

Vergaderjaar 2023–2024

32 545

Wet- en regelgeving financiële markten

Nr. 205

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 mei 2024

De afgelopen maanden hebben de Minister voor Armoedebeloid, Participatie en Pensioenen (APP) en ik samen met het bestuur en de raad van toezicht (rvt) van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) afspraken gemaakt over het nieuwe kostenkader voor de periode 2025–2028. Graag informeer ik uw Kamer over mijn voornemen om dit nieuwe kostenkader vast te stellen.

Totstandkoming kostenkaders

De bekostiging van de AFM is geregeld in de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft 2019). Op grond van deze wet keuren de Minister voor APP en de Minister van Financiën jaarlijks de toezichtbegroting van de toezichthouder goed. De AFM is bij het opstellen van de begroting gebonden aan de hoogte van het plafond dat volgt uit het kostenkader. Het kostenkader is van toepassing op de taken van de AFM in haar hoedanigheid als zelfstandig bestuursorgaan.

Uitgangspunten

Vanuit het oogpunt van bestuurlijke rust en transparantie naar de sector, wordt het kostenkader wederom voor vier jaar vastgesteld. Gedurende een periode van vier jaar is daarmee in grote lijnen duidelijk wat de maximale kosten van het toezicht voor de sector zullen zijn en hoe deze kosten zich ontwikkelen. Het huidige kostenkader van de AFM loopt eind dit jaar af. Na intensief overleg met het bestuur en de rvt van de AFM is het kostenkader voor 2025–2028 tot stand gekomen.

Het kostenkader 2025–2028 bouwt voort op de uitgangspunten uit eerdere kostenkaders. Het biedt inzicht in de meerjarige ontwikkeling van toezichtkosten en borgt de uitgangspunten van doelmatigheid en bestuurlijke rust. Met het kostenkader wordt de AFM in staat gesteld om haar toezichttaken adequaat uit te voeren. AFM zet zich hiermee blijvend in voor eerlijke en transparante financiële markten.

De AFM krijgt in de periode van het nieuwe kostenkader veel nieuwe taken. De verordening digitale operationele weerbaarheid (DORA) zorgt ervoor dat de AFM toezichthouder wordt op de (cyber)weerbaarheid van een groot aantal instellingen. De verordening cryptoactivamarkten (MiCAR) brengt de cryptosector voor het eerst onder AFM-toezicht. Nieuwe EU-regelgeving over duurzaamheidsverslaggeving (o.a. Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) en Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR)) brengen ook extra toezichtverplichtingen met zich. Het is een aanzienlijke opgave voor de AFM om goed toezicht te houden op deze en andere regelgeving. Daarnaast moet de AFM haar eigen tempo van verdere digitalisering afstemmen op het tempo van de financiële sector. Investerings in IT en het datagedreven toezicht zijn daarom noodzakelijk voor de verdere ontwikkeling van de AFM als toekomstbestendige toezichthouder. Het kostenkader reflecteert deze ontwikkelingen.

Kostenkader AFM 2025–2028 (in miljoenen euro)	2024	2025	2026	2027	2028
Basisbedrag	140,9	140,9	140,9	140,9	140,9
Uitbreiding en intensive- ring takenpakket		11,7	11,8	11,7	12,4
– waarvan DORA		0,3	0,3	0,3	0,3
– waarvan MiCAR		3,4	2,9	2,9	2,9
– waarvan Overig		8,0	8,7	8,5	9,2
IT-investeringen		9,1	10,2	11,2	12,5
– waarvan IT-run		4,6	5,2	5,7	7,0
– waarvan IT-change		4,5	5,0	5,5	5,5
Versterking datagedre- ven toezicht		1,2	2,5	3,7	4,9
Gefaseerde ingroei nieuwe taken		– 1,9	– 0,7		
Nieuw basisbedrag		161,0	164,8	167,5	170,7
Efficiencytaakstelling		– 0,6	– 1,3	– 2,0	– 2,7
Loon- en prijsbijstelling		PM	PM	PM	PM
Begrotingskader		160,4	163,5	165,5	168,0
Post onvoorzien		2,7	4,3	5,4	6,3
Meerjarenkader		163,1	167,8	170,9	174,3

Dit leidt tot onderstaand kostenkader 2025–2028. De reeks «Begrotingskader» is het bedrag dat AFM in rekening brengt bij de sector indien de post onvoorzien niet wordt aangewend.

Om de uitlegbaarheid naar de sector en politiek te vergroten, heeft de AFM de sector in verschillende sessies met brancheverenigingen en toezichtdomeinen de mogelijkheid gegeven om te reflecteren op de belangrijkste elementen van het kostenkader.

Toelichting kostenkader AFM

In lijn met de systematiek gehanteerd bij het kostenkader 2025–2028, wordt de hoogte van het kostenkader 2024 gebruikt als ijkpunt voor de hoogte van het kostenkader 2025–2028. Het basisbedrag 2024 van € 140,9 mln. is daarmee het startpunt voor het basisbedrag 2025. De

uitbreidingen en besparingen uit het kostenkader 2021–2024 zijn hiermee onderdeel van het basisbedrag 2025.

In het geval er sprake is van overschrijdingen binnen de begroting, hetzij voorziene of onvoorziene, geldt dat deze in eerste instantie worden opgevangen binnen het begrotingskader. Mocht dit niet mogelijk zijn, dan kan enkel op basis van een gedegen onderbouwd voorstel van het bestuur en na expliciete instemming van de rvt van de AFM de post onvoorzien worden aangewend. Mocht ook dat niet mogelijk of wenselijk zijn, dan wordt door FIN en de AFM verder gesproken over een passende oplossing. Met het oog op nieuwe ontwikkelingen, zoals (nog niet voorziene) wettelijke taakuitbreidingen en/of eventueel uitloop van wetstrajecten, blijven FIN en de AFM gedurende de looptijd van het kostenkader 2025–2028 met elkaar in gesprek.

Uitbreiding en intensivering takenpakket

Ten behoeve van het kostenkader 2025–2028 is in gezamenlijkheid een brede inventarisatie van nieuwe taken en wet- en regelgeving opgesteld. Op basis hiervan heeft de AFM voor verschillende taken een capaciteitsinschatting gemaakt die uitgebreid is besproken. Voor nieuwe werkzaamheden op het gebied van o.a. DORA, MiCAR en een aantal overige nieuwe taken wordt het kader uitgebreid.

De (nieuwe) Europese wet- en regelgeving ziet met name op digitalisering (DORA, MiCAR, AI act, FIDA en ESAP), duurzaamheid (CSRD, SFDR, Greenbonds, klimaatcommitment), Financiële dienstverlening (RIS, NPLD, EAA, CCD, PSD3, Wtp, AML, Sanctiewet) en kapitaalmarkten (listing act, CSDR, UCITS, BMR, EMIR 3.0).¹

De verordening digitale operationele weerbaarheid (DORA) zorgt ervoor dat AFM toezichthouder wordt op de (cyber)weerbaarheid van een groot aantal financiële instellingen. Daarnaast brengt de nieuwe EU-regelgeving voor uitgevers van crypto-activa en aanbieders van cryptodiensten (MiCAR) – een nieuwe omvangrijke toezichttaak met zich mee voor AFM.

Uit de Wet toekomst pensioenen (Wtp) volgen diverse gedragstoezichtstaken voor de AFM zowel tijdens als na de transitie. In dit kostenkader, gedurende de transitieperiode van de Wtp, intensificeert de AFM daarom de inzet voor pensioentoezicht. De inzet van de AFM gedurende dit kostenkader voor de Wtp is uitgebreid besproken tussen de departementen en AFM en is tot stand gekomen op basis van huidige gegevens en inzichten. De opgenomen kosten worden voornamelijk toereikend en realistisch geacht voor de periode van dit kostenkader.

Ten aanzien van een aantal taakuitbreidingen bestaat nog onzekerheid voor wat betreft de exacte omvang en/of timing van de werkzaamheden. Europese wetgeving is een complex en intensief traject dat een lange doorlooptijd kent waarin er nog veelvuldig wijzigingen kunnen ontstaan. Dat maakt precieze inschatting van omvang en timing onzeker. Het is van belang dat de uitvoeringskosten voor nieuwe taken en intensiveringen goed in kaart worden gebracht. De nog onzekere ontwikkelingen zullen voorts tijdens de kaderperiode in beginsel binnen het kostenkader worden opgevangen, waar nodig met een beroep op de post onvoorzien.

¹ RIS: Retail Investment Strategy, NPLD: Non-performing loans Directive, EAA: European Accessibility Act, CCD: Consumer Credit Directive, PSD3: Payment Services Directive 3, AML: Anti-money laundering, CSDR: Central securities depositories, UCITS: Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities, BMR: Benchmarks regulation, EMIR 3.0: European Market Infrastructure Regulation 3.0.

IT-investeringen en versterking datagedreven toezicht

In aanloop naar de totstandkoming van het nieuwe kostenkader heeft AFM op mijn verzoek een verdiepend onderzoek uitgevoerd op het vlak van IT. De AFM heeft daartoe een analyse opgesteld die terug- en vooruitkijkt naar wat de AFM komende jaren nodig acht aan IT-middelen en versterking van datagedreven toezicht.

Die analyse is gevalideerd door extern onderzoeksbureau Verdonck Klooster & Associaties. Het rapport ondersteunt de IT-ambitie en claim van de AFM. De AFM moet niet alleen haar IT-voorzieningen verbeteren, maar ook een hogere (door)ontwikkelingssnelheid aanleren om het tempo van de financiële markten bij te houden. Ook is de doorontwikkeling op datagedreven toezicht noodzakelijk om in de komende periode de ontwikkelingen en trends in het toezichtdomein bij te houden. Ik vind het daarom van belang dat de AFM zich ook in de komende jaren verder kan ontwikkelen tot een toekomstbestendige en datagedreven toezichthouder. Ik acht de beoogde investeringen van de AFM dan ook noodzakelijk en heb met de AFM afgesproken dat er jaarlijks over de voortgang van de visie en de realisatie van het datagedreven toezicht wordt gerapporteerd aan mijn ministerie.

Gefaseerde ingroei en taakstelling

Op mijn verzoek is een gefaseerde ingroei van nieuwe taken opgenomen in het kostenkader. Hierbij wordt rekening gehouden met een ingroei voor 2025 van 15% (€ 1,9 mln.) en in 2026 5% (€ 0,7 mln.) vanwege de krappe arbeidsmarkt.

Daarnaast is weer een efficiencytaakstelling opgenomen in het kostenkader, wat bijdraagt aan de doelmatigheid van de AFM². De taakstelling prikkelt de toezichthouders naar mijn mening voldoende om de bedrijfsvoering efficiënt in te richten, zonder dat aan de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht afbreuk wordt gedaan. De efficiencytaakstelling is gebaseerd op de groei in de arbeidsproductiviteit. De AFM vervult een belangrijke maatschappelijke rol en heeft niet dezelfde flexibiliteit als marktpartijen bij het selecteren van sectoren waarin zij actief is. Daarom wordt in de basis gebruik gemaakt van de arbeidsproductiviteit in de overheidssector in plaats van de marktsector.

Loon- en prijsbijstelling

De systematiek van de loon- en prijsbijstelling blijft gehandhaafd. Voor de loonbijstelling wordt de CEP-raming van het CPB van het voorjaar t-1 gehanteerd. De hoogte van de prijsbijstelling wordt daarbij gekoppeld aan de «Jaarmutatie CPI» zoals deze door het CBS wordt gepubliceerd over de maand mei t-1, in plaats van de maand juni, om zo beter aan te sluiten aan de interne begrotingsplanning van de AFM.

Post onvoorzien

De post onvoorzien is bedoeld om nieuwe (niet voorziene) ontwikkelingen op te kunnen vangen. De AFM kan pas een beroep doen op de post onvoorzien als zij de impact van de onvoorziene en incidentele gebeurtenissen niet kan opvangen binnen de begroting. Hiervoor dient het bestuur een onderbouwd verzoek op te stellen dat moet worden goedgekeurd door de rvt. Dit verzoek van het bestuur aan de rvt wordt ook ter infor-

² De taakstelling bedraagt 0,4% per jaar en is gebaseerd op de verwachte arbeidsproductiviteitsgroei in de overheidssector (MLT 2022-2025).

matie met mij gedeeld. De omvang van de post onvoorzien neemt in latere jaren toe omdat de onzekerheid groter wordt en gebeurtenissen zich over een periode van vier jaar moeilijker in laten schatten. De post onvoorzien biedt AFM ruimte om tijdig te kunnen opschalen wanneer dat noodzakelijk is.

Overige toelichting

In aanloop naar de totstandkoming van het nieuwe kostenkader heb ik de AFM gevraagd om twee verdiepende onderzoeken uit te voeren, te weten een deep dive IT-strategie en datagedreven toezicht (DGT) en een verdiepende analyse naar de kostprijs per fte.

Uit de deep dive IT is gebleken dat de AFM, door in het verleden gemaakte keuzes, een «been heeft bij te trekken» op het gebied van digitalisering om de ontwikkelingen in het de AFM-werkveld bij te houden. De investeringen voor de verdere digitalisering van de AFM zijn noodzakelijk en hogere budgetten voor IT zijn daarom passend. Ook omdat de financiële sector steeds meer digitaal gedreven werkt, waarbij informatievoorziening steeds belangrijker is en ook bij de AFM in de haarvaten door begint te dringen in de uitvoering van haar taken.

De methodiek voor het bepalen van een «kostprijs per fte» bij een uitbreiding van de formatie in verband met toezichttaken blijft behouden. Daarbij wordt afgesproken dat, om de kostprijs gedurende het kostenkader actueel te houden, deze jaarlijks wordt geïndexeerd conform de indexatiemethodiek in het zbo-kostenkader.

Tot slot

Met het kostenkader 2025–2028 wordt de AFM in staat gesteld om haar toezichttaken adequaat uit te voeren. Hierdoor kan de AFM haar wettelijke taken als financieel toezichthouder zorgvuldig, effectief en efficiënt blijven uitvoeren. Om dit mogelijk te maken zijn investeringen nodig die ook voor rekening van de sector komen.

Resumerend biedt het kostenkader inzicht in de hoogte van de toezichtkosten, de ontwikkeling daarvan en borgt het kostenkader de uitgangspunten van doelmatigheid en bestuurlijke rust. Ik ben ervan overtuigd dat dit kostenkader een goede balans biedt tussen een beheerste groei van de toezichtkosten en goed toezicht.

Daardoor kan de AFM nu, maar ook in de toekomst, op gedegen wijze invulling geven aan haar toezichttaken.

De Minister van Financiën,
S.P.R.A. van Weyenberg