



Ministerie van Financiën
De minister van Financiën
Korte Voorhout 7
POSTBUS 20201 DEN HAAG

Datum 10 juli 2014
Ons kenmerk MeLe-14061976
Pagina 1 van 6
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Betreft AFM wetgevingsbrief 2014

Geachte heer Dijsselbloem,

Herstel van vertrouwen in een eerlijke en veilige financiële sector is van essentieel belang. Daar werken wij graag samen met u en de ondernemingen aan. Wet- en regelgeving is daarin als basis essentieel. Het toevoegen van nieuwe wet- en regelgeving is echter niet per definitie altijd het meest passende antwoord op alle ontwikkelingen. In onze wetgevingsbrief van het afgelopen jaar hebben wij geen voorstellen voor nieuwe regelgeving gedaan en op dit moment zien we ook geen reden om dat te doen. Wij willen daarom in deze wetgevingsbrief U en de minister van Veiligheid en Justitie vooral wijzen op een aantal ontwikkelingen in de sector en verzoeken wij u een aantal noodzakelijke aanpassingen en aanvullingen door te voeren in bestaande wet- en regelgeving.

De verschillende sectoren onder ons toezicht hebben de afgelopen jaren een grote stroom regels te verwerken gekregen. Naast de niet onaanzienlijke belasting de afgelopen en komende jaren van lopende trajecten, zal wat ons betreft de nadruk in ons toezicht moeten komen te liggen bij de juiste naleving van bestaande wet- en regelgeving en het bevorderen van intrinsieke motivatie van de financiële sector. Dit alles zodat het belang van de klant centraal komt te staan en het vertrouwen in eerlijke en veilige financiële sector kan worden hersteld. Onderstaande aandachtspunten zijn dan ook geen voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving, maar zien op een aantal knelpunten in het huidige normenkader, of op de gereedschapskist van de toezichthouder.

Voor ons als toezichthouder heeft de duurzame verankering van bestaande normen in de cultuur van ondernemingen prioriteit. Marktpartijen zelf staan voor de uitdaging om een duurzame cultuuromslag binnen hun onderneming tot stand te brengen en om hun bedrijfsmodellen aan te passen aan steeds veranderende wet- en regelgeving en marktomstandigheden. Denk hier bijvoorbeeld aan het provisieverbod voor

Datum: 10 juli 2014
Ons kenmerk MeLe-14061976
Pagina 2 van 6

aanbieders van en bemiddelaars in financiële producten. Onafhankelijke adviseurs en directe aanbieders hebben grote inspanning geleverd hun bedrijfsvoering aan te passen en de veranderende relatie met de klant vorm te geven. Voorts moeten banken en verzekeraars voldoen aan de nieuwe eisen rondom het productontwikkelingsproces en maken zij slagen het klantbelang daarin te verankeren. De AFM is voortdurend in gesprek met deze marktpartijen over hoe zij de nieuwe regels op een goede manier kunnen toepassen en het vertrouwen kunnen herstellen.

Ook dit jaar signaleert de AFM een aantal belangwekkende ontwikkelingen voor de markt en voor ons toezicht die we in dit kader graag aan u voorleggen. In het vervolg van deze brief gaan wij in op de gevolgen van de Bankenunie, het toezicht op accountantsorganisaties, de opkomst van alternatieve vormen van financiering, *private lease*, 'beleggingsobligaties'/beleggingsobjecten, wensen om klokkenluiders meer bescherming te kunnen bieden en tot slot enkele openstaande wetgevingswensen van de AFM uit voorgaande jaren.

Bankenunie

De Bankenunie, meer specifiek het Gemeenschappelijk Toezichtmechanisme (GTM) tezamen met de materiële normen die volgen uit de richtlijn en verordening inzake kapitaalvereisten voor kredietinstellingen, bevat naast prudentiële regels tevens *governance* bepalingen. Vanwege voornoemde bepalingen en het Nederlandse functioneel toezichtmodel ('Twin Peaks'), waarbij banken zowel onder het toezicht van AFM als DNB vallen, wordt ook het AFM-toezicht geraakt.

De kern van de crisis leert dat problemen in de cultuur en het gedrag binnen een financiële onderneming, zoals de *tone at the top*, de bonuscultuur, het kritisch vermogen en het voorkomen van fraude, direct van invloed zijn op de bedrijfsvoering en de continuïteit. Voor goed toezicht is het van belang dat de prudentiële en de gedragstoezichthouder nauw samenwerken in het toezicht op de *governance* bepalingen. In Nederland wordt dit expliciet erkend. Vandaar dat sinds 2012 wettelijk is verankerd dat DNB en AFM gezamenlijk bestuurders en commissarissen van financiële instellingen op geschiktheid en betrouwbaarheid toetsen. In de nieuwe constellatie is de ECB eindverantwoordelijk voor de bestuurders- en commissaristoetsingen bij de grootste banken. Het is op dit moment nog niet duidelijk is hoe signalen en aanbevelingen op basis van het *governance* toezicht hun beslag krijgen in het toezicht van de ECB.

Een ander punt van aandacht is de toekomstige samenwerking in het doorlopend toezicht op banken. In de huidige situatie delen AFM en DNB informatie met elkaar, zodra zij uit hoofde van hun respectievelijke toezichttaken informatie krijgen die voor de andere toezichthouder relevant is. Ook werken beide toezichthouders intensief samen in gevallen waar zowel gedrags- als prudentiële tekortkomingen zijn gesignaleerd.

Samenwerking is cruciaal, gedragstoezicht en prudentieel toezicht zijn complementair aan elkaar. Daarom vindt de AFM het van belang dat binnen de Bankenunie de rol van het gedragstoezicht (waaronder specifiek

Datum: 10 juli 2014
Ons kenmerk: MeLe-14061976
Pagina: 3 van 6

de inbreng vanuit het gedragstoezicht bij betrouwbaarheids- en geschiktheidstoetsingen en de samenwerking in het doorlopend toezicht) erkend wordt door de ECB en daarmee gewaarborgd blijft. Dit is geen vanzelfsprekendheid omdat het Nederlandse toezichtmodel afwijkt van de binnen de Eurozone meer gangbare sectoraal georganiseerde dan wel 'alles-in-1' toezichtmodellen. De AFM is in dit kader intensief in gesprek met DNB en het ministerie van Financiën om de rol van het gedragstoezicht te waarborgen in het GTM. Daarnaast is zij in contact met de ECB, met als doel samenwerkingsafspraken te maken teneinde deze op te nemen in een Memorandum of Understanding. Vorenstaande in overweging genomen, blijft het de komende jaren erg belangrijk de relevantie van het gedragstoezicht uit te dragen binnen Europa. Wij vragen u daarom ook proactief het belang van het gedragstoezicht te blijven ondersteunen en uit te spreken binnen Europa.

Tot slot, de fluïde grenzen van het GTM moeten zich de komende jaren nog verder uitkristalliseren. Dit brengt niet enkel toezichtinhoudelijke vraagstukken met zich, maar zal ook vergen dat voor bepaalde gevallen meer duidelijkheid komt over de rechtsbescherming van betrokkenen.

Toezicht op accountantsorganisaties

In de uitvoering van het toezicht op accountantsorganisaties signaleert de AFM de volgende vier ontwikkelingen die zij nauwgezet in de gaten houdt.

Allereerst signaleert de AFM dat de accountantsorganisaties actief aan de slag zijn met de recentelijk in werking getreden wet- en regelgeving. In 2012 is bijvoorbeeld wetgeving aangenomen om de onafhankelijkheid van de accountant te versterken, door OOB-controlecliënten verplicht elke acht jaar te laten wisselen van accountantskantoor en de combinatie van advies en controle bij deze cliënten te verbieden (op een tijdens het Algemeen Overleg van 14 mei jl. naar voren gekomen verzoek van de Tweede Kamer wordt de termijn van acht jaar overigens aangepast naar de in de nieuwe Europese accountantsregelgeving vastgelegde termijn van tien jaar). Ook de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) heeft met ingang van 2014 stringenter gedrags- en beroepsregels voor accountants en onafhankelijkheidsregels vastgesteld.

Op de tweede plaats ziet de AFM de aandacht van het maatschappelijk verkeer voor de accountantscontrole toenemen, recentelijk mede gevoed door de incidenten bij accountantsorganisatie KPMG. Verschillende incidenten met grote financiële gevolgen bij een aantal grote beursgenoteerde ondernemingen onderschrijven het belang van betrouwbare en kwalitatief goede verslaggeving, een actieve rol daarbij van raden van commissarissen en een kritische externe accountant. De roep vanuit de markt richt zich onder meer op de noodzaak van een sector-brede kwaliteitsverbetering. Deze kwaliteitsverbetering vergt een structurele cultuurverandering. De AFM heeft er recentelijk voor gepleit dat accountantskantoren hun bestuursmodel versterken door het toepassen van algemeen aanvaarde principes van goed ondernemingsbestuur. Maatregelen ter versterking van de *governance* zijn nodig om een betere interne bewaking te creëren. De noodzaak van een sector-brede kwaliteitsverbetering kwam ook duidelijk naar voren tijdens het Algemeen Overleg van 14 mei jl. waarin de sector werd opgeroepen na te denken over de structuur van

Datum: 10 juli 2014
Ons kenmerk MeLe-14061976
Pagina 4 van 6

accountantsorganisaties, waaronder het verdienmodel, en in september met voorstellen voor verbetering hiervan te komen.

Een derde ontwikkeling waar de AFM de aandacht voor vraagt is de implementatie van de nieuwe Europese accountantsregelgeving. Meer specifiek gaat het om de richtlijn en de verordening die op 27 mei 2014 in het Publicatieblad van de EU zijn verschenen. De richtlijn zal geïmplementeerd moeten worden in nationale regelgeving. De AFM wil graag nauw betrokken zijn bij dit proces om voor de sector en voor de maatschappij, die moet kunnen vertrouwen op kwalitatief goede controles en verslaggeving, goede toezichtwet- en regelgeving te bewerkstelligen.

Een vierde ontwikkeling die door de AFM belangstellend wordt gevolgd en waar zij haar medewerking aan zal verlenen, betreft de door het ministerie van Financiën gevraagde evaluatie van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta). De oorspronkelijk in 2015 geplande evaluatie is naar voren gehaald, zodat de resultaten hiervan kunnen worden betrokken in het wetgevingstraject voor de implementatie van de Europese wet- en regelgeving.

Deze en andere ontwikkelingen op het gebied van het toezicht op accountantsorganisaties zal de AFM de komende periode verder streng en nauwgezet in de gaten houden. De AFM beoogt met haar onderzoeken en andere toezichtacties bij te dragen aan verbetering van de controle door accountants. De uitkomsten van de evaluatie en verdere ontwikkelingen binnen de accountantssector kunnen aanleiding zijn voor de AFM om nadere voorstellen te doen voor wetgeving om de kwaliteit van dienstverlening door accountants verder te versterken, in welk geval wij ons tot u zullen wenden. Bijvoorbeeld op het gebied van de interne beheersing, *governance* en transparantie. Het stelsel van kwaliteitsbeheersing zal voldoende waarborgen moeten bevatten die ervoor zorgen dat erop kan worden toegezien dat het uiteindelijke oordeel van de accountant, en in het bijzonder bij controles die van groot publiek belang zijn (OOB, maar ook controles van semi-publieke en publieke instellingen), met voldoende en geschikte controle-informatie is onderbouwd. Met ingang van 2014 mag de AFM bovendien kantoor-specifieke bevindingen openbaar maken. Dit zal de AFM in september voor de eerste maal doen in de generieke rapportage over de Big 4-accountantsorganisaties.

Alternatieve vormen van financiering

Sinds de kredietcrisis is er een daling van traditionele kredietverlening aan het MKB. Als gevolg daarvan is er vanuit de samenleving veel aandacht voor nieuwe vormen van kredietverlening en ziet de AFM een toenemende vraag naar alternatieve vormen van financiering zoals crowdfunding en kredietunies. De AFM is een voorstander van deze innovatie. Tegelijkertijd hecht de AFM er belang aan dat de bescherming van beleggers en consumenten voldoende gewaarborgd wordt.

De AFM zal in samenwerking met het ministerie van financiën, het ministerie van EZ en DNB, onderzoeken of het huidige toezichtregime nog beter kan worden toegesneden op de snelle groei van crowdfunding en op welke wijze een groei van de sector kan worden gewaarborgd. Indien naar aanleiding van het onderzoek de

noodzaak zich voordoet om wet- en regelgeving aan te passen, zal de AFM het Ministerie van Financiën vragen hierin een leidende rol te nemen. Wij verwachten dat de resultaten van het onderzoek en de resulterende oplossingsrichtingen eind 2014 gepresenteerd kunnen worden.

Private lease

Met de markt signaleert de AFM de opkomst van *private lease* als alternatief voor consumptief krediet, bijvoorbeeld bij de aanschaf van een auto. De AFM constateert dat er kredietaanbieders zijn die deze vorm van kredietverlening toepassen wanneer een consument niet in aanmerking komt voor regulier consumptief krediet. Bij private lease genieten consumenten niet hetzelfde beschermingsniveau als bij consumptief krediet, terwijl consumenten wel vergelijkbare risico's kunnen lopen. De AFM kan momenteel niet tegen private lease optreden. Private lease valt namelijk niet onder de Wft als de consument na afloop van de leaseperiode geen eigenaar wordt van de auto. Zo is er geen maximering van de kredietvergoeding en zijn er geen transparantievereisten. Hierbij bestaat het risico op overkreditering. Bovendien wordt het gelijke speelveld verstoord ten nadele van verstrekkers van regulier consumptief krediet. De AFM onderzoekt thans de ontwikkelingen op het gebied van private lease en treedt zo nodig graag met uw ministerie in overleg over de wenselijkheid van aanpassing van de regelgeving (BW en/of Wft) in het licht van voornoemde risico's.

'Beleggingsobligaties'/Beleggingsobjecten

De AFM heeft uw ministerie geattendeerd op de door haar gesignaleerde risico's voor de consumentenbescherming. Vanuit het oogpunt van optimale consumentenbescherming onderzoekt uw ministerie samen met de AFM op dit moment de wenselijkheid van regelgeving t.a.v. (i) het onder doorlopend toezicht plaatsen van (beheerders van) instellingen die 'beleggingsobligaties'¹ aanbieden en (ii) het stellen van nadere eisen aan aanbieders van beleggingsobjecten. Uw ministerie heeft bij verkennende gesprekken aangegeven dit als één integraal traject te zien. De samenwerking verloopt goed.

Klokkenluiders

De AFM is in sommige situaties aangewezen op signalen en klachten van insiders. De praktijk wijst uit dat deze insiders of 'klokkenluiders' zich sneller bij de toezichthouder(s) melden indien de toezichthouder de betreffende klokkenluider (in meer of mindere mate) bescherming kan bieden. Bij situaties waarin het bestaan van een dergelijke regeling de informatiepositie van de toezichthouder mogelijk had kunnen versterken, kan BIJVOORBEELD worden gedacht aan onderzoeken rondom LIBOR en Vestia en in een aantal zaken waarin sprake was van marktmanipulatie. De AFM zou tevens naar verwachting beter in staat zijn geweest andere illegale financiële activiteiten aan te pakken.

Binnen het huidige tripartiete stelsel (waarvan naast de financiële toezichthouders AFM en DNB, ook het openbaar ministerie en de FIOD-ECD onderdeel uitmaken) kan de AFM potentiële klokkenluiders nauwelijks bescherming bieden, omdat het bieden van bescherming of garanties door de AFM het vervolgingsmonopolie van

¹ Met 'beleggingsobligaties' wordt bedoeld obligaties die in grote mate vergelijkbaar zijn met deelnemingsrechten.

Datum: 10 juli 2014
Ons kenmerk: MeLe-14061976
Pagina: 6 van 6

het Openbaar Ministerie raakt.

Een klokkenluidersregeling waarbij aan klokkenluiders vergaande bescherming wordt geboden kan alleen in nauwe samenwerking met het Openbaar Ministerie en het ministerie van Veiligheid en Justitie tot stand komen.

De AFM heeft uw ministerie verzocht om samen met het ministerie van Veiligheid en Justitie de mogelijkheden te onderzoeken voor een clementieregeling of schikkingsbevoegdheid vergelijkbaar aan regelingen die gelden voor de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en tal van buitenlandse toezichthouders, waaronder het Verenigd Koninkrijk.

Openstaande wetgevingswensen

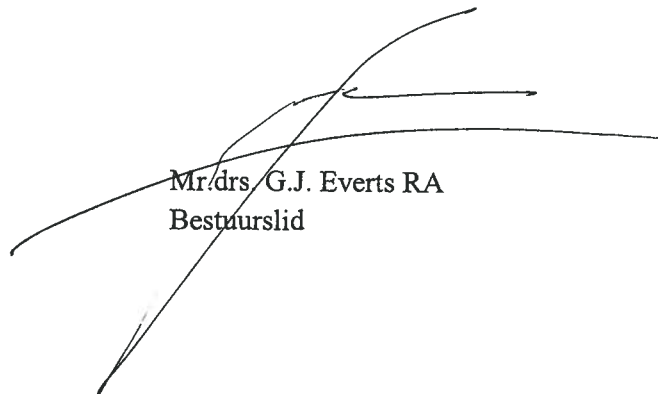
Verder is er nog een aantal punten waar de AFM reeds in eerdere wetgevingsbrieven aandacht voor heeft gevraagd maar die tot op heden (nog) niet hebben geleid tot wetsaanpassingen. De AFM wijst in dit verband bijvoorbeeld op een aantal wensen op het terrein van de financiële verslaggeving van effectenuitgevende instellingen en financiële ondernemingen. Een ander punt betreft het ontbreken van een adequate regeling voor vermogensscheiding van derivaten. Dit punt is nog steeds actueel, maar ook weerbarstig. Niettemin wordt er bij de opstelling van een concept-wetsvoorstel door uw ministerie, de AFM en DNB goede voortgang geboekt om beleggers in derivaten in de toekomst meer bescherming te bieden dan thans het geval is. Ten aanzien van de transparantie over de *total cost of ownership* (TCO), daarover zijn afspraken gemaakt. Ook zullen uw ministerie en de AFM dit punt in Europees verband onder de aandacht brengen.

Tot slot, wij zijn U zeer erkentelijk dat ons dit jaar weer de mogelijkheid is geboden om de recente ontwikkelingen, risico's en knelpunten te delen. Zoals wij in de inleiding van deze brief al stelden, is het herstel van vertrouwen in de financiële sector essentieel. Op dit moment zijn daar in onze ogen geen nieuwe en grote wetgevingstrajecten voor nodig. Het herstel van vertrouwen en de stappen naar een eerlijke en veilige financiële sector, moeten op basis van de huidige normen voort kunnen komen uit de intrinsieke motivatie van de sector om te handelen in het belang van hun klanten, met oog voor de eisen die de maatschappij stelt aan de sector. Daar werken wij graag samen met u en de ondernemingen aan mee.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten



ir. M.W.L. van Vroonhoven MBA
Voorzitter van het bestuur



Mr/drs G.J. Everts RA
Bestuurslid