld, zoals voor de markt voor levensverzekeringen (met onder andere portefeuillengrootte en klachtrends) en is SREP-data gekoppeld aan AMOR, een lokale toepassing die verschillende risicokaarten gebruikt om risico's te beoordelen, waardoor risico's sneller en beter in beeld komen. Daarnaast heeft de AFM samen met ESMA een pilot uitgevoerd met Large Language Models voor toezicht op duurzaamheidsverslaggeving.

Investerings in IT en Datagedreven werken en de komst van AI zullen leiden tot verdere efficiency in de processen, maar zullen volgens de AFM niet vanzelfsprekend gaan leiden tot een lager kostenniveau. Volgens de AFM zijn om alleen al 'bij te blijven als toezichthouder' verdere investeringen noodzakelijk. Daarnaast draagt investeren op dit punt ook bij aan het uiteindelijk verminderen van administratieve lasten. Met betrekking tot bijvoorbeeld het *structureel* verkrijgen van handelsorderdata van obligaties van handelsplatformen stelt de AFM in haar Wetgevingsbrief 2022¹⁰² dat een structurele datapositie er uiteindelijk toe leidt dat administratieve lasten voor partijen lager uitvallen dan het telkens op ad hoc-basis aanleveren van informatie.

Sturing op samenwerking met DNB (via het herijkte convenant)

In de vorige evaluatie is door KWINK groep aanbevolen om de samenwerking met DNB te herintroduceren op de strategische agenda van de AFM.¹⁰³ De AFM heeft deze aanbevelingen onderschreven en de AFM en DNB hebben hun samenwerking herijkt via het geactualiseerde Samenwerkingsconvenant de AFM-DNB (2023), dat in 2024 in werking is getreden en dat het vorige convenant uit 2016 vervangt.

¹⁰¹ Zie <https://verslaggeving.afm.nl/onze-handhaving-in-perspectief-2025/voorbeelden>

¹⁰² Zie <https://www.afm.nl/~/profmedia/files/publicaties/2022/afm-wetgevingsbrief-2022.pdf>

¹⁰³ Zie <https://www.afm.nl/~/profmedia/files/publicaties/2022/afm-wetgevingsbrief-2022.pdf>

Dit nieuwe convenant regelt zowel de formele samenwerking (informatie-uitwisseling, afstemming, overlegstructuren) als de gezamenlijke uitvoering op inhoudelijke toezichtthema's.¹⁰⁴ De AFM en DNB willen met de gemaakte afspraken de kans op onnodige belasting van financiële ondernemingen zoveel mogelijk minimaliseren. Daarom hebben ze met het convenant bijvoorbeeld de werkwijze bekrachtigd om voorafgaand aan een data-uitvraag aan de sector bij elkaar te checken of de informatie al beschikbaar is en gedeeld kan worden. Dat geldt ook voor de afspraak om elkaar proactief te informeren over voorgenomen data-uitvragen die het domein van de ander kunnen raken, deze waar relevant met elkaar af te stemmen en waar mogelijk tot een gezamenlijke data-uitvraag te komen. In het convenant (artikel 1.12) staat ook het voornemen tot verdere verbreding van de samenwerking: 'Behalve met betrekking tot hun toezichtstaken werken de toezichthouders ook samen op andere terreinen, met inbegrip van maar niet beperkt tot bedrijfsvoering (onder andere postafhandeling en crisismanagement), digitalisering (onder andere IT-systemen) en personeelszaken (onder andere detachering). De toezichthouders zijn voornemens hun samenwerking nog verder te verbreden.'¹⁰⁵

De AFM heeft in het kader van deze evaluatie aangegeven dat de samenwerking zowel formeel als inhoudelijk is verdiept en dat de samenwerking concreet is ingevuld op strategische en Europese dossiers. Als voorbeelden noemt de AFM de gezamenlijke beleidsontwikkeling (zoals de herziening van de Beleidsregel geschiktheid 2012) en de samenwerking op het gebied van DORA, MiCAR, WTP en de voorbereiding op AMLA (Anti-Money Laundering Authority, de Autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering). Op deze thema's vindt volgens de AFM structurele afstemming plaats om toezichtaanpakken te harmoniseren, dubbel werk te voorkomen en de toezichtlast voor instellingen te beperken. Ook is de samenwerking volgens de AFM versterkt bij thematische onderzoeken en de inzet van digitale en datagedreven toezichtinstrumenten. De AFM wijst ook op structurele overlegvormen, waardoor sprake is van meer samenhang in toezicht, minder overlap en een consistentere benadering van instellingen.

De instellingen zelf geven in het kader van deze evaluatie aan dit te herkennen. De afstemming tussen de AFM en DNB wordt als beter ervaren ten opzichte van vijf jaar geleden, bijvoorbeeld over toezichtagenda's. Ze noemen als voorbeeld dat de AFM en DNB ook samen een rapport hebben gepubliceerd over digitale onafhankelijkheid. Ook op overlappunten is de samenwerking volgens stakeholders sterk verbeterd, maar partijen geven hier tegelijkertijd over aan dat zij de toezichthouders soms nog wel moeten attenderen hierop.¹⁰⁶ Zij zien dus nog wel ruimte voor verbetering.

Ook de AFM zelf geeft aan nog verbeterpotentieel te zien. De AFM denkt dat onder meer aan het verder intensiveren van de samenwerking op nieuwe en opkomende thema's, zoals AI-toepassingen, verdere ontwikkeling van datagedreven toezicht en nieuwe Europese regelgeving. Ook bieden verdere harmonisatie van data-uitvragen en gezamenlijke IT- en data-infrastructuur volgens de AFM kansen om de doelmatigheid van het toezicht verder te vergroten.

Reflectie van de AFM op kostenontwikkeling

De AFM wijst erop dat de kostenontwikkeling een logisch gevolg is van de toename van taken. De AFM geeft aan dat tijdens het proces van het Kostenkader 2025-2028, dat recent is doorlopen, is vastgesteld dat alle essentiële taken en verantwoordelijkheden reeds worden uitgevoerd binnen een strikt noodzakelijk en doelmatig kader. Er zijn grondige discussies met het ministerie van Financiën gevoerd, waarbij uiteindelijk een besparingstarget en een (fte-) ingroeimodel zijn opgenomen, welke zijn gebaseerd op *risk appetite* en deprioritering van enkele toezichtstaken. De AFM geeft aan dat een *deep*

¹⁰⁴ Zie <https://www.afm.nl/~profmedia/files/publicaties/2022/afm-wetgevingsbrief-2022.pdf>

¹⁰⁵ Bron: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-19513.html>

¹⁰⁶ Bijvoorbeeld rondom DORA toen de AFM en DNB volgens stakeholders eigen templates hanteerden voor het register.

divergeren naar de IT-strategie (uitgevoerd door VKA) onderdeel was van het kostenkaderproces en waarbij de IT-strategie van de AFM, inclusief de opgenomen kosten, gevalideerd en onderschreven is. Daarnaast geeft de AFM aan bij verschillende nieuwe (grote) toezichttaken een externe validatie heeft plaatsgevonden, of dat er uitvoerig contact is geweest met het ministerie van Financiën, waarbij volgens de AFM uiteindelijk is gekozen voor het minimale (kosten-)scenario. In de afgelopen periode is volgens de AFM bovendien al stelselmatig ingezet op procesoptimalisatie, het borgen van een continu-verbetercyclus en de verdere standaardisatie en vereenvoudiging van werkprocessen, zowel binnen toezicht als de organisatie zelf.

De AFM concludeert uit het voorgaande dat binnen de huidige organisatorische en operationele kaders geen realistische en verantwoorde aanvullende besparingsmogelijkheden beschikbaar zijn zonder aanpassing van het takenpakket van de AFM en zonder dat dit de uitvoering van wettelijke en beleidsmatige kerntaken direct zou aantasten. Verdere besparingen zouden volgens de AFM disproportioneel ingrijpen in de kwaliteit en continuïteit van het toezicht. Tevens geeft de AFM aan gebonden te zijn aan een toenemende convergentie in Europees verband waardoor er minder eigen beleidsruimte voor de AFM is.

4.5.2 Bevindingen

- Er wordt op kosten gestuurd via een meerjarencyclus (kostenkader), via een jaarlijkse begrotingscyclus (waarbij het kostenkader randvoorwaardelijk is) en via doorlopende, tussentijds sturing. Het Kostenkader, dat een meerjarig maximum vastlegt voor de begrotingen in een periode van vier jaar, is een uniek instrument dat door ons niet eerder is aangetroffen bij andere zbo's en dat dwingt tot periodieke en meerjarige kritische reflectie op de kosten en op de relatie tussen opbrengsten en kosten van het toezicht.
- Op bestaande taken wordt een efficiencykorting doorberekend (zoals zichtbaar is in het kostenkader) en in de periode 2021-2024 zijn bovendien besparingen ingeboekt (ook zichtbaar in het kostenkader). Hierdoor worden bestaande taken de facto met minder middelen uitgevoerd.
- Bij grotere of complexere nieuwe taken wordt een uitvoerig proces doorlopen waarbij in uitvoeringstoetsen capaciteitsinschattingen worden gemaakt en waarbij, in het geval van grotere taken, meerdere scenario's worden uitgewerkt voordat middelen (in de vorm van fte's en ICT-investeringen) worden toegekend.
- Sturing op doelmatigheid vindt daarnaast plaats via de werkwijze: inzetten op risicogebaseerd toezicht, inzetten op datagedreven toezicht, sturen op impact, inzetten op standaardisatie en vereenvoudiging van toezichtprocessen via het veranderprogramma Toezicht met Toekomst.
- Op grond van het voorgaande kan worden vastgesteld dat er in het algemeen via de genoemde instrumenten intensieve sturing op doelmatigheid plaatsvindt.
- Op grond van de cijfers aangaande de verschillende kostenposten (die in paragraaf 4.2 zijn beschreven) en de loonanalyse (die in paragraaf 4.3 is beschreven) valt op hoofdlijnen op dat er bij de AFM weinig ruimte is om de personeelskosten per fte te verlagen (want die zijn marktconform, zie loonanalyse). Daarnaast is er beperkt ruimte om de huisvestingskosten per fte te verlagen. Deze kosten zijn weliswaar iets hoger dan bij sommige andere Nederlandse markttoezichthouders, maar dat komt vooral doordat Amsterdam een verhoudingsgewijs dure locatie is maar geen onlogische locatie is voor een financiële toezichthouder die een aantrekkelijke werkgever wil en moet zijn voor financials en waarvoor nabijheid bij financiële instellingen van belang is vanwege de regelmatige *site visits* bij onder toezicht staande instellingen. Voorts lijkt de ruimte beperkt om de ICT-kosten te kunnen verlagen, ondanks dat de ICT-kosten per fte bij de AFM ruim hoger zijn dan die bij enkele andere Nederlandse markttoezichthouders. Dat er op ICT-gebied juist een investering nodig is was

de uitkomst van een onafhankelijke, externe analyse en rapportage van VKA die is uitgevoerd in het kader van de totstandkoming van het kostenkader 2025-2028.

- Het voorgaande, namelijk dat er beperkt ruimte is om de personeelskosten per fte, de huisvestingskosten per fte en de ICT-kosten te reduceren, betekent dat áls wordt gezocht naar kostenreductie bij de AFM, dit de facto vooral neer zou komen op het verrichten van hetzelfde takenpakket met minder fte. Het gevolg daarvan zal zijn dat nog meer geprioriteerd moet worden (op grond van de risicogebaseerde toezichtmethodiek), nog meer marginaal getoetst moet worden (in plaats van volledig), minder onderzoeken en handhavingstrajecten kunnen worden ingezet, dat er minder ruimte is om kennis te ontwikkelen en borgen over alle markten waarop toezicht wordt gehouden, et cetera. Daardoor zullen de risico's toenemen, maar wij kunnen op grond van dit evaluatieonderzoek geen uitspraak doen over in welke mate dat het geval zal zijn. Wij kunnen dan ook geen uitspraken doen over de mate waarin dat maatschappelijk gewenst of ongewenst is.
- Tot slot hebben we geconstateerd dat de samenwerking tussen de AFM en DNB is versterkt in de evaluatieperiode en dat onder toezicht staande instellingen de verbeterde samenwerking ook hebben opgemerkt. Ondanks dat is er ook nog potentieel in de verdere versterking van de samenwerking.
 - De AFM zelf wijst bijvoorbeeld nog op het intensiveren van de samenwerking op nieuwe en opkomende thema's (zoals AI-toepassingen, verdere datagedreven toezichtontwikkeling en nieuwe Europese regelgeving) en dat verdere harmonisatie van data-uitvragen en gezamenlijke IT- en data-infrastructuur nog kansen biedt om de doelmatigheid van het toezicht verder te vergroten.
 - We constateren daarbij dat de AFM en DNB – als verschillende maar ook onderling verbonden toezichthouders – werken aan de doorontwikkeling van hun risicobenadering en het dus verstandig is om daarin waar mogelijk samen op te trekken. Overwogen zou kunnen worden om in ieder geval op analytisch niveau dezelfde methodiek te hanteren, waarbij de invulling (mate van nadruk op kwantitatieve danwel kwalitatieve risico's) per organisatie kan verschillen.
 - Vanuit de blik van buiten is het vervolgens ook logisch om de vraag te stellen of, naast afspraken in een convenant, ook in de bedrijfsvoering meer samenwerking mogelijk is en of bijvoorbeeld ook huisvesting in hetzelfde pand nog een positief effect zou kunnen hebben op versterking van de samenwerking. Naar deze optie hebben we geen nader onderzoek gedaan. Bij de afweging zouden overigens niet alleen de kosten onderaan de streep moeten worden betrokken, maar ook bijvoorbeeld de financiële en andere effecten voor de AFM en DNB zelf en voor de werking van het stelsel van Twin Peaks. Het voorgaande laat onverlet dat we aanbevelen om in het licht van artikel 1.12 van het samenwerkingsconvenant tussen de AFM en DNB, dat gaat over verbreding van de samenwerking, nog verder te verkennen wat de voor- en nadelen zouden kunnen zijn van intensievere samenwerking tussen DNB en de AFM, bijvoorbeeld bij de inkoop van IT of automatisering, bij de doorontwikkeling van het risicogebaseerd en datagedreven toezicht en in de bedrijfsvoering.

4.6 Conclusies doelmatigheid

Omvang en ontwikkeling toezichtkosten

- De kosten van het toezicht zijn toegenomen in de evaluatieperiode. Zo zijn de nominale lasten van de AFM met 47% toegenomen in de periode 2020-2025. Ook de reële kosten (dus gecorrigeerd voor inflatie) zijn toegenomen: het gaat om 20% in de periode 2020-2025.

- De twee belangrijkste verklaringen voor de toename van de reële kosten zijn de toename van personeelskosten (19% meer fte's om nieuwe taken uit te voeren) en (in mindere mate) de toename van ICT-kosten.
- Bij de voorgaande gemiddelden is het relevant op te merken dat de kostentoename sterk verschilt per categorie onder toezicht staande instellingen. Bij 7 van de 16 categorieën waaraan kosten worden toegerekend, zijn de (nominale) kosten door toegenomen toezichttakken verdubbeld of meer dan verdubbeld in de periode 2020-2025 (terwijl de gemiddelde toename van de nominale kosten 47% is).
- Uit de vergelijking met de kostenontwikkeling bij andere Nederlandse markttoezichthouders volgt het beeld dat de procentuele stijging van de kosten in 2020-2025 bij de AFM lager is dan de gemiddelde stijging bij de andere Nederlandse markttoezichthouder, lager is dan de gemiddelde stijging bij de ACM en de NZa (markttoezichthouders met een met de AFM enigszins vergelijkbare omvang), maar hoger is dan de stijging bij DNB. Hierbij dient uiteraard de kanttekening te worden gemaakt dat deze andere Nederlandse markttoezichthouders andere taken hebben dan de AFM, ze niet allemaal in dezelfde mate nieuwe taken hebben gekregen in de evaluatieperiode en ze wezenlijk andere toezichtpopulaties hebben.
- De kostenstijging bij de AFM kan voorts worden vergeleken met die van de toezichthouders in andere Europese landen (waarvoor soortgelijke kanttekeningen gelden ten aanzien van de vergelijkbaarheid van deze toezichthouders). Indicaties die we hebben vanuit ESMA duiden op een minder dan gemiddelde kostengroei bij de AFM ten opzichte van andere Europese toezichthouders. Hoewel dit beeld van ESMA enig inzicht geeft, is er op dit moment nog geen goede vergelijking met andere landen beschikbaar en dat zien we als een gemis. In de vorige evaluatie in 2021 is de aanbeveling gedaan om tot een kostenbenchmark te komen in Europees verband, maar dit is niet gerealiseerd. Aangezien het een belangrijk onderwerp is, heeft het ministerie van Financiën onlangs een externe partij ingeschakeld om te kijken of een internationale vergelijking van de toezichtkosten wel mogelijk is.
- Op grond van de cijfers aangaande de verschillende kostenposten (waaronder personeelskosten, ICT-kosten, huisvestingskosten) en de loonanalyse valt op hoofdlijnen op dat er bij de AFM weinig ruimte is om de personeelskosten per fte en de huisvestingslasten per fte te verlagen. Voorts lijkt de ruimte beperkt om de ICT-kosten te kunnen verlagen. De uitkomst van een onafhankelijke, externe analyse (die is uitgevoerd in het kader van de totstandkoming van het kostenkader 2025-2028) wijst juist op de noodzaak van investeren op IT-gebied. Dit betekent dat als wordt gezocht naar kostenreductie bij de AFM, dit de facto vooral neer zou komen op het verrichten van hetzelfde takenpakket met minder fte. Het gevolg daarvan zal zijn dat (nog) meer geprioriteerd moet worden. Daardoor zullen de risico's toenemen, maar wij kunnen op grond van dit evaluatieonderzoek geen uitspraak doen over in welke mate dat het geval zal zijn (en ook niet over de mate waarin dat maatschappelijk gewenst of ongewenst is).

Doelmatigheid

Op grond van dit onderzoek stellen we vast dat er in het algemeen intensieve sturing op doelmatigheid en kostenbeheersing bij de AFM plaatsvindt. Er wordt bijvoorbeeld stevig gestuurd op doelmatigheid en kostenbeheersing en er is sprake van kostenbewustzijn, wat onder meer blijkt uit de volgende voorzieningen en instrumenten:

- Er wordt uitdrukkelijk op kosten gestuurd via een meerjarencyclus (kostenkader), via een jaarlijkse begrotingscyclus (waarbij het kostenkader randvoorwaardelijk is) en via doorlopende, tussentijds sturing. Het Kostenkader, dat een meerjarig maximum vastlegt voor de begrotingen in een periode

van vier jaar dwingt tot periodieke en meerjarige kritische reflectie op de kosten en op de relatie tussen opbrengsten en kosten van het toezicht.

- Op bestaande taken wordt een efficiencykorting doorberekend (zoals zichtbaar is in het kostenkader) en in de periode 2021-2024 zijn bovendien besparingen ingeboekt (ook zichtbaar in het kostenkader). Hierdoor worden bestaande taken de facto met minder middelen uitgevoerd.
- Bij nieuwe taken wordt - in het geval van grotere of complexere taken - een uitvoerig proces doorlopen waarbij in uitvoeringstoetsen capaciteitsinschattingen worden gemaakt en waarbij, in het geval van grotere taken, meerdere scenario's worden uitgewerkt voordat middelen (in de vorm van fte's en ICT-investeringen) worden toegekend.
- Wat betreft de loonkosten wordt gestuurd op doelmatigheid door aan te sluiten bij marktontwikkelingen als het gaat om gemiddelde loonstijgingen, het hanteren van een relatief sobere arbeidsvoorwaarden en beperken van het aantal medewerkers in hogere loonschalen.
- Sturing op doelmatigheid vindt daarnaast plaats in de werkwijze: de doorontwikkeling, inzet en professionalisering van het risicogebaseerd en datagedreven toezicht, de aandacht voor sturen op impact en de inzet op anders werken via de implementatie van het veranderprogramma Toezicht met Toekomst (onder meer gericht op meer samenwerking, meer agile, meer multidisciplinair werken).

Het is aannemelijk dat de doelmatigheid is verbeterd in de evaluatieperiode, hoewel dit niet goed cijfermatig is vast te stellen. Immers, doelmatigheid gaat over de verhouding tussen enerzijds de kosten en anderzijds de opbrengsten van het toezicht, waarbij geldt dat de kosten zich goed laten kwantificeren maar de opbrengsten niet, of tenminste minder goed.¹⁰⁷

- Dat aannemelijk is dat de doelmatigheid is verbeterd hangt vooral samen met de professionalisering en doorontwikkeling van het risicogebaseerde (en datagedreven) toezicht en de implementatie van het veranderprogramma Toezicht met Toekomst (dat leidt tot meer doelgerichte samenwerking in de organisatie).
- Het voorgaande laat onverlet dat er wel onderdelen zijn waarop de doelmatigheid aantoonbaar cijfermatig is verbeterd. Een voorbeeld is dat bij de AFM de huisvestingskosten minder hard zijn gestegen dan het aantal fte's (een reële kostenstijging van 9% terwijl er 19% meer fte's zijn gekomen). Op dat punt is de groei van fte's door de AFM aantoonbaar doelmatig opgevangen.

Het beeld uit dit onderzoek is dat de AFM in het algemeen doelmatig functioneert, maar dat er wel aandachtspunten, optimalisaties en verbeteringen mogelijk zijn. Die worden in het hoofdstuk aanbevelingen (hoofdstuk 6) omschreven.

¹⁰⁷ De AFM is bovendien geen zbo waarvoor een productiviteitsanalyse kan worden gemaakt, zoals dat bijvoorbeeld wel kan bij een zbo als het Kadaster (waarbij kan worden geanalyseerd in welke mate de integrale kostprijs van producten en diensten stijgt of daalt, wat een relatief objectieve indicatie vormt voor doelmatigheid).

5. Specifieke onderwerpen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we twee specifieke vragen die in het kader van deze evaluatie zijn voorgelegd. Telkens volgen op de beschrijving enkele bevindingen, die we samenvatten aan het eind van dit hoofdstuk.

- In **paragraaf 5.2** geven we een analyse op het onderwerp ‘zbo-status’. Dat komt omdat in de memorie van toelichting op artikel 39 van de Kaderwet zbo’s is opgenomen dat de evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het zbo ook de vraag naar de wenselijkheid van de voortzetting van de taakuitoefening door het zbo omvat. In de Handleiding evaluatie zbo’s van het Ministerie van BZK is aangegeven dat in de periodieke evaluatie van het zbo antwoord gegeven moeten worden op de vraag of de huidige zbo-status nog altijd het meest logische instrument is om de doelstellingen van beleid en de organisatie te realiseren.¹⁰⁸
- In **paragraaf 5.3** geven we een analyse op het onderwerp ‘toezichtmandaat’. Daarbij gaat het onder meer over de vraag in welke mate de AFM bij de uitvoering van de taken rekening houdt met factoren als vestigingsklimaat, investeringsklimaat, innovatieklimaat, en dergelijke.

5.2 Zbo-status

Evaluaties van zbo’s dienen niet alleen een beoordeling mogelijk te maken van doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren, maar ook van ‘de wenselijkheid van voortzetting van de taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan of de samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen.’¹⁰⁹ In deze paragraaf beschrijven wij de huidige positionering en geven wij onze bevindingen weer.¹¹⁰

5.2.1 Beschrijving

De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bepaalt dat een zbo uitsluitend kan worden ingesteld indien sprake is van (1) een behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op basis van specifieke deskundigheid, (2) een strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen, of (3) een situatie waarin participatie van maatschappelijke organisaties, gelet op de aard van betrokken bestuurstaak, bijzonder aangewezen is. Hoewel deze instellingsmotieven nog steeds in de Kaderwet staan, worden nieuwe zbo’s in beginsel uitsluitend gevormd op grond van het onafhankelijkheidsmotief.¹¹¹

Voor de AFM en DNB is de behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid doorslaggevend.¹¹² Ook internationaal en Europees wordt veel waarde gehecht aan de onafhankelijkheid van het financieel toezicht.¹¹³ De minister van Financiën beschouwt de

¹⁰⁸ Bron: <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2020/05/20/handleiding-evaluaties-zbos>

¹⁰⁹ Memorie van toelichting bij voorstel voor Kaderwet zbo’s, Kamerstukken II 2000-2001, 27426 nr. 3

¹¹⁰ De beschrijving en bevindingen zijn grotendeels dezelfde voor de AFM en DNB, hoewel zij beide een eigen positionering kennen; zo vervult DNB de zbo-taken naast de rol van centrale bank.

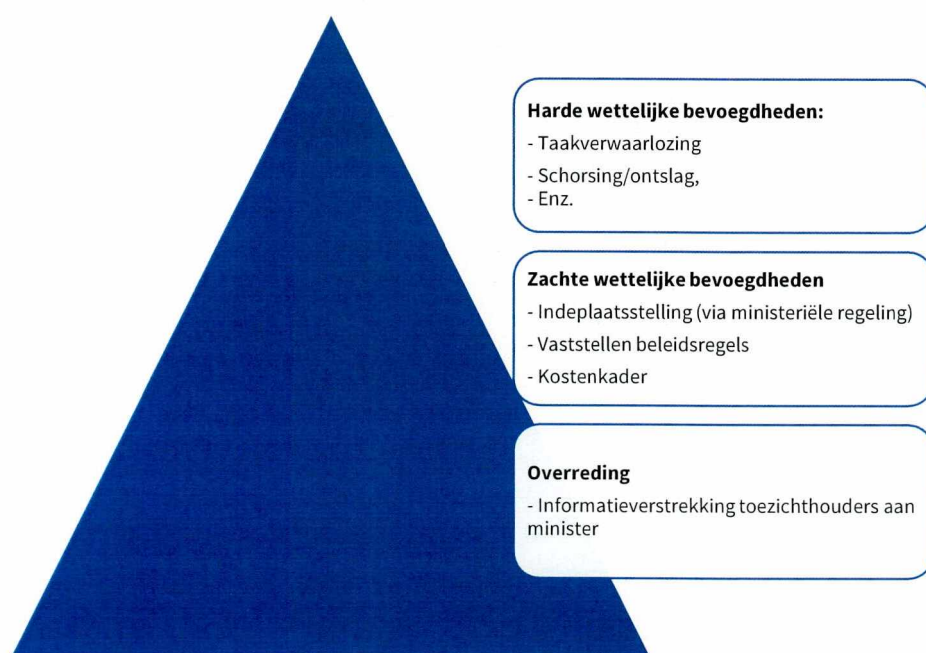
¹¹¹ Ministerie van Financiën (2025). *Toezichtarrangement DNB en de AFM*.

¹¹² Ministerie van Financiën (2025). *Toezichtarrangement DNB en de AFM*.

¹¹³ Zie bijvoorbeeld IMF, *Financial System Stability Assessment, Kingdom of the Netherlands*, 2024

onafhankelijkheid van financieel toezichthouders ten opzichte van politieke organen als een internationaal erkende toezichtstandaard.¹¹⁴

Vanuit de zogenaamde systeemverantwoordelijkheid houdt de minister van Financiën toezicht op de toezichthouders. In het visiedocument *Toezicht op afstand* en het *Toezichtarrangement DNB en de AFM* is dit 'toezicht op afstand' uitgewerkt.¹¹⁵ Beide documenten zijn in 2024 geactualiseerd en opnieuw vastgesteld in januari 2025. De documenten laten zien hoe de onafhankelijkheid is geborgd, maar ook welke bevoegdheden de ministers hebben, bijvoorbeeld om het kostenkader of (bepaalde) beleidsregels vast te stellen.¹¹⁶ Het toezichtarrangement kent een interventiepiramide met passende bevoegdheden c.q. verplichtingen van de toezichthouders.



Figuur 27. Gebaseerd op Toezichtarrangement.

In lijn met de *Circulaire governance ten aanzien van zbo's*¹¹⁷ wordt een onderscheid gemaakt tussen de eigenaars- en opdrachtgeversrol.¹¹⁸ De eigenaarsrol is belegd bij de secretaris-generaal van het ministerie van Financiën en is gericht op de bedrijfsmatige en beheersmatige aspecten, bijvoorbeeld de

<https://www.imf.org/-/media/files/publications/cr/2024/english/1n1dea2024003.pdf>, artikel 4a van Richtlijn 2013/36/EU (CRD), ESMA, *Report on the independence of National Competent Authorities* (2021)

<https://www.esma.europa.eu/document/report-independence-national-competent-authorities>

¹¹⁴ *Toezicht op afstand*, De relatie tussen de minister van Financiën en de zelfstandige bestuursorganen De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (de AFM), actualisatie 2024

¹¹⁵ Het ministerie hanteert hierbij de zes principes van goed toezicht volgens de *Kaderstellende Visie op Toezicht* uit 2005: selectief, slagvaardig, samenwerkend, transparant, onafhankelijk en professioneel. Ministerie van Financiën (2025). *Toezicht op afstand*, De relatie tussen de minister van Financiën en de zelfstandige bestuursorganen De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (de AFM), actualisatie 2024. *Toezichtarrangement DNB en de AFM*.

¹¹⁶ De minister beschikt ten aanzien van DNB en de AFM niet over de algemene bevoegdheid om beleidsregels te stellen uit de Kaderwet zbo's (artikel 1:30, eerste lid, onder a, Wft juncto artikel 21 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen). Wel kan de minister beleidsregels vaststellen ten aanzien van de toepassing van de hoofdstukken 1.2 (over taken en bevoegdheden) en 1.3 (over samenwerking) van de Wft (artikel 1:25b Wft).

¹¹⁷ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-b42146b9-9123-4e85-bcdc-c78650ec857d/pdf>

¹¹⁸ *Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'* <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-b42146b9-9123-4e85-bcdc-c78650ec857d/pdf>

ontwikkeling van de kostenkaders. Hij heeft ook oog voor de kwaliteit en de effectiviteit van het toezicht. De opdrachtgeversrol is meer gericht op de wettelijke en beleidskaders voor het toezicht. De directie Financiële Markten van het ministerie van Financiën vervult deze rol en is gericht op een stabiele en integere werking van financiële markten, met betrouwbare dienstverlening van financiële instellingen aan burgers en bedrijven. Op het gebied van pensioenen wordt de opdrachtgeversrol vervuld door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Hierna volgt een overzicht van enkele relevante ontwikkelingen.

- **Nederlands verzelfstandigingsbeleid.** Het beleid over organisaties op afstand is in ontwikkeling.¹¹⁹ In 2022 liet het kabinet weten dat onafhankelijke oordeelsvorming niet altijd hoeft te leiden tot externe verzelfstandiging en dacht daarbij onder meer aan planbureaus. De minister van BZK schreef *'dat er enkel sprake zou moeten zijn van externe verzelfstandiging indien de taak niet goed kan worden uitgevoerd onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid, omdat de aard van de taak zich daartoe niet verhoudt, en de voordelen van op afstand plaatsing groter zijn dan de nadelen van het verlies van democratische controle en de scheiding tussen beleid en uitvoering'*.¹²⁰ Het kabinet-Jetten gaat verkennen of er zelfstandige bestuursorganen zijn die onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van een minister kunnen worden gebracht (bijvoorbeeld het UWV), maar er zijn geen indicaties dat deze verkenning tot andere conclusies leidt ten aanzien van de AFM en DNB. Er is geen discussie over het belang van een onafhankelijke taakuitoefening door deze en andere markttoezichthouders.¹²¹
- **Wettelijk kader.** Het IMF deed in 2024 de aanbeveling om in het wettelijk kader te verankeren dat de toezichthouders over voldoende budgettaire autonomie, bevoegdheden en interventie-instrumenten kunnen beschikken om risico's snel en efficiënt te kunnen adresseren.¹²² De institutionele inbedding is bekeken bij de actualisatie van de visie *Toezicht op afstand* door het ministerie van Financiën. In de tekst over onafhankelijkheid zelf is niets veranderd ten opzichte van de versie van 2019, behalve een voetnoot over internationale normen voor onafhankelijkheid. Wel is naar aanleiding van een ongevraagd advies van de Raad van State het begrip systeemverantwoordelijkheid verduidelijkt: dit is *'een brede politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de inrichting en ordening (sturing door kaderstelling) van het systeem van het toezicht op de financiële sector en voor het behoorlijk functioneren van dit systeem'*.¹²³ De begrotingsautonomie is ter sprake gekomen bij de evaluatie van de Wet bekostiging financieel toezicht. De conclusie was dat er geen aanleiding is om het wettelijk kader aan te passen.¹²⁴

Het belang van onafhankelijkheid wordt breed erkend, bij de toezichthouders zelf, bij beleidsmakers en bij vertegenwoordigers van marktpartijen en consumenten.¹²⁵

Uit de gesprekken met zowel toezichthouders als beleidsdepartementen blijkt dat tevredenheid bestaat over de onderlinge relatie en de manier waarop deze wordt ingevuld. De ruimte van de

¹¹⁹ Zie ook: Sjoerd Zijlstra, *Organisaties op afstand en het (ontbreken van) wetgevingsbeleid*, Preadvies Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2024

¹²⁰ Kamerstukken II 2021-2022, 3149, nr. 323.

¹²¹ Aan de slag – Coalitieakkoord 2026-2030.

¹²² IMF, *Financial System Stability Assessment*, Kingdom of the Netherlands, 2024

<https://www.imf.org/-/media/files/publications/cr/2024/english/1nIdeas2024003.pdf>

¹²³ Deze systeemverantwoordelijkheid houdt in: "een brede politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de inrichting en ordening (sturing door kaderstelling) van het systeem van het toezicht op de financiële sector en voor het behoorlijk functioneren van dit systeem". Het advies van de Raad van State is te vinden als bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78.

¹²⁴ <https://www.imf.org/-/media/files/publications/cr/2025/english/1nIdeas2025001-source-pdf.pdf>

¹²⁵ Dit geldt bij DNB niet alleen voor de toezichtfunctie, maar ook – en zeker zo sterk – voor de centrale bank-functie.

toezichthouders wordt gerespecteerd, in het belang van onafhankelijkheid – en dus het voorkomen van ongewenste politieke inmenging. Van de formele wettelijke bevoegdheden in de *interventiepiramide* wordt alleen de vaststelling van het kostenkader in de praktijk toegepast.

5.2.2 Bevindingen

Het belang van een onafhankelijke taakuitoefening door de AFM en DNB is in de afgelopen evaluatieperiode niet gewijzigd. In het Nederlandse systeem van de Kaderwet zbo's bestaat vanuit het belang van '*onafhankelijke oordeelsvorming op basis van specifieke deskundigheid*' voldoende grond voor de voortzetting van de status van zelfstandig bestuursorgaan. Op basis van de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid is er evenmin reden voor aanpassing van de juridische positionering. De conclusie is dat de voortzetting van de taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk is.

Zowel de toezichthouders als de ministeries zijn zich zeer bewust van het belang van onafhankelijkheid, ook onder verwijzing naar internationale en Europese standaarden, en borgen dit ook in de wijze waarop de governance is vormgegeven en wordt ingevuld. Het blijft belangrijk om aan te sluiten bij internationale en Europese ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het terrein van benoemingstermijnen en andere manieren om onafhankelijkheid te borgen.¹²⁶

Gesprekken in het kader van deze evaluatie hebben bij ons de vraag opgeroepen of er niet juist kansen zijn voor meer 'samenspel' tussen beleid en toezicht, zoals beoogd in het kabinetsstandpunt over het WRR-rapport '*Toezen op publieke belangen*'.¹²⁷ Beleid en toezicht zijn te onderscheiden maar staan ook voor gezamenlijke opgaven. In dit samenspel dient het te gaan over algemene beleidsmatige ontwikkelingen en zeker niet over de individuele gevallen waarop toezicht wordt gehouden.

Wij hebben geen indicaties dat onderwerpen *niet* worden besproken; zo zijn de risicobenadering en de ontwikkeling van kosten onderwerp van gesprek in de driehoek. Dat is terecht. Deze onderwerpen zijn essentieel in het toezicht maar ook politiek en beleidsmatig relevant; de Minister heeft een systeemverantwoordelijkheid waarop hij kan worden aangesproken. We hebben wel enkele signalen dat de terughoudendheid aan de zijde van zowel beleid als toezicht groter is dan nodig.

Wij vragen ons af of de kansen van het 'samenspel' nog beter kunnen worden benut, zonder over casuïstiek te praten en zonder ook anderszins de onafhankelijkheid en toezichtvertrouwelijkheid in gevaar te brengen. Het is duidelijk dat al wel over risicogestuurd toezicht en risicotolerantie wordt gesproken. Ook is duidelijk dat de AFM onafhankelijk is en dus dat specifieke keuzen geen gespreksonderwerp dienen te zijn. Wel denken we dat het gesprek over de resultaten van het toezicht kan worden versterkt. Dat vraagt bij de ministeries om meer interesse in de uitgevoerde werkzaamheden en de inzet van middelen daarbij. Het kan in de driehoek overigens niet gaan over de toepassing in individuele gevallen, maar wel over de systematiek. Hier raakt de verantwoordelijkheid van de onafhankelijke toezichthouder de systeemverantwoordelijkheid van de minister.

¹²⁶ Memorie van toelichting bij voorstel voor Kaderwet zbo's, Kamerstukken II 2000-2001, 27426 nr. 3.

¹²⁷ Kamerstukken II 2013-2014 33 822, nr. 3: kabinetsreactie op heet rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Toezen op publieke belangen* (2013).

5.3 Toezichtmandaat

In de opdracht voor deze evaluatie is ook de vraag geformuleerd of het toezichtmandaat voldoende ruimte biedt om oog te hebben voor innovatie en concurrentie. In deze paragraaf beschrijven we de discussie hierover en geven we op basis van een eigen analyse onze bevindingen weer.¹²⁸

5.3.1 Beschrijving

De minister van Financiën deed in september 2025 de toezegging aan de Tweede Kamer om in de zbo-evaluatie een vraag mee te nemen over het mandaat van toezichthouders DNB en de AFM, namelijk over het verbreden van de opdracht van de AFM en DNB om ook innovatie en concurrentie te bevorderen.¹²⁹

Vanuit de financiële sector wordt al langer gepleit voor verbreding van het mandaat van de toezichthouders.¹³⁰ De vraag vanuit de Tweede Kamer sloot aan bij het pleidooi van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) voor een *'extra mandaat voor toezichthouders DNB en de AFM, namelijk de opdracht om innovatie en concurrentie te bevorderen'*.¹³¹ Ook in een brief aan de informateur eind 2025 pleitte de NVB, samen met andere partijen uit de financiële sector, voor toezichthouders met oog voor innovatie en concurrentie. Dit pleidooi, met dezelfde voorbeelden, is herhaald in een *'Manifest voor een sterk en toekomstbestendig financieel ecosysteem'*.¹³²

De partijen achter het manifest hebben het beeld dat Nederlandse toezichthouders hun taken strikter zouden interpreteren dan collega's in andere landen.¹³³ Aandacht voor proportionaliteit, concurrentiekracht en innovatie zouden in Nederland ontbreken, waardoor innovatie wordt geremd en Nederland minder aantrekkelijk zou zijn als vestigingslocatie. Als voorbeeld wordt genoemd dat de AFM een interpretatie van de ELTIF-richtlijn zou hanteren die ervoor zorgt dat het ELTIF-paspoort in ons land nauwelijks wordt afgegeven.¹³⁴ Daarnaast wordt als voorbeeld ten aanzien van DNB genoemd dat DNB banken de hoogste buffers in de EU zou opleggen voor macro-economische risico's.

Vanuit de Nederlandse bancaire sector is gewezen op het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk, waarbij moet worden bedacht dat de positionering van Angelsaksische toezichthouders anders is.¹³⁵ In een brief aan de leden van verkiezingsprogrammacommissies verwees de NVB naar het voorbeeld van de Prudential Regulatory Authority (PRA) en de Financial Conduct Authority (FCA) in het Verenigd Koninkrijk.¹³⁶ Zij hebben een zogenaamde *'secondary objective'*, gericht op concurrentievermogen en

¹²⁸ De beschrijving en bevindingen zijn grotendeels dezelfde voor de AFM en DNB, hoewel de toezichtmandaten verschillen.

¹²⁹ De minister deed de toezegging in antwoord op een vraag van Kamerlid Inge van Dijk (CDA) in een Commissiedebat: *"Voor een bank die zich in Nederland wil vestigen is een goede toezichthouder een pre, maar als de kosten en administratieve druk in Nederland hoger zijn en de interpretatie van regels strenger, dan is dat ook een reden om niet voor Nederland te kiezen. Hoe kijkt de minister in dat kader naar een ruimer mandaat voor DNB en de AFM als toezichthouder om naast financiële stabiliteit ook oog te hebben voor het vestigings- en investeringsklimaat voor de financiële sector. In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk hebben toezichthouders al zo'n ruimer mandaat. Hoe kijkt de minister hiernaar?"* Kamerstukken II 2025-2026 32013 nr. 311.

¹³⁰ De discussie gaat niet over de pensioensector.

¹³¹ <https://www.nvb.nl/media/nyjiondi/nvb-paper-cd-financiele-markten.pdf>, september 2025.

¹³² <https://www.nvb.nl/media/ubrpecuy/manifest-financiële-sector-final.pdf>

¹³³ Het Manifest is ondertekend door NVB, NVP, DUFAS, Verbond van Verzekeraars, Brainport Development, Techleap, Euronext, APT, V&A en Stichting MKB Financiering.

¹³⁴ De reactie van de toezichthouders op dit beeld komt later in deze paragraaf aan de orde.

¹³⁵ Regulators in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten beschikken over meer regelgevende bevoegdheden, die in Nederland zijn voorbehouden aan de wetgever (parlement en regering, dus ministeries).

¹³⁶ <https://www.nvb.nl/media/zmraijew/inbreng-nvb-aan-verkiezingsprogrammacommissies.pdf>

groei van de economie, met name de financiële sector.¹³⁷ De PRA heeft bijvoorbeeld zelf een lichter prudentieel kader voor kleinere banken opgesteld. Het concurrentiemandaat is uitdrukkelijk een *secundair* mandaat, (*‘so far as reasonably possible’*). Dat betekent dat financiële stabiliteit *centraal* blijft staan.

In het eerder genoemde manifest bepleiten partijen uit de financiële sector dat DNB en de AFM explicieter rekening houden met de impact van hun taakopvatting en beleidskeuzes op het concurrentie- en innovatievermogen van de financiële sector.¹³⁸ Zij zouden de ‘ruimte’ moeten krijgen *‘om rekening te houden met de impact van hun taakopvatting en beleidskeuzes op het concurrentie- en innovatievermogen’*. Regelgeving en handhaving zou *‘meer proportioneel moeten worden toegepast’* en interpretaties zouden moeten worden geharmoniseerd met andere EU-lidstaten.

De AFM en DNB hebben in het kader van deze evaluatie laten weten begrip te hebben voor de zorgen in politiek en sector en ook als gedragstoezichthouder veel belang te hechten aan een goed vestigingsklimaat voor de Nederlandse financiële sector.

De toezichthouders achten een mandaatverbreding niet de gewenste route om de zorgen van de politiek of financiële sector te adresseren en voeren daarvoor verschillende argumenten aan.¹³⁹

- De toezichthouders herkennen niet het – hierboven beschreven – beeld dat zij strenger zijn dan andere landen en missen een onderbouwing van deze stelling vanuit de financiële sector. DNB tekent hierbij aan dat de macro-prudentiële buffers niet vallen onder de zbo-taak, en dus niet onder deze evaluatie.¹⁴⁰ De AFM zegt geen andere interpretatie van de ELFIT-regelgeving te hanteren; andere redenen beperken de populariteit in Nederland.
- DNB wijst erop dat het huidige mandaat voldoende ruimte biedt voor verdere verbetering en dat een aanvullend mandaat DNB juist zou belemmeren in het primaire mandaat: *‘Meerdere doelstellingen kunnen leiden tot botsende belangen, bijvoorbeeld bij afwegingen over het opleggen van buffers of het gebruik van lidstaatopties. Als dit ten koste gaat van financiële stabiliteit en soliditeit van financiële instellingen, schaaft dit, zeker op lange termijn, ook de innovatie- en concurrentiekracht.’* Ook wijst DNB op de Europese context, waarin de Europese toezichtautoriteiten EBA, ESMA en EIOPA als belangrijke doelstelling hebben om convergentie te bevorderen. Er is daarmee beperkte ruimte om nationale overwegingen van concurrentie en innovatie mee te nemen.
- Volgens de AFM is overheidsbeleid veel meer een bepalende factor voor het bevorderen van het vestigingsklimaat voor de Nederlandse financiële sector dan het gedragstoezicht. De AFM hanteert geen andere interpretatie dan andere autoriteiten. De toezichthouder vreest voor een ‘dereguleringsagenda’, waarbij historische lessen uit de financiële crisis worden genegeerd. Ook waarschuwt de AFM dat het toevoegen van een doelstelling voor vestigingsklimaat de onafhankelijkheid van toezicht ondermijnt. Een gedragstoezichthouder met een secundaire doelstelling is volgens de AFM internationaal gezien (en zeker in Europa) geen *best practice* en de vraag is wat de toegevoegde waarde zou zijn.

Net als de toezichthouders ziet het kabinet het belang van het vestigingsklimaat. In de visie op de financiële sector staat dat goed en betaalbaar toezicht goed is voor financiële instellingen en hun

¹³⁷ Zie sectie 25 van de *Financial Services and Markets Act (FSMA) 2023*. Reeds de primaire doelstelling van deze toezichthouders kent een mededingingsaspect, namelijk het bevorderen van effectieve concurrentie.

¹³⁸ <https://www.nvb.nl/media/ubrpecuy/manifest-financiële-sector-final.pdf>

¹³⁹ De toezichthouders hebben hierover interne notities gedeeld met de onderzoekers.

¹⁴⁰ Er is vanuit de bankensector kritiek op DNB omdat die te hoge buffers zou vaststellen, terwijl (ook) het ministerie in de afgelopen jaren heeft ingezet op hogere buffers. *Onderzoeksopzet periodieke rapportage: thema ‘Stabiele, integere en betrouwbare financiële markten’* (2023).

klanten en voor het vestigingsklimaat. Toezichthouders moeten niet alleen “oog hebben voor het goed naleven van regels door financiële instellingen, maar ook voldoende oog hebben voor de rol die startende en vernieuwende bedrijven hebben”.¹⁴¹ In de procedure naar een nieuwe president van DNB gaf de minister van Financiën als aandachtspunt aan de RvC mee dat de nieuwe president moest beschikken over ‘aantoonbare affiniteit met de financiële sector en een goed begrip van de dynamiek binnen financiële instellingen, een en ander ter bevordering van de innovatie in de financiële sector’.

Het ministerie van Financiën heeft een ‘secundair mandaat’ voor DNB benoemd als een mogelijke maatregel om de weerbaarheid van de bankensector te versterken, maar er is nog geen politieke keuze gemaakt over een aanpassing van het toezichtmandaat van DNB en de AFM.¹⁴² In de geëvalueerde periode kwam een mogelijke aanpassing van het mandaat geregeld aan de orde in discussies tussen minister en Tweede Kamer. In 2024 bracht het ministerie van Financiën beleidsopties in beeld om de weerbaarheid van de bankensector te versterken. Een ‘secundair mededingingsmandaat’ voor DNB werd gezien als een van de mogelijke maatregelen die indirect kan bijdragen aan het bevorderen van concurrentie. ‘Het secundaire mandaat voor DNB kan helpen om concurrentie en diversiteit een grotere plek te geven bij toekomstige beleidsafwegingen, binnen het hogere doel van de financiële stabiliteit van onder toezicht staande instellingen en van het systeem als geheel en binnen de ruimte die DNB heeft in internationale gremia en toezicht.’¹⁴³ Het ministerie constateert dat de Prudential Regulation Authority (PRA) mede vanuit dit secundaire mandaat een sterk maar simpeler prudentieel regime heeft opgezet voor kleinere banken, maar constateert daarbij ook dat de ruimte voor DNB beperkt wordt door het Europese SSM-systeem.¹⁴⁴

5.3.2 Bevindingen

De AFM en DNB beschikken over eigen wettelijke mandaten. Het prudentieel toezicht van DNB is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en de stabiliteit van het financiële stelsel. Het gedragstoezicht van de AFM is, mede in het belang van de stabiliteit van het financiële stelsel, gericht op ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten.

In de discussie over het toezichtmandaat lopen, zoals de toezichthouders zelf ook constateren, verschillende belangen door elkaar.¹⁴⁵ Het kan gaan om het bevorderen van innovatie en concurrentie binnen de financiële sector of het concurrentie- en innovatievermogen van de sector of het vestigings- en investeringsklimaat voor de financiële sector. De belangen kunnen niet geheel los van elkaar worden gezien. Zo kan een aantrekkelijker vestigings- en investeringsklimaat leiden tot meer actieve bedrijven, dus meer concurrentie die weer kan leiden tot meer innovatie. Meer mogelijkheden voor innovatie kunnen vestiging en investeringen stimuleren, dus meer bedrijvigheid, die ook weer concurrentie en vervolgens innovatie kan aanwakkeren, wat weer kan leiden tot een aantrekkelijk investeringsklimaat. En zo is de denkbeeldige cirkel rond. Regulering en toezicht kunnen de werking van die cirkel

¹⁴¹ Visie op de financiële sector 2025. <https://open.overheid.nl/documenten/ad5e12c9-a98b-4dc0-91e3-ed5ae4d9fb13/file>

¹⁴² Kamerstukken II 2023/24 21501-07, nr. 2029.

¹⁴³ Kamerstukken II 2023/24 21501-07, nr. 2022. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1134323.pdf>

¹⁴⁴ Single Supervisory Mechanism, het Europese stelsel van toezicht op banken.

¹⁴⁵ De AFM onderscheidt brede en smalle interpretaties, van het verbeteren van de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse financiële sector, via het verbeteren van het functioneren van de Nederlandse financiële en consumentenmarkten tot het verlagen van de administratieve lasten en toezichtkosten. DNB maakt onderscheid tussen concurrentie en concurrentievermogen. “Voor het beoordelen van de ruimte in het DNB-mandaat met betrekking tot ‘concurrentie’ is verder van belang om expliciet te zijn of dit slaat op het faciliteren van concurrentie binnen de Nederlandse of Europese markt (‘mededinging’) of dat het hier primair gaat om het faciliteren van het concurrentievermogen (of -kracht) van bestaande individuele, Nederlandse of Europese instellingen (‘verdienvermogen’).”

beïnvloeden. Zij kunnen het klimaat minder aantrekkelijk maken (bijvoorbeeld vanwege hoge nalevingskosten), maar ook méér; een sterk en stabiel stelsel geldt als een randvoorwaarde voor een aantrekkelijke economie.

In het beleid, zoals de meest recente beleidsvisie van de minister van Financiën, komen deze belangen terug.¹⁴⁶ In de volgende tabel zijn beleidsrichtingen gekoppeld aan de belangen.

Belangen	Beleidsrichtingen
Goed vestigingsklimaat	Duidelijke en voorspelbare wetgeving
Financieel gezonde instellingen	Zoveel mogelijk conformiteit met andere Europese landen Europese regels zo lastenluw mogelijk implementeren, met specifieke aandacht voor kleine ondernemingen en fintechs
Innovatie – Koesteren van klimaat voor fintechs	Signalen ophalen over eventuele knelpunten Bij nieuwe regels letten op ruimte voor innovatie en nieuwe toetreders Toezichthouders moeten oog hebben voor belang van nieuwe, innovatieve financiële instellingen voor sector als geheel Toezichthouders moeten jonge, nog kleine bedrijven op weg helpen, ook bestuurlijke top van toezichthouders moet serieuze aandacht hebben voor en contact hebben met deze financiële ondernemingen
Goed en betaalbaar toezicht	Toezichthouders moeten onder toezicht gestelde ondernemingen in staat stellen tot efficiënte naleving, door waar mogelijke dubbele rapportagelasten te voorkomen.
Bijzondere aandacht voor draagkracht van kleinere instellingen	Toezichthouders moeten voldoende oog hebben voor rol van startende en vernieuwende bedrijven (dus constructief gesprek) Breder kijken naar de wijze waarop het vestigingsklimaat in Nederland het beste kan worden gestimuleerd, bijvoorbeeld: Vergelijking hoogte kosten voor kleine, startende en mobiele instellingen Andere mogelijke belemmeringen voor startende en door groeiende instellingen, zoals bekostiging van het depositogarantiestelsel (DGS) ¹⁴⁷
Meer concurrentie, meer aanbod en minder concentratie	Stappen ter verbetering concurrentie (n.a.v. ACM-rapport over spaarmarkt)

Tabel 11. Overzicht van belangen en bijbehorende beleidsrichtingen ten aanzien van innovatie, concurrentie en het vestigingsklimaat binnen de financiële sector.

Uit dit onderzoek zijn geen (overtuigende) argumenten naar voren gekomen om het toezichtmandaat te verbreden. Het is niet duidelijk geworden dat de toezichthouders daarmee iets zouden *kunnen* of *moeten* doen wat zij nu niet *mogen* of *willen* doen. Vooral is het niet duidelijk wat het probleem is en hoe dit met een wijziging van het toezichtmandaat kan worden opgelost. Daarbij merken wij op:

- Algemeen geldende regels worden doorgaans niet door de toezichthouders zelf, maar door de Europese of Nederlandse wetgever vastgesteld. Nu de regelgevende bevoegdheden van toezichthouders beperkt zijn, is ook de ruimte beperkt om een eventueel breder mandaat toe te passen.
- Toezichthouders kunnen binnen hun huidige mandaat al rekening houden met verschillende belangen, zoals innovatie. Dat kunnen ze doen door prioriteiten te stellen of de belangen mee te nemen in beleidsuitingen.¹⁴⁸ Ook kunnen ze bij concrete besluiten verschillende belangen

¹⁴⁶ Beleidsagenda voor de financiële sector (2023), Visie op de financiële sector 2025.

¹⁴⁷ <https://open.overheid.nl/documenten/4471e983-a707-4c9c-9423-33c5e80a7bab/file>

¹⁴⁸ DNB onderscheidt verschillende vormen: toezichthouderregeling, beleidsreagel, q&a (interpretatie), good practice en Europese beleidsuitingen. Zie: Leeswijzer beleidsuitingen DNB, <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht/leeswijzer-beleidsuitingen-dnb/>

meewegen.¹⁴⁹ Uiteraard gelden hier de (Europese of nationale) wettelijke kaders, maar er is ruimte voor interpretatie.¹⁵⁰

- Het is de vraag of een breder mandaat zou leiden tot andere interpretaties en vervolgens tot een beter economisch klimaat. Er is weinig onderbouwing voor het beeld dat de Nederlandse toezichthouders strenger zijn dan andere toezichthouders. Het valt buiten het bestek van deze evaluatie om te onderzoeken of financiële ondernemingen hebben afgezien van vestiging of investeringen vanwege het toezicht, maar aangezien er meerdere factoren zijn die van invloed zijn is het niet aannemelijk dat de houding van de toezichthouder daarin doorslaggevend is. Andersom kan een scherp mandaat juist zorgen voor een helder en stabiel kader, waarin ondernemingen kunnen gedijen.
- Het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk kan niet zomaar worden gevolgd, alleen al omdat het systeem anders is. Er is daar meer ruimte voor regelgeving door toezichthouders zelf. Juist zo'n bredere bevoegdheid zou in Nederland bij de nationale (of zelfs Europese) wetgever liggen. Die wetgever moet alle relevante belangen afwegen, waaronder de concurrentiekracht van de financiële sector.
- Er is evenmin reden om het mandaat van de financiële toezichthouders uit te breiden tot concurrentie *tussen* bedrijven. Het pleidooi voor verbreding van het mandaat komt meer voort uit zorgen over het concurrentievermogen *van* Nederlandse bedrijven, meer dan over concurrentie *tussen* Nederlandse bedrijven. In Nederland houdt alleen de Autoriteit Consument en Markt toezicht op de naleving van de Mededingingswet, ook in de financiële sector.¹⁵¹ Anders dan in het VK hebben andere toezichthouders geen 'concurrent powers', die hen in staat stellen om ook de algemene mededingingsregels toe te passen.¹⁵² Ook zijn er in Nederland geen specifieke regels voor het *bevorderen* van concurrentie in de financiële sector.¹⁵³ Overigens wil het kabinet de zogenaamde *New Competition Tool* toekennen aan de ACM, die daarmee meer mogelijkheden krijgt om in te grijpen in markten, ook de financiële.¹⁵⁴

Wij zien op basis van deze evaluatie en bovenstaande analyse geen reden voor uitbreiding van het mandaat naar concurrentievermogen of innovatie. Dit zou ook op bezwaren stuiten; de ruimte daarvoor is beperkt, gelet op de Europese kaders, en roept ook de vraag op hoe dit bredere mandaat in de praktijk zou moeten werken. De voorbereiding en uitvoering van een verbreed mandaat kan – juist als niet duidelijk is wat de werking zal zijn – ook leiden tot extra kosten, die weer worden doorberekend aan marktpartijen.

Onze conclusie is dus dat verbreding van het mandaat niet de oplossing is, maar daarmee zijn de door de financiële sector geformuleerde zorgen niet per se weg. Er is een verschil van opvatting over het al dan niet verbreden van het mandaat, maar daaronder schuilt de vraag wat toezichthouders (moeten) kunnen en (moeten) willen. Daarbij zijn ook gezamenlijk beleefde belangen, van een goed vestigings-

¹⁴⁹ Ingevolge artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht moet een bestuursorgaan belangen afwegen en ervoor nadelige gevolgen niet onevenredig zijn aan de doelen van het besluit.

¹⁵⁰ Het *principle based* karakter van de Wet op het financieel toezicht de kenmerkt zich door de aanwezigheid van een groot aantal open normen in wet- en regelgeving. De toezichthouder heeft daarmee een grote mate van flexibiliteit en bewegingsruimte in de uitvoering en invulling van de toezichttaak

¹⁵¹ De ACM handhaaft het verbod op mededingingsafspraken (kartels), misbruik van economische machtsposities en toetst fusies en overnames. De ACM voert ook thematische onderzoeken uit. Zie bijvoorbeeld het rapport over de spaarmarkt: <https://www.acm.nl/system/files/documents/rapport-concurrentie-op-de-nederlandse-spaarmarkt.pdf>

¹⁵² De 'concurrent powers' stellen de sectorale toezichthouder in staat de algemene concurrentieregels toe te passen, de "secondary" vraagt hen bij hun eigen bevoegdheden rekening te houden met het concurrentievermogen.

¹⁵³ In sectoren als telecom en energie zijn eerder specifieke wettelijke regimes opgezet om concurrentie te bevorderen. Dit specifieke toezicht is nu opgedragen aan de Autoriteit Consument en Markt.

¹⁵⁴ *Aan de slag, Bouwen aan een beter Nederland*, Coalitieakkoord 2026-2030.

en investeringsklimaat en van concurrentie- en innovatievermogen. Er is geen discussie over deze belangen, wel over de manier waarop deze het best kunnen worden gediend.

Er zijn verschillende (andere) manieren om het vestigings- en innovatieklimaat en het concurrentie- en innovatievermogen te stimuleren. Naast meer algemene aspecten, zoals algemene toetredingsdrempels, regeldruk en fiscaal klimaat, zijn er specifieke en sectorale maatregelen denkbaar. In dit onderzoek kwamen verschillende mogelijkheden ter sprake:

- **Toezichtkosten.** Uit de evaluatie van de bekostigingssystematiek (Wbft 2019) wordt afgeleid dat toezichtkosten van invloed kunnen zijn op de vestigingsbeslissing van met name kleine en mobiele ondernemingen, maar er zijn ook andere factoren die een rol spelen in de keuze van ondernemingen om zich in een land te vestigen.¹⁵⁵
- **Ruimte in regels.** Het is de ambitie om onnodige nationale koppen op Europese regels te schrappen en richtlijnen 1-op-1 te implementeren.¹⁵⁶ Eisen zouden dus niet strenger moeten zijn (geen “gold plating”). Het is ook mogelijk om juist een lichter regime te creëren voor bepaalde (bijvoorbeeld startende of kleinere) instellingen. Het kabinet wil voor de financiële sector een “ambitieuze aanpak van regeldruk”, waaronder het meer risicogestuurd maken van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en met regels voor fintech’s die in lijn zijn met internationale standaarden. De nieuwe coalitie wil gebruik maken van de Europese ruimte voor *regulatory sandboxes* en de experimenteerruimte voor jonge technologiebedrijven vergroten.
- **Interpretatie.** De huidige coalitie wil afspraken maken met toezichthouders om regels niet strenger te interpreteren dan nodig is en administratieve lasten te beperken.¹⁵⁷ Bij “guidance” is het belangrijk om voldoende flexibel te blijven bij de beoordeling van de wijze van naleving en het zogenaamde “dwangbuiseffect” te voorkomen (dat ertoe leidt dat naleving op een andere manier niet meer mogelijk zou zijn).¹⁵⁸
- **Vormen van ondersteuning.** Toezichthouders kunnen financiële ondernemingen helpen door met hen het gesprek te gaan, bijvoorbeeld als zij een vergunning willen aanvragen. Waar mogelijk kunnen zij dubbele rapportagelasten voorkomen.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Toekomst bekostiging financieel toezicht <https://open.overheid.nl/documenten/4471e983-a707-4c9c-9423-33c5e80a7bab/file>

¹⁵⁶ *Aan de slag, Bouwen aan een beter Nederland*, Coalitieakkoord 2026-2030 van D66, VVD en CDA.

¹⁵⁷ *Aan de slag, Bouwen aan een beter Nederland*, Coalitieakkoord 2026-2030 van D66, VVD en CDA.

¹⁵⁸ In een onderzoek uit 2025 heeft DNB leerpunten geïdentificeerd met betrekking tot het zogenaamde “dwangbuiseffect” van guidance, meer risicogestuurde guidance, de typologie van guidance, het intern proces voor beleidsuitingen en de vorm en formulering van guidance. Zie Judith van Erp, Aute Kasdorp, *Hoe om te gaan met het verstrekken van guidance in het toezicht, Verslag van een onderzoek ten behoeve van de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur en andere toezichtorganisaties*, november 2025. <https://www.rdi.nl/site/binaries/site-content/collections/documenten/2026/01/22/guidance-in-toezicht/hoe-om-te-gaan-met-het-verstrekken-van-guidance-in-het-toezicht.pdf>

¹⁵⁹ *Visie op de financiële sector*, Kamerstukken II 2024/25, 32 013, nr. 302.

6. Aanbevelingen

Hierna volgen de aanbevelingen die voortvloeien uit de conclusies die we hebben getrokken op het gebied van doeltreffendheid (hoofdstuk 3), doelmatigheid (hoofdstuk 4) en de specifieke onderwerpen (hoofdstuk 5).

Doeltreffendheid

1. **We bevelen de AFM aan voldoende focus te houden op het halen wettelijke termijn en het realiseren van de eigen doelstellingen op het gebied van IT.** Uit een analyse van de KPI's en de mate waarin daar de doelstellingen worden gehaald, blijkt dat de grootste uitdagingen nog liggen op IT-gebied en op het tijdig afhandelen van vergunningaanvragen en personentoetsingen binnen de wettelijke termijnen. Op IT-gebied zijn bijvoorbeeld de doelen 'De AFM is met haar IT in staat om adequaat te reageren op incidenten' en 'De AFM brede IT-ketenprocessen zijn gestandaardiseerd' nog niet gehaald. Uit de toelichting in het jaarverslag blijkt dat er wel resultaten zijn geboekt, maar ook dat hier nog sprake is van werk in uitvoering. Het doel 'streven naar afhandeling van vergunningaanvragen en personentoetsingen 100% binnen de wettelijke termijn' wordt nog niet gehaald: in 2025 is dat in 85% van de gevallen gelukt.

Doelmatigheid

2. **We bevelen de AFM (en DNB) aan te zoeken naar verdere versterking van de samenwerking tussen de AFM en DNB.** Op dat punt is nog er potentieel, ook al is de samenwerking tussen de AFM en DNB in de evaluatieperiode versterkt ten opzichte van de vorige periode (onder meer via een herijking van het samenwerkingsconvenant). De AFM wijst bijvoorbeeld nog op verdere intensivering van de samenwerking op nieuwe en opkomende thema's (zoals AI-toepassingen, verdere datagedreven toezichtontwikkeling en nieuwe Europese regelgeving) en op verdere harmonisatie van data-uitvragen en gezamenlijke IT- en data-infrastructuur. In aanvulling daarop bevelen we aan om in het licht van artikel 1.12 van het samenwerkingsconvenant tussen de AFM en DNB (dat gaat over verbreding van de samenwerking) nog verder te verkennen wat de voor- en nadelen zouden kunnen zijn van intensievere samenwerking tussen DNB en de AFM bij bijvoorbeeld de inkoop van IT of automatisering, bij de doorontwikkeling van het risicogebaseerd en datagedreven toezicht en bij de bedrijfsvoering.¹⁶⁰
3. **We bevelen aan dat de AFM verkent of invoeren van een CAO haalbaar is en haar loongebouw blijft benchmarken met de sector, om zo inzicht te houden in het concurrerend vermogen van de lonen.** Daarnaast blijft het belangrijk om in- en uitstroom te monitoren om te blijven nagaan welke sectoren relevant zijn om mee te vergelijken. Binnen het huidige loongebouw zien wij bij de AFM geen mogelijkheden om te versoberen. De lonen zijn marktconform en in de hogere regionen aan de sobere kant maar in onze ogen niet te sober. Dat de arbeidsvoorwaarden minder ruim zijn dan bij DNB betekent dus niet dat deze bij de AFM verruimd dienen te worden. Het invoeren van een CAO zou bijdragen aan uniformiteit en transparantie van het loongebouw en maakt aanpassing van arbeidsvoorwaarden eenvoudiger.
4. **We bevelen de AFM aan het risicogebaseerde toezicht, dat in de afgelopen jaren al verder is geprofessionaliseerd en is uitgerold in de organisatie, nog verder te optimaliseren in de komende jaren.** De AFM ziet daarvoor zelf ook concrete mogelijkheden blijkens interne rapportages. Ons valt op dat het risicogebaseerde toezicht zoals dat nu wordt ingezet zich sterk

¹⁶⁰ In paragraaf 4.5.2 is dit uitvoeriger beschreven en toegelicht.

focust op het zo goed mogelijk inzetten en prioriteren van (verkrege)n capaciteit en middelen binnen het betreffende toezichtgebied. Wij zien nog twee aanvullende mogelijkheden om het toezicht via de risicogebaseerde aanpak nog effectiever en efficiënter te kunnen maken: (1) Meer focus op het gebruiken van de risicoanalyse om risico's van verschillende toezichtgebieden te vergelijken en capaciteit en middelen te verschuiven over de grenzen van toezichtgebieden heen.¹⁶¹ Dit vraagt om een meer uniforme methodologische aanpak voor de hele de AFM. (2) Meer focus op het gebruiken van de risicoanalyse om te komen tot een optimale trade-off tussen enerzijds de kosten en anderzijds de opbrengsten van het toezicht.¹⁶² Deze optimalisaties kunnen het toezicht effectiever en efficiënter te maken.¹⁶³ In aanvulling daarop merken we op dat meer inzicht in de kosten van het toezicht in internationaal vergelijkend perspectief hierbij kan helpen, zodat deze inzichten ook explicieter kunnen worden meegewogen in het zoeken naar balans tussen de kosten van het toezicht en de opbrengsten van het toezicht. In dat licht is positief dat nu alsnog onderzoek wordt gedaan naar internationaal vergelijkbare informatie in opdracht van het ministerie van Financiën.

5. **We bevelen de AFM aan de verdere implementatie van het verandertraject Toezicht met Toekomst in de komende periode als belangrijk aandachtspunt te blijven zien en ook de voortgang en het resultaat in de gesprekken tussen de AFM en het ministeries aan de orde te laten komen.** Dit verandertraject is ingezet, maar de implementatie is nog niet afgerond en vergt een grote verandering in samenwerking en gedrag binnen de AFM-organisatie.

Specifieke onderwerpen (zbo-status en toezichtmandaat)

6. **We bevelen de AFM en de ministeries aan te verkennen hoe de 'driehoek' nog beter kan worden benut.** Uit de analyse van de zbo-status komt naar voren dat de relaties in de driehoek met de ministeries goed zijn. Zowel de toezichthouders als de ministeries zijn zich zeer bewust van het belang van onafhankelijkheid van toezicht. Gesprekken in het kader van deze evaluatie hebben bij ons de vraag opgeroepen of er niet juist kansen zijn om meer in "samenspel" aan te pakken. Is er ruimte voor een meer inhoudelijk dialoog in de driehoek, zonder over casuïstiek te praten en zonder ook anderszins de onafhankelijkheid van de toezichthouder in gevaar te brengen? Een dergelijk gesprek kan naar ons inzicht juist bijdragen aan het maken van weloverwogen keuzes in het toezicht, die waar nodig en mogelijk ook politiek kunnen worden gedragen. Zo'n gesprek zou in onze optiek bijvoorbeeld kunnen gaan over de resultaten van het toezicht en de ingezette middelen daarbij. Om de mogelijkheden van dit gesprek optimaal te benutten, zou een gezamenlijke agenda voor de driehoek kunnen worden gemaakt, met het oog op de gezamenlijke opgaven, zoals de ontwikkeling van het toezichtstelsel in brede zin, het toezichtmandaat, de 'risk appetite' en de samenwerking van de verschillende actoren.
7. **We bevelen de AFM (en DNB) aan het gesprek over het toezichtmandaat - en de verwachtingen daarover - voort te zetten.** Hoewel uit het evaluatieonderzoek geen overtuigende argumenten naar voren zijn gekomen om het toezichtmandaat van DNB (en de AFM) te verbreden, zijn zorgen hierover hardnekkig. Dit hoeft geen principieel welles-niet-spel te worden als wordt uitgegaan van gedeelde belangen zoals een goed vestigings- en investeringsklimaat. Het economisch klimaat is afhankelijk van verschillende factoren, van brede en sectorspecifieke wetgeving tot de praktijk van het toezicht. Onze aanbeveling is om hierover een gesprek te organiseren tussen toezichthouders, beleidsmakers en marktpartijen. Dat gesprek raakt niet alleen het mandaat, maar ook de vraag waar nationale regels te streng zijn en leiden tot te hoge kosten of lasten. Het gesprek kan een

¹⁶¹ Dit vergt wel meer uniformering en standaardisering van de risicoanalyse tussen de toezichtgebieden.

¹⁶² Dit vergt wel een meer proactieve explicitering van de risicobereidheid.

¹⁶³ In paragraaf 4.4.2 is dit uitvoeriger beschreven en toegelicht.

bijdrage leveren aan de voorbereiding van voorstellen voor een jaarlijkse vereenvoudigingswet, zoals voorzien door het kabinet-Jetten.¹⁶⁴

¹⁶⁴ *Aan de slag*, Coalitieakkoord 2026-2030.

Bijlage I - Tabel opvolging aanbevelingen uit vorige evaluatie

De AFM heeft in het kader van de huidige evaluatie over de periode 2021-2025 (dus niet de vorige evaluatie) op ons verzoek aangegeven (1) of de AFM zich in alle aanbevelingen van destijds kon vinden, (2) of het beoogde effect van de aanbeveling is gerealiseerd, (3) op welke wijze de aanbeveling is gerealiseerd en (4) of de AFM nog verbeterpotentieel ziet op grond van die aanbeveling. De door de AFM verstrekte informatie is opgenomen in de tabel hierna. Overigens is in paragraaf 3.2.1 van dit rapport een verkorte weergave van deze tabel weergegeven.

Aanbevelingen vorige evaluatie (KWINK groep, 2021)	Hoe beoordeelde AFM (en/of ministerie) de aanbeveling destijds en wat was men voornemens te doen?	Wat heeft de AFM gedaan om invulling te geven aan de aanbeveling?	Is het beoogde effect volgens de AFM gerealiseerd en waar blijkt dat uit? Zo nee, waarom niet?	Vooruitblik: ziet de AFM nog verbeterpotentieel en zo ja: wat is het verbeterpotentieel?
Aanbeveling 1 – <i>Leg beter uit wanneer en waarom de AFM opereert vanuit haar brede maatschappelijke doelstelling, en wanneer en waarom ook niet.</i>	Mee eens. De AFM herkende de behoefte aan meer duidelijkheid en transparantie over de wijze waarop zij haar brede maatschappelijke doelstelling toepast in toezicht en communicatie. De AFM was voornemens om in externe publicaties en communicatie explicieter toe te lichten wanneer toezichtinterventies voortkomen uit deze maatschappelijke doelstelling en hoe deze zich verhouden tot wettelijke taken en bevoegdheden.	De AFM heeft haar maatschappelijke doelstelling explicieter verankerd en toegelicht in strategische en externe publicaties, waaronder het jaarverslag en Trendzicht. In deze publicaties wordt consequenter beschreven hoe toezichtactiviteiten bijdragen aan het vertrouwen in de financiële markten en aan de bescherming van consumenten en beleggers. Daarnaast zijn interne afspraken gemaakt tussen beleid, communicatie en	Gerealiseerd. De AFM maakt in haar externe verantwoording en communicatie inzichtelijker hoe toezichtactiviteiten bijdragen aan haar maatschappelijke doelstelling en wanneer zij opereert binnen strikt wettelijke kaders. Dit blijkt onder meer uit de toelichting in Trendzicht, het jaarverslag en uitkomsten van reputatiemetingen, waarin	Nee. De aanbeveling is opgevolgd en afgerond. De maatschappelijke doelstelling is structureel verankerd in strategie en communicatie en vraagt geen aanvullende acties.

		toezichtafdelingen om de maatschappelijke duiding van toezichtinterventies eenduidiger en consistentere te communiceren. De reputatiemeting is ingezet om te monitoren hoe deze uitleg door externe stakeholders wordt ontvangen.	de maatschappelijke rol en positionering van de AFM duidelijker naar voren komen.	
Aanbeveling 2 – Ontwikkel al werkende weg ijkpunten voor de vraag of nieuwe investeringen in data-innovaties nuttig, nodig en wenselijk zijn, zodat afwegingen om te investeren in nieuwe data-innovaties beter kunnen worden onderbouwd.	Mee eens. De AFM onderschreef het belang van een beter onderbouwd en samenhangend afwegingskader voor investeringen in data gedreven toezicht en data innovaties. De AFM was voornemens om hiervoor al werkende weg uitgangspunten en ijkpunten te ontwikkelen en deze te verankeren in strategie, governance en besluitvorming rondom datagedreven toezicht.	De AFM heeft een de AFM brede Datagedreven Toezichtstrategie 2025–2028 vastgesteld. In deze strategie zijn duidelijke uitgangspunten, speerpunten en prioriteiten geformuleerd voor datagedreven toezicht, gericht op doeltreffendheid, doelmatigheid en verantwoord gebruik van data. De strategie bevat expliciete afwegingscriteria, waaronder effectiviteit, proportionaliteit, uitvoerbaarheid, kosten en administratieve lasten voor de sector. Daarnaast zijn governance-afspraken ingericht, waaronder de AFM-brede prioritering, de oprichting van een Data Office en uitbreiding van DevOpscapaciteit. Het	Deels gerealiseerd. Met de vaststelling van de Datagedreven Toezichtstrategie beschikt de AFM over een samenhangend en uitlegbaar kader voor het afwegen en prioriteren van investeringen in data innovaties. Dit blijkt uit de strategische keuzes, centrale governance en onderbouwde investeringsbesluiten. De verdere concretisering en doorwerking van dit kader vindt plaats in de periode 2025–2028 via implementatieplannen per toezichtafdeling.	Ja. Verbeterpotentieel ligt in het verder versterken van de sturing op de uitvoering van de strategie, het structureel monitoren van de effecten van datagedreven toepassingen en het explicieter verbinden van investeringsbeslissingen aan effectmeting en kosten-batenafwegingen, mede met het oog op administratieve lasten voor instellingen.

		ministerie van Financiën heeft ingestemd met de bijbehorende investeringen binnen het kostenkader 2025–2028.		
Aanbeveling 3 – Richt een laagdrempelige voorziening in voor accountancy gerelateerde meldingen of bezoek instellingen vaker zonder directe aanleiding (met een ‘open’ agenda), zodat de afstand tussen toezichthouder en sector verkleint en onder toezicht staande instellingen eerder signalen en incidenten zullen delen. Die signalen en meldingen zijn belangrijk in het kader van het risicogebaseerde toezicht.	Mee eens. De AFM onderschreef het belang van het verkleinen van de afstand tot de accountancysector en het eerder ophalen van signalen en incidenten. De AFM was voornemens te onderzoeken of een aparte meldvoorziening wenselijk en haalbaar was en om, aanvullend daarop, het aantal informele contactmomenten met de sector te vergroten.	De AFM heeft geconcludeerd dat een afzonderlijke meldvoorziening niet nodig en niet wenselijk is, omdat bestaande meldkanalen reeds beschikbaar zijn en de wettelijke geheimhoudingsplicht beperkingen stelt aan aanvullende voorzieningen. In plaats daarvan heeft de AFM ingezet op het intensiveren van informele en laagdrempelige contactmomenten met de sector. Dit is onder meer vormgegeven door vaker kantoorbezoeken zonder directe aanleiding, het organiseren van webinars en rondetafelgesprekken en het verhogen van de frequentie van gesprekken met accountantsorganisaties.	Deels gerealiseerd. Hoewel geen aparte meldvoorziening is ingericht, is de afstand tussen toezichthouder en sector verkleind door de toegenomen informele contactmomenten. Hierdoor worden signalen en aandachtspunten eerder besproken. Het niet realiseren van een separate meldvoorziening hangt samen met juridische randvoorwaarden, waaronder de geheimhoudingsplicht, en met het feit dat bestaande kanalen reeds in deze behoefte voorzien	Ja. Verbeterpotentieel ligt in het verder stimuleren van het delen van signalen en incidenten zodra eventuele wetswijzigingen ten aanzien van de geheimhoudingsplicht daartoe meer ruimte bieden, en in het blijven investeren in laagdrempelige en informele contactvormen met de sector.
Aanbeveling 4 – Herintroduceer de samenwerking met DNB op de strategische agenda van de AFM. Niet alleen om te	Mee eens. De AFM onderschreef het belang van hernieuwde en strategische samenwerking met DNB, gericht op het voorkomen	De AFM en DNB hebben hun samenwerking opnieuw stevig verankerd via het geactualiseerde	Grotendeels gerealiseerd. De samenwerking tussen de AFM en DNB is zowel formeel als inhoudelijk	Ja. Verbeterpotentieel ligt in het verder intensiveren van de samenwerking op nieuwe en opkomende

voorkomen dat dubbel werk wordt gedaan en dat onder toezicht staande instellingen worden geconfronteerd met onnodige overlap, maar ook om krachten te bundelen en gezamenlijk uitdagingen gezamenlijk tegemoet te treden (bijvoorbeeld datagedreven toezicht en effectmeting).	van overlap, het bundelen van expertise en het gezamenlijk adresseren van sectoroverstijgende en nieuwe toezichtvraagstukken. De AFM was voornemens het bestaande samenwerkingsconvenant te herijken en de samenwerking zowel bestuurlijk als operationeel te intensiveren.	Samenwerkingsconvenant de AFM–DNB (2023), dat in 2024 in werking is getreden. Dit convenant regelt zowel de formele samenwerking (informatie-uitwisseling, afstemming, overlegstructuren) als de gezamenlijke uitvoering op inhoudelijke toezichtthema's. Daarnaast is de samenwerking concreet ingevuld op strategische en Europese dossiers, waaronder DORA, MiCAR, WTP en de voorbereiding op AMLA. Op deze thema's vindt structurele afstemming plaats om toezichtaanpakken te harmoniseren, dubbel werk te voorkomen en de toezichtlast voor instellingen te beperken. Ook is de samenwerking versterkt bij gezamenlijke data-uitvragen, thematische onderzoeken en de inzet van digitale en datagedreven toezichtinstrumenten.	verdiept. Dit blijkt uit het vernieuwde samenwerkingsconvenant, gezamenlijke beleidsontwikkeling (zoals de herziening van de Beleidsregel geschiktheid 2012), structurele overlegvormen en de gezamenlijke aanpak van Europese toezichtdossiers zoals DORA en MiCAR. Hierdoor is sprake van meer samenhang in toezicht, minder overlap en een consistentere benadering van instellingen.	thema's, zoals AI-toepassingen, verdere datagedreven toezichtontwikkeling en nieuwe Europese regelgeving. Ook biedt verdere harmonisatie van data-uitvragen en gezamenlijke IT- en data-infrastructuur kansen om de doelmatigheid van het toezicht verder te vergroten.
Aanbeveling 5 – Maak, eventueel samen met andere toezichthouders, afspraken met	Mee eens. De AFM onderschreef het belang van duidelijke en gedragen afspraken met de	De AFM heeft bestuurlijk overleg gevoerd met de Autoriteit Persoonsgegevens over het	Gerealiseerd. De AFM beschikt over duidelijke en werkbare afspraken over	Nee. De aanbeveling is opgevolgd en afgerond. De bestaande afspraken zijn

de AP over de invulling van het toezicht op financiële instellingen inzake het opvragen van data. Aanbevolen wordt om deze afspraken vast te leggen in een convenant.	Autoriteit Persoonsgegevens over het opvragen en gebruiken van data bij financiële instellingen. De AFM was voornemens om hierover in overleg te treden met de AP en, indien nodig, deze afspraken vast te leggen in een convenant, eventueel in samenwerking met andere toezichthouders.	opvragen en gebruiken van data in het kader van toezicht. Naar aanleiding hiervan zijn werkwijzen en uitgangspunten verduidelijkt en vastgelegd, onder meer ten aanzien van proportionaliteit, dataminimalisatie en de juridische grondslag voor data-uitvragen. Deze afspraken zijn geborgd in bestaande governance-structuren en interne processen, waaronder via het toezicht op dataverzoeken en afstemming binnen relevante gremia. Op basis hiervan is geconcludeerd dat het sluiten van een afzonderlijk convenant niet noodzakelijk is.	data-uitvragen die in lijn zijn met privacywetgeving en toezichttaken. Sinds 2024 hebben zich geen wezenlijke knelpunten of nieuwe ontwikkelingen voorgedaan die aanleiding geven tot aanvullende afspraken of een afzonderlijk convenant met de AP.	toereikend en geborgd in de reguliere werkwijze van de AFM.
Aanbevelingen 6 – Zet de inspanning om effectmeting structureel en meer integraal vorm te geven kracht bij. Kies daarbij voor een mix van kwantitatieve en kwalitatieve vormen van effectmeting, zodat binnen de financiële en organisatorische mogelijkheden van de AFM een zo goed	Mee eens. De AFM onderschreef het belang van structurele en integrale effectmeting van toezicht, met een mix van kwantitatieve en kwalitatieve methoden. De AFM was voornemens om effectmeting verder te verankeren in de toezichtcyclus en hierover explicieter te rapporteren in het	De AFM heeft het aantonen van impact en effectmeting structureel ingebed in haar toezichtprocessen. Er is gewerkt met strategische impactmodellen, impactsessies, impactanalyses en vaste projectformats waarin impact, evaluatie en décharge zijn opgenomen. Effectmeting en	Deels gerealiseerd. De AFM beschikt over een stevige en integrale basis voor effectmeting en het aantonen van impact van toezicht. Dit blijkt uit het gebruik van impactmodellen en impactanalyses in meerdere	Ja. Verbeterpotentieel ligt in het verder uniformeren van effectmeting over toezichtdomeinen, het versterken van de kwantitatieve onderbouwing waar mogelijk en het explicieter koppelen van risico's, toezichtinzet en bereikte

<i>mogelijk beeld ontstaat van de effecten van het toezicht. Rapporteer in het jaarverslag over de grootste risico's in de financiële markten en het (aannemelijke) effect van het toezicht door de AFM daarop.</i>	jaarverslag, passend binnen de financiële en organisatorische mogelijkheden van de organisatie.	reflectie zijn verankerd in besluitvormingsaanwijzingen, de projectmethodiek en de toezichtcyclus. Daarnaast zijn impactanalyses uitgevoerd op diverse toezichtdossiers en zijn de resultaten benut in de verantwoording, onder meer via impactboxen in het jaarverslag. Met deze samenhangende set van processen en instrumenten is effectmeting geïntegreerd geraakt in strategie, uitvoering en verantwoording.	toezichtdomeinen en uit de expliciete aandacht voor effecten in het jaarverslag. Tegelijkertijd verschilt de mate van toepassing per toezichtgebied en is effectmeting nog niet overal in gelijke mate kwantitatief onderbouwd, mede vanwege capaciteitskeuzes en de complexiteit van het meten van effecten in de praktijk.	effecten in sturing en verantwoording.
Aanbeveling 7 – Ontwikkel een vaste methodiek of aanpak waarbij de invulling van open normen periodiek tegen het licht wordt gehouden. Denk bijvoorbeeld aan het instellen van een 'red-tape'-team dat intern afdelingen uitdaagt om open normen die onnodig gedetailleerd worden ingevuld door de AFM aan te passen.	Mee eens. De AFM herkende het risico dat open normen in de toezichtpraktijk te gedetailleerd worden ingevuld en daarmee onbedoeld normerend of belastend kunnen uitwerken. De AFM was voornemens een vaste aanpak te ontwikkelen om beleidsuitingen en interpretaties periodiek te evalueren en zo het principle-based karakter van het toezicht te borgen.	De AFM heeft een aanpak uitgewerkt gericht op bewustwording en periodieke reflectie op de invulling van open normen. Daarbij is een methodiek ontwikkeld om beleidsuitingen, zoals beleidsregels, leidraden en interpretaties, structureel tegen het licht te houden. Rollen en verantwoordelijkheden zijn verduidelijkt, onder meer voor toezichtafdelingen en Juridische Zaken, en er is een signaalfunctie ingericht via de wetgevings- en	Deels gerealiseerd. De methodiek en bijbehorende uitgangspunten zijn ontwikkeld en beschikbaar. De toepassing ervan in de dagelijkse toezichtpraktijk is echter nog niet overal structureel ingebed en verschilt per toezichtgebied. Verdere operationalisering en consequente toepassing zijn nodig om het beoogde effect volledig te realiseren.	Ja. Verbeterpotentieel ligt in het structureel toepassen van de ontwikkelde methodiek, het periodiek evalueren van bestaande beleidsuitingen en het explicieter betrekken van ervaringen uit de toezichtpraktijk en signalen van marktpartijen bij de herijking van open normen.

		beleidsdatabank. Deze aanpak is vastgelegd in interne richtlijnen en vormt een kader voor het evalueren en waar nodig aanpassen van de invulling van open normen.		
Aanbeveling 8 - Ontwikkel, bij voorkeur in Europees verband, een benchmark voor toezichtkosten	Deels mee eens. De AFM herkende de meerwaarde van inzicht in de relatieve hoogte en opbouw van toezichtkosten in Europees perspectief, maar gaf tegelijkertijd aan dat de haalbaarheid hiervan sterk afhankelijk is van beschikbaarheid van vergelijkbare gegevens en draagvlak bij andere toezichthouders. De AFM was voornemens om de mogelijkheden voor een Europese benchmark te verkennen.	De AFM heeft in Europees verband en in overleg met relevante partijen verkend in hoeverre een benchmark van toezichtkosten gerealiseerd kan worden. Daarbij is gekeken naar bestaande informatieuitwisseling en de mate waarin toezichttaken, financieringssystematieken en kostentoerekening tussen toezichthouders vergelijkbaar zijn. Uit deze verkenning is gebleken dat er onvoldoende uniformiteit en draagvlak bestaat om te komen tot een robuuste en betekenisvolle Europese benchmark voor toezichtkosten.	Niet gerealiseerd. Een Europese benchmark voor toezichtkosten is niet tot stand gekomen, met name vanwege het ontbreken van vergelijkbare data, verschillen in toezichttaken en financieringsmodellen tussen toezichthouders en onvoldoende draagvlak op Europees niveau. Hierdoor zou een benchmark onvoldoende betrouwbaar en informatief zijn.	Beperkt. Alleen indien op Europees niveau meer harmonisatie ontstaat in toezichttaken, kostentoerekening en financieringssystematiek, kan deze aanbeveling opnieuw worden opgepakt. Tot die tijd blijft de meerwaarde van een Europese toezichtkostenbenchmark beperkt.
Aanbeveling 9 - Zet de ambitie van het zijn van een lerende organisatie meer centraal in de strategie van de AFM	Mee eens. De AFM onderschreef de ambitie om het zijn van een lerende en wendbare organisatie explicieter en centraler te positioneren in de strategie,	De ambitie van het zijn van een lerende organisatie is verankerd in de AFM strategie 2023–2026. Ter concretisering is het programma Darwin opgezet en	Gerealiseerd. Leren en wendbaarheid hebben een structurele plek gekregen in strategie, werkwijzen en leiderschap van de AFM.	Ja. Het verbeterpotentieel ligt in het blijvend borgen van de lerende werkwijze in de dagelijkse praktijk, met specifieke aandacht

zodat de organisatie zich beter kan aanpassen aan een veranderende omgeving en een uitbreidend takenpakket. De AFM was voornemens deze ambitie nader uit te werken en te concretiseren, onder meer via een afzonderlijke projectmatige aanpak.	uitgerold. Binnen Darwin zijn pilots uitgevoerd, interventies en ludieke acties georganiseerd en zijn de thema's leren en wendbaarheid structureel geagendeerd bij bestuur, raad van toezicht en management. De onder Darwin ontwikkelde kortcyclische werkwijze is stapsgewijs geïmplementeerd binnen meerdere afdelingen en projecten en heeft mede geleid tot de start van Toezicht met Toekomst, waarin wendbaar en lerend werken volledig is geïntegreerd. In 2025 zijn leren, reflectie en impact verder versterkt door opname in opleidingen (zoals de Basisopleiding Toezichthouder), projectformats, evaluatie en déchargeprocessen en besluitvormingsaanwijzingen. Daarnaast zijn alle leidinggevenden gestart met een leiderschapsprogramma waarin accountability, wendbaarheid en lerend vermogen centraal staan. De werking van Darwin is in 2025 verder bestendigd, onder	Dit blijkt uit de verankering in Toezicht met Toekomst, de vaste toepassing van retros en reflectiemomenten in werkcycli, de integratie van leren en impact in opleidingen en besluitvorming, en het organisatie brede leiderschapsprogramma. Daarmee functioneert de AFM aantoonbaar als lerende organisatie.	voor nieuwe medewerkers en leidinggevenden, en in het verder versterken van de verbinding tussen leren, reflectie en effectmeting van toezicht.
---	--	---	--

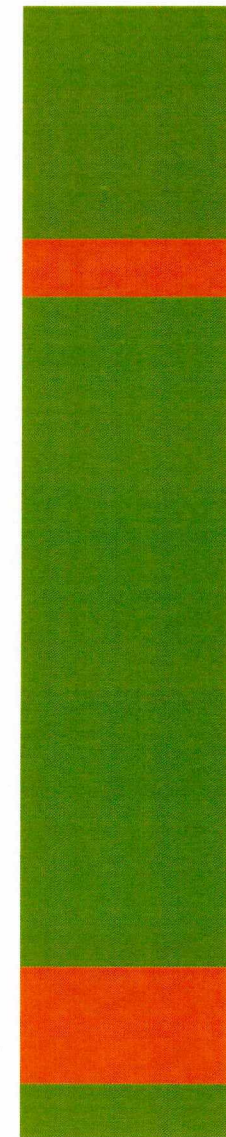
		meer door opname van relevante acties in de OGSM van het bestuursbureau voor 2026.	
--	--	--	--

Tabel 12. Overzicht aanbevelingen uit de vorige evaluatie de AFM (2021, KWINK groep) en de mate van opvolging volgens de AFM.

Bijlage II - Overzicht scores op KPI's

Jaar	Toezichtgebied / pijlers: ; doel'	KPI / prioriteit	Score
2021	Financiële dienstverlening: bescherming van consumenten in kwetsbare situaties	1.1 – Duurzame bijdrage van producten en diensten met grote langetermijneffecten.	■
		1.2 – Organisatie en cultuur van financiële ondernemingen.	
		1.3 – Invloedrijke toezichtpositie op financiële dienstverlening.	
	Kapitaalmarkten: een robuuste infrastructuur en integer handelsgedrag	2.1 – Bewaking van robuuste infrastructuur.	■
		2.2 – Verhoging van de effectiviteit van onderzoeken en handhaving in het marktmisbruiktoezicht.	
		2.3 – Toezicht op prospectussen en openbare biedingen.	
	Asset management: een duurzaam bedrijfsmodel van vermogensbeheerders en zorgvuldige behandeling van cliënten Accountancy: hogere kwaliteit van controles en bijdragen aan effectieve prikkels voor accountants	3.1 – Een adequaat functionerende keten van assetmanagementpartijen.	■
		4.1 – Onderzoek naar de kwaliteitsslag van OOB-accountantsorganisaties.	
		4.2 – Toezichtaanpak niet-OOB accountantsorganisaties	
		4.3 – Invloedrijk in (inter)nationale discussies	
2022	1. Toezicht: bescherming van consumenten in kwetsbare situaties	4.4 – Verbeteren van geïntegreerde verslaggeving en datagedreven toezicht op de verslaggeving	■
		1.1 – Transitie nieuwe pensioenstelsel	
		1.2 – Retailbeleggen	
		1.3 – Zorgplicht	
	2. Toezicht: een robuuste infrastructuur en integer handelsgedrag	2.1 – Versterking kapitaalmarktentoezicht	■
	3. Toezicht: hogere kwaliteit van controles en bijdragen aan effectieve prikkels voor accountants(organisaties)	3.1 – Vernieuwing toezicht accountantsorganisaties	
			■

2023	4. Overall: de AFM-brede (toezicht)prioriteiten	4.1 – Duurzaamheid
		4.2 – Strategie 2023-2026 & de AFM 20 jaar bestaan
		4.3 – Datagedreven toezicht
	5. Overall: professionele organisatie	5.1 – Bevordering van snelle en zorgvuldige toetreding van marktpartijen en personen
		5.2 – IT huis op orde
		5.3 – Werkgeverschap en pensioen
		5.4 – Effectieve kostenbeheersing
	1. Toezicht: bescherming van consumenten in kwetsbare situaties	1.1 – Transitie nieuw pensioenstelsel
		1.2 – Klantbelang centraal
	2. Toezicht: hogere kwaliteit van controles en bijdragen aan effectieve prikkels voor accountants(-organisaties)	2.1 – Uitvoering vernieuwde strategie KAV
	3. Overall: de AFM-brede toezichtprioriteiten	3.1 – Verdergaande digitalisering
		3.2 – Datagebruik in en voor toezicht
		3.3 – Internationaal beïnvloeden
		3.4 – Duurzaamheid
	4. Overall: de AFM-brede (toezicht) prioriteiten	4.1 – Wendbare organisatie
		4.2 – Aantrekkelijke werkgever
		4.3 – Implementatie IT strategie
		4.4 – Bevordering van snelle en zorgvuldige toetreding van marktpartijen en personen.
		4.5 – Effectieve kostenbeheersing



2024

1. Digitalisering: de AFM beheerst de effecten van digitalisering in de markt door in toenemende mate met data en technologie toezicht te houden op technologie.

2. Internationalisering: de AFM internationaal invloedrijk door gericht bij te dragen aan EU-regelgeving en het EU-toezicht actief te verbeteren.

3. Duurzaamheid: de AFM heeft een integrale strategie voor toezicht op duurzaamheid door passende informatie en adviezen over duurzaamheidsfactoren in beleggingen af te dwingen, toezicht te houden op betrouwbare ESG-rapportages en toezicht op naleving CSRD voor te bereiden.

4. Accenten in toezicht: de AFM voert prioriteiten in het toezicht effectief uit door de start van het toezicht op de pensioentransitie en de bestrijding van manipulatief handelsgedrag.

5. Professionele organisatie: de AFM is een professionele en vitale organisatie die wendbaar is, een sterk lerend vermogen heeft, beschikt over een effectieve IT infrastructuur en over voldoende budget beschikt.

1.1 – Het toezicht op DORA wordt voorbereid en het instellingentoezicht op (digitale) bedrijfsvoering versterkt.

1.2 – Datagedreven toezicht levert zichtbare toezichtresultaten op.

1.3 – De voorbereiding op de AI-verordening wordt afgerond.

2.1 – De AFM bereidt het toezicht op crypto's voor, en realiseert draagvlak in EU-verband voor het effectief bestrijden van illegalen en het oplossen van *cross border issues*.

2.2 – We laten binnen de EU zien dat risicogestuurd en datagedreven werken op een doelmatige manier zorgt voor resultaten in het toezicht

3.1 – We ontwikkelen een integrale toezichtstrategie voor toezicht op duurzaamheid

3.2 – Connectiviteit tussen financiële en niet-financiële gegevens (ESG) wordt de norm.

3.3 – De CSRD duurzaamheidsimplementatie wordt voorbereid voor 2025.

4.1 – Het de AFM toezicht op de pensioentransitie gaat succesvol van start

4.2 – Het vernieuwde toezicht op financiële dienstverleners wordt succesvol uitgevoerd.

4.3 – De AFM bestrijdt manipulatie handelsgedrag inzake equity, bonds and commodities.

5.1 – De IT-strategie is succesvol door voorspelbare IT-implementaties, zoals de afronding van de cloud-migraties, het ondersteunen van nieuwe taken en de vernieuwing van Mijnde AFM.

5.2 – De AFM werkt mee aan het tot stand komen van een passend kostenkader, in samenwerking met de ministeries van Financiën en SZW.

5.3 – Streven naar afhandeling van 100% van de vergunningsaanvragen/
personentoetsingen binnen de wettelijke termijn
5.4 – De AFM streeft ernaar de kosten binnen het vastgestelde kostenkader/ begroting
te houden.



Tabel 13. Overzicht KPI's en scores van de AFM in de periode 2021-2025.

Bijlage III - Overzicht output

In deze bijlage is een overzicht opgenomen van de outputs van de AFM in de periode 2021-2025 die in de jaarverslagen zijn vermeld.

Doorlopend toezicht

Met doorlopend toezicht bedoelt de AFM het continue toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. Vaak richt zich dit op correcte en transparante processen bij financiële ondernemingen. Vanuit het doorlopend toezicht richt de AFM zich op bijvoorbeeld vergunningaanvragen, toetsingen van bestuurders en prospectustoezicht.

Doorlopend toezicht	2021	2022	2023	2024	2025
Verleende reguliere vergunningen	5	4	2	10	16
Ingetrokken reguliere vergunningen en registraties	14	22	17	12	13
Verleende registraties auditkantoren andere lidstaat	n.n.	0	1	1	2
Verleende registraties audit-organisaties van een derde land	n.n.	0	2	0	0
Signalen over accountantsorganisaties	260	234	319	564	319
Waarschuwingen aan accountantsorganisaties	n.n.	3	0	2	6
Boetes aan accountantsorganisaties	n.n.	1	0	0	3
Toezichtbrieven aan accountantsorganisaties	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	2	5
Mededelingen aan ondernemingen bij verslaggeving	6	1	2	3	2
Ingediende tuchtklachten	1	1	2	0	2
Uitspraken Accountantskamer	1	3	0	2	0
Uitspraken College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb)	n.n.	1	0	0	0

Tabel 14. Output doorlopend toezicht van de AFM in de periode 2021-2025.

Handhaving

De AFM heeft de taak om toe te zien op de naleving van de financiële wet- en regelgeving. Een uitgangspunt daarbij is dat de AFM optreedt zodra de AFM bekend is met een overtreding. De manier waarop de AFM dat dan doet, hangt af van de concrete situatie. De AFM kan gebruikmaken van formele en informele maatregelen. Een overzicht van de genomen maatregelen door de AFM in de periode 2021 tot en met 2025 is in de tabel hieronder weergegeven.

Overzicht maatregelen	2021	2022	2023	2024	2025
Formele toezichtmaatregelen					
Opgelegde boetes	2	11	12	15	8
Opgelegde lasten onder dwangsom	5	4	3	3	1

Voornemen last onder dwangsom	-	-	9	6	2
Aangiftes	5	2	5	3	2
Vergunning intrekkingen	8	1	0	3	1
Voornemen vergunning intrekking	-	-	2	5	3
Aanwijzingen	4	3	1	1	4
Voornemen aanwijzing*	-	-	6	7	5
Openbare verklaring	-	0	1	0	0
Openbare waarschuwing	-	1	1	0	5
Mededeling zonder aanbeveling (Wtfv)	6	1	1	3	2
Uitspraken accountantskamer	-	3	0	2	2
Totaal aantal formele maatregelen	30	26	24	30	25
Informele handhaving					
Normoverdracht waarschuwingsbrieven	105	119	150	75	134
Normoverdracht: normoverdragende brieven/gesprekken	255	74	79	n.v.t.	0
Toezichtbrieven/gesprekken	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	276	193
Waarschuwingen boilerrooms	n.v.t.	24	53	76	119
Totaal aantal informele handhaving	360	217	282	427	446
Totaal					
Totaal aantal formele maatregelen	30	26	24	30	25
Totaal aantal informele handhaving	360	217	282	427	446
Totaal aantal maatregelen	390	243	306	457	471

Tabel 15. Output handhaving van de AFM in de periode 2021-2025.

Contact met de buitenwereld

De AFM onderhoudt diverse contacten met de 'buitenwereld' om zicht te krijgen op risico's die zich eventueel kunnen voordoen. Signalen over ongewenste of onwettige activiteiten kunnen afkomstig zijn van consumenten, vanuit de sector zelf of vanuit media. Contactmomenten hebben betrekking op consumenten en ondernemingen die via het 'Meldpunt Financiële Markten' of via het 'Ondernemersloket' contact met de AFM opnemen. Beide zijn via telefoon en via mail te bereiken.

	2021	2022	2023	2024	2025
Aantal contactmomenten	21.182	20.667	18.736	12.762	14.504

Telefoon meldpunt	345	1.180	1.028	1.055	993
Mail Meldpunt	9.167	8.106	7.947	5.791	5.686
Telefoon Ondernemersloket	720	3.313	3.117	3.072	2.774
Mail Ondernemersloket	10.950	8.068	6.644	4.695	5.051

Tabel 16. Output contactmomenten van de AFM in de periode 2021-2025.

Personentoetsingen

Het overzicht hieronder geeft het aantal de AFM-toetsingen, uitgesplitst naar de verschillende categorieën weer.

Aantal toetsingen per categorie	2025	2024	2023	2022	2021
Adviseurs/ bemiddelaars/ kredietaanbieders	1.419	1.429	1.307	1.229	1.577
Beleggingsondernemingen/ beleggingsinstellingen	580	599	441	544	429
Beleggingsobjecten en beurs	19	13	8	11	15
Crypto-activa dienstverleners	64	-	-	-	-
Accountantsorganisaties	192	187	168	199	224
Dubbele poortjes	7	7	5	8	12
Hertoetsing	3	4	1	7	8
Totaal aantal toetsingen	2.284	2.239	1.930	1.998	2.275

Tabel 17. Output personentoetsingen van de AFM in de periode 2021-2025.

Bezwaar en beroep

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Klachten	0	1	3	1	2	3
Bezwaarschriften	88	172	81	96	77	110
Beroepen	20	12	16	23	17	15
Hoger beroep	11	8	4	5	6	4
Voorlopige voorziening	9	9	7	3	8	10

Tabel 18. Output bezwaar en beroep van de AFM in de periode 2021-2025.

Bijlage IV - Overzicht resultaten per toezichtgebied

In de tabel hierna zijn de bereikte resultaten per toezichtgebied weergegeven zoals de AFM die heeft gepresenteerd in de jaarverslagen. Het zijn resultaten ‘in het kort’:

Toezicht op financiële dienstverlening

Jaar:	Bereikte resultaten:
2025	- In 2025 droeg de AFM bij aan goede en passende digitale financiële diensten: het klantbelang wordt scherp geborgd bij nieuwe producten en algoritmen, crypto-informatie is duidelijk en de naleving van regels is streng. - De AFM zorgden ervoor dat duurzame financiële producten beter aansluiten bij wat ze beloven, zodat consumenten met duurzame doelstellingen eerlijk en passend worden bediend. - In 2025 heeft de AFM ervoor gezorgd dat consumenten beter beschermd zijn tegen grensoverstijgende risico's en nieuwe vormen van financiële dienstverlening, door scherp toezicht en Europese samenwerking. - De pensioensector informeert deelnemers steeds beter over wat zij bij de overgang naar het nieuwe tweede pijler pensioenstelsel kunnen verwachten. - Er is door de sector en de AFM hard gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van hypotheekadvies en het versterken van een beheerste en integere bedrijfsvoering bij adviseurs.
2024	- Nationaal en internationaal stimuleerde AFM financieel dienstverleners om bij digitalisering het klantbelang centraal te blijven stellen. Bijvoorbeeld op het gebied van uitgesteld betalen. - De AFM zag erop toe dat marktpartijen consumenten ondersteunen bij het maken van verantwoorde keuzes voor een gezonde financiële toekomst. Waar dat niet gebeurde, greep de AFM in. De AFM publiceerde twee boetes voor overkreditering van klanten, en drie boetes voor finfluencers. - De AFM faciliteerde marktpartijen om duurzaamheidswet- en regelgeving zoals de SFDR goed na te leven, onder andere door deze partijen handvatten te bieden om verbeteringen door te voeren. - In dialoog met de pensioensector deelde AFM zorgen over de mogelijk onrealistische verwachtingen van deelnemers op basis van de transitiecommunicatie. Naar aanleiding hiervan pakt de sector zijn verantwoordelijkheid en gaat de communicatie verduidelijken door middel van gelaagde informatie en persoonlijke toelichtingen.
2023	- De AFM heeft een aantal onderzoeken uitgevoerd naar verantwoorde kredietverstrekking, om zicht te krijgen op de naleving van de leennormen en overkreditering, en daarmee financiële problemen door problematische schulden bij consumenten, te voorkomen. Deze onderzoeken hebben geleid tot de vaststelling dat hierin nog veel niet goed gaat. Met overkreditering van grote groepen klanten tot gevolg. De AFM heeft meerdere kredietverstrekkers hier formeel en informeel op gewezen en naar aanleiding hiervan verbeteringen in beleid en processen gezien. - Uit een studie over de effecten van technologische ontwikkelingen in de verzekeringssector richting 2033 heeft de AFM trends kunnen destilleren. Deze trends zijn omgezet in nadere onderzoeken naar onder andere gepersonaliseerde beprijzing en <i>embedded insurance</i>. Partijen moeten ervoor zorgen dat ook in een digitale omgeving de zorgplicht wordt geborgd, zeker bij een toename van datagebruik en datadistributie. - De nieuwe pensioenwet is door het parlement aangenomen. De AFM heeft veel contact gehad met de pensioensector om verwachtingen over de transitie uit te spreken en guidance te bieden, en om te horen wat in de sector leeft. De AFM nam sectorpartijen mee in wat gedragstoezicht inhoudt, droeg de ratio erachter uit, en liet alvast de duiding van nieuwe open normen landen. Hiermee wil de AFM tijdig sectorbrede issues signaleren en adresseren om de transitie uitlegbaar en uitvoerbaar te houden.

2022	• Via gesprekken met de pensioensector en guidance heeft de AFM de sector meer duidelijkheid geboden over hun rol en hun verwachtingen in het nieuwe pensioenstelsel. • Met diverse uitingen heeft de AFM aan beleggingsondernemingen duidelijk gemaakt hoe zij beleggers voorstelbare teleurstellingen kunnen besparen.
2021	• Met een aantal uitgangspunten heeft de AFM marktpartijen geholpen bij hoe zij het klantbelang meer centraal kunnen stellen bij betalingsachterstanden bij zowel hypothecair als consumptief krediet. Consumenten kunnen zo zicht houden op een schuldenvrije toekomst op een redelijke termijn, ook als zich mogelijke betalingsproblemen door de coronacrisis voordoen. • Met een webinar heeft de AFM 'finfluencers' geïnformeerd over wat wel en niet mag bij social posts over beleggen, aangezien steeds meer consumenten de afgelopen jaren zelf zijn gaan beleggen en zich daarbij laten leiden door informatie op sociale media. • De AFM heeft beleggingsondernemingen gewezen op het provisieverbod bij de samenwerking met finfluencers, zodat beleggers objectief afwegingen kunnen maken. • Pensioenuitvoerders weten door onderzoek van de AFM dat ze bij de ontwikkeling van variabele pensioenproducten voldoende rekening moeten houden met de kenmerken en behoeften van deelnemers, zoals de risico's die ze willen en kunnen nemen. De AFM vindt het belangrijk dat pensioenaanbieders variabele uitkeringen ontwikkelen die passen bij de deelnemers en dat zij hun deelnemers goed begeleiden bij de keuze tussen een vastgestelde en variabele uitkering.

Tabel 19. Resultaten op het toezichtgebied financiële dienstverlening zoals vermeld door de AFM in jaarverslagen.

Toezicht op kapitaalmarkten

Jaar:	Bereikte resultaten:
2025	• Door het toezicht van de AFM en de inzet van regelgeving neemt het bewustzijn van marktpartijen over ICT-risico's toe, wat bijdraagt aan weerbaardere kapitaalmarkten. • Door het toezicht van de AFM en de samenwerking op Europees niveau kreeg de AFM meer inzicht in algoritmische handelspraktijken, waardoor marktpartijen beter zijn voorbereid op technologische innovatie en de verwachtingen van toezichthouders. • Door het toezicht van de AFM heeft de sector beter zicht op de kwaliteit van ICT-riskmanagement en is zij in grotere mate voorbereid op complexe nieuwe eisen. • De AFM heeft in 2025 invloed kunnen uitoefenen op de beleidsvorming en zo bij kunnen dragen aan een robuustere marktstructuur.
2024	• Om transparante financiële markten te bevorderen, legde AFM extra focus op de correcte deponering van financiële jaarverslaggeving en transparantiemeldingen. Dit heeft geleid tot 23 handhavingsmaatregelen en 254 correcties in de AFM-registers. • Op het gebied van handel met voorwetenschap en marktmanipulatie startte de AFM op basis van eigen detectie en meldingen door derden in totaal veertien nieuwe onderzoeken. De AFM legde een bestuurlijke boete op voor marktmanipulatie. Daarnaast heeft de AFM twaalf andere (in)formele maatregelen genomen. • De AFM-kennis van en toezicht op algoritmische handel is uitgebreid door samenwerking met onder meer de Universiteit van Oxford. Dit heeft geleid tot diverse publicaties. • Het risicogestuurd datagedreven toezicht is versterkt door het combineren van bestaande en nieuwe kapitaalmarktbronnen die nieuwe inzichten bieden voor gebruik binnen marktmisbruik-, meldingen- en transactierapportage-toezicht.
2023	• De toezichtaanpak is versterkt door scherp te letten op de naleving van transactierapportageverplichtingen voortkomend uit Markets in Financial Instruments Regulation (MiFIR), European Market Infrastructure Regulation (EMIR) en Securities Financing Transactions Regulation (SFTR). Dit draagt bij aan transparantie en eerlijk handelsgedrag. • De kwaliteit van de aangeleverde transactiedata is verbeterd. Instellingen zijn nadrukkelijk gewezen op de eigen verantwoordelijkheid voor deze data en in het toezicht is scherp gelet op de naleving van rapportageverplichtingen onder MiFIR, EMIR en SFTR. Op deze manier zorgt de AFM voor voldoende transparantie op de kapitaalmarkten.

- Door de inspanningen van de AFM kan de markt zich beter voorbereiden op de komst van Digital Operational Resilience Act (DORA), de review van Investment Firm Directive (IFD) en Investment Firm Regulation (IFR), Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCAR) en regelgeving over duurzaamheid. De AFM heeft de markt voortdurend op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen en reikt handvatten aan. Hierdoor waarborgt de AFM mede de robuustheid van de kapitaalmarkten.
- De AFM heeft aandacht gevraagd voor de ESMA-opinie die duidelijkheid geeft wanneer systemen van marktpartijen zich kwalificeren als multilaterale handelssystemen. De verscherpte toezichtaandacht heeft onder meer geleid tot passende vergunningaanvragen, waardoor de robuustheid en efficiëntie van de kapitaalmarkt wordt bevorderd evenals het *level playing field*.
- De wijze waarop instellingen beleggers tijdig en juist informeren is verbeterd. Door het leveren van input voor de ESMA-guidance over en gesprekken met de markt weten de instellingen wat van hen verwacht wordt
- De AFM heeft zich ingezet voor een integralere Europese toezichtaanpak op de kapitaalmarkten. De AFM heeft gepleit voor een gecentraliseerde EU-set aan kapitaalmarktendata, zodat financiële risico's en grensoverschrijdend marktmisbruik eerder in kaart kunnen worden gebracht. Dit draagt bij aan een integere financiële markt in heel Europa.

2022

- De extra aandacht voor het melden van verdachte transacties heeft geleid tot meer suspicious transaction and order reports (STORs). Dit heeft een positieve invloed op het opsporen van marktmisbruik.
- het kader van het toezicht op transactierapportage- en meldingentoezicht zijn verschillende (in)formele maatregelen getroffen of voorbereid bij partijen die onvolledige of onjuiste informatie, en/of te laat informatie hebben aangeleverd.
- Intensivering van het toezicht op de energiemarkten (carbon en TTF-gas) heeft plaatsgevonden waarbij de AFM de marktontwikkelingen intensief volgt, ook op het gebied van marktmisbruik. Daarnaast heeft de AFM intensief contact onderhouden met collega-toezichthouders, zoals de ACM, betrokken Europese toezichthouders en ESMA. Ook heeft de AFM beleidsmakers van input voorzien in de discussie over eventueel te nemen noodmaatregelen. Daarnaast is er veel contact geweest met betrokken marktpartijen om te monitoren en eraan bij te dragen dat de markt goed bleef functioneren.
- Onderzoek naar het gebruik van machine learning in handelsalgoritmes en de mogelijke risico's in het licht van marktmisbruik heeft belangrijke inzichten opgeleverd. Het toezicht van de AFM op het gebruik van algoritmes is geïntensiveerd.
- Publicatie van de State of the Capital Markets met observaties van de AFM over het functioneren van de kapitaalmarkten. Over de inzichten is daarna gesproken met marktpartijen tijdens de Capital Markets Day op 9 november 2022, zowel in plenaire sessies als in break-outs.

2021

- De AFM heeft beter inzicht in het gebruik van handelsalgoritmes in de markt en ziet hogere bewustwording bij instellingen wat betreft hun 'algo-gebruik'. De AFM constateert vooruitgang bij handelspartijen en platformen in de naleving van de wetgeving. De AFM ziet echter ook verbeterpunten en heeft daarvoor handvatten opgesteld. Zo wil de AFM dat handelspartijen en platformen die gebruikmaken van algoritmische handel in hun IT-strategie, maatregelen opnemen tegen cyberaanvallen.
- Meer en kwalitatief betere STOR-meldingen hebben geleid tot aangescherpt toezicht en meer opsporing van marktmisbruik.
- Het goed ingerichte proces van prospectustoetsingen SPACs heeft gezorgd voor betere beleggersbescherming.
- Toezicht op handel in CO2-emissiederivaten is opgezet: een goedwerkende secundaire markt – waartoe de handel in CO2-emissiederivaten behoort – is een noodzakelijke randvoorwaarde om het emissierechtensysteem van de Europese Commissie te doen slagen.

Tabel 20. Resultaten op het toezichtgebied kapitaalmarkten zoals vermeld door de AFM in jaarverslagen.

Toezicht op assetmanagement

Jaar:	Bereikte resultaten:
2025	- Door het toezicht van de AFM en gesprekken met de sector zijn stappen gezet richting verantwoord en transparant gebruik van AI, wat bijdraagt aan een weerbare en betrouwbare assetmanagementsector. - De AFM ziet dat er een belangrijke stap is gemaakt, maar ook dat er nog veel te doen is op het gebied van 'Digitale weerbaarheid (DORA)'. Door het toezicht van de AFM zijn verbeteringen zichtbaar en wordt kennis gebruikt om toekomstige onderzoeken verder te verdiepen. - Door het toezicht van de AFM en Europese samenwerking is de kwaliteit van informatie verbeterd en zijn duurzaamheidsrisico's beter verwerkt in beleid. - Voorbereiding op AIFMD- en UCITS-herziening. De AFM ziet dat het beperken van deze risico's cruciaal is om beleggers beter te beschermen. Dankzij de inzet van de AFM verloopt de overgang naar het nieuwe regime soepel en staat de sector klaar voor invoering in 2026.
2024	- Assetmanagers hebben handvatten gekregen die hen helpen bij het inrichten van hun processen, systemen en interne controles voor het risicobeheer inzake ESG-data. - De AFM heeft aanbevelingen gegeven die moeten leiden tot verbeteringen van de monitoring van de uitbestedingen. - De AFM stelde beleggersondernemingen in staat de kwaliteit van hun bedrijfsvoering te verbeteren met handvatten die de AFM ze heeft aangereikt.
2023	- De beheersing van duurzaamheidsrisico's door beheerders is weliswaar op verschillende manieren ingericht, de meeste beheerders sluiten daarbij wel aan bij de eisen van de SFDR. Een kleine meerderheid van de instellingen heeft de risicobereidheid vastgelegd door middel van een zogenoemde Risk Appetite. - Het toezicht op duurzame financiële beleggingsproducten is verder ingevuld. - De assetmanagementsector is zich bewust van de gevolgen van de pensioentransitie en is ook voorbereid op deze gevolgen. - Instellingen krijgen beter grip op de risico's rondom cybercriminaliteit en ICT-risico's. De sector heeft onder meer opvolging gegeven aan de handvatten van de AFM rondom DORA.
2022	- Beheerders zijn voorzichtiger geworden met het toewijzen van een duurzaamheidsclassificatie. - Er is ruimte voor verbetering bij het weergeven van duurzaamheidsinformatie. - Ondernemingen die al lange tijd actief zijn, beheersen over het algemeen hun liquiditeitsrisico's goed. Nieuwe ondernemingen zijn zich nog niet altijd even goed bewust van hun liquiditeitsrisico's.
2021	- Onderzoek naar de implementatie van de regelgeving van Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR) in prospectussen wijst uit dat beleggingsinstellingen beleggers beter kunnen informeren over duurzaamheid. In het rapport implementatie SFDR zijn hiertoe aanbevelingen opgenomen. - Onderzoek naar uitbestedingsbeleid bij assetmanagementpartijen laat zien dat steeds meer partijen beschikken over een uitbestedingsbeleid en dat dit leidt tot verbetering van de beheersing van de bedrijfsvoering. De daadwerkelijke implementatie is nog een zorgpunt. In een brief aan de sector zijn hiertoe handvatten gegeven. - Uit onderzoek blijkt dat het risicobeheer onder beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen (abi) op een aantal punten beter kan. In 2022 komt er een vervolgonderzoek om te kijken of dit verbeterd is en marktpartijen met de in de terugkoppelingsbrief opgenomen verbeterpunten aan de slag zijn gegaan. - Uit onderzoek blijkt dat assetmanagementpartijen hun bedrijfsvoering goed lijken aan te passen aan de gevolgen van de coronacrisis, maar dat aandacht noodzakelijk blijft. De tips uit de terugkoppelingbrief kunnen daarbij behulpzaam zijn.

Tabel 21. Resultaten op het toezichtgebied assetmanagement zoals vermeld door de AFM in jaarverslagen.

Toezicht op accountancy en verslaggeving

Jaar:	Bereikte resultaten:
2025	- In 2025 bracht de AFM de belangrijke risico's in beeld die de kwaliteit van wettelijke controles kunnen ondermijnen. Door de onderzoeken en gesprekken van de AFM beschikt de sector over concrete handvatten om haar kwaliteitsstelsel te versterken. - In 2025 hielp de AFM de sector om duidelijke kaders voor governance en kwaliteitsverbetering te realiseren. Daarmee is een belangrijke stap gezet naar een cultuur waarin kwaliteit structureel wordt bewaakt. - De sector is scherper geworden op risico's rond fraude. Daarmee is een belangrijke stap gezet naar betere kwaliteitsborging bij wettelijke controles. Ook heeft de AFM gevraagd voor risico's op discontinuïteit. - In 2025 zag de AFM dat ondernemingen en accountants actief aan de slag gingen met de aanbevelingen van de AFM voor betere duurzaamheidsrapportering. Deze lerende houding helpt om vereisten van de <i>Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)</i> goed toe te passen en de kwaliteit van ESG-informatie over milieu, maatschappij en goed bestuur te verbeteren.
2024	- De AFM hielp ondernemingen om beter te rapporteren over hun impact op mens, milieu en maatschappij. Dit deed de AFM bijvoorbeeld door een self-assessmentformat te verstrekken, en door tien CSRD-navigatiepunten te delen met de markt. Ook droeg de AFM bij aan internationale regelgeving op het gebied van duurzaamheid. - De AFM deed opnieuw onderzoek naar het onderwerp fraudedetectie door accountants en concludeerde dat controlewerkzaamheden bij frauderisico's tekortschieten. - De AFM verbeterde de datapositie ten aanzien van accountantsorganisaties en hun wettelijke controles. Hierdoor kon de AFM de data over bijvoorbeeld (de omgang met) fraude- en (dis)continuïteitsrisico's versterken. - Door de deelname van de AFM aan de internationale samenwerkingsverbanden kreeg de AFM inzicht in het gebruik van technologische innovaties en AI in wettelijke controles.
2023	- De AFM heeft ondernemingen en accountants(organisaties) aangespoord om voldoende voorbereid te zijn op de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD). Uit onderzoek van de AFM bleek dat nog grote stappen nodig zijn en er dus geen tijd te verliezen was. - Het goed signaleren van frauderisico's is een kerntaak van accountants. In 2023 publiceerde AFM een kritisch rapport over de frauderisicoanalyse. Deze moet scherper, om een valse start in de wettelijke controle te voorkomen. - De opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling (OKB) is een belangrijke maatregel voor accountantsorganisaties om de kwaliteit van de wettelijke controle te waarborgen. In 2023 heeft de AFM onderzoek verricht naar de OKB. Hieruit blijkt dat de OKB diepgaander moet worden verricht, zowel door de accountantsorganisaties met een reguliere vergunning als door de accountantsorganisaties met een OOB-vergunning. - Het toezicht van de AFM op accountancy en verslaggeving is zoveel mogelijk datagedreven. Zo heeft de AFM in 2023 van accountantsorganisaties met een reguliere vergunning datapunten van zo'n 9.000 wettelijke controles ontvangen, waarmee de AFM zijn datapositie verder heeft opgebouwd. In 2024 verwacht de AFM verschillende toezichtacties uit te zetten naar aanleiding van deze data. Ook heeft de AFM met een data-pilot en intensieve contacten met de kantoren de definitieve data-uitvraag voor de accountantsorganisaties met een OOB-vergunning gefinaliseerd en in Q4 2023 uitgestuurd.
2022	- De AFM heeft meer inzicht verkregen in de risico's voor de kwaliteit van wettelijke controles van accountantsorganisaties met een reguliere vergunning en gebruikt die inzichten om onze toezichtactiviteiten te prioriteren. - De AFM maakt zich hard voor een goede verbinding tussen de financiële en niet-financiële prestaties door ondernemingen in hun verslaggeving en heeft zich uitgesproken wat op dit gebied van die ondernemingen wordt verwacht. - In een position paper en op publieke fora maakte de AFM duidelijk dat accountantsorganisaties hun poortwachtersrol bij fraude(risico's) beter kunnen invullen.
2021	In 2021 heeft de AFM bij toezicht op accountancy en verslaggeving geen expliciete resultaten geformuleerd zoals wel bij de andere toezichtgebieden in datzelfde jaar.

Tabel 22. Resultaten op het toezichtgebied accountancy en verslaglegging zoals vermeld door de AFM in jaarverslagen.

Bijlage V - Loon en loongebouw

B-V.1. Methodologische beschrijving

Deze appendix bevat een methodologische beschrijving van de analyses van de lonen en het loongebouw.

CBS-methodologie

De analyse berust op niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), beschikbaar via Remote Access. Voor de jaren 2019 tot en met 2025 is per jaargang de polisadministratie SPOLISBUS gekoppeld aan GBAPERSONTAB voor persoonskenmerken, aan HOOGSTEOPLTAB voor het hoogst behaald opleidingsniveau en aan BETAB voor de SBI2008-sectorcode van de werkgever. Voor elk analysejaar is consequent de bijbehorende jaargang van elk bestand geraadpleegd, zodat werknemerskenmerken en achtergrondvariabelen op hetzelfde peilmoment betrekking hebben.

De onderzoekspopulatie bestaat uit ingezetenen van Nederland (RINPERSOONS = "R") met een arbeidsrelatie van ten minste dertig baandagen in een vooraf geselecteerde set SBI2008-sectoren. Werknemers wier gemiddeld uurloon onder het wettelijk minimumloon van het betreffende jaar lag, zijn uitgesloten om vertekening door administratieve onvolkomenheden te voorkomen. Personen met meerdere gelijktijdige banen zijn eenduidig toegewezen aan de baan met het hoogste totaalloon, ter voorkoming van dubbeltelling tussen sectoren. Voor elke werknemer is een fulltime-equivalent jaarloon afgeleid door het jaarloon te delen door de fractie van het jaar die voltijds is gewerkt; deze herrekening maakt loonniveaus van voltijders en deeltijders onderling vergelijkbaar. Resultaten zijn vervolgens geaggregeerd per sector en uitgesplitst naar combinaties van loonniveau, opleidingsniveau en leeftijdscategorie.

CAO- en loongebouwanalyse

De vergelijking van loongebouwen vereist een aantal harmonisatiestappen, omdat de onderzochte organisaties hun salarisstructuren op uiteenlopende wijzen vastleggen. Voor CAO's die werken met tredes (zoals het Rijk en de universiteiten) zijn het minimum en maximum per schaal bepaald als respectievelijk de laagste en de hoogste trede binnen die schaal. Voor CAO's die het minimum en maximum direct rapporteren (zoals DNB en ING) zijn die gerapporteerde waarden overgenomen. De loonschalen van de AFM zijn alfabetisch (A tot en met I, inclusief gecombineerde schalen zoals A/B en uitbreidingen H+ en H++); deze zijn per meetmoment dynamisch vertaald naar opeenvolgende schaalposities, zodat de relatieve positie van een de AFM-schaal binnen het loongebouw vergelijkbaar wordt met die van een numeriek genummerde schaal bij andere organisaties. Niet-numerieke specialistische schalen die bij sommige CAO's naast de hoofdschalen bestaan (bijvoorbeeld P, SA en TOIO bij de universiteiten) zijn alleen meegenomen wanneer hun minimumsalaris boven dat van de hoogste reguliere schaal ligt; in andere gevallen zijn ze buiten beschouwing gelaten, omdat ze geen onderdeel zijn van de oplopende salarisladder en de vergelijking anders zouden verstoren.

Voor het selecteren van de meest recente CAO per organisatie is niet alleen op startjaar geselecteerd, maar op effectieve ingangsdatum. Dat is van belang omdat verschillende CAO's binnen één kalenderjaar meerdere salarisaanpassingen kennen (bijvoorbeeld 1 januari en 1 juli). Bij de AFM, waarvoor binnen dezelfde jaarcyclus meerdere meetmomenten beschikbaar zijn, is elk meetmoment apart in de tijdreeks opgenomen en aangeduid met een decimaal jaartal (2024,0 en 2024,5). Daarmee

wordt voorkomen dat een tussentijdse loonsverhoging in het beeld wegvalt, en blijven de loongebouwen van organisaties met verschillende CAO-ritmes onderling vergelijkbaar.

Voor de vergelijking met sectorgemiddelden zijn de referentieorganisaties op pragmatische gronden gegroepeerd. De (semi-)publieke sector omvat het Rijk, de universiteiten en APG; de financiële sector omvat ING, ABN AMRO, Rabobank en de algemene CAO banken. Het sectorgemiddelde is per jaar berekend door eerst per organisatie één waarde vast te stellen, bij meerdere ingangsdata in hetzelfde jaar wordt het gemiddelde over die meetmomenten genomen, en vervolgens het ongewogen gemiddelde over de organisaties binnen de sector te bepalen. Hiermee wegen kleinere en grotere CAO's binnen een sector even zwaar in het sectorbeeld, in lijn met het doel van de vergelijking: het positioneren van DNB en de AFM ten opzichte van de bandbreedte aan voorwaarden in de relevante referentiesectoren, niet ten opzichte van een naar werknemersaantallen gewogen marktgemiddelde.

B-V.2. Categorisering CAO analyse¹⁶⁵

Categorie	Arbeidsvoorwaarde	Score	Uitleg
Financieel	Periodieken maximum	3	Maximale periodiekstap $\geq 7\%$ per jaar
Financieel	Periodieken maximum	2	Maximale periodiekstap 5-6,9% per jaar
Financieel	Periodieken maximum	1	Maximale periodiekstap $< 5\%$ per jaar
Financieel	Loonstijging jaar 1	5	Structurele loonstijging $\geq 5\%$
Financieel	Loonstijging jaar 1	4	Structurele loonstijging 3-4,9%
Financieel	Loonstijging jaar 1	3	Structurele loonstijging 2-2,9%
Financieel	Loonstijging jaar 1	2	Structurele loonstijging 1-1,9%
Financieel	Loonstijging jaar 1	1	Structurele loonstijging $< 1\%$
Financieel	Loonstijging jaar 2	5	Structurele loonstijging $\geq 5\%$
Financieel	Loonstijging jaar 2	4	Structurele loonstijging 3-4,9%
Financieel	Loonstijging jaar 2	3	Structurele loonstijging 2-2,9%
Financieel	Loonstijging jaar 2	2	Structurele loonstijging 1-1,9%
Financieel	Loonstijging jaar 2	1	Structurele loonstijging $< 1\%$
Financieel	Vakantiegeld	3	Vakantiegeld $> 8,3\%$ (bovenwettelijk)
Financieel	Vakantiegeld	2	Vakantiegeld 8-8,3% (wettelijk minimum)
Financieel	Vakantiegeld	1	Vakantiegeld $< 8\%$
Financieel	Eindejaarsuitkering	3	Volledige 13e maand ($\geq 8,33\%$)
Financieel	Eindejaarsuitkering	2	Gedeeltelijke eindejaarsuitkering ($> 0\%$, $< 8,33\%$)
Financieel	Eindejaarsuitkering	1	Geen eindejaarsuitkering
Financieel	Bonus	3	Ja, variabele bonus toegestaan
Financieel	Bonus	2	Vaste of beperkte bonus
Financieel	Bonus	1	Geen bonus toegestaan
Pensioen	Pensioenbijdrage werknemer	4	Werknemersbijdrage $< 6,5\%$ (zeer gunstig voor werknemer)
Pensioen	Pensioenbijdrage werknemer	3	Werknemersbijdrage 6,5-7,5%
Pensioen	Pensioenbijdrage werknemer	2	Werknemersbijdrage 7,5-8,5%
Pensioen	Pensioenbijdrage werknemer	1	Werknemersbijdrage $> 8,5\%$ (ongunstig voor werknemer)

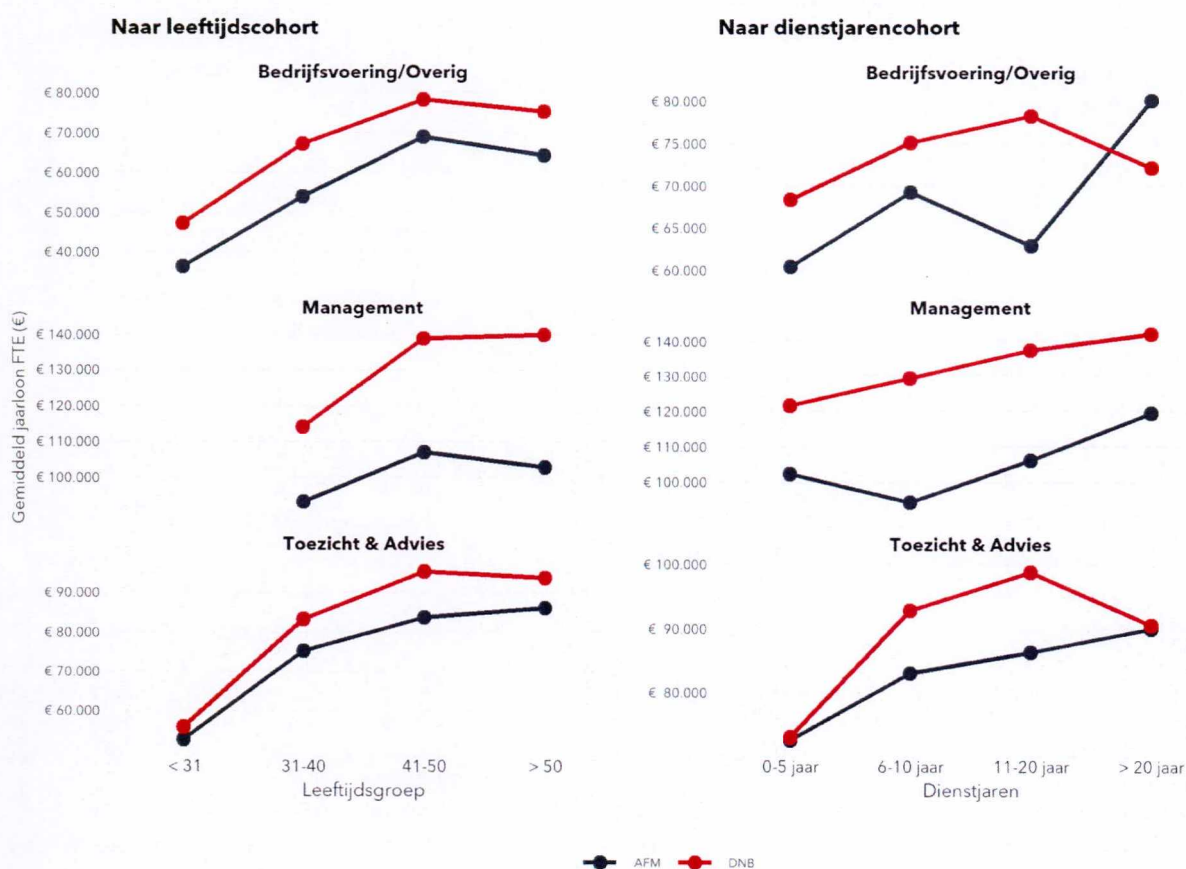
¹⁶⁵ SEO Economisch Onderzoek (2026).

Pensioen	Premieverdeling	2	Werkgever draagt $\geq 70\%$ van de totale pensioenpremie
Pensioen	Premieverdeling	1	Werkgever draagt $< 70\%$ van de totale pensioenpremie
Verlof	Vakantieuren	3	≥ 199 vakantieuren per jaar
Verlof	Vakantieuren	2	185-198 vakantieuren per jaar
Verlof	Vakantieuren	1	< 185 vakantieuren per jaar
Verlof	Ouderschapsverlof	4	$\geq 2,5$ bovenwettelijke gewogen weken boven UWV-vergoeding van 70%
Verlof	Ouderschapsverlof	3	1,5-2,4 bovenwettelijke gewogen weken boven UWV 70%
Verlof	Ouderschapsverlof	2	> 0 maar $< 1,5$ bovenwettelijke gewogen weken boven UWV 70%
Verlof	Ouderschapsverlof	1	Geen aanvulling boven wettelijk minimum (alleen UWV 70%)
Verlof	Zorgverlof	4	≥ 5 gewogen dagen bovenwettelijk zorgverlof
Verlof	Zorgverlof	3	3-4 gewogen dagen bovenwettelijk zorgverlof
Verlof	Zorgverlof	2	1-2 gewogen dagen bovenwettelijk zorgverlof
Verlof	Zorgverlof	1	Geen bovenwettelijk zorgverlof
Ziekte & Verzekering	Ziekte jaar 1	3	100% loondoorbetaling in eerste ziektejaar
Ziekte & Verzekering	Ziekte jaar 1	2	90-99% loondoorbetaling in eerste ziektejaar
Ziekte & Verzekering	Ziekte jaar 1	1	$< 90\%$ loondoorbetaling in eerste ziektejaar
Ziekte & Verzekering	Ziekte jaar 2	3	$\geq 90\%$ loondoorbetaling in tweede ziektejaar
Ziekte & Verzekering	Ziekte jaar 2	2	70-89% loondoorbetaling in tweede ziektejaar
Ziekte & Verzekering	Ziekte jaar 2	1	$< 70\%$ loondoorbetaling in tweede ziektejaar
Ziekte & Verzekering	Collectieve verzekering	2	Ja, collectieve verzekering aangeboden door werkgever
Ziekte & Verzekering	Collectieve verzekering	1	Geen collectieve verzekering
Ziekte & Verzekering	WIA-aanvulling	2	Ja, aanvulling op WIA-uitkering bij arbeidsongeschiktheid
Ziekte & Verzekering	WIA-aanvulling	1	Geen WIA-aanvulling
Vergoedingen	OV vergoed	2	Ja, OV-reiskosten worden vergoed
Vergoedingen	OV vergoed	1	Geen OV-vergoeding
Vergoedingen	Km-vergoeding	3	$\geq \text{€}0,22$ per km (boven fiscale vrijstelling)
Vergoedingen	Km-vergoeding	2	$\text{€}0,19-0,21$ per km
Vergoedingen	Km-vergoeding	1	$< \text{€}0,19$ per km of geen km-vergoeding
Vergoedingen	Thuiswerkvergoeding	3	$\geq \text{€}2,30$ per dag of $\geq \text{€}45$ per maand vast
Vergoedingen	Thuiswerkvergoeding	2	$\text{€}1,50-2,29$ per dag of $\text{€}25-44$ per maand vast
Vergoedingen	Thuiswerkvergoeding	1	$> \text{€}0$ maar $< \text{€}1,50$ per dag of $< \text{€}25$ per maand
Vergoedingen	Thuiswerkvergoeding	0	Geen thuiswerkvergoeding
Vergoedingen	Overwerktoeslag werkdagen	3	$\geq 50\%$ gewogen toeslag op overwerkuren op werkdagen
Vergoedingen	Overwerktoeslag werkdagen	2	40-49% gewogen toeslag op overwerkuren op werkdagen
Vergoedingen	Overwerktoeslag werkdagen	1	1-39% gewogen toeslag op overwerkuren op werkdagen
Vergoedingen	Overwerktoeslag werkdagen	0	Geen overwerktoeslag op werkdagen
Vergoedingen	Overwerktoeslag werkdagen	4	$\geq 90\%$ gewogen toeslag op overwerkuren in het weekend
Vergoedingen	Overwerktoeslag weekend	3	80-89% gewogen toeslag op overwerkuren in het weekend
Vergoedingen	Overwerktoeslag weekend	2	70-79% gewogen toeslag op overwerkuren in het weekend

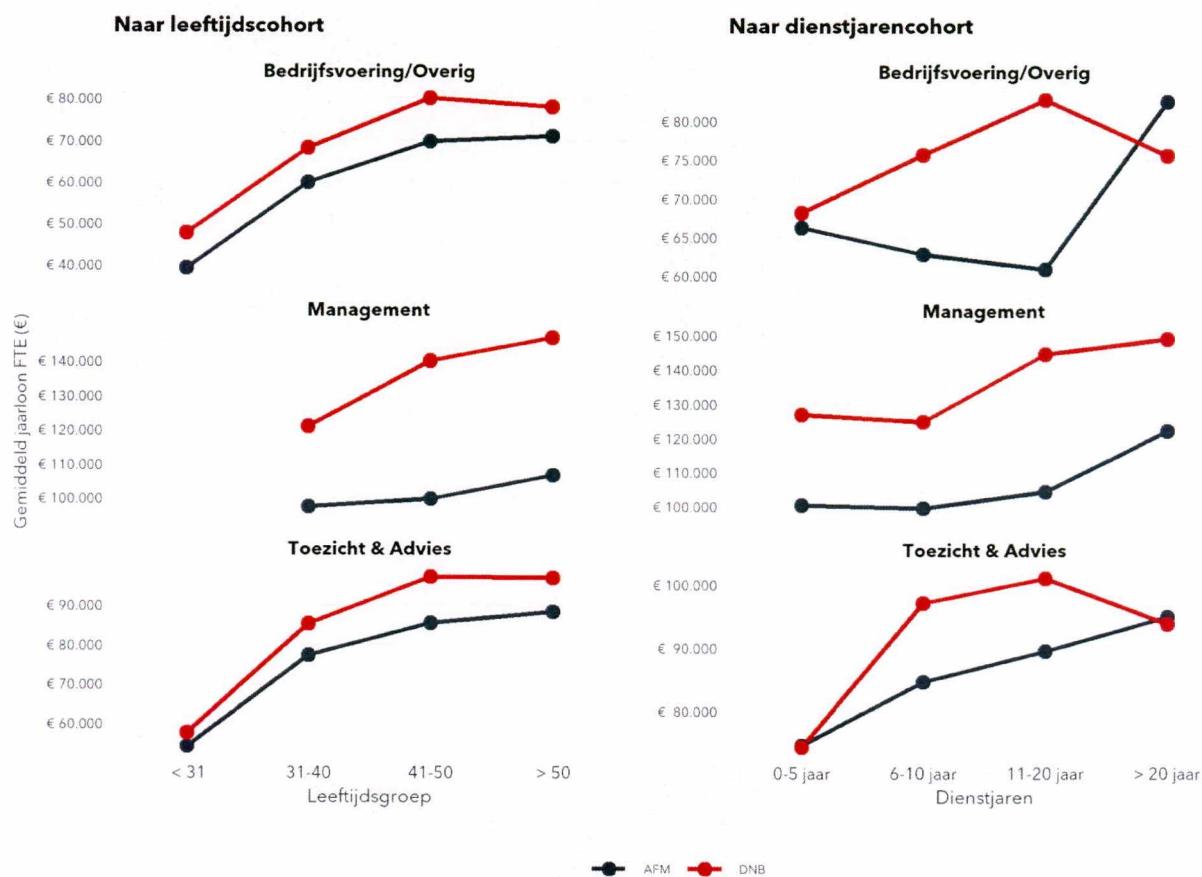
Vergoedingen	Overwerktoeslag weekend	1	< 70% gewogen toeslag op overwerkuren in het weekend
Ontwikkeling & Flexibiliteit	Opleidingsbudget	3	Expliciet persoonlijk budget en/of opleidingsverlof vastgelegd
Ontwikkeling & Flexibiliteit	Opleidingsbudget	2	Studiekostenregeling of algemene opleidingsvoorziening
Ontwikkeling & Flexibiliteit	Opleidingsbudget	1	Beperkte of onduidelijke opleidingsregeling
Ontwikkeling & Flexibiliteit	Individueel keuzebudget	3	Ja, volledig individueel keuzebudget (IKB) beschikbaar
Ontwikkeling & Flexibiliteit	Individueel keuzebudget	2	Ja, beperkt IKB
Ontwikkeling & Flexibiliteit	Individueel keuzebudget	1	Geen IKB
Ontwikkeling & Flexibiliteit	Tijd-voor-tijd	2	Ja, overwerk compenseren met vrije tijd is mogelijk
Ontwikkeling & Flexibiliteit	Tijd-voor-tijd	1	Geen tijd-voor-tijd regeling

Tabel 23. Categoriëring ten behoeve van CAO-analyse

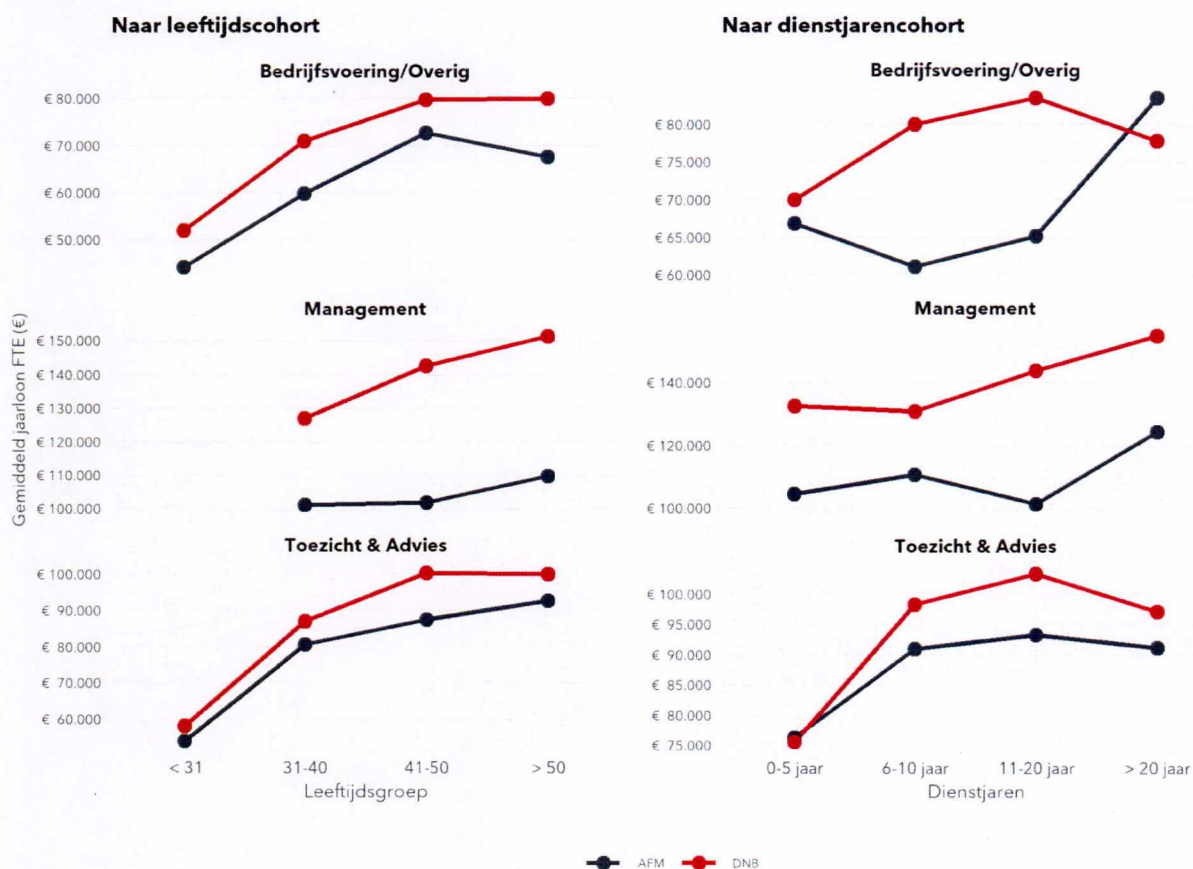
B-V.3.Additionele figuren



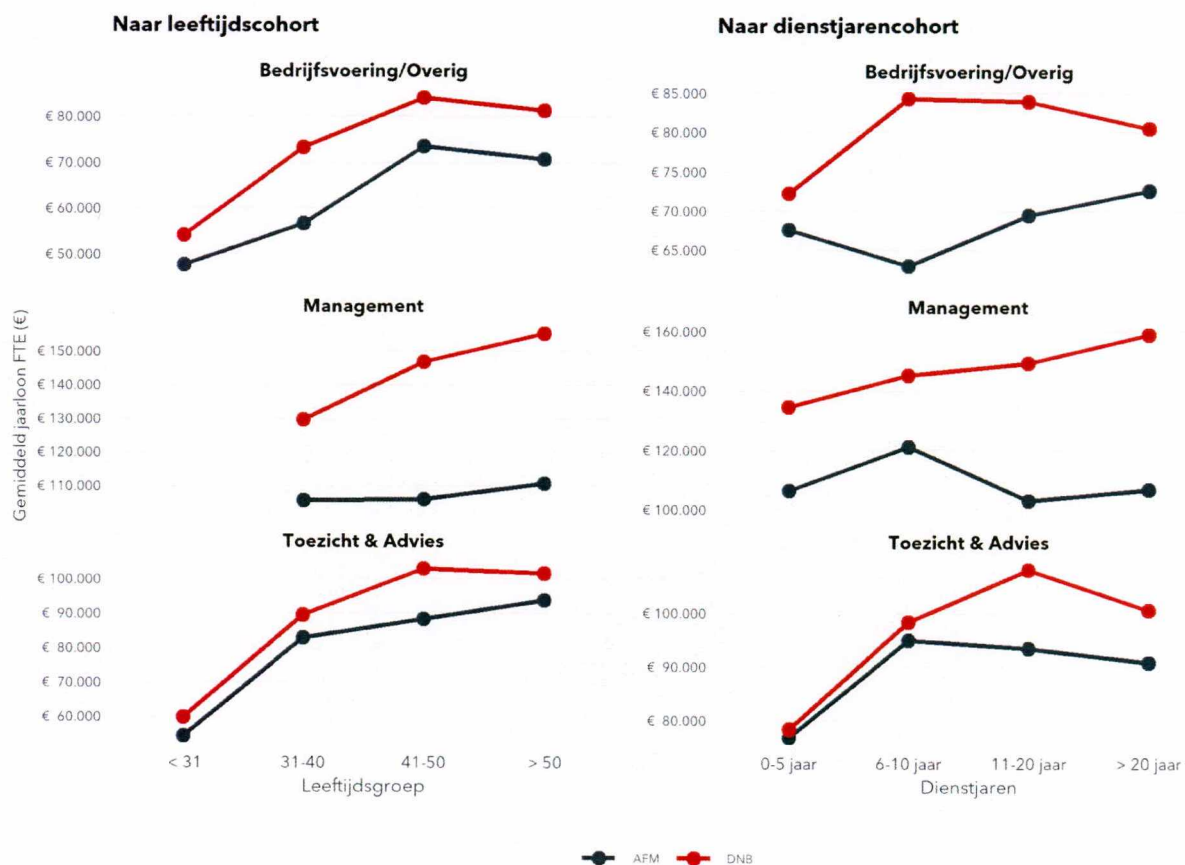
Tabel 24. Gemiddelde jaarloon naar leeftijds- en dienstjarencohort in 2019.



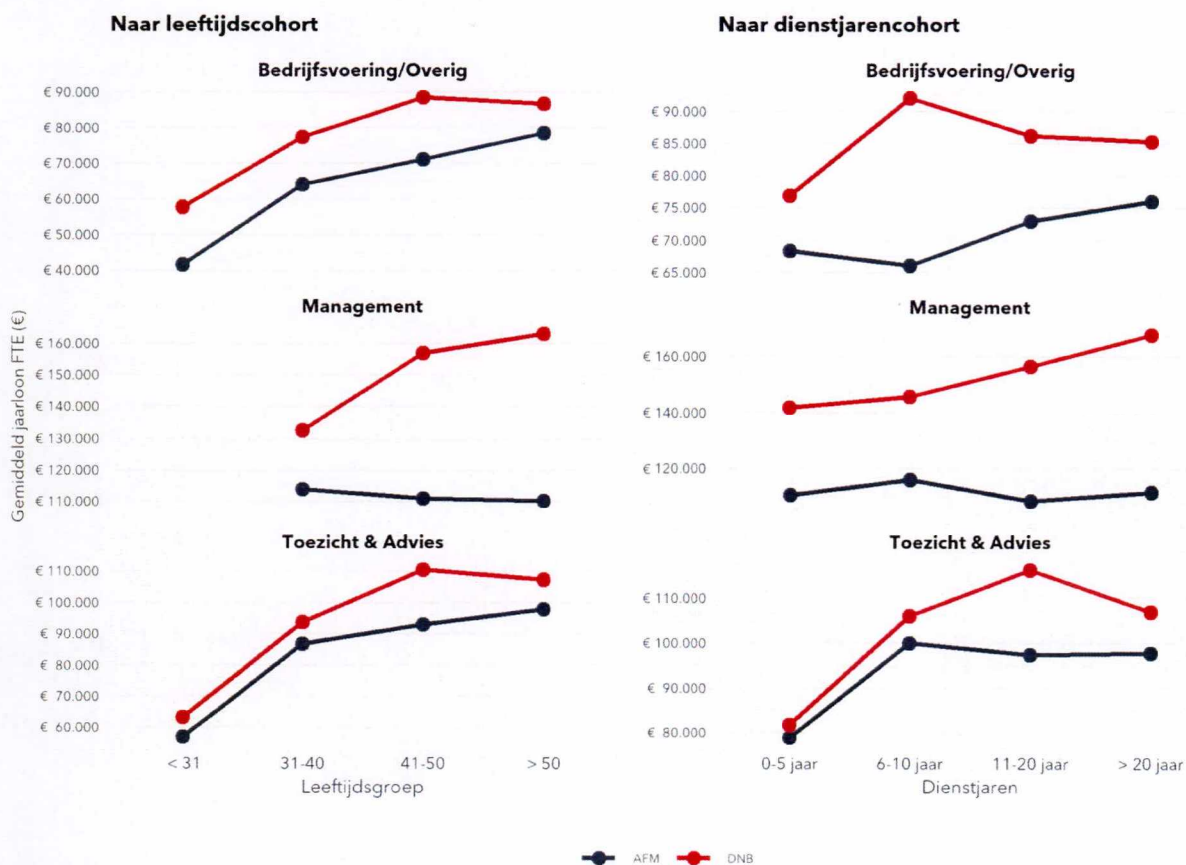
Tabel 25. Gemiddelde jaarloon naar leeftijds- en dienstjarencohort in 2020.



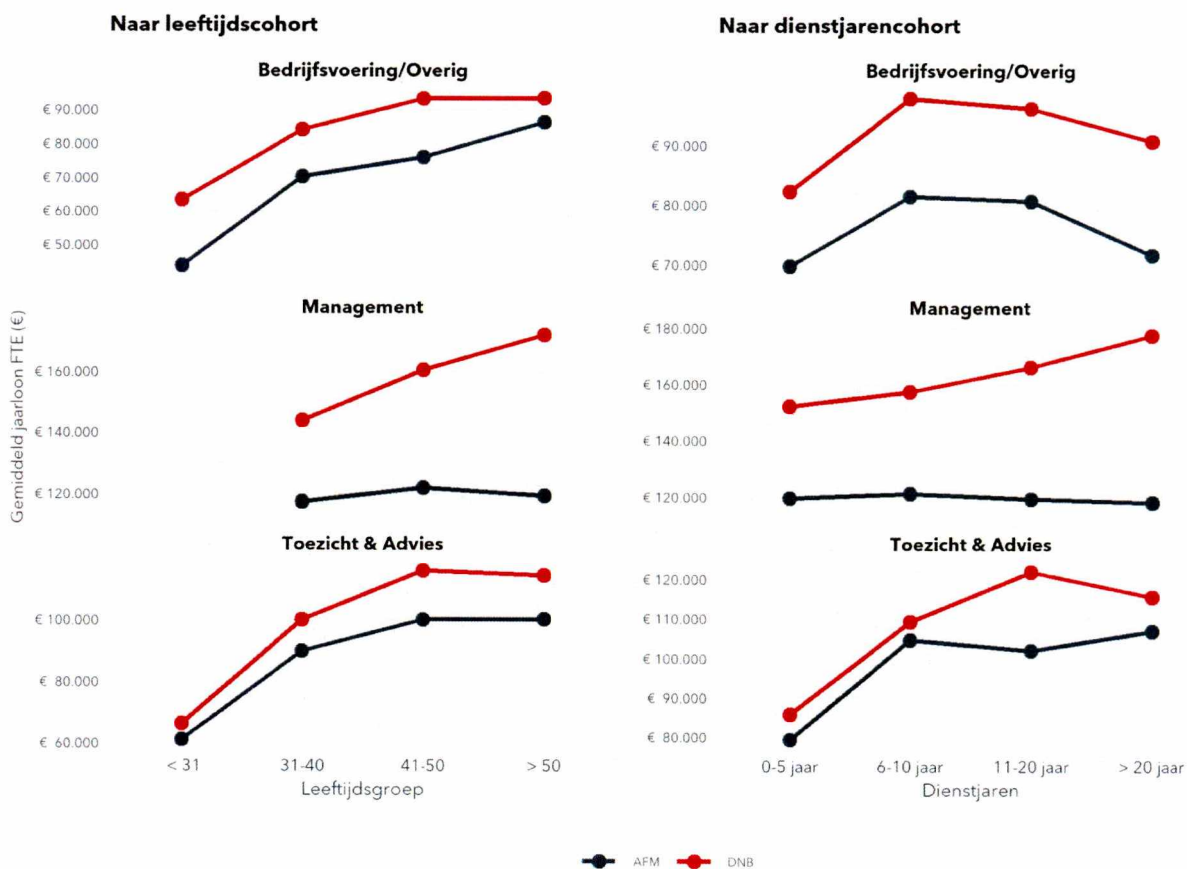
Tabel 26. Gemiddelde jaarloon naar leeftijds- en dienstjarencohort in 2021.



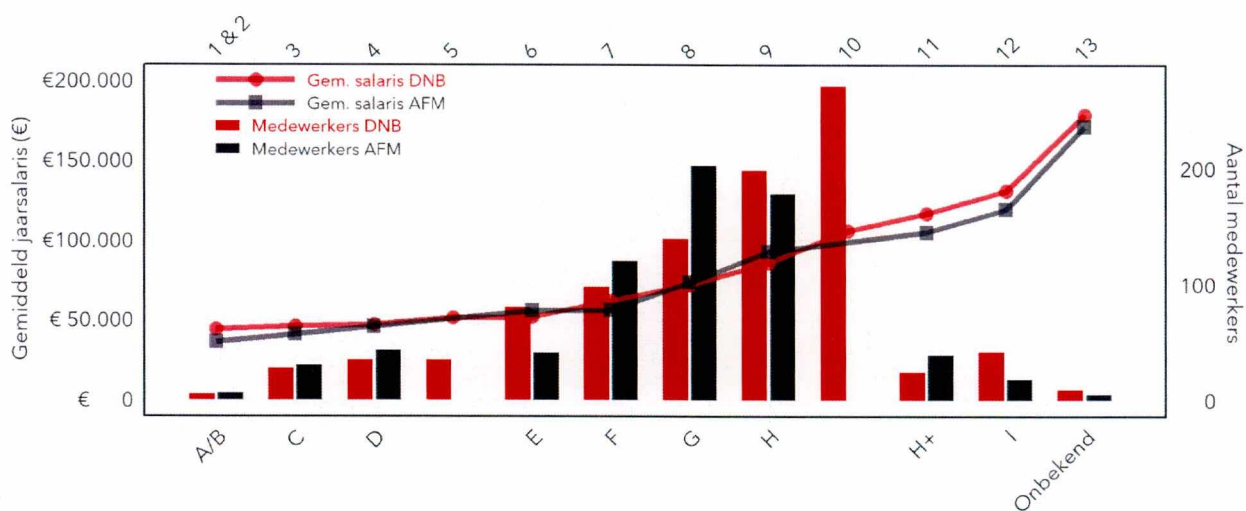
Tabel 27. Gemiddelde jaarloon naar leeftijds- en dienstjarencohort in 2022.



Tabel 28. Gemiddelde jaarloon naar leeftijds- en dienstjarencohort in 2023.

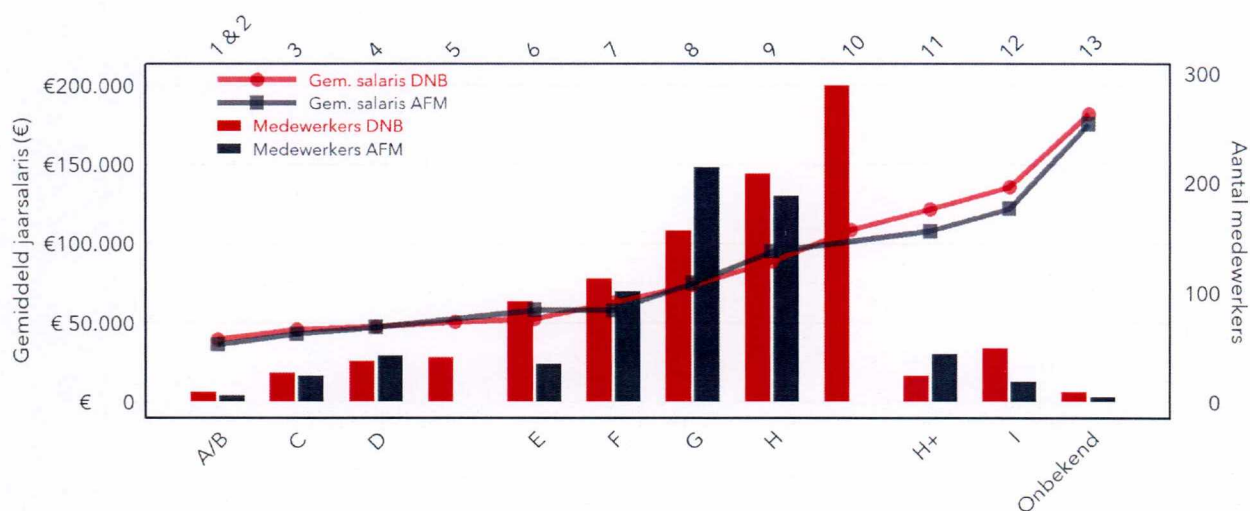


Tabel 29. Gemiddelde jaarloon naar leeftijds- en dienstjarencohort in 2024.



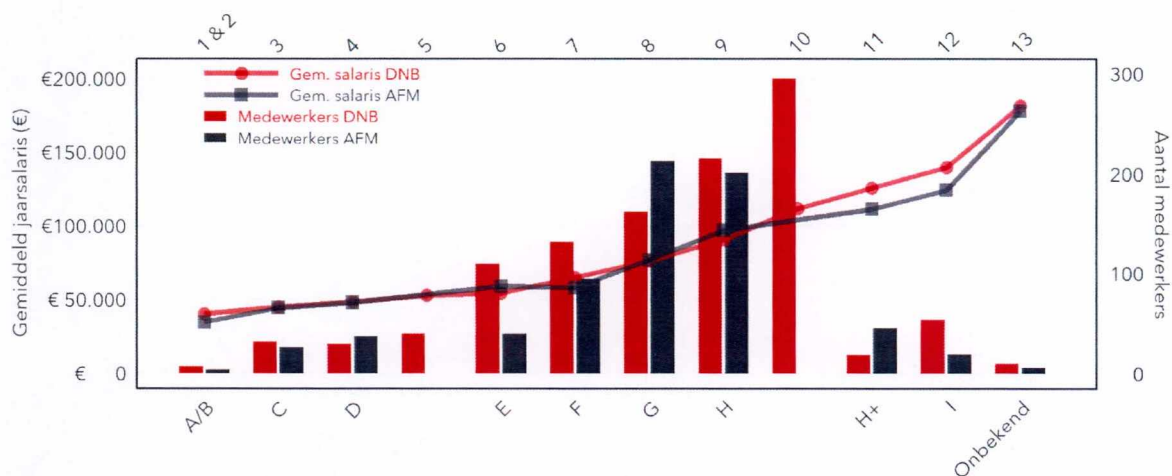
Tabel 30. Gemiddeld jaarsalaris ten opzichte van werknemers per schaal in 2020.

De labels op de onderste x-as vertegenwoordigen de loonschalen van de AFM, waarbij bestuursleden in de schaal “Onbekend” zitten. De labels op de bovenste x-as horen bij de loonschalen van DNB.



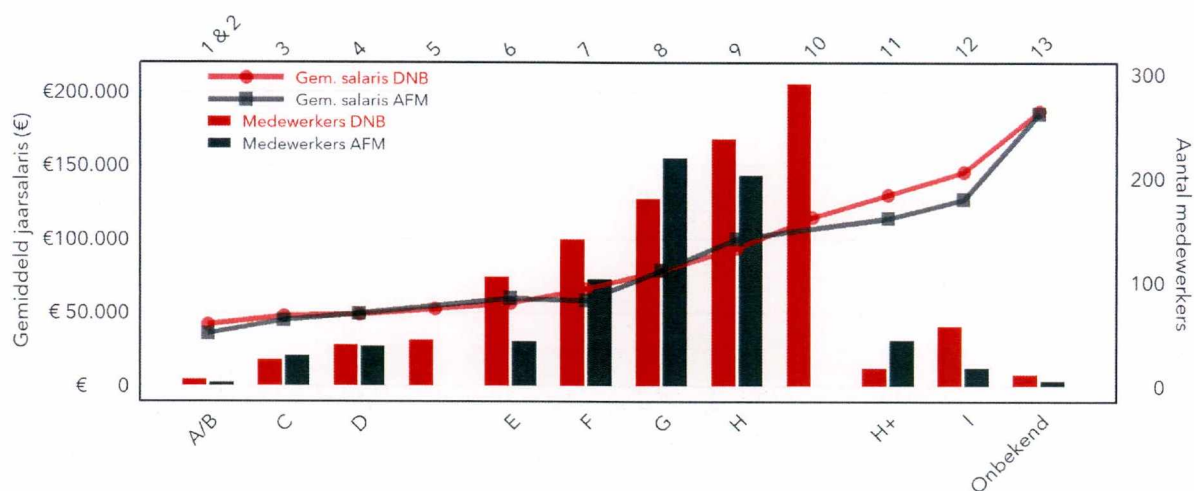
Tabel 31. Gemiddeld jaarsalaris ten opzichte van werknemers per schaal in 2021.

De labels op de onderste x-as vertegenwoordigen de loonschalen van de AFM, waarbij bestuursleden in de schaal “Onbekend” zitten. De labels op de bovenste x-as horen bij de loonschalen van DNB.



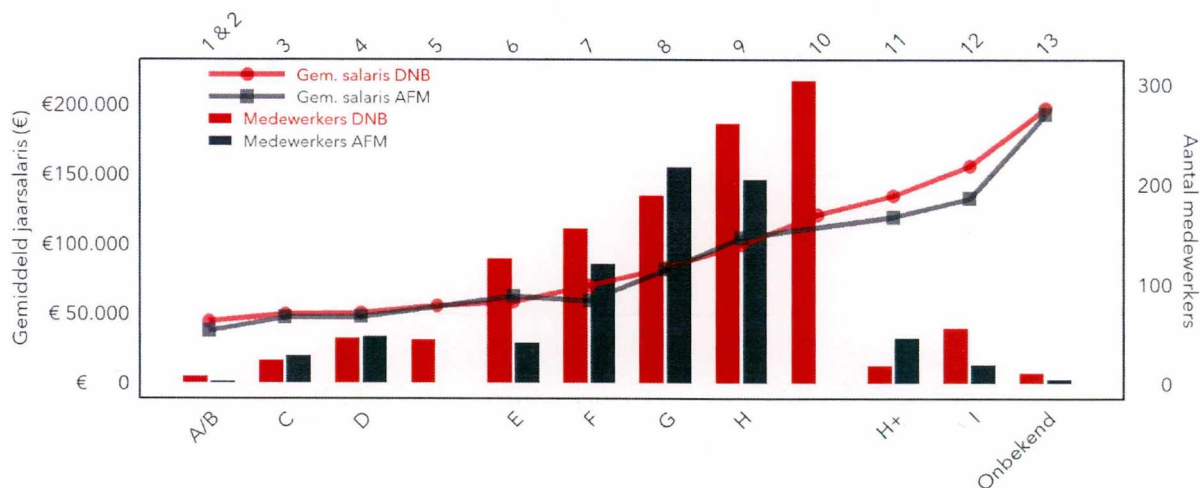
Tabel 32. Gemiddeld jaarsalaris ten opzichte van werknemers per schaal in 2022.

De labels op de onderste x-as vertegenwoordigen de loonschalen van de AFM, waarbij bestuursleden in de schaal “Onbekend” zitten. De labels op de bovenste x-as horen bij de loonschalen van DNB.



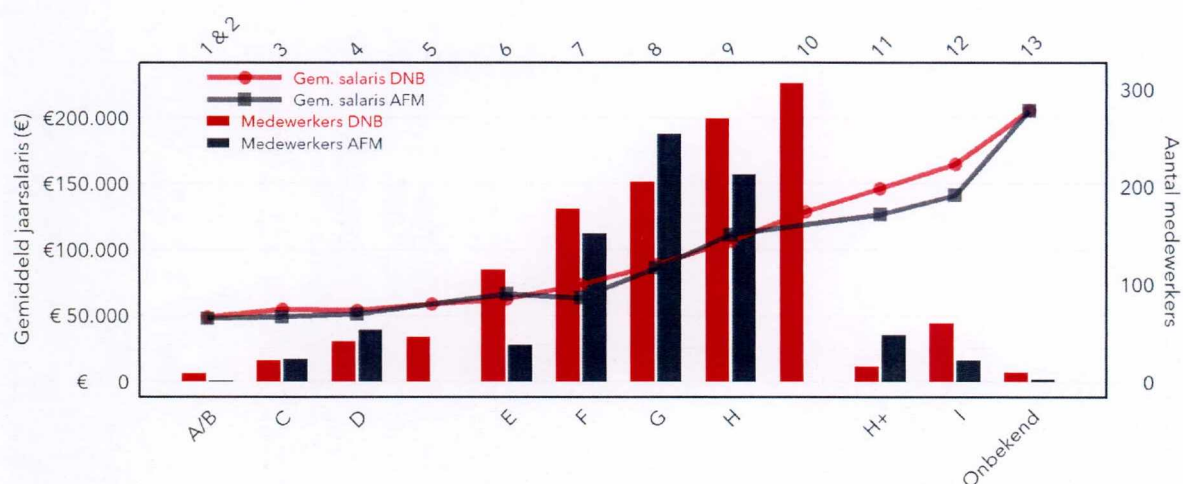
Tabel 33. Gemiddeld jaarsalaris ten opzichte van werknemers per schaal in 2023.

De labels op de onderste x-as vertegenwoordigen de loonschalen van de AFM, waarbij bestuursleden in de schaal “Onbekend” zitten. De labels op de bovenste x-as horen bij de loonschalen van DNB.



Tabel 34. Gemiddeld jaarsalaris ten opzichte van werknemers per schaal in 2024.

De labels op de onderste x-as vertegenwoordigen de loonschalen van de AFM, waarbij bestuursleden in de schaal “Onbekend” zitten. De labels op de bovenste x-as horen bij de loonschalen van DNB.



Tabel 35. Gemiddeld jaarsalaris ten opzichte van werknemers per schaal in 2025.

De labels op de onderste x-as vertegenwoordigen de loonschalen van de AFM, waarbij bestuursleden in de schaal “Onbekend” zitten. De labels op de bovenste x-as horen bij de loonschalen van DNB.

Bijlage VI - Afkortingenlijst

ACM	Autoriteit Consument en Markt
de AFM	Autoriteit Financiële Markten
AIFMD	Alternative Investment Fund Managers Directive
AMOR	Advanced Modeling and Operational Reporting.
DNB	De Nederlandsche Bank
DTI	Data, technologie en innovatie
ESMA	European Securities and Markets Authority
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
PARP (POP)	Product Approval and Review Proces (PARP) of productontwikkelingsproces (POP)
QA-JRS	Quality Assurance Jaarlijkse Risicosturingsproces (JRS)
SREP	Supervisory Review and Evaluation Process
VAPO	Vergunning Aanvraag Project Optimalisatie

Tabel 36. Lijst met afkortingen.



KWINK groep biedt inzicht, structuur en inspiratie voor een sterke publieke sector. Dat doen we door te onderzoeken en te adviseren.

We zijn nieuwsgierig, betrokken en precies. We duiken met plezier in onderwerpen die we al kennen én in onderwerpen die nieuw voor ons zijn. We doen ons werk graag samen: met collega's, met andere bureaus en met onze opdrachtgevers en de organisaties die betrokken zijn bij onderzoeks- en adviestrajecten. Kenmerkend voor onze aanpak is dat we scherp doorvragen en pas iets beweren als we het goed uitgezocht hebben.

KWINK
GROEP

KWINK groep | +31 (0)70 35 96 955
Nassaulaan 1 | 2514 JS Den Haag
www.kwinkgroep.nl



Eindrapport

Zbo-evaluatie DNB 2021-2025

KWINK
GROEP

seo.

Zbo-evaluatie DNB 2021-2025

Persoonsgegevens

DATUM 29-5-2026
VERSIE Eindrapport

Inhoudsopgave

Management samenvatting	5
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Onderzoeksvragen en scope	7
1.3 Aanpak	8
1.4 Leeswijzer	9
2. DNB: beschrijving in vogelvlucht	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Wettelijke taken en toezichtgebieden	10
2.3 Handhavingsbeleid en -instrumenten	12
2.4 Organisatie, missie en strategie	13
2.5 Relatie met ministerie(s), de AFM en stakeholders	15
3. Doeltreffendheid	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Opvolging aanbevelingen	19
3.2.1 Beschrijving	19
3.2.2 Bevindingen	20
3.3 Inzichten uit KPI's, output en resultaten	21
3.3.1 Beschrijving	21
3.3.2 Bevindingen	22
3.4 Overzicht percepties stakeholders	22
3.4.1 Beschrijving	22
3.4.2 Bevindingen	29
3.5 Conclusies doeltreffendheid	29
4. Doelmatigheid	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Beschrijving omvang en ontwikkeling van kosten	31
4.2.1 Beschrijving	31
4.2.2 Bevindingen	38
4.3 Lonen en loongebouw	42
4.3.1 In- en uitstroom DNB	42
	3

4.3.2	CAO-vergelijking	46
4.3.3	Loonontwikkeling	53
4.3.4	Beelden vanuit de toezichthouder	62
4.3.5	Bevindingen	63
4.4	Risicogebaseerd toezicht en risico-acceptatie	64
4.4.1	Beschrijving	64
4.4.2	Bevindingen	72
4.5	(Overige) sturing op kosten en doelmatigheid	74
4.5.1	Beschrijving	74
4.5.2	Bevindingen	81
4.6	Conclusies doelmatigheid	82
5.	Specifieke onderwerpen	85
5.1	Inleiding	85
5.2	Zbo-status	85
5.2.1	Beschrijving	85
5.2.2	Bevindingen	88
5.3	Toezichtmandaat	89
5.3.1	Beschrijving	90
5.3.2	Bevindingen	92
6.	Aanbevelingen	97
	Bijlage I - Tabel opvolging aanbevelingen uit vorige evaluatie	100
	Bijlage II - Overzicht scores op KPI's	110
	Bijlage III - Overzicht output	114
	Bijlage III - Loon en loongebouw	118
B-III.1.	Methodologische beschrijving	118
B-III.2.	Categorisering CAO analyse	119
B-III.3.	Additionele figuren	122

Management samenvatting

Aanleiding en scope van de evaluatie

De aanleiding voor deze evaluatie van DNB is de verplichting uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo's) om een zelfstandig bestuursorgaan periodiek te evalueren. Parallel aan deze evaluatie is ook een evaluatie uitgevoerd van de AFM.

Deze evaluatie is door KWINK groep en SEO Economische Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Financiën.

De centrale hoofdvraag was de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de zbo-taken alsmede de daarmee samenhangende uitgaven te onderzoeken. De evaluatie ziet op de uitvoering van de zbo-taken door de DNB in de periode 2021-2025. De opdrachtgever heeft verzocht de nadruk te leggen op de doelmatigheidsaspecten en de kosten (beheersing), en daarnaast nog twee specifieke onderwerpen mee te geven (zbo-status en toezichtmandaat).

Hierna zijn de conclusies op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid kort samengevat. De uitgebreidere conclusies zijn te vinden in paragraaf 3.5 respectievelijk paragraaf 4.6. Daarnaast eindigen alle paragrafen in hoofdstuk 3, 4 en 5 met de nog uitgebreidere bevindingen per deelonderwerp.

Doeltreffendheid

DNB functioneert doeltreffend in de zin dat wettelijke taken worden uitgevoerd en er aantoonbaar resultaten op worden geboekt op de verschillende terreinen. Dit beeld volgt onder meer uit de outputs en resultaten die DNB rapporteert in onder meer de jaarverslagen, uit een analyse van de scores op de KPI's (waaruit blijkt dat in de periode 2021-2025 de meeste doelen worden bereikt, maar niet alle doelen), uit de bevinding dat DNB ook vanuit internationaal perspectief wordt gezien als een kwalitatief sterke toezichthouder, als actief deelnemer aan de samenwerking binnen het SSM en in de evaluatieperiode uitgevoerde onderzoeken en evaluaties een positief oordeel over DNB geven als risicogebaseerde toezichthouder, zowel prudentieel als op integriteit. DNB beschikt volgens het IMF en de FATF over een goed ontwikkelde toezichtaanpak, voldoende expertise en een steeds sterkere inzet van data en analyse. Tegelijkertijd is verdere versterking mogelijk door inzet van meer granulaire data en een effectievere inzet van formele toezichtinstrumenten waar informele maatregelen onvoldoende snel tot naleving leiden.

De doeltreffendheid van het functioneren is op onderdelen verbeterd. Dit beeld volgt onder meer uit de bevinding dat grotendeels opvolging is gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige evaluatie, opvolging is gegeven aan (internationale) onderzoeken en uit dat aannemelijk is dat de doorontwikkeling van het risicogebaseerde en datagedreven toezicht positief heeft bijgedragen aan de doeltreffendheid van het functioneren. Uit stakeholderonderzoek en uit interviews blijkt dat de reputatie van DNB is verbeterd in de loop van deze evaluatieperiode.

Tegelijkertijd zijn er op het gebied van de doeltreffendheid wel aandachtspunten en uitdagingen naar voren gekomen voor de toekomst. In de tabel met aanbevelingen is te zien welke aanbeveling we op dat vlak hebben gedaan.

Doelmatigheid en kostenbeheersing

Uit de evaluatie blijkt dat de kosten van het toezicht zijn toegenomen in de evaluatieperiode. Zo zijn de nominale lasten van DNB met 33% toegenomen in de periode 2020-2025. Ook de reële kosten (dus gecorrigeerd voor inflatie) zijn toegenomen: het gaat om 9% in de periode 2020-2025. Een belangrijke verklaring voor de toename van de reële kosten is de toename van personeelskosten (meer fte's om nieuwe taken uit te voeren).

Op grond van dit onderzoek stellen we vast dat er in het algemeen duidelijk sturing op doelmatigheid en kostenbeheersing bij DNB plaatsvindt. Het Kostenkader, dat een meerjarig maximum vastlegt voor de begrotingen in een periode van vier jaar dwingt tot periodieke en meerjarige kritische reflectie op de kosten en op de relatie tussen opbrengsten en kosten van het toezicht. Op bestaande taken is een efficiencykorting doorberekend en in de periode 2021-2024 zijn bovendien besparingen ingeboekt. Hierdoor worden bestaande taken de facto met minder middelen uitgevoerd, al is de efficiencykorting in onze optiek bescheiden. Sturing op doelmatigheid vindt daarnaast plaats in de werkwijze: de doorontwikkeling, inzet en professionalisering van het risicogebaseerd en datagedreven toezicht. Met DNB2030 wordt bovendien ingezet op kostenbesparingen.

We concluderen ook dat het aannemelijk is dat de doelmatigheid is verbeterd in de evaluatieperiode, hoewel dit niet goed cijfermatig is vast te stellen.

Het beeld uit dit onderzoek is dat DNB in het algemeen doelmatig functioneert, maar dat er wel aandachtspunten, optimalisaties en verbeteringen mogelijk zijn. In de tabel met aanbevelingen is te zien welke aanbevelingen we op dat vlak hebben gedaan.

Aanbevelingen

In het overzicht hierna zijn de aanbevelingen opgesomd (die in hoofdstuk 6 uitgebreider zijn toegelicht).

Doeltreffendheid	
1	We bevelen DNB aan om te reflecteren op de aandachtspunten en uitdagingen op het terrein van doeltreffendheid en waar nodig hier aanvullend actie op te ondernemen.
Doelmatigheid	
2	We bevelen DNB (en de AFM) aan te zoeken naar verdere versterking van de samenwerking tussen de AFM en DNB.
3	We bevelen aan dat DNB onderzoekt waar mogelijkheden zijn om het loongebouw te versoberen en haar loongebouw blijft benchmarken met de sector.
4	We bevelen DNB aan het risicogebaseerde toezicht, dat in de afgelopen jaren al is geprofessionaliseerd, verder te optimaliseren en ook in te zetten om de doelmatigheid inzichtelijker te maken en te verbeteren.
5	We bevelen DNB aan het veranderprogramma DNB2030 in de komende periode als belangrijk aandachtspunt te blijven zien en ook de voortgang en het resultaat in de gesprekken tussen DNB en de ministeries aan de orde te laten komen.
6	We bevelen DNB aan de transparantie over de toezichtkosten van het zbo-deel te versterken.
Specifieke onderwerpen (zbo-status en toezichtmandaat)	
7	We bevelen DNB en de ministeries aan te verkennen hoe de 'driehoek' nog beter kan worden benut.
8	We bevelen DNB (en de AFM) aan het gesprek over het toezichtmandaat – en de verwachtingen daarover – voort te zetten.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De aanleiding voor deze evaluatie van DNB is de verplichting uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo's) om een zelfstandig bestuursorgaan periodiek te evalueren. Artikel 39 van de Kaderwet zbo's schrijft namelijk voor dat de verantwoordelijke minister elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal zendt ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan. De laatste evaluatie van DNB is in 2021 afgerond (eveneens door KWINK groep) en zag op de periode 2016 tot en met 2020.¹ De huidige evaluatie ziet op de periode 2021 tot en met 2025.

Deze evaluatie is door KWINK groep en SEO economische onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Financiën. Parallel aan deze evaluatie is ook een evaluatie uitgevoerd van de AFM.

1.2 Onderzoeksvragen en scope

De evaluatie heeft als doel het inzichtelijk maken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van DNB. De centrale hoofdvraag luidt: *In hoeverre is de uitvoering van de zbo-taken, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doeltreffend en doelmatig?*

Daarnaast is een aantal indicatieve onderzoeksvragen meegegeven ten behoeve van dit evaluatieonderzoek. De onderzoekers hebben deze vragen aan het begin van het evaluatieonderzoek nader geordend naar een aantal topics en hebben onderscheid gemaakt in onderzoeksvragen die terugkijken en onderzoeksvragen die vooruitkijken. In de tabel hierna zijn deze vragen weergegeven.

Topics	Onderzoeksvragen: TERUGKIJKEN	Onderzoeksvragen: VOORUITKIJKEN
Opvolging aanbevelingen	In welke mate is er opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit de laatste evaluatie van de AFM/DNB?	
Toezichtkosten	Hoe hebben de toezichtkosten zich (in de evaluatieperiode) ontwikkeld?	En in hoeverre kunnen de toezichtkosten worden verlaagd zonder dat dit ten koste gaat van de effectiviteit van het toezicht?
Risicogebaseerd toezicht	Hoe heeft het risicogebaseerde toezicht zich ontwikkeld, hoe is het nu ingericht en hoe draagt dit bij aan een efficiënte inzet van toezichtcapaciteit?	Welke mogelijkheden zijn er om dit effectiever/anders in te richten om toezicht efficiënter te maken?
(Toezicht)processen (standaardisatie / vereenvoudiging)	Hoe hebben de (toezicht)processen zich ontwikkeld?	En welke (besparings)mogelijkheden zijn er voor standaardisatie of vereenvoudiging, zonder in te leveren op kwaliteit en effectiviteit?
Lonen	Hoe hebben de lonen zich ontwikkeld in vergelijking met andere relevante sectoren?	En welke aanpassingen zijn mogelijk ten aanzien van het loongebouw?
Zbo-status	Is de zbo-status van de AFM/DNB het juiste middel voor het bereiken van de beleids- en maatschappelijke doelstelling?	
Toezichtmandaat	Biedt het toezichtmandaat voldoende ruimte om oog te hebben voor innovatie en concurrentie?	

¹ Kamerstukken II 2021/22, 25 268, nr. 202 - <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/kst-25268-202.html>

Tabel 1. Overzicht onderzoeksvragen, geordend naar thema's en uitgesplitst naar terugkijkende en vooruitkijkende onderzoeksvragen.

De evaluatie ziet op de uitvoering van de zbo-taken door DNB in de periode 2021-2025, met nadruk op doelmatigheidsaspecten. De taken die DNB niet uitvoert uit hoofde van haar zbo-taken, zoals vanuit haar rol als centrale bank vallen dus buiten de scope. Tot de zbo-taken behoren toezicht, resolutie en de uitvoering van het depositogarantiestelsel.

De opdrachtgever van de evaluatie, het ministerie van Financiën, heeft aangegeven dat de evaluatie ook als doel heeft om handvatten te bieden bij een verdere stimulans voor de doelmatigheid en/of mogelijkheden om kostenstijgingen af te remmen of te voorkomen in de toekomst en hierbij de motie-Aukje de Vries en de recent uitgevoerde beleidsevaluatie van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft 2019) te betrekken.² De motie roept op tot een onafhankelijke doorlichting van het toezicht om te onderzoeken of dit efficiënter en goedkoper kan, zonder concessies te doen aan de effectiviteit. In de Kamerbrief is verder opgenomen dat bij de zbo-evaluatie over de periode 2021-2025 nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de doelmatigheid van de toezichthouders. Nadruk van de evaluatie ligt dan ook op het bieden van handvatten bij een verdere stimulans voor de doelmatigheid en/of mogelijkheden om kostenstijgingen af te remmen of te voorkomen in de toekomst.

1.3 Aanpak

In het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet:

- Er is een informatie-uitvraag gedaan, waarbij zowel documenten als data zijn opgevraagd en aanvullende vragen zijn gesteld, onder meer over de sturing op kosten en de opvolging van aanbevelingen uit de vorige evaluatie.
- Daarnaast is een documentenanalyse uitgevoerd, waaronder analyse van documenten met KPI's en overzichten van outputs en resultaten.
- Ook zijn interviews gehouden met verschillende groepen stakeholders. In totaal hebben acht gesprekken plaatsgevonden met DNB, drie gesprekken met de betrokken ministeries (het ministerie van Financiën en het ministerie van SZW) en drie gesprekken met externe stakeholders (ECB, vertegenwoordigers uit de advocatuur, leden van het adviserend panel van DNB).
- Verder is een uitgebreid kwantitatief loononderzoek uitgevoerd, ten behoeve van de beantwoording van de onderzoeksvragen met betrekking tot het loongebouw.
- Er is een caseonderzoek verricht naar het risicogebaseerd toezicht. Daartoe zijn diverse opgevraagde documenten bestudeerd en zijn vier gesprekken gevoerd met DNB over dit onderwerp.
- Er is daarnaast een kengetallenanalyse uitgevoerd, waarbij financiële en personele kengetallen zijn vergeleken met die van andere Nederlandse markttoezichthouders die ook zbo zijn. Deze methode is met name gebruikt om eventuele opvallende verschillen te kunnen detecteren op deze kengetallen.

² Kamerbrief over toekomst bekostiging

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/06/12/kamerbrief-toekomst-bekostiging-financieel-toezicht>

Het onderzoek is begeleid door een projectgroep waarin de ministeries van Financiën en SZW waren vertegenwoordigd, alsmede DNB (en ook de AFM, die parallel werd geëvalueerd). Er hebben drie bijeenkomsten plaatsgevonden met deze groep: de bespreking van de aanpak, de bespreking van deelanalyses en tussentijds uitkomsten en de bespreking van het conceptrapport.³

1.4 Leeswijzer

In **hoofdstuk 2** wordt DNB op hoofdlijnen beschreven, zodat de lezer een goed beeld krijgt van de taken van DNB, de deeltaken, de (handhavings)instrumenten, de missie en strategie en hoe de organisatie eruit ziet. Dit hoofdstuk bevat geen analyse of oordeelsvorming. Het hoofdstuk is beschrijvend.

In **hoofdstuk 3** komt de doeltreffendheid aan bod. Zoals bij de scope aangegeven ligt het accent van deze zbo-evaluatie niet op de doeltreffendheid maar op de doelmatigheid. Dat betekent dat de doeltreffendheid beperkt is onderzocht en dat de doelmatigheid uitgebreid is onderzocht. In hoofdstuk 3 over doeltreffendheid worden vijf deelonderwerpen geanalyseerd die samen opbouwen tot een doeltreffendheidsoordeel (dat in de laatste paragraaf van hoofdstuk 3 wordt gegeven). In de inleiding van hoofdstuk 3 zijn de vijf deelonderwerpen nader omschreven.

In **hoofdstuk 4** komt de doelmatigheid aan bod. Op dit onderwerp heeft de focus gelegen in dit evaluatieonderzoek. In dit hoofdstuk worden vier deelonderwerpen geanalyseerd die samen opbouwen tot een doelmatigheidsoordeel (dat in de laatste paragraaf van hoofdstuk 4 wordt gegeven). In de inleiding van hoofdstuk 4 zijn de vier deelonderwerpen nader omschreven.

In **hoofdstuk 5** gaan we in op twee specifieke vragen die in deze evaluatie zijn gesteld, over de zbo-status en het toezichtmandaat.

Hoofdstuk 6 bevat de aanbevelingen.

³ De deelanalyses betroffen opvattingen van stakeholders, risicogebaseerd toezicht, toezichtkosten en sturing op doelmatigheid, loonontwikkeling en loongebouw, toezichtmandaat en zbo-status.

2. DNB: beschrijving in vogelvlucht

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt DNB op hoofdlijnen beschreven. Achtereenvolgens worden de wettelijke taken van DNB, de deeltaken, de (handhavings)instrumenten, de missie en strategie en hoe de organisatie eruit ziet, beschreven. Dit hoofdstuk bevat geen analyse of oordeelsvorming. Het hoofdstuk is beschrijvend.

2.2 Wettelijke taken en toezichtgebieden

DNB ontleent haar taken aan de Bankwet 1998:

- Centrale bank (artikel 3)
DNB maakt als centrale bank deel uit van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB). Het ESCB omvat de ECB en de nationale centrale banken van alle EU-lidstaten. DNB draagt in het kader van het ESCB bij aan het bepalen en uitvoeren van het monetair beleid in het eurogebied (het geheel van maatregelen waarmee de ECB en de nationale centrale banken de geldhoeveelheid en rente beïnvloeden om prijsstabiliteit te bewerkstelligen) en het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer.
- Andere taken (artikel 4)
De Bankwet 1998 benoemt naast de taken als centrale bank de volgende taken:
 - a. het uitoefenen van toezicht op financiële instellingen;
 - b. het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer;
 - c. het bevorderen van de stabiliteit van het financiële stelsel;
 - d. het verzamelen van statistische gegevens en het vervaardigen van statistieken;
 - e. het uitoefenen van afwikkelingstaken met betrekking tot bepaalde financiële ondernemingen.

De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is van toepassing op DNB, maar op de taken als centrale bank (artikel 3) en in het kader van het betalingsverkeer (artikel 4, onderdeel b) en statistiek (onderdeel d) is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing. Deze taken vallen dan ook buiten het bestek van deze evaluatie.⁴

Artikel 1:24 van de Wft belast DNB met het uitoefenen van het prudentieel toezicht op de financiële ondernemingen, het beslissen omtrent de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten alsmede het afwikkelen van bepaalde financiële ondernemingen (tweede lid). Prudentieel toezicht is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en de stabiliteit van het financiële stelsel. DNB maakt daarbij een onderscheid tussen (financieel) toezicht, resolutie en de uitvoering van het depositogarantiestelsel.

DNB maakt onderdeel uit van het toezicht in de Europese bankenunie die na de financiële crisis is opgericht. Deze bankenunie heeft twee pijlers: Europees toezicht en een gemeenschappelijk

⁴ Artikel 1:30 Wft.

afwikkelingsmechanisme: het Single Supervisory Mechanism (SSM) en het Single Resolution Mechanism (SRM).⁵

- Het SSM heeft betrekking op het stelsel voor banktoezicht in Europa. Het bestaat uit de Europese Centrale Bank (ECB) en de nationale toezichtautoriteiten van de deelnemende landen⁶.
- Het SRM biedt een zogenaamd afwikkelingsmechanisme dat ervoor moet zorgen dat banken die in ernstige financiële problemen komen ordentelijk en tijdelijk worden afgewikkeld, met zo min mogelijk negatieve gevolgen voor de belastingbetaler en de economie.

DNB is aangewezen als de bevoegde autoriteit in het kader van een aantal Europese verordeningen en belast met de uitvoering en handhaving van de bij of krachtens deze verordeningen gestelde regels.

DNB voert ook taken uit op grond van andere wetten, zoals onder meer de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018), de Pensioenwet (Pw), de Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte) en de Sanctiewet 1977. DNB houdt niet alleen toezicht op banken, verzekeraars en pensioenfondsen maar bijvoorbeeld ook op crypto-instellingen, trustkantoren en betaalinstellingen.

DNB kan ook in de in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) taken uitvoeren.⁷ DNB kan daarnaast, in het algemeen belang, bij koninklijk besluit worden belast met het uitvoeren van andere taken die niet in de Bankwet 1998 zijn genoemd.

In jaarverslagen gaat DNB in op alle taken. Daarnaast brengt DNB ook een zbo-verantwoording uit, die enkel gaat over de taken die als zelfstandig bestuursorgaan worden uitgevoerd. Deze zbo-verantwoording wordt apart gepubliceerd.

In de zbo-begroting onderscheidt DNB de volgende deelsectoren, waarvoor aparte deelbegrotingen worden opgesteld:⁸

- Banken
- Verzekeraars
- Pensioenfondsen en premiepensioeninstellingen
- Beleggingsondernemingen en beheerders van beleggingsinstellingen
- Betaalinstellingen en elektronischgeldinstellingen
- Trustkantoren
- Overige Wwft-instellingen
- Toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES)
- Resolutie Banken

⁵ Er wordt gewerkt aan een Europees depositogarantiestelsel als derde pijler van de Bankenunie.

⁶ Op grond van art. 127(6) van het Verdrag en de SSM-Verordening is de prudentiële toezichttaak opgedragen aan de ECB. Hiermee is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het prudentiële toezicht voor zover gebaseerd op EU-recht (in het bijzonder CRD IV/CRR) op alle banken overgegaan van nationaal niveau naar Europees niveau. De SSM-Verordening bepaalt dat het toezicht wordt uitgeoefend via het SSM: een samenwerkingsverband waarbinnen de ECB als exclusief verantwoordelijke samenwerkt met de nationale toezichtautoriteiten (NCA's) die bijstand verlenen aan de ECB. In de uitwerking wordt de feitelijke toezichtsbevoegdheid verdeeld over ECB en NCA's. De NCA's oefenen feitelijk toezicht uit op minder significante instellingen (met uitzondering van een aantal specifieke bevoegdheden die exclusief aan de ECB zijn toegekend), waar de ECB in eerste instantie feitelijk het toezicht op significante instellingen uitoefent.

⁷ Deze bevoegdheid van DNB op de BES is inmiddels door middel van wetgeving geconcretiseerd.

⁸ Zbo-begroting 2026

- Resolutie Verzekeraars
- Depositogarantiestelsel
- Beleggerscompensatiestelsel en Depositogarantiestelsel BES

2.3 Handhavingsbeleid en -instrumenten

Indien marktpartijen niet of onvoldoende voldoen aan de normen die zijn vastgelegd in de financiële wet- en regelgeving, dan kan DNB gebruikmaken van een breed palet aan enerzijds informele en anderzijds formele interventie- en handhavingsinstrumenten.

DNB heeft - gezamenlijk met de AFM - een handhavingsbeleid vastgesteld.⁹ Daarin zijn de uitgangspunten en afwegingsfactoren vastgelegd die richtinggevend zijn voor de inzet van handhavingsinstrumenten. Daarnaast heeft DNB beleid voor het handhavingsbeleid over de tijdige indiening van toezichtrapportages.¹⁰ In 2026, dus na de geëvalueerde periode, zijn beleidsregels vastgesteld over de handhaving van kapitaal- en liquiditeitsvereisten, over de tijdige indiening van statistische rapportages en over de vereenvoudigde afdoening van boetezaken (met de AFM).

Bij *informele* handhaving onderscheidt DNB de volgende maatregelen en instrumenten:

- Toezichtbrief of -gesprek. Tot 1 januari 2024 gebruikte de AFM tevens normoverdragende brieven en gesprekken; van dit instrument, waarmee een overtreding werd vastgesteld zonder formele maatregel te nemen, wordt geen gebruik meer gemaakt. DNB maakte al geen gebruik van normoverdragende brieven. Het gezamenlijke handhavingsbeleidsdocument moet hierop nog worden aangepast; dit is voorzien in 2026.
- Waarschuwingbrief of -gesprek. Bij zwaardere of meer verwijtbare overtredingen kan DNB een waarschuwing geven. Hiermee wordt de onder toezicht staande instelling expliciet gewezen op de overtreding en het belang van naleving. Een waarschuwing geldt als toezichtantecedent en sluit het opleggen van een bestuurlijke boete voor de reeds begane overtreding niet uit.

Bij *formele* handhaving staan DNB de volgende maatregelen en instrumenten ter beschikking:

- Aanwijzing. DNB kan een onderneming verplichten binnen een gestelde termijn een bepaalde gedragslijn te volgen. Een aanwijzing kan onder meer betrekking hebben op organisatorische maatregelen, zoals het 'heenzenden' van een (mede)beleidsbepaler van wie de geschiktheid of betrouwbaarheid niet langer buiten twijfel staat.
- Last onder dwangsom. Met een last onder dwangsom wordt de overtreder opgedragen een overtreding te beëindigen, herhaling te voorkomen of herstelmaatregelen te treffen. Indien niet tijdig aan de last wordt voldaan, wordt een dwangsom verbeurd. De hoogte en vorm van de dwangsom zijn afgestemd op onder meer de zwaarte van de normschending.
- Bestuurlijke boete. DNB kan een boete opleggen aan de overtreder, medepleger en/of feitelijk leidinggevende. Naarmate de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding toenemen, ligt het

⁹ Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank, oktober 2020
<https://www.dnb.nl/media/435j5xj0/handhavingsbeleid-de-AFM-en-dnb.pdf>

¹⁰ Beleidsregel Handhavingsbeleid DNB voor tijdige indiening van toezichtrapportages, 30 maart 2022.

opleggen van een boete eerder in de rede. Handhavend optreden is daarbij primair gericht op beëindiging van de overtreding en herstel van normnaleving.¹¹

- Benoeming van een curator. Indien een financiële onderneming niet voldoet aan de Wft, kan DNB een curator benoemen voor (bepaalde) organen of vertegenwoordigers. De curator wordt benoemd voor maximaal één jaar, met de mogelijkheid tot verlenging.
- Ontzegging van de bevoegdheid om voor een bepaalde periode bepaalde functies uit te oefenen.
- Intrekking, wijziging of beperking van de vergunning. Onder bepaalde omstandigheden kan DNB een vergunning geheel of gedeeltelijk intrekken, beperken of aan voorwaarden verbinden. Dit kan zowel op verzoek van de vergunninghouder als op initiatief van DNB plaatsvinden, bijvoorbeeld wanneer geen andere effectieve middelen beschikbaar zijn om duurzame naleving af te dwingen.
- Openbare waarschuwing of openbare verklaring. DNB kan overtredingen openbaar maken ter bescherming en voorlichting van marktpartijen. Een openbare waarschuwing heeft een waarschuwend karakter; een openbare verklaring is neutraal en informatief en kan gericht zijn op het voorkomen van verdere schade.

2.4 Organisatie, missie en strategie

Omvang en inrichting organisatie

DNB is een organisatie met ruim 2500 fte, waarvan zo'n 1250 medewerkers worden toegerekend aan het zbo (in 2025).¹² De omvang van de kosten van het zbo bedroeg in 2025 ongeveer 264 miljoen.¹³

DNB is een naamloze vennootschap naar Nederlands recht; de Nederlandse Staat is de enige aandeelhouder. De vennootschap DNB heeft een directie, een RvC, een Algemene Vergadering en een Bankraad:

- **Directie.** De directie is belast met het besturen van DNB en verantwoordelijk voor een goede uitvoering van taken. Over de taken toezicht, resolutie en depositogarantie legt de directie verantwoording af aan de minister van Financiën en de minister van SZW. Aan het hoofd van de directie staat de president. De president maakt deel uit van de raad van bestuur en van de algemene raad van de ECB.
- **Raad van Commissarissen (RvC).** De RvC houdt, met inachtneming van het bepaalde in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank, toezicht op de algemene gang van zaken binnen DNB en het beleid van de directie ter uitvoering van de nationale taken van DNB. De RvC staat de directie met raad terzijde en stelt de jaarrekening vast. Voor bepaalde belangrijke beslissingen van de directie, en voor de begroting en de jaarrekening is de goedkeuring van dan wel vaststelling door de RvC nodig. Eén van de leden, de overheidscommissaris, vormt de verbinding met de minister van Financiën. De voorbereiding van de advisering en besluitvorming

¹¹ Zie Algemeen boetetoemettingsbeleid DNB, 2 mei 2022 <https://www.dnb.nl/media/4fela44y/beleidsregel-handhavingsbeleid-tijdige-indiening-rapportages.pdf>

¹² Het aantal fte van DNB is te vinden in het *Jaarverslag 2025*, peildatum 31-12-2025 Het aantal medewerkers (regulier en directie) is exclusief stagiair(s), externen en commissarissen.

¹³ Zie voor het organogram van de interne organisatie: https://www.dnb.nl/media/qsgh4rd1/2_dnb_organisatieschema_extern-april-web.pdf.

van de raad is in handen van de thans drie commissies van de raad; de Toezichtcommissie, de Financiële Commissie en de Honorerings- en benoemingscommissie.

- **Algemene Vergadering.** Als naamloze vennootschap kent DNB een algemene aandeelhoudersvergadering met één aandeelhouder: de Staat. Deze wordt vertegenwoordigd door de minister van Financiën. Voor de jaarrekening is de goedkeuring van de algemene vergadering nodig. De algemene vergadering besluit over het verlenen van decharge van de leden van de directie en de RvC. Verder benoemt de algemene vergadering de leden van de RvC (met uitzondering van de overheidscommissaris die “van overheidswege” wordt benoemd) en verleent zij opdracht aan de externe accountant die de cijfers controleert.
- **Bankraad.** De Bankraad is een gemengd gezelschap van externe stakeholders. Zij zijn afkomstig uit de RvC, de wetenschap en diverse maatschappelijke organisaties. Zij bespreken het beleid van DNB met de directie.

De Statuten voorzien daarnaast in een Toezichtraad en een Resolutieraad:

- **Toezichtraad.** Ter voorbereiding van de beraadslaging en besluitvorming inzake toezichtaangelegenheden door de toezichtdirecteuren is binnen DNB de Toezichtraad ingesteld onder voorzitterschap van de voorzitter toezicht.
- **Resolutieraad.** Ter voorbereiding van de beraadslaging en besluitvorming inzake resolutieaangelegenheden door de directie is binnen DNB de Resolutieraad ingesteld, onder voorzitterschap van de directeur intern bedrijf en resolutie.

Missie en strategie

“De Nederlandsche Bank maakt zich sterk voor financiële stabiliteit en draagt daarmee bij aan duurzame welvaart in Nederland.” Dat is de missie die DNB hanteert en uitwerkt in een strategie. Daarbij maakt DNB onderscheid tussen een DNB-brede strategie en de toezichtstrategie.

In de geëvalueerde periode gold voor DNB in brede zin – dus ook buiten het toezicht – DNB2025, een meerjarenstrategie voor de periode 2021-2025. Daarin werden zes ambities geformuleerd met als kernwoorden: MVO, evenwichtige verhoudingen, digitaal, vertrouwen, medewerkers, kostenbewust.¹⁴

Eind 2024 is een nieuwe middellangetermijnstrategie vastgesteld, DNB 2025-2028, met vier strategische pijlers, “eigenschappen” die de organisatie moet hebben om het werk goed te kunnen doen:¹⁵

- onafhankelijk & gezaghebbend
- open & betrokken
- adaptief & proactief
- doeltreffend en doelmatig

In de *Visie op toezicht 2021-2024* stelde DNB de strategische koers vast voor het toezicht, waarbij drie eerder vastgestelde speerpunten werden uitgewerkt: inspelen op technologische vernieuwing, sturen op duurzaamheid en toekomstgerichtheid en bestrijden van financieel-economische criminaliteit.¹⁶

Eind 2024 publiceerde DNB een nieuwe visie, de *Visie op toezicht 2025-2028*.¹⁷ Daarin zijn drie focusgebieden geïdentificeerd voor de financiële sector waarvoor DNB extra aandacht heeft:

¹⁴ https://www.dnb.nl/media/nemf3ldp/web_132725_ia_dnb2025.pdf

¹⁵ <https://www.dnb.nl/media/mhuniuon/dnb-strategie-2025-2028.pdf>

¹⁶ https://www.dnb.nl/media/43cnkobj/visie_op_toezicht_2021_2024.pdf

¹⁷ <https://www.dnb.nl/nieuws-voor-de-sector/toezicht-2024/dnb-publiceert-visie-op-toezicht-2025-2028/>

geopolitieke ontwikkelingen, technologische vernieuwing en cyberweerbaarheid. Ook worden enkele thema's belicht die de afgelopen jaren veel aandacht hebben gekregen en inmiddels verankerd zijn in het toezicht. Het betreft de aanpak van financieel-economische criminaliteit, de beheersing van duurzaamheidsrisico's en (toezicht op) governance en gedrag.

Ontwikkelingen gedurende de evaluatieperiode

Gedurende de evaluatieperiode waren verschillende externe ontwikkelingen van invloed op de capaciteit, werkwijze en prioritering van DNB, zoals Corona, Brexit en nieuwe wet- en regelgeving.

De coronacrisis had in 2020 directe gevolgen, zowel voor het toezicht zelf als de interne werkwijze. DNB lette extra op de soliditeit van banken en verzekeraars. Het hogere ziekteverzuim in de periode (van begin 2020 tot medio 2022) had invloed op de beschikbare toezichtcapaciteit. Thuiswerken en digitaal vergaderen werden opgeschaald en de capaciteit voor e-werken werd uitgebreid. De interactie met onder toezicht staande instellingen was ingewikkelder (met name onsite onderzoeken en gesprekken met instellingen).

Ook Brexit zorgde voor extra alertheid. Door het wegvallen van Europese paspoorten moesten Britse financiële ondernemingen die actief wilden blijven in de EU een vergunning aanvragen in een EU-lidstaat. De toename van vergunningaanvragen zorgde ook voor extra toezichtinspanningen.

Daarnaast kwam in de evaluatieperiode veel nieuwe Europese en nationale regelgeving tot stand of in voorbereiding. Er kwamen verschillende nieuwe Europese regels (zie paragraaf 4.2). Ook trad de Wet toekomst pensioenen per 1 juli 2023 in werking, waarmee de pensioentransitie een meerjarige toezichtopgave werd.

2.5 Relatie met ministerie(s), de AFM en stakeholders

Relatie met het departement ('driehoek')

Het ministerie van Financiën houdt op afstand toezicht op DNB op basis van de Kaderwet zbo's en op basis van de 'circulaire governance ten aanzien van zbo's' (hierna: circulaire). In de circulaire zijn de rollen in de driehoek beschreven: zbo ('opdrachtnemer'), eigenaar van het zbo en opdrachtgevers van het zbo.

DNB heeft twee ministeries als opdrachtgever: de ministeries van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Het opdrachtgeverschap vanuit het ministerie van Financiën is belegd bij de directie Financiële Markten. Vanuit het ministerie van SZW is dit belegd bij de programmadirectie Pensioenen. Waar DNB als opdrachtnemer belast is met de uitvoering van de vastgestelde wet- en regelgeving en beleid door de wetgever, is de opdrachtgever verantwoordelijk voor het beleids- en wettelijke kader waarbinnen die uitvoering dient plaats te vinden. De opdrachtgever dient er enerzijds voor te zorgen dat DNB over de financiële middelen beschikt om haar taken effectief en adequaat uit te voeren, en anderzijds ervoor te zorgen dat de kosten van toezicht beheersbaar blijven.

Het eigenaarschap is belegd bij de secretaris-generaal (hierna: SG) van het ministerie van Financiën. De eigenaar is verantwoordelijk voor de bedrijfsmatige en beheersmatige aspecten van het toezicht op DNB. Het gaat hier om aspecten die het zbo als 'organisatie' betreffen (denk hierbij aan begroting en verantwoording, missie en visie, ontwikkeling van kostenkaders, benoeming van leden van het bestuur, en (andere) zaken die raken aan de doelmatigheid en continuïteit op de lange(re) termijn van het zbo

(zoals ICT en huisvesting). Daarnaast dient de SG als eigenaar ook oog te hebben voor de kwaliteit en de effectiviteit van het toezicht en de daarmee gepaard gaande middelen.

Verschillende onderwerpen gaan zowel de eigenaar als opdrachtgever aan. Denk bijvoorbeeld aan de gevolgen van het toekennen van nieuwe taken.

Er zijn verschillende gremia waarin DNB en Financiën elkaar op reguliere basis spreken, zoals het voor- en najaarsoverleg, de gemengde werkgroep toezicht (GWT, overleg tussen o.a. thesaurier-generaal van Financiën en toezichtdirectieleden van DNB) en de kleine gemengde werkgroep toezicht (overleg DNB-Financiën op senior-managementniveau).¹⁸

Samenwerking met de AFM

De Wft biedt de kaders voor het uitwisselen van informatie tussen de toezichthouders.¹⁹

De samenwerking tussen de AFM en DNB is vastgelegd in het *Samenwerkingsconvenant de AFM-DNB*.²⁰ Dit convenant is in juli 2023 vernieuwd om de samenwerking te intensiveren en om eerdere aanbevelingen uit voorgaande evaluaties op te volgen. Het geactualiseerde convenant regelt onder meer:

- Informatie-uitwisseling;
- Afstemming en adviesplichten;
- Samenwerking bij geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsingen, vvgb-procedures, handhaving, themaonderzoeken en data-uitvragen;
- Overlegstructuren en periodieke evaluaties.

Een ander belangrijk onderdeel van samenwerking is op het vlak van het toetsen van de geschiktheid van bestuurders van onder toezicht staande ondernemingen door de AFM en DNB aan de hand van de *Beleidsregel geschiktheid 2012* (hierna: Beleidsregel).²¹ Deze Beleidsregel is in 2012 gezamenlijk door de AFM en DNB opgesteld. In 2023 is de Beleidsregel geactualiseerd naar aanleiding van wijzigingen in Europese en nationale wet- en regelgeving en de inwerkingtreding van Europese richtsnoeren.²²

Het management van de AFM en DNB hebben periodiek overleg. In het Financieel Stabiliteitscomité (FSC) komen zij met het ministerie van Financiën en het Centraal Planbureau (CPB) bijeen om de belangrijkste risico's voor de financiële stabiliteit in Nederland te analyseren.²³ Daarnaast is er een bestuurlijk overleg tussen de minister van Financiën, de voorzitter van de AFM en de toezichtvoorzitter van DNB.

Adviserend panel van vertegenwoordigende organisaties

DNB heeft met het 'Adviserend Panel van vertegenwoordigende organisaties' een overleg ingericht met stakeholders. Daar worden beleidsvoornemens, de op te stellen begroting en de voortgang van activiteiten geagendeerd. De verslagen van de bijeenkomsten met dit panel zijn openbaar raadpleegbaar.²⁴

¹⁸ In de visie *Toezicht op Afstand* worden de belangrijkste overleggen toegelicht.

¹⁹ Artikelen 1:46, 1:47, 1:47c en artikel 1:49 Wft. Zie verder het geheimhoudingsregime van artikel 1:89 e.v.

²⁰ Zie [Staatscourant 2023, 19513 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)

²¹ Zie [wetten.nl - Regeling - Beleidsregel geschiktheid 2012 - BWBR0031740](#)

²² Zie [Beleidsregel geschiktheid 2012 | De Nederlandsche Bank, Beleidsregel geschiktheid 2012 gewijzigd](#)

²³ <https://www.financieelstabiliteitscomite.nl>

²⁴ Zie Huishoudelijk reglement Adviserend Panel DNB. https://www.dnb.nl/media/slfpnjak/huishoudelijk_reglement.pdf

Het panel bestaat uit “representatieve organisaties van onder toezicht staande instellingen”. Tot de toegetroeden leden hoort de Stichting MKB-Financiering, die non-bancaire financiers vertegenwoordigt.

De adviserende panels van DNB en de AFM hebben niet dezelfde samenstelling. De populatie van onder toezicht staande instellingen is verschillend. Anders dan bij de gedragstoezichthouder de AFM is bij de prudentiële toezichthouder DNB de ‘vraagkant’ (consumenten of beleggers) niet vertegenwoordigd

Adviserend Panel²⁵

Adviserend Panel DNB	Adviserend Panel de AFM
Nederlandse Vereniging van Banken (NVB)	Nederlandse Vereniging van Banken (NVB)
Association of Proprietary Traders (APT)	Association of Proprietary Traders (APT)
Pensioenfederatie	Pensioenfederatie
Verbond van Verzekeraars (VvV)	Verbond van Verzekeraars (VvV)
Vereniging van Vermogensbeheerders & Adviseurs (VV&A)	Vereniging van Vermogensbeheerders & Adviseurs (VV&A)
Dutch Fund and Asset Management Association (DUFAS)	Dutch Fund and Asset Management Association (DUFAS)
Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland (VBNL)	Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland (VBNL)
<i>Nederlandse Vereniging van Trustkantoren (NVVTK)</i>	<i>NYSE Euronext</i>
<i>Nederlandse Vereniging van Geldtransactiekantoren (NVGTK)</i>	<i>Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA)</i>
<i>Zorgverzekeraars Nederland</i>	<i>Consumentenbond</i>
	<i>EDMA: Electronic Debt Markets Association</i>
	<i>Eumedion</i>
	<i>Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-administratieconsulenten (SRA)</i>
	<i>Stichting MKB Financiering</i>
	<i>Vereniging Effecten Uitgevende Ondernemingen (VEUO)</i>
	<i>Vereniging Eigen Huis (VEH)</i>
	<i>Vereniging van Effectenbezitters (VEB)</i>
	<i>Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN)</i>

Tabel 2. Samenstelling Adviserend Panel DNB en Adviserend Panel de AFM. Cursief weergegeven zijn de organisaties die niet deelnemen aan het Adviserend Panel van de andere toezichthouder.

²⁵ Cursief weergegeven zijn de organisaties die niet deelnemen aan het Adviserend Panel van de andere toezichthouder.

3. Doeltreffendheid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de doeltreffendheid aan bod. Zoals bij de scope aangegeven ligt het accent van deze zbo-evaluatie niet op de doeltreffendheid maar op de doelmatigheid. Dat betekent dat de doeltreffendheid beperkt is onderzocht.

In dit hoofdstuk over doeltreffendheid worden drie deelonderwerpen geanalyseerd die samen opbouwen tot een oordeel over doeltreffendheid (dat in de laatste paragraaf van het hoofdstuk wordt gegeven).

Die volgende drie deelonderwerpen komen in achtereenvolgende paragrafen aan de orde in dit hoofdstuk:

- In **paragraaf 3.2** gaan we in op de wijze waarop DNB opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen in de vorige zbo-evaluatie. Daarmee wordt duidelijk wat is verbeterd ten opzichte van de vorige evaluatie en welke uitdagingen er nog zijn (indien aanbevelingen nog niet volledig zijn opgevolgd of tot resultaat hebben geleid).
- In **paragraaf 3.3** gaan we in op de KPI's (kernprestatie-indicatoren), op de gerealiseerde outputs (bijvoorbeeld opgelegde boetes, verstrekte vergunningen, et cetera) en op de bereikte resultaten. DNB rapporteert hierover in de zbo-verantwoording. Zo bevat elke verantwoording bijvoorbeeld een overzicht van de KPI's voor dat jaar, de mate waarin het doel op de KPI is gerealiseerd (boven, conform of onder streefcijfer) en een toelichting. Door de KPI's, outputs en resultaten te analyseren wordt onder meer duidelijk welke uitdagingen DNB nog heeft bij het doeltreffend uitvoeren van de taken.
- In **paragraaf 3.4** laten we zien hoe de buitenwereld aankijkt tegen (de doeltreffendheid van) het functioneren van DNB en welke sterke punten en ontwikkelpunten zij aandragen. De weergave in deze paragraaf is gebaseerd op de door ons bestudeerde verslagen van de bijeenkomsten van het Adviserend Panel in de evaluatieperiode, op de gehouden interviews met leden van het Adviserend Panel²⁶, advocatuur en ECB, een beknopte media-analyse, op de uitkomsten van stakeholderonderzoeken die DNB zelf onder stakeholders heeft uitgevoerd en tot slot op reviews van derden.
- In **paragraaf 3.5** wordt (ten slotte) de optelsom gemaakt en wordt een samenvattend oordeel gegeven over de doeltreffendheid van het functioneren van DNB op grond van het onderzoek.

²⁶ Het Adviserend Panel van DNB is een overlegorgaan waarin organisaties zitten die belang hebben bij het toezicht van DNB, aangevuld met organisaties die consumentenbelangen vertegenwoordigen. Ook de ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vaardigen toehoorders af. Het panel bespreekt onder meer de DNB-begroting, toezichtkosten, de voortgang van activiteiten en de jaarverantwoording.

3.2 Opvolging aanbevelingen

3.2.1 Beschrijving

In de vorige evaluatie zijn acht aanbevelingen geformuleerd.

1. Heb aandacht voor het draagvlak voor de invulling van het risicogebaseerde toezicht. DNB kan het draagvlak bijvoorbeeld vergroten door transparant te zijn over de afwegingen om op bepaalde risico's wel of juist minder te focussen, of door actief stakeholders te consulteren. Uiteraard dient DNB hierbij te allen tijde de onafhankelijkheid in het oog te houden en een afweging te maken tussen transparantie en effectiviteit van het toezicht.
2. Draag zorg voor een IT-infrastructuur waarmee de ambities op het gebied van datagedreven toezicht behaald kunnen worden.
3. Blijf in dialoog met de sector zoeken naar mogelijkheden om ruimte te bieden voor innovatie. Daarbij kan ook worden gekeken naar regulatory sandboxes in andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk.
4. Herintroduceer de samenwerking met de AFM op de strategische agenda van DNB. Niet alleen om te voorkomen dat dubbel werk wordt gedaan en dat onder toezicht staande instellingen worden geconfronteerd met onnodige overlap. Ook om krachten te bundelen en gezamenlijke uitdagingen gezamenlijk tegemoet te treden (bijvoorbeeld datagedreven toezicht en effectmeting).
5. Maak, eventueel samen met andere toezichthouders, afspraken met de AP over de invulling van het toezicht op financiële instellingen inzake het opvragen van data. Aanbevolen wordt om deze afspraken vast te leggen in een convenant.
6. Doordenk of de governance van DNB nog steeds effectief en efficiënt is, rekening houdend met belangrijke ontwikkelingen en gewijzigde omstandigheden, waaronder in ieder geval de "Europeanisering" en de digitalisering van samenleving en toezicht.
7. Zet de inspanningen om effectmeting structureler en meer integraal vorm te geven kracht bij. Rapporteer in het jaarverslag over de grootste risico's in de financiële markten en het (aannemelijke) effect van het toezicht door DNB daarop.
8. Blijf openstaan voor kritische geluiden van buiten en gebruik deze als mogelijkheid om de effectiviteit van het toezicht en het functioneren van de organisatie te verbeteren. Specifiek kan DNB deze zbo-evaluatie (en ook andere onderzoeken waaruit kan worden geleerd) aangrijpen als aanleiding voor het doorvoeren van verbeteringen en het leggen van nieuwe accenten.

DNB heeft in het kader van de huidige evaluatie over de periode 2021-2025 (dus niet de vorige evaluatie) op ons verzoek aangegeven (1) of DNB zich in alle aanbevelingen van destijds kon vinden, (2) of het beoogde effect van de aanbeveling is gerealiseerd, (3) op welke wijze de aanbeveling is gerealiseerd en (4) of DNB nog verbeterpotentieel ziet op grond van die aanbeveling. De uitgebreide beantwoording daarvan is te vinden in bijlage 1. In de tabel hierna is het door ons samengevatte beeld weergegeven, op grond van de door DNB verstrekte informatie.

Aanbeveling	Realisatie	Wijze van realisatie	Verbeterpunten
1. Draagvlak voor invulling van risicogebaseerd toezicht	Ja	Diverse acties om toezicht meer risicogebaseerd te maken. Transparantie en dialoog met de sector	Transparantie en dialoog zijn blijvend aandachtspunt. Investeren in relatie met instellingen
2. IT-infrastructuur voor ambities datagedreven toezicht	Ja	'Smart Supervisor'-strategie (2021-2024) en de Digitale Strategie Toezicht (2025-2028). DNB zit effect ten aanzien van alle onderwerpen.	Verbeteren interactie met instellingen, gebruiksvriendelijke applicaties, meer databronnen, meer AI-toepassingen.
3. Dialoog met de sector naar voor innovatie	Ja	Communicatie en zichtbaarheid van de Innovation Hub zijn verbeterd en de dialoog met de sector geïntensiveerd.	Inspelen op technologische vernieuwing blijft een speerpunt, bv. meer risicogebaseerd beoordelen van vergunningaanvragen en dialoog met de sector.
4. Samenwerking met de AFM weer op de strategische agenda van DNB	Deels	Inventarisatie met de AFM van (mogelijke) verbeterpunten. Voortgang is gemonitord. Nieuwe afspraken. Intensievere samenwerking en af en toe informele overleggen.	Goede relatie vereist doorlopende inspanning. Geen concrete nieuwe verbetertrajecten.
5. Afspraken met AP over invulling van toezicht inzake opvragen van data	Deels	Na onderzoek is afgezien van een (breder) convenant met de AP en is gekozen voor een update van het bilaterale protocol. Er is geregeld contact.	Verdere aanpassing van samenwerkingsprotocol wordt nu niet nodig geacht. In 2026 mogelijk aanpassing aan nieuwe regelgeving
6. Governance van DNB doordenken (m.n. "Europeanisering" en de digitalisering)	Niet	De governance is meermaals doordacht, maar dit heeft niet geleid tot wijzigingen aangezien deze niet nodig worden geacht.	DNB zal ook in de toekomst governance blijven doordenken.
7. Effectmeting structureler en meer integraal vormgeven	Ja	Effectmeting is onderdeel van beoordelingskader van RvC. Thema krijg aandacht in stakeholderonderzoeken en begroting en verantwoording.	Effectmeting blijft aandacht en monitoring vragen.
8. Open staan voor kritische geluiden van buiten	Ja	Intensief contact met de sector, monitort vertrouwen, volgt aanbevelingen op en speelt in op kritische geluiden van buiten. In pensioentransitie was er veel aandacht voor vragen	Verbeteren van zichtbaarheid in de financiële sector is één van de speerpunten van het programma DNB2030.

Tabel 3. Samenvattend overzicht van het door de onderzoekers gevormde beeld op basis van de door DNB verstrekte informatie.

3.2.2 Bevindingen

In reactie op de vorige evaluatie heeft DNB aangegeven de aanbevelingen te omarmen, behalve aanbeveling 6, die luidde: *"Doordenk of de governance van DNB nog steeds effectief en efficiënt is, rekening houdend met belangrijke ontwikkelingen en gewijzigde omstandigheden, waaronder in ieder*

geval de “Europeanisering” en de digitalisering van samenleving en toezicht.” DNB onderschreef de noodzaak tot het op reguliere basis evalueren van de governance. Het doordenken van die interne governance in de afgelopen periode heeft geleid tot wijzigingen in de interne governance, maar er zijn geen regels gewijzigd specifiek naar aanleiding van de “Europeanisering en digitalisering”. Wel heeft de Capital Requirements Directive (‘CRD6’) tot wijzigingen geleid.

Voor de meeste aanbevelingen geldt dat er aantoonbaar opvolging aan is gegeven, dat het achterliggende doel van de aanbevelingen ook deels of grotendeels is bereikt, maar dat er tegelijkertijd nog verbeterpotentieel wordt gezien. We merken hierbij nog het volgende op:

- Aanbeveling 3 luidde: *Blijf in dialoog met de sector zoeken naar mogelijkheden om ruimte te bieden voor innovatie. Daarbij kan ook worden gekeken naar regulatory sandboxes in andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk.* DNB merkt op dat marktpartijen de initiatieven waarderen, maar ook dat het lastig is om precies te meten of deze inspanningen ook het beoogde effect sorteren, omdat signalen uit de sector soms uiteenlopen. Veel instellingen kiezen voor Nederland, maar er zijn ook nog regelmatig signalen dat bepaalde processen soepeler kunnen.
- Ten aanzien van aanbeveling 4, over de samenwerking met de AFM, rapporteert DNB onder meer dat (mogelijke) verbeterpunten zijn geïnventariseerd en de samenwerking is geïntensiveerd. Met betrekking tot het verbeterpotentieel wordt vooral gewezen op het bewust investeren om de relatie goed te houden, maar er zijn geen concrete nieuwe verbetertrajecten.
- Aanbeveling 5, over afspraken met de Autoriteit Persoonsgegevens, heeft niet geleid tot een gezamenlijk convenant met andere toezichthouders, wel tot een (beperkte) update van het bestaande protocol. Een verdere aanpassing van het samenwerkingsprotocol wordt “voor dit moment” niet nodig geacht.

3.3 Inzichten uit KPI's, output en resultaten

3.3.1 Beschrijving

In deze paragraaf gaan we in op de KPI's (kernprestatie-indicatoren), op de gerealiseerde outputs (bijvoorbeeld opgelegde boetes, verstrekte vergunningen, et cetera) en op de bereikte resultaten. DNB rapporteert hierover in de zbo-verantwoording.

Elke zbo-verantwoording van DNB bevat een overzicht van de KPI's voor dat jaar, de mate waarin het doel op de KPI is gerealiseerd (onder, conform of boven streefwaarde) en een toelichting. In bijlage II is een overzicht opgenomen van de scores op de KPI's in de periode 2021-2025.

In bijlage III is een overzicht opgenomen van de outputs van DNB in de periode 2021-2025 die in de zbo-verantwoording zijn vermeld.

In bijlage IV is een overzicht opgenomen van de resultaten per toezichtgebied zoals DNB die heeft vermeld in de zbo-verantwoording van 2021-2025.

De scores op de KPI's, de outputs en de resultaten zijn door ons geanalyseerd, waarbij met name is bezien in welke mate de scores op de KPI's zijn behaald, wat opvallende ontwikkelingen zijn in de outputs in de evaluatieperiode en in de behaalde resultaten. Door de KPI's, outputs en resultaten te analyseren wordt onder meer duidelijk welke uitdagingen DNB nog heeft bij het doeltreffend uitvoeren van de taken.

3.3.2 Bevindingen

Op basis van onze analyse komen we tot de volgende constatering:

- In de zbo-verantwoording verantwoordt DNB telkens of de KPI's van dat jaar zijn gehaald. Hieruit volgt het beeld dat de KPI's en de gestelde doelen in de evaluatieperiode grotendeels worden behaald. Hierbij merken we op dat de KPI's in de loop van de tijd veranderen.
- Een terugkerende uitdaging blijkt het voldoen aan wettelijke termijnen. Scores op dit terrein waren tussen 2022 en 2024 onder streefwaarde of grotendeels conform de streefwaarde (2023).
- Met name in 2021 waren er grote uitdagingen op het gebied van data en ICT. In 2021 waren de scores op verschillende punten onder de streefwaarde. In de jaren daarna was dat niet meer het geval.
- Opvallend is dat in 2025 cybersecurity onder streefwaarde scoorde voor pensioenfondsen. DNB wijst daarbij op de prioritering voor de Wtp-transitie, waardoor er minder inzage is verkregen in cyberweerbaarheid. Dit verhoogde risico is bewust afgewogen en geaccepteerd. In het lopende- en transitietoezicht is wel contact met instellingen geweest over cyberweerbaarheid, onder meer in het kader van DORA en heeft DNB gereageerd op signalen.
- In de afgelopen twee jaren zijn de resultaten onder streefwaarde op het terrein van resolutie. DNB ziet daar vooruitgang maar de streefwaarde is te ambitieus gebleken, ook in verband met nieuwe verwachtingen vanuit de Single Resolution Board (SRB)
- In 2025 bleef ook het resultaat op het terrein van diversiteit onder de streefwaarde. DNB ziet stijgende lijnen als het gaat om het aantal vrouwen in dienst en het aantal vrouwelijke managers, maar de doelstellingen zijn niet helemaal behaald.

3.4 Overzicht percepties stakeholders

3.4.1 Beschrijving

In deze paragraaf wordt aangegeven hoe de 'buitenwereld' aankijkt tegen het functioneren van DNB. Daarbij is gebruik gemaakt van het stakeholderonderzoek dat DNB zelf uitvoert, van de verslagen van de panelbijeenkomsten en van een media-analyse (door ons zelf uitgevoerd). Daarnaast zijn in het kader van deze evaluatie gesprekken gevoerd met een deel van de 'buitenwereld': de brancheorganisaties van onder toezicht staande instellingen (vertegenwoordigd in het Adviserend Panel DNB) en de advocatuur. Voorts is in deze paragraaf ook kort aangegeven hoe de ECB aankijkt tegen het functioneren van DNB en wat het oordeel is van het IMF over het toezicht van DNB, voor zover dat blijkt uit het Financial Sector Assessment Program (FSAP) van 2024.

Opvattingen over DNB uit stakeholderonderzoeken

In 2022 en 2024 heeft DNB stakeholderonderzoeken laten uitvoeren. Het laatste onderzoek kende 557 respondenten. De onderzoeken betreffen meer dan toezicht (ook centrale bank en betalingsverkeer), maar in deze paragraaf richten wij ons waar mogelijk op het gedeelte dat ziet op toezicht.

In het stakeholderonderzoek van 2024 wordt geconstateerd dat de (gemiddelde) reputatie van DNB is gestegen van 'zeer goed' naar 'uitstekend' (van een score van 66 in 2022 naar 76 in 2024).²⁷ Vooral

²⁷ We baseren ons hier op de interne nota waarmee de directie over het onderzoek is geïnformeerd (8 juli 2024).

stakeholders van centrale-banktaken zijn verantwoordelijk voor de stijging (van 71 naar 96). De reputatie van toezicht als geheel steeg van 63 naar 71 (bankentoezicht van 57 naar 76, pensioentoezicht van 64 naar 68, verzekeraarstoezicht van 72 naar 77).

Van de stakeholders op het terrein van toezicht heeft 69% een 'uitstekend' beeld van DNB (tegen 89% bij de centrale bank). Minder stakeholders vinden de effectiviteit van DNB (in het algemeen) 'slecht': van 10% naar 4%.

Volgens het onderzoek is DNB tussen 2022 en 2024 betrouwbaarder, meer betrokken en scherper geworden, maar ook hier is het oordeel bij toezicht-stakeholders minder positief dan bij stakeholders die met de centrale bank te maken hebben.

In het onderzoek is ook onderzoek gedaan naar voor toezicht-stakeholders specifieke aspecten. Positieve ontwikkelingen waren in 2024, ten opzichte van 2022:

- DNB werd aanzienlijk *proactiever* ervaren.
- Het sterk negatieve sentiment over het geven van *procesinformatie* over onderzoeken en/of dataverzoeken is significant verbeterd.

Er waren ook verslechtingen.

- Over de *tijdigheid van communicatie* waren in 2024 scores slechter dan in 2022.
- Pensioenfonds- en verzekeraars-stakeholders reageerden negatiever op de vraag of DNB *oog voor maatwerk* heeft, banken zijn juist minder negatief.
- Meer stakeholders, vooral op het terrein van pensioenen, reageerden in 2024 afwijzend op de vraag of de *doorlooptijden* acceptabel waren. De score op het terrein van banken was hoger.
- Stakeholders varieerden in hun oordeel over het *niet formalistisch en afstandelijk opereren*. Waar de bankentoezicht-stakeholders fors hoger scoorden op dit punt dan in 2020-2022, zijn de pensioen- en verzekeraars-stakeholders minder positief gestemd.
- Voor ruim acht op de tien stakeholders was het duidelijk op welke risico's acties van DNB gericht waren; dit was vergelijkbaar met twee jaar daarvoor. Zij zagen het thema soliditeit goed in het toezichtwerk van DNB tot uiting komen. Dat was volgens hen minder het geval bij de thema's financieel-economische criminaliteit, vertrouwen en duurzaamheid.

Opvattingen over DNB uit stakeholderinterviews en andere bronnen

In het kader van deze evaluatie zijn op verschillende manieren externe opvattingen in beeld gebracht. Zo zijn gesprekken gevoerd met een delegatie van leden van het Adviserend Panel van DNB en is een analyse gemaakt van de verslagen van de panelbijeenkomsten die hebben plaatsgevonden gedurende de evaluatieperiode. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met de advocatuur.

Hierna is aangegeven welke positieve en kritische signalen zijn geuit over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van DNB. Waar stakeholders een vergelijking hebben gemaakt met de AFM is dat vermeld.

Positieve opvattingen

In de gesprekken die in het kader van deze evaluatie zijn gevoerd zijn diverse positieve opvattingen geuit over het functioneren van DNB:

- DNB wordt gezien als een professionele organisatie, met veel deskundigheid en een goede aansluiting bij internationale gremia.
- DNB wordt gezien als een benaderbare en laagdrempelige organisatie waarmee open kan worden gecommuniceerd, ook al is er kritiek. Op dit punt worden verbeteringen waargenomen, onder meer in de mate waarin DNB open staat voor feedback. Ook de maatschappelijke sensitiviteit is groter geworden bij de toezichthouder, bijvoorbeeld op het terrein van witwassen.
- Het wordt als positief ervaren dat DNB onlangs zelf het initiatief heeft genomen om te gaan snijden in de kosten, al is de mate nog beperkt volgens veel vertegenwoordigers van financiële instellingen.
- Er is waardering voor de manier waarop DNB, net als de AFM, sectoren voorbereidt op nieuwe regelgeving. Bij regels over duurzaamheid en DORA is de guidance duidelijk gewaardeerd.
- Het ministerie van Financiën heeft erop gewezen dat DNB en de AFM internationaal bekend staan als degelijke en kundige toezichthouders. Goed toezicht leidt tot een sterke financiële sector en goede bescherming van consumenten en ondernemers. Een financiële onderneming die onder toezicht staat van een betrouwbare toezichthouder is daarnaast aantrekkelijker voor beleggers en klanten.²⁸

Kritische opvattingen en zorgen

Tegelijkertijd zijn er volgens stakeholders, met name panelleden, ook belangrijke issues en zorgen:

Stijgende toezichtkosten

- Uit een analyse van de verslagen van de panelbijeenkomsten die hebben plaatsgevonden gedurende de evaluatieperiode volgt dat kostentoename van het toezicht een thema is dat veelvuldig aan de orde komt en waarover externe stakeholders kritisch zijn.
- Er zijn zorgen over de hoge en groeiende toezichtkosten, net als bij de AFM. Er is kritiek op verschillende aspecten, zoals de perceptie dat DNB ook behoorlijk wat kosten maakt door mee te denken over wetgeving en beleid, de doorwerking van loonstijgingen in de tarieven en het ontbreken van kostenverlagingen als gevolg van de verschuiving naar Europees toezicht.
- Juist voor kleinere partijen zouden de toezicht- en compliancekosten een groot obstakel zijn.
- Veel partijen zijn voor het opnieuw invoeren van een overheidsbijdrage, zodat een deel van de kosten door de overheid wordt gedragen. Een argument dat hierbij wordt genoemd is dat instellingen onder meer door het tegengaan van witwassen een maatschappelijk taak vervullen.

Ervaren regeldruk, overregulering, goldplating

- DNB wordt door marktpartijen gezien als streng, uitgaande van een juridische benadering. Er is weinig flexibiliteit in de interpretatie van regelgeving, bijvoorbeeld in de controle op witwassen. Daar zou volgens de respondenten een meer risicogebaseerde benadering passen.
- Perceptie is dat verschillen met toezichthouders in andere landen zorgen voor een ongelijk speelveld in Europa. Men is kritisch over nationale koppen op Europese regels. Vanuit de sector is er bijvoorbeeld kritiek op de eisen aan de kapitaalbuffers.
- In de ogen van marktpartijen zijn er verschillen in houding en optreden tussen het niveau van bestuur en management enerzijds en de werkvloer anderzijds, waarbij het hogere niveau meer

²⁸ <https://open.overheid.nl/documenten/ad5e12c9-a98b-4dc0-91e3-ed5ae4d9fb13/file>

soepelheid toont dan de medewerkers. Ook worden verschillen ervaren tussen experts en toezichtteams en tussen toezichtterreinen. De risicogebaseerde benadering wordt niet op alle terreinen herkend. Toezichthouders zouden soms vasthouden aan hun eigen gelijk.

- De toezichtdruk neemt toe doordat het aantal onderzoeken en thema's groeit zonder dat er iets af gaat. Onderzoeken zouden ook lang duren.

Nederlands vestigings- en investeringsklimaat en concurrentie- en innovatiekracht

- Verschillende panelleden zien DNB als streng en hebben zorgen over het effect hiervan op het vestigingsklimaat. Zo wordt gewezen op de meer (gedetailleerde) publicatie van boetes dan collega's in andere landen. Panelleden wijzen erop dat partijen na Brexit hebben gekozen voor vestiging in een ander land dan Nederland en zien een verband met het strengere toezicht.
- DNB zou meer oog moeten hebben voor innovatiekracht en concurrentievermogen. Daarnaast zou DNB nationale belangen van innovatie en vestigingsklimaat moeten meenemen in beslissingen.
- In reactie op de Visie 2025-2028 schreef de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB): *"In de uitvoering van het toezicht is het belangrijk dat DNB rekening houdt met de proportionaliteit en impact van toezicht op de Nederlandse bankensector. Bankentoezicht heeft in zeker mate een uitruil in zich tussen stabiliteit enerzijds en het goed ondersteunen van de economie anderzijds. Het is daarbij essentieel dat Nederlandse banken niet uit de pas lopen met banken die actief zijn vanuit andere lidstaten. De basis hiervoor ligt in een eenduidige interpretatie van het de Europese regels voor bankentoezicht. Voor een sterke Nederlandse economie binnen een Europese markt, is het essentieel dat er in Nederland gewortelde banken zijn die internationaal de concurrentie aankunnen."*²⁹

Pragmatisme en gebruiksvriendelijkheid

- In de praktijk komt het soms voor dat wetgeving niet goed aansluit bij de specifieke situatie. Volgens respondenten kiest DNB er dan soms voor om zich niet te verdiepen in het werkelijke risico dat wordt bestreden, maar vast te houden aan wetgeving, ook al leidt dat niet tot vermindering van risico's. Overigens geldt dit niet altijd, maar lijkt DNB op het niveau van uitvoering soms strikt regels te volgen, terwijl op het niveau van beleid of management meer ruimte is voor een interpretatie van dezelfde regels die beter past bij de praktijk.

Uiteenlopende opvattingen en ervaringen

Er zijn ook onderwerpen waarop stakeholders niet eenduidig positief of kritisch zijn, maar waarbij het beeld enigszins gespreid is. Dat geldt voor de onderwerpen hierna.

Samenwerking de AFM en DNB

- Voor de buitenwereld is de samenwerking niet altijd duidelijk. Er zijn protocollen, maar hoe werkt het in de praktijk? Zo zou onduidelijk zijn hoe vergunningvoorschriften voor betaalinstanties goed worden verdeeld over de twee organisaties.
- Afstemming tussen de AFM en DNB wordt als beter ervaren ten opzichte van vijf jaar geleden, bijvoorbeeld over toezichtagenda's. De AFM en DNB hebben ook samen een rapport gepubliceerd over digitale onafhankelijkheid. Ook op overlap punten is het sterk verbeterd, maar partijen geven

²⁹ <https://www.nvb.nl/nieuws/nvb-herkent-de-prioriteiten-uit-de-nieuwe-visie-op-toezicht-van-dnb/>

aan dat zij de toezichthouders hier soms wel nog op moeten attenderen. Bijvoorbeeld rondom DORA toen de AFM en DNB volgens stakeholders eigen templates hanteerden voor het register.

Kennisborging, kennisontwikkeling en kwaliteit

- In de advocatuur wordt onder meer de kwaliteit van de medewerkers als aandachtspunt genoemd. Er zijn verschillen tussen toezichtsterreinen en tussen de AFM en DNB. Medewerkers van DNB worden als responsiever ervaren dan bij de AFM. Daar staat tegenover dat bij DNB soms zorgen zijn over de efficiency van processen, zoals bij de verklaring van geen bezwaar.

Tot slot: governance van het adviserend panel

- Perceptie is dat het systeem van het adviserend panel nu niet helemaal goed werkt en dat de potentie daarvan onvoldoende wordt benut. Er is behoefte aan meer verantwoording over wat er met de input vanuit het panel wordt gedaan.³⁰
- Ook is er behoefte aan een dialoog over de wijze waarop toezicht wordt gehouden. Hoe kunnen we dat gezamenlijk efficiënter maken?
- De evaluatie van de Wbft 2019 benoemt als een van de beleidsopties “Schep meer duidelijkheid over het doel en de verwachtingen van panelbijeenkomsten”. Uit het onderzoek blijkt dat de bijeenkomsten door velen als een rituele dans worden betiteld en dat partijen het lastig vinden om de toegevoegde waarde te benoemen, maar ook dat niemand pleit voor afschaffen.
- Ten slotte is meer aandacht ontstaan voor de werking en positie van het panel zelf. Meerdere panelleden vroegen zich af in hoeverre terugkerende signalen daadwerkelijk kunnen doorwerken in beleids- en besluitvorming, en of het panel voldoende vroeg en inhoudelijk wordt betrokken bij majeure keuzes zoals nieuwe kostenkaders. DNB en het ministerie van Financiën hebben aangegeven het belang van het panel te onderschrijven en de werking ervan te betrekken bij lopende evaluaties, maar concrete aanpassingen zijn vooralsnog beperkt zichtbaar.

Opvattingen over DNB vanuit internationaal perspectief en evaluaties

Over DNB als speler op het Europese speelveld van SSM haalden we de volgende beelden op:

- DNB wil graag een serieuze bijdrage leveren aan Europees toezicht en daarmee aan de ECB. In vergelijking met andere kleinere landen is de bijdrage ook relatief groot.
- In Nederland is de financiële crisis nog altijd een belangrijk referentiepunt, terwijl die in sommige andere landen minder nadrukkelijk aanwezig is. Dit vertaalt zich in een toezichtaanpak die niet defensief is richting nationale banken, zoals andere landen soms wel zijn, maar juist streng en robuust. Het uitgangspunt is dat banken goed gekapitaliseerd moeten zijn, zeker met het oog op toekomstige crises. De ECB is positief over deze houding van DNB.
- Sinds de start van het SSM in 2014 is de bijdrage vanuit DNB gegroeid, al was die aanvankelijk relatief beperkt. Inmiddels heeft DNB een goede reputatie en wordt zij gezien als een sterke speler. Transparantie is daarbij kenmerkend voor de Nederlandse aanpak. Binnen het ECB-toezicht leveren nationale toezichthouders het merendeel van de medewerkers, vooral via de Joint Supervisory Teams (JST's).
- Binnen Europa waren er aanvankelijk verschillen in aanpak tussen nationale toezichthouders. Zo had DNB weinig ervaring met on-site inspecties. Daar is inmiddels een inhaalslag gemaakt. Het

³⁰ Inmiddels wordt gewerkt aan de vormgeving van de panels naar aanleiding van de evaluatie van de Wbft 2019. Zie hierna.

ECB toezicht is steeds meer risicogebaseerd geworden, waarbij het SSM de prioriteiten vaststelt, waardoor ook op dit punt Europese convergentie optreedt.

Uit de FSAP (2024) blijkt het volgende beeld over vooral het prudentiële toezicht van DNB

- Het IMF heeft over het algemeen een positief oordeel over DNB als toezichthouder. De institutionele inrichting van het toezicht is solide en DNB beschikt over voldoende expertise en middelen. Het toezicht van DNB is risicogebaseerd en goed ontwikkeld. DNB maakt gebruik van geavanceerde analyses om risico's bij instellingen te identificeren en prioriteren. Volgens het IMF sluit deze aanpak goed aan bij internationale standaarden.
- Ook wordt DNB geprezen om zijn proactieve toezichtstijl, waarbij verschillende instrumenten flexibel worden ingezet, en om de expliciete aandacht voor governance, gedrag en cultuur.
- De FSAP wijst erop dat DNB voor haar huidige taken voldoende middelen lijkt te hebben. Tegelijkertijd dient ervoor gewaakt te worden dat de arbeidsmarktpositie van DNB voldoende goed blijft, gezien ook de sterke concurrentie vanuit financiële instellingen.
- Daarnaast kan het toezicht verder worden verbeterd door meer gebruik te maken van granulaire data vanuit financiële instellingen. Dit vereist wel een duidelijke juridische grondslag die DNB mandateert om de gegevens te verzamelen.
- De belangrijkste aanbevelingen van de FSAP omvatten: het aanpassen van toezichtbenaderingen aan een snel veranderende marktomgeving; het voorzien van toezichthoudende autoriteiten van de noodzakelijke middelen, toegang tot technologieën, analytische instrumenten en granulaire data; het herzien van het wetgevingskader om ervoor te zorgen dat toezichthoudende autoriteiten beschikken over voldoende budgettaire autonomie, gedelegeerde bevoegdheden en interventie-instrumenten om risico's tijdig en efficiënt aan te pakken.

Uit de evaluatie van Financial Action Task Force (FATF) naar het anti-witwasbeleid in Nederland (2022) blijkt het volgende beeld over het integriteitstoezicht van DNB

- DNB hanteert een risicogebaseerde toezichtaanpak die volgens de FATF goed is ontwikkeld. Daarbij maakt de toezichthouder gebruik van data en analyses om instellingen met hogere risico's te identificeren. Dit stelt DNB in staat om toezichtcapaciteit gericht in te zetten.
- In de periode voorafgaand aan de evaluatie heeft DNB het toezicht op witwassen en terrorismefinanciering duidelijk geïntensiveerd. Met name bij grotere en internationaal actieve instellingen is sprake van diepgaander en frequenter toezicht. De FATF ziet dit als een belangrijke verbetering ten opzichte van eerdere jaren.
- Tegelijkertijd constateert de FATF dat de effectiviteit van het toezicht in de praktijk nog niet overal voldoende is. De impact van toezichtmaatregelen op daadwerkelijke naleving verschilt tussen instellingen en sectoren. Hierdoor worden risico's niet in alle gevallen even effectief beperkt.
- De toepassing van handhavingsmaatregelen kan volgens de FATF worden versterkt. DNB en de AFM maken vaak gebruik van informele maatregelen, zoals gesprekken en waarschuwingen, terwijl in de optiek van FATF formele maatregelen sneller tot resultaat hadden geleid.

Uit de evaluatie naar het anti-witwasbeleid van de Rekenkamer (2026) blijkt het volgende beeld over het toezicht van DNB:

- DNB speelt een centrale rol in het toezicht op de naleving van anti-witwasregels door banken. DNB houdt toezicht op banken in hun rol als "poortwachter" tegen witwassen. De Algemene

Rekenkamer concludeert dat het toezichtmodel van DNB in opzet risicogebaseerd is en methodologisch goed is ingericht via de zogeheten ATM-methodiek.

- In de praktijk wijkt het toezicht echter af van deze risicogebaseerde opzet. DNB besteedt veel tijd aan banken die al in hersteltrajecten zitten vanwege tekortkomingen in hun anti-witwasbeleid. De hersteltrajecten duren vaak veel langer dan oorspronkelijk gepland.
- Volgens de Rekenkamer zijn er aanwijzingen dat DNB te weinig capaciteit heeft voor integriteitstoezicht. Het aantal medewerkers voor toezicht op witwassen bij banken steeg slechts beperkt: van circa 18 fte in 2020 naar 19 fte in 2024. Slechts een klein deel van de totale toezichtcapaciteit van DNB wordt ingezet voor anti-witwastoezicht. Voor grootbanken gaat het om ongeveer 5% van de capaciteit; bij kleinere banken ongeveer 8%. Het grootste deel blijft gericht op prudentieel toezicht (financiële gezondheid van banken).
- DNB heeft volgens de Rekenkamer zelf erkend dat het toezicht heeft bijgedragen aan een risicomijdende houding bij banken. Daardoor voeren banken soms meer klantonderzoeken en controles uit dan strikt noodzakelijk, ook bij beperkte witwasrisico's.
- De Rekenkamer stelt dat DNB weinig inzicht heeft in de effecten van het eigen toezicht. Er is beperkt zicht op zowel positieve resultaten als negatieve neveneffecten, zoals disproportionele controles of uitsluiting van klanten.

Opvattingen over DNB van de departementen

De opdrachtgevers bij het ministerie van Financiën en SZW zijn overwegend positief over het functioneren van DNB als toezichthouder. DNB wordt omschreven als een deskundige, stabiele en gezaghebbende organisatie met veel inhoudelijke expertise en een goed zicht op risico's in de financiële sector. Daarbij wordt de organisatiecultuur van DNB gekarakteriseerd als zakelijk, institutioneel en bestuurlijk sensitief. Zowel opdrachtgevers als eigenaar geven aan dat DNB doorgaans transparant en constructief samenwerkt in de bestuurlijke afstemming.

Met betrekking tot de doeltreffendheid van het toezicht geven de ministeries aan dat DNB in grote lijnen op de juiste risico's stuurt en relevante prioriteiten stelt. De opdrachtgevers geven aan dat zij voldoende worden meegenomen in de belangrijkste ontwikkelingen via reguliere overleggen, jaarplannen en begrotingsgesprekken. Ook wordt positief geoordeeld over de wijze waarop DNB KPI's heeft ontwikkeld. Deze worden door gesprekspartners als concreet en SMART geformuleerd ervaren. Tegelijkertijd erkennen de ministeries dat het beoordelen van toezichteffectiviteit inherent lastig blijft, mede omdat niet goed zichtbaar is welke risico's zich zouden voordoen wanneer toezichtintensiteit wordt verminderd.

Ten aanzien van de doelmatigheid en kostenontwikkeling wordt DNB overwegend positief beoordeeld, al blijven de stijgende toezichtkosten een belangrijk aandachtspunt. Volgens de eigenaar biedt de begrotingssystematiek van DNB relatief veel inzicht in de inzet van middelen per toezichttaak, waardoor gesprekken over capaciteit en kosten goed kunnen worden gevoerd. In het kader van de kostenkaders zijn gesprekken gevoerd over nieuwe toezichttaken, efficiëncymaatregelen en mogelijkheden om kosten binnen bestaande capaciteit op te vangen. Positief wordt beoordeeld dat DNB expliciet heeft aangegeven na de pensioentransitie terug te willen keren naar het eerdere fte-niveau en daarnaast inzet op efficiencyverbeteringen. Financiën noemt het bovendien positief van DNB dat het veel nieuwe taken binnen de bestaande capaciteit probeert op te vangen en daarbij ook bereid is om loon- en prijsstijgingen deels intern te absorberen én dat DNB voornemens is om 10% op de begroting te bezuinigen.

3.4.2 Bevindingen

De bevindingen van stakeholders zijn als volgt samen te vatten:

- DNB wordt door stakeholders breed gezien als een deskundige, professionele en internationaal goed aangesloten toezichthouder. De reputatie van DNB is in de afgelopen jaren duidelijk verbeterd en positief. DNB is proactiever geworden in haar aanpak en werkt met een risicogebaseerde aanpak, die goed aansluit bij internationale standaarden.
- Tegelijkertijd percipiëren stakeholders DNB als een strenge toezichthouder, waarbij zij zowel wijzen op de hoge eisen als op een sterk regelgedreven aanpak. Daarbij geven enkele stakeholders aan dat soms een verschil is tussen beleid en uitvoering: waar op beleidsniveau ruimte voor interpretatie wordt gezien, komt dit in de praktijk van het toezicht niet altijd tot uiting.
- De onder toezicht staande instellingen wijzen op hoge toezichtkosten en regeldruk. Zij ervaren de lasten als hoog en toenemend, wat in hun optiek gevolgen heeft voor het vestigingsklimaat en de concurrentiepositie. Pensioenfondsen zijn hierbij een uitzondering, zij zijn niet commercieel en mengen zich minder in deze discussie. Officiële instanties (e.g. ECB, IMF) wijzen juist op het belang van voldoende middelen voor DNB en voldoende hoge beloning om de juiste toezichtmedewerkers aan te kunnen trekken.
- Verschillende partijen wijzen op de effectiviteit van het toezicht in de praktijk. Daarnaast lijkt volgens een aantal stakeholders de focus in het toezicht soms op naleving van regels te liggen, terwijl voor hen minder zichtbaar is in hoeverre dit daadwerkelijk leidt tot risicoreductie.

3.5 Conclusies doeltreffendheid

DNB functioneert doeltreffend in de zin dat wettelijke taken worden uitgevoerd en er aantoonbaar resultaten op worden geboekt op de verschillende terreinen. Dit beeld volgt op de inzichten uit deze evaluatie:

- Uit de outputs en resultaten waarover DNB rapporteert in onder meer de jaarverslagen, volgt dat concreet invulling wordt gegeven aan de wettelijke taken.
- Daarnaast volgt dit beeld ook uit een analyse van de scores op de KPI's, waaruit blijkt dat in de periode 2021-2025 de meeste doelen worden bereikt (maar niet alle doelen).
- DNB wordt ook vanuit het internationaal perspectief gezien als een kwalitatief sterke toezichthouder en als actief deelnemer aan de samenwerking binnen het SSM.
- In de evaluatieperiode uitgevoerde onderzoeken en evaluaties geven een positief oordeel over DNB als risicogebaseerde toezichthouder, zowel prudentieel als op integriteit. DNB beschikt volgens het IMF en de FATF over een goed ontwikkelde toezichtaanpak, voldoende expertise en een steeds sterkere inzet van data en analyse. Tegelijkertijd is verdere versterking mogelijk door inzet van meer granulaire data en een effectievere inzet van formele toezichtinstrumenten waar informele maatregelen onvoldoende snel tot naleving leiden.
- Tegelijkertijd bestaat er een duidelijke perceptie van DNB als een strenge toezichthouder, waarbij stakeholders zowel wijzen op hoge eisen als op een sterk regelgedreven aanpak. Ook wijzen onder toezicht staande instellingen op hoge toezichtkosten en regeldruk. Daarnaast lijkt volgens een aantal stakeholders de focus soms op naleving van regels te liggen en minder op de daadwerkelijke risicoreductie, waarbij op beleidsniveau meer ruimte is voor interpretatie van regels dan in de toezichtpraktijk.

De doeltreffendheid van het functioneren is op onderdelen verbeterd.

- Er is grotendeels opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige evaluatie. Voor de meeste aanbevelingen geldt dat er aantoonbaar opvolging aan is gegeven, dat het achterliggende doel van de aanbevelingen ook deels of grotendeels is bereikt, maar dat er tegelijkertijd nog verbeterpotentieel wordt gezien. Een deel van de aanbevelingen heeft deels tot concrete acties en effecten geleid.
- Er is opvolging gegeven aan (internationale) onderzoeken.
- Het is aannemelijk dat de doorontwikkeling van het risicogebaseerde en datagedreven toezicht (dat in het volgende hoofdstuk uitvoerig wordt beschreven) positief heeft bijgedragen aan de doeltreffendheid van het functioneren.
- Uit stakeholderonderzoek en uit interviews blijkt dat de reputatie van DNB is verbeterd in de loop van deze evaluatieperiode. DNB wordt breed gezien als een deskundige, professionele en internationaal goed aangesloten toezichthouder, ook vanuit het Europese perspectief. DNB is volgens stakeholders proactiever is geworden in haar aanpak en werkt met een risicogebaseerde aanpak.

Tegelijkertijd zijn er op het gebied van de doeltreffendheid wel aandachtspunten en uitdagingen naar voren gekomen voor de toekomst. Die worden in het hoofdstuk aanbevelingen (hoofdstuk 6) omschreven.

4. Doelmatigheid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden vier deelonderwerpen geanalyseerd die samen opbouwen tot een doelmatigheidsoordeel (dat in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt gegeven).

Die volgende vier deelonderwerpen komen in achtereenvolgende paragrafen aan de orde in dit hoofdstuk:

- In **paragraaf 4.2** schetsen we eerst de omvang en ontwikkeling van de kosten van de taakuitvoering door DNB. Deze paragraaf bevat vooral cijfers en grafieken waarmee de omvang en ontwikkeling van de kosten, en de verschillende uitsplitsingen ervan, zichtbaar worden gemaakt.
- In **paragraaf 4.3** zijn de resultaten van het loononderzoek opgenomen. Omdat personeelslasten voor een organisatie als DNB de grootste kostenpost zijn (ongeveer driekwart van de lasten bestaat uit personeelslasten), heeft uitgebreid kwantitatief onderzoek plaatsgevonden naar de loonkosten, ook in vergelijkend perspectief (vergelijking met andere werkgevers/sectoren).
- In **paragraaf 4.4** is het risicogebaseerd toezicht van DNB beschreven en geanalyseerd. Hier is ook caseonderzoek naar verricht, omdat een goede risicogebaseerde toezichtaanpak een belangrijke randvoorwaarde is om doeltreffend en doelmatig te kunnen zijn als toezichthouder.
- In **paragraaf 4.5** gaan we in op de (overige) sturing op kosten en doelmatigheid binnen de organisatie van DNB. Er staat 'overige' omdat een belangrijk deel van de sturing invulling heeft gekregen via het risicogebaseerde toezicht (en die is al in paragraaf 4.4. is omschreven).
- In **paragraaf 4.6** wordt (ten slotte) de optelsom gemaakt en wordt een samenvattend oordeel gegeven over de doelmatigheid van het functioneren van DNB op grond van het onderzoek.

4.2 Beschrijving omvang en ontwikkeling van kosten

4.2.1 Beschrijving

Overzicht relevante kengetallen

We hebben ten behoeve van deze evaluatie de belangrijkste kengetallen verzameld uit de jaarverslagen en zbo-verantwoordingen, evenals door informatie bij DNB op te vragen waar het gaat om informatie die niet in het jaarverslag is vermeld, zoals bijvoorbeeld de instroom en uitstroom van medewerkers. Hierna volgen de gerealiseerde kosten voor de zbo-taak en vervolgens de fte's van het zbo-deel van DNB.

Gerealiseerde kosten zbo-taken

In mln. €	2021	2022	2023	2024	2025
Significante banken	54,5	58,3	62,0	66,3	65,0
Overige banken	30,6	32,0	35,1	37,4	36,2

Verzekeraars	41,0	42,3	43,0	45,9	48,7
Zorgverzekeraars	3,0	2,5	2,1	2,1	2,4
Pensioenfondsen	30,4	32,1	40,6	44,9	48,3
Beleggings- ondernemingen	8,7	8,6	9,5	10,3	12,2
Betaalinstellingen	10,0	10,5	12,0	13,8	17,6
Trustkantoren	5,6	5,9	7,4	7,6	8,3
Overige Wwft	0,6	0,5	0,4	0,7	1,2
Cryptodienst- verleners	2,2	3,0	4,4	3,9	-
Toezicht BES- eilanden	1,5	1,2	1,5	1,5	1,5
Totaal Toezicht	188,2	197,0	218,1	234,5	241,3
Resolutie Banken	10,1	10,3	8,9	8,3	8,1
Resolutie Verzekeraars	5,6	5,4	5,8	6,9	7,6
Depositie- garantiestelsel	7,2	7,1	6,2	6,7	7,0
Totaal Resolutie en DGS	22,9	22,8	20,8	21,8	22,7
Totaal ZBO	211,1	219,8	238,9	256,3	264,0

Tabel 4. Uitsplitsing kosten DNB (zbo) in de periode 2021-2025.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Fte (excl. inhuur)	1035	1082	1132	1215	1255	1270

Tabel 5. Aantal fte DNB (exclusief inhuur) in de periode 2020-2025.

Omvang en ontwikkeling lasten

De nominale lasten van het zbo-deel van DNB (toezicht, resolutie en DGS) zijn volgens de gegevens in de zbo-verantwoording met circa 33% toegenomen in de periode 2020-2025. Ook de reële kosten (dus gecorrigeerd voor inflatie) zijn toegenomen: het gaat om 9% in de periode 2020-2025.

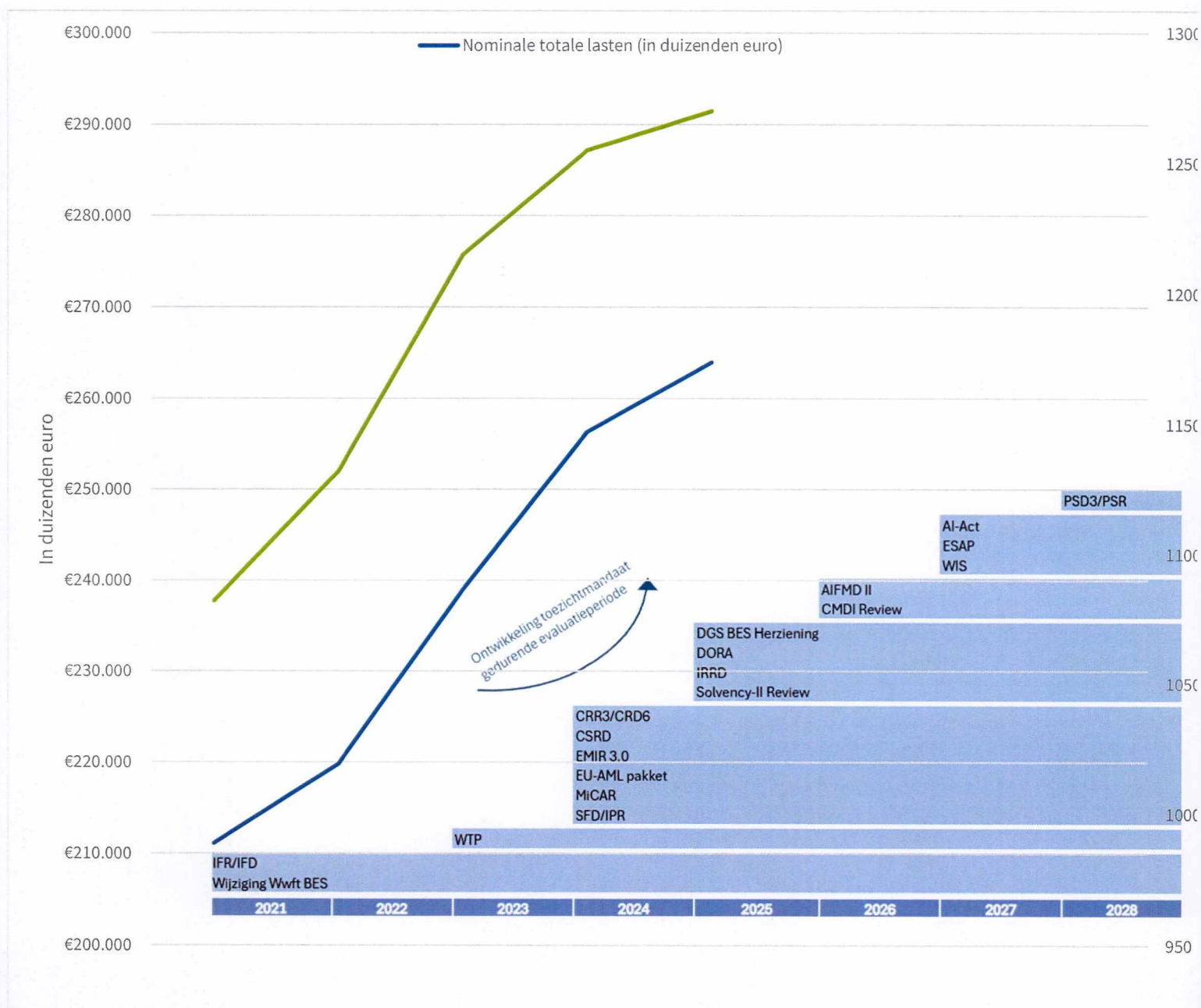
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Totale lasten DNB (in mln. €)	€197.891	€211.071	€219.763	€238.936	€256.312	€263.981
Nominale lasten index DNB (in mln. €)	100	106,7	111,1	120,7	129,5	133,4

Reële kosten index DNB	100	103,9	98,3	102,8	106,7	109,2
-----------------------------------	-----	-------	------	-------	-------	-------

Tabel 6. Ontwikkeling totale lasten van DNB (en geïndexeerd naar het jaar 2020).

Over deze periode was de efficiëntietaakstelling die DNB heeft doorgevoerd (en die uitstijgt boven de verplichte taakstelling die onderdeel uitmaakt van het kostenkader) cumulatief circa 5% (€ 9,3 mln. t.o.v. € 190 mln.).

De stijging van de lasten is vooral te verklaren door een toename van het aantal taken en een stijging van de lonen, deels als gevolg van de inflatie. DNB heeft een visualisatie verstrekt die per jaar aangeeft welke taken erbij zijn gekomen. Wij hebben zelf, in die visualisatie van DNB, de langjarige lastengroei geprojecteerd. Die lastengroei is nominaal weergegeven middels de blauwe lijn alsmede de ontwikkeling van de fte's.

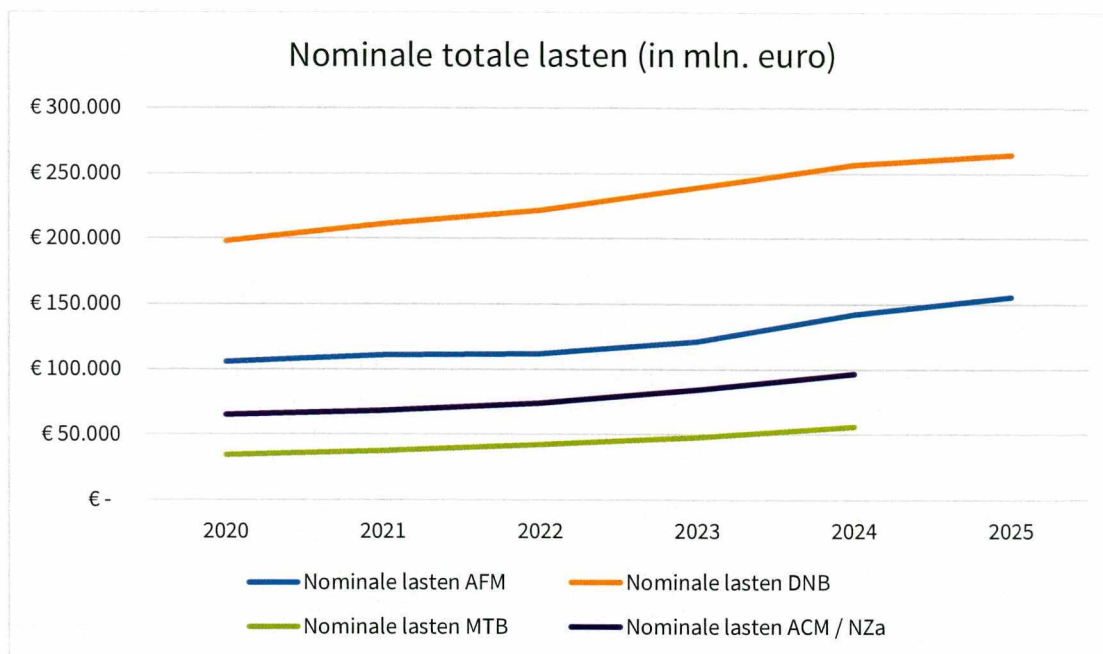


Figuur 1. Ontwikkeling van taken, lasten en personeelsomvang van DNB over de periode 2021-2025. De blauwe lijn geeft de nominale lastengroei weer en de groene lijn de ontwikkeling van het aantal fte's.

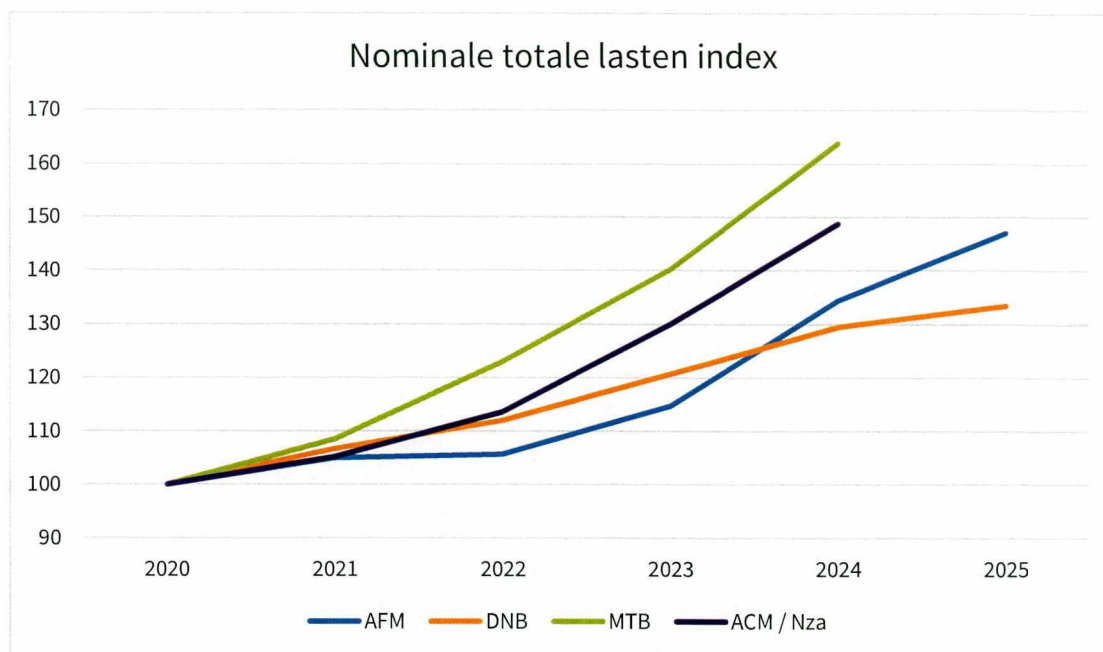
Een belangrijke kanttekening bij de figuur hiervoor is dat sommige van de taken die erbij zijn gekomen relatief klein zijn terwijl andere taken relatief groot zijn (maar dat is niet in de figuur te zien, want daar is de taak slechts opgesomd).

In de figuur hierna is de kostenontwikkeling bij DNB afgezet tegen de kostenontwikkeling bij andere Nederlandse markttoezichthouders. Er worden drie visualisaties getoond: de toename van de nominale

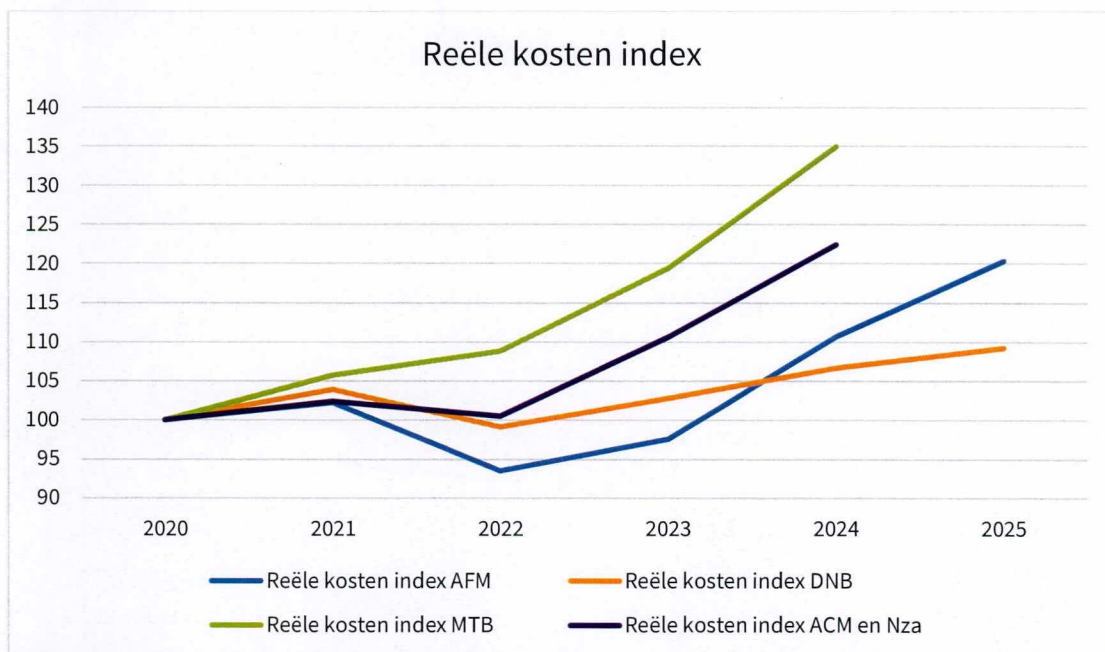
lasten (absoluut), de toename van de nominale lasten geïndexeerd (basisjaar 2020) en de toename van de reële lasten geïndexeerd.



Figuur 2. Ontwikkeling van de nominale lasten van DNB, de AFM, het MTB en ACM/NZa in de periode 2020-2025.



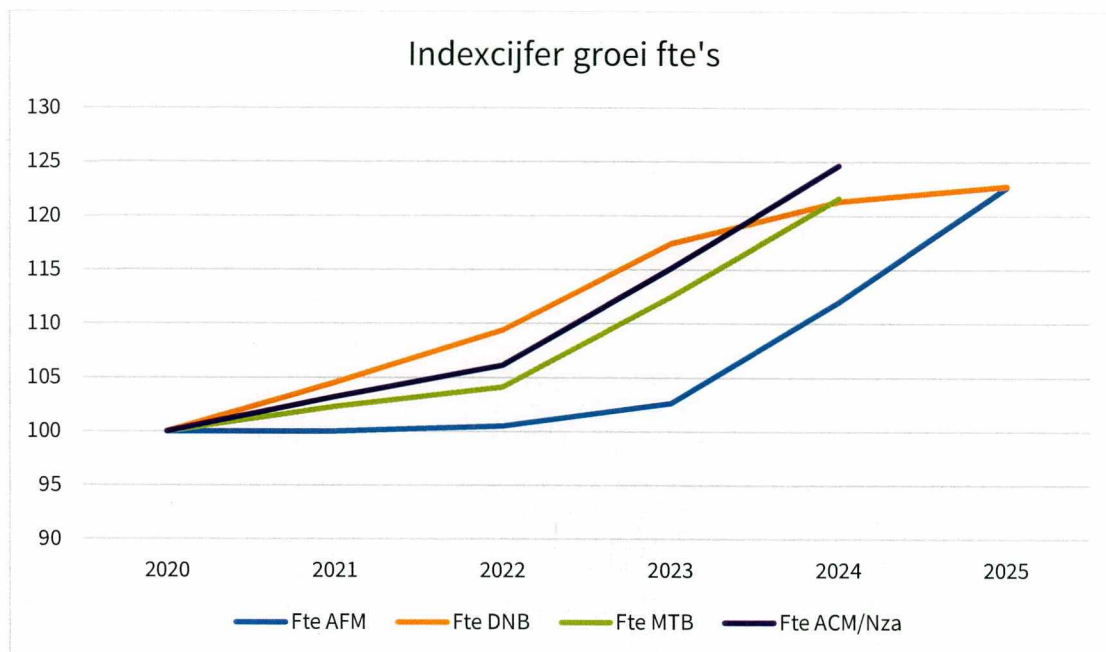
Figuur 3. Geïndexeerde ontwikkeling van de nominale lasten van de AFM, DNB het MTB en de ACM/NZa in de periode 2020-2025.



Figuur 4. Geïndexeerde ontwikkeling van de reële lasten van DNB, de AFM, het MTB en de ACM/Nza in de periode 2020-2025.

Uitsplitsing van lasten (personeelslasten, huisvestingslasten, ICT-lasten, overige lasten)

De personeelslasten zijn de grootste post op de begroting van DNB en bedragen ruim tweederde van de begroting. De personeelslasten zijn gestegen in de evaluatieperiode. Dat hangt samen met de toename van het aantal fte's en inflatie. Die toename is in de figuur hierna gevisualiseerd (geïndexeerd), waarbij direct ook de toename van fte's bij andere markttoezichthouders is gevisualiseerd (ter vergelijking).

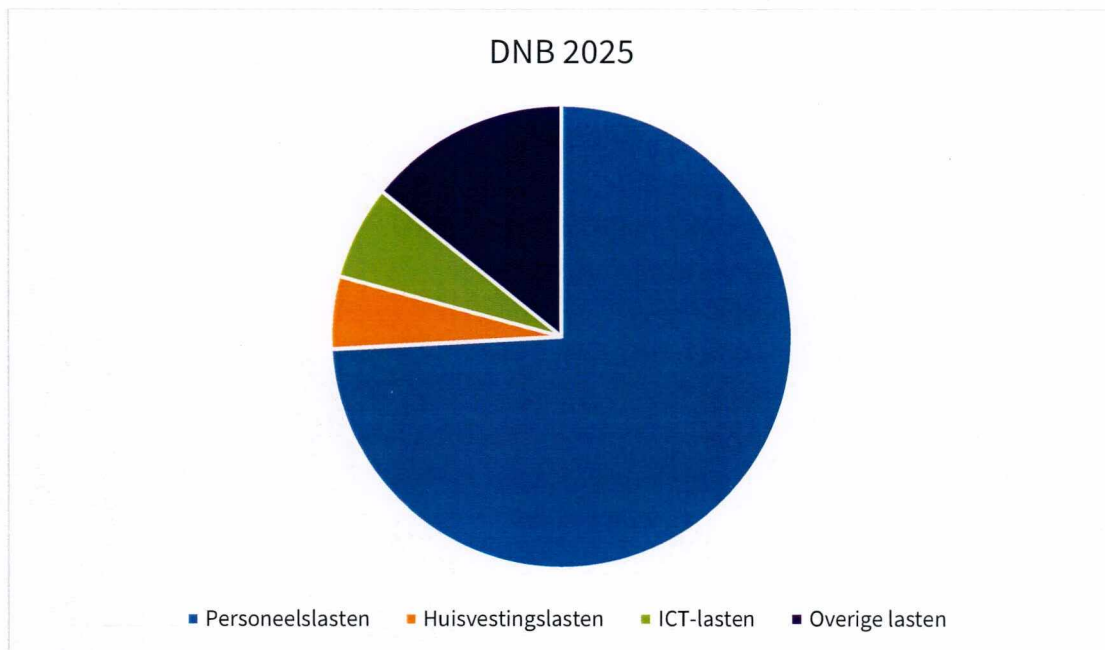


Figuur 5. Geïndexeerde ontwikkeling van het aantal fte's bij DNB in vergelijking met de AFM, het MTB en de ACM/NZa in de periode 2020-2025.

De volgende tabel laat zien hoe de verschillende kostenposten zich hebben ontwikkeld en is mede gebaseerd op cijfers die DNB in het kader van deze evaluatie heeft aangeleverd.

x1.000	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Personeelslasten	€137.8	€140.1	€145.5	€162.1	€182.3	€195.7
Huisvestingslasten	€16.4	€12.4	€12.6	€13.3	€14.0	€13.4
ICT-lasten	€9.7	€10.1	€13.3	€16.2	€17.1	€17.4
Overige lasten	34.088	€48.1	€48.4	€47.3	€43,0	€37.5
Totale lasten	€197.9	€211.1	€219.8	€238.94	€256.3	€264,0

Tabel 7. Uitsplitsing lasten DNB in de periode 2020-2025.



Figuur 6. Uitsplitsing lasten DNB in 2025.

4.2.2 Bevindingen

In deze evaluatie richten we ons in het bijzonder op de doelmatigheid en daarmee ook op de kosten van het zbo. Om hierin een beter inzicht te verkrijgen, maken we in de evaluaties van de AFM en DNB een analyse van de kosten en waar mogelijk een vergelijking met andere toezichthouders. Hierbij merken we het volgende op:

- De algemene kanttekening is dat er uiteraard verschillen zijn tussen toezichthouders; zij hebben bijvoorbeeld verschillende taken en toezichtpopulaties en hebben niet allemaal in dezelfde mate nieuwe taken gekregen in de evaluatieperiode.
- Bij DNB komt daar nog iets bij. Als centrale bank heeft DNB taken die niet onder de zbo-status vallen, met als gevolg dat de centrale bank en het zbo worden bediend door dezelfde ondersteunende functies.³¹ De directe inzet door de toezichthouders kan feitelijk worden vastgesteld. Om het aan het zbo toe te rekenen deel van de kosten van de ondersteunende diensten vast te stellen, zijn allocatieregels opgesteld.³² De toerekening van de kosten wordt gecontroleerd door de accountant en verantwoord in de zbo-verantwoording.³³
- Voor de vergelijking met andere toezichthouders vloeien hieruit enkele beperkingen voort:
 - De kostensoorten zijn niet optimaal vergelijkbaar (met die van andere markttoezichthouders, waaronder de AFM). Dat geldt ook voor de verantwoording over de

³¹ In het zbo vallen naast toezicht ook resolutie en depositogarantiestelsel.

³² Er zijn raakvlakken tussen de verschillende taken. Zo verricht DNB ook taken op het gebied van financiële stabiliteit, die ook ten goede komen aan de financiële sector (en aan de Nederlandse economie).

³³ Tot en met 2022 werd in de jaarverslagen van DNB een uitsplitsing gemaakt naar hoofdtaken; daarna staan totalen in het jaarverslag van DNB en worden de aan het zbo toegerekende kosten verantwoord in de zbo-verantwoording.

kosten. Wel kan een benadering worden gegeven van de toerekening naar kostensoort (personeel, huisvesting, ICT, overige).

- Van de ondersteunende diensten worden weliswaar alle kosten naar rato (bijvoorbeeld van omvang zbo ten opzichte van de centrale bank) aan het zbo toegerekend, maar aantallen fte's worden niet als zodanig aangemerkt; daardoor kan niet eenduidig worden vastgesteld hoeveel fte exact voor het zbo werken. In het kader van deze evaluatie is daarom een benadering gemaakt van het aantal fte's op basis van de verdeling van kosten. Deze benadering negeert de verschillen in toerekening op het niveau van kostensoort en mogelijk ook verschillen in senioriteit tussen directe inzet en ondersteunende krachten.³⁴ We benadrukken hierbij dat het gaat om een benadering; in de praktijk kan de verdeling in kostensoorten anders zijn en kunnen activiteiten voor het zbo worden verricht door meer of minder fte's.³⁵

Kostenontwikkeling

- De nominale lasten van het zbo-deel van DNB (toezicht, resolutie en DGS) zijn volgens de gegevens in de zbo-verantwoording met circa 33% toegenomen, van 197,9 in 2020 naar 264 miljoen in 2025. Ook de reële kosten (dus gecorrigeerd voor inflatie) zijn toegenomen: het gaat om 9% in de periode 2020-2025.
- De ontwikkeling van het aantal fte's (inclusief de fte's van de ondersteunende diensten) van het zbo-deel is niet eenvoudig vast te stellen, omdat de fte van de ondersteunende diensten niet nader worden gespecificeerd naar zbo-taak en centrale bank-taak. Door middel van extrapolatie op basis van toegerekende kosten kan een toename van ongeveer 1.082 fte (in 2020) naar 1.270 fte (in 2025) worden verondersteld. Dit is een stijging van 17%.
- Dat de kosten zijn toegenomen is vooral te verklaren door een toename van het aantal taken en een stijging van de lonen, deels als gevolg van de inflatie. Een deel van de kostentoeename wordt veroorzaakt doordat een deel van de statistiekkosten in het verleden niet werd toegerekend aan de zbo. Dat is gedurende de evaluatieperiode stapsgewijs gecorrigeerd.³⁶
- Bij DNB zijn de nominale toegerekende personeelslasten tussen 2020 en 2025 gestegen met zo'n 43%. Dit is deels te verklaren door de insourcing bij IT, waarbij inhuur is vervangen door vaste krachten. Bij de deelanalyse loononderzoek wordt nader ingegaan op loonkosten.
- De toegerekende huisvestingskosten zijn sinds 2021 redelijk stabiel gebleven op een niveau dat aanmerkelijk lager is dan in 2020. Dit heeft ook te maken met een nieuwe systematiek. Aan het zbo wordt een vast bedrag per jaar toegerekend, gebaseerd op vierkante meters en fte's. In het zbo-kostenkader is afgesproken om de tijdelijke extra kosten (transitiekosten) van het programma Huisvesting in de jaren 2021-2024 niet aan de zbo-taken door te belasten.³⁷ In het kostenkader

³⁴ In de zbo-verantwoording worden wel de kosten toegerekend aan het zbo, maar niet alle fte's die daarvoor worden ingezet. De benadering van het aantal gebruikte fte's volgt de budgettaire toedeling.

³⁵ Het betreft een benadering waarbij DNB de volgende kanttekeningen plaatst:

- De kosten zijn gecategoriseerd naar categorieën die DNB zelf niet hanteert in haar interne en externe verantwoording, dat kan herkenbaarheid beperken.
- De gehanteerde berekening gaat ervan uit dat kostensoorten gelijkmatig aan het zbo worden toegerekend. In werkelijkheid kan dit anders zijn, bijvoorbeeld als personeelskosten van een eenheid zwaarder of minder zwaar worden toegerekend aan het zbo dan operationele kosten, zoals huisvestings- of licentiekosten.
- Externe inhuur is inbegrepen in 'Overige lasten' (er zijn ook geen fte-data voor externe inhuur verstrekt).

³⁶ In de tabellen van het kostenkader is dit zichtbaar onder de regel 'Sleuteleffect'.

³⁷ Zbo-verantwoording DNB 2021.

2025-2028 is een stabiele, vaste prijs bepaald voor de doorrekening van huisvestingslasten naar het zbo. Dit bedrag wordt wel geïndexeerd.³⁸

- De ICT-kosten zijn vooral toegenomen in de jaren 2021 tot 2023 en daarna enigszins gestabiliseerd. Dit weerspiegelt de investeringen in ICT die DNB rond 2021 heeft gedaan en waarmee het fundament is verstevigd en de digitale strategie toezicht een impuls heeft gekregen, waarna kosten kunnen worden beperkt.³⁹
- Het aantal aan het zbo toegerekende fte's is sterker gestegen dan de kosten (17% stijging fte's en 9% stijging van reële kosten). De lagere kosten per fte weerspiegelen onder meer de keuze van DNB om meer dan voorheen toezichthouders in te zetten in de minder seniore schalen. In 2025 zijn er relatief meer junior medewerkers actief binnen het DNB toezicht. Ook is externe inhuur vervangen door interne fte's bij de divisie Data- en informatietechnologie.

Vergelijking van kostenontwikkeling met andere markttoezichthouders

We hebben de ontwikkeling van de aan het zbo toegerekende totale kosten vergeleken met de ontwikkeling van de van andere markttoezichthouders, met daarbij de kanttekening dat deze organisaties andere taken hebben dan DNB en dat zij niet allemaal in dezelfde mate nieuwe taken hebben gekregen in de evaluatieperiode. Dit geeft het beeld dat de procentuele stijging van de – aan het zbo toegerekende – totale nominale kosten bij DNB (namelijk 33%) een lager percentage is dan de stijging bij de AFM en ook lager dan de stijging bij andere toezichthouders in het Markttoezichthoudersberaad in dezelfde periode.

Voorts hebben we geconstateerd dat de personeelslasten per fte, de ICT-lasten per fte en de huisvestingslasten per fte niet goed genoeg vergelijkbaar zijn met die van andere markttoezichthouders (waaronder de AFM), omdat er bij DNB sprake is allocatie van kosten en allocatie van fte's over enerzijds het centrale bank deel en anderzijds het zbo-deel. De uitkomsten van ratio's zijn daarom afhankelijk van verdeelsleutels en daarmee is de vergelijkbaarheid te beperkt.

Wel vermelden we hierna nog een eenvoudige ratio, namelijk de totale kosten per fte en hoe die zich hebben ontwikkeld in de evaluatieperiode. We beogen hiermee enige indicatie te geven als antwoord op de vraag wat een individuele medewerker van een toezichthoudende organisatie (zbo of zbo-deel) “kost” en hoe dit gegeven zich verhoudt tot andere toezichthouders. Het beeld van de totale kosten per fte is dan als volgt:⁴⁰

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Totale kosten per fte DNB zbo	€191.199	€195.075	€194.137	€196.655	€204.232	€207.859
Totale kosten per fte de AFM	€160.908	€168.889	€169.213	€179.742	€193.054	€192.737

³⁸ Voor de monetaire taken heeft DNB ook een andere locatie (Zeist), met een goudkluis en het “bankbiljettenbedrijf”. Voor medewerkers op locatie Frederiksplein zijn de lasten per werkplek gelijk voor zbo en niet-zbo. Met andere woorden, de huisvestingslasten voor medewerkers van de centrale bank deel van DNB zijn hoger dan die voor medewerkers van het zbo deel van DNB, omdat deze medewerkers van twee gebouwen en bijbehorende voorzieningen gebruik maken.

³⁹ In 2020 is het kostenkader verhoogd om DNB in staat te stellen om te investeren in mogelijkheden om grote hoeveelheden data te verwerken en deze te gebruiken voor het toezicht. Kamerstukken II 2020/21 33957, nr. 34.

⁴⁰ Deze cijfers zijn dus sterk afhankelijk van de precieze toerekening van kostensoorten en fte's.

Totale kosten per fte MTB	€129.800	€136.900	€150.400	€154.500	€163.200	170.000
Totale kosten per fte ACM / NZa	€128.400	€130.700	€137.300	€144.700	€153.000	153.600

Tabel 8. Kosten per fte, in vergelijking met andere markttoezichthouders.

Vergelijking van kostenontwikkeling zbo-deel DNB met DNB totaal

Om de kostenontwikkeling verder in perspectief te plaatsen hebben we ook een globale vergelijking gemaakt tussen de aan het zbo toegerekende kosten enerzijds en de kosten voor DNB als geheel anderzijds.⁴¹

DNB	DNB 2024	DNB 2025	Zbo 2024	Zbo 2025
Lasten totaal (miljoen)	548,6	571,3	256	264
Personeel (1000k)	337	361	180	195,7
Huisvesting	28	15	17	13,4
ICT	-	-	17	17,4
Overige beheerskosten (1000k)⁴²	152	142		
Overige	31,6	53,3	42	38,5
Fte's (gemiddeld)	2307	2368	1255	1270
Ratio totaal (k/fte)	238	241	204	208
Ratio personeel (k/fte)	145	152	143	154
Ratio huisvesting (k/fte)	12	6	13	11
Ratio ICT (k/fte)	-	-	14	14
Ratio overige beheerskosten (excl. huisvesting)	66	60	-	-
Ratio overige	14	23	-	-

Tabel 9. Uitsplitsing kengetallen DNB totaal en zbo toegerekende lasten.

Vergelijken we de totale kosten per fte van DNB in zijn totaliteit met de totale kosten per fte van het zbo-deel van DNB, dan zijn de totale kosten per fte bij het zbo-deel (208k/fte) aanzienlijk lager dan die van DNB in zijn totaliteit (241k/fte in 2025). De ratio's per kostensoort zijn ook hier moeilijk vergelijkbaar, aangezien de wijze van verantwoording verschilt tussen DNB in brede zin en het zbo-deel en ook doordat het soort toegerekende kosten aan centrale bank en zbo verschilt vanwege de aard van de taken.

⁴¹ Hierbij is voor het DNB-brede beeld gebruik gemaakt van de cijfers in de DNB-jaarverslagen.

⁴² Exclusief huisvestingskosten. In het jaarverslag zijn de beheerskosten verdeeld in inhuur, uitzendkrachten en uitbesteed werk, reis- en verblijfskosten, huisvestingskosten, inventaris-, software- en kantoorkosten en algemene kosten.

4.3 Lonen en loongebouw

Deze sectie bevat de kwantitatieve analyse van het loongebouw. De analyse is tegelijk voor zowel DNB als de AFM uitgevoerd met data die beide toezichthouders omvatten. Beide toezichthouders komen dan ook terug in onderstaande vergelijking. De analyse bestaat uit drie onderdelen. Ten eerste een globale beschrijving van de in- en uitstroom van medewerkers bij de DNB op basis van LinkedIn-data. Ten tweede een analyse van CAO's op basis van verzamelde CAO's voor een aantal sectoren waarmee DNB op de Nederlandse arbeidsmarkt concurreert, die onderling worden vergeleken. Ten derde een analyse op basis van gegevens van DNB en de AFM die specifiek voor deze evaluatie zijn aangeleverd. De twee toezichthouders worden met elkaar vergeleken en er vindt een vergelijking met andere sectoren plaats aan de hand van beschrijvende statistieken die uit de CBS-microdataomgeving zijn verkregen. Daarnaast zijn er ook in de interviews en de data-uitvraag bij de toezichthouder beelden opgehaald over de lonen en het loongebouw. Deze geven we ook weer.

4.3.1 In- en uitstroom DNB

4.3.1.1 Data

De geanonimiseerde data in deze analyse zijn verkregen via dataleverancier Coresignal⁴³. De dataset omvat alle op het moment van dataverzameling actieve LinkedIn-profielen van personen die in hun werkervaring minimaal één functie bij DNB of de AFM vermelden. Het betreft zelfgerapporteerde gegevens, waardoor bijvoorbeeld geen zicht is op detacheringen. Zowel huidige als voormalige medewerkers zijn daarmee in de data vertegenwoordigd. Profielen die zijn verwijderd of niet (meer) zichtbaar zijn op LinkedIn maken geen deel uit van de dataset, zodat de analyse uitsluitend is gebaseerd op publiek toegankelijke en actieve profielen. Hierdoor kan de dataset selectief zijn: medewerkers zonder LinkedIn-profiel, met inactieve profielen of met beperkt ingevulde loopbaaninformatie zijn ondervertegenwoordigd. De uitkomsten beschrijven daarom de mobiliteit van medewerkers die via LinkedIn vindbaar zijn, en hoeven niet één-op-één representatief te zijn voor de volledige populatie (voormalige) medewerkers. Ook kunnen er verschillen zijn wat betreft in- en uitstroom tussen de zbo- en niet-zbo onderdelen van DNB. Wij hebben daar geen gegevens over. Wel zijn we van mening dat het beeld in deze sectie een goed beeld geeft van de sectoren die het meest relevant zijn voor DNB vanuit arbeidsmarktperspectief.

De kern van de data wordt gevormd door de beschikbare werkervaringshistorie per individu, inclusief functietitel, organisatie, begin- en einddatum van dienstverbanden en de chronologische volgorde van functies binnen het profiel. Hierdoor kunnen loopbaanpaden vóór, tijdens en na een functie bij de AFM of DNB systematisch worden geanalyseerd. De dataset bevat in totaal 5.827 profielen van (voormalig) DNB-medewerkers en 2.145 profielen van (voormalig) de AFM-medewerkers.

De sectoraanduiding van de in- en uitstromende werkgever is niet voor alle profielen beschikbaar. Bij DNB ontbreekt de sectorinformatie voor instroom of uitstroom bij circa 10% van de profielen; bij de AFM is dit circa 14%. Tegelijkertijd is voor ongeveer de helft van de profielen (DNB: 50%, de AFM: 48%) zowel de instroom- als de uitstroomsector bekend. Dat betekent dat analyses van instroom en uitstroom deels op verschillende subsets van personen zijn gebaseerd.

⁴³ <https://coresignal.com/>

4.3.1.2 Methode

De sectorindeling is gebaseerd op de sectorcategorieën die LinkedIn zelf hanteert. Een uitzondering hierop vormen DNB en de AFM zelf: LinkedIn schaaft beide organisaties onder 'Financial Services', maar omdat zij primair toezichthoudende overheidsinstanties zijn, is dit geen logische classificatie. Beiden hebben wij daarom geherclassificeerd naar de sector 'Government Administration'. Ook hebben we internationale organisaties (ECB, EBA, ESMA, EIOPA, OESO) apart uitgesplitst om na te gaan hoe relevant deze zijn vanuit arbeidsmarktperspectief. Om te beoordelen of verdere herclassificatie noodzakelijk was, zijn de tien meest voorkomende organisaties per sector nader bekeken. Deze lieten geen verdere bijzonderheden zien, waardoor de hierboven genoemde herclassificaties de enige aanpassing zijn.

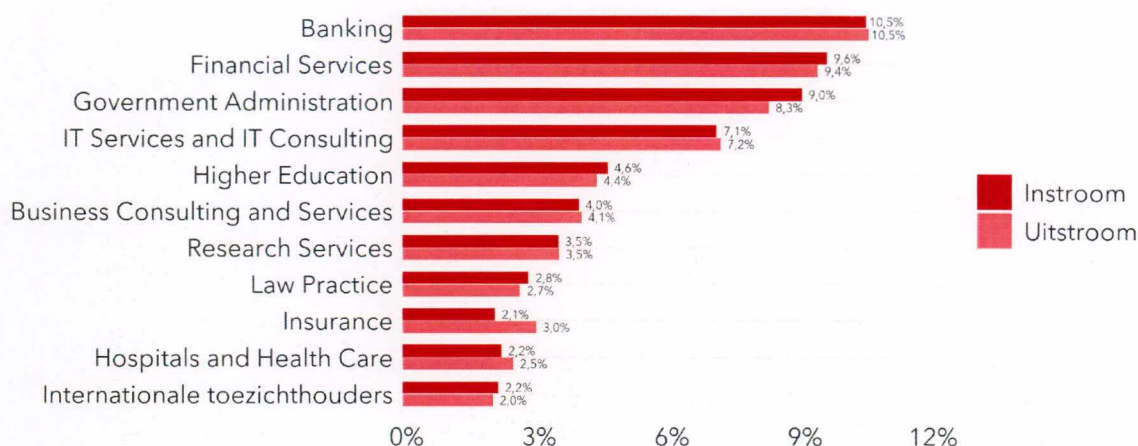
De in- en uitstroom van medewerkers is bepaald aan de hand van de organisatie waar een persoon heeft gewerkt direct vóór respectievelijk ná de werkzame periode bij de AFM of DNB. Hierbij worden interne overgangen binnen dezelfde organisatie, zoals promoties, buiten beschouwing gelaten. Enkel functiewisselingen naar een andere organisatie tellen mee in de verschillende stromen. Wanneer een persoon meerdere dienstverbanden bij DNB of de AFM heeft gehad, gebruiken we de eerste werkzame periode als referentie.⁴⁴ Instroom wordt bepaald door de werkgever direct vóór deze eerste periode; uitstroom door de werkgever direct ná deze eerste periode. Eventuele latere terugkeer of latere uitstroommomenten worden hiermee niet meegenomen.

Voor DNB geldt een aanvullende uitzondering: de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK), de institutionele voorloper van DNB, wordt niet beschouwd als voorgaande werkgever. Wanneer de directe voorgaande werkgever van een medewerker de PVK is, wordt één stap verder teruggekeken om de eerdere werkgever te identificeren.

Instroom en uitstroom analyseren we als twee afzonderlijke verdelingen. We nemen voor instroom alle personen mee met bekende instroomsector en voor uitstroom alle personen met bekende uitstroomsector. Hierdoor kunnen de aantallen (en samenstelling) per analyse verschillen, maar benutten we wel maximaal de beschikbare informatie. Voor DNB is voor circa 90% van de 5.827 personen de instroom- of uitstroomsector bekend, voor de AFM geldt dit voor circa 86% van de 2.145 personen.

⁴⁴ Het aandeel werknemers met meerdere dienstverbanden bij DNB ofwel de AFM ligt lager dan 0,5%. Deze keuze heeft dan ook weinig tot geen invloed op de uiteindelijke resultaten.

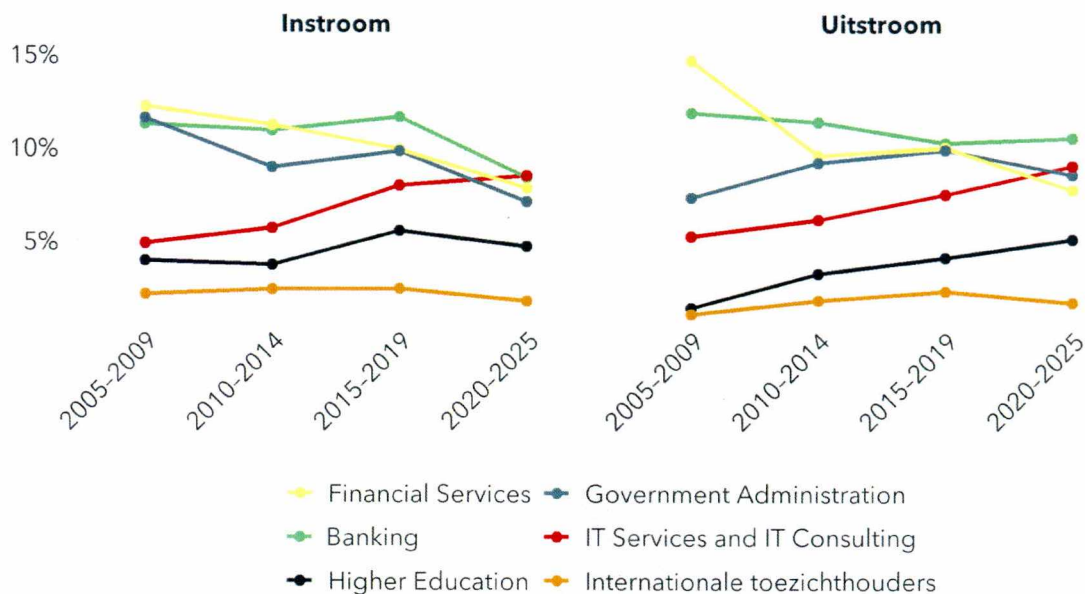
4.3.1.3 Analyse



Figuur 7. Verdeling van de tien grootste instroom- en uitstroomsectoren van DNB, geaggregeerd over de volledige dataset.

Bovenstaande figuur toont de verdeling van de tien grootste instroom- en uitstroomsectoren voor DNB.⁴⁵ De grootste bron van in- en uitstroom is bankieren, gevolgd door Financial Services. De verschillen tussen beide stromen zijn bij deze sectoren beperkt. Government Administration en IT Services and IT Consulting volgen op enige afstand, maar met vergelijkbare aandelen in instroom en uitstroom, wat wijst op wederkerige mobiliteit tussen DNB en deze sectoren. Hogere onderwijsinstellingen, Business Consulting and Services en Research Services nemen een middenpositie in, terwijl Law Practice, Insurance en Hospitals and Health Care kleinere maar niet verwaarloosbare aandelen vertegenwoordigen. De verschillen tussen instroom en uitstroom zijn over het algemeen gering. Dit wijst erop dat de mobiliteit van en naar DNB sterk geconcentreerd is in een kern van financieel-economische, publieke en kennisintensieve sectoren, met wederkerige uitwisseling tussen deze sectoren.

⁴⁵ SEO Economisch Onderzoek (2026).



Figuur 8. Ontwikkeling van de mobiliteitsstromen van en naar DNB over vier vijfjaarscohorten, uitgesplitst naar de belangrijkste herkomst- en bestemmingssectoren.

Bovenstaande figuur geeft een nadere uitsplitsing van de mobiliteitsstromen van en naar DNB over vier vijfjaarscohorten voor de vijf grootste categorieën.⁴⁶ Waar de voorgaande figuur een geaggregeerd beeld gaf van de belangrijkste herkomst- en bestemmingssectoren, laat deze figuur zien hoe deze aandelen zich in de tijd hebben ontwikkeld.

In de instroom is een duidelijke verschuiving zichtbaar. Het aandeel afkomstig uit Financial Services neemt geleidelijk af over de tijd, terwijl IT Services and IT Consulting juist een stijgende trend laat zien en in de meest recente periode vrijwel gelijk oploopt met Financial Services. Banking vertoont een piek in 2015-2019, gevolgd door een daling in 2020-2025. Government Administration fluctueert beperkt, maar laat over de afgelopen 20 jaar ook een kleine daling zien. Higher Education heeft een bescheiden maar stabiele positie binnen de sectoren, met lichte variatie tussen de cohorten.

Aan de uitstroomzijde blijft Banking gedurende de hele periode een van de belangrijkste bestemmingen met beperkte fluctuering. Financial Services laat een daling zien over de afgelopen 20 jaar, met een lichte opleving in 2015-2019. Daartegenover staat een gestage toename van Higher Education en IT Services and IT Consulting als uitstroombestemming. Government Administration blijft ook relatief stabiel vertegenwoordigd.

Ook onderling tussen de AFM en DNB vindt er in- en uitstroom plaats. De cijfers tonen aan dat tot circa 2015 de instroom vanuit de AFM naar DNB beduidend groter was (3x zo groot) dan de tegengestelde uitstroom. Vanaf 2015 is deze verhouding langzaam gelijk geworden. De afgelopen vijf jaar waren de stromen dus nagenoeg in evenwicht. Aangezien we enkel de LinkedIn data als bron hebben voor deze onderlinge bewegingen kunnen we niet met zekerheid zeggen hoe deze cijfers zich verhouden tot de daadwerkelijke onderlinge in- en uitstroom.

⁴⁶ SEO Economisch Onderzoek (2026).

Verder is ook uitstroom van en naar internationale organisatie (ECB, EBA, ESMA, EIOPA, IMF en OESO) bekeken. De totale instroom vanuit internationale organisaties is 2,4%, terwijl de totale uitstroom 3.0% is over de gehele data. Binnen deze instelling is veruit de grootste categorie de ECB met respectievelijk 2,0% instroom en 2,1% uitstroom. Dit is laag qua niveau vergelijkbaar met insurance en hospitals / healthcare. In de praktijk vinden dergelijke uitwisselingen vaak plaats in de vorm van (tijdelijke) detachering vanuit DNB. In onze data kunnen wij niet zien of sprake is van daadwerkelijke in- en uitstroom of van detachering. Het vermoeden is dat daadwerkelijke in- en uitstroom, waarbij geen sprake is van detachering, aanzienlijk lager ligt.

4.3.2 CAO-vergelijking

4.3.2.1 Data

We hebben een dataverzameling uitgevoerd voor de belangrijkste sectoren (voor zover CAO's beschikbaar waren) met betrekking tot de collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) van DNB, ING, Rabobank, ABN AMRO, de algemene CAO banken, de CAO universiteiten, de CAO van APG en de CAO van het Rijk. Deze organisaties zijn geselecteerd vanwege hun relevante positie als referentiepunten binnen respectievelijk de financiële sector, de semipublieke sector en de publieke sector, zoals ook naar voren komt in onze analyse van de stromen van medewerkers tussen de toezichthouders en sectoren in de Nederlandse economie. We hebben geen vergelijking voor werknemers die buiten de CAO vallen. In de bancaire sector vallen medewerkers in hoge regionen soms buiten de CAO. Dit kan bij alle meegenomen sectoren spelen en betreft een beperkt aantal medewerkers. Ons beeld is daarbij niet dat medewerkers die van DNB naar de financiële sector gaan terecht komen in dergelijke (buitenschaalse) functies, mogelijke uitzonderingen daargelaten. De accountancysector komt naar voren als relevante referentiesector in bovenstaande in- en uitstroomcijfers. Echter heeft deze sector geen sectorbrede CAO, waardoor deze sector in de vergelijking ontbreekt. We hebben internationale organisaties buiten de CAO-vergelijking gelaten. Op basis van de in- en uitstroomcijfers zien we deze organisaties niet als maatgevend voor de arbeidsmarkt waar DNB op opereert. Ook worden looninkomsten vanuit deze organisaties fiscaal anders behandeld wat arbeidsvoorwaarden onvergelijkbaar maakt. Tot slot neemt uitstroom vaak de vorm aan van detachering vanuit DNB en is niet echt sprake van instroom of uitstroom.

De AFM heeft geen CAO, maar sluit individuele contracten met haar werknemers af, die kunnen verschillen per werknemer. De AFM heeft wel een loonebouw en gangbare arbeidsvoorwaarden, welke worden bepaald in de arbeidsvoorwaardengids. De geanalyseerde datapunten die corresponderen met de data die we voor de CAO's hebben verzameld, zijn daarom door de AFM rechtstreeks aangeleverd voor dit onderzoek. We hebben voor alle organisaties de publiekelijk beschikbare CAO's geanalyseerd voor de periode 2016-2026. Voor de AFM hebben we alleen gegevens voor de periode 2020-2025 die aansluit bij de evaluatieperiode.

Per CAO zijn de volgende gegevens verzameld:

- Loonschalen: volledige schaalstructuur inclusief minimum- en maximumsalarissen.
- Contractuele loonstijgingen: structurele en incidentele verhogingen gedurende de looptijd.
- Secundaire arbeidsvoorwaarden: zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten die invloed hebben op de totale arbeidsvoorwaardenpositie.

Onderstaande tabel licht de verzamelde arbeidsvoorwaarden verder toe en specificeert per aspect de definitie, analytische relevantie en het datatype.

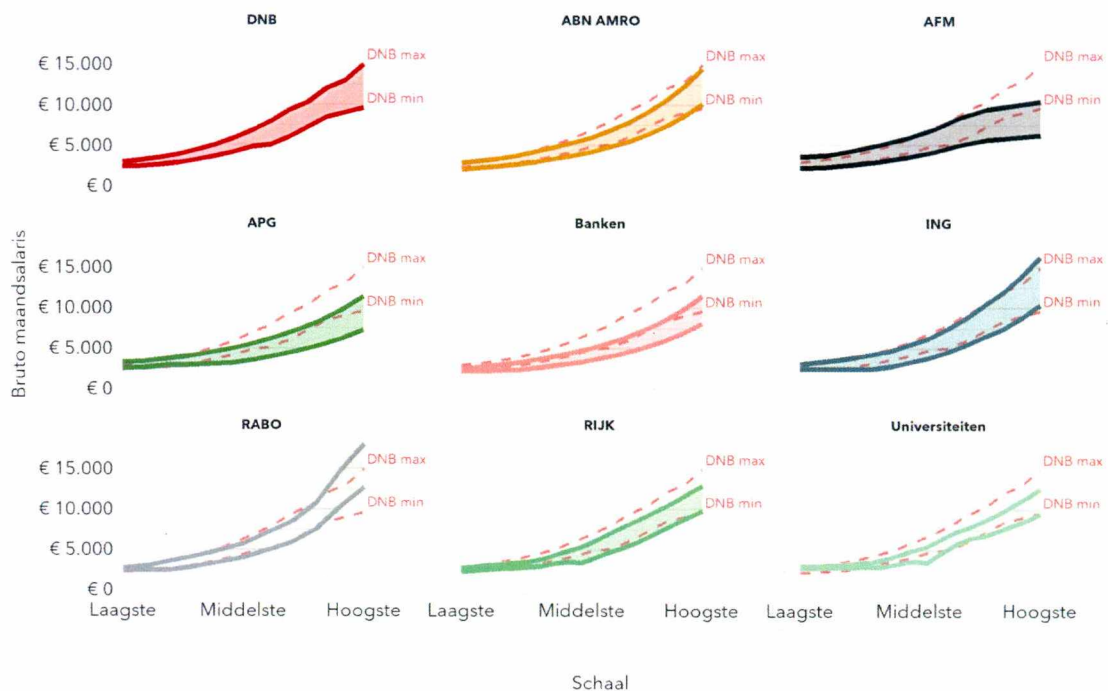
Aspect	Definitie	Relevantie	Type
Aantal tredes	Het totaal aantal salaristrappen binnen een loonschaal	Bepaalt maximale doorgroei binnen schaal	Kwantitatief
Periodieke stap	Percentage salarisverhoging per periode / hoeveel tredes per periode	Inzicht in groeisnelheid binnen schaal	Kwantitatief
Automatische toekenning periodieke verhoging	Of periodieke verhoging automatisch plaatsvindt bij voldoende functioneren	Indicator van mate van discretionaire beoordeling	Kwalitatief (ja/nee)
Loonstijging – jaar 1	Contractueel afgesproken structurele loonstijging in jaar 1 van CAO	Direct effect op loonkostenontwikkeling	Kwantitatief
Loonstijging – jaar 2	Contractueel afgesproken structurele loonstijging in jaar 2 van CAO	Meerjarige loonkostenontwikkeling	Kwantitatief
Urennorm (uren/week)	Formele arbeidsduur per week bij voltijd	Basis voor uurloonvergelijkingen	Kwantitatief
Vakantiegeld	Percentage of regeling vakantietoeslag	Onderdeel van vaste jaarlijkse beloning	Kwantitatief
Eindejaarsuitkering	Percentage vaste eindejaarsuitkering	Structurele looncomponent	Kwantitatief
Bonus toegestaan	Of variabele beloning contractueel is toegestaan	Indicatie van prestatieprikkels	Kwalitatief (ja/nee)
Bonus – maximum	Maximum variabele beloning als % van jaarsalaris	Maximaal variabel inkomenspotentieel	Kwantitatief
Pensioen – werknemersbijdrage	Percentage pensioenpremie betaald door werknemer	Netto besteedbaar inkomen	Kwantitatief
Pensioen – premieverdeling doel	Beoogde verhouding premie werknemer/werkgever	Inzicht in kostenverdeling	Kwantitatief
Vakantieuren	Totaal aantal verlofuren per jaar bij voltijd	Werk-privébalans en impliciete loonkosten	Kwantitatief
Ouderschapsverlof – doorbetaling	Percentage salaris tijdens ouderschapsverlof	Sociale zekerheid en aantrekkelijkheid werkgever	Kwantitatief
Zorgverlof	Regeling en mate van doorbetaling bij zorgverlof	Sociale bescherming	Kwalitatief
Ziekte – doorbetaling jaar 1 (%)	Percentage loondoorbetaling bij ziekte in eerste jaar	Inkomenszekerheid	Kwantitatief
Ziekte – doorbetaling jaar 2 (%)	Percentage loondoorbetaling bij ziekte in tweede jaar	Inkomenszekerheid	Kwantitatief
OV vergoeding	Volledige of gedeeltelijke vergoeding OV	Mobiliteitsvoorziening	Kwalitatief (ja/nee)
Km vergoeding	Vergoeding per kilometer woon-werkverkeer	Netto inkomenseffect	Kwantitatief

Thuiswerkvergoeding	Vergoeding per thuiswerkdag	Compensatie hybride werken	Kwantitatief
Overwerktoeslag – werkdagen	Toeslagpercentage bij overwerk op werkdagen	Kosten flexibiliteit arbeid	Kwantitatief
Overwerktoeslag – weekend	Toeslagpercentage bij overwerk in weekend	Kosten flexibiliteit arbeid	Kwantitatief
Tijd-voor-tijd mogelijk	Mogelijkheid tot compensatie in vrije tijd	Flexibiliteit arbeidstijd	Kwalitatief (ja/nee)
Opleidingsbudget	Regeling voor scholing en ontwikkeling	Investering in menselijk kapitaal	Kwalitatief
Collectieve verzekering	Aanbod collectieve aanvullende verzekering	Secundaire aantrekkelijkheid	Kwalitatief (ja/nee)
WIA-aanvulling	Aanvulling op wettelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering	Inkomensbescherming langdurige ziekte	Kwalitatief (ja/nee)
Individueel keuzebudget	Regeling waarbij werknemers budget flexibel kunnen inzetten	Flexibilisering arbeidsvoorwaarden	Kwalitatief (kan kwantitatieve component bevatten)

Tabel 10. Overzicht van de verzamelde arbeidsvoorwaarden, inclusief definities, analytische relevantie en gehanteerde datatypen.

4.3.2.2 Analyse loonschalen

We hebben bij het analyseren van de CAO's loonschalen en tredes verzameld. Om deze te kunnen vergelijken moeten we enkele normaliserende stappen uitvoeren. Allereerst hebben we bij de CAO's met tredes ervoor gekozen om de laagste trede als minimum te gebruiken, en de hoogste trede als maximum. Dit zorgt ervoor dat we loonschalen met én zonder tredes zonder problemen kunnen vergelijken. Daarnaast hebben verschillende organisaties over de tijd heen niet dezelfde hoeveelheid schalen. De CAO van de rijksoverheid bevatte tot 2020 bijvoorbeeld 19 schalen, maar is hierna overgestapt op een systeem met 18 schalen. Om te zorgen dat de verschillende loonsystemen toch met elkaar kunnen worden vergeleken hebben we de loonschalen vertaald naar een schaal tussen de nul en één. Daarbij valt de hoogste schaal op één en de laagste schaal op nul. De y-as toont het bruto maandsalaris behorend bij het maximum en minimum van de desbetreffende schaal. De bedragen uit deze vergelijking zijn de kale bruto maandsalarissen. Verschillen in vakantiegeld, dertiende maand en andere vaste looncomponenten worden zichtbaar in de secundaire arbeidsvoorwaardenanalyse in paragraaf 4.3.2.3.



Figuur 9. Vergelijking van de loongebouwen per organisatie, met DNB als referentiepunt op basis van de meest recente cao's.

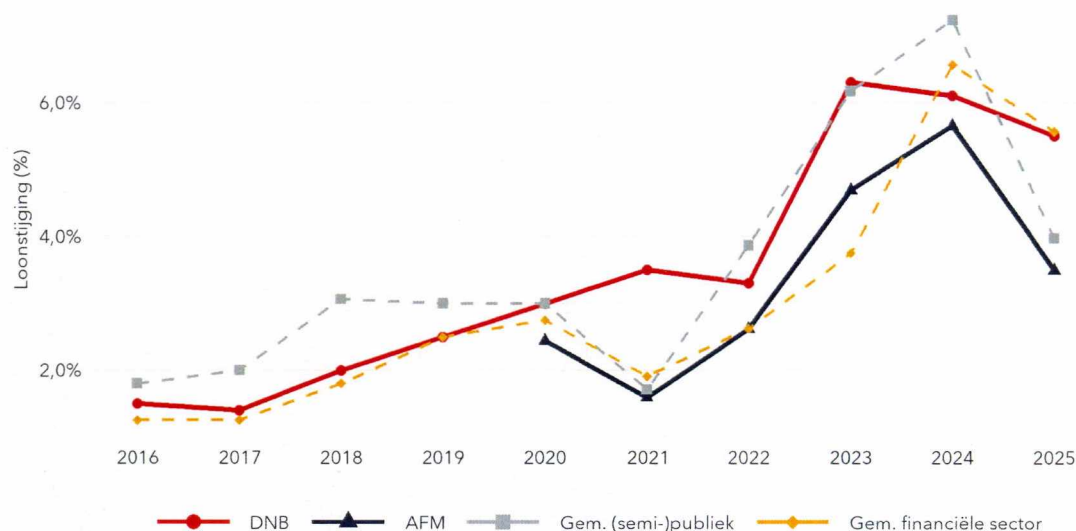
Bovenstaande figuur geeft de loongebouwen per organisatie weer met DNB als referentie. Hierbij is ervoor gekozen om enkel de nieuwste CAO per organisatie te laten zien. Later in dit hoofdstuk lichten we veranderingen in de tijd verder toe. In sommige sectoren geldt dat in de hogere schalen ook variabele beloning in de vorm van bonussen een rol kan spelen. In deze CAO-vergelijking kijken we alleen naar schaalniveaus binnen de CAO.

Het loongebouw van DNB kenmerkt zich door een relatief steile opbouw. Zowel het salarisoniveau als de bandbreedte binnen schalen nemen sterk toe naarmate de functieniveaus hoger worden. Met name in de bovenste schalen liggen de maxima duidelijk hoger dan bij een groot deel van de andere organisaties. De verschillen tussen organisaties concentreren zich daarmee vooral in de bovenste helft van het loongebouw, terwijl de salarisoniveaus in de lagere schalen relatief vergelijkbaar zijn.

Ten opzichte van DNB hebben veel organisaties een vlakker loongebouw, met lagere maxima en beperktere spreiding in de hogere schalen. Dit geldt in het bijzonder voor publieke en semipublieke organisaties, waar zowel het niveau als de doorgroeiruimte structureel onder dat van DNB ligt.

Binnen de private sector is het beeld gemengder. Een deel van de organisaties heeft een loongebouw dat vergelijkbaar is met dat van DNB of dit in de hoogste schalen zelfs overstijgt. Tegelijkertijd zijn er ook private partijen waarvan het loongebouw dichter bij het publieke profiel ligt.

In termen van kostenpositie suggereert dit dat DNB zich wat betreft de schaalniveaus aan de bovenkant van de verdeling bevindt, met name voor hogere functieniveaus. Dit suggereert dat DNB voor senior profielen relatief duur zijn ten opzichte van een groot deel van de publieke en semipublieke referentiegroep, maar in lijn ligt met (of onder) de bovenkant van de private financiële sector, met als kanttekening dat bij sommige private sectoren de variabele beloning relevant is.



Figuur 10. Ontwikkeling van de contractuele loonstijgingen bij de DNB en de AFM in vergelijking met het gemiddelde van de (semi-)publieke sector en de financiële sector over de periode 2016-2025.

Figuur 7 toont de contractuele loonstijgingen van DNB en de AFM in vergelijking met het gemiddelde van de (semi-) publieke sector en de financiële sector over de periode 2016-2025. Tot en met 2021 volgt DNB in grote lijnen het patroon van de financiële sector, met vergelijkbare jaarlijkse loonstijgingen.

Vanaf 2021 is sprake van een duidelijke trendbreuk, samenhangend met de sterke inflatiegolf in de daaropvolgende jaren. In deze periode nemen de loonstijgingen in alle sectoren zichtbaar toe. Binnen dit bredere beeld liggen de loonstijgingen bij DNB zoals die in de CAO-vergelijking zichtbaar wordt in de jaren na 2021 consequent ongeveer één procentpunt hoger dan bij de AFM.⁴⁷ Daarbij positioneert DNB zich doorgaans aan de bovenkant van de sectorale bandbreedte, terwijl de AFM meer aan de onderkant van de verdeling ligt.

We zien in de CAO-vergelijking van loonschalen dat DNB een hogere loonontwikkelingen volgt, terwijl de AFM een meer gematigde loonontwikkeling kent.⁴⁸

4.3.2.3 Analyse arbeidsvoorwaarden

Bij de dataverzameling op basis van de CAO's hebben we data voor 23 verschillende secundaire arbeidsvoorwaarden verzameld. Deze 23 arbeidsvoorwaarden hebben we vervolgens in zes verschillende categorieën ingedeeld, zie voor een overzicht van deze indeling onderstaande tabel.

Categorie	Arbidsvoorwaarden	Totaal haalbare punten	Weging
Financieel	Algemene loonstijging, Vakantiegeld, Eindejaarsuitkering, Bonus, Periodieke loonstijging	22	25%

⁴⁷ Hoe de daadwerkelijke gemiddelde loonontwikkeling bij een organisatie eruit ziet, hangt uiteraard af van de verdeling van medewerkers over salarisschalen.

⁴⁸ In een gegeven CAO volgt DNB de contractloonstijging van de algemene markt. Bij heronderhandeling van de CAO vinden ook andere aanpassingen plaats.

Pensioen	Pensioenbijdrage, Pensioenverdeling	6	20%
Verlof	Vakantieuren, Ouderschapsverlof, Zorgverlof	13	20%
Ziekte & verzekering	Ziektebetaling jaar 1 & 2, Collectieve verzekering, WIA-aanvulling	10	15%
Vergoedingen	Ov-vergoeding, Km-vergoeding, Thuiswerkvergoeding, Overwerkvergoeding (weekend & werkdagen)	15	10%
Ontwikkeling & flexibiliteit	Opleidingsbudget, Individueel Keuzebudget (IKB), Tijd-voor-tijd	8	10%

Tabel 11. Indeling van de 23 verzamelde secundaire arbeidsvoorwaarden in zes hoofdcategorieën.

We hebben de arbeidsvoorwaarden voor DNB verzameld uit de CAO. De arbeidsvoorwaarden van de AFM hebben we direct aangeleverd gekregen aangezien deze niet publiekelijk beschikbaar zijn (de AFM beschikt niet over een CAO). De CAO's van alle organisaties behalve de AFM hebben we verkregen via het CAO-register van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.⁴⁹

Om de arbeidsvoorwaarden van de verschillende organisaties en sectoren met elkaar te kunnen vergelijken hebben we allereerst per arbeidsvoorwaarde een ranking opgesteld. Bij het opstellen van de ranking per arbeidsvoorwaarde hebben we eerst gekeken naar de spreiding tussen de verschillende CAO's. Zo waren er voor het percentage doorbetaling bij ziekte in jaar 1 maar twee verschillende waarden die uit alle CAO's terugkwamen, daarom hebben we voor een ranking van 1 tot 2 gekozen. Bij de toekenning van periodieke loonsverhoging waren daarentegen veel meer verschillende waarden in de CAO's terug te vinden. Daarom hebben we bij het maken van deze ranking gekeken naar de maximaal mogelijke loonsverhoging en deze vervolgens ingedeeld in een schaal van 1 tot 3 om de grotere spreiding van de data ook in de uiteindelijke scores te vangen. Zo hebben we bij iedere arbeidsvoorwaarde een ranking opgesteld die zo goed mogelijk de onderliggende uitkomsten ordent. Merk op dat dit een kwalitatieve ordening is. Zie Bijlage III voor een uitgebreide uitleg per arbeidsvoorwaarde.

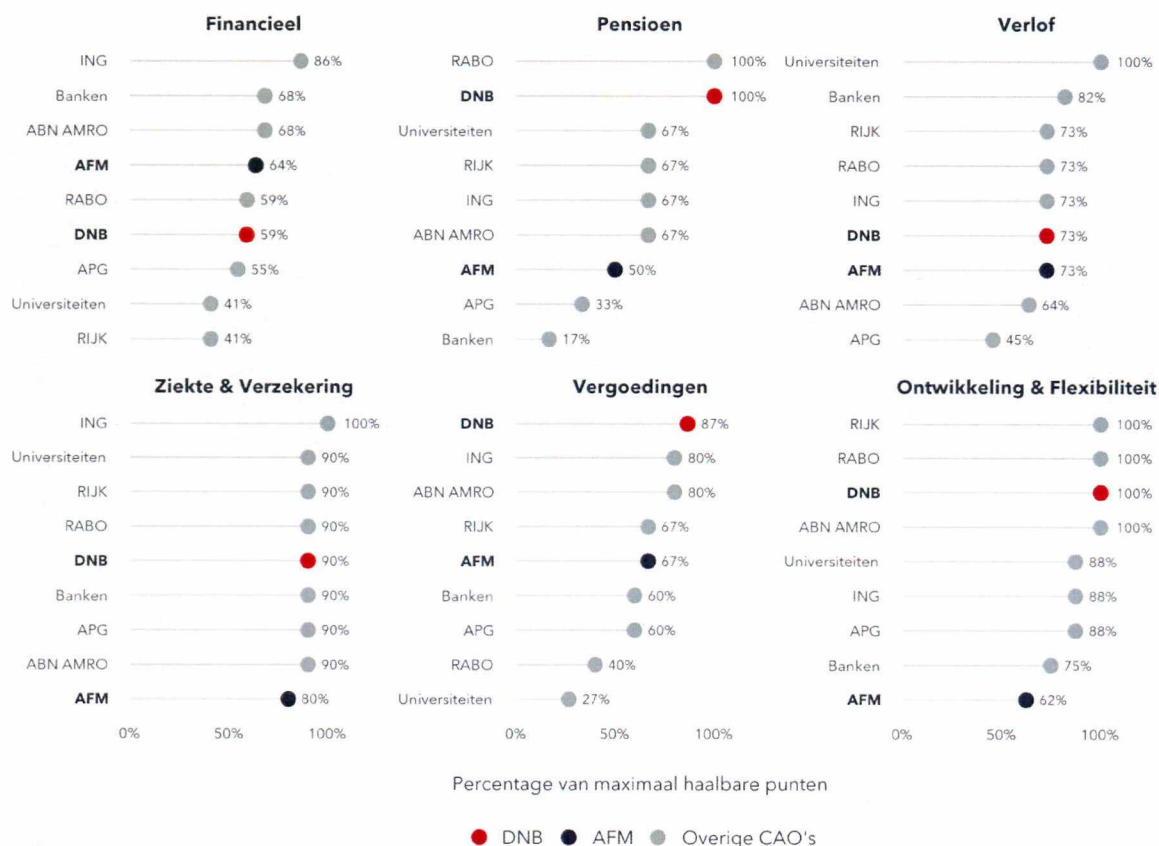
We hebben de vergelijking op twee verschillende manieren gemaakt. Allereerst hebben we een vergelijking per categorie gemaakt van de nieuwste beschikbare CAO van alle organisaties. Hierbij vergelijken we het percentage behaalde punten in een CAO met het totaal aantal haalbare punten. Als er bijvoorbeeld binnen een categorie 10 punten te behalen zijn, maar een CAO haalt er 8, dan betekent dat voor deze categorie een score van 80%.

Daarnaast hebben we ook een vergelijking gemaakt over de tijd heen van een geaggregeerde index. Voor deze vergelijking hebben we op de scores per arbeidsvoorwaarde een weging toegepast om te voorkomen dat categorieën met meer toegekende punten automatisch een groter aandeel in de eindscore krijgen. In plaats daarvan is het relatieve gewicht van de categorieën gebaseerd op arbeidsmarkteconomische literatuur over de waardering van secundaire arbeidsvoorwaarden. De wegingen zijn terug te vinden in tabel 2.

De wegingen sluiten aan bij literatuur die laat zien dat werknemers arbeidsvoorwaarden afwegen tegen loon en andere baankenmerken. Eriksson en Kristensen (2014) tonen aan dat werknemers duidelijke trade-offs maken tussen loon en secundaire arbeidsvoorwaarden, terwijl Mas en Pallais (2017) laten

⁴⁹ [CAO overzicht ministerie van SZW](#)

zien dat flexibiliteit en werkarrangementen substantiële waarde kunnen vertegenwoordigen. De gewichten moeten worden gezien als een pragmatische, literatuur-geïnformeerde benadering, niet als exacte schattingen van betalingsbereidheid per categorie. We hebben het gewogen percentage behaalde punten voor alle 23 secundaire arbeidsvoorwaarden voor de CAO ten opzichte van het totaal berekend. Dit is per CAO van iedere organisatie door de tijd heen geplot om de trends in de tijd tussen verschillende organisaties te visualiseren. Zie hiervoor figuur 9.



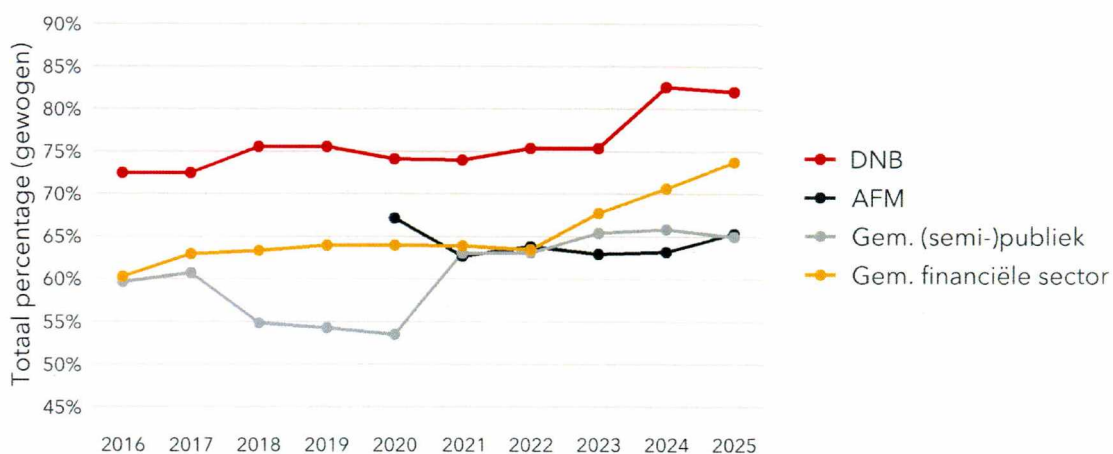
Figuur 11. Uitsplitsing van de secundaire arbeidsvoorwaarden per categorie voor DNB, de AFM en de referentiegroepen.

Bovenstaande figuur geeft een uitsplitsing van de secundaire arbeidsvoorwaarden per categorie voor DNB, de AFM en de referentiegroep. Over het geheel genomen scoort DNB in de meeste categorieën hoger dan de AFM en bevindt zij zich vaak aan de bovenkant van de verdeling. Alleen binnen de financiële categorie liggen de scores dicht bij elkaar en positioneren beide organisaties zich in de middenmoot.

De grootste verschillen tussen DNB en de AFM zijn zichtbaar bij pensioenen, vergoedingen en ontwikkeling & flexibiliteit. DNB scoort op pensioenen aanzienlijk hoger, wat samenhangt met een relatief lage werknemersbijdrage, terwijl de AFM juist tot de hoogste werknemersbijdragen behoort. Bij vergoedingen blijft de AFM achter, onder meer door het ontbreken van een overwerkvergoeding op werkdagen. DNB heeft dit voor een beperkte groep tot en met schaal 7 beschikbaar, bij het zbo-deel betreft dit ongeveer een kwart van de medewerkers. Het verschil bij ontwikkeling & flexibiliteit wordt

grotendeels veroorzaakt door het ontbreken van een IKB bij de AFM. In andere categorieën, zoals verlof en ziekte & verzekering, liggen de scores dicht bij elkaar, al verschillen de onderliggende regelingen.

Dit patroon wijst erop dat DNB over de breedte een sterker pakket aan secundaire arbeidsvoorwaarden biedt, ook in vergelijking met de financiële sector, terwijl de AFM een minder concurrerende positie inneemt.



Figuur 12. Ontwikkeling van de secundaire arbeidsvoorwaarden van DNB en de AFM in vergelijking met het gemiddelde van de (semi-)publieke sector en de financiële sector, uitgedrukt als gewogen percentage van het maximaal haalbare aantal punten.

Bovenstaande figuur toont de ontwikkeling van secundaire arbeidsvoorwaarden van DNB en de AFM in vergelijking met het gemiddelde van de (semi-)publieke sector en de financiële sector, uitgedrukt als per categorie gewogen som van de percentages van het maximaal haalbare aantal punten. DNB scoort gedurende de gehele periode duidelijk boven beide sectorale gemiddelden. Vanaf 2016 ligt de score van DNB stabiel rond de 72 à 76 procent, waarna deze in 2024 stijgt naar ruim 82 procent en in 2025 op vrijwel hetzelfde hoge niveau blijft. Daarmee blijft DNB in alle jaren boven het gemiddelde van de (semi-)publieke sector en de financiële sector, en ook boven de AFM.

De daling van het gemiddelde van de (semi-)publieke sector vanaf 2018 wordt verklaard doordat vanaf dat jaar het Rijk aan het gemiddelde is toegevoegd met een relatief lage score. Het verschil tussen DNB en de AFM wordt vooral verklaard door de hoge score van DNB op pensioenregelingen. Waar de AFM vanaf 2021 rond het niveau van de (semi-)publieke sector beweegt en onder het gemiddelde van de financiële sector blijft, behoudt DNB een duidelijke voorsprong op alle referentiegroepen. De figuur laat daarmee zien dat het secundaire arbeidsvoorwaardenpakket van DNB in de gehele periode relatief ruim is en in recente jaren verder uitloopt op de AFM en de sectorale gemiddelden.

4.3.3 Loonontwikkeling

In dit hoofdstuk analyseren we de loonontwikkeling binnen de DNB vergeleken met (nabije) sectorgenoten op basis van een analyse van CBS microdata, gecombineerd met geaggregeerde gegevens die door DNB en de AFM zelf zijn aangeleverd. Voor deze route is gekozen omdat een analyse van individuele instellingen zoals DNB of de AFM binnen de CBS omgeving weliswaar mogelijk is, maar dat hierover niet gepubliceerd kan worden.

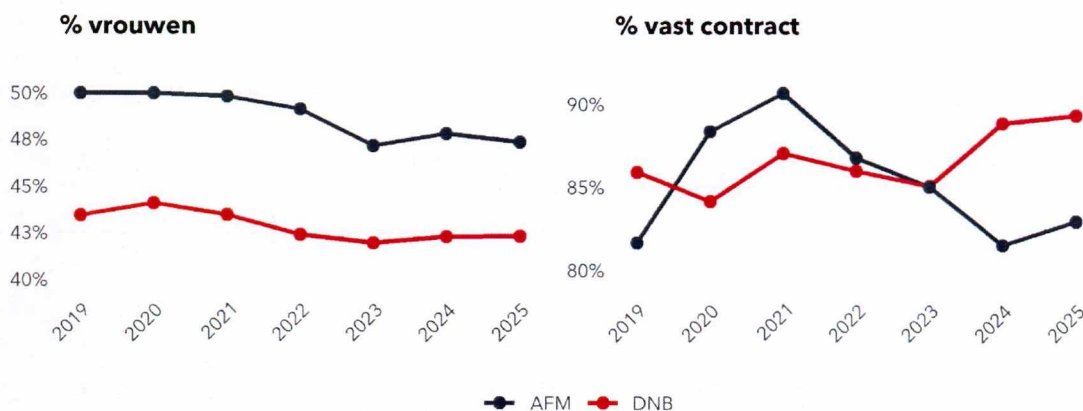
4.3.3.1 Data

De door DNB en de AFM aangeleverde data bestrijkt de periode 2019 tot en met 2025 en bevat informatie over de personeelsofbouw en -ontwikkeling. In beide datasets zijn kerngegevens opgenomen over instroom en uitstroom, gemiddelde leeftijd, geslacht, type dienstverband (vast en tijdelijk) en de omvang van het personeelsbestand in termen van fte. Daarnaast is er een uitsplitsing gemaakt naar salarisschaal en naar kenmerken van medewerkers en functies. Daarbij gaat het onder meer om gegevens over aantal medewerkers, fte, gemiddelde loonsom, en uitsplitsingen naar dienstjaren, leeftijd, en functiegroep. De aangeleverde informatie biedt voor beide organisaties een vergelijkbare basis om verschillen in en ontwikkelingen van personeelssamenstelling, loonvoorwaarden en functieverdeling over de tijd te analyseren.

De CBS-analyse gebruikt microdatagebaseerde aggregatiebestanden voor de periode 2019 tot en met 2025. De bestanden bevatten per jaar geaggregeerde informatie over werknemers in vijf referentiesectoren: de financiële sector, zakelijke dienstverlening, openbaar bestuur, de IT-sector en universiteiten. Per combinatie van sector, loonband, leeftijdsgroep en opleidingsniveau zijn aantallen werknemers, gemiddelde lonen, gemiddelde fulltime-equivalente lonen, gemiddelde leeftijd, geslacht en contractvorm beschikbaar.

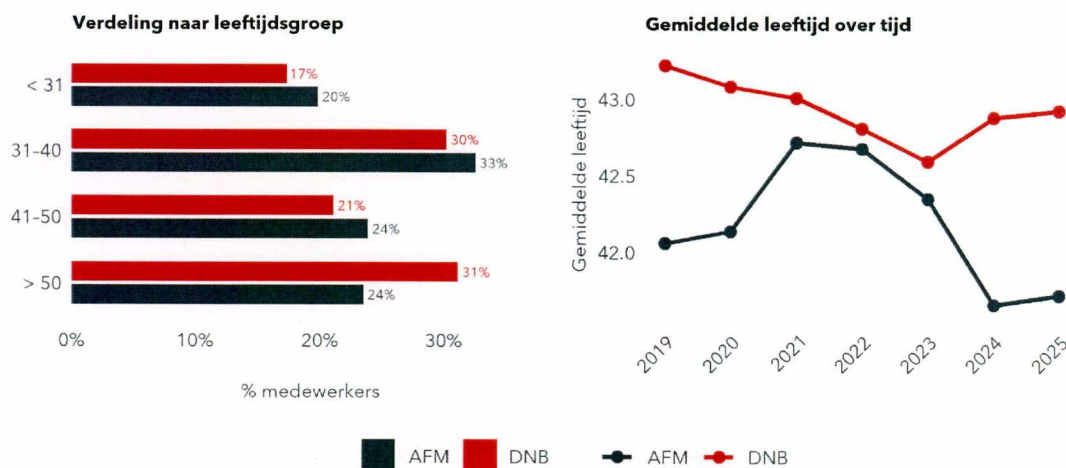
4.3.3.2 Beschrijvende statistieken

We hebben op basis van de gegevens van DNB en de AFM een aantal beschrijvende statistieken opgesteld. Onderstaande figuur 13 laat het aantal vrouwen als percentage van de totale arbeidspopulatie, alsmede het aantal medewerkers met een vast contract zien. Te zien is dat het aantal vrouwen bij DNB licht is gedaald, terwijl het percentage medewerkers met een vast contract tussen de 80% en 90% ligt. Het percentage medewerkers met een vast contract neemt bij de DNB iets toe, terwijl het bij de AFM de afgelopen jaren daalt.



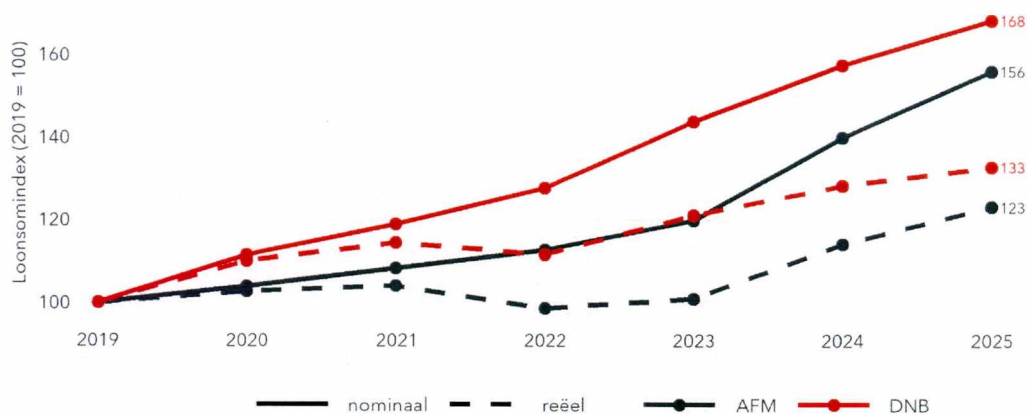
Figuur 13. Ontwikkeling van het aandeel vrouwelijke medewerkers en het aandeel medewerkers met een vast contract bij de AFM en DNB als percentage van de totale arbeidspopulatie.

We zien dat de gemiddelde leeftijd bij DNB iets hoger ligt dan bij de AFM. Wanneer we inzoomen op de onderliggende cijfers, zien we dat dit veroorzaakt wordt door een hoger percentage medewerkers van ouder dan 50 jaar bij DNB.



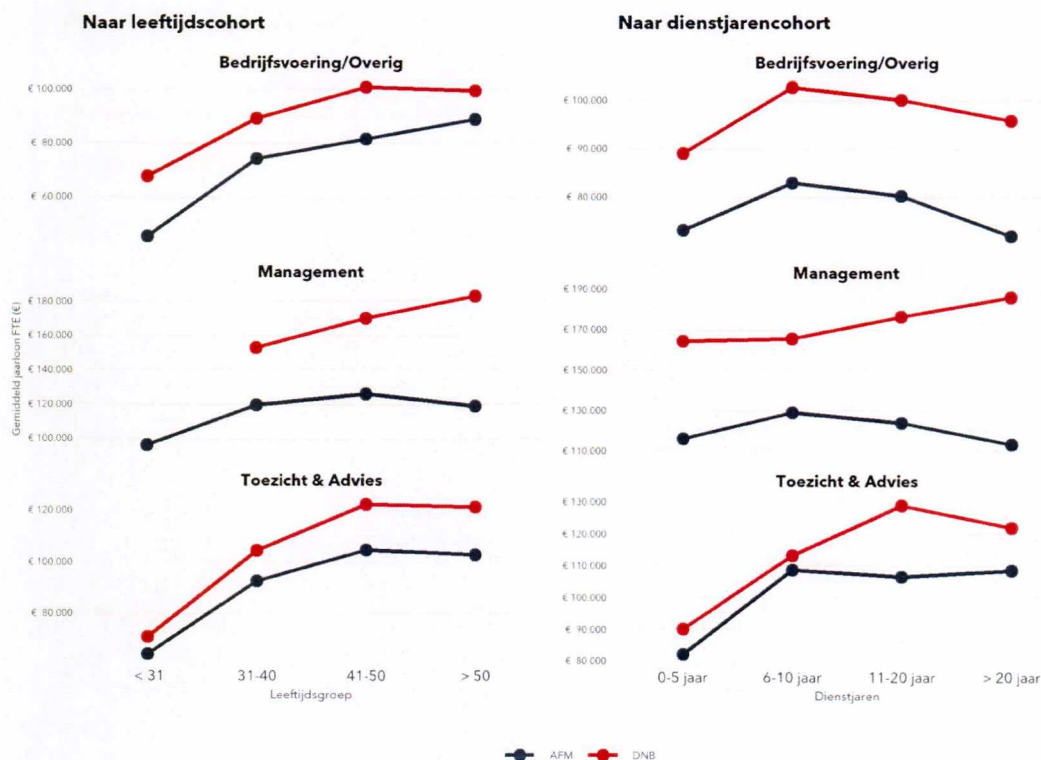
Figuur 14. Vergelijking van de verdeling in leeftijdsgroepen en gemiddelde leeftijdsopbouw van medewerkers bij DNB en de AFM.

Onderstaande figuur laat de ontwikkeling van de totale loonsom zien voor DNB en de AFM met 2019 = 100. De figuur laat zien dat de loonsom sterker is toegenomen bij DNB dan bij de AFM. De nominale toename in de periode 2019-2025 van de loonsom bij DNB is 68%, terwijl deze bij de AFM met 56% toenam. In reële termen, dat wil zeggen gecorrigeerd voor inflatie, zijn de percentages respectievelijk 33% en 23%. Dit wil overigens niet zeggen dat de lonen veel sneller stijgen dan de inflatie, want het totale effect bestaat uit zowel een prijseffect als een volume-effect. Dit splitsen we later in deze sectie uit.

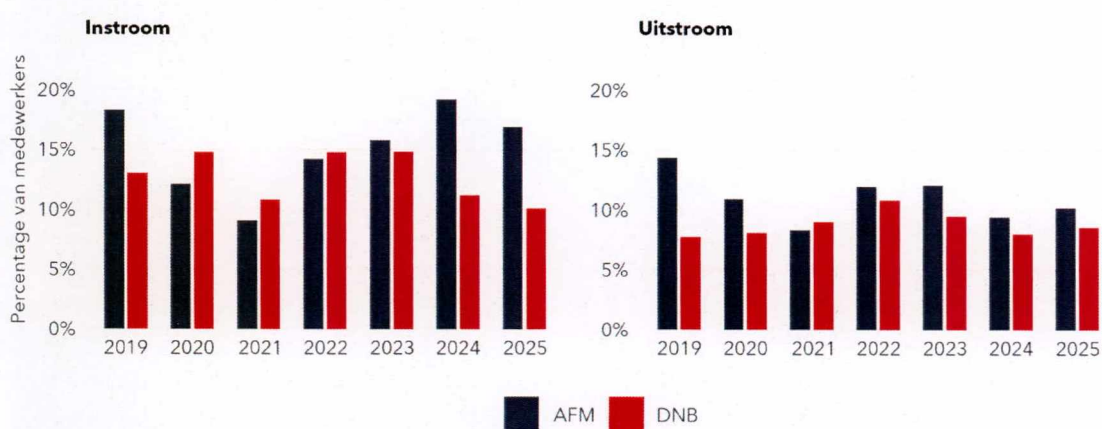


Figuur 15. Ontwikkeling van de loonsom bij DNB en de AFM in nominale en reële termen over de periode 2019-2025.

Onderstaande figuur laat zien dat de gemiddelde loonsom per fte bij DNB hoger ligt dan- bij de AFM, ook als dit bekeken wordt per leeftijdsgroep of wanneer aantallen dienstjaren worden vergeleken. Er lijkt hier dus geen sprake te zijn van een samenstellingseffect. De verschillen zijn groter voor leeftijdsgroepen met een hogere leeftijd en voor hogere dienstjaren.

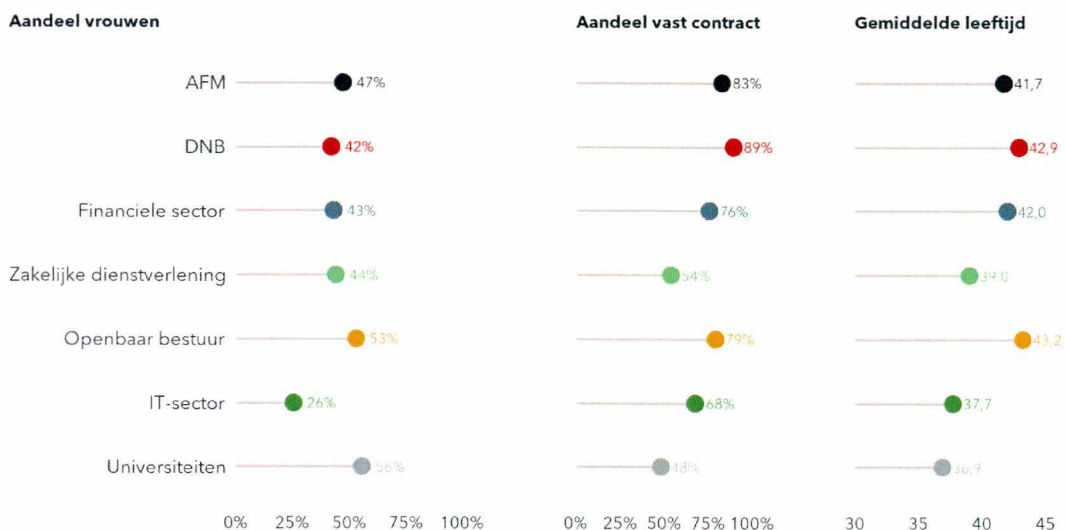


Figuur 16. Vergelijking van de gemiddelde loonsom bij de AFM en DNB, uitgesplitst naar leeftijdsgroep en aantal dienstjaren.



Figuur 17. Vergelijking van de instroom en uitstroom van medewerkers bij DNB en de AFM in de periode 2019-2025.

Bovenstaande figuur laat zien dat de instroom en uitstroom van de DNB in vroegere jaren iets onder die van de AFM ligt. In latere jaren zitten met name de uitstroomcijfers dicht bij elkaar. De AFM laat in de laatste 2 jaar iets hogere instroom zien in vergelijking met DNB. We hebben geen gegevens over de uitstroom per leeftijdsklasse of aantal dienstjaren om te kunnen nagaan of er verschillen zijn tussen de toezichthouders in de uitstroom tussen verschillende groepen medewerkers.



Figuur 18. Demografische kenmerken van DNB en de AFM vergeleken met referentiesectoren uit de CBS microdata, 2025.

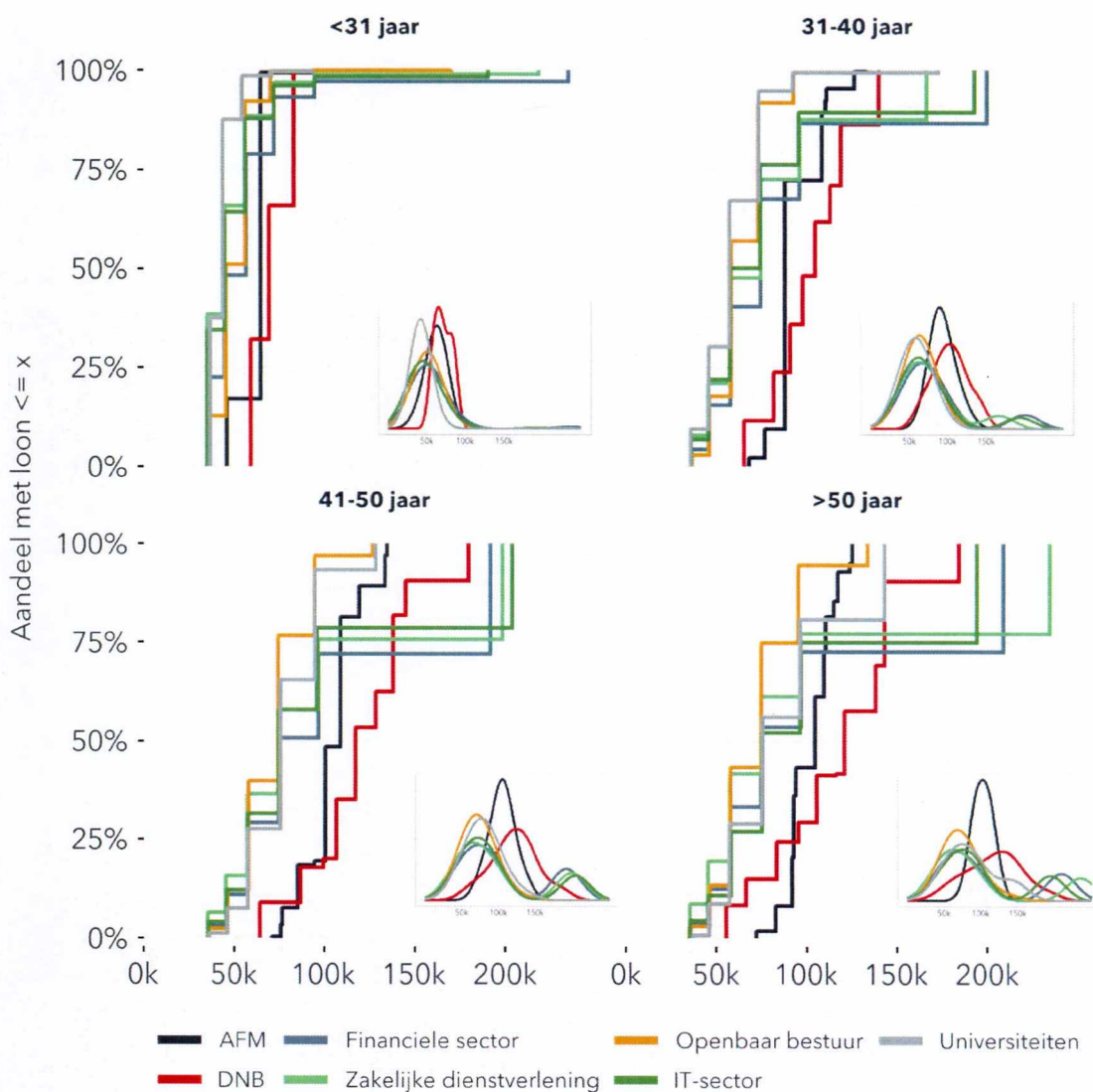
Om de demografische positie van DNB in een breder perspectief te plaatsen, toont bovenstaande figuur de positie van DNB en de AFM ten opzichte van de referentiesectoren op basis van CBS-microdata. DNB kent een aandeel vrouwen van circa 40%, lager dan de AFM en de meeste referentiesectoren. Het aandeel medewerkers met een vast contract ligt bij DNB ruim boven 80%, vergelijkbaar met de financiële sector en het openbaar bestuur. De gemiddelde leeftijd bij DNB bedraagt circa 43 jaar, iets hoger dan bij de AFM en vergelijkbaar met de financiële sector.

Op basis van geaggregeerde gegevens zie we dat bij DNB ruim 75% van de medewerkers een bruto jaarsalaris boven de €85.000 verdient. Bij de AFM heeft ruim 70% van de medewerkers een bruto jaarsalaris heeft boven de €85.000. Deze aandelen zijn hoger dan in de meeste referentiesectoren, waar de helft of meer van de medewerkers in lagere loonbanden valt. Dit kan het gevolg zijn van onder meer verschillen in leeftijdsniveau of opleidingsniveau van de werknemerspopulatie.⁵⁰

Wij hebben geen gegevens over opleidingsniveau. Onderstaande figuur laat zien dat de hogere loonniveaus bij de AFM en DNB niet direct worden verklaard door de leeftijdssamenstelling. De vier panels laten de cumulatieve loonsamenstelling van DNB en de AFM zien vergeleken met de referentiesectoren. Te zien is dat de AFM en DNB beiden grotendeels aan de rechterkant van de spreiding liggen. Dit houdt in dat de laagverdieners bij de AFM en DNB hoger verdienen dan bij referentiesectoren. Daarnaast zie je dat de loonstijging binnen het loongebouw bij de AFM redelijk gematigd is, terwijl het personeel bij DNB meer de lonen van de financiële sector en de zakelijke dienstverlening lijkt te volgen.

⁵⁰ Ook andere factoren kunnen een rol spelen.

De *density plots* rechtsonder de verschillende panels versterken dit beeld: de AFM heeft een relatief hoge piek met veel werknemers rond dezelfde lonen, terwijl de piek bij DNB gematigder is en doorloopt in de hogere lonen. Met name binnen de leeftijdsgroepen 41-50 en 51+ is dit duidelijk zichtbaar. De pieken van beide organisaties liggen consequent op een hoger loonniveau dan dat van referentiesectoren.



Figuur 19. Een cumulatieve verdeling van het loongebouw van DNB en de AFM vergeleken met referentiesectoren uit de CBS microdata, 2025.

4.3.3.3 Methode

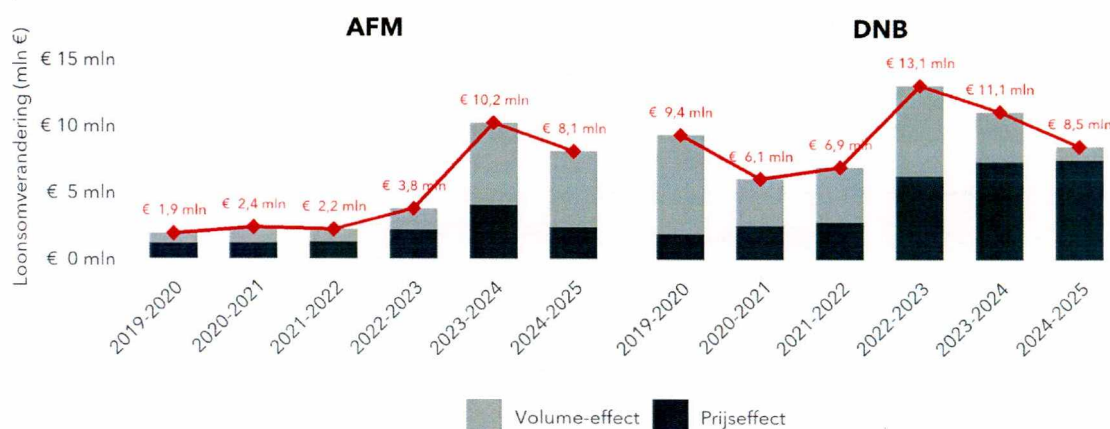
Om de achterliggende effecten bij de ontwikkeling van de loonsom van DNB en de AFM beter te kunnen duiden hebben we gebruikgemaakt van een Bennett-decompositie. Daarbij wordt de totale verandering tussen twee meetmomenten opgesplitst in afzonderlijke componenten. Het volume-effect meet welk deel van de verandering samenhangt met een verandering in de grootte van het personeelsbestand

binnen een bepaalde schaal, afgezet tegen het personeelsbestand in het jaar ervoor. Het prijseffect meet welk deel van de verandering verklaard wordt door veranderingen in het gemiddelde loon binnen een schaal, gegeven de personeelsomvang in het voorgaande jaar. De interactie tussen beide veranderingen wordt in gelijke mate toegerekend aan beide componenten. Voor de procentuele uitkomsten zijn beide effecten vergeleken met de loonsom in het voorgaande jaar.

Dezelfde methode is toegepast voor de vergelijking met CBS-referentiesectoren over de periode 2019–2025, met leeftijdsgroepen als celniveau in plaats van salarisschalen. Daarin wordt de verandering in het gemiddeld voltijdloon opgesplitst in een looneffect, namelijk loongroei binnen leeftijdscategorieën, en een compositie-effect, dat de invloed van een verschuiving in de leeftijdsmix meet. Voor alle organisaties en sectoren wordt dezelfde uitsplitsing gehanteerd.

4.3.3.4 Analyse

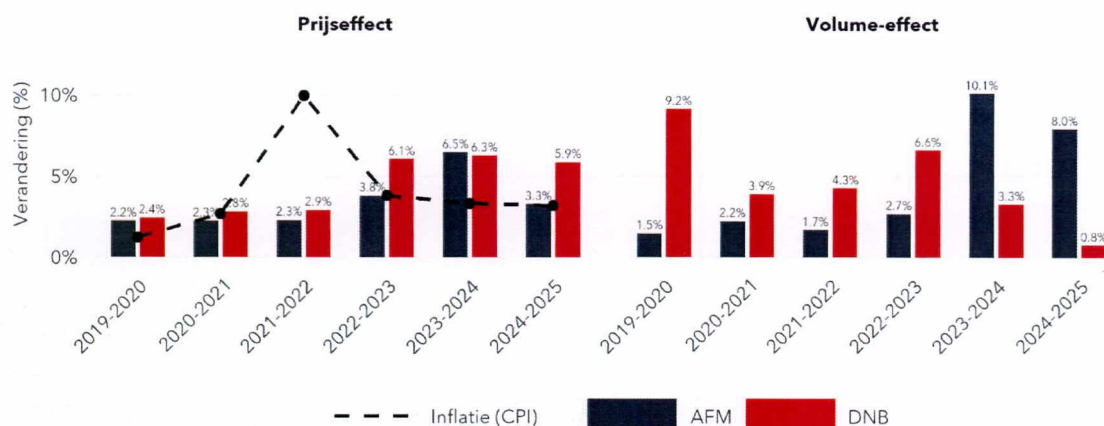
Met behulp van bovenstaande methode hebben we enkele uitsplitsingen van de looneffecten gemaakt. In onderstaande figuur zien we dat de totale loonsomverandering bij DNB jaarlijks hoger ligt dan bij de AFM. Dit volgt logischerwijs omdat de omvang van DNB ook groter is.



Figuur 20. Jaarlijkse ontwikkeling van de totale loonsomverandering bij DNB en de AFM op basis van de toegepaste uitsplitsingsmethode voor looneffecten.

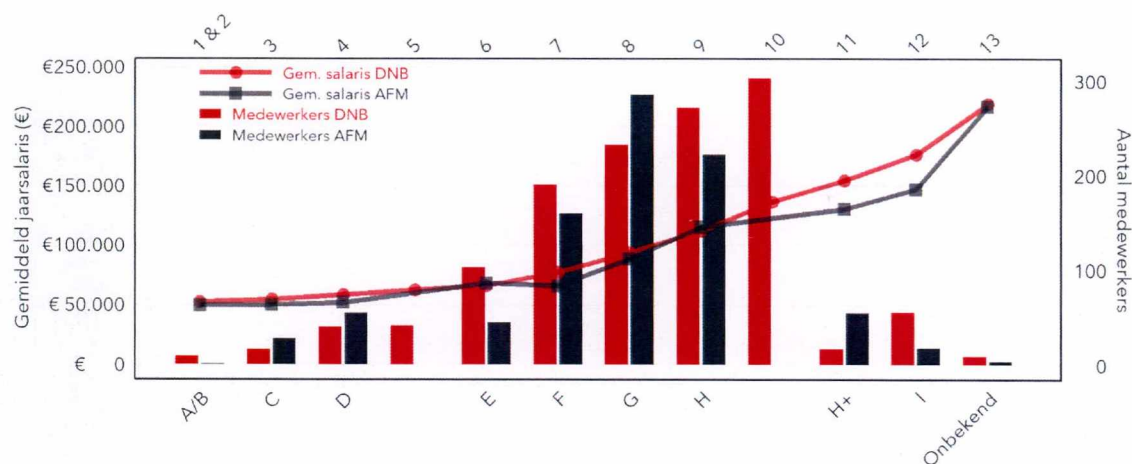
In onderstaande figuur is te zien dat het prijseffect van de loonsomstijgingen bij DNB over de afgelopen jaren consistent iets boven dat van de AFM ligt. Dit ligt in lijn met de eerdere constatering dat de totale loonsomstijging van DNB over de afgelopen 5 jaar ook hoger was dan van de AFM. Als we het prijseffect bekijken samen met de inflatie over de afgelopen 5 jaar zien we dat het prijseffect in eerdere jaren rond de jaarlijkse inflatie lag. In 2022 is een piek in de inflatie zichtbaar, destijds veroorzaakt door de coronapandemie. Deze piek wordt niet direct in datzelfde jaar gecompenseerd door een groter prijseffect, maar in de jaren erna is te zien dat (met name bij DNB) het prijseffect ruimschoots boven de inflatie ligt om met terugwerkende kracht de werknemers alsnog voor het hogere prijspeil te compenseren.

Het volume-effect visualiseert het deel van de loonsomstijging veroorzaakt door een toename in het aantal werknemers. We zien dat in de eerdere jaren met name DNB hard steeg ten opzichte van de AFM. In latere jaren is het echter de AFM die een significant toegenomen stijging laat zien.



Figuur 21. Uitsplitsing van de loonsomontwikkeling bij DNB en de AFM naar prijs- en volume-effect, afgezet tegen de inflatieontwikkeling over de afgelopen vijf jaar.

Onderstaande figuur laat de opbouw van het personeelsbestand van DNB en de AFM zien per schaal in combinatie met het gemiddelde jaarsalaris. Hoewel DNB enkele extra schalen heeft ten opzichte van de AFM zien we dat de gemiddelde jaarsalarissen maar beperkt van elkaar verschillen. In de hogere schalen is het gemiddelde salaris iets lager dan bij DNB. Er is echter wel verschil te zien in de verdeling van het personeelsbestand over deze schalen. Bij de AFM is het personeelsbestand redelijk symmetrisch verdeeld over de schalen met een piek in schaal G. Als we dit vergelijken met DNB zien we dat daar het personeelsbestand meer geconcentreerd is in de hogere schalen met een piek in schaal 10. Dit betekent dat bij DNB de meeste werknemers een gemiddeld bruto jaarsalaris verdienen van circa €130.000 terwijl dit bij de AFM rond de €100.000 ligt.⁵¹

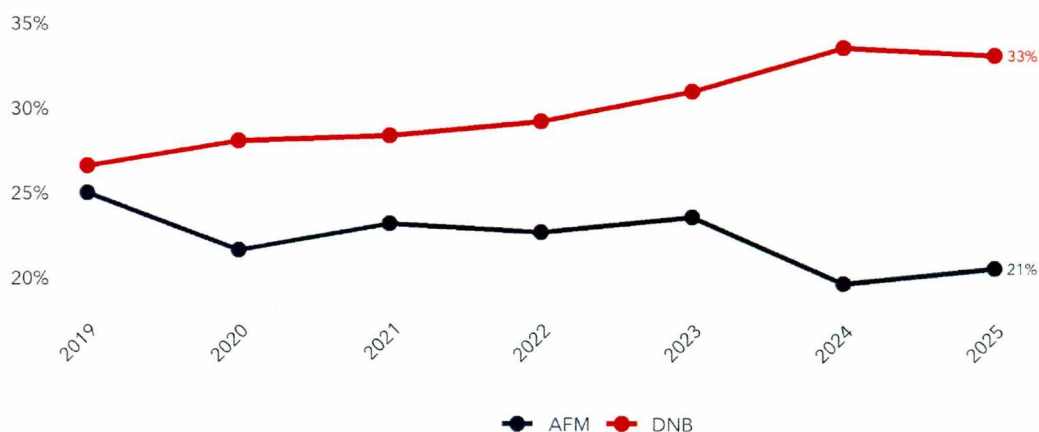


Figuur 22. Verdeling van het personeelsbestand van DNB en de AFM over de salarisschalen, in combinatie met het gemiddelde jaarsalaris per schaal. De labels op de onderste x-as vertegenwoordigen de loonschalen van de AFM, waarbij bestuursleden in de schaal “Onbekend” zitten⁵². De labels op de bovenste x-as horen bij de loonschalen van DNB.

⁵¹ Merk op dat het hier dus niet de kosten per fte betreft. Dit zijn alleen de loonkosten.

⁵² Deze schaal hebben wij “onbekend” genoemd, omdat de naam van de schaal in de aangeleverde data niet is vermeld.

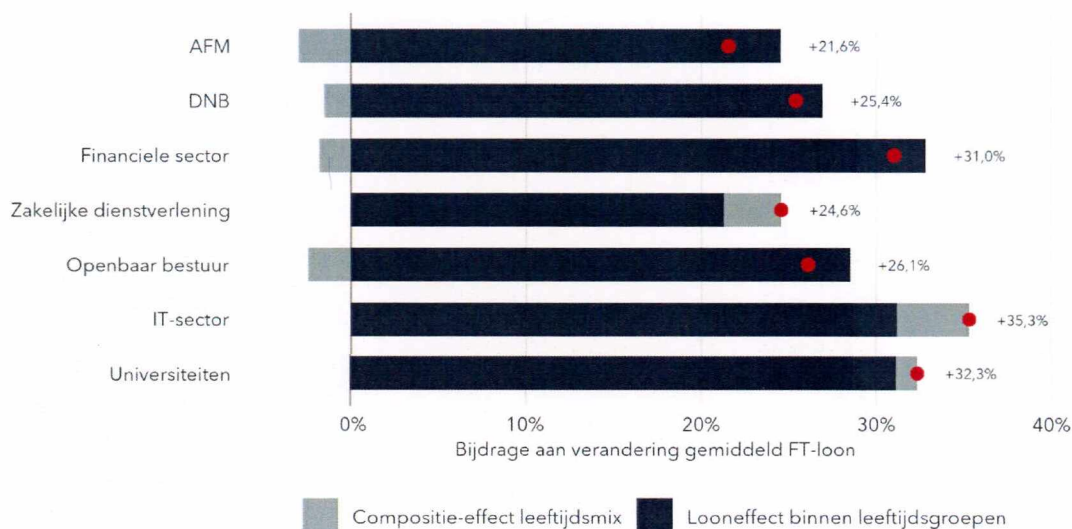
In bovenstaande figuur gaan we dieper in op het type medewerkers bij beide organisaties. Zoals hiervoor besproken heeft DNB een hoger aandeel werknemers in hogere schalen zitten in vergelijking met de AFM. Als we echter kijken naar de verdeling van functietypes binnen deze organisaties valt op dat werknemers met de functie bedrijfsvoering/overig als percentage bij DNB aanzienlijk hoger ligt dan bij de AFM.⁵³ Bij de AFM werken in 2025 per medewerker van bedrijfsvoering/overig 3,84 werknemers binnen toezicht en advies. Bij DNB zijn dit er 2,01, waarbij onderstaande figuur laat zien dat dit verschil met de jaren is gegroeid.



Figuur 23. Ratio inzake verhouding medewerker van bedrijfsvoering/overig vs. werknemers binnen toezicht en advies.

De eerdere analyse splitst de loonsomgroei uit naar volume- en prijseffect. Een aanvullende vraag is in hoeverre de loongroei per werknemer bij DNB wordt gedreven door daadwerkelijke loonsverhogingen of door een verandering in de leeftijdssamenstelling van het personeel. Onderstaande figuur toont de resultaten van een Bennett-decompositie, waarbij de nominale loongroei per werknemer wordt uitgesplitst naar een compositie-effect (verandering in leeftijdsmix) en een looneffect binnen leeftijdsgroepen. Het compositie-effect is bij DNB licht negatief, wat erop wijst dat een iets jongere personeelssamenstelling de gemiddelde loongroei enigszins heeft gedrukt. Het looneffect binnen leeftijdsgroepen is met circa 27% verreweg de grootste component en verklaart vrijwel de gehele nominale loongroei in de periode 2019–2025. De uitkomst bevestigt dat de geobserveerde loongroei primair het gevolg is van loonsverhogingen, en niet van compositieveranderingen.

⁵³ Deze berekening laat medewerkers met een managementfunctie buiten beschouwing, omdat de omvang van de managementlaag mede samenhangt met de omvang van de organisatie. Wanneer deze medewerkers wel worden meegenomen, blijven de bevindingen ongewijzigd.



Figuur 24. Bennett-decompositie van nominale loongroei naar compositie-effect en looneffect binnen leeftijdsgroepen, 2019–2025.

Bij de AFM is het patroon vergelijkbaar met DNB. Het looneffect is de dominante component (circa 25%), terwijl het compositie-effect met circa –3% licht negatief is. Ook bij de financiële sector en het openbaar bestuur is het compositie-effect negatief, wat duidt op een licht verjongende personeelssamenstelling die de gemiddelde loongroei enigszins heeft gedrukt. Bij de IT-sector en de zakelijke dienstverlening is het compositie-effect daarentegen positief, wat erop wijst dat een ouder wordende leeftijdsmix de gemiddelde loongroei in deze sectoren juist heeft opgestuwd. In alle sectoren is het looneffect binnen leeftijdsgroepen verreweg de grootste drijver van de nominale loongroei, wat bevestigt dat loonstijgingen, en niet compositieveranderingen, het dominante mechanisme vormen.

4.3.4 Beelden vanuit de toezichthouder

DNB heeft in de onderzoeksperiode meerdere onderzoeken gedaan naar de arbeidsmarktpositie, inclusief de in- en uitstroom bij DNB als geheel (centrale bank en zbo).

Uit een extern onderzoek in 2022 blijkt dat de meeste in- en uitstroom komt vanuit de financiële sector (o.a. bankwezen, financiële diensten, en verzekeringen). Daarnaast is er geregeld in- en uitstroom met de Rijksoverheid, de zakelijke sector (o.a. advocatuur, consulting) en de IT-branche.

Uit een evaluatie van april 2024 tot februari 2026 blijkt dat de meeste medewerkers binnen toezicht (incl. Juridische Zaken) en resolutie overstappen naar een bank, verzekeraar of pensioenfonds (42%). Circa 15% stapt over naar een consultancy- of accountantsbureau en nog eens 15% naar een overheidsinstelling.

In de onderzoeksperiode zijn ontwikkelingen zichtbaar in de schaalopbouw binnen DNB:

Verschuiving van hogere naar lagere schalen medewerkers

Het aantal lagere schalen (met name 7 en 8) is gestegen, het aantal senior schalen (10 en 11) is gedaald. Bij schalen 9 en hoger is daarbij de uitstroom hoger dan de instroom. DNB heeft hierop actief gestuurd; het werd als onwenselijk beschouwd dat de doorstroom en roulatie stokte doordat medewerkers in de schalen 9 en 10 lang blijven zitten (in tegenstelling tot de schalen 6 t/m 8). Binnen Toezicht is, mede

naar aanleiding van de afspraken met het ministerie van Financiën in het kader van het kostenkader 2021-2024, gewerkt van een 'omgekeerde piramide' naar een meer gebalanceerde schaalopbouw. Vanaf 2022 is een doelformatie ingevoerd met meer formatieruimte voor lagere schalen en minder voor hogere schalen. Ook heeft de krapte op de arbeidsmarkt ertoe geleid dat voor bepaalde expertisegebieden senior medewerkers moeilijker te werven waren.

Aandeel leidinggevenden daalt

Tussen 2019 en 2025 is het aantal leidinggevenden gestegen als gevolg van de groei, dus toename van fte's. Het aandeel leidinggevenden is relatief gezien in deze periode iets gedaald (7,2% naar 6,4%).

Schaalniveau verschuift

Vanaf 2020 is een verschuiving van schaal 11 naar schaal 12 zichtbaar. Deze verschuiving is veroorzaakt doordat beginnende afdelingshoofden veelal startten in schaal 11, terwijl de functie was ingeschaald op schaal 12. Deze werkwijze is gecorrigeerd omdat deze niet paste binnen de geldende CAO. Sindsdien worden managers direct geplaatst in schaal 12 (met maximaal twee jaar een aanloopschaal).

DNB constateert dat het loon bij DNB pas sinds 2023 sterk is gestegen (ondanks eerdere CAO-stijgingen en inflatie in de algemene markt). Dit wordt verklaard door de loonindexatie-systematiek in de CAO, die ervoor zorgt dat veranderingen in de algemene markt bij DNB pas een jaar later doorwerken.

DNB verklaart de verschillen in loonontwikkeling tussen schalen en functiegroepen (bedrijfsvoering/leidinggevend/toezicht & advies) door verschillen in de relatieve salarispositie (RSP). Startende medewerkers (lagere schalen) hebben doorgaans meer ruimte voor groei, doordat zij nog niet op 100% van hun RSP zitten, anders dan medewerkers die al langere tijd in hun huidige (veelal hoger) schaal zitten. Ook speelt mee dat de mobiliteit bij bepaalde schalen lager ligt. Na de wijziging en afbouw van het loongebouw in 2019 zijn er nog diverse werknemers die boven de 100% RSP zitten. Zodra zij wisselen van schaal, geldt dat zij binnen de bandbreedte van de reguliere schaal vallen.

4.3.5 Bevindingen

- De mobiliteit van en naar DNB concentreert zich in een herkenbaar cluster van financieel-economische, publieke en kennisintensieve sectoren. Tegelijkertijd is de uitstroom relatief gevarieerd: medewerkers vertrekken niet naar één dominante bestemming, maar verspreiden zich over meerdere sectoren.
- De grootste uitstroom vindt plaats naar Financial Services, Banking, Business Consulting en Government Administration. Dit zijn ook de belangrijkste herkomstsectoren, wat laat zien dat er over en weer veel uitwisseling plaatsvindt binnen een duidelijk afgebakende arbeidsmarkt. In de tijd zijn verschuivingen zichtbaar, zoals de toegenomen rol van IT bij DNB, maar de onderliggende structuur blijft stabiel.
- Vanuit arbeidsmarktperspectief vormen met name de financiële sector, banken, IT en de overheid daarmee de primaire concurrenten van de toezichthouders om talent. De patronen wijzen op een arbeidsmarkt waarin mobiliteit rondom DNB sterk is geconcentreerd in het financiële en publieke domein, met binnen dat cluster beperkte dynamiek over de afgelopen 20 jaar.
- Uit de CAO-analyse komt naar voren dat DNB zich in vergelijking met sectorgenoten relatief hoog positioneert in de markt. Het loongebouw is goed vergelijkbaar met dat van met name private sectorgenoten en biedt meer ruimte voor doorgroei in de hogere schalen. Ook de secundaire arbeidsvoorwaarden behoren tot de sterkere in de vergelijking. Daarmee onderscheidt DNB zich

vooral in de bovenste helft van het loongebouw, terwijl de salarisoniveaus in de lagere schalen relatief vergelijkbaar zijn met die van de AFM en andere sectorgenoten. In termen van totale beloning betekent dit dat DNB zich aan de bovenkant van de verdeling bevindt, met name voor hogere functieniveaus.

- De ontwikkeling over de tijd versterkt dit beeld. De loonstijging bij DNB, zoals deze uit een vergelijking van de CAO's naar voren komt, ligt in de jaren na 2021 ongeveer een procentpunt hoger dan bij de AFM. Daarnaast heeft DNB haar arbeidsvoorwaardenpakket over de afgelopen vijf jaar verder uitgebreid. Per saldo wijst de vergelijking erop dat DNB haar arbeidsmarktpositie ten opzichte van de AFM en andere sectorgenoten vooral aan de bovenkant van het loongebouw heeft versterkt.
- De analyse laat zien dat de loonsom bij DNB in de periode 2019–2025 sterker is gestegen dan bij de AFM, zowel in nominale als in reële termen. Uit de Bennet-decompositie blijkt dat dit verschil niet alleen samenhangt met een hoger prijseffect bij DNB, maar ook met verschillen in het volume-effect. Het prijseffect volgt in grote lijnen de inflatie, al is zichtbaar dat de sterke inflatiestijging in 2022 niet direct in hetzelfde jaar volledig doorwerkt in de loonontwikkeling, maar pas in de jaren daarna sterker zichtbaar wordt. Daarnaast lijkt het volume-effect bij DNB vooral in de eerste jaren groter te zijn geweest, terwijl dit effect in recentere jaren juist sterker toeneemt bij de AFM.
- Tegelijkertijd zijn er duidelijke verschillen in de personeelsopbouw tussen DNB en de AFM. DNB kent gemiddeld een ouder personeelsbestand en een grotere concentratie van medewerkers in hogere salarisschalen. Hierdoor ligt de gemiddelde loonsom per medewerker bij DNB hoger dan bij de AFM. Daarnaast heeft DNB een groter aandeel stafmedewerkers dan de AFM, en is dit aandeel sinds 2019 toegenomen. In vergelijking daarmee is het personeelsbestand van de AFM gelijkmatiger over de salarisschalen verdeeld en ligt het aandeel medewerkers in het primaire proces daar hoger.
- Deze verschillen in personeelssamenstelling en organisatieopbouw helpen verklaren waarom het loonsomniveau bij DNB hoger ligt dan bij de AFM. De combinatie van een groter aandeel staf en een sterkere concentratie in hogere salarisschalen maakt aannemelijk dat een deel van het hogere loonsomniveau bij DNB samenhangt met de inrichting van de ondersteunende organisatie. Zonder nadere informatie over functiezwarte en takenpakket kan hieruit niet worden geconcludeerd dat deze inrichting ondoelmatig is. Wel laat de analyse zien dat structurele verschillen in de samenstelling en opbouw van het personeelsbestand substantieel bijdragen aan de verschillen in loonsomniveau tussen DNB en de AFM. Per saldo worden de verschillen tussen DNB en de AFM daarom niet uitsluitend verklaard door loonstijgingen of personeelsgroei.

4.4 Risicogebaseerd toezicht en risico-acceptatie

4.4.1 Beschrijving

Risicogebaseerd toezicht en de ATM-methode

De kern van het risicogestuurd toezicht door DNB is de in 2021 ingevoerde Actuele Toezichtmethodologie (ATM). Doel van deze methode is om meer dan voorheen op systematische wijze de beschikbare toezichtcapaciteit in te zetten op de grootste risico's.^{54 1} De ATM-methode omvat zowel

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld, Toezicht in beeld 2024-2025, p.8

de prudentiële risico's als de integriteitsrisico's en is van toepassing op alle instellingen waar DNB-toezicht op houdt. Een uitzondering zijn de grootbanken, zij vallen voor het prudentiële toezicht onder de ECB en zijn onderhevig aan de ECB-methodologie, die echter sterk op de ATM-methode lijkt. Ook wordt dit toezicht gedeeltelijk uitgevoerd door DNB. Op dit moment houdt toezicht DNB op circa 1237 instellingen volgens de ATM-methodologie.

De paragrafen hierna beschrijven de belangrijkste onderdelen van de ATM-toezichtmethodologie. Daarna geven we een oordeel over deze methode, waarbij we ons baseren op internationale literatuur over toezicht.

Risicosturing en risico's

Het toezicht van DNB is gericht op stabiliteit. Doel van het toezicht is niet om per se te voorkomen dat een instelling failliet gaat (faalt). Juist het mogelijk falen van een instelling is in de visie van DNB een voorwaarde voor marktwerking en daarmee essentieel voor een gezonde financiële sector. DNB accepteert dus het risico dat een financiële instelling kan falen, maar deze tolerantie neemt af naarmate de impact op het financiële stelsel en de maatschappij groter is⁵⁵.

DNB werkt risicogestuurd door de toezichtcapaciteit vooral te richten op die instellingen en activiteiten die de grootste risico's vormen voor de stabiliteit en integriteit van het financiële stelsel. Risicosturing werkt ook als het om toezicht op integriteit gaat, al constateerde DNB zelf in een rapport in 2022 over toezicht op anti-witwas en terrorisme financieringsbeleid van instellingen dat op dit punt verbeteringen mogelijk zijn ([zie link](#)). Sinds die tijd zijn stappen gezet om dit inderdaad meer risicogestuurd uit te voeren.

Alle instellingen zijn onderhevig aan een basisprogramma met datagedreven risicoscores. De ATM-methodologie operationaliseert deze benadering door middel van een gestructureerde aanpak voor het identificeren, beoordelen en adresseren van risico's.

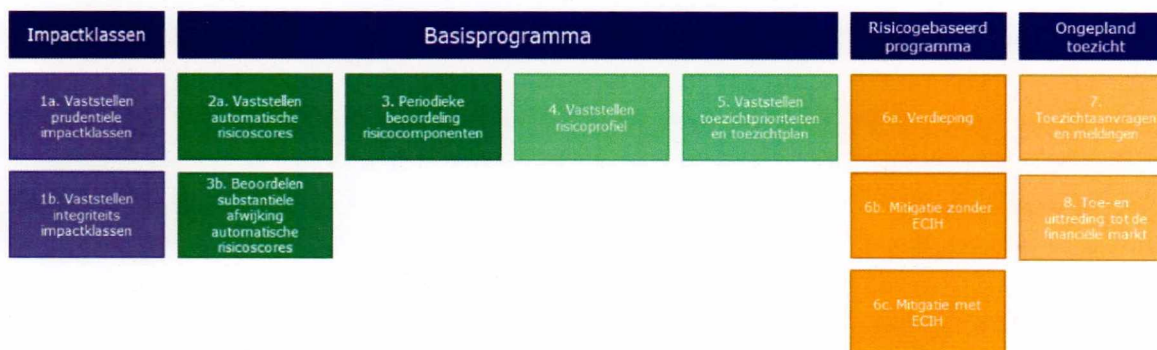
De ATM-methodologie bestaat uit vier onderdelen, die gezamenlijk bepalen hoe instellingen worden gevolgd en beoordeeld, te weten:

- **Impactklassen.** Eerst wordt per instelling de impactklasse bepaald. Deze weerspiegelt het belang van de instelling, voor de stabiliteit en integriteit van het stelsel.
- **Basisprogramma.** Voor elke instelling is er een basisprogramma toezicht, waarvan de intensiteit afhankelijk is van de impactklasse.
- **Risicogebaseerd programma.** Het risicogebaseerde programma omvat activiteiten die gericht zijn op 1) het nader onderzoeken van de geïdentificeerde risico's (verdieping) en 2) het weer binnen de grenzen van de risicotolerantie brengen van een instelling (mitigatie).
- **Ongepland toezicht.** Dit betreft de behandeling van signalen, meldingen en aanvragen vanuit de instellingen en de markt.

DNB zet de ATM-aanpak in voor zowel prudentieel als integriteitstoezicht. Welk toezicht een instelling ontvangt hangt af van de sector waarin de instelling is geregistreerd. Onderstaande figuur 1, geeft een

⁵⁵ Daarbij geldt dat, in tegenstelling tot andere instellingen, een pensioenfonds zeer waarschijnlijk nooit zal falen in de zin het failliet gaat, maar wel kan falen in de zin dat het geen redelijk pensioen kan uitkeren.

overzicht van de elementen waaruit deze aanpak bestaat. In de volgende paragrafen bespreken we stapsgewijs de donkerblauwe blokken uit deze figuur.



Figuur 25. Overzicht van de ATM-methode.

Impactklassen

Binnen de ATM-methodologie worden instellingen ingedeeld in verschillende impactklassen. Deze indeling is gebaseerd op de potentiële impact die problemen bij een instelling kunnen hebben op het financiële stelsel en de maatschappij. Er zijn drie impactklassen (1, 2 en 3). De toedeling van instellingen in een klasse wordt jaarlijks geactualiseerd. De Prudentiële criteria voor het bepalen van de impactklasse zijn:

- **Omvang van de activiteiten.** De omvang van de instelling bepaalt in belangrijke mate de impact van een mogelijk probleem op de stabiliteit en integriteit van het stelsel en is daarom relevant voor de impactklasse. De indicatoren en grenswaarden, die voor de omvang worden gebruikt, verschillen per sector.
- **Nationale systeemrelevantie.** Dit criterium wordt gebruikt om te beoordelen of potentiële soliditeits- of integriteitsproblemen ‘besmettingsgevaar’ opleveren voor andere instellingen via wederzijdse financiële posities.
- **Maatschappelijk functie.** Dit criterium reflecteert het belang van de producten die de instellingen leveren. Hierbij gaat het om: 1) type product (bijvoorbeeld spaargelden, inkomensverzekering), 2) de vervangbaarheid van de dienstverlening, 3) aanwezigheid van garanties (zoals vermogensscheiding) en 4) profiel van de afnemers van de diensten.

De indeling in een impactklasse is gebaseerd op een beslisboom, die gebruik maakt van verschillende grenswaarden, en die verschilt per sector.

Daarnaast kent de toezichtmethodologie ook twee uitzonderingsklassen. Ten eerste impactklasse 3F, waarin de grootbanken worden ingedeeld om de grotere impact van en de hogere toezichtinspanning op deze instellingen te verantwoorden. Het prudentiële toezicht op deze instellingen wordt volgens de toezichtmethodologie van de ECB uitgevoerd. Ten tweede klasse 1X, voor instellingen met een kleine impact waarvoor slechts een deel van de ATM-processen wordt uitgevoerd.

De prudentiële impactklassen worden daarnaast uitgebreid met een score voor integriteitsrisico's. Dit gebeurt door een Financieel-Economische Criminaliteit (FEC) correctie toe te voegen, die weerspiegelt wat het belang is van de instelling voor financieel-economische criminaliteit. Zie onderstaande figuur 2, voor een overzicht van de impactklassen.

		FEC-correctie		
		-1	0	+1
Prudentiële impactklasse	I1X	II1X		
	I1	II1	II1	II2
	I2	II1	II2	II3
	I3	II2	II3	II3
	I3F			II3F

Figuur 26. Overzicht impactklasse van de onder toezicht staande instellingen van DNB.

De impactklasse vormt een belangrijk uitgangspunt voor de inrichting van het toezicht. Instellingen met een hogere impactklasse worden intensiever gemonitord en krijgen te maken met een uitgebreider toezichtprogramma. Dit komt voort uit het uitgangspunt dat risico's bij deze instellingen grotere gevolgen kunnen hebben en daarom meer aandacht van de toezichthouder vereisen. Met andere woorden, de risicotolerantie van DNB is groter naarmate de impactklasse van een instelling lager is.

De impactklasse bepaalt onder meer de frequentie van de toezichtactiviteiten, de mate van diepgang van de analyses, de intensiteit van de interactie met de instelling en de omvang van het basisprogramma. Onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht.

Impactklasse	Impact op vertrouwen	Tolerantie voor risico op falen	Toezichtinspanning
Klasse 1	Laag	Acceptatie van het risico op falen	Adaptief toezicht • Acceptatie dat risico's gemist kunnen worden als deze niet uit beschikbare data blijken. • Geen tot zeer beperkt individueel contact met de instelling, tenzij signalen uit data of sectorbrede onderzoeken daar aanleiding toe geven. • Beperkte duur en omvang van mitigatie bij verhoogde risico's (score 4) t.o.v. hogere impactklassen.
Klasse 2	Medium	Lage acceptatie van het risico op falen	Actief toezicht • Lage acceptatie dat risico's die niet uit beschikbare data blijken, gemist worden. • Periodiek contact met de instelling om risico's te identificeren, ook zonder directe aanleiding vanuit rapportages. • Ruimere inzet van verdiepend onderzoek en mitigatie bij verhoogde risico's (score 3) dan bij impactklasse 1.
Klasse 3	Hoog	Minimale acceptatie van het risico op falen	Proactief toezicht • Minimale acceptatie dat risico's gemist worden. • Intensief toezicht met reguliere onderzoeken om minder zichtbare risico's te identificeren. • Onmiddellijke actie bij verhoogde risico's (score 3), eventueel met arbeidsintensieve instrumenten.

Tabel 12. Van impactklasse naar toezichtinspanning.

Basisprogramma

Binnen de ATM-methodologie geldt voor alle instellingen het basisprogramma. Het doel van het basisprogramma is om is om het risicoprofiel van alle onder toezicht staande instellingen vast te stellen. Hiermee wordt geborgd dat voor alle instellingen een bepaalde mate van inzicht bestaat in de belangrijkste risico's en beheersmaatregelen, ongeacht de specifieke risicopositie van de instelling. De

inhoud en intensiteit van het basisprogramma verschilt per impactklasse. Voor instellingen met een hogere impactklasse is het basisprogramma intensiever.

Automatische risicoscores

Startpunt van het basisprogramma zijn de automatische risicoscores. Dit zijn scores op de zeventien door DNB gedefinieerde risico's. Per risicocomponent worden een of meerdere indicatoren verzameld om zo geautomatiseerd een risicoscore per component te kunnen berekenen. Onderstaand tabel 2 geeft een overzicht van de risicocomponenten. De risicoscore per component bestaat uit twee delen: een score voor het inherente risiconiveau en een score voor de beheersing van het risico. Dit laatste is erop gericht te indiceren of de werking van risicobeheersing van een instelling voldoet aan de gestelde toezichtnormen.

Tabel 2, risicogebieden en risicocomponenten

Risicogebied	Risicocomponenten
Bedrijfsmodel en strategie	1. Levensvatbaarheid bedrijfsmodel 2. Houdbaarheid strategie
GGC en risicomanagement	1. Interne governance 2. Gedrag & cultuur 3. Risicomanagement
Integriteit	1. Witwassen 2. Terrorismefinanciering 3. Sancties 4. Corruptie 5. Maatschappelijke onbetamelijkheid
Prudentiële risico's	1. Kredietrisico 2. Marktrisico 3. Renterisico 4. Operationeel risico 5. Liquiditeitsrisico 6. Verzekeringstechnisch risico
Kapitaal	1. Kapitaalpositie

Tabel 13. Risicogebieden en risicocomponenten.

Het doel van dit proces is te komen tot efficiënt gegenereerde scores die feitelijk correct en zo objectief mogelijk zijn. Een eerste stap daarbij is de dataverzameling. Dit betreft data die instellingen gestandaardiseerd aanleveren, zoals reguliere financiële rapportages en de vragenlijsten die DNB ten behoeve van het ATM-proces uitstuurt. Daarnaast betreft het informatie uit externe databronnen. De risiconiveauscores en risicobeheerscores worden automatisch gegenereerd. Ze volgen uit een model dat de waardes van de kwantitatieve indicatoren samenvoegt tot een score per component. Deze scores worden doorlopend (kwartaal / half jaar / jaarlijks) gegenereerd. Zij vormen zowel de basis voor de periodieke beoordeling van instellingen als een belangrijke informatiebron voor het tussentijds acteren als er risico's geconstateerd worden bij een instelling.

De tweede stap is de beoordeling van de risicoscores. De toezichthouder dient het risiconiveau en de risicobeheersingsscore per risicocomponent te beoordelen. De toezichthouder heeft daarbij de mogelijkheid om onderbouwd af te wijken van de automatische scores (de zogenaamde 'overwrite'). De modellen die de risicoscores berekenen worden zelf ook regulier geëvalueerd en op basis daarvan verder verbeterd.

Periodieke beoordelingen

Doel van de periodieke beoordelingen is het opstellen van een zo accuraat mogelijk risicobeeld van een instelling door de toezichthouders op basis van alle beschikbare bronnen. Concreet gaat het bijvoorbeeld om reguliere rapportages, audit rapporten, recente toezichtincidenten, uitgewisselde informatie tussen de prudentiële en de integriteitstoezichthouder, informatie vanuit de verdiepende

risicoanalyses in het risicogebaseerde programma (van voorgaande jaren), interne rapporten van onder toezicht staande instellingen en informatie van andere toezichthouders.

De frequentie van deze beoordeling verschilt per risicoklasse. Instellingen met een hoge impactklasse worden elk jaar beoordeeld, de gemiddelde impactklasse eens in de twee jaar en de lagere impactklasse eens per drie jaar. Wel is continu een dashboard zichtbaar voor toezichthouders, met daarin de meest actuele informatie over risicoscores. Hierin vinden updates plaats als nieuwe toezichtinformatie beschikbaar is; dat is doorgaans frequenter dan de periodieke beoordelingen.

Bij het beoordelen van de automatische risiconiveauscore houdt de toezichthouder rekening met drie perspectieven, namelijk i) de huidige risicopositie van de instelling, ii) *forward looking* beoordeling en iii) de omgeving waarin de instelling opereert. Door de laatste twee perspectieven in de beoordeling mee te nemen, kan de toezichthouder rekening houden met macroprudentiële aspecten en sectorbrede of – overstijgende toezichtprioriteiten. Daarnaast beoordeelt de toezichthouder ook de automatische risicobeheersingsscores. Voor het beoordelen van de automatische risicobeheersingsscores wordt aandacht besteed aan governance, risicobereidheid, risicobeheer en interne controles en interne audit.

Bij het bepalen of nadere informatie moet worden opgevraagd, is het uitgangspunt dat de uitvoering van deze fase van het basisprogramma een beperkt tijdsbeslag kent. Rekening houdend met de risicotolerantie is de verwachting dat bij klasse 1 de aanvullende informatiebehoefte en in het bijzonder de behoefte tot een gesprek met de instelling zeer beperkt zal zijn. Bij hogere impactklassen is het uitgangspunt dat de beoordeling met meer diepgang wordt uitgevoerd.

Vaststellen risicoprofiel

Na de periodieke beoordeling van de automatische scores per risicocomponent wordt het risicoprofiel van de instelling vastgesteld. Dit gebeurt tijdens zogenoemde panelsessies, waarin een kritische toets ('*challenge*') plaatsvindt op de voorlopige risicoscores van onder toezicht staande instellingen.

Tijdens deze panelsessies bespreken experts, accounttoezichthouders en management gezamenlijk de uitkomsten. Daarbij worden de scores niet alleen inhoudelijk beoordeeld, maar ook vergeleken met vergelijkbare instellingen binnen een peer group. Op basis van deze analyse worden de definitieve risicocomponentscores vastgesteld, die gezamenlijk het uiteindelijke risicoprofiel bepalen. Bij de panelbespreking is er aandacht voor proportionaliteit en doelmatigheid van het toezicht.

Vaststellen toezichtprioriteiten en toezichtplan

Het doel van dit proces is het vaststellen van de toezichtprioriteiten voor de komende periode en het vertalen daarvan naar concrete toezichtplannen. Deze toezichtplannen omvatten activiteiten uit het basisprogramma, het risicogebaseerde programma en het ongepland toezicht.

Als eerste stap wordt beoordeeld of een risicoscore binnen of buiten de risicotolerantie valt. Voor risicocomponenten die buiten de risicotolerantie vallen, bepaalt de toezichthouder 1) of een toezichtactiviteit noodzakelijk is en 2) welk toezichtinstrument daarbij wordt ingezet.

Voor elke voorgestelde toezichtactiviteit wordt een onderbouwd voorstel opgesteld en afgestemd binnen de afdeling. DNB hanteert daarbij richtlijnen voor tijdsbesteding en doorlooptijden per instrument, om een doelmatige en proportionele inzet van toezichtcapaciteit te borgen.

Daarnaast ontwikkelen expertisecentra voorstellen voor thema's en toezichtinstrumenten die invulling geven aan sector overstijgende en cross-sectorale prioriteiten. Hierbij wordt bepaald welke instellingen deelnemen, al kunnen deze activiteiten losstaan van individuele risicoscores.

Voor de prioritering van toezichtactiviteiten hanteert DNB een set van uitgangspunten, waarbij een hogere risicoscore leidt tot een hogere prioriteit.

Het proces resulteert uiteindelijk in een toezichtkalender: een gestructureerd overzicht van geprioriteerde en geaccordeerde toezichtactiviteiten per instelling, per thema en op (cross-)sectoraal niveau voor de komende planningsperiode. De toezichtkalender is zichtbaar op het intern portaal binnen DNB (*MijnToezicht*). Toezichtactiviteiten uit de toezichtkalender kunnen extern gedeeld worden met de instelling (per brief of via publicatie op het extern portaal *MijnDNB*) of gedeeld met een breder publiek (*Open Boek Toezicht* op DNB.nl).

Risicogebaseerd programma

Het risicogebaseerde programma wordt opgestart wanneer een risicoscore hoger is dan de risicotolerantie. Concreet betekent dit dat een risicoscore van 3 aanleiding is voor het instellen van het programma bij instellingen met een impactklasse van 2 of 3 en dat voor instellingen met een impactklasse van 1 een risicoscore van 4 pas aanleiding is tot het instellen van het risicogebaseerde programma. Daarbij geldt dat de toezichtintensiteit hoger is bij een instelling in een hogere impactklasse.

Binnen het risicogebaseerd programma kunnen verschillende instrumenten worden ingezet. Uitgangspunt is dat het minst intensieve instrument dat voldoende zwaar is om de doelstelling te halen kan worden ingezet als start van verdieping en mitigatie.

Verdieping

Het verdiepende programma omvat toezichtinstrumenten met een onderzoekend karakter, gericht op het inzichtelijk maken van de aard en omvang van risico's en het beoordelen van mogelijk niet-normconform gedrag. Deze verdiepende analyses leveren diepgaand inzicht in het risicoprofiel van een instelling en kunnen tevens blootleggen of sprake is van overtreding van wet- en regelgeving.

Wanneer uit de verdiepingsfase blijkt dat een risicoscore buiten de vastgestelde risicotolerantie valt, of dat sprake is van niet-normconform gedrag, worden mitigerende maatregelen ingezet om de risico's te beperken.

Mitigatie

Het mitigatieprogramma bevat instrumenten die sturend van aard zijn, gericht op verandering van gedrag van een instelling. Mitigatie omvat zowel formele als informele maatregelen. Mitigatie bestaat (in de meest uitgebreide vorm) uit vijf stappen:

1. Doel vaststellen;
2. Meetbaar maken doel: definiëren en meten van indicatoren, inclusief tijdpad;
3. Bepalen interventiestrategie;
4. Uitvoeren en monitoren;
5. Vaststellen uitkomst.

De toezichthouder stelt voor welk mitigerend instrument wordt ingezet. De betrokken afdelingsmanager of divisiedirecteur accordeert de instrumentkeuze en de mate van intensiteit waarmee dit instrument wordt ingezet, de doorlooptijd en het beoogde resultaat van de mitigatie.

Interventie en handhaving

Het risicogebaseerde programma kan aanleiding geven tot het starten van een interventie- en/of handhavingstraject. Afhankelijk van het risico of de overtreding kan het nodig zijn om daarvoor specialistische kennis in te zetten. Voor deze specialistische kennis is het Expertisecentrum Centrum Interventie en Handhaving (ECIH) verantwoordelijk. Deze afdeling dient betrokken te worden wanneer sprake is van meer hardnekkige problemen bij een instelling, (vermeende) wetsovertredingen of vastgestelde significante risico's. In het mandaat worden verschillende rollen, met een toenemende intensiteit, onderscheiden waarin ECIH betrokken kan raken bij een dossier. In het risicogebaseerd mitigerend programma heeft ECIH de volgende rollen:

- Adviserende rol over de interventiestrategie
- Adviserende rol bij informele maatregelen
- Coördinerende rol bij formele maatregelen
- Coördinerende rol bij regievoering, behandeling van toezichtincident- en klokkenluidersmeldingen

Handhavingsbeleid

Het handhavingsbeleid heeft DNB gezamenlijk met de AFM vastgesteld en biedt inzicht in de uitgangspunten en factoren die voor deze toezichthouders bepalend zijn bij de inzet van handhavingsinstrumenten. Op basis van deze uitgangspunten wordt afgewogen of handhaving noodzakelijk is en, zo ja, welk instrument passend en effectief is. Deze afweging vindt plaats aan de hand van de in het beleid vastgelegde criteria, waaronder:

1. De ernst en duur van de overtreding.
2. De mate van verwijtbaarheid.
3. Het compliance-gericht gedrag van de instelling.
4. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Hierbij geldt dat indien een lichter instrument effect geeft, daarvoor gekozen dient te worden.

Ongepland toezicht

Naast het basisprogramma en het risicogebaseerde programma voorziet ATM in de mogelijkheid om ongepland toezicht uit te voeren. Ongepland toezicht is op te delen in twee typen activiteiten. Ten eerste de toezichtactiviteiten die DNB initieert in reactie op signalen, incidenten of nieuwe ontwikkelingen en die niet vooraf in het toezichtprogramma zijn opgenomen. Ten tweede, de behandeling van wettelijke meldingen en aanvragen, bijvoorbeeld ten behoeve van vergunningverlening, verklaringen van geen bezwaar (WGB) en toetsingen. DNB is verplicht om dergelijke aanvragen binnen de daarvoor gestelde termijn te beantwoorden. In de praktijk vraagt dit een belangrijk deel van de capaciteit die beschikbaar is voor ongepland toezicht.

Ongepland toezicht geïnitieerd door DNB speelt een belangrijke rol in het waarborgen van de responsiviteit van het toezicht. De financiële sector kenmerkt zich door dynamiek en onzekerheid, waardoor niet alle relevante risico's kunnen worden voorzien. Het vermogen om snel te reageren op nieuwe informatie is daarom een essentieel onderdeel van effectief toezicht. Aanleidingen voor ongepland toezicht kunnen onder meer zijn:

- Signalen van marktpartijen of andere toezichthouders.
- Incidenten binnen instellingen.
- Plotselinge veranderingen in marktomstandigheden.
- Uitkomsten van data-analyse of monitoring.

Ongepland toezicht kan verschillende vormen aannemen, variërend van nadere informatie-uitvragen en gesprekken tot diepgaand onderzoek of interventies. De aard en intensiteit van het toezicht zijn afhankelijk van de ernst en urgentie van het signaal.

Binnen ATM wordt ongepland toezicht niet los gezien van het reguliere toezichtproces. De inzichten die voortkomen uit ongepland toezicht worden teruggekoppeld naar het risicobeeld en kunnen leiden tot aanpassingen in het risicogebaseerde programma of het basisprogramma.

Risico-acceptatie en risicobereidheid

Een belangrijk element van de ATM-methode die DNB heeft ingevoerd is het expliciet sturen op risicotolerantie. De toezichtafdelingen besteden minder middelen aan de partijen met minder impact en meer aan partijen met potentieel meer impact op het vertrouwen in de financiële sector. Daarbij zijn alle elementen die leiden tot de beslissing om een instelling in een bepaalde impactklasse in te delen expliciet gemaakt, zodat heel duidelijk is wat ten grondslag ligt aan de indeling. Daarmee is risicotolerantie een duidelijke variabele geworden in het toezicht.

Vooruitkijkend maakt ATM het ook mogelijk om verder te sturen op risicotolerantie en de intensiteit van het toezicht hierop aan te passen. Op basis van deze methode is DNB goed in staat om toezichtactiviteiten anders te richten, bijvoorbeeld door (nog) minder aandacht te besteden aan kleinere partijen of juist door meer aandacht te hebben voor bepaalde thema's. Een aandachtspunt hierbij is wel dat wetgeving vereist dat toezicht wordt gehouden, ook op kleinere partijen. Meer in het algemeen hebben de kaders die de wetgever stelt qua budget en bevoegdheden invloed op het toezicht van DNB. Bij beslissingen over risicotolerantie heeft DNB graag steun vanuit het ministerie van Financiën en het ministerie van SZW. Minder toezicht en dus meer risico leidt er immers toe dat een partij kan falen. Dan is het voor DNB lastig om die verantwoordelijkheid alleen te dragen, zowel richting de Tweede Kamer als richting het bredere publiek.

4.4.2 Bevindingen

Terugkijkend

Met de introductie van ATM heeft DNB een proces ingevoerd dat leidt tot een systematische beoordeling van risico's. DNB kijkt daarbij enerzijds naar risico's op het niveau van individuele instellingen, met aandacht voor zowel prudentiële als integriteitsrisico's, en anderzijds naar de impact van problemen bij een instelling op het financiële stelsel. De invoering van ATM vormt een logische vervolgstap in de ontwikkeling van risicogebaseerd toezicht. In vergelijking met de periode voor invoering van ATM in 2021 maakt DNB meer gebruik van data, is afscheid genomen van het denken vanuit hypothesen, wordt sneller de stap gezet naar mitigatie in plaats van analyse en is er een grotere acceptatie van risico bij instellingen met een kleinere impact.

DNB identificeert de belangrijkste risico's voor financiële instellingen door verschillende, elkaar aanvullende bronnen te combineren binnen de ATM-systematiek. Dit betreft onder meer data van instellingen, kwalitatieve informatie die DNB opvraagt, aanvullende risico-informatie (zoals signalen en uitkomsten van risicoscans) en het expertoordeel van toezichthouders. Op basis van deze

geïntegreerde input wordt per instelling een risico-inschatting gemaakt, waarbij data-analyse een belangrijk fundament vormt. Tegelijkertijd benadrukken internationale standaarden dat een goede risicoanalyse een vooruitkijkend karakter moet hebben en daarom mede gebaseerd dient te zijn op professioneel oordeel van experts. Data-analyse alleen is hiervoor onvoldoende, aangezien deze vooral inzicht biedt in reeds geïdentificeerde en gemeten risico's en minder geschikt is om nieuwe of opkomende risico's te signaleren.

De ATM-methodiek bevat vooruitkijkende elementen, doordat onder meer informatie uit risicoscans, thematische toezichtanalyses en het oordeel van toezichthouders wordt meegenomen. Uit gesprekken blijkt echter dat toezichthouders soms nog moeten wennen aan deze werkwijze en dat er minder contact is met kleinere onder toezicht staande partijen. Voor deze groep is dat een bewuste keuze, gezien hun relatief beperkte impact en de doelstelling om middelen efficiënt in te zetten. Binnen de ATM-methodiek is het voor toezichthouders van belang een goede balans te vinden tussen het vertrouwen op data en het toevoegen van eigen professioneel oordeel. Dit is niet alleen relevant vanwege het vooruitkijkende karakter van toezicht, maar ook omdat risico-identificatie deels afhankelijk is van 'zachte' informatie die niet goed in data te vangen is. DNB ondersteunt dit onder meer met analyses naar het aantal aangepaste risicoscores.

Voor de analyse van operationele risico's, en in het bijzonder cyberrisico, is het actief testen van de weerbaarheid van instellingen (bijvoorbeeld via *red-teaming*) een grondige aanpak. Deze aanpak is onder DORA verplicht gesteld voor een groter aantal instellingen. DNB beschikt over gespecialiseerde expertiseteams op het gebied van IT/cyber en operationeel risico, die onder meer betrokken zijn bij de selectie van instellingen voor dergelijke testen. De uitkomsten hiervan worden geïntegreerd in ATM, zodat een zo volledig mogelijk beeld ontstaat van deze risico's.

Het toezicht is zo ingericht dat mensen en middelen worden ingezet waar de grootste risico's zich voordoen. Er is sprake van differentiatie in toezichtaanpak naar impactklasse: de toezichtintensiteit is hoger bij instellingen met een grotere impact en bij verhoogde risico's. Door te sturen op de inzet van lichtere instrumenten waar mogelijk en door richtlijnen te hanteren voor de tijdsbesteding per interventie-instrument, bevordert DNB ook de doelmatigheid van het toezicht. ATM fungeert hierbij als een belangrijk sturingsinstrument en draagt bij aan het kernprincipe van risicogebaseerd toezicht dat middelen primair moeten worden ingezet op de grootste risico's (bijv. BCBS Principle 8). Tegelijkertijd zijn op dit punt nog stappen te zetten: hoewel de risicogebaseerde aanpak binnen divisies bijdraagt aan een doelmatige inzet van middelen, kan de verdeling van middelen tussen divisies heen nog sterker op risico's worden gestuurd.

De indeling in impactklassen maakt ook inzichtelijk hoe DNB omgaat met risicotolerantie. Dit biedt een goede basis voor communicatie hierover, zowel intern als richting de ministeries, en heeft het gesprek hierover versterkt.

Door processen verder te standaardiseren borgt ATM beter dat instellingen een vergelijkbare toezichtaanpak krijgen, zowel in het toezicht zelf als in de wijze van interveniëren. De registratie van toezichtactiviteiten verschilt echter nog tussen divisies, wat een integraal overzicht van de inzet van middelen beperkt. DNB erkent dit en werkt aan verdere standaardisatie, zodat zowel intern als extern (onder meer via Toezicht in beeld) beter inzicht kan worden geboden.

De voordelen van ATM zijn deels gerealiseerd door meer (kwalitatieve en kwantitatieve) data uit te vragen bij instellingen, wat heeft geleid tot een toename van de toezichtlast. Om deze last te beperken, is het proces door digitalisering gebruiksvriendelijker gemaakt.

Vooruitkijkend

Op basis van de gevoerde gesprekken constateren wij dat de risicosturing verder geoptimaliseerd kan worden. ATM stelt DNB in staat gerichter toezicht te houden en nieuwe toezichtgebieden (zoals DORA) beter te integreren. Tegelijkertijd hebben we nog niet de indruk dat ATM ook is ingezet om vast te stellen of het aantal toezichthouders kan worden beperkt (of juist moet worden uitgebreid). Ook is ATM nog niet zozeer een instrument om capaciteit tussen divisies optimaal te verdelen. Op deze punten zijn in onze optiek nog stappen te zetten, waarbij DNB2030 een eerste stap kan zijn.

In het verlengde hiervan kan ook het verzamelen van sturingsinformatie over doelmatigheid verder worden ontwikkeld. In het kader van DNB2030 worden eerste analyses uitgevoerd die inzicht geven in de verhouding tussen kosten (in fte) en opbrengsten (in termen van toezichthandelingen). Verdere ontwikkeling van dergelijke informatie kan bijdragen aan betere sturing op doelmatigheid.

ATM vraagt daarnaast om extra inzet van instellingen, in de vorm van aanvullende data en rapportages. Het is van belang te evalueren in hoeverre deze extra informatie en de daaruit voortvloeiende automatische risicoscores hebben bijgedragen aan het identificeren van nieuwe of eerder minder zichtbare risico's. Dit kan helpen om het evenwicht tussen de verschillende informatiebronnen verder te optimaliseren.

DNB kan de ATM-methodologie nog meer gebruiken om met de buitenwereld (ministeries, politiek), het gesprek aan te gaan over risicotolerantie en over de activiteiten die DNB wel en niet onderneemt om risico's te beperken. ATM biedt daarvoor een uitstekende basis en we denken dat op punten deze dialoog verder verbeterd kan worden. Dat wil niet zeggen dat in die gesprekken individuele casuïstiek aan de orde moet komen, maar wel dat meer inzicht kan worden gegeven in de afwegingen die DNB maakt. Meer specifiek kan DNB (op basis van verbeterde registratie) een overzicht geven van de activiteiten die zijn uitgevoerd dat wat gedetailleerder is dan 'toezicht in beeld' en de afwegingen die hierbij spelen, mogelijk op termijn aangevuld met kosteninformatie. De ministeries (Financiën en SZW) zouden op basis van dit extra inzicht duidelijker steun kunnen bieden voor deze afwegingen richting onder meer de politiek, wanneer zich risico's materialiseren.

4.5 (Overige) sturing op kosten en doelmatigheid

4.5.1 Beschrijving

Meerjarige sturing: kostenkader en DNB-strategie

Zowel de strategie van DNB, de visie op toezicht als het kostenkader zijn het vertrekpunt op basis waarvan sturing op kosten en doelmatigheid plaatsvindt.

De wettelijke context waarbinnen het kostenkader wordt vastgesteld is de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft 2019). Deze wet en de gelieerde regelgeving bepalen de systematiek waarmee de toezichtkosten worden toegerekend aan onder toezicht staande instellingen en is onlangs geëvalueerd.⁵⁶ In het kostenkader is vastgelegd wat de uitvoering van het toezicht maximaal kan kosten. In het kostenkader voor 2021-2024 zijn ook de taken Resolutie en DGS opgenomen.

⁵⁶ Zie [Evaluatie WBFT 2019. Proportionaliteit, stabiliteit en flexibiliteit](#).

In 2024 is een nieuw Kostenkader voor de periode 2025-2028 vastgesteld door de ministers van Financiën en SZW. De Tweede Kamer is geïnformeerd over het voornemen tot goedkeuring van het kostenkader.

Voor de uitvoering zijn de ministeries van Financiën en SZW en DNB enkele uitgangspunten en afspraken overeengekomen. Met het oog op het waarborgen van de effectiviteit en kwaliteit van het toezicht tegen zo laag mogelijke kosten, worden nieuwe taken zoveel als mogelijk binnen het geïndexeerde kostenkader opgevangen. Wanneer sprake is van overschrijdingen ten opzichte van de begroting, hetzij voorziene of onvoorziene, geldt dat deze in eerste instantie worden opgevangen binnen het algehele begrotingskader en afgezet tegen mogelijke onderschrijdingen op andere deelbegrotingen binnen de zbo-begroting. Mocht dit niet mogelijk zijn, dan kan met instemming van de RvC de post onvoorzien worden aangewend. Mocht ook dat niet mogelijk of wenselijk zijn, dan wordt door Financiën en DNB verder gesproken over een passende oplossing. Met het oog op nieuwe ontwikkelingen, zoals (nog-niet voorziene) wettelijke taakuitbreidingen en of eventueel uitloop van wetstrajecten, blijven Financiën en DNB gedurende de looptijd van het kostenkader 2025-2028 met elkaar in gesprek.⁵⁷

Hieronder is het Kostenkader 2021-2024 en het Kostenkader 2025-2028 weergegeven:⁵⁸

zbo-kostenkader DNB 2021-2024	2020	2021	2022	2023	2024	2025*	2026	2027	2028
Basisbedrag Toezicht	188,4	188,4	188,4	188,4	188,4	231,1	231,1	231,1	231,1
Basisbedrag DGS	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9	6,6	6,6	6,6	6,6
Basisbedrag Resolutie	12,1	12,1	12,1	12,1	12,1	16,2	16,2	16,2	16,2
Besparingen		-1,7	-4,2	-6,6	-9,3	-11,7	-10,4	-7,7	-3,5
Uitbreiding takenpakket en intensiveringen		3,7	6,5	8,5	10,5		18,6	17,2	14
Digitale Strategie		7,2	6,1	6,4	7,1				
Infasering datadiensten		0	2,5	5	7,5				
Aanpassing huisvesting		-4,4	-4,4	-4,4	-4,4				
Basisbedrag excl. uitbreiding Wtp				220,3	222,8		262,1	263,4	264,4
Uitbreiding taken Wtp (transitie NPR 2023 en 2024)				5,4	5,9		6,3	3,1	0
Basisbedrag incl. uitbreiding Wtp		216,3	218	225,7	228,7	269,1	268,4	266,6	264,5
Taakstelling		-0,9	-1,7	-2,6	-3,6	-1,1	-2,1	-3,2	-4,2
Loon- en prijsbijstelling 2021		3,2	3,2	3,2	3,2				
Loon- en prijsbijstelling 2022			4,1	4,1	4,1				
Loon- en prijsbijstelling 2023				12	12				
Loon- en prijsbijstelling 2024					12,8				
Loon- en prijsbijstelling 2025						9,4	9,4	9,4	9,4
Loon- en prijsbijstelling 2026							10,7	10,7	10,7
Loon- en prijsbijstelling 2027-2028							PM	PM	PM
Begrotingskader	211,4	218,7	223,5	242,4	257,3	277,4	286,4	283,5	280,3
Post onvoorzien		2,5	3,2	4,4	5,5	4	5,3	6,6	7,8
Meerjarenkader	211,4	221,2	226,8	246,8	262,8	281,4	291,7	290,1	288,1

Tabel 14. Kostenkader DNB voor de jaren 2020-2028.

⁵⁷ Ministerie van Financiën (2024). *Voornemen tot aanpassing kostenkader DNB 2025-2028*.

⁵⁸ Bron: DNB, op basis van zbo-begrotingen 2024 en 2026. In 2025 is een nieuw kostenkader ingegaan; daardoor verspringt het basisbedrag in dat jaar.

De post *Uitbreidingen en intensiveringen* is bedoeld voor het toezicht uit hoofde van nieuwe regelgeving die in de periodes van het kostenkader in werking treden. De post wordt alleen gebruikt voor die wet- en regelgeving waarvoor het ministerie en DNB een uitbreiding van het kader zijn overeengekomen. Zo is er een tijdelijke intensivering voor de inzet op de Wet toekomst pensioenen (Wtp).

Het kostenkader van DNB bevat ook een taakstelling om *efficiency* te bevorderen. In het meest recente kostenkader is de efficiencytaakstelling 0,4% per jaar, die is gebaseerd op de verwachte arbeidsproductiviteitsgroei in de overheidssector (MLT 2022-2025). Daarnaast is naast deze taakstelling een post besparing en herprioritering opgenomen.

Een van de spelregels is een vast bedrag voor de doorberekening van huisvestingskosten aan de onder toezicht gestelde instellingen (ingevolge het kostenkader). Dit bedrag is gebaseerd op de geplande kosten in 2026. Het bedrag wordt wel (zowel terugwerkend als voortschrijdend) geïndexeerd.

In navolging van het meerjarig kostenkader voor het zbo heeft DNB zelf ook een DNB-kader geïntroduceerd. In plaats van de *efficiency*-doelstelling van het kostenkader (0,4 procent) hanteert DNB een strengere taakstelling (1,5 procent). In beginsel ontstaat zo een veiligheidsmarge tussen het intern gehanteerde kader en het zbo-kader. Het zbo DNB groeit dus minder hard dan het zbo-kostenkader toestaat. Het eind 2025 gepresenteerde programma DNB2030 biedt een nieuwe taakstelling, die neerkomt op een besparing van 10% ten opzichte van de geprojecteerde begroting 2030.

Binnen DNB worden kosten toegerekend aan ofwel de zbo-taak ofwel de centrale-banktaak (monetair beleid en betalingsverkeer). Er kunnen kleine verschuivingen zijn; zo zijn activiteiten op het gebied van *data science* naar het zbo gegaan en met de inwerkingtreding van DORA zijn eveneens taken die voorheen onder de centrale-banktaak uitgevoerd worden onderdeel geworden van de zbo-taak. De kosten van ondersteunende functies worden met een vaste verdeelsleutel aan het zbo toegerekend. Als het voortschrijdend gemiddelde van de relatieve omvang van de zbo-taak ten opzichte van de centrale bank-taak met meer dan twee procent verandert, wordt de verdeelsleutel geactualiseerd.

Jaarlijkse sturing: begroting & capaciteit

Het vierjarig kostenkader is leidend voor de begroting en voor de uitvoering van de strategie. Jaarlijks wordt een zbo-begroting en zbo-verantwoording gepubliceerd. Sinds 2021 brengt DNB ook elk jaar 'Toezicht in beeld' uit. DNB blikt daarin terug op wat is bereikt en stelt vast wat de prioriteiten zijn in het volgend jaar.

De zbo-begroting wordt opgesteld op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en is de resultante van de DNB-begroting en de begrote capaciteitsverdeling. Uitgangspunt is dat nieuwe ontwikkelingen worden ingepast binnen het bestaande kader. Indien nodig wordt in overleg met de ministeries bekeken of de capaciteit voldoende is en/of bijstelling (zowel meer als minder) wenselijk is. DNB 'absorbeert' nieuwe taken en inflatie, tenzij het kostenkader wordt uitgebreid.

De strategische planning leidt tot een jaarplan en bijbehorende kosten en capaciteitsleutel. Binnen DNB worden jaarlijks maxima per domein vastgesteld en wordt de OGSM-systematiek (*Objectives, Goals, Strategies, Measures*), toegepast om te komen van doelen naar middelen. Divisies maken een uitwerking binnen het domein. Zij hoeven – anders dan voorheen – niet opnieuw langs de directie, tenzij zich grote wijzigingen voordoen.

Voordat de begroting wordt ingediend, wordt de sector geïnformeerd via het Adviserend panel. De raad van commissarissen keurt de begroting goed en bespreekt deze ook met het ministerie van Financiën in

het zogenoemde najaarsoverleg. De begroting wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de ministers, waarna de ministers van Financiën en SZW DNB informeren over de goedkeuring.

Halverwege het jaar waarvoor de begroting is vastgesteld worden door de ministers de heffingen vastgesteld.⁵⁹ Na afloop van het jaar volgt de zbo-verantwoording, met opnieuw een panelbijeenkomst en goedkeuring door de ministeries.⁶⁰

Doorlopende sturing: bijsturing gedurende het jaar

De planning- en controlcyclus (P&C-cyclus), die is uitgewerkt in gestandaardiseerde procesbeschrijvingen, is een periodiek proces voor de interne sturing en beheersing van de organisatie (strategie, doelen, geld, risico's). De P&C-cyclus wordt gevoed door de strategie. DNB monitort de voortgang van de strategie en stuurt bij via OGSM-methodiek. Mocht zich gedurende het jaar een aanmerkelijk verschil ten opzichte van de begroting dreigen voor te doen, dan informeert de toezichthouder de ministers hierover.

Per kwartaal worden de belangrijkste DNB-brede overzichten verzameld in een dashboard, gebaseerd op de gerapporteerde voortgang van de domein-OGSM's, een financiële rapportage/prognose aangevuld met inzichten vanuit de meest relevante verandertrajecten, risico's en incidenten en overige relevante bedrijfsindicatoren. Ook op domein- of divisie/afdelingsniveau of binnen boards/programma's worden dashboards gebruikt.

DNB ziet 'prestatiegericht werken' als leidraad voor de P&C-functie, die moet leiden tot een beheerste en doelmatige invulling van de strategie. Ter ondersteuning daarvan hanteert DNB een *3-lines of defence*-model. Dit model voorziet in een eerstelijns risicomanager op operationeel niveau, belast met het toepassen en monitoren van beheersmaatregelen. De eerstelijns controller ondersteunt de decentrale domeinen en divisies. Vanuit een gecentraliseerde functie vindt een tweedelijnsstoets plaats, de derde lijn bestaat uit een interne auditfunctie die periodieke onderzoeken verricht. Voor de P&C-functie heeft de derde lijn geen specifieke rol en bestaat de tweede uit uitdagingen of appreciaties van het werk van domeinen of divisies en uit beleid of centrale sturing.

Sturen op doelmatigheid bij nieuwe taken en veranderende context

Voor de inschatting van benodigde capaciteit bij nieuwe taken voert DNB uitvoeringstoetsen uit. DNB geeft hierin aan of nieuwe of aangepaste wet- en regelgeving uitvoerbaar is voor DNB en hoeveel capaciteit ermee gemoeid is en dan hoe die capaciteit geleverd wordt; via invorderen of via uitbreiding van het kostenkader. De verantwoording van de impact van nieuwe regels komt aan de orde in de zbo-verantwoordingen.

De uitvoeringstoetsen geven geen volledig beeld van de impact van nieuwe wet- en regelgeving op de taken en de capaciteit van DNB. DNB geeft hiervoor verschillende redenen. Zo kunnen wijzigingen voortvloeien uit nieuwe Europese verordeningen waarvoor geen uitvoeringstoetsen worden gevraagd. Ook komt het voor dat nieuwe taken in de loop der tijd worden aangevuld of gewijzigd en die om meerdere uitvoeringstoetsen vragen. Ook kan betrokkenheid bij wetgevingstrajecten beslag leggen op capaciteit die niet is voorzien in uitvoeringstoetsen.

⁵⁹ De heffingen worden gebaseerd op de begroting van dat jaar, de exploitatie van het voorgaande jaar, de inzet van eventuele egalisatie-instrumenten en de samenstelling van de heffingspopulatie in dat jaar.

⁶⁰ De DNB-brede jaarrekening wordt goedgekeurd door de minister van Financiën als vertegenwoordiger van de aandeelhouder van de NV DNB.

Sturen op voorkomen van extra kosten (en taken) via de scope van het toezicht

De scope van toezicht wordt uiteindelijk bepaald door de wetgever en niet door DNB, maar DNB geeft middels uitvoeringstoetsen en middels (jaarlijkse) wetgevingsbrieven wel advies over de eventuele uitbreiding van taken of scope van toezicht.

Sturen op doelmatigheid via impactmeting

Om middelen doeltreffend en doelmatig in te zetten is inzicht nodig in de relatie tussen de inspanningen en output maar ook de effecten ervan. Naar aanleiding van de vorige evaluatie kondigde DNB aan zich in te spannen om de effectmeting in de jaarlijkse zbo-begroting en zbo-verantwoording te vergroten en te verkennen op welke wijze zij transparanter kan zijn omtrent de rapportage over de grootste risico's.⁶¹

In de zbo-verantwoording wordt een aantal *Key Performance Indicators* getoetst. Bij de ambitie “Kostenbewust toezichthouden” met als indicator “Toepassen van transparante kostenafwegingen en standaardisatie”. Een van de beoogde resultaten was het ontwikkelen van “sturingsinformatie die capaciteitsinzet per toezichtproces inzichtelijk maakt om beter te kunnen monitoren en, waar nodig, tijdiger bij te kunnen sturen.” Het resultaat was “conform streefwaarde”, aldus de zbo-verantwoording van 2024.

Sturen op doelmatigheid via standaardisatie en vereenvoudiging van toezichtprocessen en automatisering

Er is in de afgelopen periode op verschillende manieren aandacht gegeven aan standaardisatie en vereenvoudiging van toezichtprocessen.

- Binnen DNB worden interne **audits** uitgevoerd die zijn gericht op de effectiviteit van de processen en governance, risicomanagement en beheersing. De Interne Audit Dienst geeft reflectie over het ontwerp van systemen, operationele processenbeleid en procedures vanuit een verantwoordings-/beheersingsperspectief. De afdeling Risicomanagement & Strategie (RMS) voert de zogenaamde **quality assurance**-taak (tweedelijns) uit en is daarmee (ook) gericht op kwaliteit. RMS draagt bij aan de lerende organisatie en een beter functioneren in de toekomst en borgt dat kritisch wordt gekeken naar capaciteitsinzet en doeltreffendheid.
- In 2020 is voor het project Nieuw Kostenkader (NKK) een zogenaamd **capaciteitsmodel** ontwikkeld, om de benodigde toekomstige toezichtcapaciteit onder bepaalde scenario's te simuleren. De uitkomsten zijn gebruikt voor het kostenkader 2021-2024. In de evaluatieperiode is hieraan verder gewerkt. In 2022 was de intentie om het model door te ontwikkelen naar een tool voor managementinformatie over toezichtcapaciteit en -kosten, maar daarvoor werd het te complex bevonden. Om tot betere centrale managementinformatie over (benodigde) toezichtcapaciteit te komen is het tijdschrijfsysteem meermaals herzien, onder meer door de invoering van een uniforme tijdschrijf-hiërarchie voor alle sectoren, waardoor beter inzicht is ontstaan in de inzet vanuit verschillende onderdelen.
- In het kostenkader 2021-2024 heeft DNB een digitaliseringstraject uitgevoerd, de **digitale strategie toezicht (DST)**. Bij de voorbereiding van het kostenkader 2025-2028 is de strategie DST 2021-2024 gevalideerd en is de strategie voor 2025-2028 vastgesteld.⁶² De strategie beschrijft hoe

⁶¹ Zie paragraaf 3.2 over de opvolging van aanbevelingen.

⁶² *Meer tijd voor toezicht*, Digitale Strategie Toezicht 2025-2028.

digitalisering, data en technologie worden ingezet om toezicht doelmatiger en effectiever te maken. Data en moderne technologie moeten bijdragen aan doeltreffendheid en doelmatigheid, door meer consistentie in de manier van werken en door passend toezicht te ondersteunen dat rekening houdt met proportionaliteit en doordat technologie helpt om verspilling in processen te reduceren en reactietijd en wendbaarheid te vergroten.

- In januari 2025 is de eerstelijns **afdeling Domeinsturing & Ondersteuning (DSO)** opgericht, met het doel ‘scherper te sturen en (her)prioriteren binnen het domein Toezicht en daarmee bij te dragen aan een meer wendbare, doelmatigere en doeltreffende toezichtorganisatie’.
- In 2026 is **procesbeleid** vastgesteld dat beschrijft hoe DNB processen structureert, organiseert, continu verbetert en stuurt via procesgericht werken. Het geldt voor alle zgn. end-to-end-processen die zijn opgenomen in de procesarchitectuur van DNB. Het beleid is door de directie vastgesteld en is bindend voor de gehele organisatie. Het procesbeleid wordt gebruikt voor de positionering van ATM binnen de toezichtprocessen.

In de Strategie DNB 2025-2028 is “Doeltreffend en doelmatig als organisatie” een van de strategische pijlers. De uitkomsten van het stakeholderonderzoek worden herkend: “De buitenwereld verwacht dat we kostenbewust zijn, maar vindt tegelijk dat we dat nu niet zijn.”⁶³ DNB wil risicogebaseerd werken en de interne governance en financiële besturing in samenhang versterken. Digitale middelen moeten effectief worden ingezet. Mogelijkheden van innovatieve ontwikkelingen (zoals AI) worden toegepast als deze geschikt en bewezen zijn.⁶⁴

Sturing op samenwerking met de AFM (via het herijkte convenant)

In de vorige evaluatie⁶⁵ is door KWINK groep aanbevolen om de samenwerking met DNB te herintroduceren op de strategische agenda van de AFM. DNB heeft deze aanbevelingen onderschreven en de AFM en DNB hebben hun samenwerking herijkt via het geactualiseerde Samenwerkingsconvenant de AFM–DNB (2023), dat in 2024 in werking is getreden en dat het vorige convenant uit 2016 vervangt.

Dit nieuwe convenant regelt zowel de formele samenwerking (informatie-uitwisseling, afstemming, overlegstructuren) als de gezamenlijke uitvoering op inhoudelijke toezichtthema’s.⁶⁶ De AFM en DNB willen met de gemaakte afspraken de kans op onnodige belasting van financiële ondernemingen zoveel mogelijk minimaliseren. Daarom hebben ze met het convenant bijvoorbeeld de werkwijze bekrachtigd om voorafgaand aan een data-uitvraag aan de sector bij elkaar te checken of de informatie al beschikbaar is en gedeeld kan worden. Dat geldt ook voor de afspraak om elkaar proactief te informeren over voorgenomen data-uitvragen die het domein van de ander kunnen raken, deze waar relevant met elkaar af te stemmen en waar mogelijk tot een gezamenlijke data-uitvraag te komen. In het convenant (artikel 1.12) staat ook het voornemen tot verdere verbreding van de samenwerking: *‘Behalve met betrekking tot hun toezichtstaken werken de toezichthouders ook samen op andere terreinen, met inbegrip van maar niet beperkt tot bedrijfsvoering (onder andere postafhandeling en crisismanagement), digitalisering (onder*

⁶³ “Het hangt deels samen met onze eerder genoemde hang naar volledigheid en zorgvuldigheid. Dat verkleint de kans dat we fouten maken maar het is niet altijd efficiënt. Een gebrek aan kostenbewustzijn kan op termijn schadelijk zijn voor onze reputatie. Zeker in een tijd waarin elders moet worden bezuinigd en DNB ook nog eens verliezen lijdt. Terwijl ook DNB uiteindelijk met publiek geld haar taken uitvoert. Daarom gaan we de komende tijd scherper op de kosten letten.” Strategie DNB 2025-2028

⁶⁴ Zbo-begroting 2025.

⁶⁵ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a862bb7e-fdf1-424c-8d82-17e25b8e8228/pdf>

⁶⁶ Zie <https://www.deAFM.nl/~profmedia/files/publicaties/2022/deAFM-wetgevingsbrief-2022.pdf>

andere IT-systemen) en personeelszaken (onder andere detachering). De toezichthouders zijn voornemens hun samenwerking nog verder te verbreden.⁶⁷

DNB heeft in het kader van deze evaluatie aangegeven dat de mogelijkheden tot verbetering van de samenwerking uitgebreid zijn geïnventariseerd en dat verbetertrajecten zijn gestart en gemonitord. Voorbeelden zijn afspraken over rollen bij dubbele vergunning, structureel overleg over data, uniformering van toetsingen, intensief en gelijkwaardig optrekken op cruciale Europese en nationale toezichtdossiers. Ook zijn afspraken gemaakt om de samenwerking op het gebied van (her)toetsingen te verbeteren. De samenwerking is geïntensiveerd. Zowel op bestuurlijk niveau als op lager niveau weten DNB en de AFM elkaar over het algemeen goed te vinden.

De instellingen zelf geven in het kader van deze evaluatie aan dit te herkennen. De afstemming tussen de AFM en DNB wordt als beter ervaren ten opzichte van vijf jaar geleden, bijvoorbeeld over toezichtagenda's. Ze noemen als voorbeeld dat de AFM en DNB ook samen een rapport hebben gepubliceerd over digitale onafhankelijkheid. Ook op overlap punten is de samenwerking volgens stakeholders sterk verbeterd, maar partijen geven hier tegelijkertijd over aan dat zij de toezichthouders soms nog wel hierop moeten attenderen.⁶⁸

Ook DNB zelf geeft aan nog verbeterpotentieel te zien. DNB denkt dat onder meer aan het verder intensiveren van de samenwerking op nieuwe en opkomende thema's, zoals AI-toepassingen, verdere ontwikkeling van datagedreven toezicht en nieuwe Europese regelgeving. Ook bieden verdere harmonisatie van data-uitvragen en gezamenlijke IT- en data-infrastructuur volgens DNB kansen om de doelmatigheid van het toezicht verder te vergroten.

Reflectie van DNB op kostenontwikkeling

In de ambities in de meerjarenstrategie voor 2021-2025 was "kostenbewust" een van de kernwoorden. DNB stelde zich ten doel om in 2025 voor interne en externe stakeholders inzichtelijk te hebben gemaakt dat taken effectief en kostenbewust worden uitgevoerd. De strategie daarbij was onder meer om "meerjarig" te sturen op strategische doelen en op een efficiënte taakuitvoering en op "een cultuur met een goed evenwicht tussen een effectieve taakuitvoering en transparante kostenafwegingen". In de meest recente strategie 2025-2028 heeft DNB de ambitie uitgesproken om in de komende jaren meer op de kosten te letten.

De RvC rekent zich tot taak om een oordeel te vellen over de doelmatigheid en kostenontwikkeling. In het jaarverslag over 2024 toonde de RvC zich positief: *"De raad is () van mening dat DNB op krachtige en indringende wijze haar toezicht uitvoert en heldere prioriteiten stelt. () De raad ondersteunt de aanpak van de directie om intensiveringen en nieuwe taken zoveel mogelijk binnen het bestaande kader te realiseren. Dit uitgangspunt wordt bevestigd in het zbo- kostenkader 2025-2028, waarin de stijging wordt beperkt door efficiëntieverbeteringen, besparingen en een jaarlijkse risicogebaseerde herprioritering van werkzaamheden."*⁶⁹

DNB is met het veranderprogramma DNB2030 een nieuw traject gestart, onder meer om de kosten terug te brengen. Met het programma wil DNB de begroting van 2030 houden op het niveau van de begroting 2025. DNB wil de kosten bedwingen, meer focus aanbrengen in de kerntaken en het toezicht

⁶⁷ Bron: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-19513.html>

⁶⁸ Bijvoorbeeld rondom DORA toen de AFM en DNB volgens stakeholders eigen templates hanteerden voor het register.

⁶⁹ DNB, Jaarverslag 2024.

meer resultaatgericht en wendbaar maken.⁷⁰ De eenmalige kosten voor het programma worden zoveel mogelijk binnen de begroting opgevangen.

Het programma kent vier prioriteiten:

- **Focus op kerntaken:** stabiliteit waarborgen, toezicht houden, een goed functionerend en veilig betalingsverkeer en betrouwbare statistieken en adviezen leveren.
- **Geen verdere groei in kosten:** de begroting van 2030 mag niet hoger zijn dan die van 2025. Dat vraagt om structurele besparingen.
- **Reorganisatie van het Intern Bedrijf:** efficiënter en effectiever organiseren, met gevolgen voor de omvang en inrichting van de organisatie.
- **Nieuwe accenten in de toezichtaanpak:** meer resultaatgericht werken, technologische vernieuwing stimuleren en de interactie met financiële instellingen verbeteren.

Dit programma werkt over de volle breedte van DNB en heeft ook consequenties voor het zbo. De besparingen binnen de zbo-begroting bestaan enerzijds uit de besparingen bij de domeinen Toezicht en Resolutie zelf, en anderzijds uit de besparingen bij de ondersteunende diensten, voor zover die aan het zbo worden toegerekend. Een bezuiniging bij de ondersteunende diensten vraagt mogelijk op onderdelen om een aanpassing in de toezicht- en resolutieprocessen. Daarnaast wil DNB nadrukkelijk in gesprek zijn over de “*risk-appetite*”, zowel binnen als buiten DNB en zowel binnen als tussen de toezichtdivisies.

Met het ministerie voert DNB gesprekken over de kosten, inclusief de risicobereidheid. Het ministerie van Financiën wordt door DNB geïnformeerd over het programma. De minister gaf de RvC eerder mee dat de nieuwe president aandacht zou moeten hebben voor doelmatigheid.⁷¹ Bij zijn benoeming wezen ambtenaren van Financiën erop dat Sleijpen belang hecht aan efficiënt toezicht door een *risk-based* benadering.⁷²

4.5.2 Bevindingen

- DNB stuurt op kosten via een meerjarige cyclus (met een eigen maximum en het vastgestelde zbo-kostenkader), via een jaarlijkse begrotingscyclus (waarbij het kostenkader randvoorwaardelijk is) en via doorlopende sturing. Op bestaande taken wordt een taakstelling doorberekend (waardoor taken de facto met minder middelen moeten worden uitgevoerd). Bij nieuwe taken worden uitvoeringstoetsen gemaakt en wordt in de relatie met de ministers vastgesteld of en zo ja, hoeveel capaciteit daarvoor beschikbaar komt. Sturing op doelmatigheid vindt daarnaast plaats via de werkwijze (risicogebaseerd en datagedreven toezicht). Deze methodiek biedt naar ons oordeel goede mogelijkheden om te sturen op doelmatigheid.
- Bij de doorlopende (jaarlijkse) sturing van DNB (P&C-cyclus) is meer dan voorheen sprake van een top-down benadering. Zo krijgen alle divisies een taakstelling mee. Deze benadering zorgt voor sturing en beheersing van kosten. Zo hebben divisies binnen het zbo in de afgelopen periode de taakstellingen voor een deel gehaald door meer gebruik te maken van medewerkers in lagere functieschalen.

⁷⁰ DNB gaat 10% besparen op begroting komende jaren, persbericht 17 november 2025 <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/persbericht-2025/dnb-gaat-10-besparen-op-begroting-komende-jaren>.

⁷¹ Beslisnota bij benoeming Olaf Sleijpen.

⁷² Beslisnota bij benoeming Olaf Sleijpen.

- In het toezicht zelf is er een ontwikkeling naar periodieke, jaarlijkse sturing. De analyses (“Toezicht in Beeld”) worden vooral gebruikt ter verantwoording en het is de bedoeling ze meer te gebruiken om bij te sturen. DNB voorziet ook zelf dat nieuwe prioriteiten zullen leiden tot meer verschuivingen binnen divisies en over de grenzen van divisies heen.
- De verantwoording voor DNB in brede zin vindt plaats via het jaarverslag van DNB, voor het zbo via de jaarlijkse zbo-verantwoording. In het jaarverslag ontbreekt sinds 2023 een verdeling per taak. De systematiek tussen jaarverslag en zbo-verantwoording is verschillend. Zo geeft het jaarverslag geen specifiek inzicht in de ICT-kosten. De jaarlijkse publicatie *Toezicht in beeld* geeft vooral inzicht in de output, terwijl de zbo-verantwoording per deeltaak het aantal fte’s noemt.
- Het gegeven dat DNB niet alleen zbo-taken vervult, maakt het minder gemakkelijk om goed inzicht te krijgen in de doelmatigheid en kosten. DNB voldoet aan de geldende eisen van transparantie en verantwoording, via zbo-begroting en zbo-verantwoording, maar de vergelijkbaarheid met andere toezichthouders is niet optimaal. Zo is vast te stellen hoeveel kosten worden toegerekend aan het zbo en kostenposten als personeelskosten, huisvesting en ICT zijn niet zomaar vergelijkbaar.
- Tot slot hebben we geconstateerd dat de samenwerking tussen de AFM en DNB is versterkt in de evaluatieperiode en dat onder toezicht staande instellingen de verbeterde samenwerking ook hebben opgemerkt. Ondanks dat is er ook nog potentieel in de verdere versterking van de samenwerking.
 - We constateren daarbij dat de AFM en DNB - als verschillende maar ook onderling verbonden toezichthouders - werken aan de doorontwikkeling van hun risicobenadering en het dus verstandig is om daarin waar mogelijk samen op te trekken. Overwogen zou kunnen worden om in ieder geval op analytisch niveau dezelfde methodiek te hanteren, waarbij de invulling (mate van nadruk op kwantitatieve dan wel kwalitatieve risico’s) per organisatie kan verschillen.
 - Vanuit de blik van buiten is het vervolgens ook logisch om de vraag te stellen of, naast afspraken in een convenant, ook in de bedrijfsvoering meer samenwerking mogelijk is en of bijvoorbeeld ook huisvesting in hetzelfde pand nog een positief effect zou kunnen hebben op versterking van de samenwerking. Naar deze optie hebben we geen nader onderzoek gedaan. Bij de afweging zouden overigens niet alleen de kosten onderaan de streep moeten worden betrokken, maar ook bijvoorbeeld de financiële en andere effecten voor de AFM en DNB zelf en voor de werking van het stelsel van Twin Peaks. Het voorgaande laat onverlet dat we aanbevelen om in het licht van artikel 1.12 van het samenwerkingsconvenant tussen de AFM en DNB, dat gaat over verbreding van de samenwerking, nog verder te verkennen wat de voor- en nadelen zouden kunnen zijn van intensievere samenwerking tussen DNB en de AFM, bijvoorbeeld bij de inkoop van IT of automatisering, bij de doorontwikkeling van het risicogebaseerd en datagedreven toezicht en in de bedrijfsvoering.

4.6 Conclusies doelmatigheid

Omvang en ontwikkeling toezichtkosten

- De kosten van het toezicht zijn toegenomen in de evaluatieperiode. Zo zijn de nominale lasten van DNB met 33% toegenomen in de periode 2020-2025. Ook de reële kosten (dus gecorrigeerd voor inflatie) zijn toegenomen: het gaat om 9% in de periode 2020-2025.

- Een belangrijke verklaring voor de toename van de reële kosten is de toename van personeelskosten (meer fte's om nieuwe taken uit te voeren).
- Uit de vergelijking met de kostenontwikkeling bij andere Nederlandse markttoezichthouders volgt het beeld dat de procentuele stijging van de kosten in 2020-2025 bij DNB lager is dan de gemiddelde stijging bij de AFM, ACM en NZa. Hierbij dient uiteraard de kanttekening te worden gemaakt dat deze andere Nederlandse markttoezichthouders andere taken hebben dan DNB, dat ze niet allemaal in dezelfde mate nieuwe taken hebben gekregen in de evaluatieperiode en dat ze wezenlijk andere toezichtpopulaties hebben.
- Tegelijkertijd komt uit de loonanalyse naar voren dat de arbeidsvoorwaarden ruimer zijn en de gemiddelde lonen hoger liggen dan bij de AFM. In termen van totale beloning bevindt DNB zich aan de bovenkant van de verdeling, met name voor hogere functieniveaus. DNB kent gemiddeld een ouder personeelsbestand en een grotere concentratie van medewerkers in hogere salarisschalen. Hierdoor ligt de gemiddelde loonsom per medewerker bij DNB hoger dan bij de AFM. Verder heeft DNB een groter aandeel stafmedewerkers dan de AFM en is dit aandeel sinds 2019 toegenomen.
- Het inzicht in kosten – en de vergelijkbaarheid met die van andere organisaties – wordt bemoeilijkt door het feit dat DNB ook andere taken uitoefent uit hoofde van haar rol als centrale bank. Dit zorgt ervoor dat bepaalde kostenratio's met betrekking tot het zbo-deel (bijvoorbeeld huisvestingskosten per fte) niet optimaal kunnen worden vergeleken met de kostenratio's van andere zbo's. Een voorbeeld is hier de wijze waarop de kosten van huisvesting worden toegerekend aan het zbo-deel van DNB. Er zijn ook verschillen in de manier van verantwoording van kostensoorten tussen DNB in brede zin enerzijds en het zbo anderzijds.
- Het valt op dat DNB ruimte ziet om kosten te besparen. Dit blijkt ook uit het programma DNB2030. DNB koppelt de discussie hierover zelf nadrukkelijk aan de "risicotolerantie". Het gevolg kan zijn dat (nog) meer geprioriteerd moet worden. Daardoor zullen de risico's toenemen, maar wij kunnen op grond van dit evaluatieonderzoek geen uitspraak doen over in welke mate dat het geval zal zijn (en ook niet over de mate waarin dat maatschappelijk gewenst of ongewenst is).

Doelmatigheid

Op grond van dit onderzoek stellen we vast dat er in het algemeen duidelijk sturing op doelmatigheid en kostenbeheersing bij DNB plaatsvindt. Dit blijkt onder meer uit de volgende voorzieningen en instrumenten:

- Er wordt op kosten gestuurd via een meerjarencyclus (kostenkader), via een jaarlijkse begrotingscyclus (waarbij het kostenkader randvoorwaardelijk is) en via doorlopende, tussentijds sturing. Het kostenkader, dat een meerjarig maximum vastlegt voor de begrotingen in een periode van vier jaar, is een instrument dat dwingt tot periodieke en meerjarige kritische reflectie op de kosten en op de relatie tussen opbrengsten en kosten van het toezicht.⁷³ Binnen de eigen organisatie hanteert DNB een eigen norm, strenger dan het vastgestelde kader.
- Op bestaande taken wordt een efficiencykorting doorberekend (zoals zichtbaar is in het kostenkader) en in de periode 2021-2024 zijn besparingen ingeboekt (ook zichtbaar in het

⁷³ In de evaluatie van de Wbft 2019 is in 2024 geconstateerd: 'De vierjarige systematiek van het kostenkader, het proces rond de vaststelling van het kostenkader en de voorwaarden waaronder deze mag worden opengebroken, leiden er in de praktijk toe dat toezichthouders hun best doen om binnen de vierjarige begroting te blijven. Ook uit de interviews komt het beeld naar voren dat het bestaan van een vierjarig kostenkader in de praktijk tot druk op de toezichthouders leidt om de kosten binnen het kader te houden.'

kostenkader). Hierdoor worden bestaande taken de facto met minder middelen uitgevoerd, al is de efficiencykorting van 0,4 procent per jaar, zoals in het meest recente kostenkader is afgesproken, in onze optiek bescheiden.

- Bij nieuwe taken wordt – in het geval van grotere of complexere taken – een uitvoerig proces doorlopen waarbij in uitvoeringstoetsen capaciteitsinschattingen worden gemaakt en waarbij, in het geval van grotere taken, meerdere scenario's worden uitgewerkt voordat middelen (in de vorm van fte's en ICT-investeringen) worden toegekend.
- Met DNB2030 wordt ingezet op kostenbesparingen; sturing op doelmatigheid vindt daarnaast plaats in de werkwijze: de doorontwikkeling, inzet en professionalisering van het risicogebaseerd en datagedreven toezicht.

Het is aannemelijk dat de doelmatigheid is verbeterd in de evaluatieperiode, hoewel dit niet goed cijfermatig is vast te stellen. Immers, doelmatigheid gaat over de verhouding tussen enerzijds de kosten en anderzijds de opbrengsten van het toezicht, waarbij geldt dat de kosten zich goed laten kwantificeren maar de opbrengsten niet, of tenminste minder goed.⁷⁴

- Dat aannemelijk is dat de doelmatigheid is verbeterd hangt vooral samen met de professionalisering en doorontwikkeling van het risicogebaseerde (en datagedreven) toezicht.
- Het voorgaande laat onverlet dat er wel onderdelen zijn waarop de doelmatigheid aantoonbaar cijfermatig is verbeterd. Een voorbeeld is dat bij DNB de (toegerekende) huisvestingskosten zijn gestabiliseerd, terwijl het aantal fte's toenam. Daarmee lijkt de groei van medewerkers op een doelmatige manier te zijn vertaald in huisvesting, maar daarbij past de kanttekening dat de combinatie van taken als zbo en als centrale bank het lastig maakt om hierover scherpe uitspraken te doen.
- De effecten van andere verbeteringen – zoals de stappen in het risicogebaseerde toezicht, de absorptie van nieuwe taken en de verhoogde inzet van junioren – zijn minder goed in cijfers te vatten.

Het beeld uit dit onderzoek is dat DNB in het algemeen doelmatig functioneert, maar dat er wel aandachtspunten, optimalisaties en verbeteringen mogelijk zijn. Die worden in het hoofdstuk aanbevelingen (hoofdstuk 6) omschreven.

⁷⁴ DNB is bovendien geen zbo waarvoor een productiviteitsanalyse kan worden gemaakt, zoals dat bijvoorbeeld wel kan bij een zbo als het Kadaster (waarbij kan worden geanalyseerd in welke mate de integrale kostprijs van producten en diensten stijgt of daalt, wat een relatief objectieve indicatie vormt voor doelmatigheid).

5. Specifieke onderwerpen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we twee specifieke vragen die in het kader van deze evaluatie zijn voorgelegd. Telkens volgen op de beschrijving enkele bevindingen, die we samenvatten aan het eind van dit hoofdstuk.

- In **paragraaf 5.2** geven we een analyse op het onderwerp ‘zbo-status’. Dat komt omdat in de memorie van toelichting op artikel 39 van de Kaderwet zbo’s is opgenomen dat de evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het zbo ook de vraag naar de wenselijkheid van de voortzetting van de taakuitoefening door het zbo omvat. In de Handleiding evaluatie zbo’s⁷⁵ van het Ministerie van BZK is aangegeven dat in de periodieke evaluatie van het zbo antwoord gegeven moeten worden op de vraag of de huidige zbo-status nog altijd het meest logische instrument is om de doelstellingen van beleid en de organisatie te realiseren.
- In **paragraaf 5.3** geven we een analyse op het onderwerp ‘toezichtmandaat’. Daarbij gaat het onder meer over de vraag in welke mate DNB bij de uitvoering van de taken rekening houdt met factoren als vestigingsklimaat, investeringsklimaat, innovatieklimaat, en dergelijke.

5.2 Zbo-status

Evaluaties van zbo’s dienen niet alleen een beoordeling mogelijk te maken van doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren, maar ook van ‘de wenselijkheid van voortzetting van de taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan of de samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen.’⁷⁶ In deze paragraaf beschrijven wij de huidige positionering en geven wij onze bevindingen weer.⁷⁷

5.2.1 Beschrijving

De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bepaalt dat een zbo uitsluitend kan worden ingesteld indien sprake is van (1) een behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op basis van specifieke deskundigheid, (2) een strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen, of (3) een situatie waarin participatie van maatschappelijke organisaties, gelet op de aard van betrokken bestuurstaak, bijzonder aangewezen is. Hoewel deze instellingsmotieven nog steeds in de Kaderwet staan, worden nieuwe zbo’s in beginsel uitsluitend gevormd op grond van het onafhankelijkheidsmotief.⁷⁸

Voor DNB en de AFM is de behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid doorslaggevend.⁷⁹ Ook internationaal en Europees wordt veel waarde gehecht aan de

⁷⁵ Bron: <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2020/05/20/handleiding-evaluaties-zbos>

⁷⁶ Memorie van toelichting bij voorstel voor Kaderwet zbo’s, Kamerstukken II 2000-2001, 27426 nr. 3

⁷⁷ De beschrijving en bevindingen zijn grotendeels dezelfde voor de AFM en DNB, hoewel zij beide een eigen positionering kennen; zo vervult DNB de zbo-taken naast de rol van centrale bank.

⁷⁸ Ministerie van Financiën (2025). *Toezichtarrangement DNB en de AFM*.

⁷⁹ Ministerie van Financiën (2025). *Toezichtarrangement DNB en de AFM*.

onafhankelijkheid van het financieel toezicht.⁸⁰ De minister van Financiën beschouwt de onafhankelijkheid van financieel toezichthouders ten opzichte van politieke organen als een internationaal erkende toezichtstandaard.⁸¹

Vanuit de zogenaamde systeemverantwoordelijkheid houdt de minister van Financiën toezicht op de toezichthouders. In het visiedocument *Toezicht op afstand* en het *Toezichtarrangement DNB en de AFM* is dit ‘toezicht op afstand’ uitgewerkt.⁸² Beide documenten zijn in 2024 geactualiseerd en opnieuw vastgesteld in januari 2025. De documenten laten zien hoe de onafhankelijkheid is geborgd, maar ook welke bevoegdheden de ministers hebben, bijvoorbeeld om het kostenkader of (bepaalde) beleidsregels vast te stellen.⁸³ Het toezichtarrangement kent een interventiepiramide met bijpassende bevoegdheden c.q. verplichtingen van de toezichthouders.



Figuur 27. Gebaseerd op Toezichtarrangement)

⁸⁰ Zie bijvoorbeeld IMF, *Financial System Stability Assessment, Kingdom of the Netherlands*, 2024 <https://www.imf.org/-/media/files/publications/cr/2024/english/1nIdeas2024003.pdf>, artikel 4a van Richtlijn 2013/36/EU (CRD), ESMA, *Report on the independence of National Competent Authorities* (2021) <https://www.esma.europa.eu/document/report-independence-national-competent-authorities>

⁸¹ *Toezicht op afstand*, De relatie tussen de minister van Financiën en de zelfstandige bestuursorganen De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (de AFM), actualisatie 2024

⁸² Het ministerie hanteert hierbij de zes principes van goed toezicht volgens de *Kaderstellende Visie op Toezicht* uit 2005: selectief, slagvaardig, samenwerkend, transparant, onafhankelijk en professioneel. Ministerie van Financiën (2025). *Toezicht op afstand*, De relatie tussen de minister van Financiën en de zelfstandige bestuursorganen De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (de AFM), actualisatie 2024. *Toezichtarrangement DNB en de AFM*.

⁸³ De minister beschikt ten aanzien van DNB en de AFM niet over de algemene bevoegdheid om beleidsregels te stellen uit de Kaderwet zbo's (artikel 1:30, eerste lid, onder a, Wft juncto artikel 21 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen). Wel kan de minister beleidsregels vaststellen ten aanzien van de toepassing van de hoofdstukken 1.2 (over taken en bevoegdheden) en 1.3 (over samenwerking) van de Wft (artikel 1:25b Wft).

In lijn met de *Circulaire governance ten aanzien van zbo's*⁸⁴ wordt een onderscheid gemaakt tussen de eigenaars- en opdrachtgeversrol.⁸⁵ De eigenaarsrol is belegd bij de secretaris-generaal van het ministerie van Financiën en is gericht op de bedrijfsmatige en beheersmatige aspecten, bijvoorbeeld de ontwikkeling van de kostenkaders. Hij heeft ook oog voor de kwaliteit en de effectiviteit van het toezicht. De opdrachtgeversrol is meer gericht op de wettelijke en beleidskaders voor het toezicht. De directie Financiële Markten van het ministerie van Financiën vervult deze rol en is gericht op een stabiele en integere werking van financiële markten, met betrouwbare dienstverlening van financiële instellingen aan burgers en bedrijven. Op het gebied van pensioenen wordt de opdrachtgeversrol vervuld door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Hierna volgt een overzicht van enkele relevante ontwikkelingen.

- **Nederlands verzelfstandigingsbeleid.** Het beleid over organisaties op afstand is in ontwikkeling.⁸⁶ In 2022 liet het kabinet weten dat onafhankelijke oordeelsvorming niet altijd hoeft te leiden tot externe verzelfstandiging en dacht daarbij onder meer aan planbureaus. De minister van BZK schreef *“dat er enkel sprake zou moeten zijn van externe verzelfstandiging indien de taak niet goed kan worden uitgevoerd onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid, omdat de aard van de taak zich daartoe niet verhoudt, en de voordelen van op afstand plaatsing groter zijn dan de nadelen van het verlies van democratische controle en de scheiding tussen beleid en uitvoering”*.⁸⁷ Het kabinet-Jetten gaat verkennen of er zelfstandige bestuursorganen zijn die onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van een minister kunnen worden gebracht (bijvoorbeeld het UWV), maar er zijn geen indicaties dat deze verkenning tot andere conclusies leidt ten aanzien van de AFM en DNB. Er is geen discussie over het belang van een onafhankelijke taakuitoefening door deze en andere markttoezichthouders.⁸⁸
- **Wettelijk kader.** Het IMF deed in 2024 de aanbeveling om in het wettelijk kader te verankeren dat de toezichthouders over voldoende budgettaire autonomie, bevoegdheden en interventie-instrumenten kunnen beschikken om risico's snel en efficiënt te kunnen adresseren.⁸⁹ De institutionele inbedding is bekeken bij de actualisatie van de visie *Toezicht op afstand* door het ministerie van Financiën. In de tekst over onafhankelijkheid zelf is niets veranderd ten opzichte van de versie van 2019, behalve een voetnoot over internationale normen voor onafhankelijkheid. Wel is naar aanleiding van een ongevraagd advies van de Raad van State het begrip systeemverantwoordelijkheid verduidelijkt: dit is *“een brede politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de inrichting en ordening (sturing door kaderstelling) van het systeem van het toezicht op de financiële sector en voor het behoorlijk functioneren van dit systeem”*.⁹⁰ De

⁸⁴ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-b42146b9-9123-4e85-bcdc-c78650ec857d/pdf>

⁸⁵ *Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'* <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-b42146b9-9123-4e85-bcdc-c78650ec857d/pdf>

⁸⁶ Zie ook: Sjoerd Zijlstra, *Organisaties op afstand en het (ontbreken van) wetgevingsbeleid*, Preadvies Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2024

⁸⁷ Kamerstukken II 2021-2022, 3149, nr. 323.

⁸⁸ Aan de slag – Coalitieakkoord 2026-2030.

⁸⁹ IMF, *Financial System Stability Assessment*, Kingdom of the Netherlands, 2024

<https://www.imf.org/-/media/files/publications/cr/2024/english/1nIdeas2024003.pdf>

⁹⁰ Deze systeemverantwoordelijkheid houdt in: “een brede politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de inrichting en ordening (sturing door kaderstelling) van het systeem van het toezicht op de financiële sector en voor het behoorlijk functioneren van dit systeem”. Het advies van de Raad van State is te vinden als bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78.

begrotingsautonomie is ter sprake gekomen bij de evaluatie van de Wet bekostiging financieel toezicht. De conclusie was dat er geen aanleiding is om het wettelijk kader aan te passen.⁹¹

Voor DNB zijn nog de volgende ontwikkelingen relevant:

- **Benoemingstermijn.** De minister van Financiën heeft bij de benoeming van de nieuwe DNB-president in 2025 aangegeven dat hij de benoemingstermijn in de toekomst wil verkorten naar “*bij voorkeur vijf jaar, met de mogelijkheid van eenmalige herbenoeming van opnieuw vijf jaar*”. Een kortere termijn zou “*vernieuwing, kritisch denken en onafhankelijkheid binnen de organisatie*” stimuleren en de rol van interne checks and balances versterken. Daarbij stelde de minister dat bij het vaststellen van de termijn wel de vereiste onafhankelijkheid in acht dient te worden genomen. Binnen het ministerie was de analyse dat een verkorting van de benoemingstermijn zou kunnen leiden tot een discussie over de onafhankelijkheid van de centrale bank, maar dat de termijn van 5 jaar in lijn is met de criteria van de ECB.⁹² In de Kamerbrief noemt de minister het “*essentieel (...) dat de benoemingstermijn de vereiste onafhankelijkheid van DNB voldoende in acht neemt en dat directieleden voldoende senioriteit en ervaring kunnen opbouwen. Om die afweging goed te kunnen maken, zal ik over dit voornemen onafhankelijk advies inwinnen.*”⁹³
- **Europese ontwikkelingen.** In 2024 is de Richtlijn kapitaalvereisten (CRD) gewijzigd, onder meer om de onafhankelijkheid van het toezicht op banken te versterken. Er gelden nieuwe regels over onder meer publicatie van functieprofielen en redenen van ontslag en over afkoelingsperiodes.⁹⁴ De European Banking Authority heeft eind april 2026 *Guidelines on supervisory independence of competent authorities under the Capital Requirements Directive (CRD)* gepubliceerd, onder meer over de benoemingstermijn.⁹⁵ Deze nieuwe richtlijnen bouwen voort op bestaande Europese en internationale standaarden over onafhankelijkheid.⁹⁶

Het belang van onafhankelijkheid wordt breed erkend, bij de toezichthouders zelf, bij beleidsmakers en bij vertegenwoordigers van marktpartijen en consumenten.⁹⁷

Uit de gesprekken met zowel toezichthouders als beleidsdepartementen blijkt dat tevredenheid bestaat over de onderlinge relatie en de manier waarop deze wordt ingevuld. De ruimte van de toezichthouders wordt gerespecteerd, in het belang van onafhankelijkheid – en dus het voorkomen van ongewenste politieke inmenging. Van de formele wettelijke bevoegdheden in de *interventiepiramide* wordt alleen de vaststelling van het kostenkader in de praktijk toegepast.

5.2.2 Bevindingen

Het belang van een onafhankelijke taakuitoefening door DNB en de AFM is in de afgelopen evaluatieperiode niet gewijzigd. In het Nederlandse systeem van de Kaderwet zbo's bestaat vanuit het

⁹¹ <https://www.imf.org/-/media/files/publications/cr/2025/english/1nIdeas2025001-source-pdf.pdf>

⁹² Beslisnota bij Kamerbrief Benoeming president De Nederlandse Bank N.V. (DNB), 4 juni 2025

<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2025D27780>

⁹³ <https://open.overheid.nl/documenten/3858f083-f4d7-416c-9854-2d345730ff95/file>

⁹⁴ Zie de memorie van toelichting bij het implementatiewetsvoorstel: Kamerstukken II 2025-2026 36885, nr. 3.

⁹⁵ <https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/eba-publishes-its-final-guidelines-supervisory-independence>

⁹⁶ Zoals de criteria van de gezamenlijke European Supervisory Authorities uit 2023.

https://eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Other%20publications/2023/1063223/JC%202023%2017%20Joint%20ESAs%20Supervisory%20Independence%20criteria.pdf

⁹⁷ Dit geldt bij DNB niet alleen voor de toezichtfunctie, maar ook – en zeker zo sterk – voor de centrale bank-functie.

belang van “onafhankelijke oordeelsvorming op basis van specifieke deskundigheid” voldoende grond voor de voortzetting van de status van zelfstandig bestuursorgaan. Op basis van de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid is er evenmin reden voor aanpassing van de juridische positionering. De conclusie is dat de voortzetting van de taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk is.

Zowel de toezichthouders als de ministeries zijn zich zeer bewust van het belang van onafhankelijkheid, ook onder verwijzing naar internationale en Europese standaarden, en borgen dit ook in de wijze waarop de governance is vormgegeven en wordt ingevuld. Het blijft belangrijk om aan te sluiten bij internationale en Europese ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het terrein van benoemingstermijnen en andere manieren om onafhankelijkheid te borgen.⁹⁸

Gesprekken in het kader van deze evaluatie hebben bij ons de vraag opgeroepen of er niet juist kansen zijn voor meer “samenspel” tussen beleid en toezicht, zoals beoogd in het kabinetsstandpunt over het WRR-rapport “*Toezen op publieke belangen*”.⁹⁹ Beleid en toezicht zijn te onderscheiden maar staan ook voor gezamenlijke opgaven. In dit samenspel dient het te gaan over algemene beleidsmatige ontwikkelingen en zeker niet over de individuele gevallen waarop toezicht wordt gehouden.

Wij hebben geen indicaties dat onderwerpen *niet* worden besproken; zo zijn de risicobenadering en de ontwikkeling van kosten onderwerp van gesprek in de driehoek. Dat is terecht. Deze onderwerpen zijn essentieel in het toezicht maar ook politiek en beleidsmatig relevant; de Minister heeft een systeemverantwoordelijkheid waarop hij kan worden aangesproken. We hebben wel enkele signalen dat de terughoudendheid aan de zijde van zowel beleid als toezicht groter is dan nodig.

Wij vragen ons af of de kansen van het “samenspel” nog beter kunnen worden benut, zonder over casuïstiek te praten en zonder ook anderszins de onafhankelijkheid en toezichtvertrouwelijkheid in gevaar te brengen. Het is duidelijk dat al wel over risicogestuurd toezicht en risicotolerantie wordt gesproken. Ook is duidelijk dat DNB onafhankelijk is en dus dat specifieke keuzen geen gespreksonderwerp dienen te zijn. Wel denken we dat het gesprek over de resultaten van het toezicht kan worden versterkt. Dat vraagt bij de ministeries om meer interesse in de uitgevoerde werkzaamheden en de inzet van middelen daarbij. Bij DNB kan zo’n gesprek worden ondersteund door verdere ontwikkeling van informatie over werkzaamheden (e.g. toezicht in beeld) en de kosten daarvan (zie ook paragraaf 4.4.2, laatste bullet). Het kan in de driehoek overigens niet gaan over de toepassing in individuele gevallen, maar wel over de systematiek. Hier raakt de verantwoordelijkheid van de onafhankelijke toezichthouder de systeemverantwoordelijkheid van de minister.

5.3 Toezichtmandaat

In de opdracht voor deze evaluatie is ook de vraag geformuleerd of het toezichtmandaat voldoende ruimte biedt om oog te hebben voor innovatie en concurrentie. In deze paragraaf beschrijven we de discussie hierover en geven we op basis van een eigen analyse onze bevindingen weer.¹⁰⁰

⁹⁸ Memorie van toelichting bij voorstel voor Kaderwet zbo’s, Kamerstukken II 2000-2001, 27426 nr. 3.

⁹⁹ Kamerstukken II 2013-2014 33 822, nr. 3: kabinetsreactie op het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Toezen op publieke belangen* (2013).

¹⁰⁰ De beschrijving en bevindingen zijn grotendeels dezelfde voor de AFM en DNB, hoewel de toezichtmandaten verschillen.

5.3.1 Beschrijving

De minister van Financiën deed in september 2025 de toezegging aan de Tweede Kamer om in de zbo-evaluatie een vraag mee te nemen over het mandaat van toezichthouders DNB en de AFM, namelijk over het verbreden van de opdracht van de AFM en DNB om ook innovatie en concurrentie te bevorderen.¹⁰¹

Vanuit de financiële sector wordt al langer gepleit voor verbreding van het mandaat van de toezichthouders.¹⁰² De vraag vanuit de Tweede Kamer sloot aan bij het pleidooi van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) voor een “*extra mandaat voor toezichthouders DNB en de AFM, namelijk de opdracht om innovatie en concurrentie te bevorderen*”.¹⁰³ Ook in een brief aan de informateur eind 2025 pleitte de NVB, samen met andere partijen uit de financiële sector, voor toezichthouders met oog voor innovatie en concurrentie. Dit pleidooi, met dezelfde voorbeelden, is herhaald in een “*Manifest voor een sterk en toekomstbestendig financieel ecosysteem*”.¹⁰⁴

De partijen achter het manifest hebben het beeld dat Nederlandse toezichthouders hun taken strikter zouden interpreteren dan collega's in andere landen.¹⁰⁵ Aandacht voor proportionaliteit, concurrentiekracht en innovatie zouden in Nederland ontbreken, waardoor innovatie wordt geremd en Nederland minder aantrekkelijk zou zijn als vestigingslocatie. Als voorbeeld wordt genoemd dat DNB banken de hoogste buffers in de EU zou opleggen voor macro-economische risico's. Daarnaast zou de AFM een interpretatie van de ELTIF-richtlijn hanteren die ervoor zorgt dat het ELTIF-paspoort in ons land nauwelijks wordt afgegeven.¹⁰⁶

Vanuit de Nederlandse bancaire sector is gewezen op het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk, waarbij moet worden bedacht dat de positionering van Angelsaksische toezichthouders anders is.¹⁰⁷ In een brief aan de leden van verkiezingsprogramma commissies verwees de NVB naar het voorbeeld van de Prudential Regulatory Authority (PRA) en de Financial Conduct Authority (FCA) in het Verenigd Koninkrijk.¹⁰⁸ Zij hebben een zogenaamde “*secondary objective*”, gericht op concurrentievermogen en groei van de economie, met name de financiële sector.¹⁰⁹ De PRA heeft bijvoorbeeld zelf een lichter prudentieel kader voor kleinere banken opgesteld. Het concurrentiemandaat is uitdrukkelijk een *secundair* mandaat, (“*so far as reasonably possible*”). Dat betekent dat financiële stabiliteit *centraal* blijft staan.

¹⁰¹ De minister deed de toezegging in antwoord op een vraag van Kamerlid Inge van Dijk (CDA) in een Commissiedebat: “*Voor een bank die zich in Nederland wil vestigen is een goede toezichthouder een pre, maar als de kosten en administratieve druk in Nederland hoger zijn en de interpretatie van regels strenger, dan is dat ook een reden om niet voor Nederland te kiezen. Hoe kijkt de minister in dat kader naar een ruimer mandaat voor DNB en de AFM als toezichthouder om naast financiële stabiliteit ook oog te hebben voor het vestigings- en investeringsklimaat voor de financiële sector. In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk hebben toezichthouders al zo'n ruimer mandaat. Hoe kijkt de minister hiernaar?*” Kamerstukken II 2025-2026 32013 nr. 311.

¹⁰² De discussie gaat niet over de pensioensector.

¹⁰³ <https://www.nvb.nl/media/nyjiondi/nvb-paper-cd-financiele-markten.pdf>, september 2025.

¹⁰⁴ <https://www.nvb.nl/media/ubrpecuy/manifest-financiële-sector-final.pdf>

¹⁰⁵ Het Manifest is ondertekend door NVB, NVP, DUFAS, Verbond van Verzekeraars, Brainport Development, Techleap, Euronext, APT, V&A en Stichting MKB Financiering.

¹⁰⁶ De reactie van de toezichthouders op dit beeld komt later in deze paragraaf aan de orde.

¹⁰⁷ Regulators in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten beschikken over meer regelgevende bevoegdheden, die in Nederland zijn voorbehouden aan de wetgever (parlement en regering, dus ministeries).

¹⁰⁸ <https://www.nvb.nl/media/zmrjiew/inbreng-nvb-aan-verkiezingsprogramma commissies.pdf>

¹⁰⁹ Zie sectie 25 van de *Financial Services and Markets Act (FSMA) 2023*. Reeds de primaire doelstelling van deze toezichthouders kent een mededingingsaspect, namelijk het bevorderen van effectieve concurrentie.

In het eerder genoemde manifest bepleiten partijen uit de financiële sector dat DNB en de AFM explicieter rekening houden met de impact van hun taakopvatting en beleidskeuzes op het concurrentie- en innovatievermogen van de financiële sector.¹¹⁰ Zij zouden de “ruimte” moeten krijgen “om rekening te houden met de impact van hun taakopvatting en beleidskeuzes op het concurrentie- en innovatievermogen.” Regelgeving en handhaving zou “meer proportioneel moeten worden toegepast” en interpretaties zouden moeten worden geharmoniseerd met andere EU-lidstaten.

De AFM en DNB hebben in het kader van deze evaluatie laten weten begrip te hebben voor de zorgen in politiek en sector en ook als gedragstoezichthouder veel belang te hechten aan een goed vestigingsklimaat voor de Nederlandse financiële sector.

De toezichthouders achten een mandaatverbreding niet de gewenste route om de zorgen van de politiek of financiële sector te adresseren en voeren daarvoor verschillende argumenten aan.¹¹¹

- De toezichthouders herkennen niet het – hierboven beschreven – beeld dat zij strenger zijn dan andere landen en missen een onderbouwing van deze stelling vanuit de financiële sector. DNB tekent hierbij aan dat de macro-prudentiële buffers niet vallen onder de zbo-taak, en dus niet onder deze evaluatie.¹¹² De AFM zegt geen andere interpretatie van de ELFIT-regelgeving te hanteren; andere redenen beperken de populariteit in Nederland.
- DNB wijst erop dat het huidige mandaat voldoende ruimte biedt voor verdere verbetering en dat een aanvullend mandaat DNB juist zou belemmeren in het primaire mandaat. *“Meerdere doelstellingen kunnen leiden tot botsende belangen, bijvoorbeeld bij afwegingen over het opleggen van buffers of het gebruik van lidstaatopties. Als dit ten koste gaat van financiële stabiliteit en soliditeit van financiële instellingen, schaadt dit, zeker op lange termijn, ook de innovatie- en concurrentiekracht.”* Ook wijst DNB op de Europese context, waarin de Europese toezichtautoriteiten EBA, ESMA en EIOPA als belangrijke doelstelling hebben om convergentie te bevorderen. Er is daarmee beperkte ruimte om nationale overwegingen van concurrentie en innovatie mee te nemen.
- Volgens de AFM is overheidsbeleid veel meer een bepalende factor voor het bevorderen van het vestigingsklimaat voor de Nederlandse financiële sector dan het gedragstoezicht. De AFM hanteert geen andere interpretatie dan andere autoriteiten. De toezichthouder vreest voor een “dereguleringsagenda”, waarbij historische lessen uit de financiële crisis worden genegeerd. Ook waarschuwt de AFM dat het toevoegen van een doelstelling voor vestigingsklimaat de onafhankelijkheid van toezicht ondermijnt. Een gedragstoezichthouder met een secundaire doelstelling is volgens de AFM internationaal gezien (en zeker in Europa) geen *best practice* en de vraag is wat de toegevoegde waarde zou zijn.

Net als de toezichthouders ziet het kabinet het belang van het vestigingsklimaat. In de visie op de financiële sector staat dat goed en betaalbaar toezicht goed is voor financiële instellingen en hun klanten en voor het vestigingsklimaat. Toezichthouders moeten niet alleen *oog hebben voor het goed naleven van regels door financiële instellingen, maar ook voldoende oog hebben voor de rol die startende*

¹¹⁰ <https://www.nvb.nl/media/ubrpecuy/manifest-financiële-sector-final.pdf>

¹¹¹ De toezichthouders hebben hierover interne notities gedeeld met de onderzoekers.

¹¹² Er is vanuit de bankensector kritiek op DNB omdat die te hoge buffers zou vaststellen, terwijl (ook) het ministerie in de afgelopen jaren heeft ingezet op hogere buffers. *Onderzoeksopzet periodieke rapportage: thema ‘Stabiele, integere en betrouwbare financiële markten’* (2023).

en vernieuwende bedrijven hebben.¹¹³ In de procedure naar een nieuwe president van DNB gaf de minister van Financiën als aandachtspunt aan de RvC mee dat de nieuwe president moest beschikken over “aantoonbare affiniteit met de financiële sector en een goed begrip van de dynamiek binnen financiële instellingen, een en ander ter bevordering van de innovatie in de financiële sector”.

Het ministerie van Financiën heeft een “secundair mandaat” voor DNB benoemd als een mogelijke maatregel om de weerbaarheid van de bankensector te versterken, maar er is nog geen politieke keuze gemaakt over een aanpassing van het toezichtmandaat van DNB en de AFM.¹¹⁴ In de geëvalueerde periode kwam een mogelijke aanpassing van het mandaat geregeld aan de orde in discussies tussen minister en Tweede Kamer. In 2024 bracht het ministerie van Financiën beleidsopties in beeld om de weerbaarheid van de bankensector te versterken. Een “secundair mededingingsmandaat” voor DNB werd gezien als een van de mogelijke maatregelen die indirect kan bijdragen aan het bevorderen van concurrentie. “Het secundaire mandaat voor DNB kan helpen om concurrentie en diversiteit een grotere plek te geven bij toekomstige beleidsafwegingen, binnen het hogere doel van de financiële stabiliteit van onder toezicht staande instellingen en van het systeem als geheel en binnen de ruimte die DNB heeft in internationale gremia en toezicht.”¹¹⁵ Het ministerie constateert dat de Prudential Regulation Authority (PRA) mede vanuit dit secundaire mandaat een sterk maar simpeler prudentieel regime heeft opgezet voor kleinere banken, maar constateert daarbij ook dat de ruimte voor DNB beperkt wordt door het Europese SSM-systeem.¹¹⁶

5.3.2 Bevindingen

De AFM en DNB beschikken over eigen wettelijke mandaten. Het prudentieel toezicht van DNB is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en de stabiliteit van het financiële stelsel. Het gedragstoezicht van de AFM is, mede in het belang van de stabiliteit van het financiële stelsel, gericht op ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten.

In de discussie over het toezichtmandaat lopen, zoals de toezichthouders zelf ook constateren, verschillende belangen door elkaar.¹¹⁷ Het kan gaan om het bevorderen van innovatie en concurrentie binnen de financiële sector of het concurrentie- en innovatievermogen van de sector of het vestigings- en investeringsklimaat voor de financiële sector. De belangen kunnen niet geheel los van elkaar worden gezien. Zo kan een aantrekkelijker vestigings- en investeringsklimaat leiden tot meer actieve bedrijven, dus meer concurrentie die weer kan leiden tot meer innovatie. Meer mogelijkheden voor innovatie kunnen vestiging en investeringen stimuleren, dus meer bedrijvigheid, die ook weer concurrentie en vervolgens innovatie kan aanwakkeren, wat weer kan leiden tot een aantrekkelijk investeringsklimaat.

¹¹³ Visie op de financiële sector 2025. <https://open.overheid.nl/documenten/ad5e12c9-a98b-4dc0-91e3-ed5ae4d9fb13/file>

¹¹⁴ Kamerstukken II 2023/24 21501-07, nr. 2029.

¹¹⁵ Kamerstukken II 2023/24 21501-07, nr. 2022. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1134323.pdf>

¹¹⁶ *Single Supervisory Mechanism*, het Europese stelsel van toezicht op banken.

¹¹⁷ De AFM onderscheidt brede en smalle interpretaties, van het verbeteren van de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse financiële sector, via het verbeteren van het functioneren van de Nederlandse financiële en consumentenmarkten tot het verlagen van de administratieve lasten en toezichtkosten. DNB maakt onderscheid tussen concurrentie en concurrentievermogen. “Voor het beoordelen van de ruimte in het DNB-mandaat met betrekking tot ‘concurrentie’ is verder van belang om expliciet te zijn of dit slaat op het faciliteren van concurrentie binnen de Nederlandse of Europese markt (‘mededinging’) of dat het hier primair gaat om het faciliteren van het concurrentievermogen (of -kracht) van bestaande individuele, Nederlandse of Europese instellingen (‘verdienvermogen’).”

En zo is de denkbeeldige cirkel rond. Regulering en toezicht kunnen de werking van die cirkel beïnvloeden. Zij kunnen het klimaat minder aantrekkelijk maken (bijvoorbeeld vanwege hoge nalevingskosten), maar ook méér; een sterk en stabiel stelsel geldt als een randvoorwaarde voor een aantrekkelijke economie.

In het beleid, zoals de meest recente beleidsvisie van de minister van Financiën, komen deze belangen terug.¹¹⁸ In de volgende tabel zijn beleidsrichtingen gekoppeld aan de belangen.

Belangen	Beleidsrichtingen
Goed vestigingsklimaat	Duidelijke en voorspelbare wetgeving
Financieel gezonde instellingen	Zoveel mogelijk conformiteit met andere Europese landen Europese regels zo lastenluw mogelijk implementeren, met specifieke aandacht voor kleine ondernemingen en fintechs
Innovatie – Koesteren van klimaat voor fintechs	Signalen ophalen over eventuele knelpunten Bij nieuwe regels letten op ruimte voor innovatie en nieuwe toetreders Toezichthouders moeten oog hebben voor belang van nieuwe, innovatieve financiële instellingen voor sector als geheel Toezichthouders moeten jonge, nog kleine bedrijven op weg helpen, ook bestuurlijke top van toezichthouders moet serieuze aandacht hebben voor en contact hebben met deze financiële ondernemingen
Goed en betaalbaar toezicht	Toezichthouders moeten onder toezicht gestelde ondernemingen in staat stellen tot efficiënte naleving, door waar mogelijke dubbele rapportagelasten te voorkomen.
Bijzondere aandacht voor draagkracht van kleinere instellingen	Toezichthouders moeten voldoende oog hebben voor rol van startende en vernieuwende bedrijven (dus constructief gesprek) Breder kijken naar de wijze waarop het vestigingsklimaat in Nederland het beste kan worden gestimuleerd, bijvoorbeeld: Vergelijking hoogte kosten voor kleine, startende en mobiele instellingen Andere mogelijke belemmeringen voor startende en doorgroeende instellingen, zoals bekostiging van het depositogarantiestelsel (DGS) ¹¹⁹
Meer concurrentie, meer aanbod en minder concentratie	Stappen ter verbetering concurrentie (n.a.v. ACM-rapport over spaarmarkt)

Tabel 15. Overzicht van belangen en bijbehorende beleidsrichtingen ten aanzien van innovatie, concurrentie en het vestigingsklimaat binnen de financiële sector.

Uit dit onderzoek zijn geen (overtuigende) argumenten naar voren gekomen om het toezichtmandaat te verbreden. Het is niet duidelijk geworden dat de toezichthouders daarmee iets zouden *kunnen* of *moeten* doen wat zij nu niet *mogen* of *willen* doen. Vooral is het niet duidelijk wat het probleem is en hoe dit met een wijziging van het toezichtmandaat kan worden opgelost. Daarbij merken wij op:

- Algemeen geldende regels worden doorgaans niet door de toezichthouders zelf, maar door de Europese of Nederlandse wetgever vastgesteld. Nu de regelgevende bevoegdheden van toezichthouders beperkt zijn, is ook de ruimte beperkt om een eventueel breder mandaat toe te passen.
- Toezichthouders kunnen binnen hun huidige mandaat al rekening houden met verschillende belangen, zoals innovatie. Dat kunnen ze doen door prioriteiten te stellen of de belangen mee te

¹¹⁸ Beleidsagenda voor de financiële sector (2023), Visie op de financiële sector 2025.

¹¹⁹ <https://open.overheid.nl/documenten/4471e983-a707-4c9c-9423-33c5e80a7bab/file>

nemen in beleidsuitingen.¹²⁰ Ook kunnen ze bij concrete besluiten verschillende belangen meewegen.¹²¹ Uiteraard gelden hier de (Europese of nationale) wettelijke kaders, maar er is ruimte voor interpretatie.¹²²

- Het is de vraag of een breder mandaat zou leiden tot andere interpretaties en vervolgens tot een beter economisch klimaat. Er is weinig onderbouwing voor het beeld dat de Nederlandse toezichthouders strenger zijn dan andere toezichthouders. Het valt buiten het bestek van deze evaluatie om te onderzoeken of financiële ondernemingen hebben afgezien van vestiging of investeringen vanwege het toezicht, maar aangezien er meerdere factoren zijn die van invloed zijn is het niet aannemelijk dat de houding van de toezichthouder daarin doorslaggevend is. Andersom kan een scherp mandaat juist zorgen voor een helder en stabiel kader, waarin ondernemingen kunnen gedijen.
- Het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk kan niet zomaar worden gevolgd, alleen al omdat het systeem anders is. Er is daar meer ruimte voor regelgeving door toezichthouders zelf. Juist zo'n bredere bevoegdheid zou in Nederland bij de nationale (of zelfs Europese) wetgever liggen. Die wetgever moet alle relevante belangen afwegen, waaronder de concurrentiekracht van de financiële sector.
- Er is evenmin reden om het mandaat van de financiële toezichthouders uit te breiden tot concurrentie *tussen* bedrijven. Het pleidooi voor verbreding van het mandaat komt meer voort uit zorgen over het concurrentievermogen *van* Nederlandse bedrijven, meer dan over concurrentie *tussen* Nederlandse bedrijven. In Nederland houdt alleen de Autoriteit Consument en Markt toezicht op de naleving van de Mededingingswet, ook in de financiële sector.¹²³ Anders dan in het VK hebben andere toezichthouders geen "concurrent powers", die hen in staat stellen om ook de algemene mededingingsregels toe te passen.¹²⁴ Ook zijn er in Nederland geen specifieke regels voor het *bevorderen* van concurrentie in de financiële sector.¹²⁵ Overigens wil het kabinet de zogenaamde *New Competition Tool* toekennen aan de ACM, die daarmee meer mogelijkheden krijgt om in te grijpen in markten, ook de financiële.¹²⁶

Wij zien op basis van deze evaluatie en bovenstaande analyse geen reden voor uitbreiding van het mandaat naar concurrentievermogen of innovatie. Dit zou ook op bezwaren stuiten; de ruimte daarvoor is beperkt, gelet op de Europese kaders, en roept ook de vraag op hoe dit bredere mandaat in de praktijk zou moeten werken. De voorbereiding en uitvoering van een verbreed mandaat kan – juist als

¹²⁰ DNB onderscheidt verschillende vormen: toezichthouderregeling, beleidsregel, q&a (interpretatie), good practice en Europese beleidsuitingen. Zie: Leeswijzer beleidsuitingen DNB, <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht/leeswijzer-beleidsuitingen-dnb/>

¹²¹ Ingevolge artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht moet een bestuursorgaan belangen afwegen en ervoor nadelige gevolgen niet onevenredig zijn aan de doelen van het besluit.

¹²² Het *principle based* karakter van de Wet op het financieel toezicht de kenmerkt zich door de aanwezigheid van een groot aantal open normen in wet- en regelgeving. De toezichthouder heeft daarmee een grote mate van flexibiliteit en bewegingsruimte in de uitvoering en invulling van de toezichttaak

¹²³ De ACM handhaaft het verbod op mededingingsafspraken (kartels), misbruik van economische machtsposities en toetst fusies en overnames. De ACM voert ook thematische onderzoeken uit. Zie bijvoorbeeld het rapport over de spaarmarkt: <https://www.acm.nl/system/files/documents/rapport-concurrentie-op-de-nederlandse-spaarmarkt.pdf>

¹²⁴ De 'concurrent powers' stellen de sectorale toezichthouder in staat de algemene concurrentieregels toe te passen, de "secondary" vraagt hen bij hun eigen bevoegdheden rekening te houden met het concurrentievermogen.

¹²⁵ In sectoren als telecom en energie zijn eerder specifieke wettelijke regimes opgezet om concurrentie te bevorderen. Dit specifieke toezicht is nu opgedragen aan de Autoriteit Consument en Markt.

¹²⁶ *Aan de slag, Bouwen aan een beter Nederland*, Coalitieakkoord 2026-2030.

niet duidelijk is wat de werking zal zijn - ook leiden tot extra kosten, die weer worden doorberekend aan marktpartijen.

Onze conclusie is dus dat verbreding van het mandaat niet de oplossing is, maar daarmee zijn de door de financiële sector geformuleerde zorgen niet per se weg. Er is een verschil van opvatting over het al dan niet verbreden van het mandaat, maar daaronder schuilt de vraag wat toezichthouders (moeten) kunnen en (moeten) willen. Daarbij zijn ook gezamenlijk beleefde belangen, van een goed vestigings- en investeringsklimaat en van concurrentie- en innovatievermogen. Er is geen discussie over deze belangen, wel over de manier waarop deze het best kunnen worden gediend.

Er zijn verschillende (andere) manieren om het vestigings- en innovatieklimaat en het concurrentie- en innovatievermogen te stimuleren. Naast meer algemene aspecten, zoals algemene toetredingsdrempels, regeldruk en fiscaal klimaat, zijn er specifieke en sectorale maatregelen denkbaar. In dit onderzoek kwamen verschillende mogelijkheden ter sprake:

- **Toezichtkosten.** Uit de evaluatie van de bekostigingssystematiek (Wbft 2019) wordt afgeleid dat toezichtkosten van invloed kunnen zijn op de vestigingsbeslissing van met name kleine en mobiele ondernemingen, maar er zijn ook andere factoren die een rol spelen in de keuze van ondernemingen om zich in een land te vestigen.¹²⁷
- **Ruimte in regels.** Het is de ambitie om onnodige nationale koppen op Europese regels te schrappen en richtlijnen 1-op-1 te implementeren.¹²⁸ Eisen zouden dus niet strenger moeten zijn (geen “gold plating”). Het is ook mogelijk om juist een lichter regime te creëren voor bepaalde (bijvoorbeeld startende of kleinere) instellingen. Het kabinet wil voor de financiële sector een “ambitieuze aanpak van regeldruk”, waaronder het meer risicogestuurd maken van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en met regels voor fintech’s die in lijn zijn met internationale standaarden. De nieuwe coalitie wil gebruik maken van de Europese ruimte voor *regulatory sandboxes* en de experimenteerruimte voor jonge technologiebedrijven vergroten.
- **Interpretatie.** De huidige coalitie wil afspraken maken met toezichthouders om regels niet strenger te interpreteren dan nodig is en administratieve lasten te beperken.¹²⁹ Bij “guidance” is het belangrijk om voldoende flexibel te blijven bij de beoordeling van de wijze van naleving en het zogenaamde “dwangbuiseffect” te voorkomen (dat ertoe leidt dat naleving op een andere manier niet meer mogelijk zou zijn).¹³⁰

¹²⁷ Toekomst bekostiging financieel toezicht <https://open.overheid.nl/documenten/4471e983-a707-4c9c-9423-33c5e80a7bab/file>

¹²⁸ Aan de slag, *Bouwen aan een beter Nederland*, Coalitieakkoord 2026-2030 van D66, VVD en CDA.

¹²⁹ Aan de slag, *Bouwen aan een beter Nederland*, Coalitieakkoord 2026-2030 van D66, VVD en CDA.

¹³⁰ In een onderzoek uit 2025 heeft DNB leerpunten geïdentificeerd met betrekking tot het zogenaamde “dwangbuiseffect” van guidance, meer risicogestuurde guidance, de typologie van guidance, het intern proces voor beleidsuitingen en de vorm en formulering van guidance. Zie Judith van Erp, Aute Kasdorp, *Hoe om te gaan met het verstrekken van guidance in het toezicht, Verslag van een onderzoek ten behoeve van de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur en andere toezichtorganisaties*, november 2025. <https://www.rdi.nl/site/binaries/site-content/collections/documenten/2026/01/22/guidance-in-toezicht/hoe-om-te-gaan-met-het-verstrekken-van-guidance-in-het-toezicht.pdf>

- **Vormen van ondersteuning.** Toezichthouders kunnen financiële ondernemingen helpen door met hen het gesprek te gaan, bijvoorbeeld als zij een vergunning willen aanvragen. Waar mogelijk kunnen zij dubbele rapportagelasten voorkomen.¹³¹

¹³¹ *Visie op de financiële sector*, Kamerstukken II 2024/25, 32 013, nr. 302.

6. Aanbevelingen

Hierna volgen de aanbevelingen die voortvloeien uit de conclusies die we hebben getrokken op het gebied van doeltreffendheid (hoofdstuk 3), doelmatigheid (hoofdstuk 4) en de specifieke onderwerpen (hoofdstuk 5).

Doeltreffendheid

1. **We bevelen DNB aan om te reflecteren op de aandachtspunten en uitdagingen op het terrein van doeltreffendheid en waar nodig hier aanvullend actie op te ondernemen.** In deze evaluatie zijn er op het gebied van de doeltreffendheid aandachtspunten en uitdagingen naar voren gekomen voor de toekomst. Een aantal daarvan is blijvend. Daarbij denken we onder meer aan de opvolging van de aanbevelingen over de relatie met de AFM (zie ook aanbeveling 3) en met de Autoriteit Persoonsgegevens uit de eerdere evaluatie. Uit een analyse van de KPI's blijkt dat doorlooptijden een punt van aandacht blijven.

Doelmatigheid

2. **We bevelen DNB (en de AFM) aan te zoeken naar verdere versterking van de samenwerking tussen de AFM en DNB.** Op dat punt is nog er potentieel, ook al is de samenwerking tussen de AFM en DNB in de evaluatieperiode versterkt ten opzichte van de vorige periode (onder meer via een herijking van het samenwerkingsconvenant). De AFM wijst bijvoorbeeld nog op verdere intensivering van de samenwerking op nieuwe en opkomende thema's (zoals AI-toepassingen, verdere datagedreven toezichtontwikkeling en nieuwe Europese regelgeving) en op verdere harmonisatie van data-uitvragen en gezamenlijke IT- en data-infrastructuur. In aanvulling daarop bevelen we aan om in het licht van artikel 1.12 van het samenwerkingsconvenant tussen de AFM en DNB (dat gaat over verbreding van de samenwerking) nog verder te verkennen wat de voor- en nadelen zouden kunnen zijn van intensievere samenwerking tussen DNB en de AFM bij bijvoorbeeld de inkoop van IT of automatisering, bij de doorontwikkeling van het risicogebaseerd en datagedreven toezicht en bij de bedrijfsvoering.¹³²
3. **We bevelen aan dat DNB onderzoekt waar mogelijkheden zijn om het loongebouw te versoberen en haar loongebouw blijft benchmarken met de sector.** Het huidige loongebouw van DNB is relatief ruim. Dit suggereert dat er mogelijkheden zijn om te versoberen. In de praktijk zijn aanpassingen van het loongebouw en personeelsbestand traag en vergen resultaten een lange adem. Daarbij is het belangrijk om de concurrentiepositie op de arbeidsmarkt te borgen. Daarom is het belangrijk om in- en uitstroom te monitoren om precies na te gaan welke sectoren relevant zijn om DNB mee te vergelijken.
4. **We bevelen DNB aan het risicogebaseerde toezicht, dat in de afgelopen jaren al is geprofessionaliseerd, verder te optimaliseren en ook in te zetten om de doelmatigheid inzichtelijker te maken en te verbeteren.** DNB ziet daarvoor zelf ook mogelijkheden, blijkt uit gesprekken in het kader van deze evaluatie. Ons valt op dat het risicogebaseerde toezicht zoals dat nu wordt ingezet zich sterk richt op het zo goed mogelijk inzetten en prioriteren van bestaande capaciteit binnen het betreffende toezichtgebied (divisie). Wij zien twee aanvullende

¹³² In paragraaf 4.5.2 is dit uitvoeriger beschreven en toegelicht.

mogelijkheden om het toezicht via de risicogebaseerde aanpak nog effectiever en efficiënter te maken: (1) De risicoanalyse (ATM) kan breder worden ingezet door risico's van verschillende toezichtgebieden te vergelijken en op basis daarvan capaciteit en middelen te verschuiven over de grenzen van toezichtgebieden (divisies) heen.¹³³ (2) Meer aandacht voor het gebruiken van de risicoanalyse om te komen tot een optimale afweging tussen enerzijds de kosten en anderzijds de opbrengsten van het toezicht. DNB wil ook zelf de periodieke sturing doorontwikkelen. Daarbij is het beeld dat de basisanalyses er zijn (e.g. Toezicht in Beeld), maar dat het verzamelen van sturingsinformatie over doelmatigheid verder kan worden ontwikkeld, door een meer consistente registratie van activiteiten van verschillende divisies en door een explicietere koppeling tussen de kosten (fte) en opbrengsten (toezichthandelingen). Eerste analyses hierover in het kader van DNB2030 bieden hiervoor een nuttige basis. Beide punten vergen interne wendbaarheid: binnen divisies en over de grenzen van divisies heen kunnen nieuwe prioriteiten leiden tot verschuivingen. Deze optimalisaties kunnen het toezicht effectiever en efficiënter maken.¹³⁴

5. We bevelen DNB aan het veranderprogramma DNB2030 in de komende periode als belangrijk aandachtspunt te blijven zien en ook de voortgang en het resultaat in de gesprekken tussen DNB en de ministeries aan de orde te laten komen.

Er bestaat voor DNB niet alleen noodzaak maar ook ruimte om te prioriteren. DNB heeft de afgelopen periode laten zien dat er verschillende mogelijkheden zijn om doelmatiger te werken, waaronder: grotere inzet van medewerkers in lagere schalen, het efficiënter inrichten van bestaande taken en het beter sturen op risico's. In onze optiek zijn dergelijke mogelijkheden nog niet uitgeput en is er ook (gezien de relatief lage efficiencykorting) ruimte voor additionele stappen. In het recente programma DNB2030 worden aanzienlijke besparingen voorzien. In aanvulling daarop merken we op dat meer inzicht in de kosten van het toezicht in internationaal vergelijkend perspectief hierbij kan helpen, zodat deze inzichten ook explicieter kunnen worden meegewogen in het zoeken naar balans tussen de kosten van het toezicht en de opbrengsten van het toezicht. In dat licht is positief dat nu alsnog onderzoek wordt gedaan in opdracht van het ministerie van Financiën.

6. We bevelen DNB aan de transparantie over de toezichtkosten van het zbo-deel te versterken.

De omstandigheid dat DNB niet alleen maar zbo-taken heeft, maakt het moeilijker om hierin goed inzicht te krijgen en ook moeilijker om de doelmatigheid te vergelijken met andere markttoezichthouders op grond van ratio's (bijvoorbeeld ratio's als de IT-kosten per fte, de huisvestingskosten per fte, de personeelslasten per fte). Een beter inzicht zal ook meer inspanning vergen, maar het kan zowel DNB zelf als de buitenwereld helpen om de doelmatigheid te beoordelen en te versterken.

Specifieke onderwerpen (zbo-status en toezichtmandaat)

7. We bevelen DNB en de ministeries aan te verkennen hoe de 'driehoek' nog beter kan worden benut.

Uit de analyse van de zbo-status komt naar voren dat de relaties in de driehoek met de ministeries goed zijn. Zowel de toezichthouders als de ministeries zijn zich zeer bewust van het belang van onafhankelijkheid van toezicht. Gesprekken in het kader van deze evaluatie hebben bij ons de vraag opgeroepen of er niet juist kansen zijn om meer in "samenspel" aan te pakken. Is er

¹³³ Dit vergt wel meer uniformering en standaardisering van de risicoanalyse tussen de toezichtgebieden.

¹³⁴ In paragraaf 4.4.2 is dit uitvoeriger beschreven en toegelicht.

ruimte voor een meer inhoudelijk dialoog in de driehoek, zonder over casuïstiek te praten en zonder ook anderszins de onafhankelijkheid van de toezichthouder in gevaar te brengen? Een dergelijk gesprek kan naar ons inzicht juist bijdragen aan het maken van weloverwogen keuzes in het toezicht, die waar nodig en mogelijk ook politiek kunnen worden gedragen. Zo'n gesprek zou in onze optiek bijvoorbeeld kunnen gaan over de resultaten van het toezicht en de ingezette middelen daarbij. Om de mogelijkheden van dit gesprek optimaal te benutten, zou een gezamenlijke agenda voor de driehoek kunnen worden gemaakt, met het oog op de gezamenlijke opgaven, zoals de ontwikkeling van het toezichtstelsel in brede zin, het toezichtmandaat, de risk appetite en de samenwerking van de verschillende actoren.

- 8. We bevelen DNB (en de AFM) aan het gesprek over het toezichtmandaat – en de verwachtingen daarover – voort te zetten.** Hoewel uit het evaluatieonderzoek geen overtuigende argumenten naar voren zijn gekomen om het toezichtmandaat van DNB (en de AFM) te verbreden, zijn zorgen hierover hardnekkig. Dit hoeft geen principieel welles-niet-spel te worden als wordt uitgegaan van gedeelde belangen zoals een goed vestigings- en investeringsklimaat. Het economisch klimaat is afhankelijk van verschillende factoren, van brede en sectorspecifieke wetgeving tot de praktijk van het toezicht. Onze aanbeveling is om hierover een gesprek te organiseren tussen toezichthouders, beleidsmakers en marktpartijen. Dat gesprek raakt niet alleen het mandaat, maar ook de vraag waar nationale regels te streng zijn en leiden tot te hoge kosten of lasten. Het gesprek kan een bijdrage leveren aan de voorbereiding van voorstellen voor een jaarlijkse vereenvoudigingswet, zoals voorzien door het kabinet-Jetten.¹³⁵

¹³⁵ Aan de slag, Coalitieakkoord 2026-2030

Bijlage I - Tabel opvolging aanbevelingen uit vorige evaluatie

Aanbevelingen vorige evaluatie (KWINK groep, 2021)	Hoe beoordeelde DNB (en/of ministerie) de aanbeveling destijds en wat was men voornemens te doen?	Wat heeft DNB gedaan om invulling te geven aan de aanbeveling?	Is het beoogde effect volgens DNB gerealiseerd en waar blijkt dat uit? Zo nee, waarom niet?	Vooruitblik: ziet DNB nog verbeterpotentieel en zo ja: wat is het verbeterpotentieel?
Aanbeveling 1 - Heb aandacht voor het draagvlak voor de invulling van het risicogebaseerde toezicht. DNB kan het draagvlak bijvoorbeeld vergroten door transparant te zijn over de afwegingen om op bepaalde risico's wel of juist minder te focussen, of door actief stakeholders te consulteren. Uiteraard dient DNB hierbij te allen tijde de onafhankelijkheid in het oog te houden en	DNB heeft de aanbeveling omarmd en wees op de modernisering van de toezichtaanpak in 2020 en wilde verkennen op welke wijze zij meer inzage kon verschaffen in de belangrijkste risico's en risico-afwegingen die DNB maakt en de wijze waarop de sector meer betrokken kon worden.	DNB heeft diverse acties ondernomen om het toezicht meer risicogebaseerd te maken: invoering van de ATM-methodiek en de Verklaring Risicotolerantie Toezicht Om het draagvlak voor de invulling van het risicogebaseerde toezicht te vergroten werkt DNB aan transparantie en dialoog met de sector. Dat gebeurde via publicaties: Visie op Toezicht, Toezicht in Beeld (sinds 2023, Integriteitstoezicht in Beeld, zbo-begroting en -verantwoording. DNB zocht de dialoog met de sector met evenementen zoals de jaarlijkse pensioen- en verzekeraarsmiddag en diners met de sector.	De transparantie over de invulling van het risicogebaseerde toezicht is vergroot met de verschillende publicaties. Stakeholderonderzoeken laten een betere score op communicatie zien, waarbij ook positief wordt geoordeeld over procesinformatie en waardering als samenwerkingspartner. Uit stakeholdersonderzoek blijkt dat pro-activiteit, begrijpelijke taal en behoefte aan meer dialoog aandachtspunten blijven. In 2024 bleek de kernwaarde "open" het	Ja. Transparantie en dialoog zijn een blijvend aandachtspunt voor DNB. Het management wil verder investeren in de relatie met de instellingen. Het is een van de speerpunten in het programma DNB2030.

<i>een afweging te maken tussen transparantie en effectiviteit van het toezicht.</i> Aanbeveling 2 - Draag zorg voor een IT-infrastructuur waarmee de ambities op het gebied van datagedreven toezicht behaald kunnen worden.	DNB omarmde de aanbeveling en wilde investeren in een versteviging van de digitale infrastructuur en de overgang naar een moderne veilige, stabiele en gebruiksvriendelijkere werkomgeving (de Smart Workspace).	Het belang van data en digitalisering (o.a. AI) is breed omarmd. Digitaal is een ambitie uit DNB2025 en een speerpunt uit de Visie op Toezicht 2021-2024. Ter uitwerking hiervan, geven de ‘Smart Supervisor’-strategie (2021-2024) en de Digitale Strategie Toezicht (2025-2028) richting, Beide strategieën hebben de volgende doelen: 1. Veilige en efficiënte gegevensuitwisseling met instellingen 2. Gebruiksvriendelijk digitaliseren van processen 3. Beter benutten van toezichtdata 4. Adoptie, gebruik en benefits	minst passend, maar wel verbeterd DNB ziet effect ten aanzien van alle onderwerpen. 1. Veilige en efficiënte gegevensuitwisseling met instellingen: snellere en makkelijkere interactie met instellingen 2. Gebruiksvriendelijk digitaliseren van processen: stabiel en minder foutgevoelig applicatielandschap 3. Adoptie: toegenomen gebruik van tools 4. Portfoliomanagement: grotere beheersbaarheid van digitalisering. DNB merkt in gesprekken met marktpartijen dat de initiatieven om innovatie in	Ambities 2025-2028: 1. Verder werken aan overzichtelijker en eenvoudiger maken van interactie met instellingen 2. Project IKEA: verbetering gebruiksvriendelijkheid van kernapplicaties van toezicht 3. Meer databronnen centraal beschikbaar 4. Implementatie van meer AI-toepassingen in toezichtprocessen DNB ziet ondanks alle inspanningen nog ruimte voor verdere
Aanbeveling 3 - Blijf in dialoog met de sector zoeken naar	DNB onderschreef het belang van het “binnen de wettelijke kaders bieden van voldoende ruimte voor	DNB beschikt over een InnovationHub voor informele ondersteuning aan instellingen bij		

<i>mogelijkheden om ruimte te bieden voor innovatie. Daarbij kan ook worden gekeken naar regulatory sandboxes in andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk.</i>	innovatie met het oog op de toekomstbestendigheid van de bedrijfsmodellen van financiële instellingen". DNB wees daarbij op initiatieven als de Innovation Hub, Maatwerk voor Innovatie (met de AFM en ACM) en voorzag een vergelijking met buitenlandse initiatieven.	de interpretatie van regelgeving. Zo kunnen marktpartijen snel in dialoog met de toezichthouder als onduidelijk is hoe innovatieve concepten passen binnen het regelgevend kader. Samen met de AFM heeft DNB in het rapport <i>Innovatie en regelgeving: kansen en obstakels</i> opgesteld, waarin knelpunten in het toezichtrechtelijk kader in kaart gebracht en waarin mogelijke verbeteringen zijn verkend. Als vervolg hierop heeft DNB vergelijkend onderzoek gedaan naar Innovation hubs en regulatory sandboxes in andere landen. Op basis van dit onderzoek is de communicatie over de werkzaamheden van de InnovationHub, en de zichtbaarheid van de InnovationHub verbeterd. DNB heeft ook de dialoog met de sector geïntensiveerd. Naast "Fintech meets the regulators" zijn	de financiële sector te accommoderen duidelijk worden gewaardeerd. Tegelijkertijd is het lastig om precies te meten of deze inspanningen ook het beoogde effect sorteren, omdat signalen uit de sector soms uiteenlopen. DNB ziet dat veel instellingen voor Nederland kiezen, wat onder meer af te leiden is uit het aantal vergunningen. Tegelijkertijd ontvangt ook nog regelmatig signalen dat bepaalde processen soepeler kunnen. Daarom blijft DNB continu in dialoog met de sector en werken aan het verbeteren en stroomlijnen van procedures.	versterking om te komen tot een veilige en innovatieve financiële sector. Om deze reden is inspelen op technologische vernieuwing ook in de Visie op Toezicht 2025-2028 een focusgebied en vervolgens ook binnen het veranderprogramma DNB2030 tot één van de drie speerpunten voor het toezicht benoemd. Daarbij zet DNB o.a. in op het nog meer risicogebaseerd beoordelen van vergunningaanvragen, zodat innovatieve partijen sneller duidelijkheid krijgen zonder concessies te doen aan prudente waarborgen. Daarnaast wordt blijvend ingezet op
---	---	--	---	--

		bijeenkomsten georganiseerd zoals het Fintech CEO-diner en rondetafelbijeenkomsten over AI. Ook is er een jaarlijks strategisch overleg over technologie en innovatie met marktpartijen en (inter)nationale beleidsmakers.		intensieve en structurele dialoog met de sector, onder meer via de InnovationHub en de Innovatietafel, zodat signalen over nieuwe ontwikkelingen eerder worden opgepikt en toezicht sneller kan worden aangepast. Aan de achterkant worden toezichthouders uit verschillende sectoren beter geïnformeerd over innovatieve toepassingen, onder meer door toezichtbreed overzicht te creëren van innovaties en deze periodiek te bespreken, zodat kennis sneller wordt gedeeld en meer consistent toezicht ontstaat met oog voor innovatie.
--	--	---	--	--

Aanbeveling 4 - <i>Herintroduceer de samenwerking met de AFM op de strategische agenda van DNB. Niet alleen om te voorkomen dat dubbel werk wordt gedaan en dat onder toezicht staande instellingen worden geconfronteerd met onnodige overlap. Ook om krachten te bundelen en gezamenlijke uitdagingen ook gezamenlijk tegemoet te treden (bijvoorbeeld datagedreven toezicht en effectmeting).</i>	DNB heeft de aanbeveling omarmd en onderschreef het belang van goede samenwerking met de AFM en wees op de inspanningen om deze te versterken. DNB wilde deze onverminderd voortzetten en bij de periodieke herziening van de samenwerkingsafspraken verkennen of er op specifieke terreinen nog verbeteringen konden worden doorgevoerd.	De directie van DNB en het bestuur van de AFM hebben een uitgebreide inventarisatie gedaan van punten waarop de samenwerking (mogelijk) verbeterd kan worden. Vervolgens zijn verbetertrajecten opgestart of is onderzoek uitgevoerd in hoeverre de samenwerking verbeterd kan worden. Tijdens de bestuurlijke overleggen tussen DNB en de AFM wordt de voortgang gemonitord en gevolgd. Voorbeelden zijn afspraken over rollen bij dubbele vergunning, structureel overleg over data, uniformering van toetsingen, intensief en gelijkwaardig optrekken op cruciale Europese en nationale toezichtdossiers. In 2023 is het Samenwerkingsconvenant de AFM-DNB uit 2016 aangepast (breder, actueler en explicieter). Ook zijn afspraken gemaakt om de samenwerking op het gebied van (her)toetsingen te verbeteren.	De samenwerking is geïntensiveerd. Zowel op bestuurlijk niveau als op lager niveau weten DNB en de AFM elkaar over het algemeen goed te vinden. Naast de bestuurlijke overleggen vinden er ook af en toe informele bestuursoverleggen plaats om de goede relatie in stand te houden.	De frequente contacten op zowel bestuurlijk als werkvloerniveau verlopen goed. Gezien het belang van een intensieve en goede samenwerking tussen DNB en de AFM in het licht van het Twin Peaks model zal hier ook in de toekomst bewust in worden geïnvesteerd om de relatie goed te houden. Een goede relatie is geen gegeven en vereist doorlopende inspanning van beide zijden. DNB en de AFM werken op dit moment niet aan concrete nieuwe verbetertrajecten.
Aanbeveling 5 - Maak, eventueel samen met andere	DNB omarmde de aanbeveling en onderschreef het belang van adequate en heldere	DNB heeft een aantal acties ondernomen om opvolging te geven aan deze aanbeveling. DNB	DNB heeft regelmatig contact en bestuurlijk overleg met de AP. Stukken	Een verdere aanpassing van het

toezichthouders, afspraken met de AP over de invulling van het toezicht op financiële instellingen inzake het opvragen van data. Aanbevolen wordt om deze afspraken vast te leggen in een convenant.	samenwerkingsafspraken met het AP op het terrein van data-uitvragen en wilde de gesprekken hierover met de AP prioriteit geven.	heeft allereerst onderzocht of zij samen met de AFM en eventuele andere toezichthouders gezamenlijk een convenant met het AP kon afspreken. Uiteindelijk is gekozen om hiervan af te zien en het bilateraal protocol van een update te voorzien. De belangrijkste wijzigingen in het protocol betreffen: • Herstructurering van het Samenwerkingsprotocol om de focus en toepassing te verbreden van enkel betaaldienstverleners naar samenwerking over de volle breedte van het DNB en AP-toezichtmandaat; • Toevoegen van een bepaling over het gezamenlijk geven van guidance aan de sector over die terreinen waar de toezichtmandaten overlappen / schuren, en • Toevoegen van een bepaling over het vooraf communiceren en delen van geplande beleidsuitingen die het toezichtmandaat van de andere toezichthouder raken. DNB heeft na afronding van de zbo-evaluatie meermaals expliciet	en publicaties worden met elkaar gedeeld en afgestemd voordat ze gepubliceerd worden. In het periodiek overleg op bestuursniveau worden de raakvlakken tussen de toezichtmandaten besproken en zo nodig afgestemd. Ook op werkvloerniveau vindt hierover regelmatig overleg plaats, met name op het terrein van integriteitstoezicht en het gebruik van data. Hiermee wordt actief invulling gegeven aan de aanbeveling.	samenwerkingsprotocol is in het genoemde bestuursoverleg besproken en wordt voor dit moment niet nodig geacht. Het protocol functioneert naar tevredenheid van beide organisaties. In de tweede helft van 2026 wordt het protocol in het licht van nieuwe regelgeving (zoals art. 75 AMLR en de AI-verordening) geëvalueerd en mogelijk aangepast.
Aanbeveling 6 - Doordenk of de	DNB wilde onderzoeken in hoeverre aanpassingen in of	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.	Door DNB noch Financiën in 2021 en

<i>governance van DNB nog steeds effectief en efficiënt is, rekening houdend met belangrijke ontwikkelingen en gewijzigde omstandigheden, waaronder in ieder geval de “Europeanisering” en de digitalisering van samenleving en toezicht.</i>	verduidelijkingen van de interne governance benodigd zijn en waar nodig verbeteringen doorvoeren. DNB wilde daarbij specifiek verkennen of de rol van de overheidscommissaris en de Bankraad diende te worden verduidelijkt.	haar interne governance doordacht. Hoewel werkzaamheden hebben geleid tot diverse wijzigingen in de interne governance van DNB, zijn geen wijzigingen doorgevoerd in de governance zoals vastgelegd in Bankwet 1998, de DNB-statuten en het DNB reglement van orde specifiek naar aanleiding van de “Europeanisering” en de digitalisering van samenleving en toezicht. Uitzondering hierop betreft de implementatie in Nederland van de wijzigingen in de Capital Requirements Directive (‘CRD6’) die in de loop van 2026 in werking treden. De functies van de overheidscommissaris en de Bankraad zijn niet nader in ogenschouw genomen aangezien hun rollen op zich niet complex zijn, en goed staan omschreven in de Bankwet en ook worden benoemd in het onderdeel governance van het DNB jaarverslag. Verder verdienen twee punten nadere vermelding:	Naar aanleiding van de aanbeveling is door DNB noch het ministerie van Financiën in de periode 2021 en erna aanleiding gezien de interne governance op het genoemde punt te herzien. Zo heeft de aanbeveling door Financiën dan ook niet tot wijzigingen geleid bij de aanpassing van de Bankwet 1998, DNB-statuten en reglement van orde die in werking traden per 1 juli 2023, noch in het kader van de vijfjaarlijkse actualisatie van de Visie toezicht op afstand.	erna aanleiding gezien de interne governance van DNB op de genoemde punten te herzien. DNB zal ook bij komende governance gerelateerde ontwikkeling en wijzigende omstandigheden die haar eigen governance raken, steeds doordenken of de governance van DNB in dit kader nog effectief en efficiënt is, rekening houdend met die ontwikkelingen en omstandigheden.
--	---	---	--	--

Aanbeveling 7 - Zet de inspanningen om effectmeting structureler en meer integraal vorm te geven kracht bij. Rapporteer in het jaarverslag over de grootste risico's in de financiële markten en het (aannemelijke) effect van het toezicht door DNB daarop.	DNB omarmde deze aanbeveling en kondigde aan verbeteringen door te voeren. DNB wilde zich inspannen om de effectmeting in de jaarlijkse zbo-begroting en zbo-verantwoording te vergroten, en verkennen op welke wijze zij transparanter kan zijn omtrent de rapportage over de grootste risico's.	• In de RvC van DNB zijn sinds 2021 twee commissarissen benoemd met een financiële sector profiel en één met een Digital/IT profiel. • Vanuit Toezicht is er veel aandacht voor digitalisering. Het thema 'effectmeting' heeft DNB geïntegreerd in het beoordelingskader van de RvC. Dit is in aanvulling op de vereisten zoals geformuleerd in het controleprotocol. Het doel van het beoordelingskader van de RvC is om meer reliëf in de verantwoording van DNB te brengen. Het criterium luidt in zijn volledigheid: "Hoe zijn effectmetingen en inzicht in materiële en immateriële kosten en baten van de taakuitvoering opgenomen in de begroting?" - KPI's zijn gekoppeld aan operationele en strategische doelen. - Toelichting op hoe specifieke KPI's bijdragen aan de totale impact en legitimiteit van het toezicht.	In het tweejaarlijkse stakeholder onderzoek wordt expliciet gevraagd naar bekendheid met de risico's waar DNB haar toezichtacties op richt (meting 2024). Op de stelling dat het 'mij duidelijk is op welke risico's DNB haar toezichtacties richt' zegt 82% van de toezichtstakeholders het daar (helemaal) mee eens te zijn, nagenoeg gelijk aan de 83% twee jaar eerder. Uit datzelfde onderzoek blijkt dat DNB gedurende de laatste twee jaar als een aanmerkelijk pro-actievare toezichthouder gedurende de laatste twee jaar als een aanmerkelijk pro-actievare toezichthouder ervaren	Effectmeting zal continue aandacht en monitoring blijven vragen. De exacte impact van de toezicht- en resolutiewerkzaamheden is veelal lastig te meten of te kwantificeren. Er zal worden voortgebouwd op de stappen die de afgelopen jaren zijn gezet om de effecten - waar mogelijk - beter in kaart te brengen
--	--	--	---	--

Aanbeveling 8 - Blijf openstaan voor kritische geluiden van buiten en gebruiken deze als mogelijkheid om de effectiviteit van het toezicht en het functioneren van de organisatie te verbeteren. Specifiek kan DNB deze zbo-evaluatie (en ook andere onderzoeken waaruit kan worden geleerd) aangrijpen als aanleiding voor het doorvoeren van verbeteringen en het	DNB heeft de aanbeveling omarmd	• Het tweejaarlijkse stakeholderonderzoek wordt aangevuld met vragen over duidelijkheid en transparantie. • In de jaarlijkse zbo-begroting en zbo-verantwoording wordt middels het vergroten van de effectmeting meer transparantie geboden over de grootste risico's in de financiële markten en het effect van toezicht van DNB hierop. DNB heeft intensief contact met de financiële sector middels verschillende soorten bijeenkomsten, zoals 'Strategisch overleg technologie en innovatie', 'Fintech Meets the Regulators', het Fintech CEO diner' en rondetafelgesprekken. DNB monitort het vertrouwen in zowel DNB als in het financiële stelsel via bv. de reputatiemonitor. De sector heeft meermaals het stijgende kostenniveau als belangrijk aandachtspunt benoemd. DNB draagt zorg voor een zorgvuldige opvolging van aanbevelingen van externe evaluaties.	wordt dan in de periode 2020-2022. DNB laat op verschillende manieren zien dat zij openstaat voor kritische geluiden en deze gebruikt om de effectiviteit van het toezicht te verbeteren, zoals bovenstaand toegelicht. Samenvattend: • is DNB transparanter over risicogebaseerd toezicht; • worden externe evaluaties opgevolgd; • wordt gebruikt gemaakt van de uitkomsten van	Ja, het verbeteren van zichtbaarheid in de financiële sector is één van de speerpunten van het programma DNB2030.
---	--	---	---	--

leggen van nieuwe accenten.		Ook in externe communicatie speelt DNB waar mogelijk in op kritische geluiden van buiten, Daarnaast is bijvoorbeeld in de communicatie met de sector over de pensioentransitie veel aandacht voor vragen en onduidelijkheden die bij pensioenfondsen leven (bijvoorbeeld via het <i>good practice</i> stappenplan).	stakeholderonderzoek; • neemt DNB deel aan peer reviews, en • wordt actief geluid opgehaald door de dialoog met de sector aan te gaan	
-----------------------------	--	---	---	--

Tabel 16. Overzicht aanbevelingen uit de vorige evaluatie DNB (2021, KWINK groep) en de mate van opvolging volgens DNB.

Bijlage II - Overzicht scores op KPI's

Jaar	Speerpunt	Indicator (in steekwoorden)	Score
2021	DNB speelt in op technologische vernieuwing in de financiële sector	Geharmoniseerde en gedigitaliseerde processen	Conform
		MijnToezicht: beschikbare informatie	Onder
		MijnToezicht: openstaande acties	Onder
		MijnToezicht: berekenen van risicoscores	Onder
		MijnToezicht: gebruik alert-meldingen	Conform
		MijnToezicht: efficiënte uitvoering analyses	Conform
		MijnToezicht: opschaalbare experimenten	Conform
		Nieuwe technologieën integriteitstoezicht	Conform
		iForum	Conform
		Eerste versie Mijn Wereld	Onder
		Samenwerking met andere toezichthouders	Conform
		Uitwerking kaders AI	Conform
		Business cases reductie indirecte kosten	Conform
		Nieuwe diensten MijnDNB	Conform
		Meer aanvragen beschikbaar via	Conform
		Integratie diensten in MijnDNB	Onder
		MijnDNB: verwerking reguliere rapportages	Onder
		Meta Datamanagement Tool	Conform
		Implementatie datastrategie	Conform
	DNB stuurt op duurzaamheid	Verandervermogen	Conform
		Ontwikkelpaden voor rollen in toezicht	Conform
		Voldoende infrastructuur	Onder
		Beschikbaarheid datalandschap	Onder
		Duurzaamheidsrisico's banken	Conform
	DNB is streng op financieel-economische criminaliteit	Duurzaamheidsrisico's verzekeraars	Conform
		Duurzaamheidsrisico's pensioenfondsen	Conform
		Onderzoek inbedding duurzaamheidsrisico's	Conform
		Wwft-compliance bestuurders	Conform
		Registratie aanbieders cryptodiensten	Conform
	Kostenbewustzijn	Digitaal integriteitsonderzoek	Conform
		Aanpak data-analyse	Conform
		Aanpak uitvraag	Onder
		Roadmap voor datagedreven toezicht	Conform
		Ondersteunend bedrijfsbureau	Conform
	Generieke indicatoren	Verantwoording capaciteitsinzet	Conform
		Kernproces voor aanvragen	Conform
		Borging capaciteit toezichttaken	Onder
		Uitvoering minimum-toezichtplan	Conform
		On-site onderzoeken	Conform
		Risicoagenda verzekeraars en pensioenfondsen	Conform
		Risicomitigatie: SREPO-besluiten banken	Conform
		Risicogebaseerde opvolging verzekeraars en pensioenfondsen	Conform
		Tijdige, effectieve en juiste interventies	Conform
		Tijdige afhandeling toetsings-, VVGB- en vergunningaanvragen	Onder
		Prioriteiten Europese kaders	Conform
		Voldoen aan SSM-eisen	Conform
		Toezichtkalenders pensioenfondsen en verzekeraars	Conform
	Resolutie en DGS	Uitvoering conform planning	Conform
		Sectorbrede terugkoppeling	Conform
		Resolutieplannen banken	Conform
		Resolutieplannen beleggingsondernemingen	Onder
		Resolutieplannen verzekeraars	Conform
		Resolutievereisten banken	Onder
		Beoordelings- en handavingskaders	Conform
		Toepassing instrumentarium verzekeraars	Conform
		Bancaire playbooks	Conform

2022	DNB speelt in op technologische vernieuwing in de financiële sector DNB stuurt op duurzaamheid	Verbeterde kwaliteit aangeleverde gegevens	Conform
		Integrale meerjarige testkalenders	Conform
		Implementatie gezamenlijke evaluaties	Onder
		Vereiste stresstesten	Conform
		Uitwerking DNB-handboeken	Conform
		Handboek overbruggingsbank	Onder
		DNB-handboeken	Conform
		Uitwerking thema's verzekeraars	Conform
		Publiekscampagne	Conform
		Borging capaciteit DGS en resolutie	Conform
		Heldere communicatie richting sector	Conform
		Digitalisering toezichtprocessen	Onder
		MijnDNB portaal (diensten/waardering)	Onder
		Datededreven toepassingen	Conform
		Integratie duurzaamheidsrisico's banken	Conform
		Integratie duurzaamheidsrisico's verzekeraars	Conform
		Integratie duurzaamheidsrisico's pensioenfondsen	Conform
	DNB is streng op financieel-economische criminaliteit	Verankering klimaatrisico's	Onder
		Wwft compliance bestuursniveau	Conform
		EU AML-kader	Conform
		Toezicht cryptosector	Onder
	Kostenbewustzijn	E-discovery en OSINT	Conform
		Datededreven voorbereiding integriteitsonderzoeken	Conform
		Realisatie taakstellingen	Conform
		Transparantie over capaciteitsinzet	Conform
	Generieke indicatoren	Kernproces voor aanvragen	Conform
		Uitvoering minimum-toezichtplan	Conform
		30 on-site onderzoeken	Conform
		Risicogebaseerde toezichtagenda	Conform
		Opvolging aanbevelingen	Conform
		SREP-besluiten	Conform
		Risicomitigatie	Conform
		Interventies	Conform
		Tijdige afhandeling aanvragen	Onder
		Prioriteiten toezichtkaders	Conform
		SSM-eisen	Conform
		Europese wijzigingen verankerd	Conform
		Bijdrage aan Europese toezichtkaders	Conform
		Capaciteitsinzet afgestemd en getoetst	Conform
		Toezichtkalender	Conform
		Uitvoering volgens planning	Conform
2023	DNB speelt in op technologische vernieuwing in de financiële sector	Terugkoppeling onderzoeken	Conform
		Digitale werkprocessen	Boven
		MijnDNB gebruik	Boven
		InnovationHub responstijd	Boven
		Toekomstbestendig bedrijfsmodel	Conform
		Cyberweerbaarheid	Conform
	DNB stuurt op duurzaamheid	Risicomanagement banken	Onder
		Risicomanagement verzekeraars	Onder
		Risicomanagement pensioenfondsen	Onder
		Integratie methodologie klimaatrisico	Conform
	DNB is streng op financieel-economische criminaliteit	Evaluaties verwerkt	Conform
		Sector dialoog/rondetafels	Conform
		Bijdrage aan EU AML	Conform
		Sturingsinformatie capaciteit	Conform
	Kostenbewustzijn	Realisatie taakstelling en begrotingsdoelstellingen	Conform
		Publiek vertrouwen	Conform
		Prudentiële eisen	Conform
		Risicogebaseerd toezicht	Conform
	Generieke indicatoren	On-site onderzoeken	Conform
		Jaarplannen	Conform
		Risicomitigatie	Conform
		Opvolging aan risico's	Conform
		SREP-besluiten	Conform
		Tijdige beoordeling pensioenfondsen	Conform

112

Doeltreffend & doelmatig	Aantrekkelijke en diverse werkgever	Onder
	Beoordeling klimaat- en milieurisico's	Conform
	Risicogebaseerd toezicht	Conform
Resolutie en DGS	Datagedreven risicoscores	Conform
	Afwikkelbaarheidsbeoordelingen	Onder
	Playbook	Conform
	Effectieve wet- en regelgeving en DGS	Conform

Bijlage III - Overzicht output

Aantal getoetste beleidsbepalers

	2021	2022	2023	2024	2025
Kredietinstellingen	185	247	244	202	148
Kredietinstellingen 2° echelon	54	67	70	66	73
Verzekeraars	186	230	267	174	244
Verzekeraars 2° echelon	37	38	18	27	18
Overige Wft	353	453	345	436	282
Pensioenfondsen	416	369	347	312	293
Betaalinstellingen	354	285	191	419	467
Trustkantoren	169	174	117	143	109
Cryptodienstverleners	117	212	138	238	116
Overige	39	13	32	42	38
Totaal	1.909	2.088	1.769	2.059	1788

Verleende vvgb's

	2021	2022	2023	2024	2025
Banken	14	21	5	54	17
Elektronische-geldinstellingen	40	70	29	90	26
Betaalinstellingen	106	143	56	182	95
Verzekeraars	32	35	62	14	55
Premiepensioeninstellingen	7	4	17	1	0
Beleggings-ondernemingen en beheerders	156	310	162	223	145
icbe					
Crypto asset service providers	-	-	-	20	159
BES instellingen	0	2	0	2	0
Totaal	355	585	331	586	497

Inschrijvingen in registers

	2021	2022	2023	2024	2025
Kredietinstellingen	97	95	96	95	93
Verzekeraars	226	207	190	177	202
Herverzekeraars	91	93	95	96	98
Pensioenfondsen	193	173	156	161	137
Betaalinstellingen	94	101	104	97	114
Trustkantoren	152	149	129	116	104
PPI	7	7	7	6	5
Aanbieders cryptodiensten	27	36	40	45	0
Afwikkel-ondernemingen	4	4	4	4	5

(In)formele maatregelen ter handhaving van prudentiële en integriteitsregelgeving bij onder toezicht staande instellingen

	2021	2022	2023	2024	2025
Informele handhavings-maatregelen ¹³⁶	18	16	27	22	18
Aanwijzing	5	4	3	14	1
Last onder dwangsom	7	7	1	1	3
Openbare waarschuwing	0	0	0	0	12
Herstelplan	0	0	0	0	0
Stille curatele	0	0	0	0	0
Aanstelling bewindvoerder	0	0	0	0	0
Doorhaling uit het register	1	2	1	3	1
Aanvraag faillissement	0	0	0	0	0
Aangifte bij het OM	1	0	0	0	0
Totaal	44	35	47	46	35
Gepubliceerde formele maatregel	11	13	19	10	0

¹³⁶ Normoverdragend gesprek en waarschuwingsbrief

Maatregelen bij niet onder toezicht staande instellingen

	2021	2022	2023	2024	2025
Last onder dwangsom	0	1	3	3	1
Bestuurlijke boete	2	1	2	2	3
Openbare waarschuwing	1	1	0	0	0
Aanwijzing	0	0	0	0	0
Stille curatele	0	0	0	0	0
Aangifte bij het OM	0	0	1	1	1
Faillissement op verzoek DNB	0	0	0	0	0
Totaal	3	3	6	6	5
Gepubliceerde formele maatregelen	11	3	2	2	0

Bezwaar- en (hoger) beroepsprocedures

Bezwaar

	2021	2022	2023	2024	2025
Banken	4	48	3	5	8
Waarvan particulieren	0	46	0	0	0
Verzekeraars	5	2	5	6	0
Pensioenfondsen	4	2	1	3	1
Betaalinstellingen	17	8	13	15	14
Trustkantoren	13	14	8	11	6
Beleggings-ondernemingen- en instellingen	11	14	8	11	8
Crypto	7	24	10	6	7
Overige	0	0	4	0	0
Waarvan particulieren	0	0	0	0	0
Totaal	61	112	57	60	44
Waarvan particulieren	0	46	0	0	0

Beroep

	2021	2022	2023	2024	2025
Banken	3	1	2	2	6
Waarvan particulieren	0	0	0	0	0
Verzekeraars	9	6	5	4	1
Pensioenfondsen	4	1	1	1	0
Betaalinstellingen	8	11	14	8	5
Trustkantoren	12	18	22	15	14
Beleggings- ondernemingen- en instellingen	4	4	1	3	3
Crypto	0	22	7	44	5
Overige	0	0	0	0	0
Waarvan particulieren	0	0	0	0	0
Totaal	40	63	52	77	34
Waarvan particulieren	0	0	0	0	

Bijlage III - Loon en loongebouw

B-III.1. Methodologische beschrijving

Deze appendix bevat een methodologische beschrijving van de analyses van de lonen en het loongebouw.

CBS-methodologie

De analyse berust op niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), beschikbaar via Remote Access. Voor de jaren 2019 tot en met 2025 is per jaargang de polisadministratie SPOLISBUS gekoppeld aan GBAPERSOONTAB voor persoonskenmerken, aan HOOGSTEOPLTAB voor het hoogst behaald opleidingsniveau en aan BETAB voor de SBI2008-sectorcode van de werkgever. Voor elk analysejaar is consequent de bijbehorende jaargang van elk bestand geraadpleegd, zodat werknemerskenmerken en achtergrondvariabelen op hetzelfde peilmoment betrekking hebben.

De onderzoekspopulatie bestaat uit ingezetenen van Nederland (RINPERSOONS = "R") met een arbeidsrelatie van ten minste dertig baandagen in een vooraf geselecteerde set SBI2008-sectoren. Werknemers wier gemiddeld uurloon onder het wettelijk minimumloon van het betreffende jaar lag, zijn uitgesloten om vertekening door administratieve onvolkomenheden te voorkomen. Personen met meerdere gelijktijdige banen zijn eenduidig toegewezen aan de baan met het hoogste totaalloon, ter voorkoming van dubbeltelling tussen sectoren. Voor elke werknemer is een fulltime-equivalent jaarloon afgeleid door het jaarloon te delen door de fractie van het jaar die voltijds is gewerkt; deze herrekening maakt loonniveaus van voltijders en deeltijders onderling vergelijkbaar. Resultaten zijn vervolgens geaggregeerd per sector en uitgesplitst naar combinaties van loonniveau, opleidingsniveau en leeftijdscategorie.

CAO- en loongebouwanalyse

De vergelijking van loongebouwen vereist een aantal harmonisatiestappen, omdat de onderzochte organisaties hun salarisstructuren op uiteenlopende wijzen vastleggen. Voor CAO's die werken met tredes (zoals het Rijk en de universiteiten) zijn het minimum en maximum per schaal bepaald als respectievelijk de laagste en de hoogste trede binnen die schaal. Voor CAO's die het minimum en maximum direct rapporteren (zoals DNB en ING) zijn die gerapporteerde waarden overgenomen. De loonschalen van de AFM zijn alfabetisch (A tot en met I, inclusief gecombineerde schalen zoals A/B en uitbreidingen H+ en H++); deze zijn per meetmoment dynamisch vertaald naar opeenvolgende schaalposities, zodat de relatieve positie van een de AFM-schaal binnen het loongebouw vergelijkbaar wordt met die van een numeriek genummerde schaal bij andere organisaties. Niet-numerieke specialistische schalen die bij sommige CAO's naast de hoofdschalen bestaan (bijvoorbeeld P, SA en TOIO bij de universiteiten) zijn alleen meegenomen wanneer hun minimumsalaris boven dat van de hoogste reguliere schaal ligt; in andere gevallen zijn ze buiten beschouwing gelaten, omdat ze geen onderdeel zijn van de oplopende salarisladder en de vergelijking anders zouden verstoren.

Voor het selecteren van de meest recente CAO per organisatie is niet alleen op startjaar geselecteerd, maar op effectieve ingangsdatum. Dat is van belang omdat verschillende CAO's binnen één kalenderjaar meerdere salarisaanpassingen kennen (bijvoorbeeld 1 januari en 1 juli). Bij de AFM,

waarvoor binnen dezelfde jaarcyclus meerdere meetmomenten beschikbaar zijn, is elk meetmoment apart in de tijdreeks opgenomen en aangeduid met een decimaal jaartal (2024,0 en 2024,5). Daarmee wordt voorkomen dat een tussentijdse loonsverhoging in het beeld wegvalt, en blijven de loongebouwen van organisaties met verschillende CAO-ritmes onderling vergelijkbaar.

Voor de vergelijking met sectorgemiddelden zijn de referentieorganisaties op pragmatische gronden gegroepeerd. De (semi-)publieke sector omvat het Rijk, de universiteiten en APG; de financiële sector omvat ING, ABN AMRO, Rabobank en de algemene CAO banken. Het sectorgemiddelde is per jaar berekend door eerst per organisatie één waarde vast te stellen, bij meerdere ingangsdata in hetzelfde jaar wordt het gemiddelde over die meetmomenten genomen, en vervolgens het ongewogen gemiddelde over de organisaties binnen de sector te bepalen. Hiermee wegen kleinere en grotere CAO's binnen een sector even zwaar in het sectorbeeld, in lijn met het doel van de vergelijking: het positioneren van DNB en de AFM ten opzichte van de bandbreedte aan voorwaarden in de relevante referentiesectoren, niet ten opzichte van een naar werknemersaantallen gewogen marktgemiddelde.

B-III.2. Categoriëring CAO analyse

Categorie	Arbeidsvoorwaarde	Score	Uitleg
Financieel	Periodieken maximum	3	Maximale periodiekstap $\geq 7\%$ per jaar
Financieel	Periodieken maximum	2	Maximale periodiekstap 5-6,9% per jaar
Financieel	Periodieken maximum	1	Maximale periodiekstap $< 5\%$ per jaar
Financieel	Loonstijging jaar 1	5	Structurele loonstijging $\geq 5\%$
Financieel	Loonstijging jaar 1	4	Structurele loonstijging 3-4,9%
Financieel	Loonstijging jaar 1	3	Structurele loonstijging 2-2,9%
Financieel	Loonstijging jaar 1	2	Structurele loonstijging 1-1,9%
Financieel	Loonstijging jaar 1	1	Structurele loonstijging $< 1\%$
Financieel	Loonstijging jaar 2	5	Structurele loonstijging $\geq 5\%$
Financieel	Loonstijging jaar 2	4	Structurele loonstijging 3-4,9%
Financieel	Loonstijging jaar 2	3	Structurele loonstijging 2-2,9%
Financieel	Loonstijging jaar 2	2	Structurele loonstijging 1-1,9%
Financieel	Loonstijging jaar 2	1	Structurele loonstijging $< 1\%$
Financieel	Vakantiegeld	3	Vakantiegeld $> 8,3\%$ (bovenwettelijk)
Financieel	Vakantiegeld	2	Vakantiegeld 8-8,3% (wettelijk minimum)
Financieel	Vakantiegeld	1	Vakantiegeld $< 8\%$
Financieel	Eindejaarsuitkering	3	Volledige 13e maand ($\geq 8,33\%$)
Financieel	Eindejaarsuitkering	2	Gedeeltelijke eindejaarsuitkering ($> 0\%, < 8,33\%$)
Financieel	Eindejaarsuitkering	1	Geen eindejaarsuitkering
Financieel	Bonus	3	Ja, variabele bonus toegestaan
Financieel	Bonus	2	Vaste of beperkte bonus
Financieel	Bonus	1	Geen bonus toegestaan
Pensioen	Pensioenbijdrage werknemer	4	Werknemersbijdrage $< 6,5\%$ (zeer gunstig voor werknemer)
Pensioen	Pensioenbijdrage werknemer	3	Werknemersbijdrage 6,5-7,5%

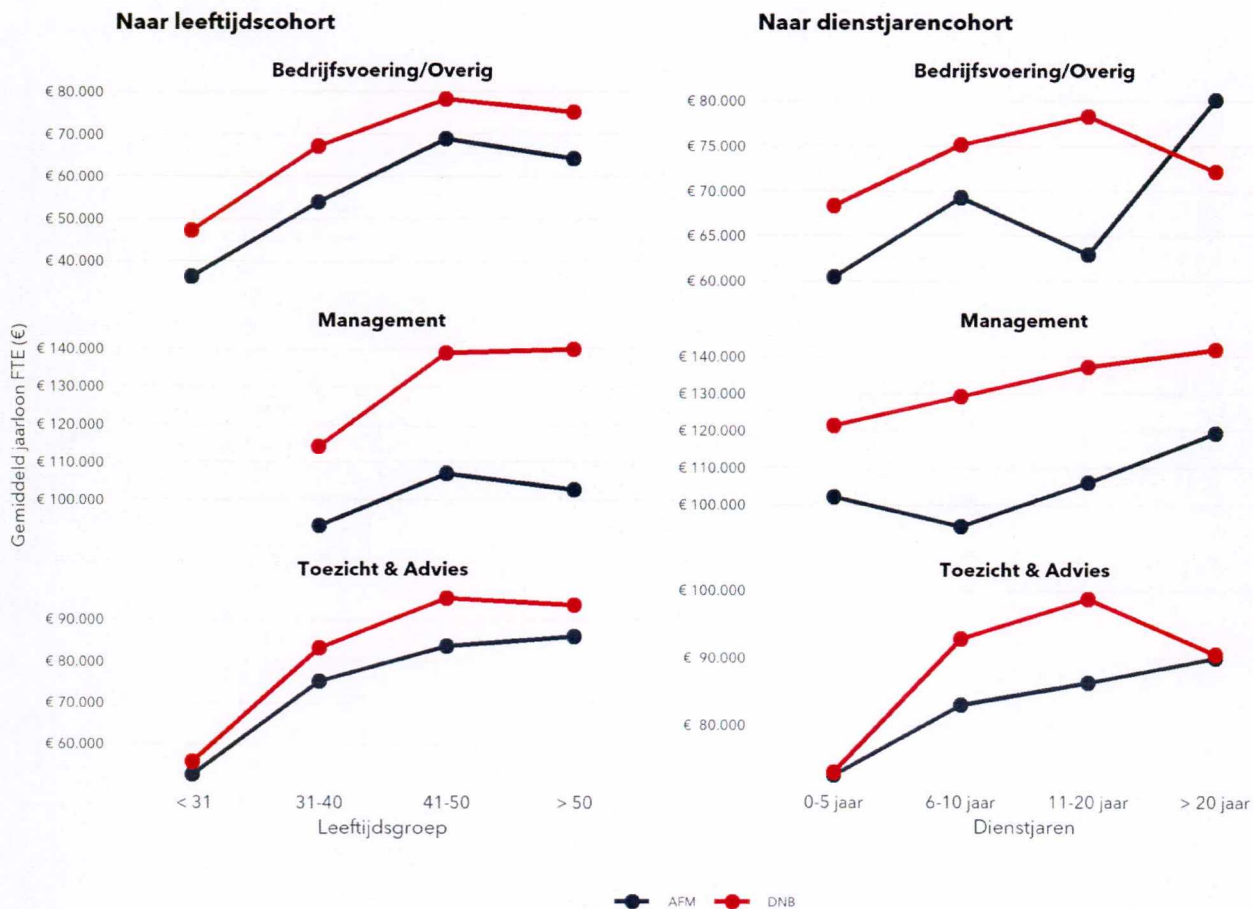
Pensioen	Pensioenbijdrage werknemer	2	Werknemersbijdrage 7,5-8,5%
Pensioen	Pensioenbijdrage werknemer	1	Werknemersbijdrage > 8,5% (ongunstig voor werknemer)
Pensioen	Premieverdeling	2	Werkgever draagt $\geq 70\%$ van de totale pensioenpremie
Pensioen	Premieverdeling	1	Werkgever draagt < 70% van de totale pensioenpremie
Verlof	Vakantieuren	3	≥ 199 vakantieuren per jaar
Verlof	Vakantieuren	2	185-198 vakantieuren per jaar
Verlof	Vakantieuren	1	< 185 vakantieuren per jaar
Verlof	Ouderschapsverlof	4	$\geq 2,5$ bovenwettelijke gewogen weken boven UWV-vergoeding van 70%
Verlof	Ouderschapsverlof	3	1,5-2,4 bovenwettelijke gewogen weken boven UWV 70%
Verlof	Ouderschapsverlof	2	> 0 maar < 1,5 bovenwettelijke gewogen weken boven UWV 70%
Verlof	Ouderschapsverlof	1	Geen aanvulling boven wettelijk minimum (alleen UWV 70%)
Verlof	Zorgverlof	4	≥ 5 gewogen dagen bovenwettelijk zorgverlof
Verlof	Zorgverlof	3	3-4 gewogen dagen bovenwettelijk zorgverlof
Verlof	Zorgverlof	2	1-2 gewogen dagen bovenwettelijk zorgverlof
Verlof	Zorgverlof	1	Geen bovenwettelijk zorgverlof
Ziekte & Verzekering	Ziekte jaar 1	3	100% loondoorbetaling in eerste ziektejaar
Ziekte & Verzekering	Ziekte jaar 1	2	90-99% loondoorbetaling in eerste ziektejaar
Ziekte & Verzekering	Ziekte jaar 1	1	< 90% loondoorbetaling in eerste ziektejaar
Ziekte & Verzekering	Ziekte jaar 2	3	$\geq 90\%$ loondoorbetaling in tweede ziektejaar
Ziekte & Verzekering	Ziekte jaar 2	2	70-89% loondoorbetaling in tweede ziektejaar
Ziekte & Verzekering	Ziekte jaar 2	1	< 70% loondoorbetaling in tweede ziektejaar
Ziekte & Verzekering	Collectieve verzekering	2	Ja, collectieve verzekering aangeboden door werkgever
Ziekte & Verzekering	Collectieve verzekering	1	Geen collectieve verzekering
Ziekte & Verzekering	WIA-aanvulling	2	Ja, aanvulling op WIA-uitkering bij arbeidsongeschiktheid
Ziekte & Verzekering	WIA-aanvulling	1	Geen WIA-aanvulling
Vergoedingen	OV vergoed	2	Ja, OV-reiskosten worden vergoed
Vergoedingen	OV vergoed	1	Geen OV-vergoeding
Vergoedingen	Km-vergoeding	3	$\geq \text{€}0,22$ per km (boven fiscale vrijstelling)
Vergoedingen	Km-vergoeding	2	$\text{€}0,19$ - $0,21$ per km
Vergoedingen	Km-vergoeding	1	< $\text{€}0,19$ per km of geen km-vergoeding
Vergoedingen	Thuiswerkvergoeding	3	$\geq \text{€}2,30$ per dag of $\geq \text{€}45$ per maand vast
Vergoedingen	Thuiswerkvergoeding	2	$\text{€}1,50$ - $2,29$ per dag of $\text{€}25$ - 44 per maand vast

Vergoedingen	Thuiswerkvergoeding	1	> €0 maar < €1,50 per dag of < €25 per maand
Vergoedingen	Thuiswerkvergoeding	0	Geen thuiswerkvergoeding
Vergoedingen	Overwerktoeslag werkdagen	3	≥ 50% gewogen toeslag op overwerkuren op werkdagen
Vergoedingen	Overwerktoeslag werkdagen	2	40-49% gewogen toeslag op overwerkuren op werkdagen
Vergoedingen	Overwerktoeslag werkdagen	1	1-39% gewogen toeslag op overwerkuren op werkdagen
Vergoedingen	Overwerktoeslag werkdagen	0	Geen overwerktoeslag op werkdagen
Vergoedingen	Overwerktoeslag werkdagen	4	≥ 90% gewogen toeslag op overwerkuren in het weekend
Vergoedingen	Overwerktoeslag weekend	3	80-89% gewogen toeslag op overwerkuren in het weekend
Vergoedingen	Overwerktoeslag weekend	2	70-79% gewogen toeslag op overwerkuren in het weekend
Vergoedingen	Overwerktoeslag weekend	1	< 70% gewogen toeslag op overwerkuren in het weekend
Ontwikkeling & Flexibiliteit	Opleidingsbudget	3	Expliciet persoonlijk budget en/of opleidingsverlof vastgelegd
Ontwikkeling & Flexibiliteit	Opleidingsbudget	2	Studiekostenregeling of algemene opleidingsvoorziening
Ontwikkeling & Flexibiliteit	Opleidingsbudget	1	Beperkte of onduidelijke opleidingsregeling
Ontwikkeling & Flexibiliteit	Individueel keuzebudget	3	Ja, volledig individueel keuzebudget (IKB) beschikbaar
Ontwikkeling & Flexibiliteit	Individueel keuzebudget	2	Ja, beperkt IKB
Ontwikkeling & Flexibiliteit	Individueel keuzebudget	1	Geen IKB
Ontwikkeling & Flexibiliteit	Tijd-voor-tijd	2	Ja, overwerk compenseren met vrije tijd is mogelijk
Ontwikkeling & Flexibiliteit	Tijd-voor-tijd	1	Geen tijd-voor-tijd regeling

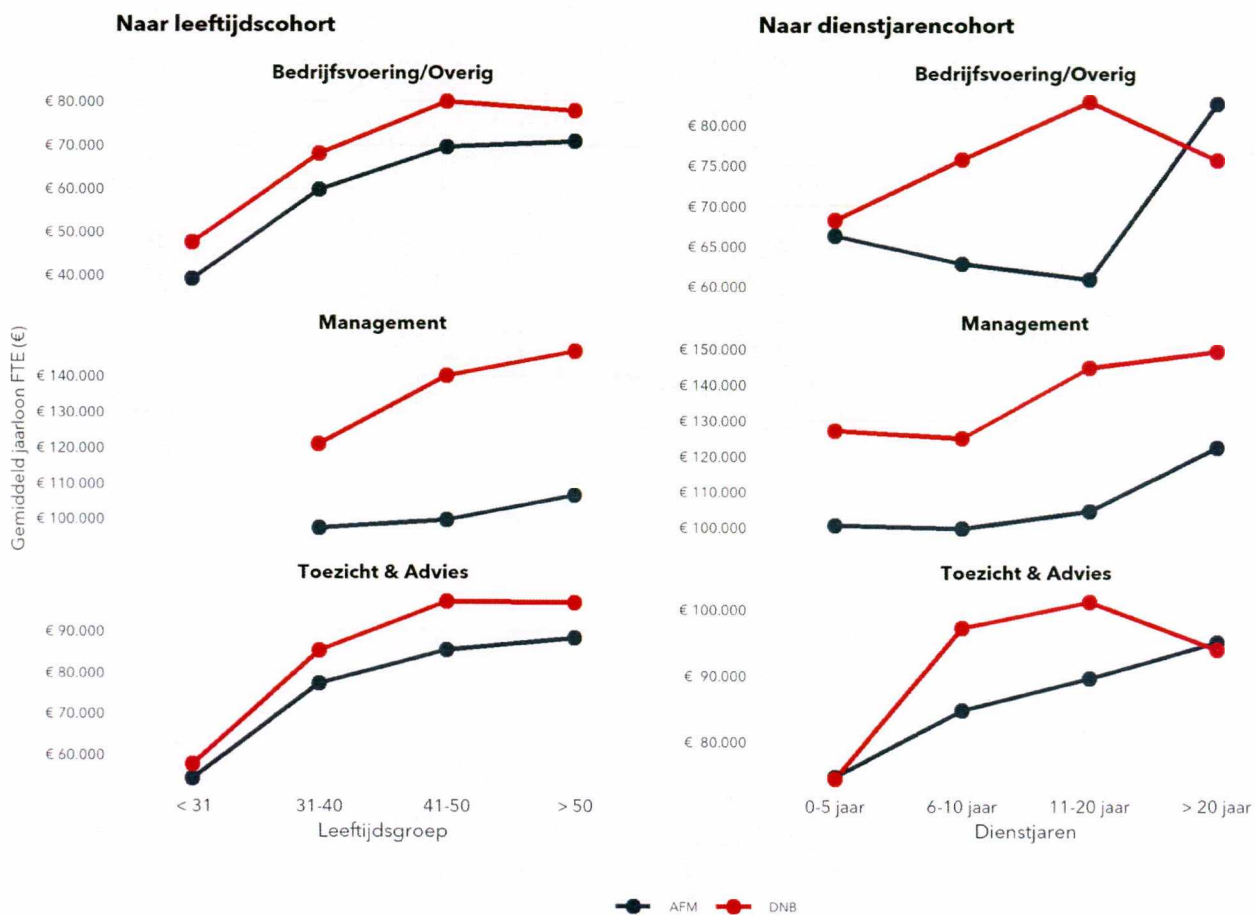
Bron: SEO economisch onderzoek (2026)

B-III.3. Additionele figuren

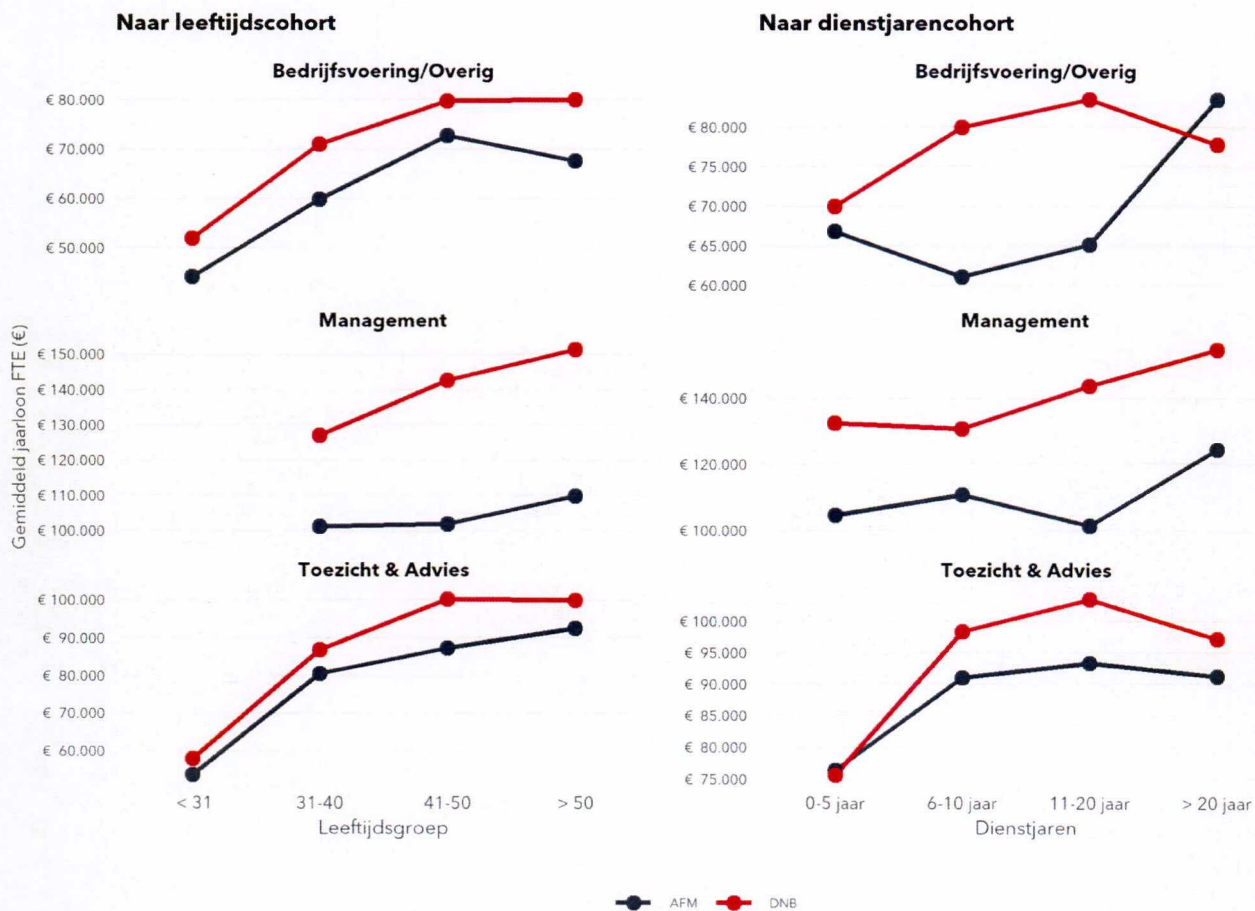
Gemiddelde jaarloon naar leeftijds- en dienstjarencohort in 2019



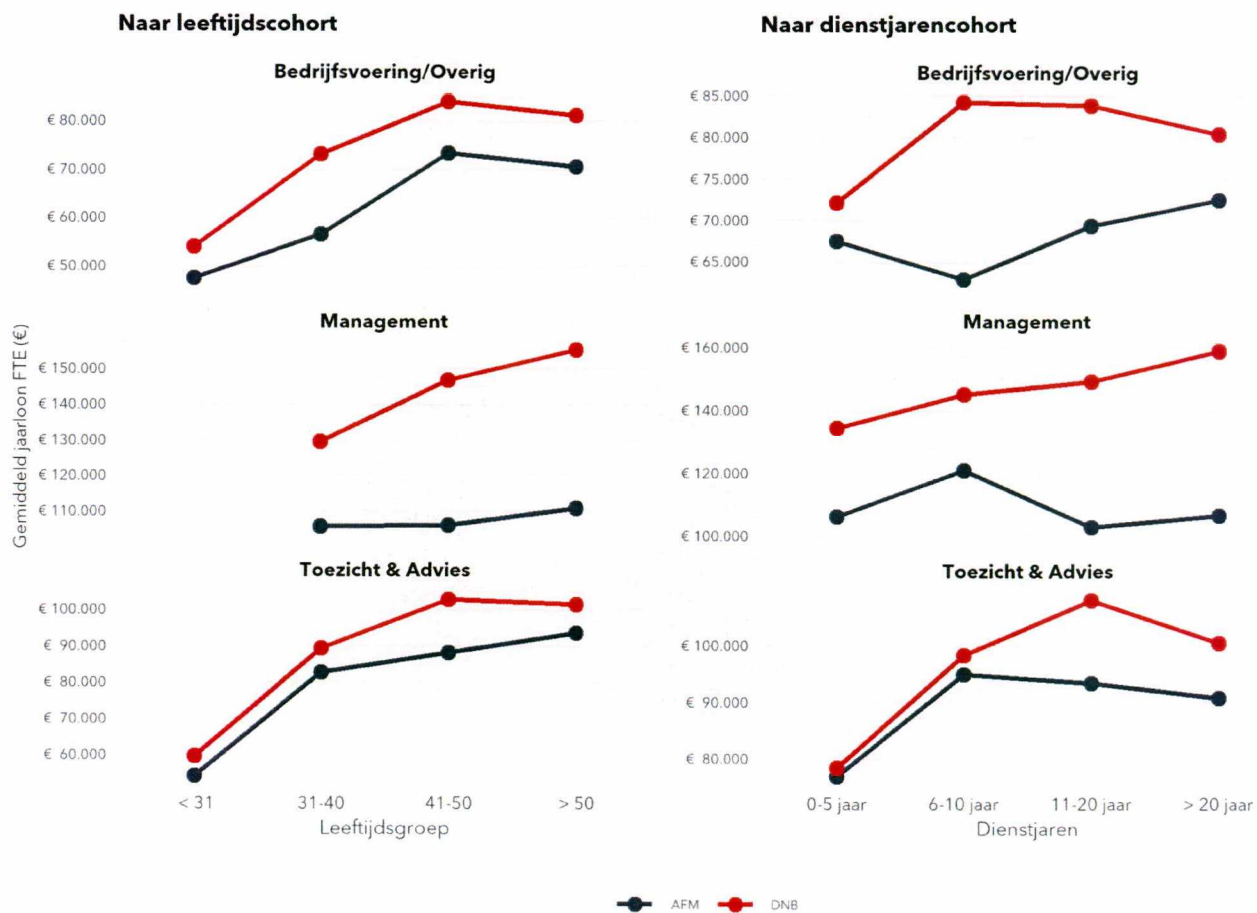
Gemiddelde jaarloon naar leeftijds- en dienstjarencohort in 2020



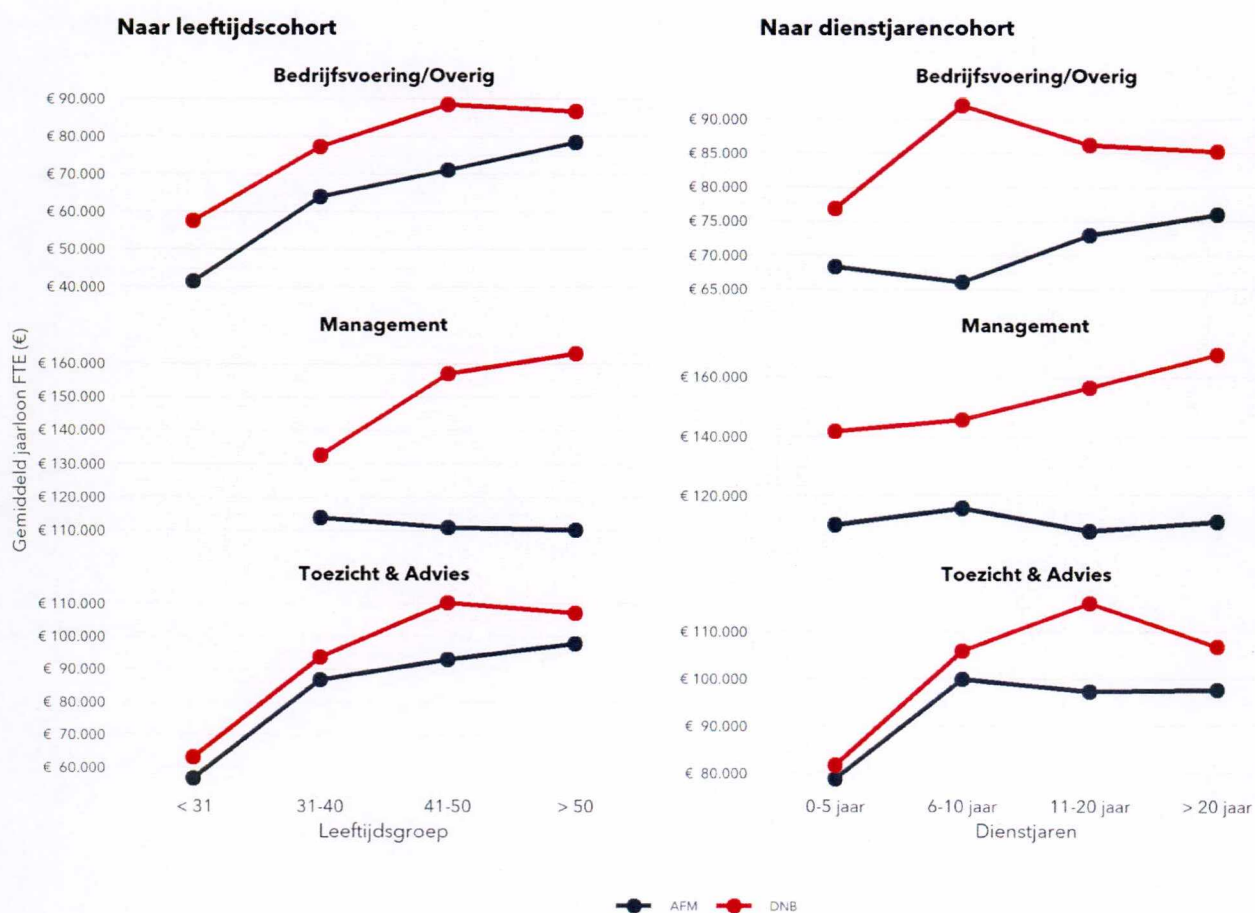
Gemiddelde jaarloon naar leeftijds- en dienstjarencohort in 2021



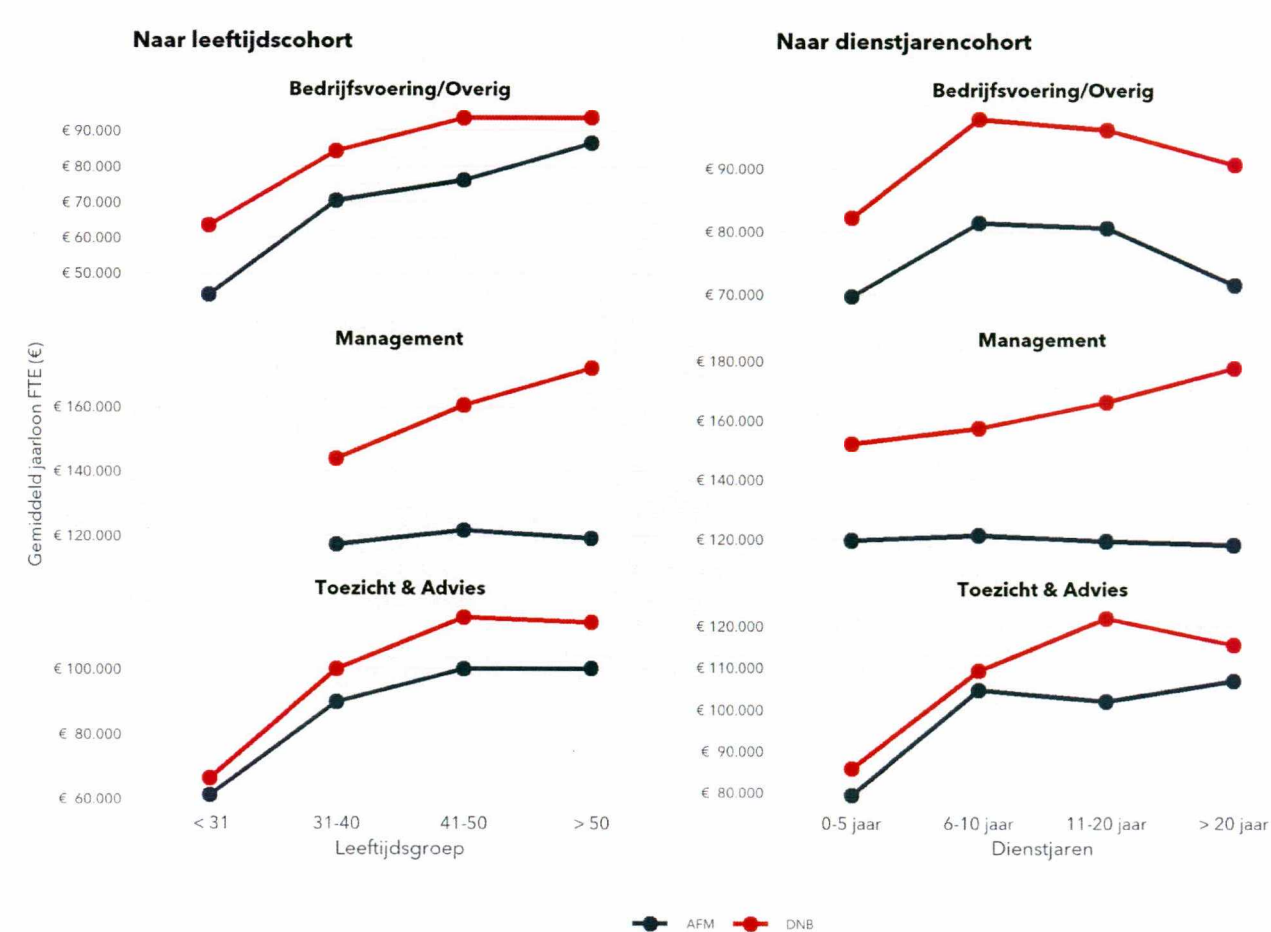
Gemiddelde jaarloon naar leeftijds- en dienstjarencohort in 2022



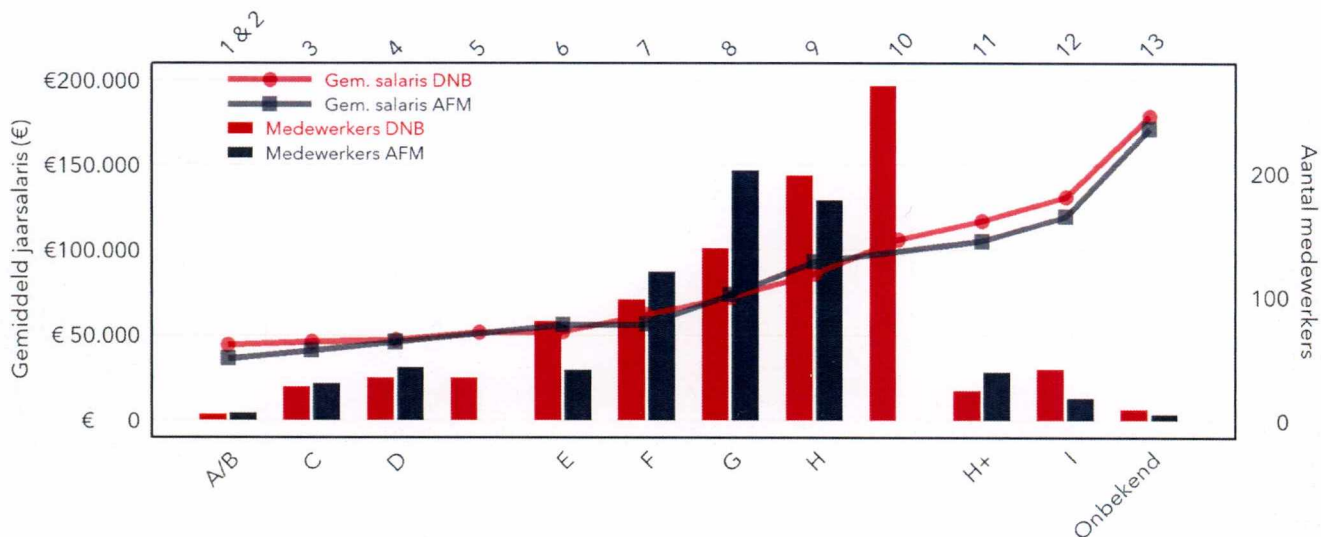
Gemiddelde jaarloon naar leeftijds- en dienstjarencohort in 2023



Gemiddelde jaarloon naar leeftijds- en dienstjarencohort in 2024

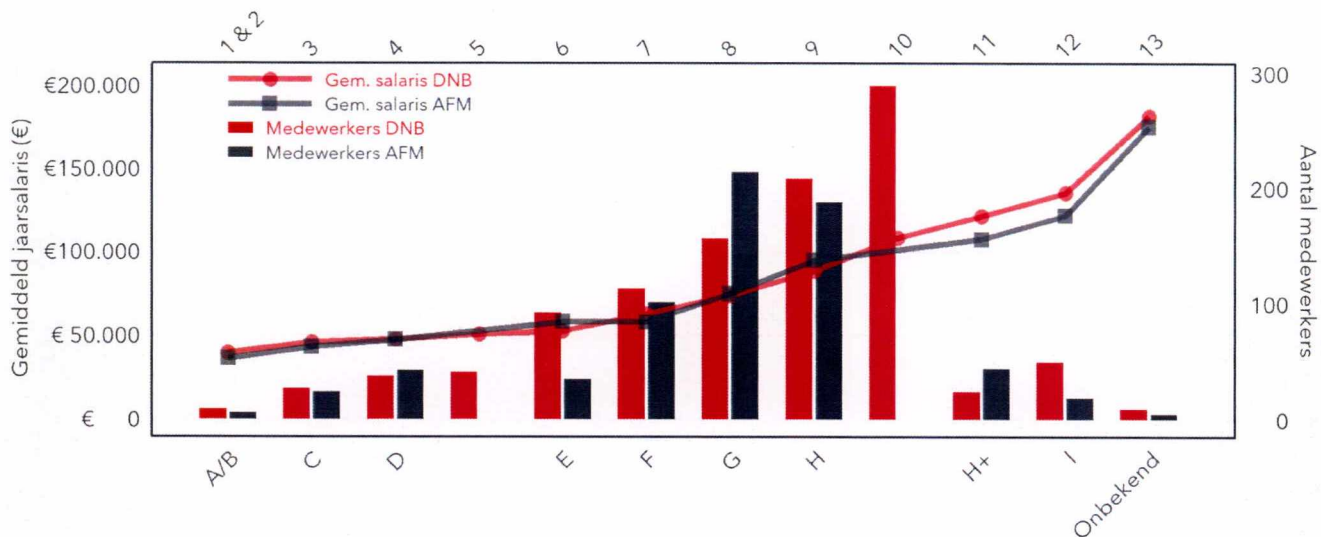


Gemiddeld jaarsalaris ten opzichte van werknemers per schaal in 2021



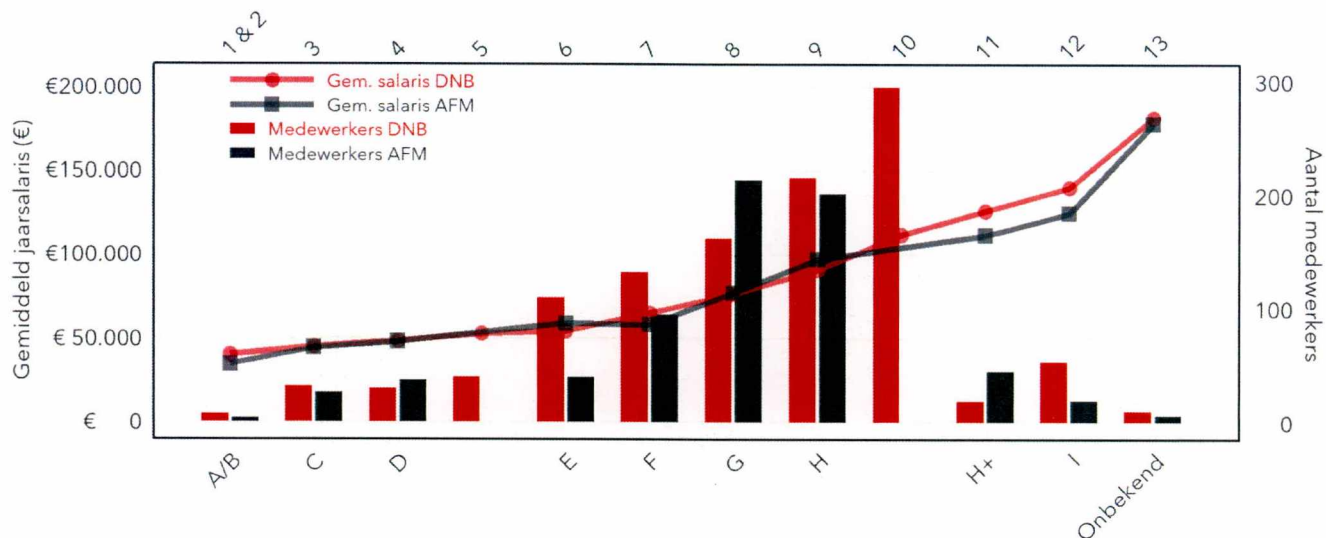
De labels op de onderste x-as vertegenwoordigen de loonschalen van de AFM, waarbij bestuursleden in de schaal “Onbekend” zitten. De labels op de bovenste x-as horen bij de loonschalen van DNB.

Gemiddeld jaarsalaris ten opzichte van werknemers per schaal in 2020



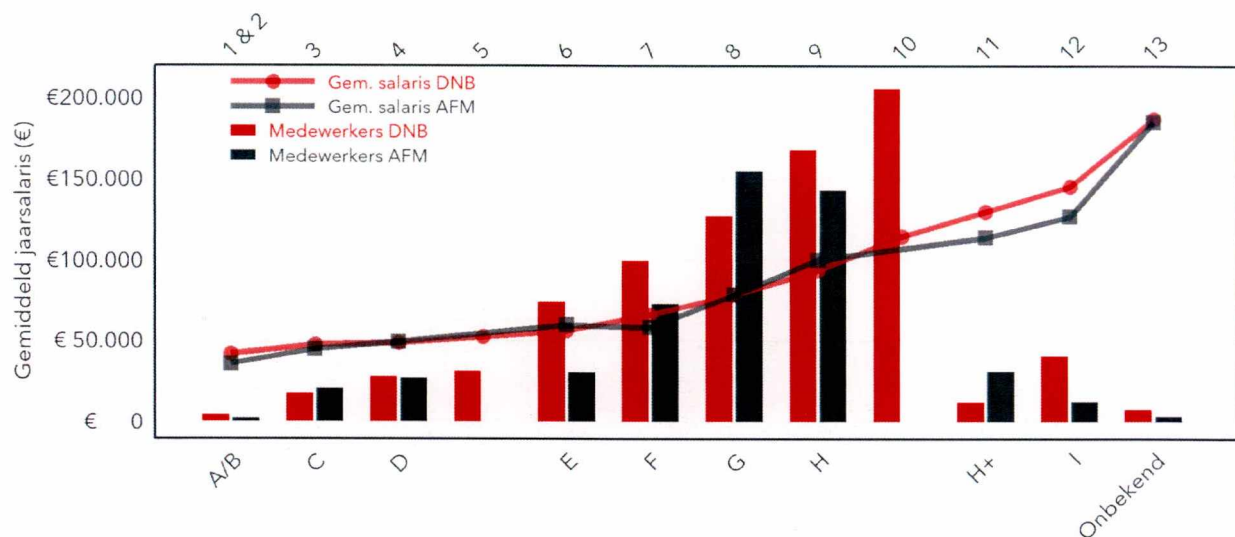
De labels op de onderste x-as vertegenwoordigen de loonschalen van de AFM, waarbij bestuursleden in de schaal “Onbekend” zitten. De labels op de bovenste x-as horen bij de loonschalen van DNB.

Gemiddeld jaarsalaris ten opzichte van werknemers per schaal in 2022



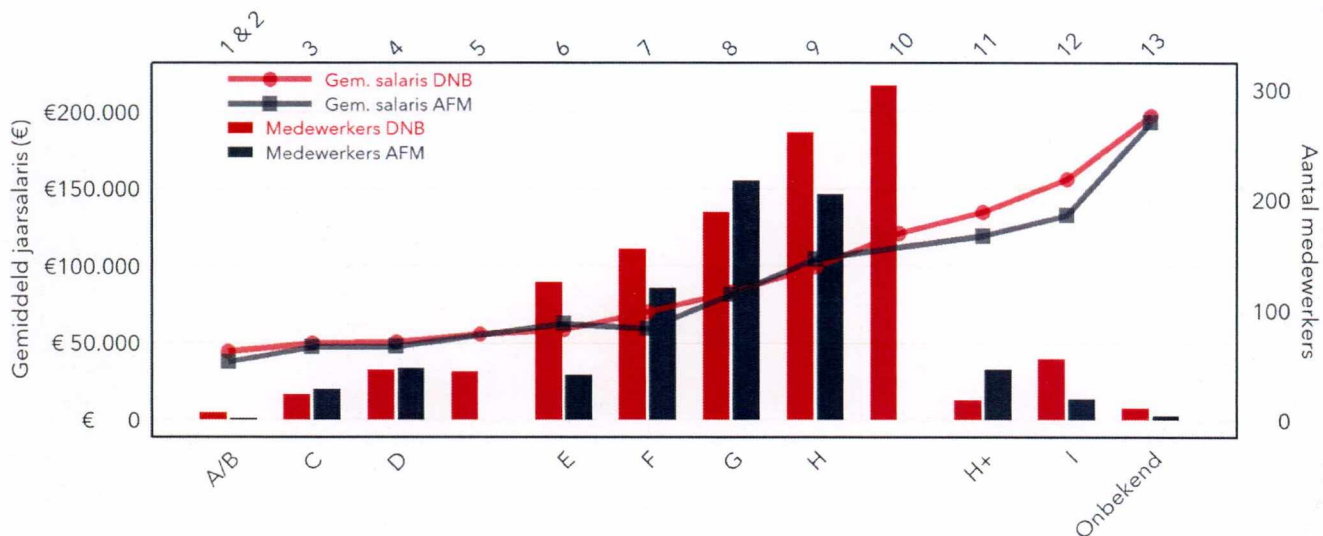
De labels op de onderste x-as vertegenwoordigen de loonschalen van de AFM, waarbij bestuursleden in de schaal “Onbekend” zitten. De labels op de bovenste x-as horen bij de loonschalen van DNB.

Gemiddeld jaarsalaris ten opzichte van werknemers per schaal in 2022



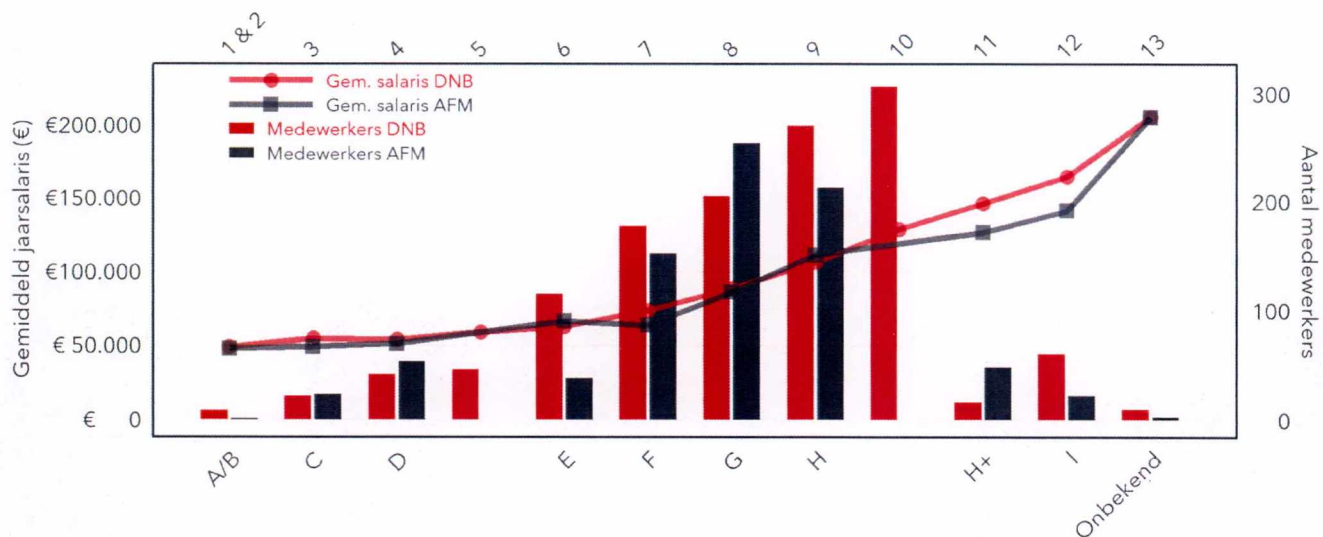
De labels op de onderste x-as vertegenwoordigen de loonschalen van de AFM, waarbij bestuursleden in de schaal “Onbekend” zitten. De labels op de bovenste x-as horen bij de loonschalen van DNB.

Gemiddeld jaarsalaris ten opzichte van werknemers per schaal in 2023



De labels op de onderste x-as vertegenwoordigen de loonschalen van de AFM, waarbij bestuursleden in de schaal “Onbekend” zitten. De labels op de bovenste x-as horen bij de loonschalen van DNB.

Gemiddeld jaarsalaris ten opzichte van werknemers per schaal in 2024



De labels op de onderste x-as vertegenwoordigen de loonschalen van de AFM, waarbij bestuursleden in de schaal “Onbekend” zitten. De labels op de bovenste x-as horen bij de loonschalen van DNB.