

Vergaderjaar 2011–2012

**33 057**

## **Regels met betrekking tot de financiering van het toezicht op de financiële markten (Wet bekostiging financieel toezicht)**

**B**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 19 april 2012

De regering is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen.

Het wetsvoorstel betreft deels wetten die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vallen. Deze memorie van antwoord wordt u mede namens laatstgenoemde aangeboden.

### **Omvang toezichtkosten**

*De leden van de PvdA-fractie en de leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe het verschil is te verklaren tussen de door de AFM en DNB voor 2012 begrote overheidsbijdrage, waarvan in de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat het om een bedrag van € 54,1 mln. gaat, en het in de memorie van toelichting bij de Begrotingsstaten Financiën 2012 opgenomen bedrag van € 44 mln.*

Het in de memorie van toelichting bij de begrotingsstaten Financiën 2012 opgenomen bedrag van € 44 mln. is gebaseerd op het bedrag dat het jaar daarvoor in de toen bij begrotingshoofdstuk IXB verstrekte meerjarenraming was opgenomen voor het begrotingsjaar 2012. Daartoe was besloten vanwege een mogelijke inwerkingtreding van het wetsvoorstel in 2012. Om alsnog te kunnen voorzien in een toereikend budget zal de Kamer via de eerste suppletore begroting IXB 2012 worden verzocht in te stemmen met een verhoging van de overheidsbijdrage.

*Onder verwijzing naar de ontwikkeling van de kosten in de jaren 2004 t/m 2010 wensen de leden van de PvdA- en de CDA-fractie te vernemen hoe de regering de totale toezichtkosten in de toekomst denkt te kunnen bewaken. Eerstgenoemde leden zien in de ontwikkeling van de toezichtkosten tevens aanleiding te vragen of de regering het eens is met de visie dat meer toezicht geen waarborg is van beter toezicht. Zij zouden graag vernemen of de regering mogelijkheden ziet om, door het wijzigen van de*

*taakverdeling, governance en prikkels in de financiële sector tot een verminderde noodzaak van extern toezicht te komen.*

Vanaf 2004 zijn de toezichtkosten fors toegenomen. Een toename die vooral het gevolg is van een uitbreiding van het takenpakket en van de, mede door de crisis, noodzakelijk geachte intensivering van het toezicht. Mede vanwege de Europese regelgeving is het takenpakket van beide toezichthouders nog steeds in ontwikkeling. Hierdoor is ook voor de nabije toekomst een verdere toename van de toezichtkosten te verwachten. De toelichting bij een wetsvoorstel dat voorziet in een wijziging van het takenpakket van de toezichthouder zal ingaan op de kosten van het toezicht en daarmee ook op de kosten voor de onder toezicht staande partijen. Bij een ongewijzigde aanname van het voorstel zal het kostenkader voor de toezichthouder met het in de toelichting van het wetsvoorstel genoemde bedrag worden opgehoogd. Tevens zal bij de beoordeling van een door de toezichthouder in te dienen begroting rekening worden gehouden met (toegestane) loon- en prijsmutaties. Alle overige mutaties in de toezichtbegroting behoren goed onderbouwd te zijn terwijl de leden van de adviserende panels in de gelegenheid moeten zijn gesteld om daarop inhoudelijk te reageren. Op mijn beurt zal ik die reactie meenemen bij de eindbeoordeling van de mij ter instemming toegestuurde toezichtbegroting.

Er bestaat geen lineair verband tussen meer toezicht en beter toezicht. In een situatie waarin (markt)omstandigheden niet veranderen, is het effect – vooropgesteld dat dit meetbaar is – van meer toezicht in een dalende curve weer te geven die bij een al te groot wordende organisatie zelfs negatief kan uitpakken. Vandaar dat het kostenkader in een stabiele situatie enkel ruimte biedt voor mutaties vanwege (toegestane) loon- en prijseffecten.

In een situatie waarin (markt)omstandigheden leiden tot meer ongewenst gedrag zal, om het kwalitatieve niveau van het toezicht te kunnen behouden, de toezichtinspanning daarop moeten worden afgestemd. Er is dan sprake van meer toezicht terwijl het kwalitatieve niveau ervan, vergeleken met de oorspronkelijke situatie, min of meer gelijk is gebleven. In een dergelijke situatie wordt met meer toezicht niet zo zeer een verbetering beoogd als wel het voorkomen van een achteruitgang. Tevens kan zich de situatie voordoen waarin geen sprake is van een verslechtering maar van een verbetering van gedragingen binnen de financiële sector. Ook in dat geval is het reëel te veronderstellen dat de toezichthouder zijn inspanningen daarop afstemt.

*In het verlengde van het vorenstaande informeren de leden van de PvdA-fractie naar de mogelijkheden om tot een verminderde noodzaak van extern toezicht te komen. Zij denken daarbij aan het wijzigen van de taakverdeling, governance en prikkels in de financiële sector.*

Aspecten die zeker mijn aandacht hebben en die ook meegenomen worden bij de beschouwing en voorbereiding van wetgeving. De crisis heeft evenwel aangetoond dat op toezichtgebied nog het nodige moet gebeuren waardoor de effecten van mogelijke verbeteringen binnen de drie genoemde deelterreinen overschaduw zullen worden door de effecten van de nu reeds te voorziene uitbreiding van het takenpakket van de financiële toezichthouders.

### **Verdeling van de toezichtkosten tussen de Staat en de financiële sector**

*Onder verwijzing naar de rijksbegrotingsproblematiek zijn de leden van de PvdA-fractie benieuwd te vernemen of de regering heeft overwogen*

*geheel af te zien van de overheidsbijdrage aan de bekostiging van het financieel toezicht. De optie om de overheidsbijdrage af te schaffen is ook aangekaart door de leden van de SP-fractie. Zo hebben zij de vraag gesteld of de regering de redenering kan volgen dat de financiële sector zelf niet kan overleven zonder nauwgezette regulering en toezicht en dat dit mogelijk reden is om de sector de kosten te laten dragen voor ten minste het geheel van het toezicht. Voorts wensen de leden van de SP-fractie te vernemen of de regering hierin mogelijk aanleiding ziet het in het wetsvoorstel ingenomen standpunt in de eerstvolgende wijziging van deze wet, indien het wetsvoorstel tot wet zou worden verheven, te herzien.*

De door de leden van de PvdA-fractie gestelde vraag of overwogen is de overheidsbijdrage geheel af te schaffen, is bevestigend te beantwoorden. Uiteindelijk is van een algehele afschaffing van de overheidsbijdrage afgezien om de lastenverzwaring voor het bedrijfsleven niet buiten proportioneel groot te doen zijn. Vervolgens moest wel worden vastgesteld wat als aanvaardbaar kon worden aangemerkt. Aangezien de rijksbegrotingsproblematiek onlosmakelijk verbonden is met het ontstaan van de crisis, is besloten de hoogte van de in het wetsvoorstel op te nemen overheidsbijdrage terug te brengen naar het niveau van vóór de crisis.

Het gaat de regering te ver om te stellen dat de financiële sector bij afwezigheid van regulering en toezicht geen overlevingskansen heeft. Wel zal een dergelijke (fictieve) situatie minder zorgvuldige communicatie over aangeboden producten en diensten in de hand werken. Tevens is een vermindering van het aantal bonafide personen in de sector te verwachten aangezien de aanwezigheid van een gelijk speelveld niet langer vanzelfsprekend is.

*De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom het wetsvoorstel naast de daarin opgenomen bepaling over de (jaarlijkse) vaststelling van de overheidsbijdrage via hoofdstuk IXB van de rijksbegroting ook nog een bepaling bevat over de jaarlijkse bijstelling van deze bijdrage. Zij willen graag weten of de regering het opnemen van specifieke bedragen in (niet-begrotings)wetten als regel wenselijk achten. In het verlengde hiervan vragen de SP-leden zich af of de via de begrotingswet te verkrijgen betrokkenheid van het parlement bij de jaarlijks vast te stellen hoogte van de aan de AFM en DNB te verstrekken bijdragen, niet al te zeer wordt ingeperkt door de in het derde lid van artikel 10 van het wetsvoorstel opgenomen bepaling.*

In het onderhavige wetsvoorstel is er voor gekozen om op voorhand duidelijk te maken dat de hoogte van de overheidsbijdrage mee fluctueert met de algemene ontwikkeling binnen de rijksbegroting. Deze duidelijkheid laat de mogelijkheid voor het parlement om invloed uit te oefenen op de hoogte van de overheidsbijdrage onverlet. Eventueel kan de Tweede Kamer via het indienen van een amendement een bepaling in het begrotingswetsvoorstel opnemen tot wijziging van artikel 10, tweede lid, van de Wet bekostiging financieel toezicht, waarbij voor het dan relevante jaar de hoogte van de bijdragen opnieuw wordt vastgesteld.

### **Verrekening van boetes en dwangsommen**

*De leden van de SP-fractie vragen zich af of de regering de mening is toegedaan dat van de hoogte van de door de toezichthouders op te leggen boetes voldoende afschrikkende werking vanuit gaat. Zij wijzen er daarbij op dat het in de memorie van toelichting geïndiceerde bedrag aan*

*jaarlijkse opbrengsten van € 5 mln. overeenkomt met 0,05% van de winst van Nederlandse banken over 2010.*

In de Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving<sup>1</sup>, die op 1 augustus 2011 in werking is getreden, zijn de maximale boetebedragen over de hele linie flink omhoog gegaan.

In de memorie van toelichting bij die wet is aangegeven dat een dergelijke verhoging bijdraagt aan het beoogde effect van een hogere mate van preventieve werking. De bestuurlijke boetes voor grotere instellingen zullen duidelijker «voelbaar» worden. Vanwege een grotere preventieve werking en meer voelbaarheid voor de grote instellingen is de regering nog steeds de mening toegedaan, dat van de hoogte van de door de toezichthouders op te leggen boetes voldoende afschrikkende werking uit gaat.

*Het is de leden van de SP-fractie opgevallen dat de memorie van toelichting meer dan eens melding maakt van marktpartijen terwijl niet in alle gevallen duidelijk is wie daaronder vallen.*

Ter voorkoming van misverstanden kan ik bevestigen dat op één uitzondering na met marktpartijen de personen worden bedoeld die onder toezicht staan van dan wel geregistreerd zijn bij de AFM of DNB. De uitzondering betreft de eerste alinea van pagina 9 van de memorie van toelichting. De in de laatste zin van die alinea bedoelde marktpartijen betreffen vertegenwoordigers van onder toezicht staande personen.

*Evenzo de leden van de PvdA-fractie dit hebben gedaan, hebben ook de leden van de SP-fractie in hun reactie op het wetsvoorstel aandacht besteed aan het onderdeel van het wetsvoorstel waarin is aangegeven dat de opbrengsten van boetes en dwangsommen worden teruggegeven aan onder toezicht staande personen. Eerstgenoemde leden willen graag weten of de regering overwogen heeft om deze opbrengsten ten behoeve van het algemene nut aan te wenden terwijl zij tevens de vraag hebben gesteld in hoeverre de regering de kans denkbeeldig acht dat de sector het over de volle breedte niet nauw neemt met de wet- en regelgeving aangezien de boetes en dwangsommen van de eigen bijdragen aan het toezicht worden afgetrokken. De leden van de SP-fractie vernemen graag van de regering of zij bereid is het betreffende samenstel van artikelen te schrappen.*

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, wijkt het voorstel omtrent de bestemming van de boete-opbrengsten niet af van de bestaande situatie. De leden van de SP-fractie merken hierbij op dat de verwijzing naar de bestaande situatie niets afdoet aan het gevoel bij burgers dat dit indruist tegen het rechtsgevoel. Zij maken daarbij een vergelijking met een jaarlijkse verrekening van bijvoorbeeld verkeersboetes met de motorrijtuigenbelasting of die voor dronkenschap met de alcoholaccijns. Voorbeelden die zouden neerkomen op het aanmoedigen van ongewenst gedrag. Dat is zeker niet het geval als het gaat om de bestemming van de boete-opbrengsten die via de toezichthouders op de financiële markten worden verkregen. Deze opbrengsten zijn te zien ter compensatie van de extra kosten die de toezichthouders moeten maken om overtreeders te kunnen opsporen en beboeten. Deze extra kosten worden doorberekend aan onder toezicht staande personen. Om te voorkomen dat de goeden al te zeer moeten lijden onder de slechten, komt continuering van de bestaande situatie mij rechtvaardig voor. Hier zijn natuurlijk wel grenzen aan te stellen. Voor het geval de hier bedoelde opbrengsten de geïndiceerde € 5 mln. structureel te boven zullen gaan, zal hier opnieuw naar worden gekeken.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 458, nr. 2

De regering sluit een ongewenst effect van de teruggave van boete-opbrengsten op de naleving van wet- en regelgeving uit aangezien de gelden die zijn verkregen van één individuele partij worden verdeeld over alle onder toezicht staande partijen.

Ik hoop hiermee de vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag afdoende te hebben beantwoord.

De minister van Financiën,  
J. C. de Jager