

Vergaderjaar 2017–2018

34 870

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)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 9 maart 2018

De vaste commissie voor Financiën, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Zuilen

INLEIDING

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (het wetsvoorstel). De leden van de VVD-fractie benadrukken het belang van financiering en een bijdrage van de sector, maar hechten grote waarde aan het feit dat de bekostiging van het financiële toezicht niet mag uitmonden in «zelfrijzend bakmeel». Zij hebben hierover dan ook nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij maken gebruik van de gelegenheid tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen over de vormgeving van het voorgestelde kostenkader.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben daarover enkele vragen en opmerkingen.

I ALGEMEEN

De leden van de SP-fractie menen dat het gedrag en de cultuur in de financiële sector tien jaar na de kredietcrisis weer helemaal terug bij af is. Dat is mede te wijten aan het beloningsbeleid aan de top bij grootbanken, dat zich ook ten tijde van het schrijven van deze inbreng toont. Deze leden menen dat verschillende ontwikkelingen in de financiële sector juist om steviger toezicht door de toezichthouders vragen. De leden van de SP-fractie ervaren dat een op het oog doelmatige aanpassing van de wet om besluiten aangaande de verdeling van toezichtkosten te delegeren naar lagere regelgeving, betekent dat de Kamer op grotere afstand komt te staan. De voorgenoemde leden maken zich zorgen over een toename van verwevenheid tussen toezichthouders en onder toezicht staande financiële instellingen. Zo geldt een afkoelingsbeleid van slechts maximaal zes maanden voor medewerkers van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) naar een onder toezicht staande instelling. De leden van de SP-fractie vragen de regering wat de mogelijkheden zijn om deze afkoelingsperiode te verlengen. Ook vragen zij of het goed zou zijn een bredere afkoelingsperiode te hanteren, omdat zij zien dat in de gehele financiële sector veel overgestapt wordt: van toezichthouder naar private partijen of het Ministerie van Financiën, van private partijen naar toezichthouder of het Ministerie van Financiën, enzovoorts. Erkent de regering dat het gezond zou zijn als de verwevenheid van de toezichthouders met de financiële sector én het ministerie wordt beperkt? Zo ja, hoe gaat zij dit bewerkstelligen?

De leden van de SP-fractie vragen de regering of de financiële sector hoeder moet zijn van het toezicht op de sector of dat de regering dit ziet als een overheidstaak. Deze leden maken er bezwaar tegen dat er nog immer een trend is van toezicht meer op afstand van de politiek en samenleving, terwijl wij allemaal weten dat als het misgaat in de financiële sector de overheid en de samenleving wel moeten bijspringen. Hoe ziet de regering dit?

§ 1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen hoe is gebleken dat de huidige Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft) onvoldoende voldoet aan de behoefte van toezichthouders. Aan welke behoefte werd te weinig voldaan en wat was daarvan de oorzaak? Deze leden vragen eveneens

hoe wordt voorkomen dat delegatie naar lagere wetgeving resulteert in minder controle op het kostenplaatje en minder controle op het in de hand houden van de kosten.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de betrokkenheid van de Kamer bij het vaststellen van nieuwe kostenkaders. Wordt de betrokkenheid en daarmee ook de mogelijkheid tot beïnvloeding groter of minder groot met dit wetsvoorstel?

§ 2. Gewijzigde vormgeving van de wet

De leden van de VVD-fractie vragen om hoeveel rechtspersonen het precies gaat waarop de kosten worden afgeslagen. Hoe heeft dit aantal zich de laatste jaren ontwikkeld en hoe zal het zich naar verwachting ontwikkelen?

De leden van de VVD-fractie vragen welke factoren een rol spelen bij de herberekening van de procentuele verdeling. Zij vernemen graag een toelichting op het verloop van dit proces. Daarnaast vragen de voornoemde leden waarom in de praktijk is gebleken dat de bijlagen toch herzien moesten worden. Welke ontwikkeling was bij aanname van de wet niet te voorzien?

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat bij wettelijke kostenverdelingen de regels voortdurend achterlopen op de feitelijke situatie. Geldt datzelfde niet wanneer de verdeling in lagere wetgeving is vastgelegd? Wat is dan de toegevoegde waarde van lagere wetgeving?

De leden van de CDA-fractie vragen naar het «tegen het licht houden» van de procentuele herverdeling binnen de Wbft. Is deze evaluatie ook gedeeld met de Kamer? Zo ja, wanneer? Zo nee, bent u bereid dit alsnog te doen?

De leden van de CDA-fractie vragen naar de doorberekening van toezichtkosten van toezichthouders op andere beleidsterreinen, zoals de Autoriteit Consument en Markt (ACM) of de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Gebeurt dit wanneer het onderhavige wetsvoorstel zou worden aangenomen op een uniforme manier? Zo nee, waarom niet en waarom heeft elk departement in dat geval een eigen methode?

§ 3. Begroting en verantwoording toezichthouders

3.1 Inleiding

Hoe borgt de regering de voorspelbaarheid en de stabiliteit van de kosten, vragen de leden van de VVD-fractie. Hoe wordt voorkomen dat er te weinig «rem» zit op de kostenstijging of dat te vaak ongerelateerde kosten worden omgeslagen naar een heffing voor de sector? Bestaat de mogelijkheid deze kosten uit te sluiten?

3.2 Begroting en verantwoording

De leden van de D66-fractie begrijpen dat de verdeling van de kosten straks sneller kan worden aangepast wanneer dat nodig zal zijn. Tegelijkertijd biedt dit de onder toezicht staande financiële instellingen ook minder zekerheid over welke kosten zij moeten dragen. Waarom is dan toch voor deze vorm gekozen? Hoe zorgt de regering ervoor dat de financiële instellingen wel de beloofde zekerheid krijgen?

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen dat de Kamer de begrotingen van de AFM en de Nederlandsche Bank (DNB) niet autoriseert, maar dat zij alleen wordt geïnformeerd. Hoe garandeert de regering dat wensen van de Kamer, bijvoorbeeld op het gebied van meer toezicht op een deelsector, ook daadwerkelijk worden ingewilligd? Op welke wijze wordt de Kamer betrokken door de toezichthouders? Voorts vragen deze leden wat eventuele gevolgen zijn van het wetsvoorstel voor DNB bij haar activiteiten als resolutieautoriteit en in relatie tot het depositogarantiestelsel.

De leden van de SP-fractie zien grote risico's bij het ontbreken van accordering van deze begrotingen. Zij vragen wie de inhoud bepaalt: de toezichthouders of de betalers van de toezichthouders, te weten de financiële sector zelf.

3.3 Kostenkader

De leden van de VVD-fractie vragen naar de verhouding van dit wetsvoorstel tot het amendement De Vries dat expliciet een maximum aan de kostenkaders vaststelt (Kamerstuk 33 957, nr. 11). Wat is de procedure in de voorgestelde systematiek wanneer buiten de kostenkaders wordt getreden? Wordt dan opnieuw toestemming gevraagd aan de Kamer en acht de regering dit wenselijk?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regeling met betrekking tot de huidige totstandkoming van de maximering van de begrotingen in de Wbft niet optimaal is. Een reden hiervoor is dat wanneer een toezichthouder in enig jaar een lagere begroting indient, dit direct consequenties heeft voor opvolgende jaren. Kan de regering aangeven of het is voorgekomen dat een toezichthouder een hogere begroting heeft ingediend, om te voorkomen dat het jaar daarop een lagere begroting ingediend zou moeten worden? Zo niet, waarom is zij dan voornemens deze regeling aan te passen wanneer dit in de praktijk niet voor problemen heeft gezorgd?

De leden van de VVD-fractie vragen welke prikkels de regering inbouwt om te zorgen dat de kostenstijging beperkt blijft. Kan zij hier uitgebreid op ingaan?

De leden van de VVD-fractie vragen wat de precieze verschillen zijn tussen een begroting gebaseerd op het kostenkader en een begroting gebaseerd op een voorgaande begroting. Hoe wordt met een begroting gebaseerd op het kostenkader het «gouden kranenprobleem» voorkomen, waarbij een instantie meer uit geeft omdat men nog onder het kostenkader zit?

Hoe wordt de efficiëntie zoals beschreven in de memorie van toelichting gemonitord? Wordt er ingegrepen wanneer een toezichthouder niet efficiënt budgetteert, vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de VVD-fractie lezen eveneens dat een meerjarenbegroting ervoor moet zorgen dat de toezichthouders efficiënt hun begroting kunnen inrichten, zonder rekening te hoeven houden met de consequenties voor de daarop volgende jaren. Hierbij wordt eveneens gesteld dat de toezichthouders hun maximum aan kosten kennen. Tegelijkertijd wordt onder het kopje «voorspelbare en stabiele kosten» gesteld dat het kostenkader wel verhoogd kan worden in verband met loon- en prijsbijstellingen en in verband met nieuwe taken. Kan de regering aangeven hoe zij gaat voorkomen dat hierdoor een situatie ontstaat waarbij jaar na jaar de financiële sector wordt geconfronteerd met hogere kosten? Hoe gaat

de regering dit spreekwoordelijke «zelfrijzende bakmeel» aan kosten voorkomen, vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de VVD vragen of het kostenkader ook niet door middel van «statistische correcties» gewijzigd kan worden.

Tegelijkertijd zijn de leden van de VVD-fractie geïnteresseerd in de onderbouwing van de aanname dat de toezichthouders efficiënter met hun middelen omgaan, wanneer hun jaarbegroting niet meer afhankelijk is van die van het jaar daarvoor. Voortaan zal de Minister het kostenkader vaststellen voor het desbetreffende jaar. De voorgenoemde leden vragen zich af waarop de regering deze vaststelling van de kostenkader baseert. Is dat op de jaarbegroting van de toezichthouder van het voorafgaande jaar of jaren? Deelt de regering de mening dat wanneer het kostenkader wordt gebaseerd op de jaarbegrotingen van de toezichthouder, er in feite niets verandert aan de vaststelling van de kostenkaders? Is het juist dat de financiële sector hierbij bovendien het risico loopt telkens met hogere kosten te worden geconfronteerd, aangezien de toezichthouder zich niet meer hoeft te verantwoorden voor de verschillen in de begroting tussen de opvolgende jaren?

De leden van de CDA-fractie vragen naar de precieze meerwaarde van het niet meer uitgaan van de begroting van het voorgaande jaar, maar van het vastgestelde kostenkader. Waar zit exact het verschil tussen beide systematieken, aangezien de begroting in grote mate zal lijken op het vastgestelde kostenkader? Zit in het nieuwe systeem een grotere of kleinere prikkel om efficiënt met de kosten om te gaan?

De leden van de CDA-fractie vragen naar de totstandkoming van het kostenkader. Erkent de regering dat een risico bestaat dat historische kosten voor lief worden genomen en dat het na een bepaalde periode niet meer exact is vast te stellen of gemaakte kosten nog in verhouding staan tot bepaalde taken? Is de regering bereid bij het vaststellen van het kostenkader om de zoveel tijd, bijvoorbeeld iedere vijf of tien jaar, de begroting helemaal vanaf nul op te bouwen volgens de principes van zero-based budgeting?

De leden van de D66-fractie lezen dat het nieuwe kostenkader een meerjarenraming is van de budgetten die nodig zijn om te taken van de toezichthouders uit te voeren. In hoeverre verschilt dit van de begroting die de toezichthouders tot dusverre kenden? Deze leden lezen voorts dat het opstellen van het nieuwe kostenkader ruimte biedt om te bezien of taken efficiënter kunnen worden uitgevoerd. Is er aanleiding om te denken dat de huidige begroting niet doelmatig is opgesteld? Kan de regering een overzicht geven van de realisatie van de begrotingen van de toezichthouders in de afgelopen tien jaar, met daarbij in het bijzonder vermelding van de over- en onderuitputting? Wat gebeurt er in de nieuwe systematiek wanneer de toezichthouders meer kosten maken dan voorzien in het kostenkader?

De leden van de SP-fractie vragen zich af of de in consultancytaal genoemde «lean» manier van begroten wel past bij de toezichtstaken. Het is onwenselijk om zoals het VVD-amendement regelde de begrotingen te maximeren (Kamerstuk 33 957, nr. 11). De voorgenoemde leden vinden dat het moet gaan om doen wat nodig is en als er bijvoorbeeld tot meer toezicht en handhaving in de trustsector besloten wordt, hoort dat niet ten koste te gaan van andere delen van toezicht dan wel het investeren in medewerkers of infrastructuur van toezicht en handhaving. Erkent de regering dit en zo ja, hoe gaat zij om met extra toezicht en handhavingswensen?

De leden van de SP-fractie verzetten zich tegen de voorgestelde opbouw van kosten om het kostenkader te bepalen, waarin de laatste begroting als uitgangspunt wordt genomen zonder daarbij ex ante ruimte in te bouwen voor loon- en prijsbijstellingen. De prikkel om de begroting ex post sluitend te houden zal net als de andere efficiëntieprikkels in het nadeel van de medewerkers van de toezichtinstellingen zijn. Deze leden wijzen erop dat dit een sluimerende permanente bezuiniging is. Als loon- en prijsbijstellingen niet meegenomen worden blijft immers minder geld over voor toezicht en handhaving. Denkt de regering dat deze wijze van financieren de wens van de bevolking of meer die van de sector dient? Kan zij haar antwoord toelichten?

§ 4. Financiering van de toezichtkosten

4.1 Inleiding

De leden van de SP-fractie vragen zich of het belang van toezicht op de financiële sector het beste gediend is met de huidige financieringsopzet. Deze leden ervaren dat het wetsvoorstel voorziet in een flexibilisering van de kostenverdeling en een strakkere beteugeling van het kostenkader. Het wordt moeilijker om te investeren in nieuwe technieken. Kunnen de toezichthouders wel met vertrouwen de aankomende nieuwe uitdagingen op digitaal gebied tegemoet treden?

4.2 Uitgangspunten bij de vergoeding

De leden van de VVD-fractie zijn het eens met de stelling dat goed toezicht op afnemers ervoor zorgt dat het vertrouwen in de financiële instellingen en hun producten en diensten weer terug zal komen. Deze leden onderschrijven dan ook dat het redelijk is de kosten van het financiële toezicht door te berekenen. Deelt de regering echter de mening dat het vertrouwen in de toezichthouder ook van belang is en dat het daarom belangrijk is dat de toezichthouder transparant zijn kosten verantwoordt aan de financiële sector? De leden van de VVD-fractie vinden het vertrouwen in de toezichthouder immers van groot belang om het vertrouwen in de financiële sector te verbeteren. Hoe wordt dit geborgd?

De leden van de VVD-fractie vragen welke lagere regelgeving de regering wil delegeren en op welke wijze de Kamer bij deze lagere regelgeving wordt betrokken. Acht de regering een voorhangprocedure standaard en wenselijk bij deze lagere regelgeving?

De leden van de CDA-fractie vragen naar de geïnde boetebedragen per jaar door respectievelijk DNB en de AFM in de periode 2014–2017. De voornoemde leden vragen voorts naar de verhouding tussen eenmalige kosten en de kosten voor doorlopend toezicht. Zij vragen daarbij of de eenmalige kosten apart worden doorbelast, bovenop het kostenkader, of dat deze kosten reeds onderdeel zijn van het totale kostenkader.

De leden van de D66-fractie lezen dat wijzigingen in de toerekening van doorlopende kosten per toezichtcategorie worden gedelegeerd naar een algemene maatregel van bestuur. Tegelijkertijd zien deze leden het belang van een proces waarbij kritisch wordt gekeken naar de kostenontwikkeling voor de sector. Waarom kiest de regering voor delegatie naar lagere regelgeving? Is voorzien in een standaard voorhangprocedure? Is de regering van mening, dat een onafhankelijke derde partij mee zou moeten kijken naar de ontwikkeling van de kosten? Welke partij zou dit dan moeten zijn?

De leden van de SP-fractie vinden het opvallend dat de huidige financiering van de toezichtkosten door de regering gelegitimeerd is op basis van het profijt dat de onder toezicht staande instelling geniet, bijvoorbeeld in de vorm van een hoger consumentenvertrouwen. Deze instellingen legitimeren vervolgens het doorberekenen van deze toezichtkosten als een kostenpost aan de burgers die gebruik maken van hun maatschappelijk noodzakelijke financiële dienstverlening. Deze leden vragen of dit keurmerk van financieel toezicht voor de financiële infrastructuur voldoende het publieke belang waarborgt.

4.3 Wettelijke vormgeving

De leden van de VVD-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat de beschreven flexibiliteit vooral opwaartse flexibiliteit zal blijken te zijn. Voorts vragen deze leden naar de totale toegerekende toezichtkosten voor de laatste paar jaar.

De leden van de CDA-fractie vragen naar het totale aan de sector in rekening te brengen bedrag. Zij lezen dat het exploitatiesaldo van het voorafgaande jaar wordt afgetrokken van de totale bedragen. Deze leden vragen of dit ook betekent dat bij een negatief exploitatiesaldo in het voorafgaande jaar de begroting voor het daaropvolgende jaar juist wordt verhoogd.

§ 5. Financiële gevolgen en administratieve lasten

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering alsnog kan ingegaan op de financiële consequenties voor de onder toezicht staande instanties.

§ 7. Consultatie

7.1 Overheidsbijdrage

De leden van de CDA-fractie vragen of er nog een evaluatie in het verschiet ligt naar het afschaffen van de overheidsbijdrage aan het financieel toezicht.

7.2 Inzet inkomsten uit boetes en dwangsommen voor het toezicht

Wat zouden de effecten zijn geweest voor de toegerekende toezichtkosten voor de afgelopen jaren, indien de boetes wel bij de toezichthouders zelf waren gebleven? Hoe had dit zich verhouden tot het principe van voorspelbare en stabiele (toegerekende) kosten, vragen de leden van de VVD-fractie.

7.3 Nieuwe wettelijke inrichting

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toezeggen dat de verdeling van de kosten in alle toekomstige gevallen alsnog ter informatie naar de Kamer kan worden gezonden, zodat zij direct inzicht heeft in de gekozen verdeling.

7.4 Transparantie

De leden van de VVD-fractie lezen in de consultaties dat er grote behoefte is aan meer transparantie van de kosten van het toezicht. De leden van de VVD-fractie zijn positief gestemd over het feit dat de regering dit onderschrijft en in overleg treedt met de AFM en de DNB. Deze leden vragen de regering de Kamer te berichten over de concrete maatregelen die uit dit

overleg komen teneinde de transparantie van de kosten van het toezicht te waarborgen.

7.5 Illegale aanbieders en Europees paspoorthouders

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de toerekening van de kosten in andere EU-lidstaten is geregeld. Hoe wordt voorkomen dat Nederlandse instellingen een concurrentienadeel hebben ten opzichte van instellingen elders in de Unie?

De leden van de CDA-fractie vragen naar het niet in rekening brengen van kosten bij Europees paspoorthouders. Zij begrijpen de overweging die daaraan ten grondslag ligt, namelijk een eenvoudige kosten-batenanalyse. Wel vragen de voornoemde leden of deze keuze kan leiden tot een vorm van toezichtarbitrage, waarbij een bedrijf zich formeel vestigt in een land met de laagste kosten voor het toezicht maar haar activiteiten via een Europees paspoort elders laat plaatsvinden.

OVERIG

De leden van de VVD-fractie merken op dat steeds meer toezicht op Europees niveau plaatsvindt. Hoe wordt voorkomen dat deze kosten dubbel afgewend worden op de sector? Is de regering van mening dat een toename van de kosten aan Europees toezicht gepaard moet gaan met een evenredige daling van de toegerekende kosten op nationaal niveau? Hoe wordt dit geborgd en gemonitord?

De leden van de VVD-fractie vragen voorts wie «de controleurs controleert» in relatie tot de proportionaliteit van de toezichtkosten.