

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 april 2018

Inleiding

Ik ben 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. Deze vragen worden beantwoord in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte verslag. Voor zover vragen, vanwege overeenkomst in onderwerp, gezamenlijk beantwoord zijn, is dit vermeld.

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gegeven.

I ALGEMEEN

1–4 *De leden van de SP-fractie 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?*

Ik acht het van groot belang dat de toezichthouders hun werk onafhankelijk verrichten. Dit betekent dat alle (schijn van) mogelijke belangenverstremgeling of situaties die de mogelijke onafhankelijke taakuitoefening kunnen aantasten, voorkomen moeten worden. Dit is in het bijzonder een aandachtspunt bij het in dienst treden bij de toezichthouder of het

overstappen naar de financiële sector. De toezichthouders zijn primair verantwoordelijk voor de onafhankelijke uitoefening van hun toezicht en daarmee ook voor het beleid rond in- en uitdiensttreding. Zij hebben hier adequate regelingen voor. De Nederlandsche Bank (DNB) kent de Regeling Onafhankelijkheid. Uitgangspunt van die regeling is dat per individueel geval bekeken wordt welke afkoelingsperiode nodig is. Hierbij wordt de leidinggevende van degene die in- of uitdienst treedt en de afdeling Compliance en Integriteit betrokken. De regeling kent termijnen voor de afkoelingsperiode, die indien nodig verlengd kunnen worden. Daarnaast kunnen andere maatregelen worden getroffen zoals het beperken van toegang tot bepaalde informatie. Ook de Autoriteit Financiële Markten (AFM) kent specifiek beleid omtrent in- en uitdiensttreding (Gedragscode werken bij de AFM). Net als bij DNB zijn de specifieke omstandigheden van het geval van belang voor het bepalen van de afkoelingsperiode bij een overstap naar de sector. De afkoelingsperiode kan daarbij oplopen tot zes maanden. Daarnaast is van belang dat medewerkers, bestuurders en leden van de raad van toezicht aan geheimhouding zijn gebonden. Zowel op grond van contractuele verplichtingen als op grond van de Gedragscode werken bij de AFM zijn zij verplicht vertrouwelijke informatie geheim te houden. Dit geldt ook na afloop van het dienstverband.

Ik acht de regelingen van de toezichthouders adequaat om de onafhankelijkheid van het toezicht te waarborgen. Daarbij vind ik de casuïstische benadering die beide toezichthouders hanteren van belang. Een individuele beoordeling in combinatie met richtsnoeren voor afkoelingsperiodes zorgt voor een passend beleid.

5-6 *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?*

Het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften is een overheidstaak, zo ook op het terrein van de financiële markten. Het toezicht op dit terrein is op afstand van de politiek geplaatst, namelijk bij de zelfstandige bestuursorganen de AFM en DNB. Zij opereren onafhankelijk in de uitvoering van hun toezicht. Zij doen dit vanuit hun specifieke deskundigheid en binnen wettelijke kaders. De Minister van Financiën draagt daarbij systeemverantwoordelijkheid, dat betekent toezicht houden op het toezichtstelsel als geheel. Deze verantwoordelijkheid betreft onder meer de kwaliteit van regelgeving, de verantwoordelijkheid voor een adequaat toezichtinstrumentarium en de benoeming en het ontslag van de bestuurders van de toezichthouders. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een specifieke verantwoordelijkheid voor het toezicht op de pensioensector.

Uit de vijfjaarlijkse verslagen inzake de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de toezichthouders is gebleken dat de toezichthouders doeltreffend en doelmatig functioneren en dat voortzetting van hun taakuitoefening als zelfstandig bestuursorgaan in de rede ligt.¹ Het toezicht op de financiële markten is naar mijn oordeel derhalve op een goede en onafhankelijke wijze geborgd.

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 25 268 nr. 143.

§ 1. Inleiding

7 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?

Gebleken is dat de kostenverdeling over de verschillende toezichtcategorieën niet altijd aansluit bij de daadwerkelijke toezichtinspanningen. Als de kostenverdeling achterloopt dan betekent dit feitelijk dat bepaalde instellingen te veel en anderen te weinig betalen. Dit is niet goed voor het draagvlak voor de vergoeding van de toezichtkosten en daarmee niet goed voor het vertrouwen in de toezichthouders. Voor het vertrouwen in de toezichthouders en het toezicht in algemene zin is het van belang dat de verdeling van de toezichtkosten zoveel mogelijk in de pas loopt met de toezichtinspanningen. Daarvoor is het van belang dat bij substantiële taakwijzigingen in het toezicht, de verdeling van de kosten aangepast kan worden. Verder moet bij introductie van nieuwe vergunningen of andere eenmalige handelingen, de wet voorzien in de vergoeding van de kosten voor die handeling. Op dit moment is vrijwel alles rond de bekostiging van het financieel toezicht in de wet geregeld. Dit betekent dat een wijziging een doorlooptijd van gemiddeld twee jaar heeft. Dit leidt tot problemen in het actueel houden van de kostentoedeling.

Ten eerste zorgt de huidige wetsopzet ervoor dat de toezichthouder al twee jaar voorafgaand in beeld moet hebben of nieuwe wettelijke taken tot substantiële wijzigingen in de kostenverdeling zou moeten leiden. Een accuraat beeld is echter in de regel pas te geven als de voorbereidingen voor de nieuwe taken aangevangen zijn of het doorlopend toezicht operationeel is. Ook de omvang of uitbreiding van de nieuwe populatie is bij nieuwe taken soms helemaal niet of moeilijk voorspelbaar en pas bekend als de nieuwe taak in werking treedt. Dit laatste is nog lastiger als er sprake is van overgangstermijnen waarbij ondernemingen kunnen kiezen wanneer zij de vergunning aanvragen. Dit betekent in de praktijk dat de kostenverdeling niet of later pas wordt aangepast. Ten tweede volgt een groot deel van het toezicht uit Europees recht. Daarbij werken Europese verordeningen rechtstreeks en treden die in de regel sneller in werking dan een wetgevingstraject in Nederland is afgerond. Dit heeft er bijvoorbeeld incidenteel toe geleid dat bepaalde vergunningen op grond van een verordening verstrekt moesten worden, maar hier geen vergoeding voor gevraagd kon worden omdat de vergunning nog niet was opgenomen in de bijlage bij de Wet bekostiging financieel toezicht.

8 De leden van de VVD-fractie 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 begroting en verantwoording van de kosten van het toezicht en de beheersing daarvan zijn volledig in het wetsvoorstel geregeld. Aan de controle hierop verandert niets ten opzichte van de huidige wet. De basis van de kosten van de toezichthouders wordt gevormd door de kostenkaders die door de Ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden vastgesteld. Vervolgens moeten de toezichthouders begrotingen opstellen die binnen deze kostenkaders vallen. De Ministers keuren de begrotingen goed. Als een begroting buiten het kostenkader valt dan informeren zij de Tweede Kamer. Al deze zaken zijn in het wetsvoorstel geregeld. De betrokkenheid van uw Kamer bij het vaststellen van kostenkaders verandert niet met dit wetsvoorstel, dit wordt nader toegelicht bij vraag 9.

De delegatie ziet alleen op de verdeling van goedgekeurde kosten. Als een begroting is goedgekeurd dan worden de kosten verdeeld over de sector. Het wetsvoorstel bepaalt dat toezichtkosten door de sector worden gedragen, bij lagere regelgeving wordt de verdeling tussen de toezichtcategorieën vastgesteld. Het gaat dan om de aandelen die de banken, verzekeraars, pensioenfondsen, etc. van de goedgekeurde begroting bijdragen. Daarnaast gaat het om het vaststellen van de bedragen voor eenmalige handelingen zoals verlening van een vergunning.

9 *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?*

De betrokkenheid van uw Kamer bij het vaststellen van kostenkaders verandert niet met dit wetsvoorstel. Sinds 1 januari 2013 stellen de Ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vooraf een kostenkader voor de begrotingen van de AFM en DNB vast. De Ministers informeren uw Kamer telkens over een nieuw kader. Dit biedt uw Kamer de gelegenheid vragen te stellen of moties in te dienen. Aan dit proces wijzigt niets. Het enige verschil is dat het proces van het vaststellen van kostenkaders met dit wetsvoorstel in de wet wordt verankerd.

§ 2. Gewijzigde vormgeving van de wet

10 *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?*

Bij DNB is in de jaren 2015 tot 2017 een afname te zien van het aantal instellingen waaraan een heffing wordt opgelegd. In 2015 betrof het 1131 instellingen en in 2017 1012. Ook bij de AFM was in dezelfde periode een afname te zien, namelijk van 10.094 in 2015 naar 9590 in 2017. Omdat DNB en de AFM gedeeltelijk op dezelfde instellingen toezicht houden zit in de aantallen overlap. Het totaal aantal instellingen dat van de toezichthouders een beschikking krijgt is daarom niet gelijk aan een optelsom van de aantallen van DNB en de AFM.

In algemene zin is er een (lichte) afname te zien van het aantal onder toezicht staande instellingen. Daarbij moet vermeld worden dat deze afname niet voor alle toezichtcategorieën geldt. Het aantal instellingen zegt overigens niet veel over de intensiteit van het toezicht en de omzet van de instellingen. Zo kunnen instellingen fuseren of opgaan in één groep. Het aantal instellingen neemt dan af, maar de activiteiten en omzet kunnen juist toenemen.

11 *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.*

DNB zal na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de kosten die zij per categorie maakt direct in de begroting opnemen en niet meer werken met een procentuele verdeling. De herberekening van de percentages is daarom alleen relevant voor de AFM.

De AFM heeft een berekening gemaakt van de verwachte kosten per toezichtcategorie voor de komende vijf jaar. Hierbij heeft zij drie factoren meegewogen:

1. De werkelijke toezichtkosten in de jaren 2014, 2015 en 2016;
2. De kosten die verband houden met (verwachte) wetgeving vanaf 2017;
3. De kosten van de Europese Autoriteit voor Effecten en Markten (ESMA).

De basis van de nieuwe percentages wordt gevormd door de werkelijke toezichtkosten in de jaren 2014, 2015 en 2016. Dit zijn de drie meest recente jaren waarvan de gegevens in 2017 vaststonden. Daarbij is naar de geschreven uren gekeken. Voor projecten, thema's of activiteiten die meerdere categorieën omvatten is telkens een verdeelsleutel bepaald. Om de meest recente gegevens als uitgangspunt te nemen, is in het rekenmodel aan de drie jaren een gewicht toegekend, waarbij 2016 het zwaarst meewoog. Naast de vastgestelde gegevens over de jaren 2014, 2015 en 2016 heeft de AFM gekeken naar de wetgeving die met ingang van 2017 is doorgevoerd of waarvan verwacht zal worden dat deze op korte termijn wordt doorgevoerd. De (verwachte) toezichtinspanningen zijn hiervan beoordeeld. Tot slot is rekening gehouden met de kosten van ESMA. De Europese toezichtkosten worden in Nederland via de AFM en DNB doorberekend aan de sector. ESMA ziet echter niet toe op alle toezichtcategorieën en daarom heeft AFM bekeken op welke toezichtcategorieën de toezichtinspanningen van ESMA zien. De kosten van ESMA zijn vervolgens toegerekend aan die categorieën.

De resultaten van deze herberekening zijn in het najaar van 2017 door de AFM toegelicht aan de sector. Vervolgens heeft de AFM de percentages aan de Ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangeboden en zijn zij opgenomen in het ontwerp voor het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019. Dit ontwerp is van 30 januari 2018 tot en met 11 maart 2018 openbaar geconsulteerd op www.internetconsultatie.nl. Het ontwerpbesluit evenals de ingebrachte reacties zijn openbaar in te zien. Het besluit treedt gelijktijdig met dit wetsvoorstel in werking.

12 *Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie waarom in de praktijk is gebleken dat de bijlagen toch herzien moesten worden. Welke ontwikkeling was bij aanneming van de wet niet te voorzien?*

Het grote aantal wijzigingen van de bijlagen bij de huidige wet houdt verband met de details die in die bijlagen staan. Naast het vaststellen van de vergoeding van eenmalige handelingen en de kostenverdeling van het doorlopend toezicht, zijn de toezichtcategorieën en de partijen die binnen een categorie vallen, vastgesteld in de bijlagen. Gevolg hiervan is dat elke nieuwe eenmalige handeling, elke substantiële taakwijziging en elke wijziging van de partijen die tot een toezichtcategorie behoren, tot een wijziging van de wet moet leiden. In de praktijk is gebleken dat dit, vooral onder invloed van Europese regelgeving, vaker plaatsvindt dan voorzien. Met name bij verordeningen worden vaak nieuwe vergunningen in het leven geroepen of worden nationale regels vervangen. Dit leidt vervolgens tot (grotendeels technische) aanpassingen van de bijlagen bij de huidige Wet bekostiging financieel toezicht.

13 *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?*

Het voordeel van delegatie is dat de regels sneller aangepast kunnen worden. Een wetsvoorstel heeft in de regel een doorlooptijd van twee jaar. Een algemene maatregel van bestuur kan binnen een jaar worden

aangepast. Hierdoor kan tijdig worden geanticipeerd op de vaststelling van een Europese verordening. Verder geeft dit toezichthouders meer ruimte om te beoordelen wat de gevolgen van nieuwe wetgeving zijn op de toezichtinspanningen en de kostenverdeling. Als de effecten op het toezicht in de praktijk anders blijken dan aanvankelijk geraamd, kan de kostenverdeling daarnaast sneller aangepast worden. Al deze zaken maken dat de kostenverdeling beter in lijn blijft met de toezichtinspanningen.

14 *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?*

Bij de invoering van de Wet bekostiging financieel toezicht in 2013 is aangegeven elke vijf jaar de procentuele verdeling te bezien en indien nodig te herzien. In 2017 is door het Ministerie van Financiën aan de AFM en DNB gevraagd om te bezien of de percentages nog in overeenstemming zijn met de toezichtinspanningen. Bij een eerste inventarisatie bleek dat voor een aantal toezichtcategorieën aanpassing aangewezen leek. Daarop is door de AFM een algehele herberekening gemaakt van de kostenverdeling. Voor een weergave van dit proces wordt verwezen naar een antwoord op vraag 11 van de leden van de VVD-fractie. Dit heeft uitgemond in een advies van de AFM. De weergave van dit proces en het resultaat is opgenomen in het ontwerp voor het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019 dat openbaar is geconsulteerd van 30 januari 2018 tot en met 11 maart 2018.

DNB zal na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de kosten die zij per categorie maakt direct in de begroting opnemen en niet meer werken met een procentuele verdeling. De herberekening van de percentages is daarom alleen relevant voor de AFM.

15 *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?*

Het kabinetsbeleid rond het doorberekenen van toezichtkosten is gebaseerd op het rapport *Maat Houden 2014*. Algemeen uitgangspunt van dit beleid is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen moet worden gefinancierd, daar deze activiteiten in de regel plaatsvinden voor het algemeen belang. Op dit uitgangspunt zijn uitzonderingen mogelijk waarbij doorberekening van toezicht- en handhavingskosten is toegestaan. Dit kan aan de orde zijn als een sector als geheel profijt heeft van het toezicht (systeemprofijt) en sprake is van een afgebakende groep. Hiervan is sprake bij het financieel toezicht. Deze doorberekening van toezichtkosten past derhalve in het brede kabinetsbeleid rond de doorberekening van toezichtkosten.

Op basis van het bovengenoemde kabinetsbeleid worden ook op andere terreinen toezichtkosten aan de sector doorberekend. Zo worden op basis van het profijtbeginsel ook de volledige toezichtkosten doorberekend aan advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders. Verder worden de toezichtkosten van de Autoriteit Consument en Markt gedeeltelijk aan marktorganisaties doorberekend op grond van het Besluit doorberekening kosten ACM.

§ 3. Begroting en verantwoording toezichthouders

3.1 Inleiding

16–18 *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?*

De Ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stellen vooraf een kostenkader voor de begrotingen van de AFM en DNB vast. Het kader geeft een berekening van het in enig begrotingsjaar toegestane maximale bedrag aan toezichtkosten. Het kader heeft daarmee tot doel de begroting van de toezichthouders te beheersen en om duidelijkheid en stabiliteit te creëren.

De AFM en DNB kunnen alleen kosten maken die verband houden met de wettelijke taken die zij uitvoeren. Hieronder vallen ook organisatorische kosten. Het grootste deel van de kosten van de AFM en DNB bestaat uit personeelskosten. Uit de begroting en verantwoording van de toezichthouders moet duidelijk blijken waarvoor kosten benodigd zijn. Daarbij is van belang om op te merken dat bij het kostenkader 2017–2020 een efficiencykorting is toegepast. Dit betekent dat de AFM en DNB invulling geven aan een taakstelling van circa 7% in 2020. Verder kan de sector vragen stellen over de kosten en toerekening daarvan door middel van de panelbijeenkomsten.

3.2 Begroting en verantwoording

19–20 *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 afgelopen jaren is gebleken dat de verdeling van toezichtkosten veel vaker aangepast moest worden dan voorzien. Om deze wijzigingen op een zo goed en snel mogelijke manier te kunnen doorvoeren, is gekozen de uitwerking van de kostenverdeling te delegeren naar lagere wetgeving. De beoogde flexibiliteit van dit wetsvoorstel ziet dan ook op zo eerlijk mogelijke toerekening van kosten, die zoveel mogelijk aansluit bij de werkelijke toezichtinspanningen.

Voorspelbaarheid en stabiliteit van de kostentoedeling voor zowel de sector als de toezichthouders acht ik hierbij van groot belang. Fluctuaties van kosten moeten dan ook zoveel mogelijk worden beperkt. In het wetsvoorstel zijn daarom maatregelen opgenomen die zorgen voor een dempende werking op de fluctuaties van toezichtkosten. Allereerst worden de totale kosten van de toezichthouders beheerst door het kostenkader. Daarnaast worden fluctuaties beperkt door de toezichtkosten per toezichtcategorie binnen de sector te verdelen. Fluctuaties van grotere omvang zullen zich in de regel dan ook alleen voordoen in categorieën waarbij op enig moment binnen de vijfjaren termijn sprake is van een substantiële wijziging van wetgeving of omvang van de populatie. Andere categorieën worden daardoor niet geraakt en daar zullen de heffingen niet extra fluctueren. Daarbij is en blijft het uitgangspunt dat de procentuele verdeling tussen de verschillende toezichtcategorieën in beginsel voor vijf

jaar vaststaat. Alleen bij substantiële taakwijzigingen worden tussentijdse aanpassingen aangebracht.

21 *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?*

De AFM en DNB zijn zelfstandige bestuursorganen die op afstand van de politiek zijn geplaatst en hun toezicht onafhankelijk uitvoeren. De vaststelling van hun begrotingen wordt beheerst door de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Deze wet schrijft voor dat de verantwoordelijke Ministers de begroting van de zelfstandige bestuursorganen, die onder hun verantwoordelijkheid staan, goedkeuren. Staatsrechtelijk gezien kan uw Kamer de Ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aanspreken op het functioneren van de AFM en DNB. Uitspraken van uw Kamer betrek ik bij mijn gesprekken met de AFM en DNB en uiteraard ook bij de beoordeling van de begroting.

22 *Voorts vragen de leden van de SP-fractie wat eventuele gevolgen zijn van het wetsvoorstel voor DNB bij haar activiteiten als resolutieautoriteit en in relatie tot het depositogarantiestelsel.*

Dit wetsvoorstel is niet van invloed op de activiteiten van DNB als resolutieautoriteit of bij de uitvoering van het depositogarantiestelsel. Beide activiteiten betreffen wettelijke taken die onder de huidige wet en onder dit wetsvoorstel vallen en waarvan de kosten worden doorberekend. De twee activiteiten vallen niet onder het huidige kostenkader van DNB (2017–2020), omdat de kosten ten tijde van het vaststellen van dat kader nog onvoldoende uitgekristalliseerd waren. Op grond van dit wetsvoorstel moet er vanaf 2021 voor deze activiteiten wel een kader vastgesteld zijn.

23 *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 betalende van de toezichthouders, te weten de financiële sector zelf.*

De toezichthouders zijn verantwoordelijk voor het opstellen van hun eigen begroting. De AFM en DNB doen dit volledig in onafhankelijkheid van de onder toezicht staande instellingen. Door middel van goedkeuring toetsen de Ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de begroting onder meer aan het kostenkader. De sector wordt gedurende het proces door middel van de panelbijeenkomsten wel in de gelegenheid gesteld de toezichthouders te adviseren en vragen over de begroting te stellen. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van de begroting ligt echter alleen bij de onafhankelijke toezichthouders.

3.3 Kostenkader

24–25 *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?*

Het amendement De Vries stelt een maximum aan de ontwikkeling van de kosten in de begroting van de toezichthouder. De regeling van het kostenkader in dit wetsvoorstel streeft hetzelfde doel na. Het verschil is dat bij het bedoelde amendement de ontwikkeling van de kosten wordt beheerst door de laatst goedgekeurde begroting als maximum voor de nieuwe begroting te nemen. In dit wetsvoorstel is het kostenkader echter bepalend voor het maximum van de begroting. De regeling voor het kostenkader zorgt ervoor dat de verantwoordelijke Ministers directer betrokken zijn bij de kostenontwikkeling.

Het wetsvoorstel verandert niets in de betrokkenheid van uw Kamer bij een overschrijding van het kostenkader. Net als nu het geval is, licht ik uw Kamer in een dergelijke situatie zo snel mogelijk in. Uiteraard zal ik er alles aan doen om dergelijke situaties te voorkomen en zie ik erop toe dat de toezichthouders sturen op het kostenkader.

26–27 *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?*

Voor zover mij bekend hebben de toezichthouders nooit een hogere begroting ingediend dan noodzakelijk. Alle kosten die de toezichthouders opnemen in hun begroting houden verband met het uitvoeren van wettelijke toezichttaken. Toch is het noodzakelijk dat de maximering van de begroting aangepast wordt. Het is onwenselijk dat een incidenteel lagere begroting voor komende jaren minder begrotingsruimte tot gevolg heeft. De wettelijke verankering van het kostenkader biedt de ruimte om de begroting naar boven of beneden bij te stellen, zonder dat dit invloed heeft op de jaren ervoor of erna. Daarnaast is een belangrijke reden om de kostenkaders in plaats van de laatste begroting als wettelijke basis te nemen, het feit dat daarmee de politiek het initiatief heeft. De verantwoordelijke Ministers stellen de randvoorwaarden voor de begroting. Dit biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid voor een efficiencykorting, zoals opgenomen in de kostenkaders 2017–2020.

28 *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?*

29–30 *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 uitgeeft omdat men nog onder het kostenkader zit?*

38–39 *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?*

42–43 *De leden van de D66-fractie lezen dat het nieuwe kostenkader een meerjarenraming is van de budgetten die nodig zijn om de 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?

Bij een begroting gebaseerd op een kostenkader ligt het initiatief bij de politiek. De Ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bepalen met de kostenkaders de randvoorwaarden voor de begrotingen van de AFM en DNB. Er zijn geen signalen dat de begroting op dit moment niet doelmatig wordt opgesteld, maar een systematiek waarbij eerst de kaders voor de begroting worden bepaald, biedt meerdere voordelen ten opzichte van het maximeren van de begroting op de begroting van het voorafgaande jaar. Ten eerste geeft dit de politiek de ruimte om de kostenontwikkeling te bepalen, bijvoorbeeld door het opnemen van een efficiencykorting. Daarnaast geeft een kader voor meerdere jaren duidelijkheid voor de toezichthouder (en de onder toezicht staande instellingen).

De kostenkaders beheersen de kosten van de toezichthouders en hierin kunnen prikkels worden ingebouwd om de taken efficiënter uit te voeren. Een stijging van de toezichtkosten is in beginsel alleen mogelijk als de kostenkaders hierin voorzien. De periode 2017–2020 is daarbij nog een overgangperiode voor DNB. Niet al haar taken zijn opgenomen in het lopende kader omdat aan DNB recentelijk enkele omvangrijke taken zijn opgelegd waarvan ten tijde van de vaststelling van het huidige kader, de kosten nog niet waren uitgekristalliseerd. Vanaf 2021 gelden voor alle kosten van DNB kostenkaders en kan de begroting van DNB deze kaders in beginsel niet te buiten treden.

Tegelijkertijd is in het kostenkader 2017–2020 de toezichthouders een (efficiency)taakstelling opgelegd. Het staat de toezichthouder vrij te bepalen op welke wijze invulling aan de taakstelling wordt gegeven. Deze taakstelling heeft de toezichthouders voldoende geprikkeld om de bedrijfsvoering efficiënter in te richten. Hierbij is het van belang dat dit gebeurt zonder dat aan de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht afbreuk wordt gedaan.

Ongeacht het kostenkader moeten de toezichthouders hun begrotingen helder toelichten en hun gerealiseerde kosten duidelijk verantwoorden. Daarbij is van belang dat alle kosten die de toezichthouders opnemen in hun begroting verband moeten houden met het uitvoeren van wettelijke taken. Er kan derhalve geen sprake van zijn dat de toezichthouders een hogere begroting indienen dan noodzakelijk, bijvoorbeeld omdat er geld over zou zijn binnen het kostenkader.

31 *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 verantwoordelijke Ministers keuren de begroting van de toezichthouder goed. Bij de beoordeling van de begroting is efficiëntie van groot belang. Bij de jaarlijkse verantwoording zien zij er vervolgens op toe dat de toezichthouders zich rekenschap geven van de manier waarop deze invulling hebben gegeven aan de taakstelling.

De toezichthouders gaan in hun begrotingen en verantwoordingen in op de (behaalde resultaten ten aanzien van de) efficiencytaakstelling. Voor de invulling van de taakstelling heeft DNB in 2016 een meerjarig verbeterplan opgesteld voor de modernisering van het Intern Bedrijf (IB2020). In 2020 is het streven een besparing van 20% te realiseren ten opzichte van de

begroting 2015 van het intern bedrijf. De uitvoering van het plan ligt op koers. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit verbeterplan ziet op de organisatie als geheel, en niet alleen op de toezichttaak van DNB. Ook de AFM zet hoog in op efficiency en heeft hiervoor een meerjarig kostenbesparingsprogramma uitgewerkt. De taakstelling voor 2017 is gerealiseerd door onder meer diverse besparingen binnen de bedrijfsvoering en versoering van diverse arbeidsvoorwaarden.

32–33 *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.*

Een voorspelbare en stabiele ontwikkeling van toezichtkosten is een van de uitgangspunten van dit wetsvoorstel. Hierbij geldt dat alle kosten die de toezichthouders maken betrekking moeten hebben op het uitvoeren van wettelijke taken. Bij het vaststellen van een kostenkader wordt uitvoerig gekeken naar de te verwachten ontwikkelingen in het toezicht om tot een zo nauwkeurig mogelijke inschatting van toekomstige kosten te komen. Daarnaast bevat het kostenkader een flexibele schil om kosten op te vangen voor onvoorziene nieuwe taken of onvoorziene intensiveringen in het toezicht. Deze opzet moet ervoor zorgen dat de toezichthouders alle kosten in beginsel moeten kunnen opvangen binnen de door de kaders gestelde grenzen. Dit geldt ook voor de uitvoering van taken die gedurende de periode van een kostenkader worden belegd bij de toezichthouders. Zij zullen in een dergelijk geval de flexibele schil moeten benutten voor het uitvoeren van deze taak of zorgen voor herprioritering. Alleen indien sprake is van uitzonderlijke kosten die niet binnen de flexibele schil opgevangen kunnen worden is hierop een uitzondering mogelijk.

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

Statistische aanpassingen zijn slechts mogelijk met betrekking tot bepaalde onderdelen van het kostenkader. Nieuwe taken en efficiëncymogelijkheden moeten altijd inhoudelijk beoordeeld worden. Hierbij zijn statistische correcties derhalve niet aan de orde. In de kostenkaders wordt echter ook een normatieve component opgenomen voor de loon- en prijsbijstellingen. Bij die bijstellingen kan en wordt gebruik gemaakt van statistische aanpassingen. De loonbijstelling van de toezichthouders is gekoppeld aan de marktloonontwikkelingen en worden jaarlijks vastgesteld. De prijsbijstelling is gekoppeld aan de «Jaarmutatatie CPI» zoals deze door het CBS over de maand juni van het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarop de toezichtbegroting betrekking heeft, is gepubliceerd.

35–37 *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?

40–41 *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?*

Bij de vaststelling van de kostenkaders is het niet de bedoeling dat enkel de laatst goedgekeurde begroting de basis vormt. Ik acht het van belang dat voorafgaand aan de vaststelling grondige analyses van de noodzakelijke kosten worden gemaakt. Zo is door DNB in 2015 ten behoeve van de vaststelling van het huidige kostenkader een uitgebreide bottom-up analyse uitgevoerd van de toezichtkosten op basis van het takenpakket. Deze analyse is met uw Kamer gedeeld.² Voor wat betreft de AFM is dit voorafgaand aan het huidige kostenkader niet nodig geacht. Het proces, waarin scherpe keuzes zijn gemaakt, dat geleid heeft tot de vaststelling van de begroting van 2016, heeft voldoende houvast geboden om als uitgangspunt te kunnen dienen voor het kostenkader. Daarbij is wel een uitgebreide beoordeling gemaakt van de verschillende kosten van de AFM.

De uitgangspunten en de basis voor de vaststelling van de kostenkaders vanaf 2021 moeten nog worden gezien. Het moet in ieder geval altijd gaan om noodzakelijke kosten ter uitvoering van de wettelijke taken.

Uiteraard doet de verankering van het kostenkader in dit wetsvoorstel op geen enkele manier af aan een heldere onderbouwing in de begroting en een duidelijke verantwoording van de gemaakte kosten. Een kostenkader kan en mag – net zo min als de laatst goedgekeurde begroting – niet leiden tot het opvoeren van onnodige kosten.

44 *De leden van de D66-fractie vragen of de regering een overzicht kan 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?*

Hieronder staan overzichten opgenomen van de begroting en realisatie van de kosten van de AFM en DNB in de afgelopen tien jaar. Deze bedragen zijn terug te vinden in de begrotingen en jaarverslagen van de toezichthouders en zijn in miljoenen euro's.

² Kamerstukken II 2016/17, 33 957, nr. 26.

AFM

Jaar	Begroting	Realisatie	Verschil
2008	85,1	79,9	5,2
2009	84,2	77,1	7,1
2010	78,0	77,7	0,3
2011	77,2	76,1	1,1
2012	78,7	79,8	-1,1
2013	83,9	79,1	4,8
2014	83,1	80,9	2,2
2015	87,2	86,6	0,6
2016	92,2	90,1	2,1
2017	98,4	99,2	-0,8

DNB

Jaar	Begroting	Realisatie	Verschil
2008	98,3	81,2	17,1
2009	86,3	95,5	-9,2
2010	117,0	105,2	11,8
2011	122,2	118,0	4,2
2012	133,2	127,6	5,6
2013	149,0	139,9	9,1
2014	148,5	136,4	12,1
2015	157,5	147,7	9,8
2016	158,5	149,6	8,9
2017	170,4	167,2	3,2

45 *De leden van de D66-fractie vragen wat er gebeurt in de nieuwe systematiek wanneer de toezichthouders meer kosten maken dan voorzien in het kostenkader?*

Het kostenkader is leidend bij de uitgaven van de toezichthouders. Dit komt allereerst tot uitdrukking in de goedkeuring van de begroting. De Ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid keuren in beginsel alleen een begroting goed die binnen het kader blijft. Als hier om een bijzondere reden buiten getreden zou worden dan informeren de Ministers de Tweede Kamer. Gedurende het jaar moeten de toezichthouders aanmerkelijke verschillen tussen de begroting en de uitgaven aan de Ministers melden. Hiervan is in ieder geval sprake als het kostenkader wordt overschreden. Elke overschrijding van het kostenkader is onwenselijk, daarom zal bij een dreigende overschrijding gestuurd worden op besparingen om een daadwerkelijke overschrijding te voorkomen. Als in uitzonderlijke situaties toch het kostenkader definitief wordt overschreden dan is dit van invloed op het exploitatiesaldo van de toezichthouder. Het exploitatiesaldo (positief of negatief) wordt in het opvolgende jaar afgetrokken dan wel opgeteld bij de totale kosten die in dat jaar bij de instellingen in rekening gebracht worden. Deze opzet en systematiek komt overeen met het huidige wettelijke kader.

46 *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 handavingswensen?*

Bij de vaststelling van een nieuwe kostenkader en de jaarlijkse begroting worden ontwikkelingen in het toezicht meegenomen. Hierbij is sprake van intensief contact tussen de toezichthouders en de betrokken ministeries, waarbij signalen en voornemens over het toezicht besproken worden. Het kostenkader, inclusief flexibele schil, biedt vervolgens voldoende ruimte tot herprioritering en daarmee bijvoorbeeld het toezicht op een bepaalde sector te intensiveren. Ik hecht er daarbij aan om op te merken dat het toezicht op onafhankelijke wijze plaats moet vinden en het in beginsel aan de toezichthouder is om de inrichting van het toezicht en het toezichtbeleid te bepalen. De toezichthouders zijn hier immers ook het beste op toegerust.

47 *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?*

Bij het vaststellen van de kostenkaders van de toezichthouders wordt rekening gehouden met loon- en prijsbijstellingen. In het lopende kostenkader 2017–2020 is bepaald dat de bijstelling jaarlijks wordt vastgesteld. Het kader wordt voor het desbetreffende jaar opgehoogd met deze bijstelling en dit werkt door in de opvolgende jaren. De loonbijstelling in de kostenkaders is gekoppeld aan de marktloonontwikkelingen – contractlonen gebaseerd op de CPB-raming van de contractlonen marktsector. De prijsbijstelling is gekoppeld aan de «Jaarmutatatie CPI» zoals deze door het CBS over de maand juni van het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarop de toezichtbegroting betrekking heeft, is gepubliceerd. Het uiteindelijk bijgestelde bedrag voor het jaar 2020 zal als basis dienen voor het kostenkader vanaf 2021.

§ 4. Financiering van de toezichtkosten

4.1 Inleiding

48 *De leden van de SP-fractie vragen zich af 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?*

Digitale innovatie is van groot belang bij het financieel toezicht. Binnen het kostenkader kunnen de toezichthouders door herprioritering ruimte creëren om hier op in te zetten. Voor zover de innovatie in het toezicht verband houdt met onvoorziene nieuwe taken of onvoorziene intensiveringen van het toezicht, bevat het kostenkader een flexibele schil om middelen hiervoor in te zetten. Het kostenkader biedt daarmee de ruimte voor benodigde (digitale) innovatie.

4.2 Uitgangspunten bij de vergoeding

49–50 *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?*

Vertrouwen in de financiële instellingen en hun producten en diensten is een belangrijk doel van het financieel toezicht. Transparantie over het toezicht kan hier aan bijdragen en acht ik in dit verband van groot belang. Transparantie van de uitvoering van het financieel toezicht en de kosten daarvan is van belang voor het brede publiek en in het bijzonder voor de betrokken instellingen. Het wetsvoorstel bevat daarom, net als de huidige wet, de verplichting voor de toezichthouders om tweemaal per jaar overleg te voeren met vertegenwoordigingen van ondertoezichtstaande instellingen. Tijdens deze overleggen kunnen de brancheorganisaties onder meer input leveren op en vragen stellen over de conceptbegroting en de jaarlijkse verantwoording van de toezichthouders. Transparantie van de kosten is daarbij in het bijzonder een onderwerp van gesprek.

51–52 *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?*

Ten opzichte van de huidige wet zijn er twee nieuwe delegatiegrondslagen in het wetsvoorstel. Dit betreft de verdeling van de kosten over de verschillende toezichtcategorieën en het vaststellen van de bedragen die bij het verrichten van een eenmalige handeling in rekening worden gebracht (leges).

Deze delegatie acht ik passend omdat de bovenliggende uitgangspunten en de kaders in het wetsvoorstel zijn geregeld. Zo regelt het voorstel de totstandkoming van de begroting van de toezichthouders en de beheersing hiervan. Verder bepaalt het wetsvoorstel dat de kosten uit de begroting door de sector worden gedragen. De uitwerking bij lagere regelgeving ziet enkel op de verdeling van de kosten tussen de verschillende toezichtcategorieën en welke ondernemingen tot deze toezichtcategorieën behoren. De afgelopen vijf jaar heeft uitgewezen dat deze zaken veelvuldig wijziging behoeven en dat daardoor niet altijd tijdig ingespeeld kan worden op nieuwe Europese regelgeving. Daarnaast betreft het zaken met een hoog detailniveau. Al deze aspecten maken dat ik het passend en verstandig acht om deze zaken bij lagere regelgeving vast te stellen. Als gedelegeerde wetgeving passend wordt geacht, dan is het vast kabinetsbeleid om geen formele betrokkenheid van het parlement in het wetsvoorstel op te nemen.³ In een voorhangbepaling is dan ook niet voorzien in het wetsvoorstel. Uiteraard ben ik altijd bereid om vragen van leden van uw Kamer over gedelegeerde regelgeving te beantwoorden. Het is vast beleid dat wetgeving op het terrein van de financiële markten openbaar wordt geconsulteerd. Ontwerpregelgeving is daarmee ook inzichtelijk voor uw Kamer. Zo is een ontwerp van de algemene maatregel

³ Zie aanwijzing 2.35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

van bestuur op grond van onderhavig wetsvoorstel (Besluit bekostiging financieel toezicht 2019) openbaar geconsulteerd van 30 januari 2018 tot en met 11 maart 2018. Dit ontwerp is te zien op de website www.internetconsultatie.nl.

53 *De leden van de CDA-fractie vragen naar de geïnde boetebedragen per jaar door respectievelijk DNB en de AFM in de periode 2014–2017.*

Opbrengsten boetes en dwangsommen DNB in miljoenen euro's

2014	2015	2016	2017
0,78	23,9	2,5	1,3

Opbrengsten boetes en dwangsommen AFM in miljoenen euro's

2014	2015	2016	2017
4,7	3,5	3,8	4,1

54–55 *De leden van de CDA-fractie 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 kosten voor eenmalige handelingen maken onderdeel uit van het totale kostenkader en komen er dus niet bovenop. Voor 2018 is het aandeel van de kosten voor eenmalige handelingen op de totale begroting 8 procent voor de AFM en 1 procent voor DNB.

56–57 *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?*

Met de leden van de D66-fractie ben ik van mening dat de ontwikkeling van de kosten van het toezicht kritisch en zorgvuldig moet worden beoordeeld. Ik vind het daarbij van belang dat de Tweede Kamer hier een rol in speelt. De ontwikkeling van de kosten van het toezicht worden bepaald door het kostenkader. De begrotingen van de toezichthouders moeten binnen dit kader blijven. De vaststelling van de kostenkaders door de Ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is in het voorliggende wetsvoorstel geregeld evenals de goedkeuring van de begrotingen. Daarbij is expliciet bepaald dat indien in bijzondere situaties een begroting wordt goedgekeurd die het kostenkader overschrijdt, de Tweede Kamer hierover wordt geïnformeerd. De beheersing van de kostenontwikkeling is daarmee volledig in de wet geregeld.

Als een begroting is goedgekeurd, wordt het bedrag uit die begroting doorberekend aan de sector. Hiervoor is een verdeling nodig over de verschillende toezichtcategorieën (banken, verzekeraars, pensioenfondsen, etc.). Het wetsvoorstel delegeert deze verdeling naar algemene maatregel van bestuur. Voor de redenen hiervoor en de betrokkenheid van het parlement wordt verwezen naar het antwoord op de vragen 51–52 van de leden van de VVD-fractie.

De ontwikkeling van de kosten van het toezicht wordt beheerst door het kostenkader. Over het kostenkader wordt uw Kamer geïnformeerd. Verhogingen van het kader kunnen naast loon- en prijspeilbijstellingen alleen plaatsvinden door het beleggen van nieuwe taken bij de toezichthouders. Nieuwe taken worden bij wet geregeld en uw Kamer moet hier derhalve mee instemmen. Het betrekken van een onafhankelijke derde partij acht ik niet nodig. Wel vind ik het van belang dat bij elke nieuwe taak de gevolgen voor de toezichtkosten zo inzichtelijk mogelijk worden opgenomen zodat over het toekennen van de taak een afgewogen besluit genomen kan worden.

59 *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.*

Kenmerkend voor het financieel toezicht is de controle bij de poort die toegang geeft tot de sector en het toezicht op gedragingen achter de poort. Mocht een partij binnen de poort normen overtreden, dan heeft dat uitstralingseffecten op de gehele sector. Omdat dergelijke gedragingen de aard en de intensiteit van het toezicht in belangrijke mate bepalen en het toezicht op het voorkomen ervan onmiddellijk een systeemprofijt oplevert, worden alle kosten die samenhangen met het toezicht op de in de wet afgebakende groep van «personen» die gehouden zijn aan de nakoming van wettelijk vastgelegde regels, aan deze groep doorberekend. Dit geldt ook voor kosten die een minder directe relatie hebben met de toezichttaak, zoals de betrokkenheid van de AFM en DNB bij de voorbereiding van wetgeving en onderzoeken. Dergelijke betrokkenheid helpt regels beter uitvoerbaar te maken en borgt dat de toezichthouder op een efficiënte manier kan werken, onder andere door knelpunten in het toezicht te signaleren en hierover de betrokken Ministers te adviseren. Wel moeten dergelijke kosten in beperkte verhouding staan tot de totale kosten van het toezicht. Het wetsvoorstel biedt waarborgen om hierop toe te zien, zo moeten de Ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de begrotingen en jaarrekeningen goedkeuren en stellen zij een kostenkader vast waarbinnen de begrotingen moeten blijven.

4.3 Wettelijke vormgeving

60 *De leden van de VVD-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat de beschreven flexibiliteit vooral opwaartse flexibiliteit zal blijken te zijn.*

De flexibiliteit, waar de leden van de VVD-fractie naar verwijzen, ziet op het aanpassen van de verdeling van de kosten tussen de toezichtcategorieën en wijzigingen van de instellingen die tot een bepaalde toezichtcategorie behoren. Het gaat spreekwoordelijk om de verdeling van de taart. Het geheel van de taart is in de wet zelf geregeld, namelijk door vaststelling van de kostenkaders en de goedkeuring van de begrotingen. De delegatie van de verdeling kan dus niet tot een stijging van de toezichtkosten leiden. Er kan dus geen sprake zijn van opwaartse flexibiliteit. Bij algemene maatregel van bestuur kan hooguit worden geregeld dat een bepaalde toezichtcategorie een groter aandeel gaat betalen. Tegelijkertijd betekent dit dat andere toezichtcategorieën minder gaan bijdragen. De taart wordt immers niet groter.

61 Voorts vragen de leden van de VVD-fractie naar de totale toegerekende toezichtkosten voor de laatste paar jaar.

Hieronder is een overzicht opgenomen van het totaalbedrag dat door de AFM en DNB in de afgelopen drie jaar in rekening is gebracht (in miljoenen euro's).

Jaar	AFM	DNB
2015	86,1	140,9
2016	90,3	147,4
2017	94,0	155,3

62–63 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.

Het bedrag dat in enig jaar aan de sector wordt doorberekend bestaat uit de goedgekeurde begroting van de toezichthouder met aftrek van de kosten voor het toezicht in Caribisch Nederland. Vervolgens wordt van dit bedrag de verkregen inkomsten in het voorafgaande jaar uit boetes en verbeurde dwangsommen tot € 2,5 miljoen afgetrokken en wordt het exploitatiesaldo van het voorafgaande jaar verrekend. Het exploitatiesaldo kan positief of negatief zijn. Het exploitatiesaldo heeft betrekking op het in enig jaar door te berekenen bedrag aan ondertoezichtstaande instellingen. Het is niet van invloed op de hoogte van de begroting.

§ 5. Financiële gevolgen en administratieve lasten

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

Dit wetsvoorstel heeft op zichzelf geen financiële gevolgen voor de onder toezicht staande instellingen. Dit wetsvoorstel wijzigt niets in de uitgangspunten rond de doorberekening van de toezichtkosten. De financiële gevolgen voor instellingen komen voort uit de concrete begrotingen die jaarlijks worden vastgesteld. Tot en met 2020 zijn hiervoor de randvoorwaarden opgenomen in de kostenkaders voor de toezichthouders. Verder is voor de instellingen de onderlinge verdeling van de kosten relevant. Deze wordt vastgesteld in het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019. Een ontwerp hiervoor is inmiddels openbaar geconsulteerd en in te zien op de website www.internetconsultatie.nl.

§ 7. Consultatie

7.1 Overheidsbijdrage

65 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.

De afschaffing is gebaseerd op het beleid in het rapport Maat Houden 2014. In 2017 is door de Minister van Veiligheid en Justitie aan uw Kamer aangegeven dat dit kabinetsbeleid nog steeds leidend is. Daarbij is specifiek benoemd dat volledige doorberekening van de kosten van het

financieel toezicht in de rede ligt.⁴ Er is op dit moment geen evaluatie van het algehele kabinetsbeleid rond de doorberekening van toezichtkosten of specifiek van de kosten van het financieel toezicht voorzien.

7.2 Inzet inkomsten uit boetes en dwangsommen voor het toezicht

66–67 *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.*

Jaar	AFM	DNB
2015	83,9 (86,1)	140,9 (140,9)
2016	89,3 (90,3)	126,0 (147,4)
2017	92,7 (94)	155,3 (155,3)

Dit staatje geeft de hoogte van de door te berekenen kosten in de jaren 2015–2017 weer, in het geval geen afdracht van inkomsten aan de Staat was voorgeschreven. Het betreft een combinatie van de eerder hierboven opgenomen doorberekende toezichtkosten in deze jaren met aftrek van de inkomsten die aan de Staat zijn gedaan. De afdracht aan de Staat is ingevoerd met ingang van 2015. Sindsdien zijn slechts drie jaren verstreken, waardoor het gegeven beeld van de inkomsten uit boetes en dwangsommen wellicht niet geheel representatief is. In alle gevallen betreffen het incidentele inkomsten die per definitie van jaar tot jaar kunnen verschillen. Zo heeft DNB in 2015 bijvoorbeeld een hoog bedrag aan inkomsten uit boetes en dwangsommen gekregen. Verrekening van dit volledige bedrag in 2016 had ervoor gezorgd dat het verschil in door te berekenen kosten met het opvolgende jaar 29,7 miljoen euro was geweest in plaats van 8,3 miljoen euro. De kans op fluctuaties in de toezichtkosten is dus aanzienlijk hoger. Los hiervan ontstaat de onwenselijke situatie dat een hoge boete een groot deel van het toezicht kan financieren. Slecht gedrag levert dan een voordeel op voor de sector als geheel.

7.3 Nieuwe wettelijke inrichting

68 *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.*

In de afgelopen vijf jaar is gebleken dat de bijlagen bij de huidige wet veelvuldig aanpassing behoeften. Veelal ging dat om aanpassingen die volgden uit Europees recht en zagen op de indeling in toezichtcategorieën en de instellingen die tot een bepaalde toezichtcategorie behoren. Het lijkt mij niet passend om dergelijke aanpassingen telkens aan uw Kamer te zenden. De procentuele verdeling van de kosten wordt in beginsel weer voor vijf jaar vastgesteld. Alleen bij substantiële taakwijzigingen zullen deze percentages tussentijds worden aangepast. Bij een volgende vijfjaarlijkse herziening van de percentages informeer ik uw Kamer uiteraard. Verder is het vast beleid dat ontwerpregelgeving openbaar wordt geconsulteerd.

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

7.4 Transparantie

69 *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.*

Het Ministerie van Financiën heeft het vergroten van de transparantie bij de AFM en DNB onder de aandacht gebracht. De verbetering van de transparantie concentreert zich vooral op de geleverde prestaties van de toezichthouders. Ter vergroting van deze transparantie, heeft de AFM Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's) verbonden aan maatschappelijke doelen en beoogde effecten. Deze doelen en effecten reflecteren de belangrijkste strategische prioriteiten van de AFM en die van de markt. In het jaarverslag 2018 wordt hierover verantwoording afgelegd en kan daarmee getoetst worden in hoeverre de AFM haar beoogde resultaten bereikt.

Ook DNB heeft stappen gezet op het gebied van transparantie. Zo heeft DNB een splitsing van de personele inzet naar doel en activiteit opgenomen in de begroting van 2018 en bevat de begroting 2018 een nieuwe tabel waarin de kostenverdeling voor alle zbo-taken naar kostensoort is opgenomen. Daarnaast wordt de KPI-tabel continu verbeterd teneinde de koppeling tussen prestaties en kosten inzichtelijker te maken. Overigens vergroot de nieuwe opzet van dit wetsvoorstel ook de transparantie, omdat wordt bepaald dat DNB de kosten per categorie in haar begroting opneemt en die bedragen rechtstreeks doorberekend aan de desbetreffende categorie. In de huidige situatie worden de totale toezichtkosten (en exploitatieverschillen) van DNB doorbelast aan de hand van in de wet opgenomen vaste percentages, waardoor er sprake was van een verschil tussen de werkelijke kosten en de doorbelaste kosten per categorie. In de huidige begroting is dus sprake van twee van elkaar verschillende «kostenbegrippen» per categorie. Vanaf 2019 is er nog maar een kostenbegrip.

7.5 Illegale aanbieders en Europees paspoorthouders

70 *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?*

71 *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 voorgenoemde 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.*

In een groot deel van de EU-lidstaten worden de kosten voor het financieel toezicht (gedeeltelijk) doorberekend aan de sector. Slechts in een klein aantal lidstaten is sprake van een volledige overheidsbijdrage. Bij het kiezen van een vestigingsplaats binnen de Europese Unie spelen vele factoren een rol. Bij het Ministerie van Financiën en bij de toezichthouders zijn geen gevallen bekend dat een onderneming haar vestigingsplaats vanwege de toezichtkosten naar een andere lidstaat heeft verplaatst of dat een onderneming vanwege de toezichtkosten voor een andere

lidstaat heeft gekozen als vestigingsplaats. In dat verband is ook een recent onderzoek van EY in opdracht van de Autoriteit Consument en Markt relevant.⁵ Hierin wordt geconcludeerd dat toezichtkosten geen rol spelen bij de keuze van vestiging bij fintechbedrijven.

OVERIG

72–74 *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?*

In het geval er toezichttaken volledig overgeheveld worden van de nationale toezichthouder naar een Europese toezichthouder, is het uitgangspunt dat dit een verschuiving van toezichtkosten met zich meebrengt. Het is immers onwenselijk dat ondertoezichtstaande instellingen voor hetzelfde toezicht tweemaal betalen. In alle gevallen waarbij sprake is van de verschuiving van toezichttaken van nationaal naar Europees niveau, zal aanpassing van nationale en Europese regels nodig zijn. In dat proces is het kostenaspect een belangrijk aandachtspunt voor het kabinet.

Op dit moment vinden de onderhandelingen met betrekking tot de ESFS (European System of Financial Supervision)-review plaats.⁶ Wat betreft de kosten voor het Europees toezicht zet het kabinet in op transparantie, efficiëntie en eenvoud. Daarnaast moeten de juiste (democratische) verantwoording- en controlemechanismen aanwezig zijn. Het kabinet pleit daarom voor blijvende betrokkenheid van de nationale toezichthouders bij het doorberekenen van Europese toezichtkosten. Met het voorstel van de Europese Commissie leveren de nationale toezichthouders geen directe bijdrage meer aan de toezichtkosten van de Europese toezichthouders, maar zijn zij slechts nog betrokken bij de inning van deze kosten. Dit kan niet alleen tot praktische problemen leiden, maar zorgt ook voor rechtsonzekerheid. Zo is het onduidelijk bij wie een financiële instelling bezwaar kan maken tegen een kostenbesluit en bij wie het risico zal komen te liggen in het geval kosten niet geïnd kunnen worden. Dit acht het kabinet onwenselijk.

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

Het toezicht op de financiële markten is op afstand van de politiek geplaatst, namelijk bij de zelfstandige bestuursorganen de AFM en DNB. Zij opereren onafhankelijk in de uitvoering van hun toezicht. Zij doen dit vanuit hun specifieke deskundigheid en binnen wettelijke kaders. De Minister van Financiën draagt daarbij systeemverantwoordelijkheid, hetgeen betekent dat hij toezicht houdt op het toezichtstelsel als geheel. Deze verantwoordelijkheid betreft onder meer de kwaliteit van regelgeving, de verantwoordelijkheid voor een adequaat toezichtinstrumentarium en de benoeming en het ontslag van de bestuurders van de toezichthouders. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een specifieke verantwoordelijkheid voor het toezicht op de pensioensector.

⁵ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/onderzoek-naar-toezichtskosten-voor-fintechs-op-de-nederlandse-markt>.

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 22 112, nr. 2415.

Specifiek ten aanzien van de proportionaliteit van de toezichtkosten stellen de Ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kostenkaders op. Daarnaast bepalen zij in ministeriële regelingen de wijze waarop de concrete heffingen voor instellingen worden bepaald. Daarbij hebben zij in het bijzonder aandacht voor de proportionele toerekening voor individuele instellingen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra