

Vergaderjaar 2013–2014

33 957

Wijziging van de Wet bekostiging financieel toezicht in verband met de afschaffing van de overheidsbijdrage, de invoering van Europees banktoezicht en de bestemming van door de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank opgelegde dwangsommen en boetes

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 augustus 2014

De regering is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken. Hieronder wordt nader ingegaan op de vragen die zijn gesteld. Daartoe zijn de vragen gegroepeerd naar de volgende onderwerpen:

1. Afschaffen overheidsbijdrage:
 - a. Samenhang met *Maat Houden*;
 - b. Verdeling kosten over toezichtcategorieën en het ontzien van kleinere partijen;
2. Beheersbaar houden van toezichtkosten
3. Nieuwe toezichttaken ECB
4. Boeteopbrengsten
5. Overige onderwerpen

1. Afschaffen overheidsbijdrage

a. Samenhang met Maat Houden

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre bij het herzien van Maat Houden sprake is geweest van doelredenering ofwel het toeschrijven naar de verschillende bezuinigingen op de toezichtkosten door meer financiering door de sector. Om deze vraag te beantwoorden wil ik eerst kort stilstaan bij de totstandkominggeschiedenis van het herziene rapport Maat houden en het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet bekostiging financieel toezicht.

Naar aanleiding van de vragen die rezen over het doorberekenen van toezichtlasten van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft de Minister van Economische Zaken tijdens de behandeling in de Eerste Kamer van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt op 12 februari 2013 toegezegd om samen met andere collega's het toetsingkader Maat houden na 17 jaar tegen het licht te houden. In een brief over het meebetalen aan het toezicht door majeure risico-bedrijven heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu deze toezegging herhaald. Naar aanleiding van deze toezeggingen is een interdepartementale

werkgroep ingesteld. Deze werkgroep heeft haar opdracht aldus opgevat dat zij tot taak had te onderzoeken in hoeverre het rapport Maat houden uit 1996¹ actueel is dan wel aanpassing behoeft, en in het laatste geval voorstellen te doen voor aanpassing van het kader. De werkgroep had niet tot taak om voor concrete domeinen voorstellen te doen voor het al dan niet invoeren van een stelsel van doorberekening. Bij de herziening heeft de werkgroep echter wel alle relevante omstandigheden en ontwikkelingen betrokken. Een van die omstandigheden betreft de doorberekening van de kosten van het financieel toezicht aan de financiële sector. In wetgeving is sinds begin deze eeuw verankerd dat financiële instellingen een groepsbijdrage betalen waarmee het toezicht op de sector voor een belangrijk deel wordt bekostigd vanuit de idee dat het onredelijk is om de kosten voor het financieel toezicht voor rekening van de belastingbetaler te laten terwijl de financiële sector in belangrijke mate profijt heeft van dat toezicht en gedragingen in de sector aanleiding zijn voor (verhoogde) toezichtinspanningen.

In het regeerakkoord «Bruggen slaan» van 29 oktober 2012, is vervolgens het voornemen opgenomen tot afschaffing van de overheidsbijdrage voor het door de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB) uit te oefenen toezicht op de financiële markten dat per 1 januari 2015 zijn beslag zou moeten krijgen vanuit de idee dat het niet langer aanvaardbaar wordt geacht de samenleving als collectief te laten opdraaien voor het toezicht op de financiële markten en daarmee indirect de rekening voor marktfalen bij de belastingbetaler te leggen.

De werkzaamheden van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden hebben geleid tot het rapport Maat houden 2014. Dit rapport erkent dat op grond van het beginsel van «de veroorzaker betaalt» handhavingskosten aan een afgebakende groep kunnen worden doorberekend als er sprake is van risicovol gedrag en/of de aard van activiteiten van de sector de overheid noodzaken tot meer dan regulier toezicht. De gedachte hierachter is dat zolang deze kosten door de belastingbetaler worden gedragen bedrijven deze externe effecten van hun productie (risico's voor de maatschappij) niet zullen meenemen in hun beslissingen. De maatschappij (de belastingbetaler) draait dan immers op voor de kosten van het toezicht op het productieproces, terwijl deze niet zijn opgenomen in de verkoopprijs van deze producten via doorberekening aan de producenten. De regering vindt het van belang dat de gehele toezichtskosten op financiële producten onderdeel vormen van de productiekosten en niet uit de algemene middelen worden betaald. Hiermee worden de toezichtskosten onderdeel van de productiekosten die aan de gebruiker zullen worden doorberekend. Dit is wenselijk omdat de sector hierdoor wordt geprikkeld om risico's voor de maatschappij en de daarmee gepaard gaande toezichtskosten mee te wegen bij de totstandkoming van producten. Daarnaast kunnen toezichtskosten worden doorberekend indien er sprake is van (groepen van) personen die een specifiek belang of profijt hebben bij de dienst of prestatie van de overheid. Op dit «profijtbeginsel» zal verderop in deze beantwoording worden teruggekomen.

Het rapport Maat houden 2014 kent daarnaast afwegingscriteria waaraan moet zijn voldaan als wordt overwogen om handhavingskosten door te berekenen, te weten:

1. Sluit het stelsel aan bij de uitgangspunten van risicogebaseerd toezicht?
2. Wegen de baten van doorberekening op tegen de lasten?
3. Is de onafhankelijkheid van het toezicht voldoende gewaarborgd?

¹ Kamerstukken II 1995/1996, 24 063, nr. 22.

4. Is er voldoende rekening gehouden met het beleid van andere toezichthouders?
5. Is voorzien in een prikkel tot kostenbeheersing?

In de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel zullen de keuzes die in dat verband worden gemaakt, uitgebreid moeten worden verantwoord.

Bij het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel is uitvoerig stilgestaan bij de door de werkgroep opgestelde toetsingscriteria. Zie in dit verband ook het algemeen deel van de memorie van toelichting waarin per wegingsfactor is overwogen in hoeverre de doorberekening van toezichtkosten aan de financiële sector in overeenstemming is met het herziene kader Maat houden. In zoverre houden beide ontwikkelingen hoogstens verband met elkaar. Het rapport Maat houden 2014 biedt een rijksbreed kader voor het wetgevingsbeleid ten aanzien van de vraag of, en zo ja, onder welke voorwaarden, doorberekening van handhavings- en toezichtskosten mogelijk is. Uiteindelijk is de beslissing om bepaalde kosten door te berekenen een beslissing die afhankelijk is van de specifieke kenmerken van een bepaald domein, de doelgroep, de beleidsdoelstellingen, de gehanteerde toezichtvisie alsmede van meer praktische overwegingen zoals de kosten voor de overheid en de lasten voor burgers en bedrijven die een stelsel van doorberekening met zich meebrengt.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie waarom er een verschuiving heeft plaatsgevonden van individueel profijt naar groepsprofijs en in hoeverre er sprake is van groepsprofijs in de financiële sector. Deze leden vragen tevens in hoeverre nog steeds geldt dat de veroorzaker betaalt indien een bank bijvoorbeeld weinig risico neemt en in hoeverre wordt voorzien in een prikkel tot kostenbeheersing in het wetsvoorstel. Het uitgangspunt dat er een groepsbijdrage kan worden gevraagd en dat er sprake is van groepsprofijs indien de groep van ondertoezichtgestelden zelf specifiek en in substantiële mate profijt heeft van het toezicht op die groep werd ook in het rapport Maat houden 1996 erkend. Dit uitgangspunt vormde als zodanig ook mede aanleiding om de kosten van het toezicht op de financiële sector via een omslagstelsel vanaf begin deze eeuw door te berekenen. In Maat houden 1996 is beschreven dat een groepsbijdrage kan worden gevraagd «als een of enkele partijen profijt hebben van het toezicht». Als voorbeeld werd hierbij marktordening genoemd: in bepaalde sectoren is geen sprake van partijen met gelijke marktmacht (bijv. de telecomsector). De kleinere bedrijven hebben derhalve belang bij het toezicht op de grotere bedrijven. De gedachte is dat een dergelijke ordening in het algemeen in het voordeel van de sector als geheel werkt. Het rapport Maat houden 2014 betekent derhalve niet zozeer een verschuiving van individueel profijt naar groepsprofijs aangezien dat uitgangspunt al door Maat houden 1996 werd erkend. Wel bevat het rapport Maat houden 2014 een verheldering; er is niet alleen sprake van systeemprofijs als toezicht noodzakelijk is voor de marktordening, maar ook als handhavingsactiviteiten noodzakelijk zijn voor het vertrouwen in de kwaliteit van producten of dienstverlening in een specifieke sector. Juist in het geval van de financiële sector is hier sprake van. Kenmerkend voor het toezicht op de financiële sector is de controle bij de poort die toegang geeft tot die sector. Mocht een partij binnen de poort een norm overtreden dan heeft dat uitstralingseffecten op de hele sector. Zoals het rapport Maat houden 2014 ook beschrijft kan het risicovolle gedrag van de ene financiële instelling, naast haar eigen continuïteit ook de continuïteit van andere financiële instellingen in gevaar brengen. Dit zou ertoe kunnen leiden dat men het vertrouwen in de gehele financiële sector verliest. In zoverre hebben ook instellingen die relatief weinig risico nemen profijt van de inspanningen van de toezichthouders op de financiële markten. Daarnaast erkent Maat houden 2014, zoals hiervoor reeds is beschreven,

dat op grond van het beginsel van «de veroorzaker betaalt» handavingskosten onder voorwaarden aan een afgebakende groep kunnen worden doorberekend. Daarbij hecht de regering eraan te benadrukken dat het risicogeoriënteerde toezicht dat DNB en de AFM uitoefenen met zich meebrengt dat indien risico's afnemen, de toezichtinspanningen en daarmee de kosten van het toezicht voor een bepaalde toezichtcategorie navenant zullen dalen. Ook is wettelijk verankerd dat de inkomsten uit de inning van bestuurlijke boetes en dwangsommen (tot een bedrag van 2.500.000 euro) terugvloeien naar de sector in de vorm van lagere toezichtlasten.

Ten behoeve van de beantwoording van de vraag in hoeverre het wetsvoorstel voorziet in een prikkel tot kostenbeheersing wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie in het onderdeel Beheersbaar houden van toezichtkosten.

De leden van de fractie van de VVD vragen daarnaast wat de status is van het rapport Maat houden 2014 en of er vooruit wordt gelopen op de behandeling in de Kamer bij dit wetsvoorstel.

Vanwege het voornemen om de overheidsbijdrage ten behoeve van het toezicht op de financiële sector met ingang van 1 januari 2015 af te schaffen is het noodzakelijk om tijdig het onderhavige wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel staat de politiek-beleidsmatige keuze centraal om de kosten van het toezicht op de financiële sector volledig door te berekenen. Het rapport Maat houden 2014 geeft – net als het rapport uit 1996 – handvatten aan beleidsmakers en wetgevers om een goed onderbouwde afweging te kunnen maken of in een bepaald domein doorberekening van kosten mogelijk en opportuun is. Voor daadwerkelijke doorberekening is echter altijd een wettelijke grondslag vereist. Het kader dat Maat houden geeft, helpt bij de invulling daarvan. Uiteindelijk is de beslissing om bepaalde kosten door te berekenen een beslissing van de wetgever die afhankelijk is van de specifieke kenmerken van een bepaald domein, de doelgroep, de beleidsdoelstellingen, de gehanteerde toezichtvisie alsmede van meer praktische overwegingen zoals de kosten voor de overheid en de lasten voor burgers en bedrijven die een stelsel van doorberekening meebrengt. Dat betekent dat de afweging in het wetgevingsproces dient plaats te vinden. Dat gebeurt nu met voorliggend voorstel, waarbij de regering erop wijst dat het bestaan van groepsprofijt in deze sector reeds is geaccepteerd door de wetgever, er sprake is van een afgebakende groep voor wie het toezicht noodzakelijk is en dat geen van de afwegingsfactoren uit Maat houden 2014 eraan in de weg staat dat de kosten worden doorberekend. Naar het oordeel van de regering kunnen beide trajecten vanwege het verschillende oogmerk derhalve separaat in uw Kamer aan de orde komen. Het is wel opportuun geacht om in de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel uitgebreid stil te staan bij het nieuwe kader Maat houden. Voorts zijn de gemaakte keuzes ten aanzien van de doorberekening op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving zorgvuldig beargumenteerd.

De leden van de fractie van de VVD vragen in hoeverre de Raad van State betrokken is bij het opstellen van de herziene versie. Tevens vragen zij in hoeverre de regering het ermee eens is dat het «groepsprofijt» geen rechtvaardiging kan vormen voor het volledig afschaffen van de overheidsbijdrage. Wat is het verschil tussen wat nu wordt voorgesteld voor de AFM en DNB met de situatie voor de ACM en andere toezichthouders?

Het rapport Maat houden 2014 is opgesteld door een interdepartementale werkgroep onder voorzitterschap van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en met vertegenwoordiging van alle departementen. De

werkgroep heeft gesprekken gevoerd met belanghebbenden, zoals de Inspectieraad, individuele toezichthouders en externe partijen zoals VNG, IPO, VNO-NCW en de WRR. Met de Raad van State is niet gesproken. Naar aanleiding van de vraag over de rechtvaardiging voor het volledig afschaffen van de overheidsbijdrage wordt opgemerkt dat de regering geoordeeld heeft dat het gerechtvaardigd is om de overheidsbijdrage voor de kosten van het toezicht op de financiële sector te laten vervallen. Niet alleen is er sprake van profijt van het toezicht voor de sector, er is ook sprake van een afgebakende groep ten aanzien waarvan de regering van mening is dat het in de rede ligt om de rekening van het toezicht volledig door die groep te laten betalen. Daarnaast wordt, zoals hiervoor uiteen is gezet, ook aan andere toetsingscriteria uit Maat houden 2014 voldaan. Zo sluit de doorberekening aan bij de uitgangspunten van risicogebaseerd toezicht, wegen de baten op tegen de kosten van doorberekening, blijft de onafhankelijkheid van het toezicht voldoende gewaarborgd en leidt het voorstel naar het oordeel van de regering niet tot onaanvaardbare gevolgen voor het bedrijfsleven. De leden van de fractie van de VVD vragen voorts naar het verschil met de situatie voor de ACM. Maat houden 2014 erkent dat er verschillende afwegingen kunnen worden gemaakt omdat die voor een groot deel afhankelijk zijn van de kenmerken van een specifieke sector, het soort doelgroep dat daarin opereert, de beleidsdoelstellingen, de gehanteerde toezichtvisie, alsmede van meer praktische overwegingen, zoals de kosten voor de overheid en de lasten voor burgers en bedrijven. Bij de doelgroep die onder toezicht staat van de ACM is bijvoorbeeld lang niet altijd sprake van een afgebakende groep waardoor er geen of veel minder sprake is van groepsprofijt. Een omslagstelsel waarbij alle kosten die verband houden met het toezicht worden doorberekend, ligt dan minder voor de hand.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de mening deelt dat alle inwoners van Nederland profijt hebben van goed toezicht op de financiële markten. Zij vragen daarnaast of de regering kan toelichten waarom zij van mening is dat de niet gesloten groep, zoals consumenten en MKB'ers, een uitzondering vormt ten opzichte van de door haar bepaalde afgesloten groep. Voorts vragen deze leden of de regering kan onderbouwen waarom zij van mening is dat het onwenselijk is om de toezichtskosten uit de algemene middelen te voldoen.

De regering deelt de mening van de leden van de fractie van de SP dat in algemene zin de inwoners van Nederland profiteren van goed markttoezicht. Dit betekent echter niet dat de rekening voor het toezicht op de financiële markten uit de algemene middelen moet worden voldaan en daarmee moet worden betaald door alle Nederlanders gezamenlijk. Indien er individuele (rechts-)personen of groepen van (rechts-)personen op basis van specifieke, te onderscheiden criteria aanwijsbaar zijn die in substantiële mate profijt hebben van handhaving en toezicht kan dit een grond zijn om de kosten niet te bekostigen uit de algemene middelen maar aan hen door te berekenen. Naar het oordeel van de regering is er bij het toezicht op de financiële sector sprake van een dergelijke situatie. Er is namelijk sprake van een afgebakende groep die in substantiële mate profijt ondervindt van het toezicht. Zoals hiervoor reeds uiteen is gezet, wordt sinds geruime tijd het grootste deel van de kosten van het toezicht doorberekend aan onder toezichtstaande instellingen. Op grond van het onderhavige wetsvoorstel zal nu ook de resterende overheidsbijdrage komen te vervallen. De afdeling advisering van de Raad van State gaat er in haar advies vanuit dat op basis van het rapport Maat houden 1996 alleen in geval van profijt toezichtskosten kunnen worden doorberekend. Maat houden 2014 kent ten aanzien van afgebakende groepen van personen of bedrijven ruimere mogelijkheden om handhavingskosten door te berekenen indien de eerder genoemde afwegingsfactoren hieraan niet in de weg staan. In tegenstelling tot de financiële sector, hetgeen een

afgebakende groep is, kan er bij sectoren die gevormd worden door grote aantallen productaanbieders en dienstverleners ten behoeve van het algemene publiek, zoals horeca en andere midden- en kleinbedrijven, vanuit worden gegaan dat het profijt van het toezicht niet specifiek en in substantiële mate kan worden toegerekend aan de groep ondertoezichtgestelden (maar aan iedereen) omdat een dergelijke groep relatief snel van samenstelling zal wisselen en niet duidelijk zal kunnen worden afgebakend. In dergelijke gevallen is er geen sprake van systeemprofijs en kunnen de kosten van het toezicht niet aan de groep worden doorberekend.

Dezelfde leden vragen voorts waarom het rapport Maat Houden is herzien. De herziening van het rapport Maat houden houdt verband met de toezegging van de minister van Economische Zaken tijdens de behandeling van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt om het toetsingskader Maat houden na 17 jaar tegen het licht te houden. Deze toezegging is herhaald door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Voor een overzicht van andere relevante ontwikkelingen die aanleiding hebben gegeven tot een onderzoek naar de vraag in hoeverre Maat houden 1996 bij de tijd was dan wel aanpassing behoefde, wordt verwezen naar hoofdstuk 1 van het rapport Maat houden 2014 waarin dat uitvoerig is beschreven.²

Tevens vragen de leden van de fractie van de SP of de afbakening van financiële instellingen in de vorm van een afgesloten groep een stimulans kan zijn voor deze instellingen om buiten de groep te willen vallen. Zij vragen daarnaast om een overzicht van de mogelijkheden voor financiële instellingen om niet AFM- of DNB-vergunningplichtig te zijn en zijn benieuwd te vernemen hoe groot het percentage van financiële instellingen is, die niet onder het toezicht van de AFM of DNB vallen. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt is een belangrijk kenmerk van het financieel toezicht dat er sprake is van controle bij de poort die toegang geeft tot de financiële sector. Hierdoor ontstaat een afgebakende groep van ondertoezichtstaande instellingen. Financiële instellingen kunnen zich hier niet aan onttrekken aangezien zij in beginsel over een vergunning moeten beschikken om diensten of producten te mogen aanbieden. In zoverre zal naar het oordeel van de regering dus geen sprake zijn van een stimulans voor financiële ondernemingen om buiten de afgebakende groep te willen vallen omdat zij dan ook geen activiteiten meer mogen ontplooiën hetgeen uiteraard grote gevolgen zal hebben voor hun bedrijfsmodel en hun mogelijkheden om activiteiten te ontplooiën op de financiële markten.

Op de bij of krachtens de Wft genoemde uitzonderingsgronden na, bestaan er voor instellingen geen uitzonderingen op de vergunningplicht. De in de Wft opgenomen uitzonderingsgronden hebben voornamelijk betrekking op situaties waarin geen risico's zijn te onderkennen of, in geval van de AFM, het om instellingen gaat die geen zaken doen met partijen die over het algemeen bescherming nodig hebben zoals particulieren of kleine instellingen. Hoe groot dit aantal is, is niet aan te geven omdat zij niet in alle gevallen zijn geregistreerd.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom het advies van de afdeling advisering van de Raad van State dat ingaat op het verschil tussen groepsprofijs en profijs voor de samenleving als geheel niet heeft geleid tot een wijziging van het wetsvoorstel. Deze leden vragen hierover ook hoe het voorliggende wetsvoorstel is te rijmen met het uitgangspunt van het kabinetsrapport Maat Houden, waarin wordt gesteld dat toezicht dat – gedeeltelijk – in het algemeen belang wordt uitgevoerd, ook –

² Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 24 036, nr. 407.

gedeeltelijk – uit de algemene middelen betaald zou moeten worden. De leden van de fractie van D66 vragen wat de reactie van de regering is op de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State dat een deel van de kosten voor bepaalde taken toch publiek gedragen zou moeten worden.

De afdeling advisering van de Raad van State concludeerde naar aanleiding van het onderhavige wetsvoorstel dat groepsprofijt geen rechtvaardiging vormt voor het volledig afschaffen van de overheidsbijdrage aan het toezicht.³ Zij baseerde zich hierbij ondermeer op het rapport Maat houden 1996 dat – vooral uitging van toerekening van kosten aan individuele toezichts- en handhavingsactiviteiten. Maat houden 2014 kent ten aanzien van afgebakende groepen van personen of bedrijven ruimere mogelijkheden om handhavingskosten door te berekenen indien de eerder genoemde afwegingsfactoren hieraan niet in de weg staan. Het betreft daarbij zowel het systeemprofijt, dat in Maat houden 1996 overigens al wel was opgenomen, als doorberekening op grond van het beginsel van «de veroorzaker betaalt». Het groepsprofijt in de financiële sector is reeds door de wetgever erkend. Daarnaast is in Maat houden 2014 opgenomen dat op grond van het beginsel «de veroorzaker betaalt» handhavingskosten aan een afgebakende groep kunnen worden doorberekend als er sprake is van van risicovol gedrag en/of de aard van activiteiten van de sector de overheid noodzaken tot meer dan regulier toezicht. De gedachte hierachter is dat zolang deze kosten door de belastingbetaler worden gedragen bedrijven deze externe effecten van hun productie (risico's voor de maatschappij) niet zullen meenemen in hun beslissingen. De maatschappij (de belastingbetaler) draait dan immers op voor de kosten van het toezicht op het productieproces, terwijl deze niet zijn opgenomen in de verkoopprijs van deze producten via doorberekening aan de producenten. De regering acht het van belang dat de gehele toezichtskosten op risicovolle financiële producten onderdeel vormen van de productiekosten en niet uit de algemene middelen worden betaald. Hiermee worden de toezichtskosten onderdeel van de productiekosten die aan de gebruiker zullen worden doorberekend. Dit is wenselijk omdat de sector hierdoor wordt geprikkeld om risico's voor de maatschappij mee te wegen in het productieproces. Daarnaast kende Maat houden 1996 systeemprofijt ook al als grondslag om kosten van het toezicht door te berekenen, namelijk als het toezicht noodzakelijk is voor marktordening. Het rapport Maat houden 2014 beschrijft daarnaast dat doorberekening kan plaatsvinden indien handhavingactiviteiten noodzakelijk zijn voor het vertrouwen in de kwaliteit van producten of dienstverlening in een specifieke sector. Het nieuwe kader houdt niet in dat dwingend wordt voorgeschreven wanneer er wel wordt doorberekend maar dat wordt aangegeven in welke gevallen een uitzondering kan worden gemaakt op het algemene uitgangspunt dat handhavingskosten niet worden doorberekend. Naar het oordeel van de regering is er in het kader van de kosten voor het toezicht op de financiële sector voldoende aanleiding om de overheidsbijdrage af te schaffen en de kosten volledig aan de sector door te berekenen.

De leden van de D66-fractie vragen of is overwogen om onderzoeken die voornamelijk in het algemeen belang zijn, door de overheid te laten bekostigen, in plaats van te verhalen op de sector.

Er is voor gekozen om alle kosten die de toezichthouders maken, waaronder de kosten die de toezichthouders maken voor het opstellen van regels, het deelnemen aan (internationale) toezichtgremia alsmede niet op een specifieke instelling gerichte onderzoeken die aan de wettelijke taken zijn gelieerd, door te berekenen aan de sector. Deze keuze vloeit gedeeltelijk voort uit het besluit om een omslagstelsel te hanteren.

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 957, nr. 4, p. 5.

Daarnaast heeft de sector vaak profijt van de betrokkenheid van de toezichthouders bij de voorbereiding van wetgeving en deelname aan (internationale) toezichtgremia. Dit geldt ook voor algemene onderzoeken aangezien die bijdragen aan een beter beeld van de (delen) van de financiële sector en daarmee aan het vertrouwen in de capaciteit van financiële instellingen en de kwaliteit van producten en diensten die zij leveren. Daarnaast kunnen marktanalyses bijdragen aan een goede en efficiënte manier van inrichting van het toezicht. Het is daarom naar het oordeel van de regering redelijk en billijk om de kosten die hiermee verband houden door te berekenen aan de financiële sector.

b. Verdeling kosten over toezichtcategorieën en het ontzien van kleinere partijen

De leden van de PvdA-fractie hebben onder meer gevraagd of bij de vaststelling van de procentuele aandelen enkel gekeken is naar de begrote kosten per sector of dat er tevens rekening is gehouden met de risico's die zich mogelijk in bepaalde sectoren in de toekomst manifesteren. In het verlengde daarvan vragen de leden van de fractie van de VVD zich af hoe gecheckt c.q. transparant, inzichtelijk en begrijpelijk kan worden gemaakt hoeveel geld met de verschillende werkzaamheden van de toezichthouder is gemoeid.

De voorgestelde procentuele aandelen voor de toezichtcategorieën bij DNB zijn gebaseerd op de toezichtbegroting voor 2014. Daarbij is zo goed mogelijk rekening gehouden met voorgenomen accentverschuivingen binnen het toezicht. Ten tijde van het opstellen van de begroting was echter nog niet bekend welke gevolgen de implementatie van het Europees banktoezicht zou hebben voor het hier in Nederland uit te oefenen toezicht. De informatie die hieromtrent nadien is verkregen was aanleiding om voor te stellen de banken uit bijlage II van de Wbft te halen en onder te brengen in een nieuwe bijlage III. Aldus wordt voorkomen dat niet bancaire instellingen worden geconfronteerd met sterk oplopende toezichtkosten. Over de daadwerkelijk gemaakte kosten rapporteert DNB jaarlijks via haar ZBO-verantwoording. Daarin is niet alleen opgenomen hoeveel DNB per toezichtcategorie in rekening heeft gebracht, maar wordt ook inzicht verschaft in de daadwerkelijke gemaakte kosten per toezichtcategorie.

De voorgestelde procentuele aandelen voor de toezichtcategorieën bij de AFM zijn eveneens gebaseerd op de begroting 2014 doch er bestaat wel een kenmerkend verschil met DNB. De AFM heeft haar (risicogestuurde) toezicht namelijk ingericht op basis van thema's die veelal meerdere toezichtcategorieën raken. De kosten van de thema's worden via verdeelsleutels toegerekend aan de toezichtcategorieën. Categorieën (of thema's) waarvan het risico hoger dan gemiddeld wordt ingeschat, krijgen navenant meer aandacht van de AFM en bijgevolg naar verhouding ook hogere verdeelsleutels. De verdeelsleutels worden jaarlijks door de AFM beoordeeld.

Het werken met procentuele aandelen, die voor meerdere jaren vastliggen, heeft als voordeel dat de hoogte van een jaarlijks op te leggen heffing vooraf redelijk goed voorspelbaar is. Niet ondenkbaar is echter dat de toezichthouder accentverschuivingen binnen het toezicht aanbrengt. Zo heeft de ervaring in de afgelopen jaren geleerd dat de toezichtinspanning van de AFM per toezichtcategorie jaarlijks soms sterk kan verschillen. Bij opvallende verschuivingen wordt opnieuw naar de procentuele aandelen gekeken. Zo nodig wordt een wetsvoorstel voor een tussentijdse aanpassing van de procentuele aandelen ingediend.

In dit verband vragen de leden van de VVD zich af waarom DNB en de AFM niet op een vergelijkbare, transparante wijze als de European Securities and Markets Authority werken.

De primaire taak van de Europese autoriteit voor effecten en markten (ESMA) is het versterken van samenwerking tussen Europese nationale toezichthouders en bevorderen van een coherente toepassing van regels op het gebied van financiële markten, bijvoorbeeld door het vaststellen van technische reguleringsnormen. Daarnaast houdt ESMA direct toezicht op ratingbureaus en trade repositories. De taken van ESMA en daarmee ook de verslaglegging zijn dus moeilijk te vergelijken met die van de AFM en DNB.

Dit neemt niet weg dat ook de AFM en DNB jaarlijks uitgebreid rapporteren over het toezicht door middel van publicatie van de begroting en jaarstukken. Beide documenten worden besproken met de adviserende panels. Panelleden zijn op dat moment in de gelegenheid een eventuele additionele behoefte aan informatie kenbaar te maken. Zo nodig kan dat gebeuren in de vorm van een advies.

Daarnaast is de VVD benieuwd te vernemen welke voorstellen de Europese Commissie onlangs heeft gepresenteerd omtrent de financiering van de kosten van ESMA, alsmede van de European Banking Authority (EBA) en de European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) te financieren, en welke gevolgen dit heeft voor de sector. Op 8 augustus jongstleden heeft de Europese Commissie een rapportage gepubliceerd over het functioneren van de Europese toezichthoudende autoriteiten. In deze rapportage kondigt de Europese Commissie aan dat zij onderzoek gaat doen naar alternatieve financiering voor de Europese toezichthoudende autoriteiten op de middellange termijn, inclusief het scenario waarbij de bijdrage van de EU en de nationale toezichthouders zal verdwijnen. Aangezien de Europese Commissie nu alleen maar aankondigt dat zij een onderzoek zal starten is er op dit moment weinig over te zeggen.

De leden van de fractie van de VVD hebben vragen gesteld bij de tabellen 2, 3, 4 en 5 die zijn opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. In de eerste twee tabellen zijn de effecten van het wegvallen van de overheidsbijdragen per toezichtcategorie weergegeven, terwijl uit de tabellen 4 en 5 is op te maken in welke mate de gewijzigde toezichtintensiteit doorwerkt in de aan een toezichtcategorie toe te rekenen kosten. Het effect van het wegvallen van de overheidsbijdrage wordt in belangrijke mate bepaald door de mate waarin het toezicht op een toezichtcategorie wordt gefinancierd vanuit de overheidsbijdrage. Deze bijdrage wordt thans nog vooral ingezet voor de financiering van repressieve handhavingsactiviteiten waarvan de intensiteit verschilt per categorie. De kosten van een categorie waarop nauwelijks repressief handhavingstoezicht wordt uitgeoefend, zullen minder sterk toenemen dan die bij een categorie waar zich een tegengestelde situatie voordoet. Bijgevolg zal de eerste categorie procentueel minder gaan bijdragen in de financiering van de toezichtkosten terwijl de tweede categorie haar procentuele aandeel daarentegen ziet toenemen. Aangezien het totaal van de door de sector te financieren toezichtkosten omhooggaat, zullen de categorieën waarvan het procentueel aandeel omlaaggaat op een enkele uitzondering na per saldo toch meer gaan bijdragen aan het toezicht.

Hoeveel precies hangt mede af van de aandacht die een categorie van de toezichthouder krijgt. Meer aandacht betekent meer kosten terwijl omgekeerd minder aandacht zich vertaalt in minder kosten. De gecombineerde gevolgen van zowel het effect van het wegvallen van de overheidsbijdrage als van de gewijzigde toezichtintensiteit is weergegeven in de tabellen 6 en 7 van de toelichting bij het wetsvoorstel. Er zij op gewezen dat het hierbij gaat om de gevolgen op het niveau van een toezichtcategorie. Op de gevolgen voor bijvoorbeeld de kleinere partijen, waar de VVD-fractie aandacht voor vraagt, wordt later teruggekomen.

Ook de leden van de PVV-fractie hebben vragen gesteld over de wijze waarop kosten aan toezichtcategorieën worden toegerekend. In dat verband verwijzen zij naar de passage in de memorie van toelichting waarin is aangegeven dat een toezichtcategorie in principe alle kosten van het op die categorie uit te oefenen toezicht zelf zal financieren. De leden van deze fractie willen weten of de zinsnede «in principe» impliceert dat hiervan kan worden afgeweken en zo ja, welke uitzonderingen hierop gemaakt kunnen worden. De zinsnede «in principe» is in de tekst opgenomen met het oog op het voorstel om de kosten van een toezichthouder die niet op een eenduidige wijze aan een toezichtcategorie zijn te koppelen, zoals de kosten die voortkomen uit het toezicht ingevolge de Sanctiewet 1977 en de kosten die voortkomen uit de betrokkenheid van de toezichthouder bij de voorbereiding van wet- en regelgeving, aan alle categorieën naar rato van hun aandeel in de financiering van het toezicht door te berekenen.

Een vergelijkbare vraag hebben de leden van de PVV-fractie eveneens gesteld over een zinsnede in het deel van de memorie van toelichting waarin verwezen wordt naar de procentuele aandelen die «in principe» voor de jaren 2013 tot en met 2017 vastliggen. In dit geval is de zinsnede «in principe» in de tekst opgenomen omdat een tussentijdse herziening van de procentuele aandelen tot de mogelijkheden behoort, bijvoorbeeld bij een wijziging van het takenpakket van de toezichthouder.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre de thans voorgestelde wijziging van de Wbft voor duidelijkheid en stabiliteit zorgt. Dit zijn namelijk de twee aspecten waarop het in 2012 doorgevoerde nieuwe bekostigingssysteem was gebaseerd.

Gelet op de veranderingen die in de procentuele aandelen zijn doorgevoerd (bijlage II van de Wbft) en het thans voorliggende voorstel tot aanpassing van die aandelen, moet worden vastgesteld dat er meer tijd nodig is om de gewenste stabiliteit, in de vorm van jaarlijks niet al te sterk fluctuerende heffingen, te realiseren.

Voor de nabije toekomst vormen de ontwikkelingen bij het onder eindverantwoordelijkheid van de Europese Centrale Bank (ECB) uit te oefenen toezicht op banken de meest onzekere factor voor de toezichtkosten. Vanwege die eindverantwoordelijkheid van de ECB ligt daar ook, en dit ter beantwoording van een vraag van de PVV, de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en onderbouwing van de kosten van het Europese banktoezicht. De bevoegdheid voor een doelmatigheidscontrole van het bestuur bij de ECB ligt bij de Europese Rekenkamer, die daarbij – mede op inzet van Nederland – ook rekening houdt met de toezichttaken van de ECB.⁴ Ondanks de onzekerheden wordt met het voorstel om de banken uit bijlage II (onderdeel DNB) van de Wbft te halen, in ieder geval een uitstralingseffect naar de heffingen voor de andere categorieën voorkomen.

De leden van de VVD-fractie hebben vastgesteld dat de kosten die voortkomen uit het toezicht ingevolge de Sanctiewet 1977 en de kosten die voortkomen uit de betrokkenheid van de toezichthouder bij de voorbereiding van wet- en regelgeving aan alle toezichtcategorieën worden toegerekend. Zij zijn benieuwd te vernemen hoe deze toerekening plaatsvindt.

In eerste instantie worden de hier bedoelde kosten toegerekend aan enerzijds de categorieën die zijn opgenomen in bijlage II van de Wbft en anderzijds de in de voorgestelde bijlage III opgenomen categorie «Banken». De toerekening vindt plaats naar rato van de begrote toezichtkosten. Aangezien bijlage II meerdere categorieën bevat, wordt het berekende totaalbedrag met behulp van de in bijlage II vastgelegde procentuele aandelen verder toegerekend aan alle in die bijlage

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 32 013, nr. 78.

opgenomen toezichtcategorieën. Voor de voorgestelde bijlage III kan een dergelijke berekeningswijze achterwege blijven aangezien hierin slechts één categorie, te weten die van de banken, is opgenomen.

Uit de verkregen reacties is op te maken dat de leden van de VVD-fractie belang hechten aan het onderscheid tussen kleine en grote instellingen. Zij verwijzen daarbij naar het regeerakkoord, waarin is aangegeven dat bij de vaststelling van de nieuwe (hogere) tarieven kleinere partijen zoveel mogelijk zullen worden ontzien. Zo zijn de leden van de VVD-fractie benieuwd te vernemen in hoeverre hiermee bij de aanpassing van de procentuele aandelen rekening is gehouden. De aanpassing van de procentuele aandelen is gebaseerd op het uitgangspunt om een categorie te belasten voor onder meer de kosten die de toezichthouder vanwege het toezicht op die categorie maakt. Met de samenstelling van een categorie, ofwel het onderscheid tussen kleine en grote instellingen, wordt in een later stadium rekening gehouden en wel bij de jaarlijkse vaststelling van de ministeriële kostenregeling. Via die regeling, en hiermee wordt tevens een daartoe strekkende vraag van de leden van de SP-fractie beantwoord, wordt het aan een toezichtcategorie toegerekende bedrag aan kosten omgeslagen over de personen die deel uitmaken van die categorie. Daarbij wordt rekening gehouden met de (bedrijfs)omvang van deze (rechts-)personen. Die omvang wordt vastgesteld aan de hand van de in bijlage II (en voorgestelde bijlage III) van de Wbft vastgelegde maatstaven. Het gaat daarbij om referentie-eenheden als balanstotalen en premie-inkomen die bij voornoemde regeling over het algemeen worden ingedeeld naar bandbreedtes met variabele tarieven in combinatie met een vast minimumbedrag. Bij de vaststelling van het minimumbedrag wordt zo goed mogelijk rekening gehouden met de draagkracht van kleinere partijen. Het betekent dat het minimumbedrag lager wordt vastgesteld dan het bedrag dat op grond van de minimaal vereiste inspanning van de toezichthouder verwacht zou mogen worden. Het onderscheid tussen grote en kleine ondernemingen komt zodoende niet in de wet maar wel in de ministeriële kostenregeling tot uitdrukking. Overigens gaat de veronderstelling dat kleine ondernemingen minder risico opleveren in de financiële sector dan grote ondernemingen mijns inziens niet voor alle gevallen op. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan de (kleine) instellingen die het klantbelang niet centraal hebben gesteld.

De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat een stijging van enkel de directe toezichtlasten bij veel instellingen ook gevolgen heeft voor de stijging van de indirecte toezichtlasten. Evenals de VVD vragen zij of de regering hiervan een overzicht heeft en tevens hoe kan worden voorkomen dat de administratieve lastendruk van financiële instellingen zonder waarborgen sterk kunnen stijgen.

Als gevolg van de afschaffing van de overheidsbijdrage zullen de directe toezichtlasten (heffingen aan de sector) omhoog gaan. Die afschaffing zal niet gepaard gaan met een extra uitvraag van gegevens bij onder toezicht staande instellingen. Het is, en dit mede ter beantwoording van een hierover door de leden van de PVV-fractie gestelde vraag, aan de onder toezichtstaande instellingen om te bepalen of zij deze hogere lasten via tariefstijgingen aan hun klanten gaan doorberekenen.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie zich af in hoeverre er door een betere afstemming tussen DNB en AFM efficiencyvoordelen behaald kunnen worden die zorgen voor lagere toezichtkosten. Men wil weten of er gewerkt wordt aan het verminderen van de indirecte kosten van het toezicht door bijvoorbeeld een betere afstemming van de door beide toezichthouders te hanteren formats bij het opvragen van gegevens.

Waar mogelijk werken beide toezichthouders reeds gezamenlijk. Het samenwerkingsverband is vastgelegd in een samenwerkingsconvenant dat onlangs nog is aangevuld met afspraken over het met elkaar uitwisselen van informatie. Daarmee willen de toezichthouders voorkomen dat onder toezicht staande instellingen tweemaal met (min of meer) dezelfde vraag worden geconfronteerd. Andere voorbeelden waarbij AFM en DNB samenwerken, zijn het uitvoeren van toetsingen van bestuurders en commissarissen en het opleggen van heffingen. Ook trekken AFM en DNB steeds vaker gezamenlijk op bij projecten en gedeelde toezichtthema's. Uit de verkregen reacties is op te maken dat de leden van de VVD-fractie belang hechten aan het onderscheid tussen kleine en grote instellingen. Zij verwijzen daarbij naar het regeerakkoord, waarin is aangegeven dat bij de vaststelling van de nieuwe (hogere) tarieven kleinere partijen zoveel mogelijk zullen worden ontzien. Zo zijn de leden van de VVD-fractie benieuwd te vernemen in hoeverre hiermee bij de aanpassing van de procentuele aandelen rekening is gehouden.

2. Beheersbaar houden van toezichtkosten

Onder verwijzing naar de zorgen die bij de consultatie breed zijn geuit over de forse toename van de toezichtkosten hebben de leden van de VVD-fractie om een overzicht gevraagd van de ontwikkeling van die kosten vanaf 2000. Dit overzicht is als volgt:

Tabel 1: Ontwikkeling gerealiseerde toezichtkosten DNB en AFM (bedragen x € 1 mln.)

Jaar	DNB	AFM	Totaal
2000	62	18	80
2001	69	23	92
2002	80	31	111
2003	89	33	122
2004	96	42	138
2005	90	55	145
2006	95	68	163
2007	97	73	170
2008	98	78	176
2009	85	71	156
2010	116	78	194
2011	122	76	198
2012	133	80	213
2013	149	79	228

Uit de financiële crisis zijn lessen getrokken die met name bij DNB tot een forse omslag hebben geleid. Als gevolg van de aanscherping van het toezicht en de uitbreiding van het takenpakket zijn de kosten bij DNB de afgelopen jaren sterk toegenomen. Bij de AFM vond de uitbreiding vooral in de jaren tot en met 2008 plaats. De AFM is in 2002 opgericht als rechtsopvolger van de Stichting toezicht Effectenverkeer waardoor het accent in de eerste jaren met name lag op de opbouw van de organisatie en het toezicht. De kostengroei nadien is te zien in samenhang met de uitbreiding van het takenpakket van de AFM. Ondanks enkele nieuwe taken zijn de kosten bij de AFM na 2008 nauwelijks toegenomen.

De leden van de fracties van VVD, PvdA, CDA en D66 hebben hun zorgen uitgesproken over de ontwikkeling van de toezichtkosten en zijn benieuwd te vernemen hoe een min of meer ongeremde toename is te voorkomen.

Toezichtkosten worden op verschillende manieren in de gaten gehouden. Om te beginnen zien de toezichthouders (en hun Raden van Commissarissen respectievelijk Toezicht) en het ministerie erop toe dat de toezichtbegroting het bedrag van het meerjarig kostenkader niet te boven gaat.

Het meerjarig kostenkader bevat een aantal criteria aan de hand waarvan het maximaal toegestane bedrag aan toezichtkosten voor het komende jaar wordt vastgesteld. Mocht onverhoopt blijken dat het kostenkader is of wordt overschreden, dan kan de toezichthouder door het ministerie worden verplicht maatregelen te treffen om deze overschrijding te compenseren.

Zowel de leden van de VVD-fractie als die van de SP-fractie vragen wanneer een overschrijding van het kostenkader te rechtvaardigen is, terwijl de leden van de D66-fractie benieuwd zijn te vernemen wat er gebeurt bij een overschrijding van de begroting door DNB of de AFM. In de toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat een overschrijding van het kostenkader onder bepaalde omstandigheden is te rechtvaardigen en dat om die reden een compensatie in de vorm van lagere toezichtkosten nadien niet altijd voor de hand ligt. De beoordeling van de omstandigheden die hebben geleid tot een kostenoverschrijding zal uiteindelijk door mij plaatsvinden. Zoals eerder gezegd, informeer ik uw Kamer hierover op het moment dat ik het nieuwe kostenkader toestuur. Zo kan in dit verband worden verwezen naar de oprichting van de Bankenunie waarvan de kosten ten tijde van de vaststelling van het kostenkader voor het jaar 2014 nog niet bekend waren. Zodra er meer zicht bestond op die kosten heeft DNB de betreffende banken geïnformeerd terwijl de Kamer op dat moment door mij op de hoogte is gebracht.⁵ Aangezien DNB zich als nationale toezichthouder op banken niet kan onttrekken aan de verplichtingen die voortkomen uit haar deelname aan het Europees stelsel van centrale banken komt het niet geloofwaardig over wanneer de niet in het kostenkader 2014 opgenomen kosten van de Bankenunie in mindering worden gebracht op het kostenkader voor 2015.

Voor zover het totaal van de begrote toezichtkosten lager is dan het bedrag dat op grond van het kostenkader is toegestaan, zal een eventuele begrotingsoverschrijding in de regel leiden tot een negatief exploitatiesaldo bij de toezichthouder. Zoals in artikel 13 van de Wet bekostiging financieel toezicht is opgenomen wordt dit saldo in het daaropvolgende jaar via de heffingen voor het doorlopend toezicht verrekend met de sector. Indien de begrotingsoverschrijding deels ook tot een overschrijding van het kostenkader heeft geleid kan dit effect voor instellingen deels ongedaan worden gemaakt.

De onder toezicht staande instellingen worden jaarlijks via hun brancheorganisaties in de gelegenheid gesteld om de toezichthouders te bevragen over hun plannen voor het komende jaar (de zogenaamde adviserende panels). Zo nodig kan men via een inhoudelijke discussie de toezichthouder bewegen zijn plannen aan te passen. Ter stroomlijning van dat proces houdt de toezichthouder bij welke adviezen zijn uitgebracht en hoe daarop door de toezichthouder en/of het ministerie is gereageerd. Aldus wordt op een zo transparant mogelijke manier omgegaan met de adviezen van de adviserende panels. De verslagen van deze bijeenkomsten zijn openbaar en via de websites van de toezichthouders voor iedereen in te zien.

Vanzelfsprekend neem ik de uitkomst van de besprekingen binnen de adviserende panels mee bij de beoordeling van de toezichtbegrotingen die tegen het eind van het jaar ter goedkeuring worden voorgelegd. De begrotingen worden tevens getoetst aan de afspraken die vanwege het kostenkader met beide toezichthouders zijn gemaakt.⁶ Daarnaast is het begrotingsproces onlangs verder versterkt door het vastleggen van

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 32 013, nr. 54.

⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 32 648, nr. 5.

procedureafspraken met DNB en de AFM waarin wordt ingegaan op het doel en het proces van de jaarlijks te voeren overleggen door de secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën met het bestuur en de raad van toezicht (RvT) van de AFM en de directie en de raad van commissarissen (RvC) van DNB. Deze gesprekken vinden twee keer per jaar plaats met de RvT/RvC en eenmaal met het bestuur/de directie. Tijdens de in het najaar te voeren gesprekken wordt uitvoerig stilgestaan bij de inhoudelijke keuzes die de toezichthouder, mede vanwege het kostenkader, voorafgaand aan het opstellen van de begroting heeft moeten maken terwijl het met de RvT/RvC in het voorjaar te voeren gesprek zich vooral richt op de over het afgelopen jaar afgelegde verantwoording. Voorts wordt in die gesprekken stilgestaan bij de opmerkingen waarmee brancheorganisaties tijdens de laatste bijeenkomsten van de adviserende panels zijn gekomen.

Ook bij de sector bestaan zorgen over de toename van de toezichtkosten. Zo heeft de sector tijdens de consultatie van het onderhavige wetsvoorstel gewezen op de mogelijkheid dat mijn ministerie na het geheel wegvallen van de overheidsbijdrage geen enkele prikkel meer zou hebben om de kosten van het toezicht te beperken. Het is echter mijn verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat de toezichthouder zich niet alleen houdt aan de wettelijk opgedragen taak maar ook dat de toezichthouder deze taak op een zo efficiënt mogelijke manier vervult. Beide aspecten betrek ik ook bij de beoordeling van de begroting die de toezichthouder mij jaarlijks ter goedkeuring voorlegt. Ik rapporteer hierover ook elke vijf jaar aan de Kamer.⁷ Het wegvallen van de overheidsbijdrage brengt hierin geen enkele verandering; de prikkel tot kostenbeheersing blijft instant. Dit neemt niet weg dat iedere ontwikkeling tussentijds goed verklaard en onderbouwd moet worden. Met het oog daarop zal ik de Kamer aan het begin van ieder jaar de voor dat jaar opgestelde kostenkaders toesturen, voorzien van een toelichting waarin tevens de reacties van de sector (gegeven in de adviserende panels) zijn opgenomen. In een voorkomend geval zal de Kamer ook bij een tussentijdse aanpassing van het kostenkader worden geïnformeerd.

De suggestie van de leden van de fractie van de VVD om onder toezicht staande instellingen een doorslaggevende stem te verstrekken bij het instemmingsproces met de toezichtbegroting en/of de bevoegdheden van het adviserende panel uit te breiden om prikkels te creëren voor meer doelmatigheid is niet goed verenigbaar met de verantwoordelijkheid van de toezichthouder om op een onafhankelijke wijze invulling te geven aan de hem opgedragen taak. Zie in dit verband de op 11 februari 2011 naar de Tweede Kamer gestuurde visie «Toezicht op afstand – de relatie tussen de Minister van Financiën en de financiële toezichthouders, De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM)».⁸ De belangen van enerzijds de toezichthouder en anderzijds de instellingen die onder toezicht staan, hoeven namelijk niet in alle gevallen gelijk op te gaan. Het is echter wel zaak dat een eventuele strijdigheid van belangen tijdens een bijeenkomst van het adviserend panel aan de orde worden gesteld. In een voorkomend geval kan ik alsnog besluiten hierover het gesprek met de toezichthouder aan te gaan.

In dit verband mag tevens de rol van het intern toezichthoudend orgaan van de toezichthouder niet worden veronachtzaamd. Dit orgaan ziet ingevolge de wet toe op het beleid van de directie (DNB) dan wel van het bestuur (AFM). Daarbij zullen de leden van dit orgaan hun toezicht uitvoeren zonder last of ruggespraak waarbij zij alle te onderscheiden

⁷ Artikel 39, lid 1, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 648, nr. 1.

betrokken belangen in ogenschouw zullen nemen alvorens zij een beslissing nemen. De suggestie van de leden van de VVD-fractie om binnen dit orgaan één specifieke commissaris aan te wijzen die de toezichtbegroting beoordeelt vanuit het oogpunt van de onder toezicht staande instellingen, kan voor een spanningsveld zorgen met de wettelijk opgedragen taak van de commissaris. Een situatie die naar mijn mening moet worden voorkomen. Vandaar dat ervoor gekozen is de relatie met de toezichthouders vorm te geven door middel van de jaarlijks door de secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën te voeren gesprekken.

3. Nieuwe toezichttaken ECB

Bij het overhevelen van toezichttaken van DNB naar de ECB vragen de leden van de VVD zich af waarom de regering niet van mening is dat de totale toezichtkosten gelijk zouden moeten blijven.

Momenteel is het toezicht in Nederland «principle-based» georiënteerd. Het Europees toezicht op banken (SSM) zal daarentegen meer «rule-based» georiënteerd zijn. Het «rule-based» toezicht zal leiden tot meer on-site inspecties en kwantitatieve data analyses hetgeen zich vertaalt in hogere kosten. Daarnaast zal DNB veel ondersteuning aan de ECB verlenen (zoals dat nu al gebeurt bij de «Comprehensive Assessment») terwijl DNB de verantwoordelijkheid voor het toezicht op minder significante banken blijft behouden. Na afloop van de transitieperiode zal ik opnieuw naar de kosten van DNB kijken. DNB weet hiervan en zal, zo is mijn inschatting, uit eigener beweging actie ondernemen om daar waar mogelijk over te gaan tot een kostenreductie. Zo niet dan zal ik niet nalaten DNB hieromtrent kritisch te bevragen.

De leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over de uitgebreide beoordelingen («Comprehensive Assessment») van de significante banken. Zo vragen de leden van de VVD zich onder andere af welke banken er concreet onder het onderzoek vallen. Het gaat daarbij in totaal om zeven banken, te weten ING, Rabobank, ABN AMRO, SNS, RBS, Bank Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Waterschapsbank. De vraag van de PVV of de Nederlandse belastingbetaler op geen enkele wijze zal opdraaien voor de kosten van het onderzoek is, onder verwijzing naar het voorgestelde artikel 17, bevestigend te beantwoorden. Artikel 17 dient er namelijk toe om de kosten van het onderzoek in rekening te brengen bij de banken die onderwerp van dat onderzoek zijn (geweest).

Zowel de leden van de VVD als van het CDA refereren aan het advies van de Raad van State ten aanzien van de Comprehensive Assessment. De VVD is daarbij benieuwd te vernemen waarom de regering het standpunt van de Raad van State over het met terugwerkende kracht doorvoeren van een belastende maatregel niet overneemt. Belangrijkste reden daarvoor is dat ik wil voorkomen dat de kosten van het onderzoek in rekening worden gebracht bij instellingen die in het geheel niets te maken hebben met de hier bedoelde beoordelingen. Daartoe strekt artikel 17.

Zowel de VVD als het CDA informeren naar de kosten van de Comprehensive Assessment, waarbij de VVD zich afvraagt hoe hoog het negatieve exploitatiesaldo van DNB uit zal pakken indien artikel 17 geschrapt zou worden. Daarnaast is de VVD benieuwd te vernemen waarom de regering het ongewenst acht om deze kosten uit algemene middelen te vergoeden, terwijl het CDA zich afvraagt waarom niet eerder een voorstel is gedaan tot doorbelasten van de kosten. Zonder additionele maatregelen zal het negatieve exploitatiesaldo ruwweg overeenkomen met de kosten die DNB maakt vanwege de Comprehensive Assessment. In maart werden deze kosten in de orde van

grootte van € 42,5 mln. tot € 61,7 mln. geschat.⁹ Uit beide bedragen is op te maken dat er sprake is van een relatief grote onzekerheidsmarge. Deze marge is ingebouwd met het oog op de mogelijkheid om de reikwijdte van het project gaandeweg bij te stellen. Ik kies ervoor de kosten volledig door te berekenen aangezien ik het minder gepast acht om een overheidsbijdrage te verstrekken voor een onderzoek dat noodzakelijk is vanwege onevenwichtigheden die de banken zelf hebben gecreëerd. Los daarvan mag niet worden veronachtzaamd dat de overheidsbijdrage voor het financieel toezicht sinds 2013 is bevroren en dat deze bijdrage per 2015 geheel wordt afgeschaft.

De taakverdeling tussen de ECB en nationale toezichthouders alsmede de omvang van de Comprehensive Assessment zijn pas in de loop van dit jaar duidelijk geworden. Als gevolg daarvan kon het kabinet niet eerder een voorstel tot doorbelasten van de kosten van het onderzoek bij de Kamer indienen. Wel heeft het kabinet en DNB op het moment dat meer duidelijkheid ontstond over de desbetreffende kosten de Tweede Kamer en de significante banken ingelicht over het voornemen deze kosten door te belasten. Omdat ik van mening ben dat op zorgvuldige wijze is omgegaan met een externe ontwikkeling (eisen van de ECB), verwacht ik, en dit ter beantwoording van een vraag van de VVD, dat de te treffen maatregel weinig tot geen precedentwerking zal hebben.

Tot slot vragen de leden van de VVD hoe de Kamer nog betrokken zal worden bij de nadere uitwerking van artikel 17 bij algemene maatregel van bestuur. De algemene maatregel van bestuur zal op de gebruikelijke wijze ter toetsing worden voorgelegd aan de Raad van State. Een voorhangprocedure is thans niet voorzien.

4. Boeteopbrengsten

Voorgesteld is om de in enig jaar door de toezichthouder verkregen boeteopbrengsten tot een bedrag van € 2,5 mln. in mindering te brengen op het aan de sector door te berekenen bedrag aan toezichtkosten en het meerdere ten goede te laten komen aan de Staat. Zowel de leden van de PvdA-fractie als die van de SP vragen zich af waarom niet alle boeteopbrengsten in de schatkist worden afgestort.

Daarvoor is niet gekozen vanwege het feit dat aan het opleggen van de boete een periode van verscherpt toezicht is voorafgegaan. De daarmee gepaard gaande kosten worden uiteindelijk over alle onder toezicht staande instellingen omgeslagen. Om die kosten niet al te zeer te laten oplopen, is er voor gekozen om onder toezicht staande instellingen te compenseren tot een jaarlijks bedrag van maximaal € 2,5 mln. Van een bevoordeling van de sector is zodoende geen sprake.

De leden van de SP-fractie hebben tevens verzocht om een opgave van het aantal boetes, dat hoger en lager is geweest dan 2,5 miljoen euro in de afgelopen vijf jaar terwijl de leden van de VVD-fractie geïnformeerd hebben naar de absolute bedragen van de geïncasseerde boetes en dwangsommen in de afgelopen tien jaar.

Op één uitzondering bij DNB na was bij beide toezichthouders het jaarlijkse totaal aan opbrengsten uit boetes en dwangsommen minder dan € 2,5 mln. Hierin kan op termijn verandering komen aangezien nieuw op te leggen boetes en dwangsommen afhankelijk kunnen worden gesteld van de omzet en grootte van een onderneming.

Bij DNB zijn in de afgelopen vijf jaar in totaal 36 boetes opgelegd terwijl dit aantal bij de AFM in dezelfde periode is uitgekomen op 183.

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 32 013, nr. 54.

In de afgelopen tien jaar hebben beide toezichhouders de volgende bedragen aan boetes en verbeurd verklaarde dwangsommen als baten in hun jaarrekening verantwoord:

Tabel 2: Geïnde boetes en dwangsommen (bedragen x € 1.000)¹

Jaar	DNB	AFM
2004	380	701
2005	530	990
2006	160	1.503
2007	530	221
2008	4.260	676
2009	1.930	643
2010	310	671
2011	120	439
2012	90	1.280
2013	190	1.371

¹ In 2008 heeft er een stelselwijziging plaatsgevonden ten aanzien van de verantwoording van opbrengsten waardoor de bedragen over de loop der jaren niet altijd goed vergelijkbaar zijn. De jaren 2007 tot en met 2013 zijn op dezelfde basis opgesteld.

5. Overige onderwerpen

Toezicht op de BES-eilanden

De leden van de VVD-fractie hebben vragen gesteld over de financiering van het toezicht op de BES-eilanden. Financiële ondernemingen die werkzaam zijn in Caribisch Nederland of daar actief willen worden hebben met twee soorten heffingen te maken. Voor het aanvragen van een beschikking, zoals een vergunning, is een eenmalige vergoeding verschuldigd. Daarnaast betalen financiële ondernemingen een jaarlijks terugkerende bijdrage in de kosten van het doorlopend toezicht. De toepasselijke tarieven worden bij ministeriële regeling vastgesteld en staan, ter wille van het behoud van een gelijk speelveld, in een redelijke verhouding tot de tarieven die de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten hanteert voor financiële ondernemingen in Curaçao en Sint Maarten. Dat leidt ertoe dat de kosten van het door DNB en de AFM uitgeoefende toezicht slechts ten dele worden doorberekend aan onder toezicht staande instellingen. De Staat betaalt het gedeelte van de toezichtkosten dat niet wordt doorberekend. De zeer geringe omvang van de financiële markten in Caribisch Nederland, het beperkte aantal partijen dat op die markten actief is en het feit dat die partijen veelal slechts door middel van bijkantoren actief zijn, maken een integrale doorberekening van toezichtkosten ondoenlijk.

Toezicht op emissies

De leden van de VVD-fractie willen graag vernemen welk deel van het wegvallen van de overheidsbijdrage wordt opgevangen via hogere tarieven voor het toezicht op emissies. Onder verwijzing naar het in 2005 genomen besluit om deze tarieven met het oog op de concurrentiepositie van de Nederlandse kapitaalmarkt niet kostendekkend vast te stellen, vragen deze leden zich tevens af wat er sindsdien veranderd is waardoor het nu geen probleem meer is om de kosten voor het goedkeuren van het prospectus volledig bij de emittenten te beleggen. Tevens vragen zij naar de effecten voor emissies waarbij forumkeuze wel aanwezig is. Tot nu toe wordt het tekort bij het toezicht op emissies, welk tekort voortkomt uit een eerdere beslissing om voor dit toezicht geen kostendekkende tarieven te hanteren, gefinancierd vanuit de overheidsbijdrage. Bij een afschaffing van de overheidsbijdrage zou dit tekort, indien afgezien

wordt van aanvullende maatregelen, worden doorberekend aan alle onder toezicht staande instellingen. Het is niet goed verdedigbaar om andere marktpartijen te verplichten een bijdrage te leveren aan de financiering van voor hen branchevreemde activiteiten. Het effect van het alsnog kostendekkend maken van emissietarieven is becijferd op € 2,2 mln. per jaar.

De Nederlandse tarieven voor emissies zijn in 2014 in vergelijking met omringende landen gemiddeld tot bovengemiddeld. Door de stijging van de tarieven per 2015 vanwege het afschaffen van de overheidsbijdrage zal Nederland de hoogste tarieven krijgen. Wat het effect hierop zal zijn bij emissies die forumkeuze hebben is moeilijk in te schatten. Ik heb echter oog voor het vestigingsklimaat van Nederland en blijf hierover in gesprek met de AFM.

Toezicht op Europese paspoorthouders

De leden van de VVD en PvdA hebben vragen gesteld over het feit dat de regering afziet van het opleggen van een heffing aan een Europese paspoorthouder. Daarbij zijn beide partijen benieuwd wat de jaarlijkse kosten zijn van DNB en AFM voor het toezicht op de paspoorthouders. De VVD zou ook graag vernemen hoe de financiering van deze kosten in andere EU-landen is geregeld, terwijl de PvdA benieuwd is op hoeveel bijkantoren DNB nog wel toezicht blijft uitoefenen als de ECB het toezicht op bijkantoren van significante banken gaat overnemen.

Voor de AFM geldt dat de toezichtskosten op Europese paspoorthouders beperkt zijn. Het primaire toezicht vindt plaats door de toezichthouder van het thuisland (het land dat de vergunning aan de financiële onderneming heeft verleend). Het gastland heeft vooral bij het gedragstoezicht een signalerende functie waarbij zij bij een vermoeden van misstanden de toezichthouder in het thuisland informeert of verzoekt maatregelen te nemen. Om deze reden is bij de invoering van de Wbft in 2013 voor wat betreft de AFM besloten geen kosten van het doorlopend toezicht aan Europees paspoorthouders door te berekenen.

Het eventueel alsnog doorberekenen van relatief kleine bedragen aan alle EU paspoorthouders is relatief duur en weegt niet op tegen de te verkrijgen ontvangsten. Deze onevenwichtigheid wordt onder meer in de hand gewerkt door de omstandigheid dat veel Europese paspoorthouders niet actief zijn in het land waarvoor zij over een paspoort beschikken. Om die reden, en dit ter beantwoording van een hierover door de leden van de PVV-fractie gestelde vraag, is van een doorberekening van de hier bedoelde kosten afgezien.

In het verlengde hiervan is tevens te constateren dat de gevolgen van het afschaffen van de overheidsbijdrage voor het vestigingsklimaat in Nederland naar alle waarschijnlijk beperkt zullen zijn. Dit aangezien het merendeel van de thans geregistreerde Europese paspoorthouders nauwelijks gebruik maakt van de mogelijkheid om de Nederlandse markt actief te betreden.

Het opleggen van een heffing aan bijkantoren van significante banken leek in eerste instantie voor het prudentieel toezicht van DNB nog wel opportuun te zijn. Echter, gaandeweg de voorbereiding van het wetsvoorstel werd duidelijk dat als gevolg van de Europese bankenunie de ECB en niet DNB het prudentieel toezicht op bijkantoren van significante banken zal gaan uitoefenen en deze kantoren hiervoor ook zal belasten. Voor het prudentieel toezicht op bijkantoren die niet onder het ECB toezicht vallen – circa 15 – blijft DNB verantwoordelijk. Deze kosten zijn echter uitermate klein waardoor, net als bij de AFM, is afgezien van doorberekening aan bijkantoren.

Het niet doorberekenen van kosten aan bijkantoren van Europese paspoorthouders heeft in principe geen aanmerkelijke gevolgen voor het speelveld tussen Nederlandse en buitenlandse banken aangezien Nederlandse

banken voor hun bijkantoren in andere lidstaten van de EU eveneens geen kosten van de nationale toezichthouder aldaar krijgen doorberekend.

Overzichten financiering toezicht in andere EU-landen

Door de VVD-fractie wordt meerdere keren gevraagd hoe de financiering van het toezicht in andere EU-landen geregeld is. Zo wordt er voor andere EU-landen gevraagd naar een overzicht van de totale toezichtkosten, naar informatie over de financiering van de Comprehensive Assessment bij significante banken en naar informatie over de eindbestemming van boeteontvangsten door toezichthouders. Navraag bracht aan het licht dat deze informatie niet op eenvoudige wijze ontsluitbaar is en dat, indien gewenst, hier separaat onderzoek naar moet worden gedaan.

Algemene Rekenkamer

De leden van de VVD-fractie informeren naar de stand van zaken bij de gesprekken met de Algemene Rekenkamer over het instellen van een doelmatigheidsonderzoek bij de toezichthouders.

De hier bedoelde gesprekken hebben een oriënterend karakter aangezien de onafhankelijke positie van de Algemene Rekenkamer met zich meebrengt dat zij zelfstandig bepaalt of, en zo ja waarover en wanneer, er onderzoek bij de toezichthouders plaatsvindt. Mocht de Algemene Rekenkamer daartoe overgaan dan zal het onderzoek binnen hun bestaande bevoegdheden worden uitgevoerd.

Omvang toezichtbegrotingen, financiering van niet-toezichttaken bij DNB alsmede dividenduitkering DNB

De leden van de VVD-fractie willen graag geïnformeerd worden over de omvang van de toezichtbegrotingen. Voorts hebben zij geïnformeerd naar de opbrengsten en uitgaven van de AFM en DNB terwijl zij ook benieuwd zijn te vernemen hoe de niet-toezichttaken van DNB worden gefinancierd en hoe de dividenduitkering van DNB sinds 2005 is geweest.

Voor het jaar 2014 heeft de AFM haar lasten op € 83,9 mln. begroot. Daartegenover zijn opbrengsten geraamd van € 81,6 mln. DNB begroot de kosten en opbrengsten vanwege het toezicht voor 2014 allebei op € 148,5 mln. Taken die niet onder het toezicht vallen, maken ook geen onderdeel uit van de ZBO-begroting van DNB. De taken die betrekking hebben op de centrale bank (DNB N.V.) worden uit de zogenaamde monetaire opbrengsten gefinancierd.

Met DNB is overeengekomen dat 95% van de winst aan de Staat wordt uitgekeerd. Deze winst staat los van de toezichtbegroting (ZBO-begroting) van DNB.

Sinds 2005 is de jaarlijkse dividenduitkering als volgt:

Tabel 3: Overzicht gerealiseerde dividenduitkering DNB (x € 1.000)

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
616.924	739.712	983.107	1.181.268	1.279.950	1.658.738	544.278	749.494	1.974.773	1.118.638

Afhankelijkheid toezichthouders van de sector

De leden van de SP-fractie vragen zich af of de grootte van de begroting van de toezichthouders door het voorgestelde omslagstelsel niet al te zeer afhankelijk wordt gesteld van de financiële sector. Deze vraag is ontkennend te beantwoorden. Bij de financiering van het toezicht op de financiële sector wordt niet het principe van «wie betaalt, bepaalt» toegepast. Onder toezichtstaande instellingen kunnen de toezichthouders wel bevragen over hun (concept) begrotingen en kunnen hieromtrent ook

adviezen uitbrengen maar het zijn uiteindelijk de bewindslieden van SZW en Financiën die in deze de laatste stem hebben. Bij het eindoordeel worden wel de adviezen van de adviserende panels (en de inzichten van de Raad van Commissarissen en Raad van Toezicht) betrokken. Uit dien hoofde kan er inderdaad sprake zijn van enige mate van beïnvloeding.

Rijksbrede taakstellingen

De leden van de VVD-fractie verwijzen naar de passage waarin is te lezen dat toezichthouders in de toekomst gehouden kunnen worden aan eventuele op te leggen rijksbrede taakstellingen. Zij vragen zich af hoe dit gezien moet worden tot het feit dat de bijdrage uit de algemene middelen tot nul euro wordt teruggebracht.

De bewuste passage slaat op de mogelijkheid van een in fte's uitgedrukt rijksbrede taakstelling. In een dergelijke situatie wordt bezien in welke mate deze taakstelling ook van toepassing zal worden verklaard voor de financiële toezichthouders.

Overgang naar Kaderwet ZBO's

De leden van de VVD-fractie willen nadere informatie over het feit dat de AFM en DNB sinds 1 januari 2013 onder de werkingssfeer van de Kaderwet zbo's zijn gebracht. Zo wil men onder meer vernemen welke gevolgen dit heeft.

Beide toezichthouders hebben nauwelijks iets gemerkt van de overgang naar de Kaderwet zbo's. De voor hen van belang zijnde bepalingen in de Kaderwet zbo's waren namelijk reeds opgenomen in de Wet op het financieel toezicht. Overigens is slechts een deel van DNB gehouden aan de betreffende bepalingen. De onderdelen van DNB die zijn belast met de centrale banktaken, w.o. de taken die voortkomen uit de deelname van DNB aan het Europees stelsel van centrale banken, zijn niet als een zbo-taak aan te merken en vallen derhalve niet onder voornoemde kaderwet.

De regering hoopt hiermee de vragen en opmerkingen in het verslag afdoende te hebben beantwoord.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem