

Bijlage 3: Plan van aanpak beleidsdoorlichting artikel 2 Financiële Markten

1. Inleiding

In 2017 staat de periodieke beleidsdoorlichting gepland van artikel 2 van Begrotingshoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld welke ziet op de financiële markten. De doorlichting moet voldoen aan de eisen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2014¹ (Rpe).

De laatste beleidsdoorlichtingen van begrotingsartikel 2 zijn uitgevoerd in de jaren 2007-2008 en hadden betrekking op afzonderlijke onderdelen van dit artikel, namelijk corporate governance, toezicht verslaggeving, toezicht accountants, risicogeorïenteerd toezicht en de Wet financiële dienstverlening. Ook is in 2008 een evaluatie van de muntendistributie afgerond, en heeft in 2010 nog een doorlichting plaatsgevonden van de integriteit van het financieel stelsel (FATF). Tot slot kan gewezen worden op de onderzoeksrapporten uit 2011 die tot stand kwamen onder de vlag van het Financial Sector Assessment Program (FSAP).² Hierin heeft het IMF een beoordeling gegeven van de stabiliteit van de Nederlandse financiële sector en de mate waarin het toezicht in Nederland voldoet aan internationale toezichtstandaarden.

De onderhavige beleidsdoorlichting ziet niet op *onderdelen* van artikel 2, maar beslaat het beleid ten behoeve van het *hele* begrotingsartikel.

2. Vraagstelling

Een beleidsdoorlichting is een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het door de overheid gevoerde beleid, in dit geval op het terrein van financiële markten. Het gaat erom te onderzoeken of het beleid en de daarvoor ingezette (beleids)instrumenten hebben bijgedragen aan het beoogde doel en in hoeverre de financiële middelen daartoe doelmatig zijn ingezet. De doorlichting waarop dit plan van aanpak ziet, beschouwt de maatregelen die in de periode 2013-2016 zijn genomen ter verhoging van de doelmatigheid van het beleid, en gaat in op de resultaten en effecten ervan.

Doelstelling begrotingsartikel 2

De algemene doelstelling van artikel 2 luidt: "beleid maken voor een stabiele werking van financiële markten, waarin financiële instellingen betrouwbare diensten verlenen aan burgers en bedrijven".

De minister van Financiën heeft tot taak om het goed functioneren van het financiële stelsel te bevorderen en heeft een regisserende rol. Hij draagt de verantwoordelijkheid voor de Nederlandse wetten en regels ten aanzien van de financiële markten en de institutionele structuur van het financiële toezicht; het daadwerkelijke toezicht wordt uitgevoerd door De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM), alsmede – voor zover het gaat om grote en grensoverschrijdende Europese banken – door de Europese Centrale Bank (ECB).

De randvoorwaarden die de minister stelt voor een integer en stabiel systeem hebben hun basis in de Wet op het financieel toezicht (Wft). Het gaat hierbij om (het toezicht op de naleving van) regelgeving die financiële instellingen stimuleert en verplicht om op integere en transparante wijze te werk te gaan. Met deze regelgeving en dit toezicht wordt eraan bijgedragen dat consumenten en bedrijven met voldoende informatie en vertrouwen financiële producten kunnen afnemen.

Het is voorts de taak van de minister om de educatie van de burger op financieel gebied te bevorderen, naar een integer financieel stelsel met passende regelgeving in de Wet ter voorkoming

¹ *Stcrt.* 2014, nr. 27142.

² Zie voor de onderzoeksrapporten: <https://www.imf.org/external/np/fsap/fsap.aspx>. Zie voorts *Kamerstukken II* 2010-2011, 32013, nr. 16.

van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft) te streven, en voor de ongestoorde voorziening van voldoende munten in circulatie te zorgen.

Hoofdvraag en deelvragen beleidsdoorlichting

De vraag die in deze beleidsdoorlichting centraal staat, is in hoeverre de beleidsmatige en financiële maatregelen die de minister van Financiën heeft genomen, bijdragen aan doelmatig en doeltreffend beleid voor een stabiele werking van financiële markten, met inachtneming van de rol en systeem- en stelselverantwoordelijkheid die de minister in dit verband heeft.

In de toelichting op de Rpe worden vijftien geclusterde onderzoeksvragen geformuleerd aan de hand waarvan tot beantwoording van de hoofdvraag wordt gekomen. Deze deelvragen zullen in de beleidsdoorlichting expliciet aan de orde komen.

3. Afbakening

Rol financiële instellingen

Financiële instellingen vervullen een aantal belangrijke functies in de economie en daarmee in de maatschappij. Zij dienen te zorgen voor een veilig en efficiënt betalingsverkeer, adequate kredietverlening aan bedrijven en consumenten, mogelijkheden om veilig te kunnen sparen en beleggen, toegang tot kapitaalmarkten voor bedrijven en internationale dienstverlening aan bedrijven. De economie is daarmee sterk afhankelijk van financiële instellingen (specifiek banken). Als de bancaire intermediaat niet naar behoren werkt, zet dat een rem op de economische ontwikkeling. Om het functioneren van en vertrouwen in de financiële sector te bevorderen, dienen financiële instellingen bovendien verantwoord en integer te zijn en te worden geleid, en excessief risicodrag moet worden tegengegaan.

De overheid neemt – met inachtneming van haar specifieke rol en verantwoordelijkheid ten opzichte van de financiële sector – maatregelen die gericht zijn op het faciliteren en waarborgen van de hierboven genoemde functies van financiële instellingen, waarbij risico's zoveel mogelijk worden beperkt en diversiteit en concurrentie zoveel mogelijk worden bevorderd.

Beleidswijzigingen

De financiële crisis van 2008 heeft duidelijk gemaakt dat een hervorming van de tot dan toe geldende wet- en regelgeving in de financiële sector noodzakelijk was om de functies van financiële instellingen te kunnen faciliteren. Na enkele jaren van noodzakelijke crisismaatregelen, mede vanuit Europa, presenteerde de minister van Financiën in 2013 de visie van het kabinet op de wenselijke karakteristieken en toekomst van de Nederlandse financiële sector, mede in het licht van de rol die banken in de crisis hebben gespeeld en het maatschappelijk debat dat is ontstaan over de plaats en functie van financiële instellingen in de samenleving.³ Het beleidsstreven van het kabinet richt zich in deze visie op een solide, transparante, integere en concurrerende financiële sector die de klant centraal stelt en dienstbaar is aan de reële economie. Ter verwezenlijking daarvan benoemt het kabinet een vijftal beleidshoofdlijnen, waaronder weer specifieke(re) acties en maatregelen vallen. Deze zijn schematisch als volgt:

BeleidsHoofdlijnen	(Groepen) maatregelen 2013-2016
(i) Solide en stabiele bankensector	Versterken kapitaalpositie kredietinstellingen
	Verankeren leverage ratio kredietinstellingen
	Invoeren heffingen en belastingen banken
	Opschonen bankbalansen
	Versterken beprijzing van risico's
	Stabiele en gediversifieerde financieringsstructuur
	Verlagen loan-to-value (LTV) ratio
(ii) Effectief toezicht en resolutie	Bankenunie met drie pijlers (oa SSM)

³ Brief van 23 augustus 2013, *Kamerstukken II 2012-2013*, 32013, nr. 35.

	Herstel en afwikkeling van banken
	Scheidingsverplichting en structuurhervormingen
	Verbod op handel voor eigen rekening
	Macroprudentiële toets bij fusies en overnames
	Bevorderen openheid en transparantie
	Opstellen crisisplan financiële crises
(iii) Open en diverse sector (meer concurrentie, minder concentratie)	Beslechten toetredingsbarrières
	Bevorderen toetreding buitenlandse banken
	Versterken nieuwe financieringsvormen (nb CMU)
	Verkopen grootbanken ABN AMRO en SNS REAAL
(iv) Integere sector	Invoeren strenge screening bankiers/medewerkers
	Introduceren bankierseed of -belofte
	Doorontwikkelen tuchtrecht in sector
	Versoberen beloningsbeleid
	Expliciteren visie banken in maatschappelijk statuut
(v) Transparante sector: klant centraal	Bevorderen transparantie, inzichtelijkheid en vergelijkbaarheid consumentenproducten
	Faciliteren begrijpelijkheid productinformatie
	Bevorderen consumentenbescherming
	Wegnemen overstapdrempels
	Vergroten financiële competenties burgers via WiG

Aan deze kabinetsvisie op de toekomst van de financiële sector ging een onderzoek van de Commissie Structuur Nederlandse Banken vooraf. Deze onafhankelijke commissie onderzocht in 2012-2013, in opdracht van de minister van Financiën, hoe de dienstbaarheid en stabiliteit van de Nederlandse banken en het bankwezen kunnen worden verbeterd.⁴ De commissie keek specifiek naar de mate waarin structuurhervormingen in Nederland noodzakelijk zijn om de stabiliteit van afzonderlijke banken en van het financiële systeem als geheel te waarborgen en de afwikkelbaarheid van banken te verbeteren. Het onderzoek heeft tot diverse aanbevelingen geleid, gericht aan zowel de overheid als de banken zelf, welke ook doorklinken in de (concretisering van) de beleidshoofdpijnen in de kabinetsvisie.

Beleidsdoorlichting 2017: concentratie en afbakening

De beleidsdoorlichting richt zich op de bovengenoemde vijf beleidshoofdpijnen en geeft weer van de bijbehorende (groepen) maatregelen of en zo ja, in hoeverre deze zijn gerealiseerd. Waar mogelijk zal een uitspraak worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de (groepen) maatregelen en wat hun bijdrage is aan de beleidshoofdpijn en, in het verlengde daarvan, aan het begrotingsartikel 2.

Beleid is **doeltreffend** wanneer *dankzij* het regeringsbeleid de gewenste beleidsresultaten worden bereikt. Onder beleidsresultaten worden zowel prestaties (*output*) als effecten (*outcome*) verstaan.⁵ Naar verwachting is het doen van uitspraken over de directe prestaties in de meeste gevallen mogelijk, omdat hierbij kan worden gedacht aan concrete resultaten zoals aantallen afgegeven vergunningen, behaalde diploma's, getoetste bestuurders etc. Uitspraken over effecten kunnen daarentegen ingewikkeld zijn, omdat tussen de directe overheidsprestatie en de uiteindelijk gerealiseerde situatie in veel gevallen verschillende schakels zitten en verschillende (externe) factoren een rol spelen. In die gevallen is het moeilijk om uitspraken over de causale relatie tussen de overheidsprestatie en de gerealiseerde situatie in de praktijk te doen.

Beleid is voorts **doelmatig** wanneer de prestaties (en, waar meetbaar, de effecten) met de inzet van zo min mogelijk middelen zijn gerealiseerd.⁶ Het gaat om het beleid en de inzet door de regering en de zbo's (DNB en AFM); de geadresseerde van het beleid is de financiële sector. Onder de middelen wordt verstaan het ingezette personeel, het verbruikte materiaal, de ingehuurde diensten en uitgaven aan (financiële) beleidsinstrumenten

⁴ De minister van Financiën bood het eindrapport, *Naar een dienstbaar en stabiel bankwezen*, bij brief van 28 juni 2013 aan beide Kamers der Staten-Generaal aan, zie *Kamerstukken II 2012-2013, 32013, nr. 33*.

⁵ Handleiding 'Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid', Algemene Rekenkamer, 2005.

⁶ Handreiking 'Meten van doelmatigheid', Algemene Rekenkamer, 2003.

(o.a. subsidies, leningen en voorlichtingsprogramma's). Doelmatigheid is echter een relatief begrip. De beleidsprestaties of -effecten zijn meer of minder doelmatig gerealiseerd vergeleken met een soortgelijke organisatie, of ten opzichte van een situatie in het recente verleden. De verwachting is daarom dat geen absolute uitspraken over de doelmatigheid kunnen worden gedaan, maar dat wel kan worden onderzocht of het beleid *ten opzichte van* een andere periode (vóór de financiële crisis) of organisatie doelmatiger is. Dit passen wij toe in de onderhavige beleidsdoorlichting: daarin zullen de jaren 2013-2016 (waar het onderzoek zich op toespitst) worden afgezet tegen de crisisperiode daarvoor (2009-2012). Tot slot wordt ten behoeve van de doelmatigheid onderzocht of (minder kostbare) alternatieven voor de gekozen beleidsmaatregelen overwogen zijn.

Het onderzoek omvat de jaren 2013-2016, omdat in deze jaren de grootste structurele hervormingen zijn doorgevoerd die niet primair tot doel hebben om de crisis direct te beteugelen (zoals het geval was bij de sneller genomen crisismaatregelen in met name 2009-2012), maar die vooral gericht zijn op structurele hervormingen voor de (middel)lange termijn. Wel worden de maatregelen die zijn genomen in de onderzoeksperiode (2013-2016) afgezet tegen de crisismaatregelen in de periode daarvoor (2009-2012), om uitspraken over de doelmatigheid te kunnen doen.

De doorlichting ziet op het beleid ten behoeve van het *hele* artikel 2 van Begrotingshoofdstuk IX. In eerdere doorlichtingen en evaluatieonderzoeken van zowel het ministerie van Financiën zelf alsook van de Algemene Rekenkamer is voortdurend geconcentreerd op *onderdelen* van dat artikel; een totaaloverzicht ontbreekt vooralsnog. Het jaar 2017 is een klein decennium na het uitbreken van de financiële crisis; in deze periode zijn zowel crisismaatregelen alsook maatregelen gericht op structurele hervormingen genomen, en in de jaren na 2017 zal de uitwerking daarvan zich doen gelden. Komend kalenderjaar is daarom een goed moment voor een dergelijk totaaloverzicht.

Het onderzoek concentreert zich primair op onderdeel A (algemene doelstelling), B (rol en verantwoordelijkheid Minister) en C (beleidswijzigingen als gevolg van de financiële crisis), en gaat *niet* primair om onderdeel D1 van artikel 2, dat inzicht geeft in de budgettaire gevolgen van het beleid. Deze budgettaire gevolgen staan immers niet in rechtstreeks (herkenbaar) verband met de beleidsinspanningen per beleidshoofddlijn ten behoeve van het hoofddoel van artikel 2, namelijk 'beleid maken voor een stabiele werking van financiële markten' en als uitgewerkt in de visie van het kabinet uit 2013 op de Nederlandse financiële sector.⁷ Dat geldt zeker met ingang van 1 januari 2015, toen de overheidsbijdrage voor het door DNB en de AFM uit te oefenen toezicht op financiële instellingen in Nederland is komen te vervallen. De beleidshoofddlijnen worden om die reden geacht een beduidend meer functioneel vertrekpunt te vormen voor de doorlichting dan de budgettaire gevolgen van het beleid.

Het voorgaande ligt anders als het gaat om de beantwoording van de laatste onderzoeksvraag uit de Rpe die ziet op de verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen (-20% besparingsvariant). Om tot een valideerbare uitspraak te komen zal daarbij juist wel uitgegaan worden van de budgettaire gevolgen van het beleid. In onderstaande tabel zijn de totale uitgaven aan programma en apparaat opgenomen.

⁷ Onderdeel D1 (budgettaire gevolgen van beleid) geeft inzicht in de verplichtingen, uitgaven, subsidies, bekostiging (oa muntcirculatie), bijdrage aan ZBO's en RWT's, bijdrage aan (inter)nationale organisaties, ontvangsten, leningen en garanties ten aanzien van artikel 2. Als we deze onderdelen van D1 relateren aan het schematisch overzicht met de beleidshoofddlijnen in dit plan van aanpak, waar deze beleidsdoorlichting zich op zal richten, dan is vooral onderdeel 'bijdrage aan ZBO's en RWT's' relevant voor de onderhavige doorlichting. De overige posten van D1 hebben geen directe raakvlakken met de beleidshoofddlijnen in dit plan van aanpak, en worden daarom buiten beschouwing gelaten.

Totale uitgaven (x €1000)	Uitgaven	20% besparing
<i>artikel 2 Financiële markten</i>	21.334	4.267
<i>artikel 8 Centraal apparaat</i>	8.756	1.751
Totaal	30.090	6.018

De budgetflexibiliteit van de uitgaven van artikel 2 is overigens maar beperkt (63% in de begroting 2016); een groot deel van de uitgaven voor muntcirculatie is juridisch verplicht. Dat geldt ook voor de uitgaven op de vakbekwaamheid. De besparingsvariant zal in het resterende deel gezocht moeten worden

4. Methode

Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een synthese-onderzoek: de doorlichting vat samen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Dat betekent dat de onderzoeksvragen die de Rpe formuleert, op basis van onderzoek naar beschikbare relevante beleidsdocumenten, beleidsevaluaties, onderzoeksrapporten en voortgangsrapportages beantwoord worden. Hierbij kan worden gedacht aan departementale jaarverslagen, jaarlijkse brieven aan de Tweede Kamer waarin de minister informeert over het verloop van de hervormingen en de financiële gevolgen van getroffen maatregelen, verslagen inzake doelmatigheid en doeltreffendheid van DNB en de AFM op grond van de Kaderwet ZBO, (verantwoordings)onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, de voor 2016 geplande evaluatie van de visies 'Toezicht op Afstand' en 'Naar een dienstbaar en stabiel bankwezen' etc. Ook voert het IMF dit jaar opnieuw het FSAP in Nederland uit. De genoemde documenten en onderzoeken zijn ontworpen om de stabiliteit van het financieel systeem in Nederland (in zijn geheel, niet op het niveau van individuele instellingen) te beoordelen en op punten in verband te brengen met het gevoerde overheidsbeleid. De resultaten daarvan worden eveneens in de beleidsdoorlichting meegenomen. De meting van en het oordeel over de doelmatig- en doeltreffendheid gebeurt daarom op basis van hetgeen bekend is op basis van ander onderzoek, zoals gebruikelijk is bij synthese-onderzoek. Voor de doeltreffendheid worden uitspraken gedaan over *prestaties*, en waar mogelijk over *effecten*. Voor uitspraken over de doelmatigheid worden de maatregelen die zijn genomen in de onderzoeksperiode (2013-2016) afgezet tegen de crisismaatregelen in de periode daarvoor (2009-2012).

5. Onderzoeksorganisatie

Een werkgroep binnen de directie Financiële Markten (FM) van het ministerie van Financiën voert de beleidsdoorlichting uit. Verder is er een klankbordgroep die toeziet op het proces en de kwaliteit van het onderzoek. Deze klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de relevante onderdelen van het ministerie (directies FM en FEZ alsmede het IRF) en twee onafhankelijke deskundigen. Op dit moment wordt gedacht aan het betrekken van een partij binnen het Rijk met bekendheid met de beleidspraktijk, zoals een van de toezichthouders, aangevuld door een partij van buiten het Rijk, zoals een wetenschapper die geldt als autoriteit op het gebied van financieel toezicht. Zoals de Rpe voorschrijft, zullen beide onafhankelijke deskundigen hun oordeel over de doorlichting hieraan toevoegen.

6. Planning

De uitvoering van het literatuuronderzoek zal in het najaar van 2016 van start gaan en naar verwachting in het voorjaar van 2017 kunnen worden afgerond. Daarna staan interviews gepland met rechtstreeks betrokkenen van beleid, stakeholders (waaronder de toezichthouders, de sector

en klanten van financiële instellingen), wetenschappers, collega's van Europese instellingen en/of uit andere lidstaten (dit alles om meer duiding te geven aan het literatuuronderzoek), gevolgd door de voltooiing van het rapport. Het streven is erop gericht om het rapport, voorzien van een beleidsreactie en de oordelen van de onafhankelijke deskundigen, voor 1 september 2017 aan de Tweede Kamer aan te bieden. De beleidsdoorlichting kan mede richting geven aan de prioriteiten en acties van de beleidsagenda voor de jaren 2018 en daarna.