

Regels met betrekking tot de begroting en verantwoording van de kosten van het toezicht van de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank en de financiering van de toezichtkosten (Wet bekostiging financieel toezicht 2019)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Inleiding

Ik ben de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. Deze vragen worden, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, beantwoord in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte verslag.

I. ALGEMEEN

§ 2. Gewijzigde vormgeving van de wet

2.1 Aanleiding

*De leden van de **D66**-fractie lezen in artikel 15, vierde lid, van het wetsvoorstel dat de systematiek op basis waarvan de kosten van het doorlopend toezicht worden toegerekend aan onder toezicht staande categorieën en berekend per onder toezicht staande persoon, worden bepaald bij of krachtens AMvB. Deze leden hadden deze systematiek graag bij wet geregeld gezien. De leden vragen of de minister kan verzekeren dat deze systematiek zodanig zal zijn dat het nemen van risico niet wordt aangemoedigd en dat kruissubsidie tussen categorieën respectievelijk personen wordt voorkomen.*

Bij algemene maatregel van bestuur worden de personen die onder het toezicht van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB) vallen, ingedeeld in toezichtcategorieën. Vervolgens wordt bepaald hoe de kosten van de AFM en DNB over deze toezichtcategorieën worden verdeeld. DNB neemt in haar begroting per categorie haar toezichtkosten op. Zij berekent die kosten vervolgens door aan de (rechts)personen binnen die categorieën. Hierbij is geen sprake van kruissubsidiëring.

Bij de invoering van de Wet bekostiging financieel toezicht in 2013 was een van de belangrijkste doelstellingen het zorgen voor zo stabiel mogelijke heffingen met zo weinig mogelijk fluctuaties. Om dit voor de AFM te realiseren berekent de AFM haar kosten door op basis van procentuele aandelen per categorie. In tegenstelling tot DNB houdt de AFM vooral themagewijs toezicht en kunnen de daadwerkelijke kosten per categorie van jaar tot jaar fluctueren. Deze situatie is niet gewijzigd en dus blijft de AFM voor zo stabiel mogelijke heffingen haar kosten doorberekenen op basis van een procentuele verdeling. De basis voor de procentuele verdeling wordt gevormd door de tijdsbesteding aan de toezichtcategorieën in de afgelopen jaren. De optelsom van meerdere jaren geeft een representatief beeld van de gemiddelde jaarlijkse kosten per toezichtcategorie. Om voor zo stabiel mogelijke heffingen te zorgen, staat de

verdeling in beginsel telkens vast voor een periode van vijf jaar. Na die vijf jaar wordt de verdeling herzien. Gedurende de vijf jaar kunnen de werkelijke toezichtkosten iets afwijken van de door te berekenen heffingen aan de onder toezicht staande ondernemingen. Dit moet echter tot een minimum beperkt blijven. Als de daadwerkelijke toezichtkosten voor een categorie gedurende de vijf jaar substantieel gaan afwijken van het procentuele aandeel dat die categorie betaalt, dan wordt de verdeling tussentijds aangepast. Door de verdeling niet meer in de Wet maar in het Besluit op te nemen, kan een aanpassing sneller doorgevoerd worden. De werkelijke toezichtkosten en de heffingen blijven daarmee actueler met elkaar in de pas lopen.

§ 3. Begroting en verantwoording toezichthouders

3.2 Begroting en verantwoording

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de doelmatigheid en efficiëntie waarmee toezichthouders hun taken uitvoeren niet lijkt te worden gecontroleerd. Is de regering dit met deze leden eens? Zo nee, waarom niet? Zo ja, ziet de regering ter zake een rol voor, bijvoorbeeld, de Algemene Rekenkamer, zo vragen deze leden.

De AFM en DNB zijn als onafhankelijke toezichthouders op afstand van de politiek geplaatst. Op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen keuren de ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de begrotingen en jaarrekeningen van de toezichthouders goed. Gedurende de totstandkoming van de begrotingen en jaarrekeningen van de toezichthouders is er sprake van intensief contact tussen de ministeries en de toezichthouders. Doelmatigheid en efficiëntie zijn daarbij belangrijke gespreksonderwerpen. In dat verband is de efficiencytaakstelling in de kostenkaders van belang. Tijdens deze cycli worden ook marktpartijen in de gelegenheid gesteld hun visie op het functioneren van de toezichthouders te geven tijdens speciaal hiervoor in het leven geroepen panelbijeenkomsten.

Uit de vijfjaarlijkse verslagen inzake de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de toezichthouders is gebleken dat de toezichthouders doeltreffend en doelmatig functioneren.¹ Het toezicht op de financiële markten is derhalve op een goede en onafhankelijke wijze geborgd. Een bijzondere extra controle door een externe partij, bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer, acht het kabinet dan ook niet nodig. Dit laat uiteraard onverlet dat de Algemene Rekenkamer mogelijkheden heeft om het functioneren van de toezichthouders te onderzoeken.²

3.3 Kostenkader

Totstandkoming kostenkader

De leden van de SP-fractie hebben vragen over de adequaatheid qua omvang van het kostenkader. In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel lezen de leden: "De laatste begroting zal bij een nieuw

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2016/2017, 25 268, nr. 143.

² Zie voor een recent voorbeeld het 'Rapport toezicht op banken' (<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2017/09/27/toezicht-op-banken-in-nederland>).

*kostenkader in de regel als uitgangspunt genomen worden voor het bepalen van de kosten die benodigd zijn voor de wettelijke taken op dat moment.” De leden van de **SP**-fractie vragen de regering of zij de huidige capaciteit (in fte werknemers) van de toezichthouders op met name de banken doorgaans voldoende acht. In het bijzonder willen de leden tevens weten wat, in fte, de toezichthoudende capaciteit van de AFM en DNB is en wat, eveneens in fte, het aantal werknemers van de onder toezicht staande personen is, in casu van banken. Voor de in de voorgaande zin verzochte aantallen zien zij graag een vergelijking tussen de huidige aantallen (2017) en die van tien jaar eerder (2007).*

Het aantal toezichthouders bij DNB en de AFM op banken is in de afgelopen tien jaar aanzienlijk gestegen. Deze stijging houdt verband met de intensivering van het toezicht sinds de financiële crisis en een toename van de toezichttaken op grond van vooral Europese wetgeving. Bij DNB waren bij benadering 165 fte belast met het toezicht op banken in 2007. In 2017 bedroeg dit aantal 277. Voor de AFM betrof het bij benadering 21 fte in 2007 en 72 fte in 2017. Voor het aantal werknemers in deze jaren bij banken is navraag gedaan bij de Vereniging Nederlandse Banken. In de bankensector waren in Nederland in 2007 ongeveer 109.000 personen werkzaam. In 2017 lag dit aantal op 69.000. Dit betreft geen fte, maar aantal werknemers.

Het kabinet acht de omvang van het toezicht voldoende. Het kostenkader is in samenspraak met de toezichthouders tot stand gekomen en door de ministers vastgesteld. Het kabinet is van oordeel dat het beschikbare bedrag voldoende is om effectief en goed toezicht uit te kunnen voeren. Het is binnen dit kader aan de onafhankelijke toezichthouders om te bepalen hoe zij hun capaciteit inzetten. In het geval in een bepaalde periode extra capaciteit voor bijvoorbeeld het toezicht op banken gewenst is, dan hebben de toezichthouders de ruimte om binnen het totale kader de capaciteit anders in te zetten.

*Voorts willen de leden van de **SP**-fractie graag weten of de AFM en DNB zelf hun huidige toezichthoudende capaciteit voldoende achten om te onderkennen wat er bij de banken gaande is – dat betreft dan met name de beoordeling van de activa van banken, maar ook de volgtijdelijke (kort-lang) financiering daarvan.*

De toezichthouders achten hun huidige capaciteit en investeringsuitgaven op dit moment voldoende voor het toezicht op banken. Daarbij is van belang dat zij risico-gebaseerd toezicht houden om tot een zo efficiënt mogelijke inzet van hun capaciteit te komen en zij prioriteiten moeten stellen in de te verrichten werkzaamheden.

Naar aanleiding van de schikking die ING getroffen heeft met het Openbaar Ministerie inzake de naleving van anti witwasregelgeving, heb ik DNB specifiek gevraagd naar de toereikendheid van haar integriteitstoezicht op banken. Bij brief van 24 september jl. heeft DNB mij hierover geïnformeerd.³ DNB geeft in haar brief aan dat zij op dit moment beschikt over toereikende capaciteit voor haar integriteitstoezicht. Zij is in staat om mensen met voldoende kennis en ervaring in de sector te werven. DNB vraagt wel aandacht naar de toekomst

³ Deze informatie van DNB heb ik bij brief van 25 september jl. aan de Tweede Kamer aangeboden.

toe voor de toereikendheid van haar capaciteit en de beschikking over voldoende specialistische kennis. Hierover blijf ik in gesprek met DNB.

*Vervolgens vragen de leden van de **SP**-fractie of de toezichthouders hun informatie voornamelijk ontleenen aan informatie die verstrekt is door de onder toezicht staande personen. Zo nee, ongeveer welk percentage van de informatie wordt er ontleend aan de onder toezicht staande personen? Ten aanzien van dit punt vragen de leden ten slotte of er wellicht ook onder toezicht staande personen zijn die hebben laten weten dat het toezicht (daarmee de gezondheid van de sector) gediend is met een forsere capaciteit bij de toezichthouders.*

Het is niet mogelijk om het aandeel informatie dat ontleend is aan onder toezicht staande instellingen uit te drukken in een percentage. DNB ontvangt via periodieke rapportages informatie van onder toezicht staande instellingen. Daarnaast verzamelt zij een substantieel deel van haar informatie bij ad hoc toezichtbezoeken bij de instellingen. De AFM gebruikt verschillende informatiebronnen voor haar toezicht. Per onderzoek verschilt of er alleen gebruik wordt gemaakt van informatie van onder toezicht staande personen of dat ook andere bronnen geraadpleegd worden. Een voorbeeld: bij een onderzoek naar de kwaliteit en inhoud van het Uniform Pensioenoverzicht zal de AFM bij pensioenfondsen een uitvraag doen naar de laatst verstrekte pensioenoverzichten. Bij een dergelijk onderzoek omvat de informatie van de onder toezicht staande instellingen dus verreweg het grootste deel van de door de AFM gebruikte informatie. In andere gevallen gebruikt de AFM verschillende informatiebronnen in haar toezicht, namelijk informatie die is aangeleverd door de instellingen, consumentenonderzoek, literatuuronderzoek, een eigen analyse van openbaar beschikbare informatie en analyses van andere partijen of toezichthouders. Naast deze informatiebronnen gebruikt de AFM ook signalen van onder andere consumenten. Jaarlijks ontvangt de AFM via het meldpunt Financiële Markten ongeveer 4000 signalen en klachten.

Vanuit de sector wordt regelmatig het belang van goed toezicht op de financiële markten benadrukt. Bij de toezichthouders en bij mij zijn in dat kader geen signalen bekend van onder toezicht staande instellingen die hebben gepleit voor een forsere capaciteit bij de toezichthouders.

§ 4. Financiering van de toezichtkosten

4.2 Uitgangspunten bij de vergoeding

1. onder toezicht staande personen vergoeden de kosten

*De leden van de **SP**-fractie hebben vragen over het uitgangspunt van het wetsvoorstel. Dit uitgangspunt is dat de onder toezicht staande personen (instellingen) aangeslagen worden voor de kosten van het toezicht. De memorie van toelichting bij de Wbft uit 2012 verwees hierbij naar het profijtbeginsel uit het MDW-rapport 'Maat Houden': "toezichtkosten mogen aan derden worden doorberekend indien sprake is van een individueel toerekenbaar profijt". Maar anderzijds stelde deze memorie: "het profijt van het toezicht op de financiële markten is evenwel niet te kwantificeren" en voorts: "door het gebleken marktfalen worden hogere eisen aan het toezicht gesteld".*

*Omdat het in het algemeen niet zonder meer voor de hand ligt dat onder toezicht staanden zelf de toezichtkosten dragen, vragen de leden van de **SP**-fractie de regering om haar huidige visie op dit uitgangspunt kort uiteen te zetten. Voorts willen de leden graag weten of thans het doorberekeningsuitgangspunt voor het toezicht op alle Nederlandse bedrijfssectoren geldt (ook die onder andere ministeries dan Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid vallen). Zo nee, wat is het criterium, zo vragen deze leden.*

Bij de doorberekening van toezichtkosten is het beleid uit het rapport "Maat Houden 2014" leidend. Op grond van dit beleid worden toezichtkosten in beginsel uit de algemene middelen betaald. Doorberekening van de toezichtkosten aan de onder toezicht staande instellingen vormt een uitzondering. Dit beleid geldt rijksbreed en is begin 2017 door de minister van Veiligheid en Justitie bevestigd.⁴

Bij het toezicht op de financiële markten is sprake van systeemprofijt: de partijen die onder dit toezicht vallen hebben gezamenlijk voordeel van het toezicht. Om die reden wordt een uitzondering gemaakt op het uitgangspunt dat de toezichtkosten uit de algemene middelen worden bekostigd. Er is sprake van systeemprofijt omdat het gaat om een afgebakende groep partijen en het toezicht noodzakelijk is voor de ordening van de markt en voor het vertrouwen in de diensten en producten van de partijen die hierop actief zijn. Daarnaast is van belang dat er een grote verwevenheid en afhankelijkheid bestaat tussen de partijen die op de financiële markten werkzaam zijn. Goed toezicht op een partij is daarmee direct van belang voor de andere partijen op de financiële markten.

*De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat de toezichtkosten voortdurend stijgen. De leden vragen welke mogelijkheden de regering ziet om deze kosten in te perken. Ziet de regering hierin een rol weggelegd voor, bijvoorbeeld, de Algemene Rekenkamer? Hoe kijkt de regering aan tegen de mogelijkheid een financiële prikkel voor de overheid in te bouwen door de overheid een financiële bijdrage te laten leveren?*

Voor de stijgingen van de begrotingen van de toezichthouders in de afgelopen jaren waren concrete aanleidingen. Zij hielden verband met nieuwe taken voor de toezichthouders en met prijspeilcorrecties. Zo kregen de toezichthouders als gevolg van de crisis nieuwe taken en werden taken verzwaaard. Ook zijn er in de afgelopen jaren veel nieuwe regels door de Europese Unie vastgesteld die van invloed zijn op het takenpakket van de toezichthouders.

De ontwikkeling van de kosten van de toezichthouders wordt beheerst door het kostenkader. De ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bepalen door het vaststellen van een kostenkader de randvoorwaarden voor en begrenzing van de begrotingen van de AFM en DNB. Een stijging van de toezichtkosten is in beginsel alleen mogelijk als het kostenkader hierin voorziet. In het kostenkader kunnen bovendien prikkels worden ingebouwd om de taken efficiënter uit te voeren. In het kostenkader 2017-2020 is bijvoorbeeld voor de toezichthouders een (efficiency)taakstelling opgelegd. Bij de AFM loopt het kostenkader af van € 96,4 miljoen in 2017 naar € 94,0 miljoen in 2020. Voor DNB loopt het kostenkader af van € 153,4 miljoen

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 24 036, nr. 417.

in 2017 tot € 149,6 miljoen in 2020. Een financiële prikkel voor de overheid acht het kabinet in dat licht niet nodig.

Ongeacht het kostenkader moeten de toezichthouders hun begrotingen helder toelichten en hun gerealiseerde kosten duidelijk verantwoorden. Daarbij is van belang dat alle kosten die de toezichthouders opnemen in hun begroting verband moeten houden met het uitvoeren van wettelijke taken. Het kabinet ziet hierbij geen rol voor de Algemene Rekenkamer weggelegd.

III. onderscheid tussen kosten voor eenmalige handelingen en doorlopend toezicht

*De leden van de **SP**-fractie hebben vragen over de wijze van toerekening van de kosten voor het doorlopend toezicht aan de onder toezicht staande personen (instellingen). De memorie van toelichting stelt: "De maatstaven [voor de toerekening van kosten] weerspiegelen de omvang van de personen die onder toezicht staan, en daarmee de draagkracht van de personen binnen een categorie." De strekking van deze zin is de leden van de SP-fractie niet duidelijk. Mede op grond van de vaste percentages uit Bijlage II van de huidige Wbft, lijkt het erop dat de regering in de geciteerde zin een voor iedere persoon procentueel gelijke heffing bedoelt (zoals, bijvoorbeeld, bij de btw-heffing voor producten). Doch een 'heffing naar draagkracht' heeft veelal de betekenis van een procentueel gestaffelde heffing die oploopt naarmate de grondslag absoluut hoger is (zoals bij de inkomensheffing). Bij de nu volgende vraag van de leden van de SP-fractie gaan zij ervan uit dat de geciteerde term 'draagkracht van personen' ongelukkig gekozen was, en dat de regering een procentueel gelijke heffing heeft bedoeld.*

*De leden van de **SP**-fractie vragen de regering of zij heeft overwogen om personen (instellingen) met een relatief grote omvang een groter procentueel deel van de kosten toe te rekenen. Dit indachtig het punt dat hoe groter een persoon (instelling) is, des te groter het afbreukrisico voor de gehele sector ('te groot om failliet te gaan' of 'een beetje te groot om failliet te laten gaan'). Het zou ook de concurrentiekracht van kleinere instellingen iets groter maken. Indien de regering dit heeft overwogen, wat waren de plussen en minnen hierbij? Indien dit niet werd overwogen, dan is de vraag waarom niet.*

De vaste percentages waar de leden van de SP-fractie naar verwijzen, betreffen de verdeling van de totale toezichtskosten onder de verschillende categorieën instellingen. Het gaat dus om de verdeling van de taart onder de toezichtcategorieën en niet om de heffing die wordt opgelegd aan individuele instellingen. Uit deze verdeling volgt het aandeel dat bijvoorbeeld banken of pensioenfondsen van de totale kosten van de toezichthouder gezamenlijk betalen.

Vervolgens wordt per categorie de bijdrage van de individuele instellingen jaarlijks in een ministeriële regeling bepaald. Dit gebeurt aan de hand van de maatstaf die voor de desbetreffende categorie is vastgesteld. Aan de hand van de maatstaf worden staffels opgesteld waarbij rekening wordt gehouden met de omvang van de individuele instelling.⁵ Voor banken is de maatstaf bijvoorbeeld 'minimum omvang toetsingsvermogen'. Banken betalen een vast

⁵ Zie hiervoor de jaarlijkse regelingen waarin de staffels per toezichtcategorie zijn vastgesteld. De meest recente regeling is de Regeling bekostiging financieel toezicht 2018.

basisbedrag en door middel van verschillende drempels een bedrag dat afhankelijk is van hun minimum toetsingsvermogen. Er is dus geen sprake van een 'procentueel gelijke heffing' zoals bij de btw-heffing.

De minister van Financiën,

W.B. Hoekstra