Eindrapport



Zbo-evaluatie DNB 2021-2025

KWINK GROEP

seo

KWINK GROEP

seo • economisch onderzoek

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

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.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 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 bankentoezicht in Europa. Het bestaat uit de Europese Centrale Bank (ECB) en de nationale toezichtautoriteiten van de deelnemende landen[6].
- 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.
- Waarschuwingsbrief 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 boetetoemetingsbeleid 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/43cnkobx/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 20222) 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 toegetreden 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 Panel[25]

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)
Nederlandse Vereniging van Trustkantoren (NVVTK)	*NYSE Euronext*
Nederlandse Vereniging van Geldtransactiekantoren (NVGTK)	*Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA)*
Zorgverzekeraars Nederland	*Consumentenbond*
	EDMA: Electronic Debt Markets Association
	Eumedion
	Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-administratieconsulenten (SRA)
	Stichting MKB Financiering
	Vereniging Effecten Uitgevende Ondernemingen (VEUO)
	Vereniging Eigen Huis (VEH)
	Vereniging van Effectenbezitters (VEB)
	Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN)

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 Panel[26], 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 constateringen:

- 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 verslechteringen.

- 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 betaalinstellingen 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 overlappunten 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 toezichtterreinen 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 FAFT 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 toezichtaken, efficiencymaatregelen 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.

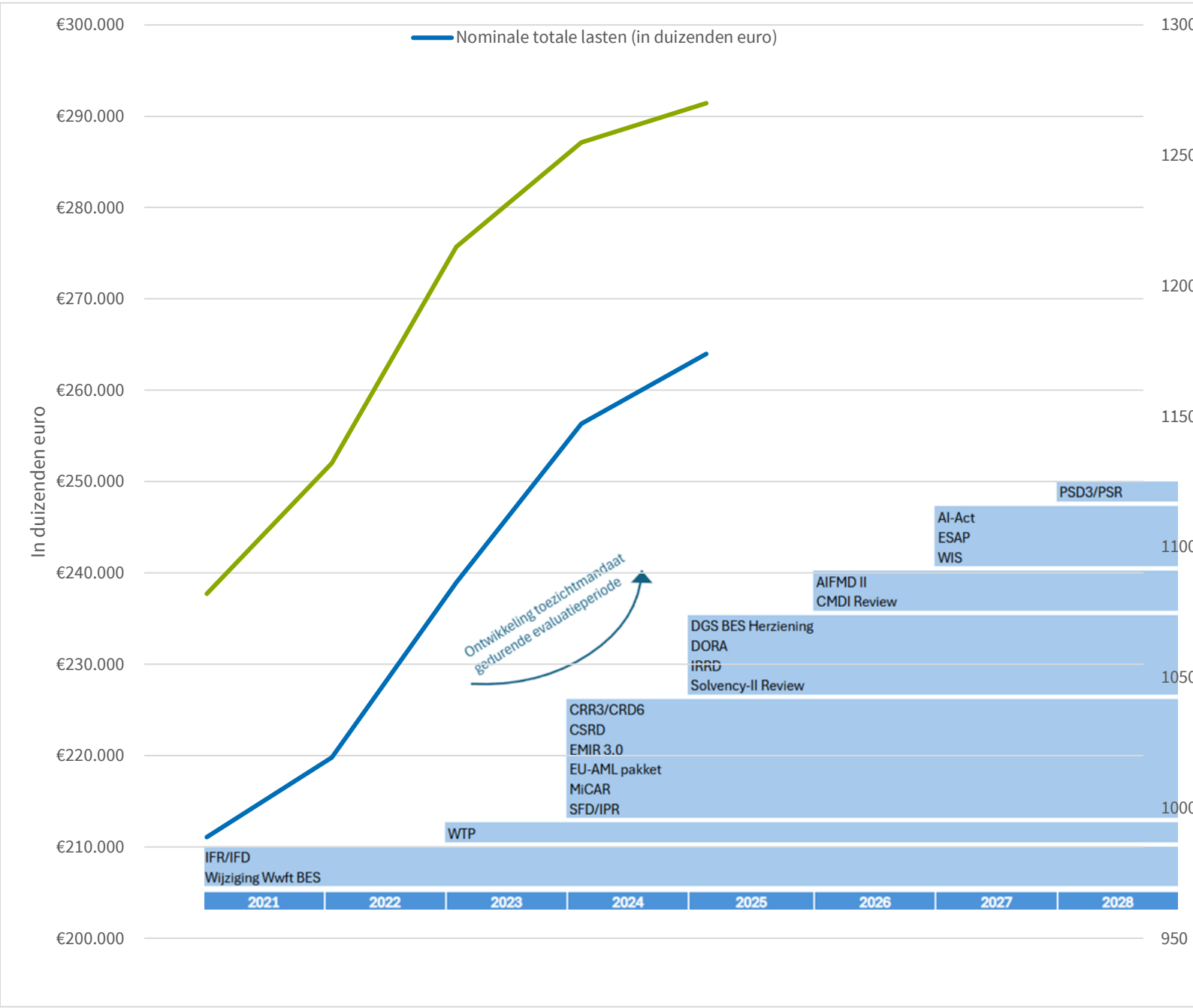
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Totale lasten DNB (in mln. €)	€197.891	€211.071	€219.763	€238.936	€256.312	€263.981
Nominale lasten index DNB (in mln. €)	100	106,7	111,1	120,7	129,5	133,4

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.

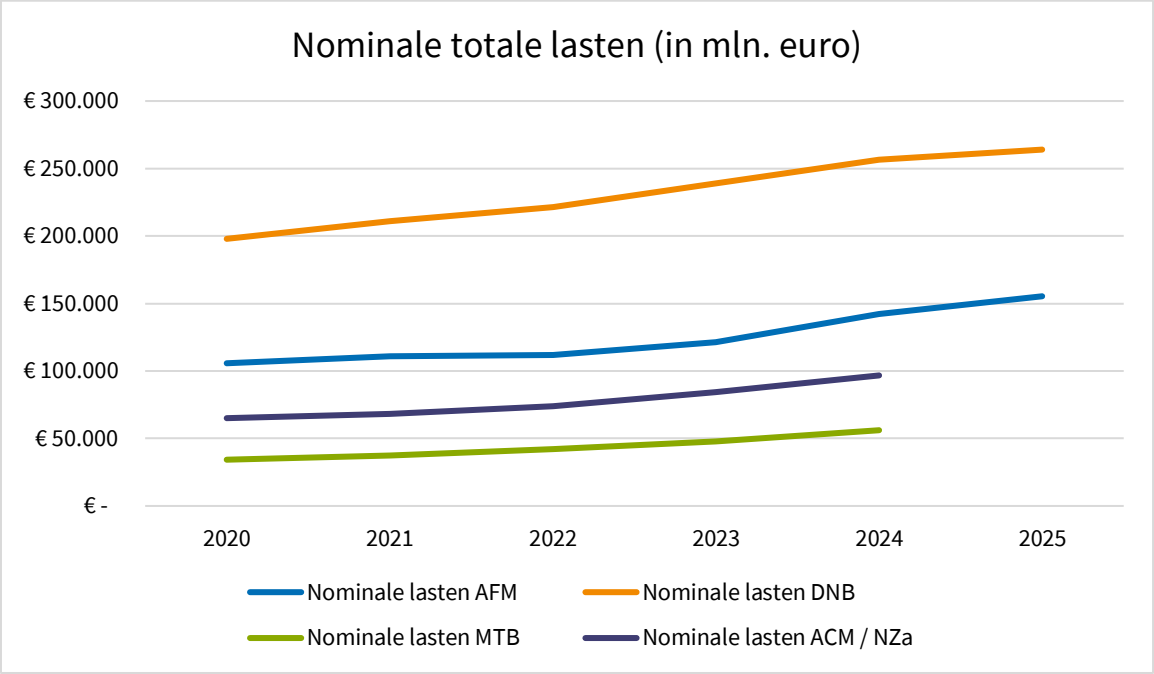


Figuur 1. Ontwikkeling van taken, lasten en personeelsomvang van DNB over de periode 2021-2025. De blauwe lijn geeft de nominale lastengroei weer en de groene lijn de ontwikkeling van het aantal fte's.

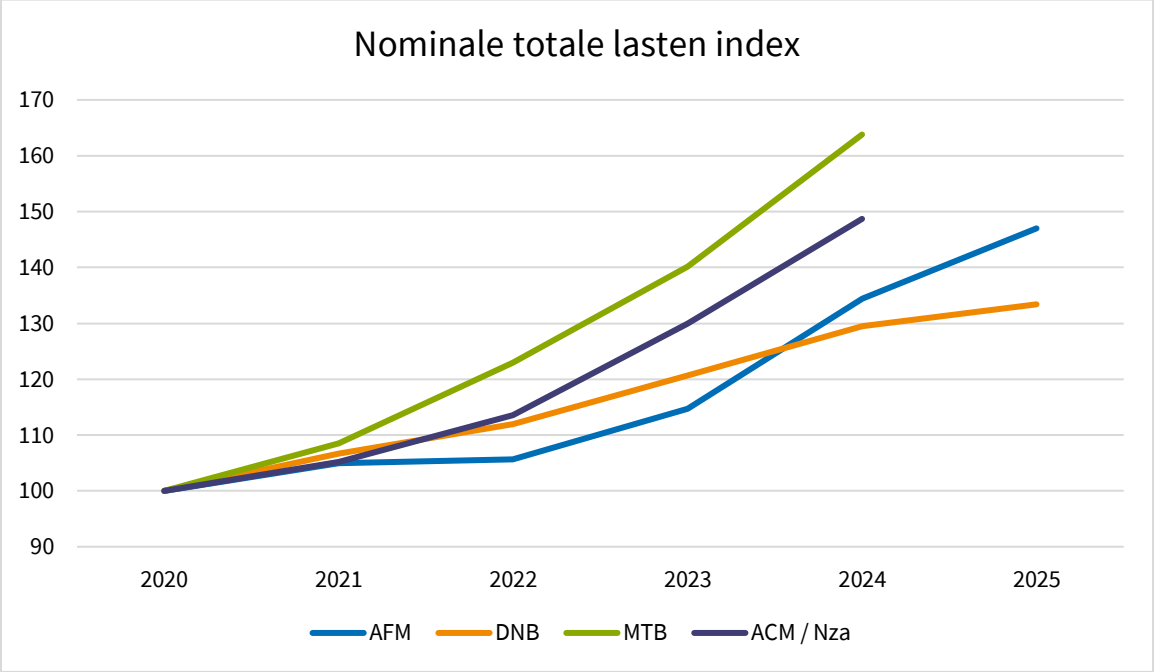
Een belangrijke kanttekening bij de figuur hiervoor is dat sommige van de taken die erbij zijn gekomen relatief klein zijn terwijl andere taken relatief groot zijn (maar dat is niet in de figuur te zien, want daar is de taak slechts opgesomd).

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

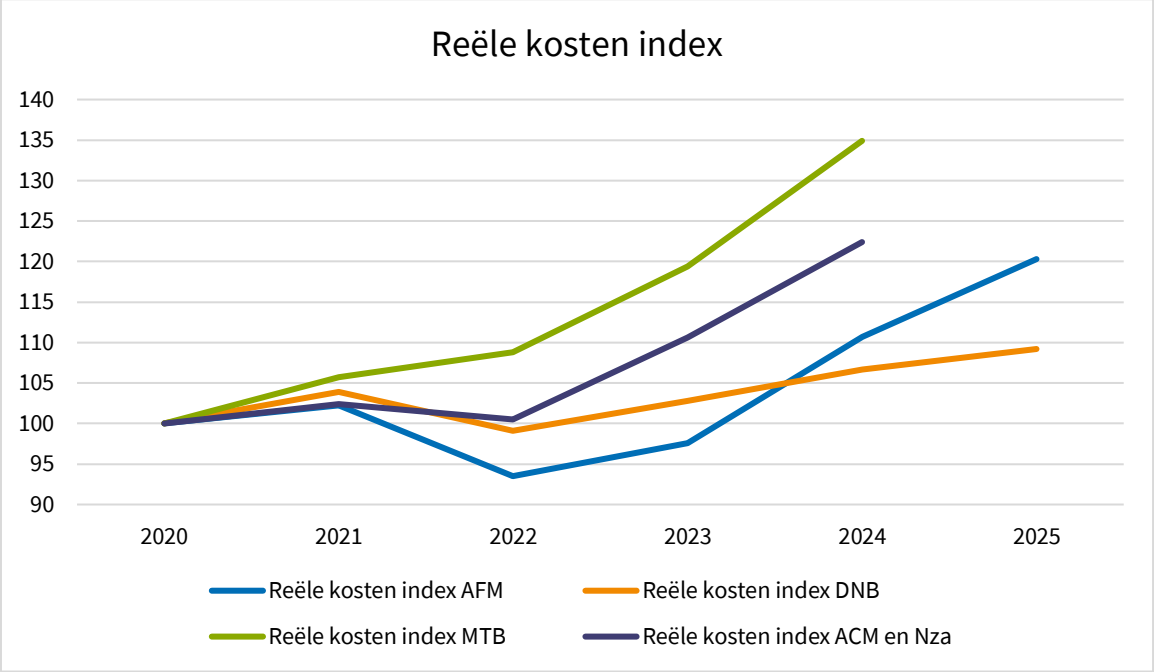
lasten (absoluut), de toename van de nominale lasten geïndexeerd (basisjaar 2020) en de toename van de reële lasten geïndexeerd.



Figuur 2. Ontwikkeling van de nominale lasten van DNB, de AFM, het MTB en ACM/NZa in de periode 2020-2025.



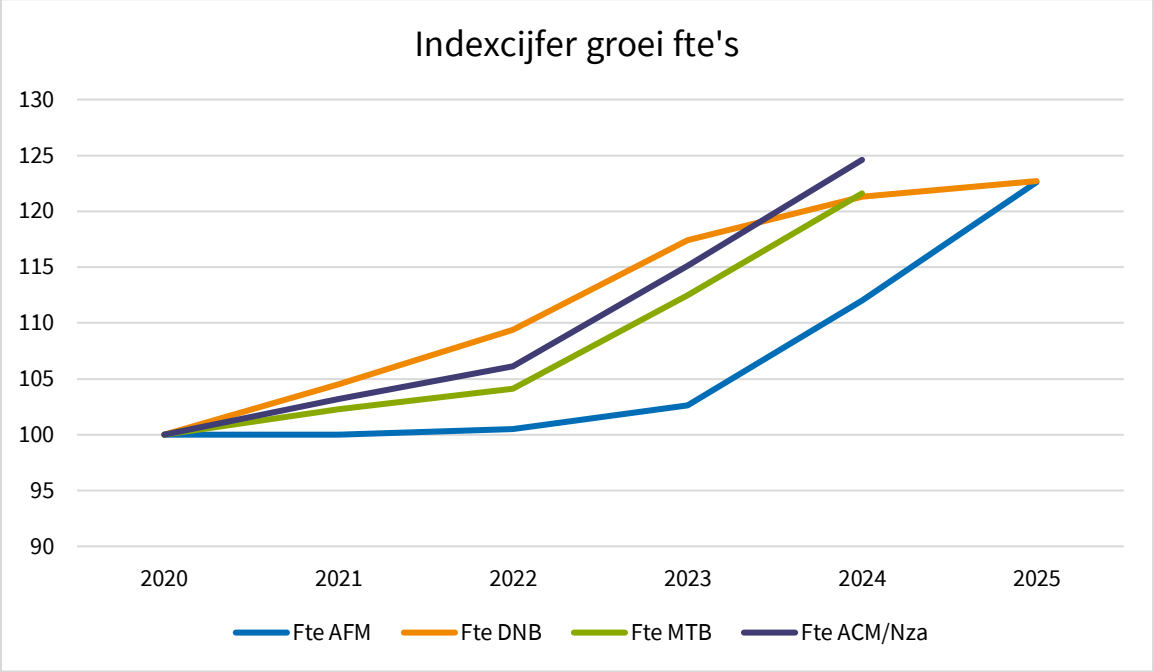
Figuur 3. Geïndexeerde ontwikkeling van de nominale lasten van de AFM, DNB het MTB en de ACM/NZa in de periode 2020-2025.



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).

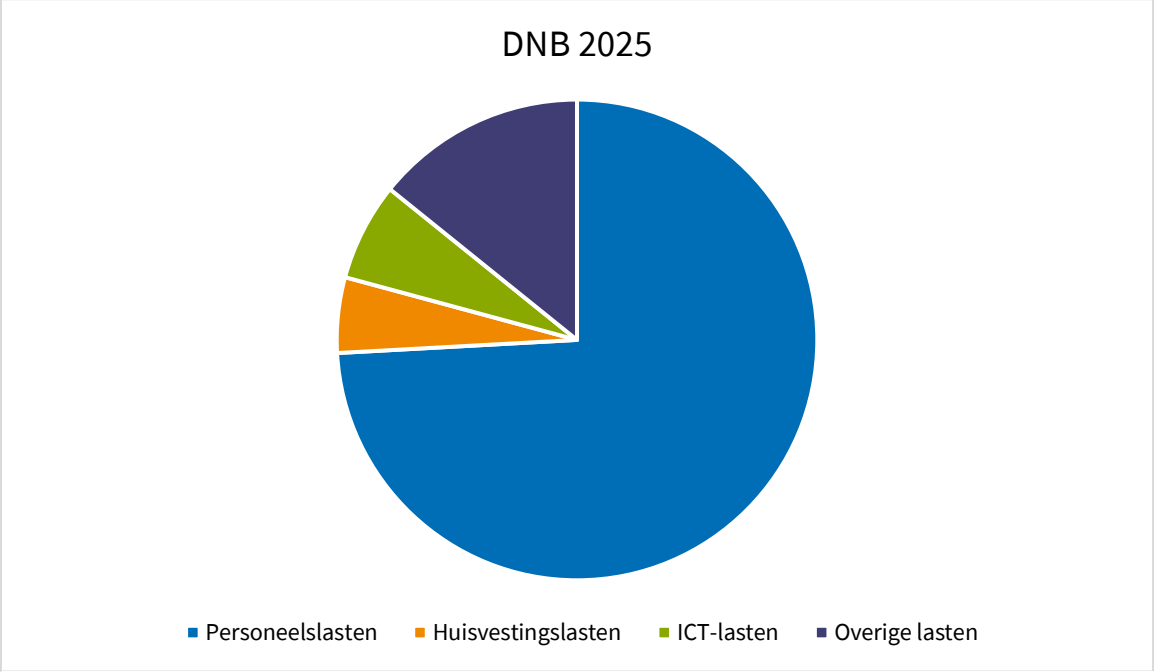


Figuur 5. Geïndexeerde ontwikkeling van het aantal fte's bij DNB in vergelijking met de AFM, het MTB en de ACM/NZa in de periode 2020-2025.

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 het 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 kostentoename 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 verblijfkosten, 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 Coresignal[43]. 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 schaart 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.

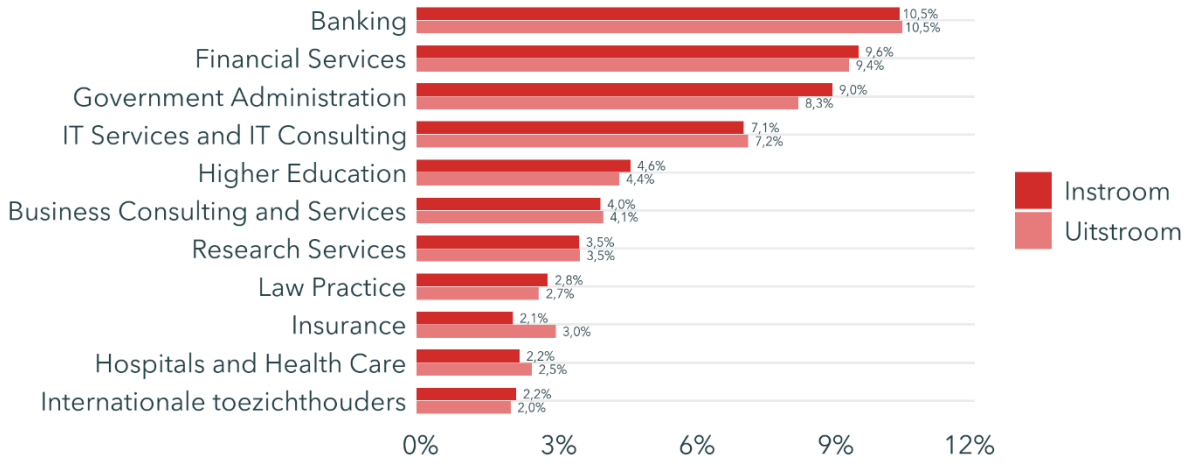
De in- en uitstroom van medewerkers is bepaald aan de hand van de organisatie waar een persoon heeft gewerkt direct vóór respectievelijk ná de werkzame periode bij de AFM of DNB. Hierbij worden interne overgangen binnen dezelfde organisatie, zoals promoties, buiten beschouwing gelaten. Enkel functiewisselingen 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.

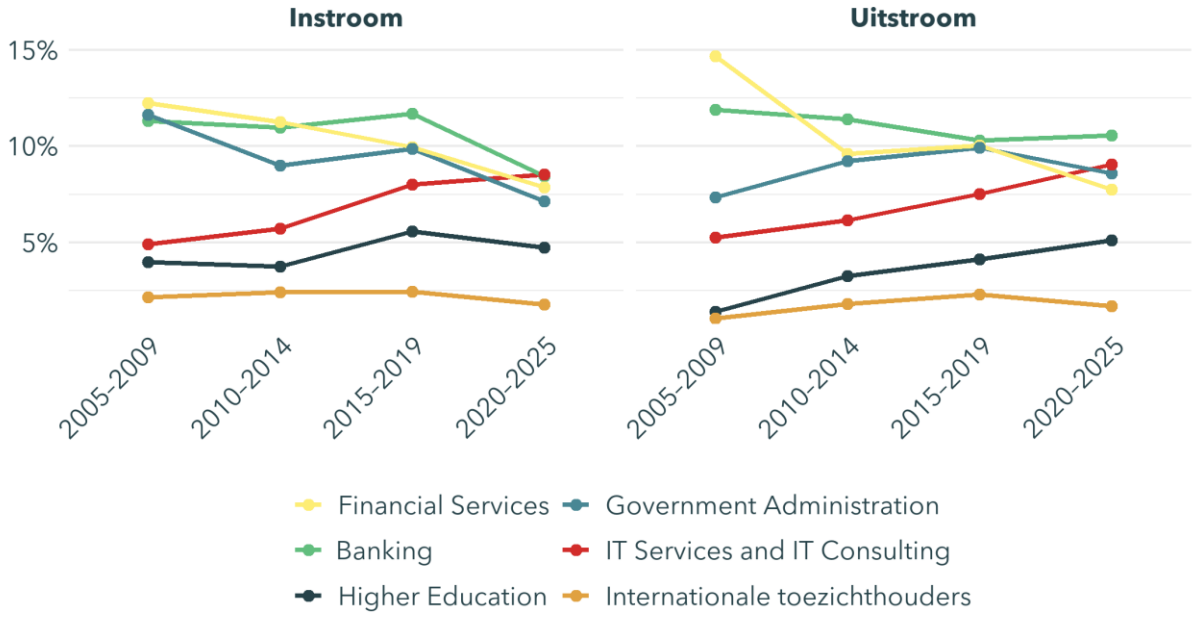
4.3.1.3 Analyse



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 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.

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.

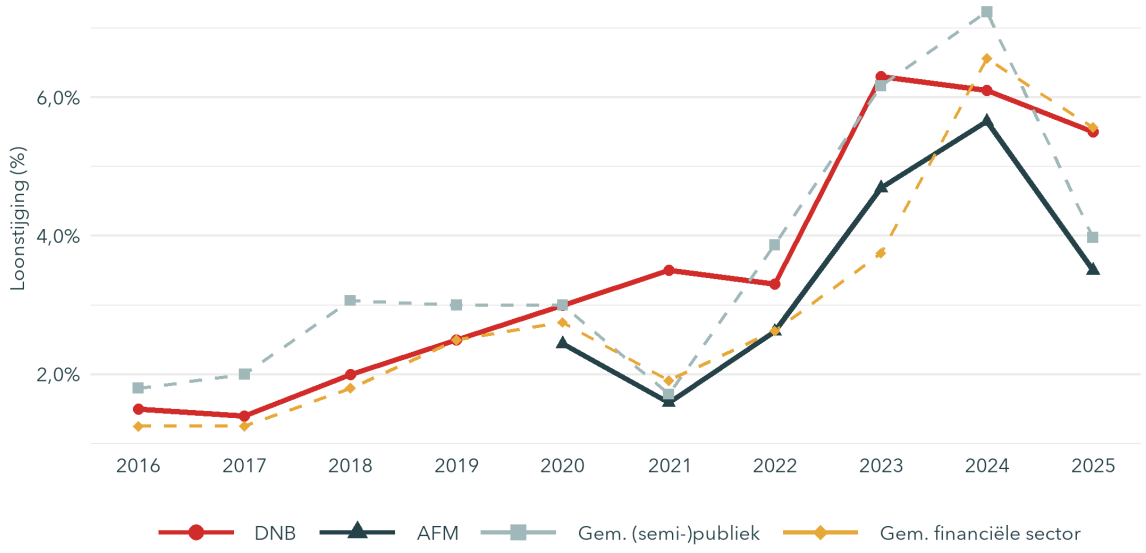
Bovenstaande figuur geeft de loongebouwen per organisatie weer met DNB als referentie. Hierbij is ervoor gekozen om enkel de nieuwste CAO per organisatie te laten zien. Later in dit hoofdstuk lichten we veranderingen in de tijd verder toe. In sommige sectoren geldt dat in de hogere schalen ook variabele 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 salarisniveau 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 salarisniveaus 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	Arbeidsvoorwaarden	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 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 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.

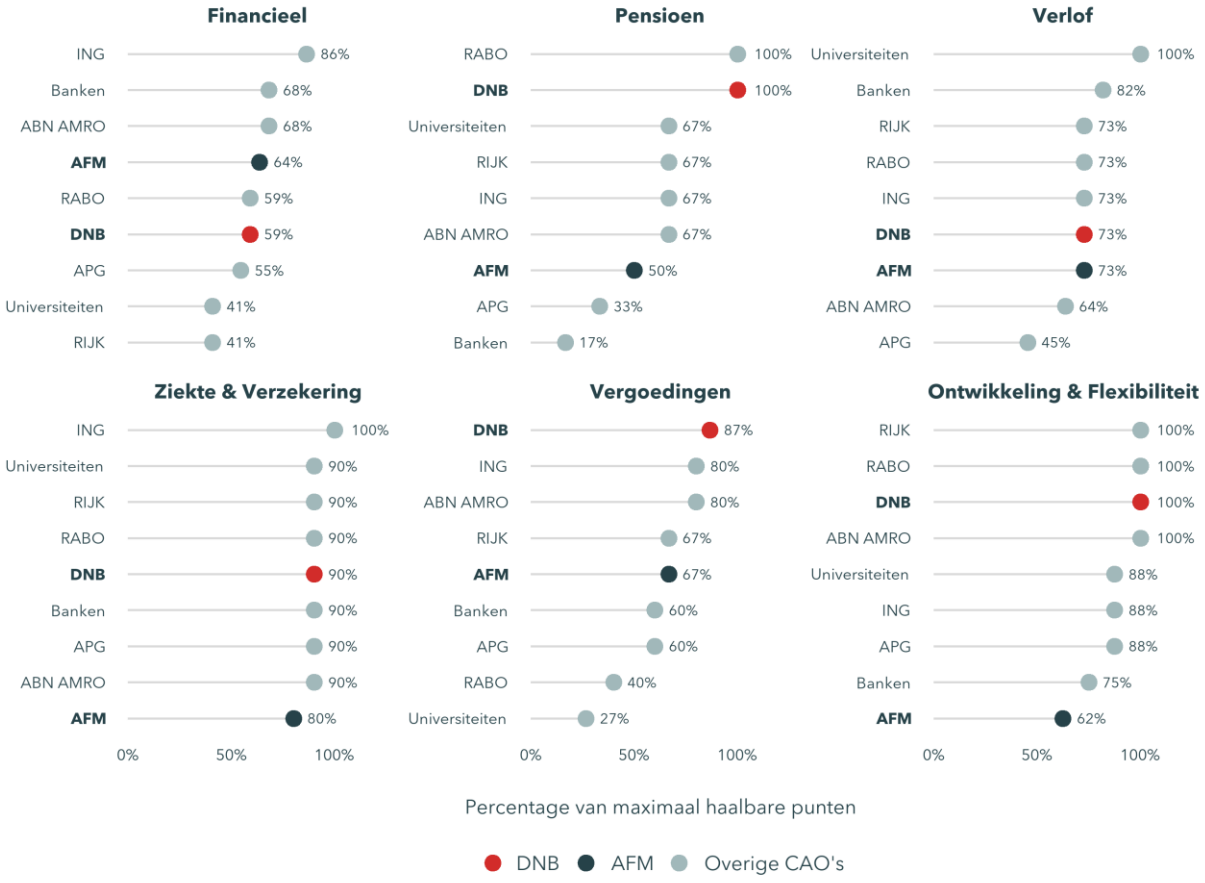
We hebben de vergelijking op twee verschillende manieren gemaakt. Allereerst hebben we een vergelijking per categorie gemaakt van de nieuwste beschikbare CAO van alle organisaties. Hierbij vergelijken we het percentage behaalde punten in een CAO met het totaal aantal haalbare punten. Als er bijvoorbeeld 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.



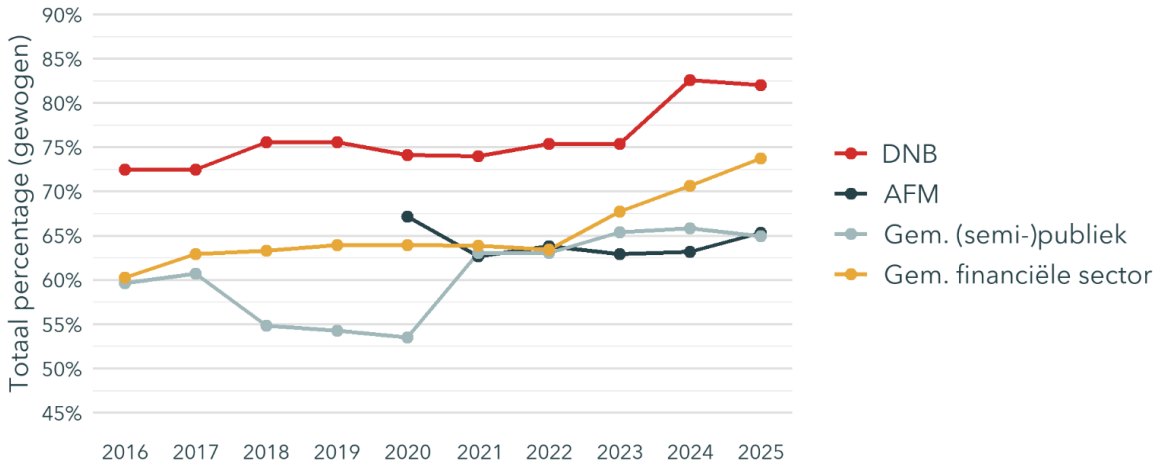
Figuur 11. Uitsplitsing van de secundaire arbeidsvoorwaarden per categorie voor DNB, de AFM en de referentiegroepen.

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 dichter 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 dichter 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 deelhoofdstuk 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.

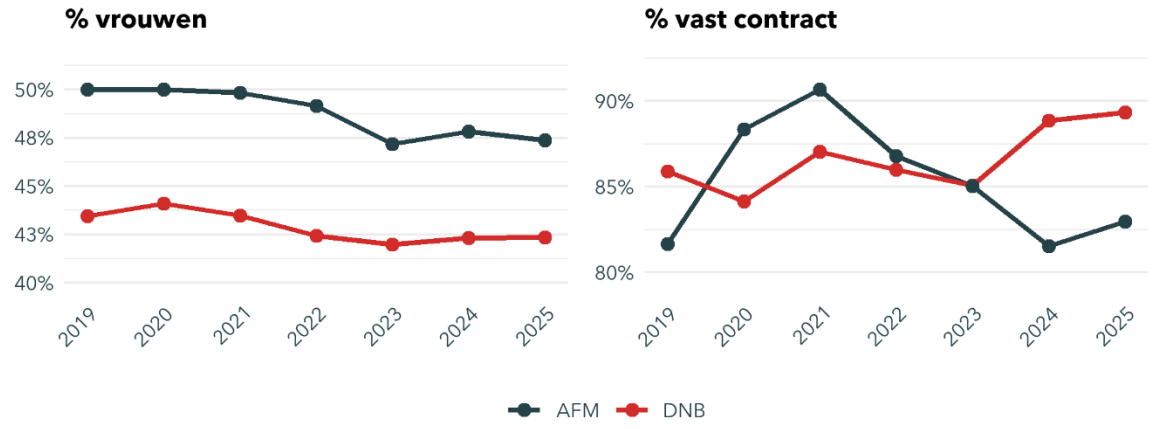
4.3.3.1 Data

De door DNB en de AFM aangeleverde data bestrijkt de periode 2019 tot en met 2025 en bevat informatie over de 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.

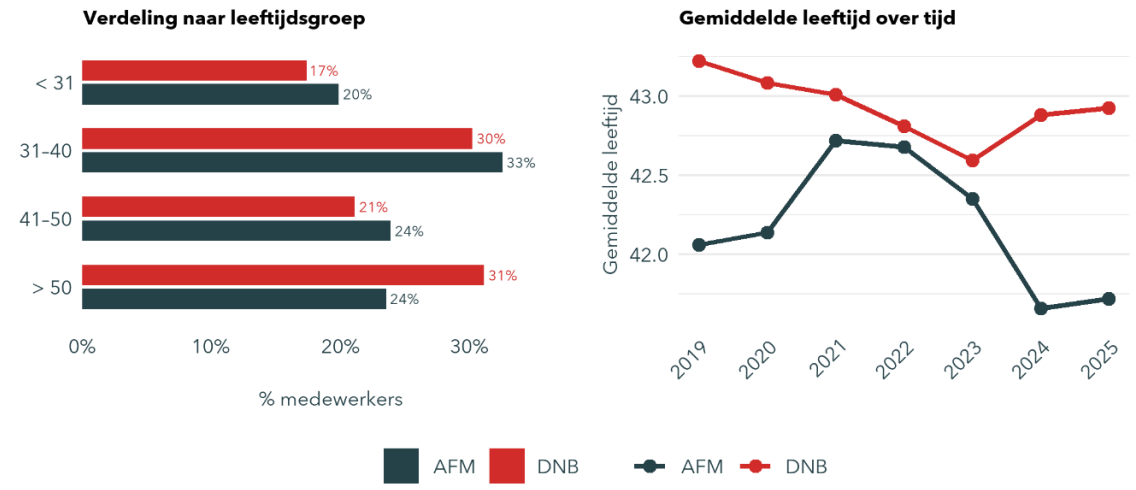
4.3.3.2 Beschrijvende statistieken

We hebben op basis van de gegevens van 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 bij de toezichthouders 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.



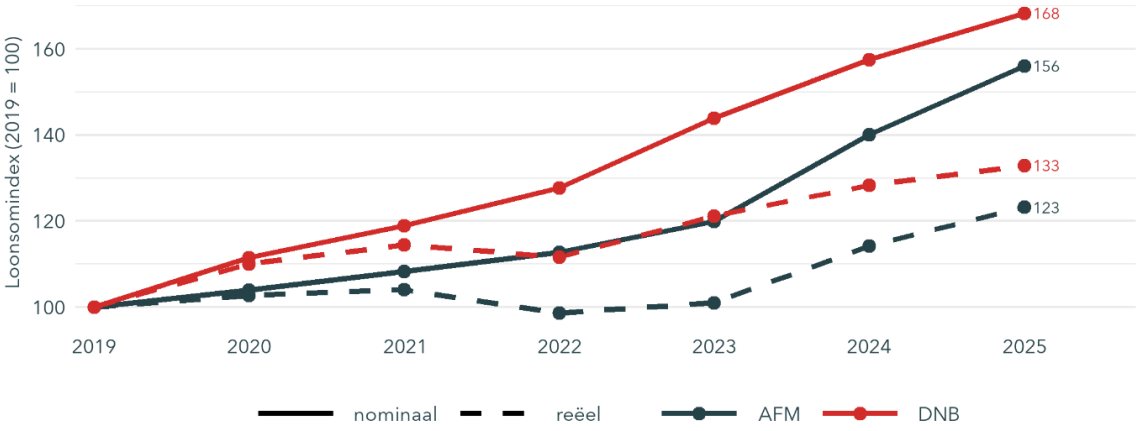
Figuur 13. Ontwikkeling van het aandeel vrouwelijke medewerkers en het aandeel medewerkers met een vast contract bij de AFM en DNB als percentage van de totale arbeidspopulatie.

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.



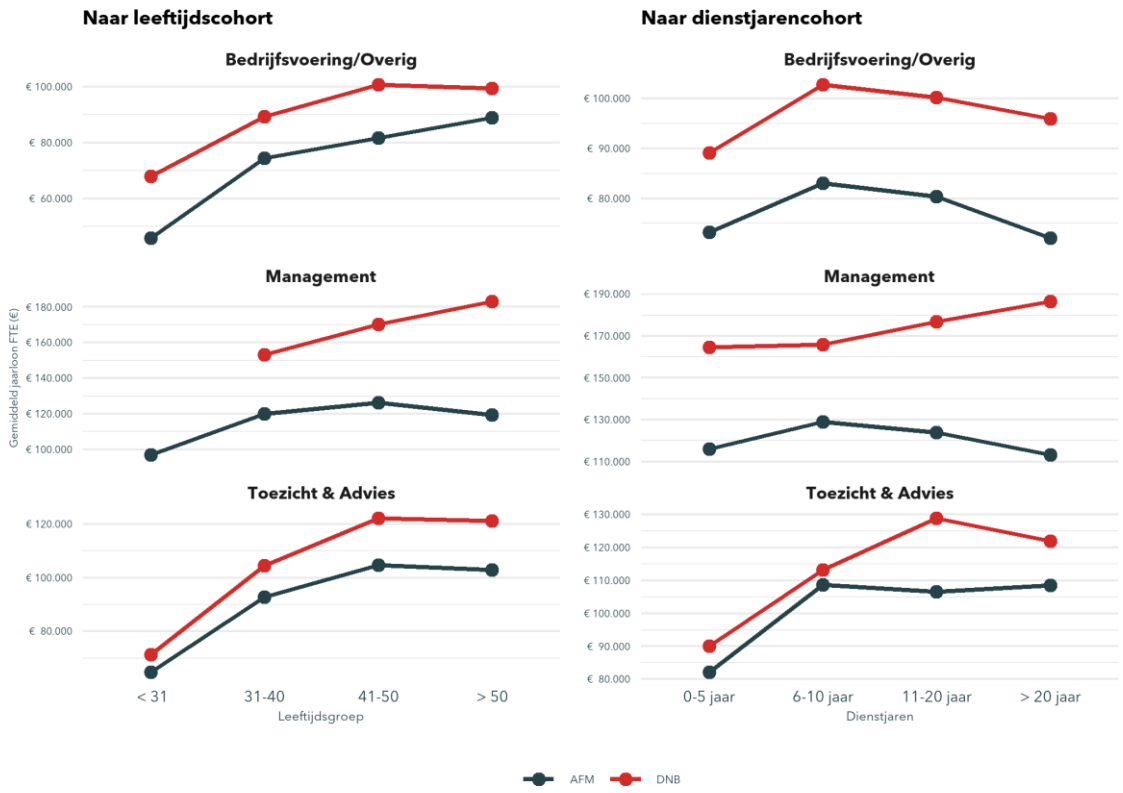
Figuur 14. Vergelijking van de verdeling in leeftijdsgroepen en gemiddelde leeftijdsopbouw van medewerkers bij DNB en de AFM.

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.

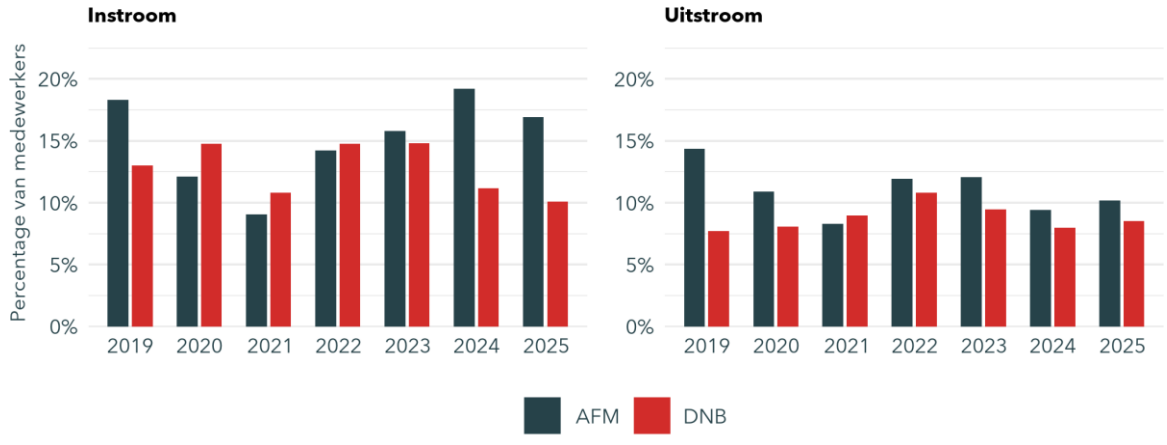


Figuur 15. Ontwikkeling van de loonsom bij DNB en de AFM in nominale en reële termen over de periode 2019-2025.

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.

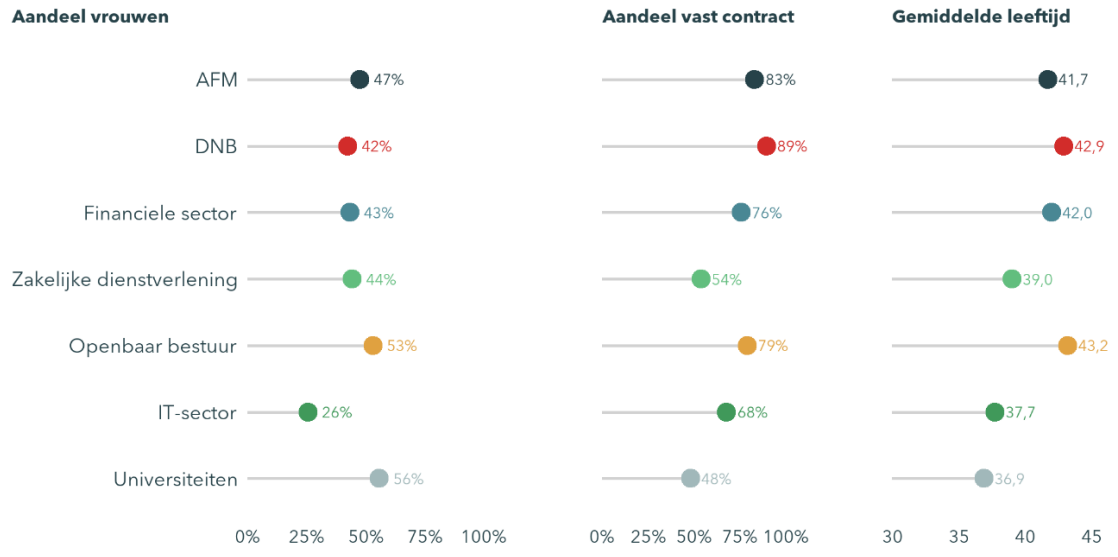


Figuur 16. Vergelijking van de gemiddelde loonsom bij de AFM en DNB, uitgesplitst naar leeftijdsgroep en aantal dienstjaren.



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 dichter 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.

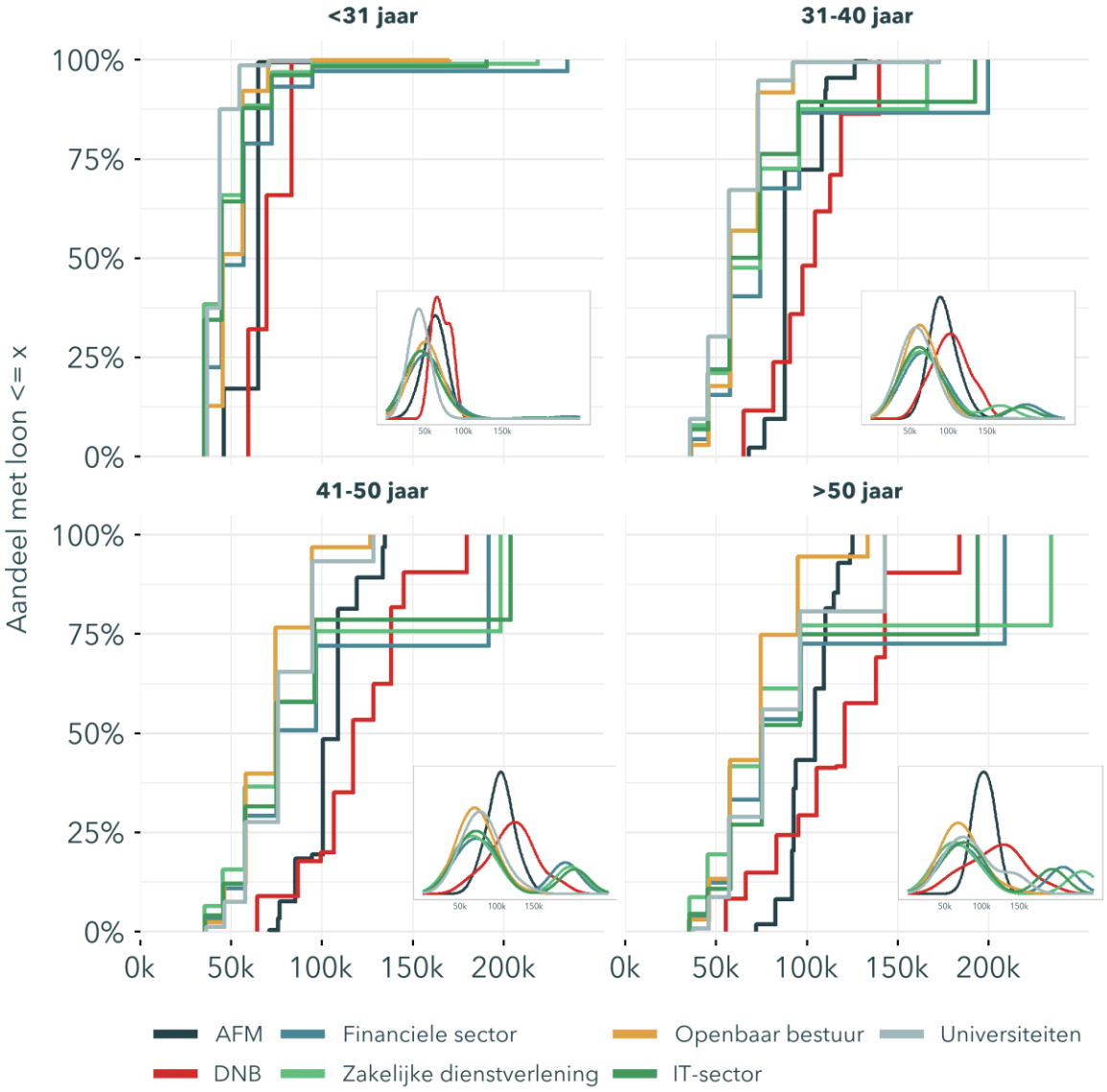
Om de demografische positie van DNB in een breder perspectief te plaatsen, toont bovenstaande figuur de positie van DNB en de AFM ten opzichte van de referentiesectoren op basis van CBS-microdata. DNB kent een aandeel vrouwen van circa 40%, lager dan de AFM en de meeste referentiesectoren. Het aandeel 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

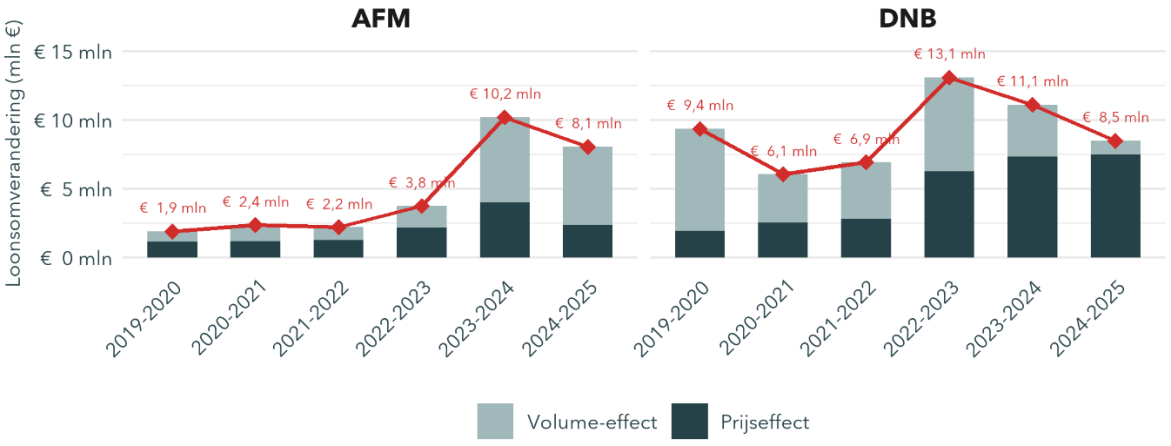
Om de achterliggende effecten bij de ontwikkeling van de loonsom van DNB en de AFM beter te kunnen duiden hebben we gebruikgemaakt van een Bennett-decompositie. Daarbij wordt de totale verandering tussen twee meetmomenten opgesplitst in afzonderlijke componenten. Het volume-effect meet welk deel van 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

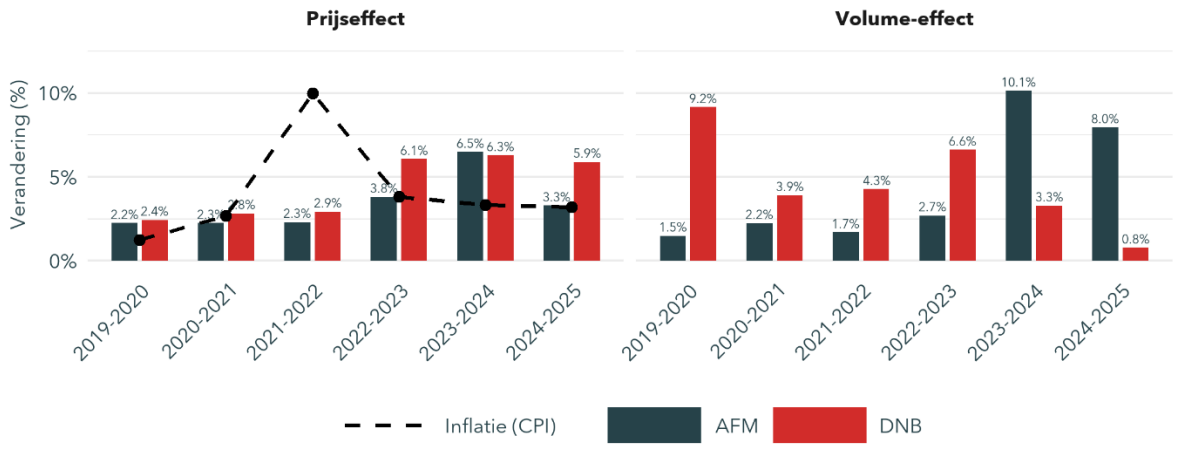
Met behulp van bovenstaande methode hebben we enkele uitsplitsingen van de looneffecten gemaakt. In onderstaande figuur zien we dat de totale loonsomverandering bij DNB jaarlijks hoger ligt dan bij de AFM. Dit volgt logischerwijs omdat de omvang van DNB ook groter is.



Figuur 20. Jaarlijkse ontwikkeling van de totale loonsomverandering bij DNB en de AFM op basis van de toegepaste uitsplitsingsmethode voor looneffecten.

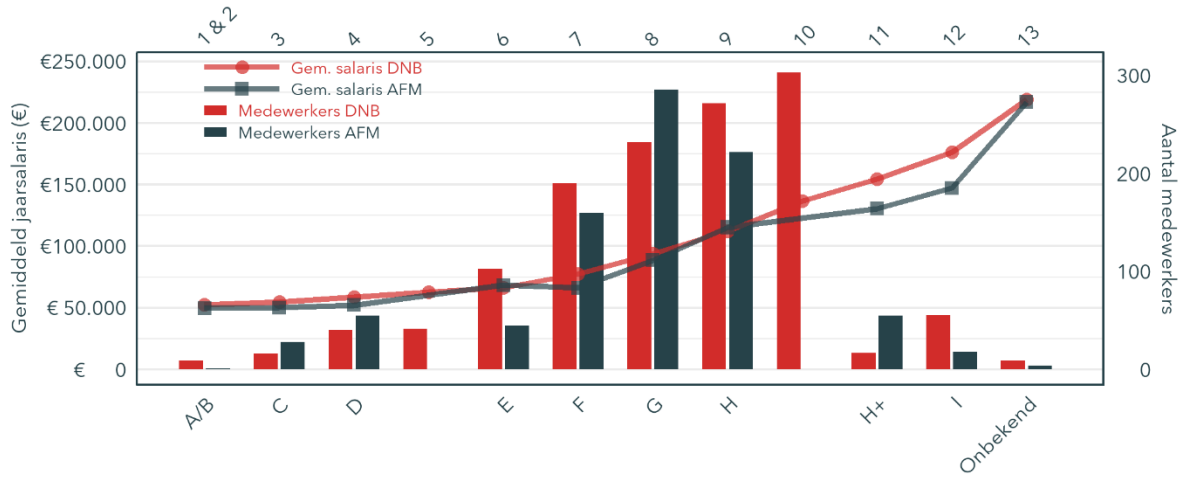
In onderstaande figuur is te zien dat het prijseffect van de loonsomstijgingen bij DNB over de afgelopen jaren consistent iets boven dat van de AFM ligt. Dit ligt in lijn met de eerdere constatering dat de totale loonsomstijging van DNB over de afgelopen 5 jaar ook hoger was dan van de AFM. Als we het 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.

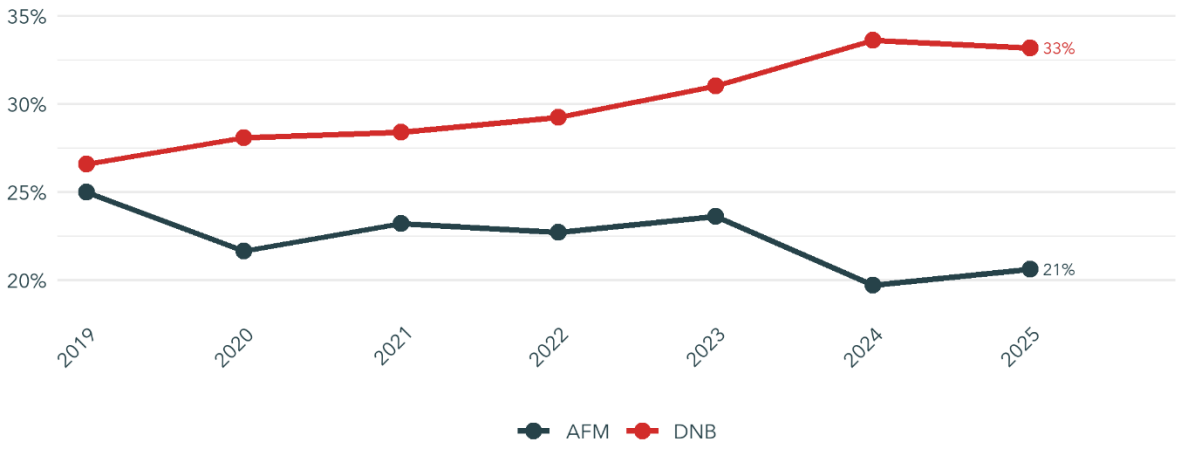
Onderstaande figuur laat de opbouw van het personeelsbestand van DNB en de AFM zien per schaal in combinatie met het gemiddelde jaarsalaris. Hoewel DNB enkele extra schalen heeft ten opzichte van de AFM zien we dat de gemiddelde jaarsalarissen maar beperkt van elkaar verschillen. In de hogere schalen 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" zitten[52]. 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.

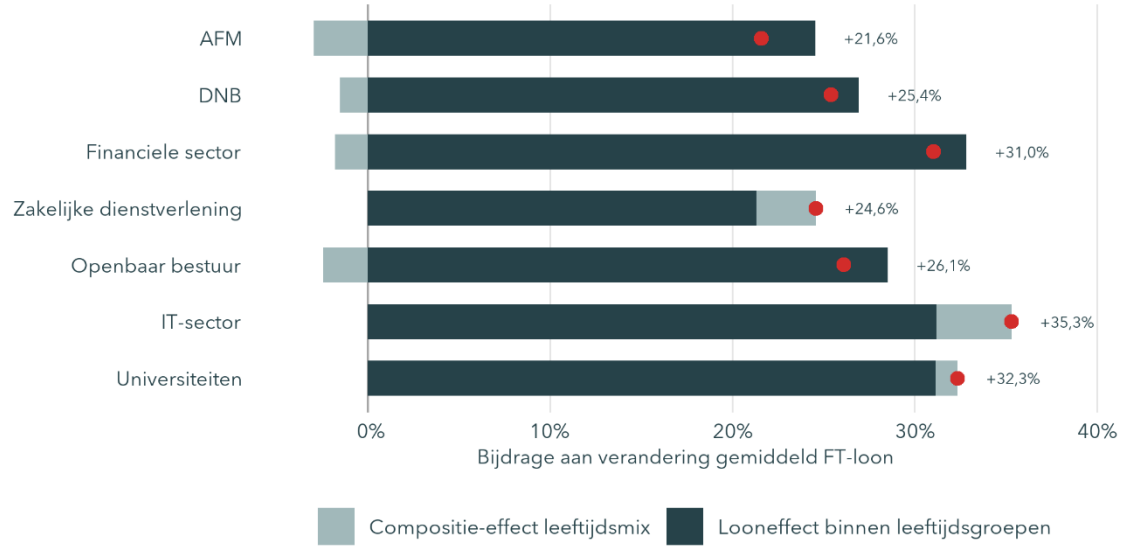
In bovenstaande figuur gaan we dieper in op het type medewerkers bij beide organisaties. Zoals hiervoor besproken heeft DNB een hoger aandeel werknemers in hogere schalen zitten in vergelijking met de AFM. Als we echter kijken naar de verdeling van functietypes binnen deze organisaties valt op dat werknemers 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 salarisniveaus 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 functiezwaarte 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 risicogestuurde 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 is[55].

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.

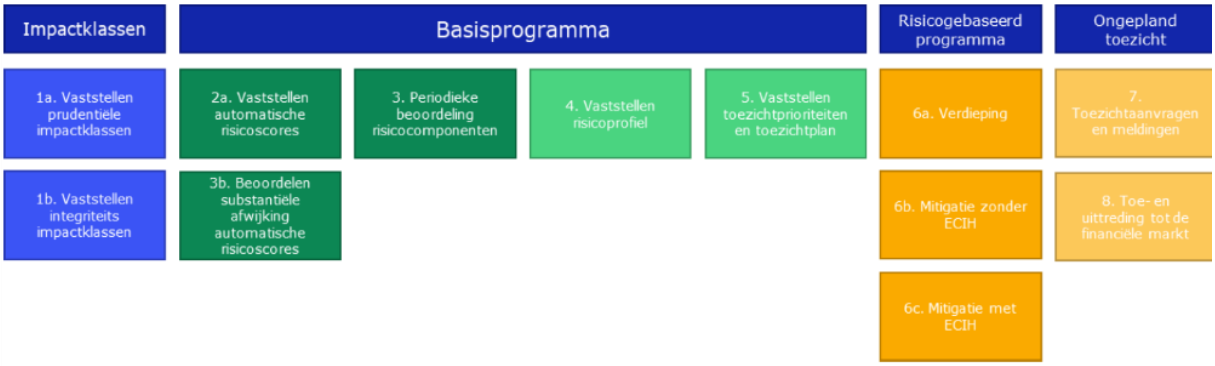
De ATM-methodologie bestaat uit vier onderdelen, die gezamenlijk bepalen hoe instellingen worden gevolgd en beoordeeld, te weten:

- **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

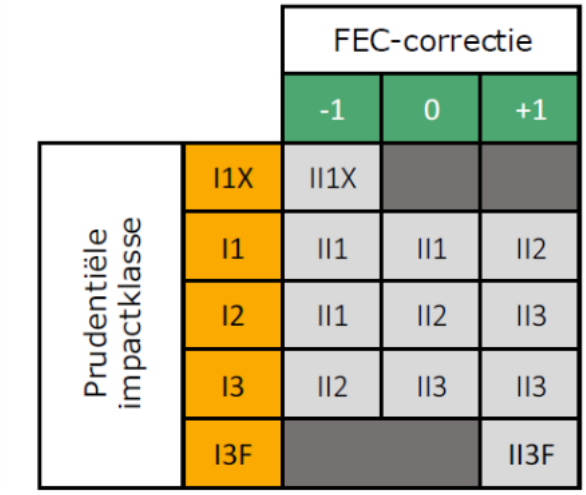
Binnen de ATM-methodologie worden instellingen ingedeeld in verschillende impactklassen. Deze indeling is gebaseerd op de potentiële impact die problemen bij een instelling kunnen hebben op het financiële stelsel en de maatschappij. Er zijn drie impactklassen (1, 2 en 3). De toedeling van instellingen 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.



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 (VVGB) 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 gebruikt van data, is afscheid genomen van het denken vanuit hypotheses, 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 kostenkader2025-2028 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 is 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 capaciteitssleutel. 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 tweedelijnstoets 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 inverdienen 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 evaluatie[65] 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.de AFM.nl/~/profmedia/files/publicaties/2022/de AFM-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 overlappunten 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's[75] 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

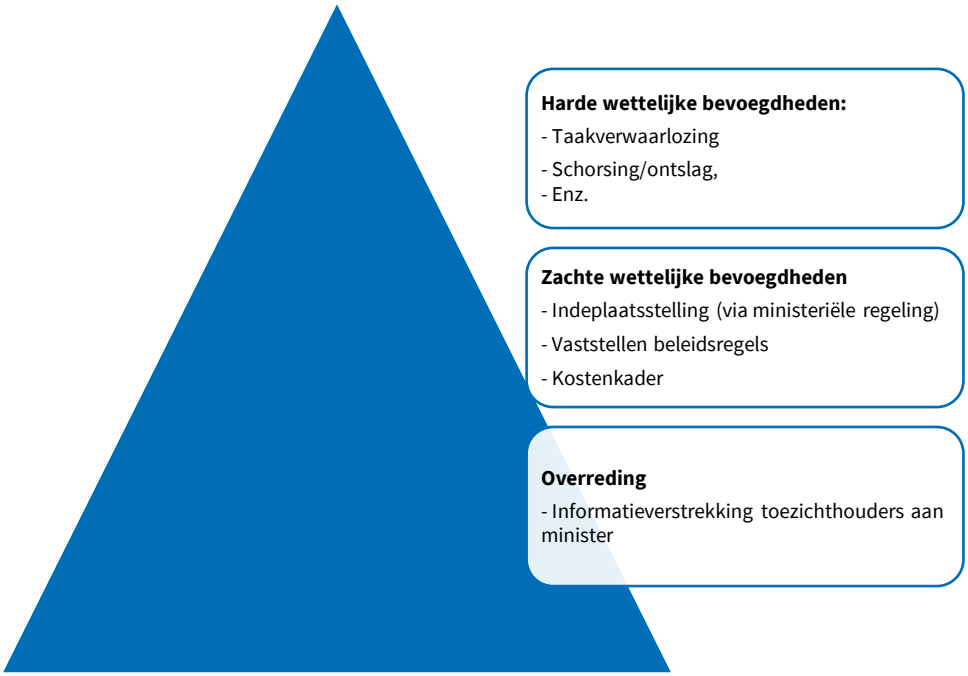
De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bepaalt dat een zbo uitsluitend kan worden ingesteld indien sprake is van (1) een behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op basis van specifieke deskundigheid, (2) een strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen, of (3) een situatie 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/1nldea2024003.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/1nldea2024003.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/1nldea2025001-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 “*Toezien 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 heet rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Toezien 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 verkiezingsprogrammacommissies 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, VV&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/zmraijew/inbreng-nvb-aan-verkiezingsprogrammacommissies.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 **Financieel gezonde instellingen**	Duidelijke en voorspelbare wetgeving 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 doorgroeiende 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.

een afweging te maken tussen transparantie en effectiviteit van het toezicht.			minst passend, maar wel verbeterd	
***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	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: stabieler en minder foutgevoelig applicatielandschap 3. Adoptie: toegenomen gebruik van tools 4. Portfoliomanagement: grotere beheersbaarheid van digitalisering.	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
***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	DNB merkt in gesprekken met marktpartijen dat de initiatieven om innovatie in	DNB ziet ondanks alle inspanningen nog ruimte voor verdere

mogelijkheden om ruimte te bieden voor innovatie. Daarbij kan ook worden gekeken naar regulatory sandboxes in andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk.	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 *Innovatie en regelgeving: kansen en obstakels* 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 - *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).*	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.	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	DNB heeft na afronding van de zbo-evaluatie meermaals expliciet	Niet van toepassing.	Door DNB noch Financiën in 2021 en

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.	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.

		• 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.		
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.	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-actievere toezichthouder gedurende de laatste twee jaar als een aanmerkelijk pro-actievere 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 gezet om de effecten - waar mogelijk - beter in kaart te brengen.

		• 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.	wordt dan in de periode 2020-2022. .	
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	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.	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 *good practice* stappenplan).	stakeholderonderzoeken; • 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
		Verandervermogen	Conform
		Ontwikkelpaden voor rollen in toezicht	Conform
		Voldoende infrastructuur	Onder
		Beschikbaarheid datalandschap	Onder
	DNB stuurt op duurzaamheid	Duurzaamheidsrisico's banken	Conform
		Duurzaamheidsrisico's verzekeraars	Conform
		Duurzaamheidsrisico's pensioenfondsen	Conform
		Onderzoek inbedding duurzaamheidsrisico's	Conform
	DNB is streng op financieel-economische criminaliteit	Wwft-compliance bestuurders	Conform
		Registratie aanbieders cryptodiensten	Conform
		Digitaal integriteitsonderzoek	Conform
		Aanpak data-analyse	Conform
		Aanpak uitvraag	Onder
		Roadmap voor datagedreven toezicht	Conform
	Kostenbewustzijn	Ondersteunend bedrijfsbureau	Conform
		Verantwoording capaciteitsinzet	Conform
		Kernproces voor aanvragen	Conform
		Borging capaciteit toezichttaken	Onder
	Generieke indicatoren	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
		Uitvoering conform planning	Conform
		Sectorbrede terugkoppeling	Conform
	Resolutie en DGS	Resolutieplannen banken	Conform
		Resolutieplannen beleggingsondernemingen	Onder
		Resolutieplannen verzekeraars	Conform
		Resolutievereisten banken	Onder
		Beoordelings- en handhavingskaders	Conform
		Toepassing instrumentarium verzekeraars	Conform
		Bancaire playbooks	Conform

		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
2022	**DNB speelt in op technologische vernieuwing in de financiële sector**	Digitalisering toezichtprocessen	Onder
		MijnDNB portaal (diensten/waardering)	Onder
		Datagedreven toepassingen	Conform
	DNB stuurt op duurzaamheid	Integratie duurzaamheidsrisico's banken	Conform
		Integratie duurzaamheidsrisico's verzekeraars	Conform
		Integratie duurzaamheidsrisico's pensioenfondsen	Conform
		Verankering klimaatrisico's	Onder
	DNB is streng op financieel-economische criminaliteit	Wwft compliance bestuursniveau	Conform
		EU AML-kader	Conform
		Toezicht cryptosector	Onder
		E-discovery en OSINT	Conform
		Datagedreven voorbereiding integriteitsonderzoeken	Conform
	Kostenbewustzijn	Realisatie taakstellingen	Conform
		Transparantie over capaciteitsinzet	Conform
		Kernproces voor aanvragen	Conform
	Generieke indicatoren	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
		Terugkoppeling onderzoeken	Conform
2023	**DNB speelt in op technologische vernieuwing in de financiële sector**	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
	Kostenbewustzijn	Sturingsinformatie capaciteit	Conform
		Realisatie taakstelling en begrotingsdoelstellingen	Conform
	Generieke indicatoren	Publiek vertrouwen	Conform
		Prudentiële eisen	Conform
		Risicogebaseerd toezicht	Conform
		On-site onderzoeken	Conform
		Jaarplannen	Conform
		Risicomitigatie	Conform
		Opvolging aan risico's	Conform
		SREP-besluiten	Conform
		Tijdige beoordeling pensioenfondsen	Conform

		Tijdigheid afhandeling aanvragen	Grotendeels conform
		Verankering nieuwe regels	Conform
		Bijdrage aan Europese kaders	Conform
		Transparantie over evaluaties	Conform
		Inzicht in risico's	Conform
		Inzicht in risicotolerantie	Conform
		Toezichtkalenders	Conform
	Resolutie en DGS	Resolutieplannen	Conform
		Resolvability assessment	Conform
		Toets beschikbaarheid van data	Conform
		Handboeken: claimrechtmechanisme	Onder
		Bespreking in Resolutie Raad	Onder
		Detacheringen	Conform
		Resolutie position papers	Conform
		Bijdrage aan nadere dialoog	Conform
		Opvolging aanbevelingen	Conform
		Verbetering kwaliteit aangeleverde gegevens	Conform
		Publiekscampagne	Conform
		Diversiteit: cultuursensitiviteit	Conform
		Diversiteit: inspiratie MT	Conform
2024	**DNB speelt in op technologische vernieuwing in de financiële sector**	Digitale workflows	Conform
		Datalandschap use cases	Boven
		MijnDNB dienstverlening	Conform
		Inzien status aanvragen	Boven
		Toekomstbestendig bedrijfsmodel	Conform
		Cyberweerbaarheid	Conform
	DNB stuurt op duurzaamheid	Risicomanagement banken	Conform
		Risicomanagement verzekeraars	Conform
		Risicomanagement pensioenfondsen	Conform
		Integratie methodologie klimaatrisico	Conform
	DNB is streng op financieel-economische criminaliteit	Implementatie evaluaties	Conform
		Consultatie Q&A en Good practice Wwft	Conform
		Evaluatie rondetafelbijeenkomsten	Conform
		Voorbereiding AMLA	Conform
		Bijdrage aan Europese samenwerking	Conform
	Kostenbewustzijn	Sturingsinformatie	Conform
		Realisatie taakstelling	Conform
	Generieke indicatoren	Publiek vertrouwen	Conform
		Risicogebaseerd toezicht	Conform
		On-site onderzoeken	Boven
		Vaststelling prudentiële vereisten	Conform
		Naleving eisen door instellingen	Conform
		Tijdige beoordeling besluiten pensioenfondsen	Conform
		Tijdigheid afhandeling aanvragen	Onder
		Verankering wet- en regelgeving	Conform
		Bijdragen aan Europese kaders	Conform
		Opvolging evaluaties	Conform
		Inzicht in risico's	Conform
		Inzichtelijk maken toezichtmethodologie	Conform
		Toezichtkalenders pensioenfondsen en verzekeraars	Conform
	Resolutie en DGS	Afwikkelingsbeoordeling en MREL-vereisten	Conform
		Uitwerking instrumentarium	Onder
		Bijdrage aan regelgevend kader	Conform
		Effectieve werking DGS	Conform
		Kostenbewustzijn	Conform
2025	**Onafhankelijk & gezaghebbend**	Opvolging instellingen	Conform
		Tijdige pensioenbeschikkingen	Conform
		Inzicht in cyberweerbaarheid	Conform/Onder
	Open & betrokken	Europese invloed	Conform
		Externe bijdragen	Conform
		Events	Conform
		Proactieve communicatie	Conform
	Adaptief & proactief	Vergunningen innovatieve diensten	Conform
		Toezicht op geopolitieke risico's	Conform

	Aantrekkelijke en diverse werkgever	Onder
	Beoordeling klimaat- en milieurisico's	Conform
Doeltreffend & doelmatig	Risicogebaseerd toezicht	Conform
	Datagedreven risicoscores	Conform
Resolutie en DGS	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 2e echelon	54	67	70	66	73
Verzekeraars	186	230	267	174	244
Verzekeraars 2e 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
Premiepensioen-instellingen	7	4	17	1	0
Beleggings-ondernemingen en beheerders icbe	156	310	162	223	145
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. Categorisering CAO analyse

Categorie	Arbeidsvoorwaarde	Score	Uitleg
Financieel	Periodieken maximum	3	Maximale periodiekstap ≥ 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 ≥ 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 ≥ 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 (≥ 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%

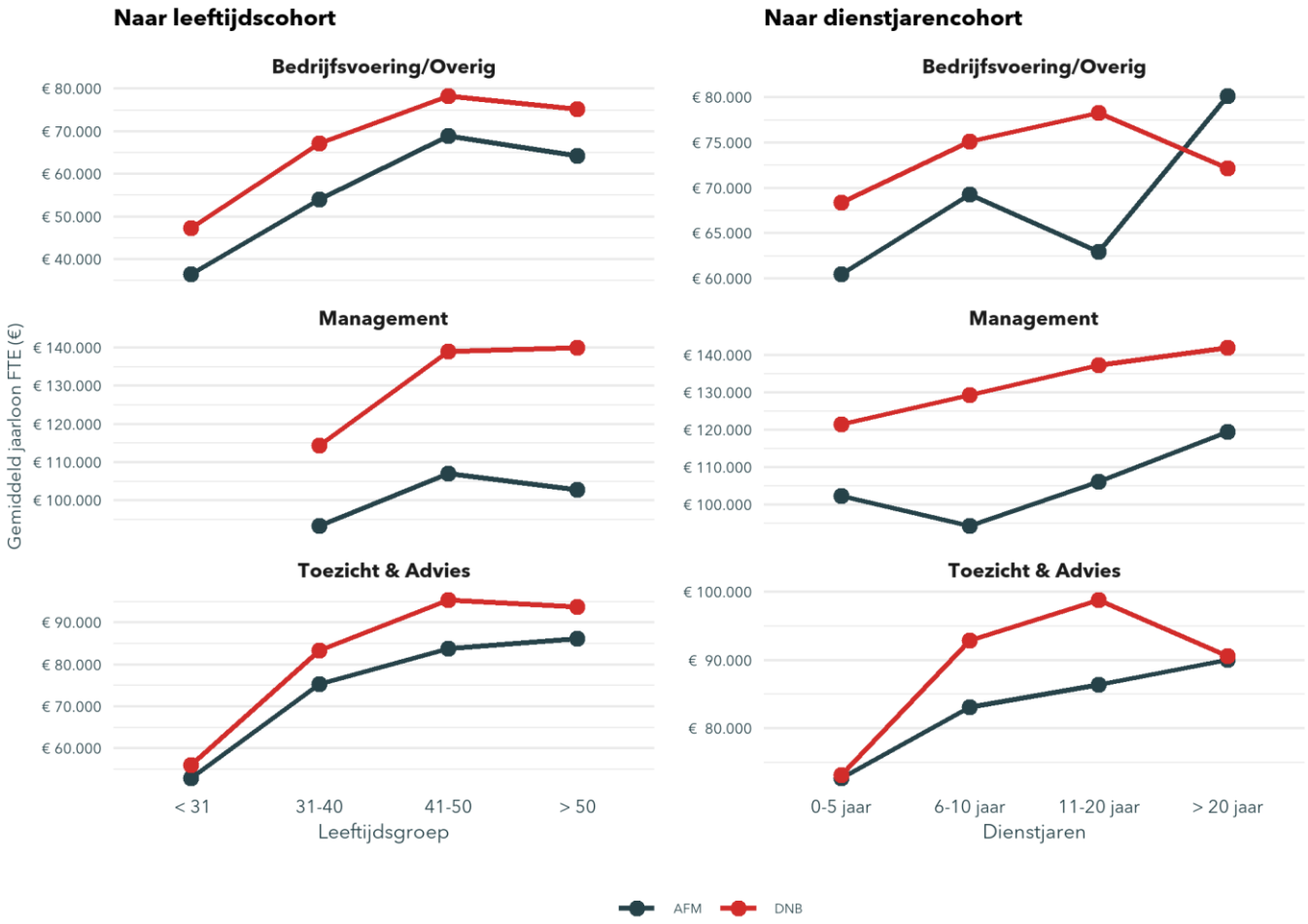
Pensioen	Pensioenbijdrage werknemer	2	Werknemersbijdrage 7,5-8,5%
Pensioen	Pensioenbijdrage werknemer	1	Werknemersbijdrage > 8,5% (ongunstig voor werknemer)
Pensioen	Premieverdeling	2	Werkgever draagt ≥ 70% van de totale pensioenpremie
Pensioen	Premieverdeling	1	Werkgever draagt < 70% van de totale pensioenpremie
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	≥ 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	≥ 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	≥ €0,22 per km (boven fiscale vrijstelling)
Vergoedingen	Km-vergoeding	2	€0,19-0,21 per km
Vergoedingen	Km-vergoeding	1	< €0,19 per km of geen km-vergoeding
Vergoedingen	Thuiswerkvergoeding	3	≥ €2,30 per dag of ≥ €45 per maand vast
Vergoedingen	Thuiswerkvergoeding	2	€1,50-2,29 per dag of €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

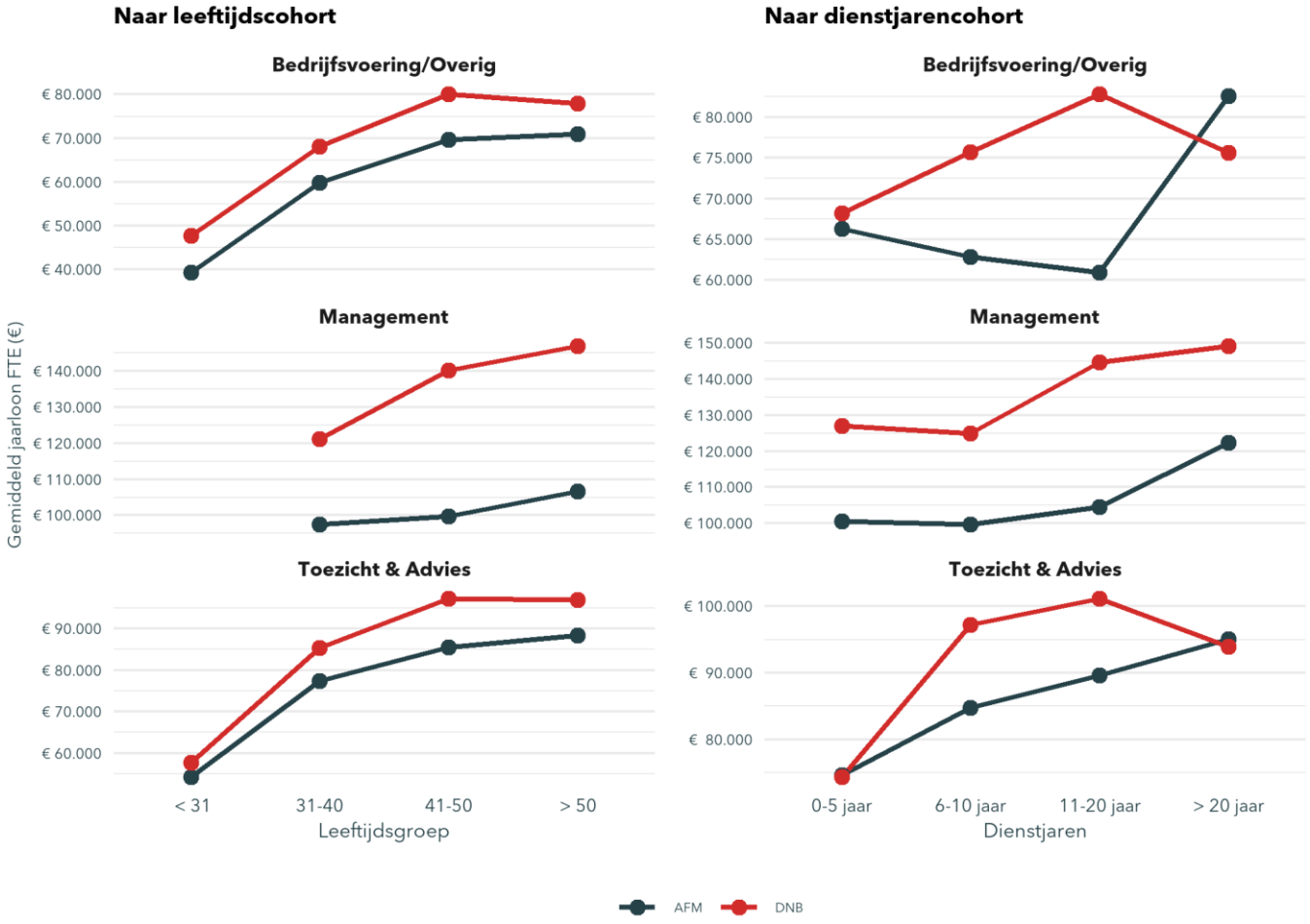
Bron: SEO economisch onderzoek (2026)

B-III.3. Additionele figuren

Gemiddelde jaarloon naar leeftijds- en dienstjarencohort in 2019



Gemiddelde jaarloon naar leeftijds- en dienstjarencohort in 2020



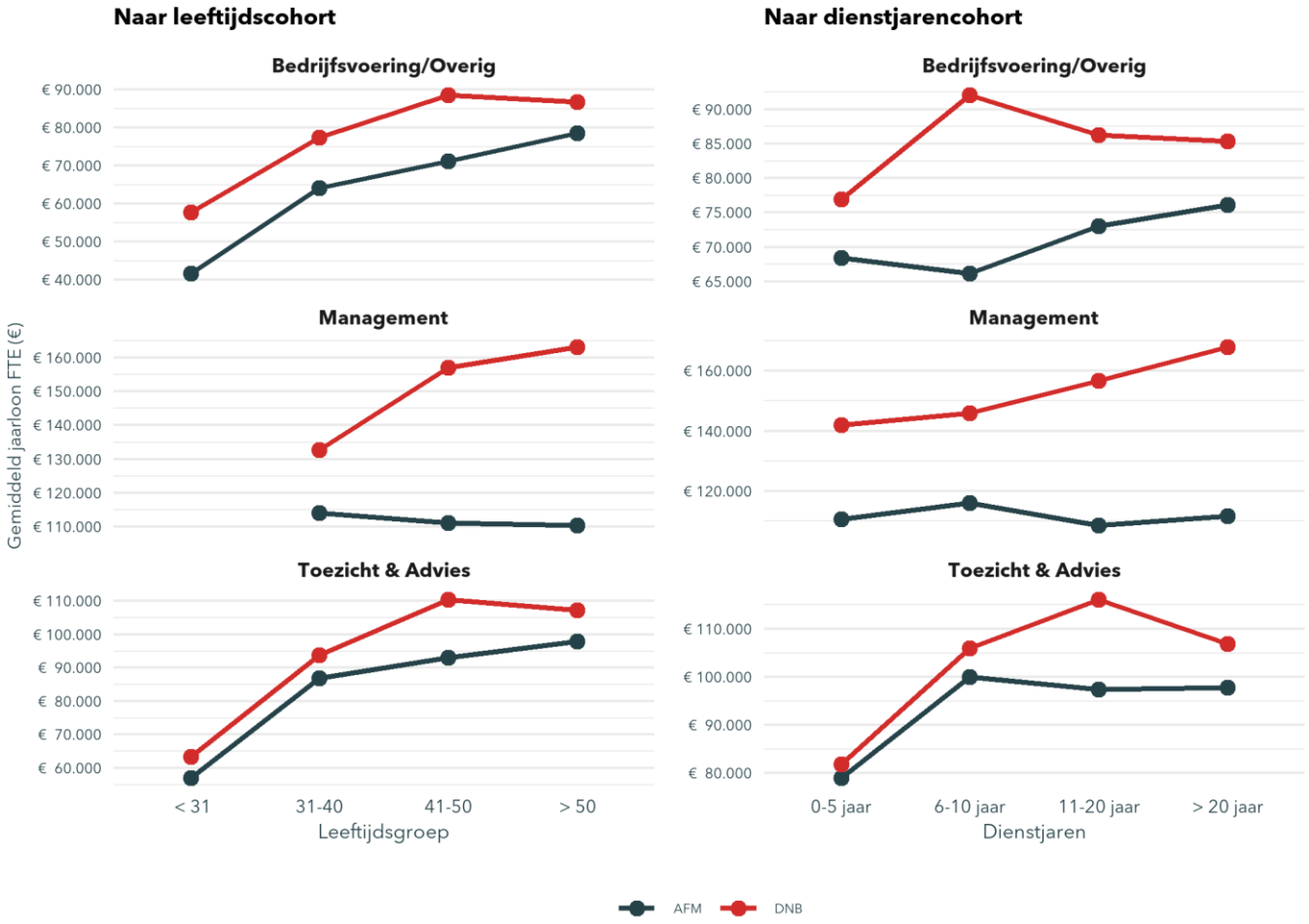
Gemiddelde jaarloon naar leeftijds- en dienstjarencohort in 2021



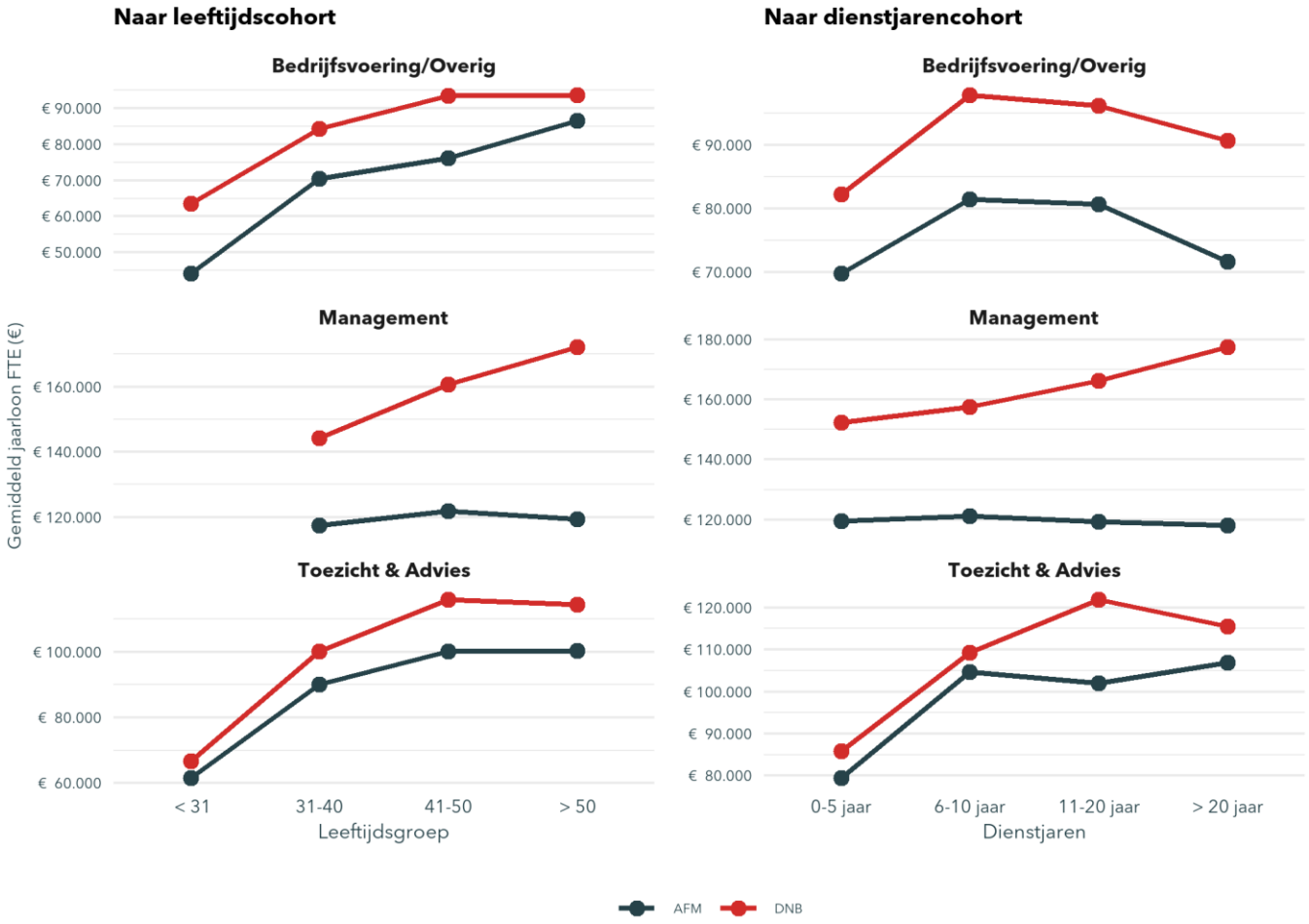
Gemiddelde jaarloon naar leeftijds- en dienstjarencohort in 2022


Naar leeftijdscohort
Naar dienstjarencohort
Bedrijfsvoering/Overig
Management
Toezicht & Advies
Gemiddeld jaarloon FTE (€)
€ 80.000
€ 70.000
€ 60.000
€ 50.000
€ 150.000
€ 140.000
€ 130.000
€ 120.000
€ 110.000
€ 100.000
€ 90.000
€ 80.000
€ 70.000
€ 60.000
< 31
31-40
41-50
> 50
Leeftijdsgroep
€ 85.000
€ 80.000
€ 75.000
€ 70.000
€ 65.000
€ 160.000
€ 140.000
€ 120.000
€ 100.000
€ 100.000
€ 90.000
€ 80.000
0-5 jaar
6-10 jaar
11-20 jaar
> 20 jaar
Dienstjaren
AFM
DNB

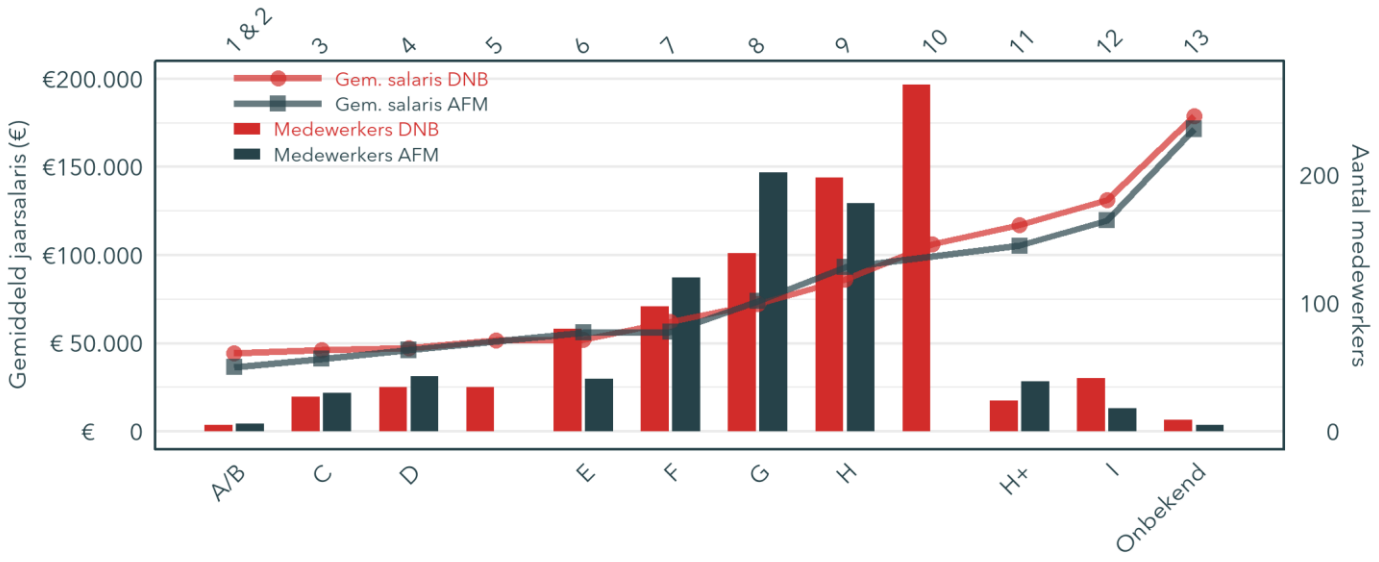
Gemiddelde jaarloon naar leeftijds- en dienstjarencohort in 2023



Gemiddelde jaarloon naar leeftijds- en dienstjarencohort in 2024

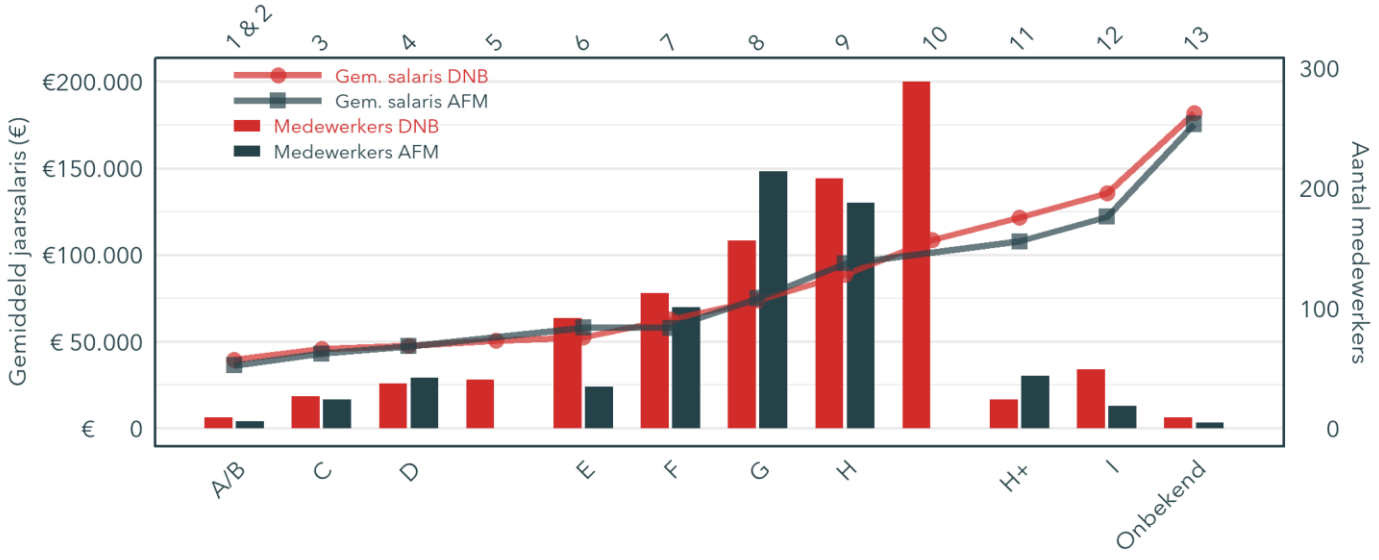


Gemiddeld jaarsalaris ten opzichte van werknemers per schaal in 2021



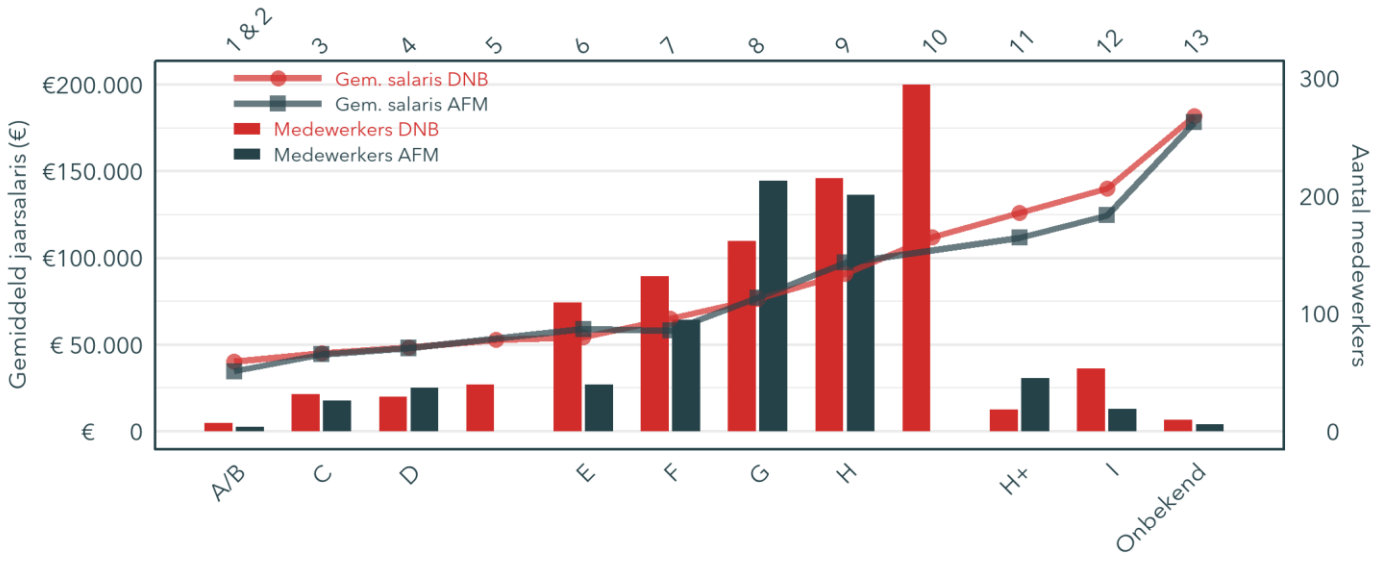
De labels op de onderste x-as vertegenwoordigen de loonschalen van de AFM, waarbij bestuursleden in de schaal “Onbekend” zitten. De labels op de bovenste x-as horen bij de loonschalen van DNB.

Gemiddeld jaarsalaris ten opzichte van werknemers per schaal in 2020



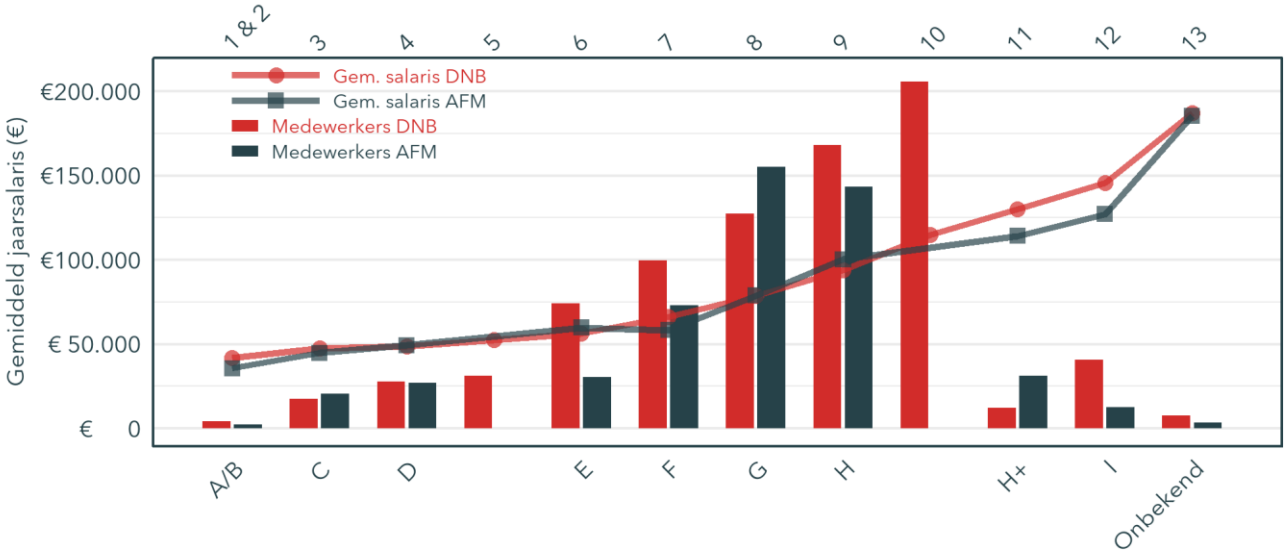
De labels op de onderste x-as vertegenwoordigen de loonschalen van de AFM, waarbij bestuursleden in de schaal “Onbekend” zitten. De labels op de bovenste x-as horen bij de loonschalen van DNB.

Gemiddeld jaarsalaris ten opzichte van werknemers per schaal in 2022



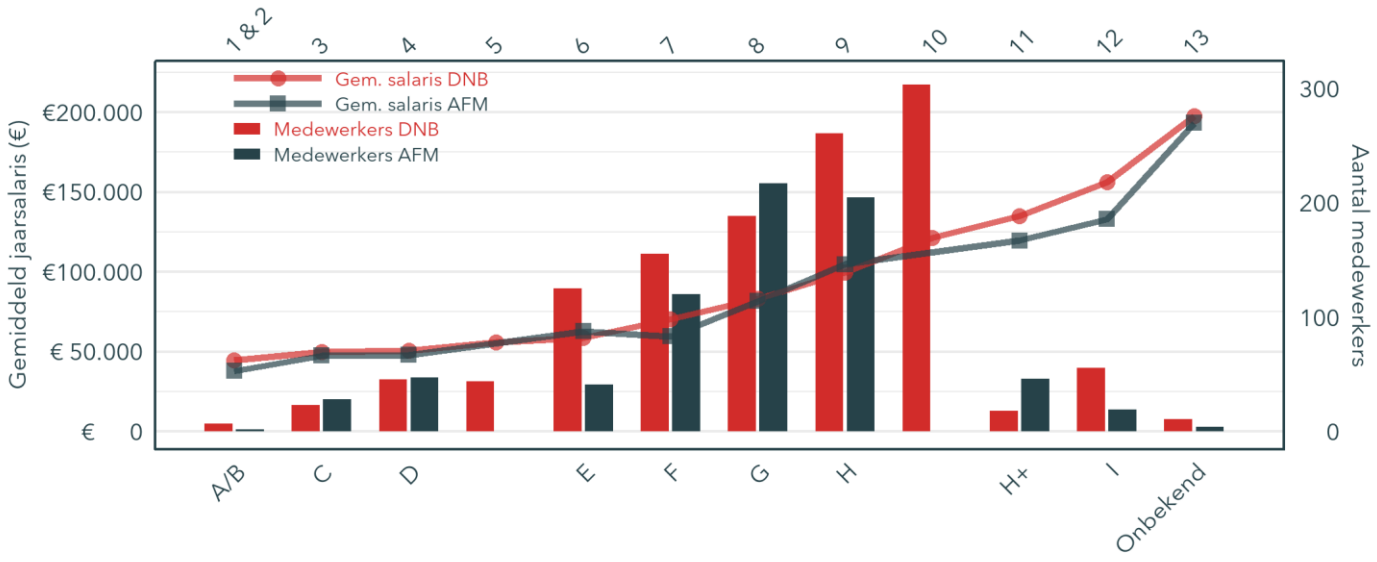
De labels op de onderste x-as vertegenwoordigen de loonschalen van de AFM, waarbij bestuursleden in de schaal “Onbekend” zitten. De labels op de bovenste x-as horen bij de loonschalen van DNB.

Gemiddeld jaarsalaris ten opzichte van werknemers per schaal in 2022



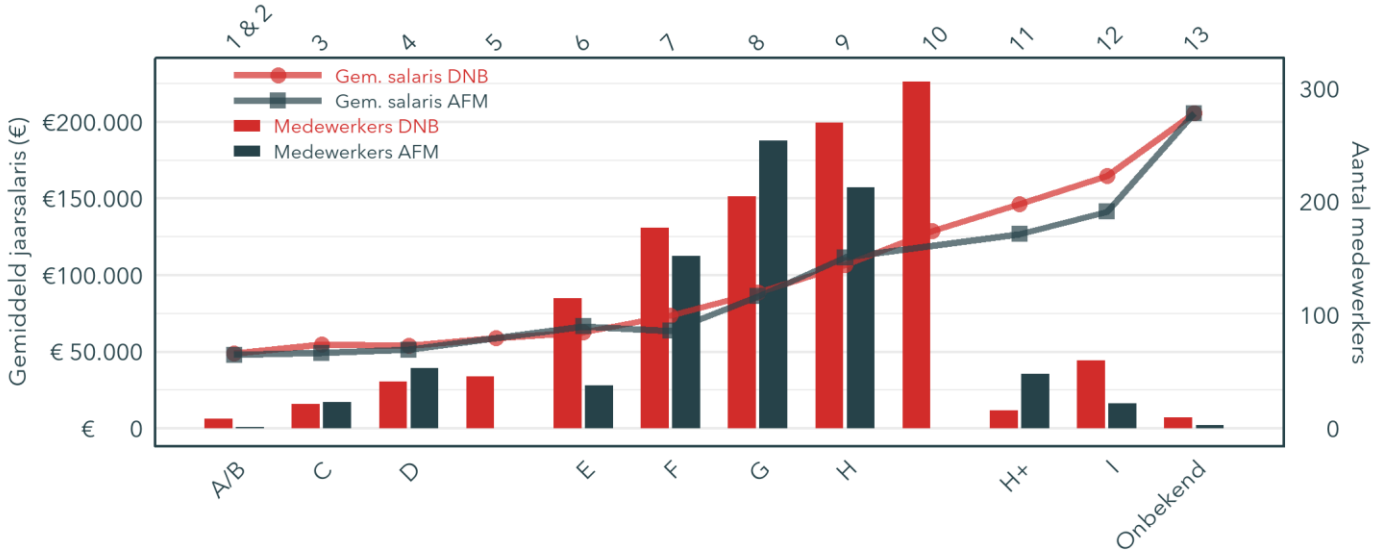
De labels op de onderste x-as vertegenwoordigen de loonschalen van de AFM, waarbij bestuursleden in de schaal “Onbekend” zitten. De labels op de bovenste x-as horen bij de loonschalen van DNB.

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.