

EVALUATIE WBFT 2019

PROPORTIONALITEIT, STABILITEIT EN FLEXIBILITEIT

RAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

Persoonsgegevens

IN OPDRACHT VAN
MINISTERIE VAN FINANCIEN

Samenvatting

De Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft 2019) is op 1 januari 2019 in werking getreden. De wet omvat onder meer de systematiek waarmee de toezichtskosten worden toegerekend aan onder toezicht staande instellingen. Toezichtskosten hebben in dit onderzoek betrekking op de begroting van de AFM en de zbo-begroting van DNB.¹ Artikel 16a van deze wet bepaalt dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding de doeltreffendheid en de effecten van de wet dienen te worden geëvalueerd. Dit rapport geeft invulling aan deze bepaling.

De Wbft 2019 beoogt een flexibeler kader te bieden dan haar voorganger, de Wbft 2013. In de huidige bekostigingssystematiek worden de totale toezichtskosten van de AFM en DNB toegerekend aan de verschillende toezichtcategorieën en vervolgens onder individuele instellingen binnen een categorie verdeeld aan de hand van vaste maatstaven met jaarlijks variërende bandbreedtes en tarieven. Het meerjarige kostenkader is een belangrijk onderdeel van de Wbft dat een balans probeert te vinden tussen stabiliteit van de totale toezichtskosten en het bieden van voldoende flexibiliteit aan de toezichthouders in de uitvoering van hun taken. De Wbft 2019 bevat daarnaast twee instrumenten waarmee schommelingen in de heffingen door incidentele kosten kunnen worden opgevangen: de heffingsreserve en de spreiding van het exploitatiesaldo.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt: In hoeverre voldoet de huidige wettelijke bekostigingssystematiek van het financieel toezicht aan de principes van proportionaliteit, stabiliteit en flexibiliteit? Deze hoofdvraag is door de opdrachtgever in gevuld middels een aantal onderzoeksvragen. Tabel 1.2 geeft deze onderzoeksvragen weer. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we de volgende onderzoeksmethoden ingezet. We hebben de ontwikkeling van de kosten in kaart gebracht op basis van data die de toezichthouder aanlevert en openbare bronnen. We hebben daarnaast deskresearch ingezet om de beleidsreconstructie en beleidstheorie in te vullen. Verder hebben we een serie interviews gehouden en een enquête uitgevoerd. Ook is een internationale vergelijking onderdeel van het onderzoek.

Tabel 1.1 Onderzoeksvragen

Nr.	Onderzoeksvraag
Deelvraag 1 - Kostenkader (stabiliteit, flexibiliteit)	
1.1	Biedt de systematiek van het kostenkader een passend evenwicht tussen enerzijds een beheerste en stabiele ontwikkeling van toezichtskosten, en anderzijds voldoende flexibiliteit voor de toezichthouders om hun taken adequaat uit te kunnen voeren, bijvoorbeeld in het geval van externe ontwikkelingen en nieuwe regelgeving?
1.2	Hoe worden stakeholders betrokken bij de wijzigingen en overschrijdingen van het kostenkader en wordt dit voldoende geacht, met inachtneming van de benodigde afstand tussen de toezichthouders en de partijen waarop zij toezicht houden?
Deelvraag 2 - Toezichtskosten voor de sector (proportionaliteit, stabiliteit)	
2.1	Hoe ontwikkelen de toezichtskosten voor individuele instellingen zich in de praktijk? Waardoor worden eventuele schommelingen veroorzaakt?
2.2	Leidt de bekostigingssystematiek tot een proportionele verdeling van toezichtskosten over de instellingen, die recht doet aan de toezichtsinspanningen en de draagkracht van individuele instellingen? Zijn hier verschillen waarneembaar tussen verschillende toezichtcategorieën?
2.3	Zorgt de bekostigingssystematiek, met inbegrip van de heffingsreserve en de spreiding van het exploitatiesaldo, voor voldoende stabiele en voorspelbare heffingen voor individuele instellingen?

¹ Hieronder vallen dus ook de kosten die DNB maakt voor het DGS en de resolutietaak.

- 2.4 Hoe verhouden de kosten van het toezicht op overige Wwft-instellingen en illegale partijen zich tot de algemene uitgangspunten van de bekostiging van het financieel toezicht?
- 2.5 Wat is de impact van de ontwikkeling van de toezichtskosten op het vestigingsklimaat van Nederland voor potentiële nieuwe markttoetreders?

Deelvraag 3 - Internationale vergelijking

- 3.1 Welke praktische lessen kunnen we trekken uit de manier waarop andere lidstaten de financiering van het toezicht vormgeven?
- 3.2 Hoe verhoudt de Nederlandse bekostigingssystematiek zich in grote lijnen tot die in andere lidstaten zoals Frankrijk, Luxemburg, Duitsland en Zwitserland?

Deelvraag 4 - Onafhankelijkheid toezichthouders (motie-Alkaya/Snels²)

- 4.1 Doet het feit dat de financiële sector zelf zijn toezicht betaalt, afbreuk aan de onafhankelijkheid van de toezichthouders?
- 4.2 Biedt de Wbft 2019 genoeg waarborgen om de onafhankelijkheid van de toezichthouders te garanderen?

Deelvraag 1 - Kostenkader (stabiliteit, flexibiliteit)

1.1 Biedt de systematiek van het kostenkader een passend evenwicht tussen enerzijds een beheerste en stabiele ontwikkeling van toezichtskosten, en anderzijds voldoende flexibiliteit voor de toezichthouders om hun taken adequaat uit te kunnen voeren, bijvoorbeeld in het geval van externe ontwikkelingen en nieuwe regelgeving?

Flexibiliteit

Deze vormgeving van het kostenkader biedt voldoende flexibiliteit om externe ontwikkelingen en nieuwe regelgeving op te vangen. Dit blijkt uit de diverse tussentijdse aanpassingen van het kostenkader die sinds 2019 hebben plaatsgevonden voor de AFM en voor DNB.

Stabiliteit

De vierjarige vaststelling van het kostenkader in het kader van bekostigingssystematiek van de Wbft 2019 had als één van de doelen om tot een meer stabiele en beheerste heffing te komen. Hiertoe bevat het kostenkader een aantal elementen die kunnen bijdragen aan een stabiele en beheerste ontwikkeling van de totale toezichtskosten, dat wil zeggen de kosten op geaggregeerd niveau:

- De vierjarige vaststelling van het kostenkader inclusief de efficiëntiekorting die door de ministeries wordt afgesproken met de toezichthouders;
- Het proces rond deze vaststelling;
- Het proces rond tussentijdse wijzigingen van het kostenkader.

De vierjarige vaststelling van het kostenkader draagt bij aan stabiliteit doordat de totale toezichtskosten in principe voor vier jaar vastliggen. De systematiek draagt bij aan beheersing doordat overschrijdingen van het kostenkader niet zijn toegestaan, tenzij er nieuwe ontwikkelingen zijn die niet binnen het kostenkader kunnen worden opgevangen.

Het proces rond de vaststelling van het kostenkader bestaat uit gesprekken met de ministeries, goedkeuring door de RvC (DNB) respectievelijk RvT (AFM) en bespreking van het voorgestelde kostenkader in de panelbijeenkomsten.

² Kamerstukken II 2017/18, 34870, nr. 13.

De ministers moeten de begroting goedkeuren, waardoor in de aanloop naar de voorgestelde nieuwe begroting een discussie met de ministeries plaatsvindt.

Het kostenkader mag alleen tussentijds worden opengebroken als er nieuwe ontwikkelingen zijn die niet binnen de bestaande begroting kunnen worden opgevangen. Ook is hiervoor goedkeuring van de ministers nodig. Dit leidt ertoe dat toezichthouders de noodzaak tot wijzigingen moeten onderbouwen. Ook vindt hier overleg plaats met de ministeries en de RvC (DNB) en de RvT (AFM).

De vierjarige systematiek van het kostenkader, het proces rond de vaststelling van het kostenkader en de voorwaarden waaronder deze mag worden opengebroken, leiden er in de praktijk toe dat toezichthouders hun best doen om binnen de vierjarige begroting te blijven. Ook uit de interviews komt het beeld naar voren dat het bestaan van een vierjarig kostenkader in de praktijk tot druk op de toezichthouders leidt om de kosten binnen het kader te houden.

Het kostenkader draagt dus bij aan stabiliteit en beheersing, maar het is moeilijk te zeggen hoe groot dit effect is ten opzichte van een situatie waarin deze druk er niet zou zijn. We denken dat de tussentijdse aanpassingen die hebben plaatsgevonden in aanwezigheid van het kostenkader en geleid hebben tot fluctuaties in de heffingen voor individuele instellingen, er ook zouden zijn geweest in afwezigheid van het kostenkader. In die zin lijkt het effect van het kostenkader op de beheersing van de kosten beperkt.

Passend evenwicht

Naar ons oordeel is er binnen de systematiek van het kostenkader minder oog voor de elementen beheersing en stabiliteit dan voor flexibiliteit. Nieuwe kosten worden in de praktijk één-op-één doorbelast aan de instellingen, afgezien van de efficiëntiekorting. De systematiek van het kostenkader bevat geen expliciete elementen die kostenstijgingen voor individuele instellingen beperken zoals plafonds in de tarieven of grenswaarden voor jaarlijkse mutaties in de tarieven van instellingen.

1.2 Hoe worden stakeholders betrokken bij de wijzigingen en overschrijdingen van het kostenkader en wordt dit voldoende geacht, met inachtneming van de benodigde afstand tussen de toezichthouders en de partijen waarop zij toezicht houden?

Marktpartijen worden betrokken doordat wijzigingen besproken worden in de panelbijeenkomsten die artikel 12 Wbft voorschrijft. Uit de interviews en de enquête komt naar voren dat de sector geen invloed ervaart op de wijzigingen en overschrijdingen van het kostenkader, maar zich wel geïnformeerd voelt. Dat de sector geen bepalende invloed heeft, is passend en voldoende gezien de onafhankelijke positie van de toezichthouder.

De mogelijkheid van de Eerste en Tweede Kamer om invloed uit te oefenen op de hoogte van de toezichtskosten is beperkt binnen de systematiek van de Wbft. Conform artikel 4 van de Wbft 2019 moeten de Kamers geïnformeerd worden over wijzigingen en overschrijdingen van het kostenkader. De Kamerbrieven over de uitbreidingen laten zien dat dit in de praktijk ook gebeurt. Daarbij krijgen de Eerste en Tweede Kamer een redelijke termijn van circa zes weken om aan te geven of het parlement de voornemens wil behandelen. Ook dit is passend en voldoende gezien de onafhankelijke positie van de toezichthouder. We hebben geen signalen dat het parlement haar rol niet goed zou kunnen vervullen.

Deelvraag 2 - Toezichtskosten voor de sector (proportionaliteit, stabiliteit)

2.1 Hoe ontwikkelen de toezichtskosten voor individuele instellingen zich in de praktijk? Waardoor worden eventuele schommelingen veroorzaakt?

We hebben niet voor individuele instellingen kunnen bepalen hoe de toezichtskosten zich hebben ontwikkeld omdat wij hiervoor geen data ter beschikking hadden, dit vraagt namelijk om data op instellingsniveau over betaalde heffingen per jaar. In principe is een dergelijke uitsplitsing wel mogelijk en zouden de toezichthouders deze analyse zelf met relatief beperkte inspanning kunnen uitvoeren en hierover rapporteren. Wel hebben we gegevens voor de toezichtcategorieën als geheel en beschikken we over een grove uitsplitsing naar kleine, middelgrote en grote instellingen (DNB) en een beeld per staffel (AFM).

Wanneer we per toezichtcategorie kijken, stijgen de kosten voor veel toezichtcategorieën jaar-op-jaar in nominale termen. bijvoorbeeld door loon- of prijsbijstellingen, doorberekening van additionele kosten of intensivering van activiteiten.³ In reële termen is dit niet voor alle categorieën het geval en is de kostenstijging afgezet tegen de inflatie gelijk gebleven of zelfs afgenomen. Uit de analyse in hoofdstuk 4 volgt dat bij DNB de heffingen in nominale termen stegen in zes toezichtcategorieën en daalden in één. In reële termen stegen de heffingen bij drie toezichtcategorieën, bleven ze bij één gelijk en daalden ze bij drie. Voor de AFM geldt dat de heffingen in nominale termen in twaalf toezichtcategorieën stegen en in vier toezichtcategorieën daalden, terwijl ze in reële termen in zeven toezichtcategorieën stegen en in negen toezichtcategorieën daalden.

Daarnaast hebben we in hoofdstuk 4.6 per toezichtcategorie een uitsplitsing gemaakt naar verschillende factoren die de heffingen drijven: grondslageffecten, volume-effecten en inflatie-effecten. In deze uitsplitsing zijn met name grondslageffecten belangrijk omdat deze het meest direct voortvloeien uit de keuzes die toezichthouders maken. Het beeld dat naar voren komt is genuanceerd. Er is een beperkt aantal toezichtcategorieën waar de grondslageffecten leiden tot een toename van de toezichtskosten. Voor een deel van de toezichtcategorieën zijn de grondslageffecten negatief. Dit geldt voor beide toezichthouders.

De systematiek van werken met deelbegrotingen bij DNB kan tot grotere fluctuaties in de toezichtskosten voor een specifieke toezichtcategorie leiden in vergelijking met de systematiek waarbij met procentuele toedeling (AFM) wordt gewerkt. Dit komt doordat incidentele kosten en kosten van (tijdelijke) intensivering van toezicht in zijn geheel worden toegerekend aan de toezichtcategorie waar deze kosten plaatsvinden. Dit kan vooral voor kleine deelsectoren tot fluctuaties in de heffingen leiden. Daar staat tegenover dat het werken met deelbegrotingen kruissubsidies tussen toezichtcategorieën tegengaat en bijdraagt aan transparantie richting instellingen over gemaakte kosten.

2.2 Leidt de bekostigingssystematiek tot een proportionele verdeling van toezichtskosten over de instellingen, die recht doet aan de toezichtinspanningen en de draagkracht van individuele instellingen? Zijn hier verschillen waarneembaar tussen verschillende toezichtcategorieën?

Er is in de wet of de memorie van toelichting niet gedefinieerd wanneer sprake is van een proportionele verdeling. Elementen van proportionaliteit die terugkomen in de memorie van toelichting van de Wbft zijn in ieder geval draagkracht en gedane toezichtinspanningen. Deze aspecten komen ook terug in het kader voor de doorberekening van toelatings- en handhavingskosten 'Maat Houden 2014'.

³ Hierbij is alleen gekeken naar de kosten van de taak toezicht en niet naar de kosten die DNB maakt voor het DGS en de resolutietaak.

Vanuit economisch perspectief zou in onze ogen draagkracht op een of andere manier moeten relateren aan het effect van de heffing op de winstgevendheid van een onderneming.⁴ Wij hebben in dit onderzoek wegens het gebrek aan data geen zicht gekregen op de verhouding tussen de winst en de toezichtskosten per OTSI en kunnen dus niet feitelijk nagaan hoe deze verhouding eruitziet. Voor een beoordeling of de grenzen van de draagkracht worden overschreden zou dit wel relevant zijn.

Uit Tabel D.1 volgt dat onder meer de volgende maatstaven worden gehanteerd: vermogen, toetsingsvermogen, omzet, aantal transacties, aantal klanten, beheerd vermogen en premie-inkomsten. Het is waarschijnlijk dat deze maatstaven samenhangen met winstgevendheid, waarbij de afhankelijkheid waarschijnlijk per sector verschilt. Er is dus een afhankelijkheid met draagkracht (in de zin van winstgevendheid). De analyse in hoofdstuk 4 laat zien dat de wijze waarop de heffingen afhangen van de maatstaf verschillen per sector. Als de maatstaf een correcte weergave is van draagkracht, betekent dit dat in sommige sectoren grote schouders een groter deel van de lasten dragen dan in andere sectoren. Ook zien we dat deze afhankelijkheid in de tijd verschuift in specifieke sectoren, waarschijnlijk om in deze sectoren meer rekening te houden met de draagkracht van kleine partijen.

De tweede vraag is of en hoe de verdeling van toezichtskosten samenhangt met toezichtinspanningen. De opbouw van de heffingen bestaat uit een basisbedrag met degressieve schijven. De degressieve schijven zorgen ervoor dat de heffingen niet evenredig toenemen met de onderliggende maatstaf. De gedachte hierachter is dat er vaste kosten zijn in het toezicht alsmede dat er schaafeffecten zijn in het risicogedreven toezicht. Dit zorgt ervoor dat er een correlatie is van door instellingen betaalde toezichtskosten met gedane toezichtinspanningen. Een ander mechanisme dat voor een correlatie zorgt met toezichtinspanningen is de systematiek van deelbegrotingen (DNB) en de procentuele verdeling (AFM). De systematiek van deelbegrotingen (DNB) leidt tot een sterkere band tussen toezichtinspanningen en de verdeling van toezichtskosten over de instellingen dan de systematiek van procentuele toedeling (AFM).

We stellen dus vast dat er afhankelijkheid is van draagkracht, waarbij grotere schouders in absolute zin meer kosten dragen dan kleinere schouders, en een afhankelijkheid van toezichtkosten, waarbij intensiever toezicht op een toezichtcategorie en op een instelling leidt tot hogere toezichtskosten. Beide relaties zijn niet één-op-één. De vraag is nu of deze afhankelijkheid tot een proportionele verdeling van de kosten over de instellingen leidt.

De afhankelijkheden zijn in onze ogen proportioneel als er een zeker verband is tussen toezichtinspanningen en toezichtskosten, waarbij de draagkracht van OTSIs niet in het geding is. Of dit laatste in de praktijk het geval is, is moeilijk vast te stellen omdat we geen analyse hebben kunnen doen van de omvang van de toezichtskosten ten opzichte van de winstgevendheid van OTSIs. Ons beeld is dat voor het merendeel van de OTSIs de winstgevendheid niet in gevaar komt als gevolg van de toezichtskosten. Met behulp van data op ondernemingsniveau zou dit onderzocht kunnen worden voor specifieke toezichtcategorieën, denk hierbij aan betaalinstanties, trustkantoren en crypto-ondernemingen. Uit de interviews komt naar voren dat sommige partijen uit met name kleine toezichtcategorieën de kosten als hoog ervaren. Dit betekent echter niet dat de kosten disproportioneel zijn.

2.3 Hoe verhouden de kosten van het toezicht op overige Wwft-instellingen en illegale partijen zich tot de algemene uitgangspunten van de bekostiging van het financieel toezicht?

⁴ In het geval van stichtingen zonder winstoogmerk, zoals pensioenfondsen, ontbreekt de winst. In dat geval zou gewerkt kunnen worden met benchmarkbedrijven om een maat voor de winstgevendheid vast te stellen, bijvoorbeeld commerciële levensverzekeraars. Draagkracht is dan een percentage van het beheerd vermogen of de premie-inkomsten dat/die een gezonde commerciële onderneming als winstmarge zou hebben

Het toezicht op illegale partijen verhoudt zich goed tot het profijtbeginsel. Dit creëert immers een level playing field voor zittende (legale) partijen. Bij ontbreken van toezicht op illegale partijen zou het voor deze partijen immers mogelijk zijn om met zittende (legale) partijen te concurreren om klanten. Als toezicht zou ontbreken, zouden de illegale partijen een kostenvoordeel hebben en diensten goedkoper kunnen aanbieden dan zittende (legale) partijen.

Voor overige Wwft-instellingen is het profijtbeginsel niet toepasbaar. Deze kosten worden namelijk over andere toezichtcategorieën uitgesmeerd en deze andere toezichtcategorieën profiteren niet van het toezicht op de overige Wwft-instellingen. Daarom verhoudt toerekening aan de overige partijen zich in het geval van overige Wwft-instellingen dan ook slecht tot de algemene uitgangspunten. Tegelijkertijd is het wel goed om te realiseren dat het hierbij om een zeer beperkt budget gaat ten opzichte van het totale budget van de toezichthouder.

2.4 Wat is de impact van de ontwikkeling van de toezichtskosten op het vestigingsklimaat van Nederland voor potentiële nieuwe markttoetreders?

Toezichtskosten vormen maar één element in een rij met factoren die van invloed zijn op het vestigingsklimaat in Nederland, waarbij factoren als infrastructuur, kwaliteit van de ruimtelijke ordening, aanwezigheid van *human capital* en de kwaliteit van instituties waarschijnlijk belangrijker zijn dan de toezichtskosten.⁵ Voor partijen die reeds in Nederland zijn gevestigd, zijn voor de beslissing om zich in een ander land te vestigen niet alleen de baten maar ook de kosten van belang. Een deel van de instellingen is gebonden aan Nederland omdat hier bijvoorbeeld geïnvesteerd is in belangrijke infrastructuur, *human capital*, of omdat klanten een instelling zoeken die in Nederland is gevestigd.

Voor een zeer beperkt aantal toezichtcategorieën die niet gebonden zijn aan Nederland is het mogelijk dat de stijgende toezichtskosten het vestigingsklimaat in Nederland negatief beïnvloeden, hoewel we denken dat het effect van toezichtskosten voor de meeste toezichtcategorieën zeer beperkt is. Ook als er fusies plaatsvinden, kunnen hoge toezichtskosten een factor zijn bij een besluit over de vestigingsplaats. Hoewel een echte goede vergelijking met het buitenland van kosten ontbreekt op dit punt, vermoeden we ook hier dat dit effect beperkt is voor de meeste toezichtcategorieën omdat andere factoren dan toezichtskosten belangrijker zijn voor een vestigingsbeslissing. Sectoren met kleine, startende, mobiele ondernemingen vormen hier mogelijk een uitzondering. Denk hierbij bijvoorbeeld aan crypto-ondernemingen.

2.5 Zorgt de bekostigingssystematiek, met inbegrip van de heffingsreserve en de spreiding van het exploitatiesaldo, voor voldoende stabiele en voorspelbare heffingen voor individuele instellingen?

De heffingsreserve en spreiding van het exploitatiesaldo zijn pas sinds 2023 beschikbaar. De heffingsreserve is reeds ingezet door AFM en DNB, terwijl het spreiden van het exploitatiesaldo nog niet is ingezet. De snelle inzet van de heffingsreserve geeft aan dat er bij toezichthouders behoefte bestaat aan een instrument om fluctuaties in heffingen te dempen en dat er in de praktijk ook mogelijkheden zijn om het instrument in te zetten.

⁵ Hoewel dit in dit onderzoek niet expliciet onderzocht is, blijkt dit vrij algemeen uit onderzoek naar het belang van factoren voor het vestigingsklimaat. Een metastudie van 153 kwantitatieve wetenschappelijke studies naar FDI door multinationale ondernemingen laat zien dat factoren zoals fysieke infrastructuur, het niveau van *human capital* en de kwaliteit van governance en instituties, in meer studies als belangrijke factoren worden gevonden dan financiële factoren zoals de hoogte van belastingen. Zie Nielsen, B.B., C.G. Asmussen, C.D. Weatherall, The location choice of foreign direct investments: empirical evidence and methodological challenges, J. World Bus., 52 (1) (2017), pp. 62-82.

De mogelijkheid om heffingen te dempen door gebruik te maken van de heffingsreserve en de spreiding van het exploitatiesaldo is beperkt vanwege de beperkte omvang van de beschikbare bedragen: de maximale heffingsreserve bedraagt vijf miljoen euro. Ook de wijze waarop de heffingsreserve wordt gevuld, draagt niet bij aan de structurele inzetbaarheid van het instrument. Als er onvoldoende opbrengsten uit boetes en dwangsommen zijn, wordt de heffingsreserve immers niet aangevuld.

Ons beeld op basis van de analyse in hoofdstuk 4 en de interviews met marktpartijen is dat individuele instellingen in sommige toezichtcategorieën te maken kunnen krijgen met forse veranderingen in de toezichtskosten die zij moeten betalen. Hierover komt ook veel onvrede naar voren in de enquête onder OTSIs. Omdat wij in dit onderzoek de mate van verandering niet op het niveau van individuele OTSIs hebben kunnen vaststellen bij gebrek aan data hierover, hebben wij niet kunnen verifiëren in welke mate er daadwerkelijk aanleiding is voor deze onvrede. Het lijkt ons echter onverstandig om dit signaal te negeren. Toezichthouders zouden een dergelijke analyse zelf relatief makkelijk kunnen uitvoeren, om zo bijvoorbeeld vast te stellen in welke mate nieuwe toezichttaken een oorzaak zijn van eventuele veranderingen van toezichtkosten van individuele instellingen.

De enquêteresultaten laten verschillen zien tussen grote en kleine toezichtcategorieën in de mate waarin de heffingen als stabiel worden ervaren. Instellingen in grote toezichtcategorieën zien de kostenontwikkeling vaker als stabiel. Dit kan ermee te maken hebben dat incidentele kosten in kleine categorieën sneller tot fluctuaties in heffingen leiden, of dat grotere instellingen een grotere draagkracht hebben. Ook laten de enquêteresultaten verschillen zien tussen de AFM en DNB. Instellingen zien de kostenontwikkeling van de AFM als stabielere dan de kostenontwikkeling van DNB. Dit kan te maken hebben met het systeem van deelbegrotingen dat DNB hanteert.

Voor de ontwikkeling van nieuwe toezichtsgebieden biedt het kader geen afdoende toedelingsmogelijkheid van de kosten die de toezichthouder maakt in de fase waar er nog geen partijen zijn die onder toezicht staan, maar waarin er wel toezichtskosten worden gemaakt. In principe zou voor dit soort situaties de heffingsreserve gebruikt kunnen worden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan toezicht op crypto-instellingen. De AFM heeft de heffingsreserve in 2024 ingezet voor MiCA-voorbereiding terwijl er nog geen MiCA-partijen onder toezicht stonden.

Deelvraag 3 - Internationale vergelijking

3.1 Welke praktische lessen kunnen we trekken uit de manier waarop andere lidstaten de financiering van het toezicht vormgeven?

We hebben geen integrale vergelijking uitgevoerd voor alle toezichtactiviteiten en toezichtcategorieën. Deze is lastig te maken vanwege verschillen in institutionele vormgeving van toezicht en transparantie. Er is een internationale vergelijking door de onderzoekers uitgevoerd voor banktoezicht. Daarnaast heeft DNB in het kader van de werkgroep heffingen een overzicht gemaakt voor integriteitstoezicht.

We zien een aantal lessen. Ten eerste maken landen in de EU in het geval van banktoezicht dezelfde keuze van financiering door de sector. In deze sector is het profijtbeginsel van toepassing, hoewel er ook sprake is van maatschappelijke baten. Een logisch uitgangspunt is dan ook om waar het profijtbeginsel van toepassing is de werkelijke kosten zoveel mogelijk door te berekenen aan de instellingen onder toezicht. Ten tweede zijn er verschillen in de vormgeving van de heffing tussen landen in geval van doorberekening aan de instellingen onder toezicht. We hebben niet kunnen achterhalen welke achterliggende ratio's de verschillende keuzes in vormgeving hebben. Ten derde zou kunnen worden nagegaan in welke omstandigheden gekozen zou kunnen worden voor een

andere vorm van financiering van bepaalde toezichtactiviteiten. De vergelijking van financiering van het integriteitstoezicht laat immers zien dat er ook andere keuzes mogelijk zijn.

3.2 Hoe verhoudt de Nederlandse bekostigingssystematiek zich in grote lijnen tot die in andere lidstaten zoals Frankrijk, Luxemburg, Duitsland en Zwitserland?

Het vergelijken van de bekostigingssystematiek in den brede bleek een te grote opgave in het kader van dit onderzoek. Daarom is een eigen studie gedaan voor banktoezicht. Daarnaast is gebruikgemaakt van eerder onderzoek van DNB naar de financiering van integriteitstoezicht. In de meeste landen die zijn meegenomen in de internationale vergelijking betalen de onder toezicht staande instellingen de kosten van banktoezicht. Nederland loopt in dit opzicht dus niet uit de pas. Van de onderzochte landen betaalt alleen de Portugese belastingbetaler het banktoezicht, zij het indirect (de kosten worden betaald uit de monetaire opbrengsten, hetgeen ten koste gaat van de winst van de centrale bank). Uit het genoemde eerdere onderzoek van DNB naar de financiering van integriteitstoezicht komt naar voren dat in een aantal landen dit toezicht wordt gefinancierd door de overheid. Dit laat zien dat de financiering in andere landen per toezichtactiviteit kan verschillen.

Deelvraag 4 - Onafhankelijkheid toezichthouders

4.1 Doet het feit dat de financiële sector zelf zijn toezicht betaalt, afbreuk aan de onafhankelijkheid van de toezichthouders?

Onafhankelijkheid interpreteren we hier als onafhankelijkheid van de toezichthouder van invloed vanuit de sector, dat wil zeggen dat de toezichthouder de intensiteit van toezicht of conclusies niet aanpast omdat de sector dit zou willen. Dit blijkt ook uit de context van de motie-Alkaya/Snels waarop deze deelvraag is gebaseerd.⁶ Daarbij gaat het om de invloed van de wijze van bekostiging hierop. De Wbft 2019 bevat geen expliciete manieren waardoor financiering door de sector de onafhankelijkheid van de toezichthouder in het geding zou kunnen brengen. De wetgeving geeft OTSIs op geen enkele wijze invloed op de begrote kosten van de toezichthouder. Ook blijkt uit de internationale vergelijking dat financiering door de toezichthouder van banktoezicht de norm is in Europa. Nederland loopt op dat punt niet uit de pas. Wij zien dan ook geen aanleiding om te concluderen dat de wijze van financiering afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de toezichthouder.

4.2 Biedt de Wbft 2019 genoeg waarborgen om de onafhankelijkheid van de toezichthouders te garanderen?

Het verantwoordingsproces dat in de Wbft is vastgelegd geeft de sector op geen enkele wijze inspraak in het proces, anders dan in artikel 12 Wbft vermeld staat 'De toezichthouder organiseert tweemaal per jaar overleg met een daarvoor in aanmerking komende representatieve vertegenwoordiging van de onder zijn toezicht staande personen.' De Wbft 2019 biedt daarmee voldoende waarborgen voor de onafhankelijkheid.

Beleidsopties

We identificeren een aantal beleidsopties, die in het slothoofdstuk van dit rapport uitgebreider beschreven worden:

- Schep meer duidelijkheid over het doel en de verwachtingen van panelbijeenkomsten;

⁶ Er staat bijvoorbeeld 'Nu de financiële sector zelf zijn toezicht betaalt, zou er op langere termijn iets in het systeem kunnen sluipen van "wiens brood men eet, diens woord men spreekt". Wordt de band tussen toezichthouder en de sector niet te nauw?', zie https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20180606/bekostiging_financieel_toezicht/document3/f=/vkqjj3ns9pyx.pdf

- Werk het proces rond ophoging tussentijdse kostenkader verder uit, met Wtp als best practice;
- Definieer wat onder proportionaliteit wordt verstaan en breng per toezichtcategorie de feitelijke situatie in kaart;
- Vergroot de mogelijkheden om kosten over de tijd en tussen sectoren te stabiliseren;
- Ga voor specifieke sectoren (kleine en mobiele sectoren) na of er een probleem is met het vestigingsklimaat en, zo ja, wat er gedaan kan worden om het vestigingsklimaat in Nederland te verbeteren door toezichtskosten tijdelijk te dempen;
- Onderzoek de wenselijkheid van overheidsfinanciering van sommige typen kosten van toezicht;
- Verken de mogelijkheid van ankers in de bekostigingssystematiek die zeer hoge kosten of kostenstijgingen aan de heffingenkant voor individuele instellingen kunnen voorkomen;

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Inleiding	13
1.2 Context	13
1.3 Onderzoeksvragen	13
1.4 Onderzoeksmethoden	14
1.5 Leeswijzer	15
2 Beleidshistorie en beschrijving Wbft 2019	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Beleid voor de Wbft 2013	16
2.3 Wbft 2013	17
2.4 Wbft 2019	19
2.5 Beleidstheorie Wbft 2019	28
2.6 Ontwikkeling kosten 2017-2024	30
3 Verdiepingscasussen	36
3.1 Ophoging kostenkader door Wtp	36
3.2 Kleine toezichtcategorieën	40
3.3 Panelbijeenkomsten	44
3.4 Inzet stabiliteitsinstrumenten	46
3.5 Overige Wwft-instellingen en illegale partijen	49
4 Ontwikkeling kosten doorlopend toezicht	52
4.1 Inleiding	52
4.2 Kosten doorlopend toezicht DNB en AFM	52
4.3 Ontwikkeling kosten doorlopend toezicht DNB	54
4.4 Ontwikkeling kosten doorlopend toezicht AFM	64
4.5 Samenvatting ontwikkeling kosten doorlopend toezicht	80
4.6 Uitsplitsing totale kosten per toezichtcategorie	83
5 Internationale vergelijking	88
5.1 Beschrijving per land	89
5.2 Samenvatting	96
6 Enquête	100
6.1 Respons	100
6.2 Resultaten	103

6.3	Samenvatting	142
7	Beantwoording onderzoeksvragen en beleidsopties	144
7.1	Beantwoording onderzoeksvragen	144
7.2	Beleidsopties	154
Bijlage A	Gesprekspartners interviews	159
Bijlage B	Enquêtevragen	160
Bijlage C	Overige enquêteresultaten	164
Bijlage C.1	Stabiliteit	165
Bijlage C.2	Proportionaliteit	171
Bijlage C.3	Flexibiliteit	175
Bijlage C.4	Communicatie	179
Bijlage C.5	Overig	183
Bijlage D	Overzicht grondslagen en tarieven	188

1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven de context van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de onderzoeksmethoden die ingezet zijn om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

1.2 Context

De Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft 2019) is op 1 januari 2019 in werking getreden. De wet omvat onder meer de systematiek waarmee de toezichtskosten worden toegerekend aan onder toezicht staande instellingen. Toezichtskosten hebben in dit onderzoek betrekking op de begroting van de AFM en de zbo-begroting van DNB.⁷ Artikel 16a van deze wet bepaalt dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding de doeltreffendheid en de effecten van de wet dienen te worden geëvalueerd. Dit rapport geeft invulling aan deze bepaling.

Voor invoering van de Wbft in 2019 sloot de kostentoerekening naar onder toezicht staande instellingen (OTSI's) niet goed aan bij de inspanningen van de toezichthouder. Er bleken meer aanpassingen nodig dan verwacht, vooral door nieuwe (Europese) wet- en regelgeving. Aangezien vrijwel alles op het terrein van bekostiging wettelijk was geregeld, vergde elke aanpassing een langdurig wetstraject. Dat leidde ertoe dat de kostenverdeling vaak achterliep op het toezicht, waardoor de ene instelling te veel betaalde en de ander te weinig. Dit had een negatief effect op het draagvlak voor de bekostiging.⁸

De Wbft 2019 beoogt een flexibeler kader te bieden. Zo kunnen nieuwe kosten gemakkelijker en sneller worden doorberekend aan de juiste partijen, wat de uitlegbaarheid en proportionaliteit van de toezichtheffingen voor de sector vergroot. Flexibiliteit gaat in de regel echter ten koste van de stabiliteit van de kosten. Stabiliteit is vooral van belang voor de bedrijfsvoering van de OTSI's, zodat hun uitgaven aan toezichtskosten voorspelbaar zijn. Om de balans tussen de doelen te waarborgen beschrijft de memorie van toelichting van de Wbft vier uitgangspunten: onder toezicht staande personen vergoeden de kosten, begrote kosten vormen de basis, de wet maakt een onderscheid tussen kosten voor eenmalige handelingen en voorspelbare en stabiele kosten.⁹

1.3 Onderzoeksvragen

De evaluatie van de Wbft 2019 heeft als doel om inzicht te krijgen in de praktische gevolgen en effecten van deze wet. In deze evaluatie wordt de doeltreffendheid van de Wbft 2019 onderzocht, waarbij specifiek wordt gekeken naar de principes van proportionaliteit, stabiliteit en flexibiliteit. Deze principes zijn van groot belang omdat ze doelen vormen voor de bekostigingssystematiek. De hoofdvraag van het onderzoek is daarom als volgt: In hoeverre voldoet de huidige wettelijke bekostigingssystematiek van het financieel toezicht aan de principes van proportionaliteit, stabiliteit en flexibiliteit? Tabel 1.2 geeft de onderzoeksvragen weer waarmee invulling wordt gegeven aan deze hoofdvraag.

⁷ Hieronder vallen dus ook de kosten die DNB maakt voor het DGS en de resolutietaak.

⁸ Zie Memorie van Toelichting Wbft 2019, Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 870, nr. 3, pagina 2.

⁹ Zie Memorie van Toelichting Wbft 2019, Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 870, nr. 3, pagina 6.

Tabel 1.2 Onderzoeksvragen

Nr.	Onderzoeksvraag
Deelvraag 1 - Kostenkader (stabiliteit, flexibiliteit)	
1.1	Biedt de systematiek van het kostenkader een passend evenwicht tussen enerzijds een beheerste en stabiele ontwikkeling van toezichtskosten, en anderzijds voldoende flexibiliteit voor de toezichthouders om hun taken adequaat uit te kunnen voeren, bijvoorbeeld in het geval van externe ontwikkelingen en nieuwe regelgeving?
1.2	Hoe worden stakeholders betrokken bij de wijzigingen en overschrijdingen van het kostenkader en wordt dit voldoende geacht, met inachtneming van de benodigde afstand tussen de toezichthouders en de partijen waarop zij toezicht houden?
Deelvraag 2 - Toezichtskosten voor de sector (proportionaliteit, stabiliteit)	
2.1	Hoe ontwikkelen de toezichtskosten voor individuele instellingen zich in de praktijk? Waardoor worden eventuele schommelingen veroorzaakt?
2.2	Leidt de bekostigingssystematiek tot een proportionele verdeling van toezichtkosten over de instellingen, die recht doet aan de toezichtinspanningen en de draagkracht van individuele instellingen? Zijn hier verschillen waarneembaar tussen verschillende toezichtcategorieën?
2.3	Zorgt de bekostigingssystematiek, met inbegrip van de heffingsreserve en de spreiding van het exploitatiesaldo, voor voldoende stabiele en voorspelbare heffingen voor individuele instellingen?
2.4	Hoe verhouden de kosten van het toezicht op overige Wwft-instellingen en illegale partijen zich tot de algemene uitgangspunten van de bekostiging van het financieel toezicht?
2.5	Wat is de impact van de ontwikkeling van de toezichtskosten op het vestigingsklimaat van Nederland voor potentiële nieuwe markttoetreders?
Deelvraag 3 - Internationale vergelijking	
3.1	Welke praktische lessen kunnen we trekken uit de manier waarop andere lidstaten de financiering van het toezicht vormgeven?
3.2	Hoe verhoudt de Nederlandse bekostigingssystematiek zich in grote lijnen tot die in andere lidstaten zoals Frankrijk, Luxemburg, Duitsland en Zwitserland?
Deelvraag 4 - Onafhankelijkheid toezichthouders (motie-Alkaya/Snels¹⁰)	
4.1	Doet het feit dat de financiële sector zelf zijn toezicht betaalt, afbreuk aan de onafhankelijkheid van de toezichthouders?
4.2	Biedt de Wbft 2019 genoeg waarborgen om de onafhankelijkheid van de toezichthouders te garanderen?

Bron: SEO economisch onderzoek

1.4 Onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zetten we de volgende onderzoeksmethoden in. We brengen de ontwikkeling van de kosten in kaart op basis van data die de toezichthouder aanlevert en openbare bronnen. We gebruiken daarnaast deskresearch om de beleidsreconstructie en beleidstheorie in te vullen. Verder houden we een serie interviews en voeren we een enquête uit. Ook is een internationale vergelijking onderdeel van het onderzoek. Tabel 1.3 geeft weer welke methoden worden ingezet om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

Tabel 1.3

Methoden	Onderzoeksvragen	Kern uit onderzoeksvragen
Beschrijvende statistiek o.b.v.	2.1, 2.2, 2.4	Uitgesplitst naar toezichthouder en beschikbare categorie: Ontwikkeling kosten

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34870, nr. 13.

Methoden	Onderzoeksvragen	Kern uit onderzoeksvragen
data uitvraag en openbare informatie		• Heffingsreserve en exploitatiesaldo • Toezichtinspanningen • Verdeling naar draagkracht van instellingen
Deskresearch	1.1 2.4, 2.5 4.1, 4.2	• Oorzaken van schommelingen in de kosten • Toezichtkosten overige Wwft-instellingen en illegale partijen • Borging onafhankelijkheid toezichthouders • Impact vestigingsklimaat
Diepte-interviews	1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 4.1, 4.2	• Evenwicht tussen stabiliteit en flexibiliteit en proportionaliteit • Betrokkenheid stakeholders en oorzaken schommelingen kosten • Toezichtkosten overige Wwft-instellingen en illegale partijen • Borging onafhankelijkheid toezichthouders • Impact vestigingsklimaat
Enquête	1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 2.5	<i>Het perspectief van OTSIs op:</i> • Betrokkenheid stakeholders en oorzaken schommelingen kosten • Evenwicht tussen stabiliteit, flexibiliteit en proportionaliteit • Impact vestigingsklimaat
Internationale vergelijking	3.1, 3.2 4.1	• Praktische lessen uit het buitenland • Verschillen in bekostigingssystematiek tussen landen • Borging onafhankelijkheid toezichthouders

Bron: SEO economisch onderzoek

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de beleidshistorie en de werking van de Wbft 2019. Ook geeft het een globaal overzicht van de realisaties van de kosten voor de periode van dit onderzoek. Hoofdstuk 3 bespreekt een aantal specifieke casussen en thema's die illustreren hoe de Wbft 2019 op de aspecten flexibiliteit, stabiliteit en proportionaliteit in de praktijk functioneert. Hoofdstuk 4 analyseert de ontwikkeling van de heffingen. Hoofdstuk 5 bevat een internationale vergelijking. Hoofdstuk 6 geeft de resultaten van de enquête weer. Hoofdstuk 7 beantwoordt de onderzoeksvragen en geeft enkele beleidsopties.

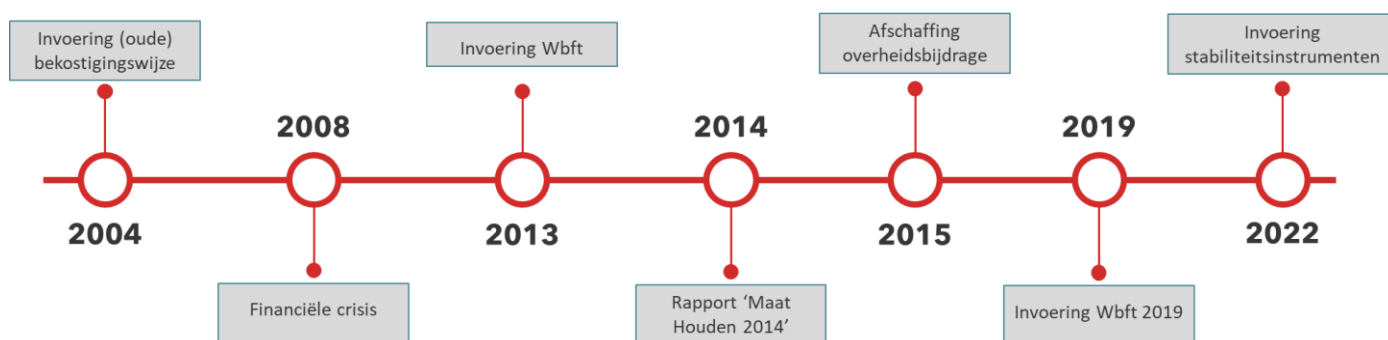
2 Beleidshistorie en beschrijving Wbft 2019

In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidshistorie van de Wbft, waarbij we de periode voor 2013, de Wbft 2013 en de Wbft 2019 onderscheiden, en werken we de beleidstheorie van de Wbft 2019 uit. Ook beschrijven we de historische ontwikkeling van de kosten.

2.1 Inleiding

Figuur 2.1 geeft de tijdlijn met de belangrijkste ontwikkelingen in de bekostigingssystematiek weer, die we in de volgende paragrafen nader toelichten. De Wbft vervangt de bekostigingssystematiek die sinds 2004 van kracht was.¹¹ De financiële crisis van 2008 heeft een groot deel van de wijzigingen in de Wbft van 2013 voortgebracht. De toezichtskosten worden vanaf 2015 volledig opgebracht door de financiële sector. Dit is in lijn met het uitgangspunt uit het rapport 'Maat Houden 2014' dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit algemene middelen wordt gefinancierd, tenzij 'individuele (rechts-)personen of groepen van (rechts-)personen op basis van specifieke onderscheidende criteria aanwijsbaar zijn die in substantiële mate profijt hebben bij toezicht en handhaving door de overheid (het profijtbeginsel) of indien individuele (rechts-)personen of groepen van (rechts-)personen de overheid aanwijsbaar noodzaken tot meer dan regulier toezicht en handhaving (het 'veroorzaker betaalt'-beginsel)'.¹² In dat geval betaalt een sector zelf voor het toezicht. De Wbft is in 2019 gewijzigd om de flexibiliteit van het kader te vergroten.

Figuur 2.1 Tijdlijn ontwikkeling Wbft



Bron: SEO economisch onderzoek

2.2 Beleid voor de Wbft 2013

Het bekostigingssysteem dat sinds 2004 van kracht was, was vastgelegd in de afzonderlijke financiële toezichtwetten, waaronder de Wet op het financieel toezicht (Wft) en de Pensioenwet.¹³ Dit bekostigingsbeleid ging

¹¹ Het valt buiten de scope van dit onderzoek om de bekostigingssystematiek van voor 2004 te beschrijven.

¹² Zie [https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/stcrt-2014-16734.html#:~:text=Maat%20houden%20\(2014\)-,Uitgangspunten%20van%20Maat%20houden%202014,behoefte%20van%20het%20algemeen%20belang.](https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/stcrt-2014-16734.html#:~:text=Maat%20houden%20(2014)-,Uitgangspunten%20van%20Maat%20houden%202014,behoefte%20van%20het%20algemeen%20belang.)

¹³ Zie Memorie van Toelichting Wbft 2013.

uit van het profijtbeginsel op het niveau van de instelling.¹⁴ Dit betekent dat toezichtskosten aan instellingen mochten worden doorberekend indien sprake was van individueel toerekenbaar profijt. Dit volgde uit het rapport Maat Houden.¹⁵ Voor 2013 vergoedde de overheid vanuit dit perspectief de kosten van repressieve handhaving, kosten die om verschillende redenen niet doorberekend konden worden aan de sector, kosten die de toezichthouder maakte vanwege betrokkenheid bij de voorbereiding van wet- en regelgeving, activiteiten waarvan de kosten niet volledig gedekt worden door op te leggen heffingen voor eenmalige handelingen en toezicht op Europese paspoorthouders.¹⁶

Het bekostigingsbeleid van voor 2013 bleek voor de toezichthouders in de praktijk lastig uitvoerbaar, vooral waar het ging om het kwantificeren van de toezichtskosten en het toerekenen aan de individuele OTSIs. De toenemende toezichttaken en toezichtskosten vormden een steeds grotere kostenpost voor de overheid waardoor (met het oog op bezuinigingen) werd bekeken in hoeverre het toezicht door de overheid of door de markt bekostigd moest worden. Daarnaast was ook sprake van sterk fluctuerende heffingen van de toezichthouders vanwege het grote aantal (kleine) toezichtcategorieën.¹⁷ Hoe kleiner een toezichtcategorie, hoe groter het effect van een gewijzigde toezichtinspanning op de omvang van de heffing. Verder was het oude bekostigingsbeleid vastgelegd in een reeks afzonderlijke financiële toezichtwetten. Dit leidde tot complexe en hoge uitvoeringslasten. Financiële instellingen vielen onder meerdere toezichtwetten en ontvingen hierdoor meerdere (afzonderlijke) rekeningen van dezelfde toezichthouder.¹⁸

2.3 Wbft 2013

In 2013 werd de toenmalige bekostigingswijze vervangen door een (nieuw) bekostigingssysteem dat was ondergebracht in de Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft 2013).¹⁹ De Wbft 2013 verving alle relevante bepalingen uit de afzonderlijke financiële toezichtwetten van voor 2013.

De toenmalige bekostigingswijze voor financieel toezicht werkte niet meer zoals beoogd vanwege fluctuerende heffingen, toegenomen complexiteit in de uitvoeringslasten en de uitbreiding van het toezicht op de financiële sector als gevolg van de financiële crisis in 2008. Een nieuw bekostigingssysteem moest deze problemen oplossen. De minister van Financiën²⁰ omschreef de doelstellingen daarvan als volgt:

- creëren van duidelijkheid over de verdeling van de kosten van de AFM en DNB tussen enerzijds overheid en anderzijds marktpartijen en instellingen die deel uitmaken van de financiële sector;
- beperken van de fluctuaties in de jaarlijks op te leggen heffingen;

¹⁴ Tot en met 2012 werden de kosten van het doorlopend toezicht naar rato van de tijd die de toezichthouder in het betreffende jaar had besteed aan een toezichtcategorie, aan die categorie toegerekend. In eerste instantie werd daarbij gewerkt met de bedragen die waren opgenomen in de toezichtbegroting. De na afloop van enig jaar vastgestelde verschillen tussen begrote en werkelijke kosten werden in het daaropvolgende jaar alsnog, via de heffingen voor het doorlopend toezicht, als exploitatieresultaat met de betreffende toezichtcategorie verrekend. De koppeling met de feitelijke toezichtinspanning voor een toezichtcategorie kon ervoor zorgen dat de hoogte van de heffingen jaarlijks sterk fluctueerde. Deze situatie werd door onder toezicht staande personen als onwenselijk ervaren. Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2013-14557.html#d16e3245>.

¹⁵ Kamerstukken II 1995/1996, 24 063, nr. 22. rapport Maat Houden, zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2000-90-p9-SC23953.html> en ook https://www.kcbr.nl/sites/default/files/mdw_maathouden_01.pdf

¹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 957, nr. 3. Zie onderdeel c voor een lijst aan financiële kosten die de overheid vergoedde.
¹⁷ Een toezichtcategorie is een deel van de financiële sector waarin (onder toezicht staande) instellingen vergelijkbare activiteiten hebben.

¹⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 057, nr. 3.

¹⁹ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2013-14557.html#d16e3245>

²⁰ Kamerstukken II 2009/10, 28 122, nr. 33.

- vereenvoudigen en stroomlijnen van de wet- en regelgeving die betrekking heeft op het financieel beheer bij de toezichthouders.

Eén van de onderdelen van het nieuwe bekostigingssysteem was de ontkoppeling van de overheidsbijdrage en de feitelijke toezichtskosten. De minister van Financiën informeerde de Tweede Kamer in 2011 over het voornemen om de overheidsbijdrage te verminderen gezien de druk op de rijksbegroting door de financiële crisis. De minister benadrukte dat de toezichtskosten verder zouden oplopen door de intensivering van het financieel toezicht (als gevolg van dezelfde crisis).²¹ Tussen 2013 en 2015 droeg de overheid enkel nog een (lager) forfaitair bedrag bij en bleef de bijdrage een onderdeel van de rijksbegroting. De overheidsbijdrage aan de toezichtskosten werd hiermee gereduceerd tot het (lagere) niveau van de toezichtskosten, vóór het uitbreken van de financiële crisis. Tegelijkertijd werd betrokkenheid vanuit het parlement gewaarborgd door de koppeling met de rijksbegroting aan te houden.²² Het resterende bedrag voor de dekking van de toezichtskosten moest de financiële sector zelf betalen.²³

Bij de doorberekening van toezichtskosten werden de uitgangspunten uit het rapport 'Maat Houden 2014' (van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden) uit 2014 gehanteerd.²⁴ Het voornemen om de overheidsbijdrage af te schaffen in 2012 stond al in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II.²⁵ Het rapport noemt vier uitgangspunten voor de doorberekening van handhavingskosten:

- Het moet duidelijk zijn welke kosten worden gemaakt en welke worden doorberekend, o.a. door transparante opbouw, duidelijke grondslag, vergelijkbare eenheden, specificatie van te betalen kosten. Bovendien moet het mogelijk zijn een toelichting te vragen op en informatie te vragen over de in rekening gebrachte kosten;
- De vergoeding die wordt gevraagd moet redelijk zijn voor de werkelijke kosten die worden gemaakt;
- De vergoeding die wordt gevraagd moet qua omvang een duidelijke relatie hebben met het profijt/voordeel voor degene tot wie de handhaving is gericht en/of met de kosten die een overtreder heeft veroorzaakt;
- Indien mogelijk moet de hoogte van de gevraagde vergoeding beïnvloedbaar zijn voor degenen die als kostenveroorzaker worden aangemerkt. Bijvoorbeeld door een keuze om zelf de schade te herstellen of dit te laten doen.

Op basis van dit rapport concludeerde de minister van Financiën dat de doorberekening van toezichtskosten in de financiële sector gerechtvaardigd was, gelet op het profijtbeginsel.²⁶ Met name de aanwezigheid van systeemprofijt in de financiële sector was een doorslaggevende factor in de beslissing om de overheidsbijdrage af te schaffen. Naast individueel toerekenbaar profijt, is er namelijk ook sprake van systeemprofijt omdat het toezicht nodig is voor onder andere de ordening en het vertrouwen in de financiële sector. Zonder vertrouwen zou de financiële sector niet meer functioneren en zodoende ontleent de sector profijt aan het onder toezicht staan.²⁷

²¹ Kamerstukken II 2010/11, 31 980, nr. 38.

²² Het niveau werd bijgesteld op basis van de in de rijksbegroting verwerkte loon- en prijsbijstellingen alsmede nieuwe opgelegde taakstellingen. In feite werd het niveau gekoppeld aan de feitelijk beschikbare ruimte bij het desbetreffende onderdeel van begrotingshoofdstuk IXB.

²³ Kamerstukken II 2011/12, 33 057, nr. 3.

²⁴ Kamerstukken II 2014/15, 24 036, nr. 407.

²⁵ Zie [Regeerakkoord 'Bruggen slaan' | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

²⁶ De hoofdregel van dit beleid is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen moet worden gefinancierd, omdat deze activiteiten in de regel plaatsvinden ten behoeve van het algemeen belang. Uitgezonderd is het geval waarin een bepaalde af te bakenen groep profijt heeft bij toezicht en handhaving door de overheid. De financiële sector valt onder deze uitzondering, zie ook Kamerstukken II 2016/17, 24036, nr. 417.

²⁷ Kamerstukken II 2013/2014, 33 957, nr. 3.

Als gevolg hiervan werden in de systematiek na 2013 alle aan een toezichtcategorie toe te rekenen kosten doorberekend. De overheidsbijdrage is uiteindelijk in 2015 volledig afgeschaft. De kosten die niet adequaat gekoppeld konden worden aan een toezichtcategorie werden doorberekend naar rato van het aandeel van de categorie in de financiering van het toezicht. Sindsdien komen vrijwel alle toezichtskosten²⁸ voor rekening van de financiële sector.²⁹

Aan de uitgangspunten van het rapport Maat Houden 2014 is tegemoetgekomen door een uitsplitsing te maken in de kosten die direct zijn toe te rekenen aan instellingen (eenmalige handelingen) en kosten die zien op activiteiten die niet zijn toe te rekenen aan één instelling, maar aan (een gedeelte van) de sector. Dit uitgangspunt is van groter belang omdat de financiële sector alle toezichtskosten zelf moet betalen.

Daarnaast ging de bekostigingssystematiek die inging na 2013 fluctuerende heffingen tegen door het aantal toezichtcategorieën te reduceren. Wat betreft de verdeling van de (doorlopende) heffingen, werd per categorie het procentuele aandeel in de toezichtkosten vastgelegd voor vijf jaar.³⁰ Hiermee werd een bepaalde mate van stabiliteit bereikt, met name omdat tijdelijke accentverschuivingen binnen het toezicht niet meer doorwerken op de heffingen.³¹ Ten slotte was bepaald dat het bekostigingssysteem elke vijf tot zeven jaar wordt geëvalueerd en eventueel aangepast, rekening houdend met de dynamische omgeving waarin toezichthouders op de financiële markten opereren.³²

2.4 Wbft 2019

Uit de vijfjaarlijkse evaluatie van de kostenverdeling in 2017 bleek dat de Wbft 2013 aanpassing behoefde met betrekking tot de kostenverdeling en de verwerking van nieuwe toezichttaken in het bekostigingssysteem.

De ministers merken op dat de manier waarop de kostenkaders (en daarmee de maximering van hun begroting) tot stand kwamen niet optimaal was.³³ Tot 2019 gold namelijk de laatste (door ministers) goedgekeurde begroting als basis voor de kostenverdeling voor het volgende jaar. Dit had als gevolg dat toezichthouders bij het opstellen van een begroting voor het ene jaar al rekening moesten houden met hetgeen zij in het volgende jaar aan additionele taken verwachtten omdat anders de begroting in het jaar daarop zou gaan knellen.

Ook kregen toezichthouders in de jaren 2013-2019 steeds nieuwe toezichttaken. Hierdoor waren herhaaldelijke wijzigingen in de Wbft 2013 noodzakelijk, terwijl die bij invoering van de wetwijzigingen niet voorzien waren. Dit heeft ertoe geleid dat de Wbft 2013 meerdere keren gewijzigd diende te worden. Veel van de wijzigingen betroffen (wijzigingen in) Europese regelgeving.³⁴ Omdat de doorlooptijd van wetwijzigingen gemiddeld twee jaar was, liepen de wijzigingen (en daarmee de verdeling van toezichtskosten) regelmatig achter op de ontwikkelingen in de toezichtpraktijk. Een gevolg hiervan was bijvoorbeeld dat wanneer een vergunningsplicht werd geïntroduceerd, de

²⁸ Niet alle toezichtskosten komen voor rekening van de financiële sector. Sommige toezichtskosten belanden bij de centrale bank. Zie nader art. 2, lid 2 Wbft 2019.

²⁹ Kamerstukken II 2013/2014, 33 957, nr. 3.

³⁰ Vanwege uitbreiding in het takenpakken en vernieuwde toezichtaanpak bij DNB zijn de aandelen met de Wijzigingswet financiële markten 2014 tussentijds aangepast, zie https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20111026/memorie_van_toelichting/document3/f=viu1h9yn57yl.pdf

³¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 057, nr. 3.

³² Kamerstukken II 2009/10, 28 122 nr. 32.

³³ Zie Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 2017/18, 34 870, nr. 3.

³⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 870, nr. 3.

bekostiging van de plicht de eerste twee jaar nog niet wettelijk vastgesteld was waardoor instellingen kosteloos de vergunning verleend kregen.

Verder kon de vierjaarlijkse herziening van de kosten van doorlopend toezicht pas twee jaar na vaststelling worden ingevoerd vanwege het feit dat er een wetswijzigingstraject moest worden doorlopen. Daarbij werden wetswijzigingen zo snel mogelijk in gang gezet (gezien de lange doorlooptijd), vaak nog voordat de gevolgen voor de kostenverdeling in kaart waren gebracht.³⁵ Indien vervolgens bleek dat de wijziging niet aansloot op de toezichtpraktijk, moest er door middel van een nota van wijziging of een afzonderlijk wetsvoorstel een correctie komen. Dit verlengde de doorlooptijd verder.

Het kabinet initieerde daarop een wetswijziging die resulteerde in de vaststelling van de Wbft 2019. De in 2013 vastgestelde doelstellingen blijven van kracht, na omzetting in meer pakkende begrippen betreft dit nu: proportionaliteit, stabiliteit en flexibiliteit. De uitgangspunten van de doorberekening uit de Wbft 2013 blijven ook van toepassing voor de Wbft 2019. Om te kunnen voorzien in de flexibiliteit die de wetgeving beter aan zou laten sluiten op de toezichtpraktijk, is in de Wbft 2019 gekozen om de uitwerking van het bekostigingssysteem naar lagere regelgeving te delegeren. Figuur 2.2 geeft de wettelijke vormgeving van de Wbft 2019 weer, terwijl Box 2.1 de verschillende vormgevingsmogelijkheden kort beschrijft.

Figuur 2.2 De wettelijke vormgeving van de bekostigingssystematiek

Wet Wbft 2019	Kostenkader Begrotings- en verantwoordingscyclus Beginselen van doorberekening Betrokkenheid van de sector en de Tweede Kamer
AMvB Bbft 2019	Toezichtcategorieën en maatstaven Inrichting van de begroting en verantwoording
Ministeriële regeling Rbft en Rbft eenmalige handelingen	Bandbreedtes en tarieven Inzet van stabiliteitsinstrumenten Tarieven voor eenmalige handelingen

Bron: SEO economisch onderzoek

Box 2.1 Regelgeving kan op verschillende manieren worden vormgegeven

- Vormgeving via wetgeving. Bij vormgeving via wetgeving is het parlement direct betrokken bij eventuele wijzigingen, die immers goedgekeurd moeten worden door het parlement. Het nadeel hiervan is dat wetswijzigingen een relatief lange doorlooptijd hebben van gemiddeld twee jaar.
- De wetgever (regering + parlement) kan echter delegatiegrondslagen vaststellen, waarmee onderdelen van wetgeving in lagere regelgeving worden vastgesteld en niet langs het parlement hoeven. Er zijn twee mogelijkheden:
 1. Bij algemene maatregel van bestuur (AMvB). Een AMvB hoeft enkel voor advies voorgelegd te worden aan de Raad van State. Dit zorgt ervoor dat de doorlooptijd van een wijziging of voorstel gereduceerd wordt tot

³⁵ De toezichthouders moeten immers al gevorderd zijn in de voorbereidingen van een nieuwe toezichttaak, voordat er een beeld is van de gevolgen.

- gemiddeld één jaar. In de wet kan worden opgenomen dat een ontwerpbesluit in het kader van een zogeheten 'voorhangprocedure' aan het parlement wordt voorgelegd;
2. Bij ministeriële regeling. Een ministeriële regeling kan zelfstandig door de minister(s) worden opgesteld en geïmplementeerd waardoor een nog kortere doorlooptijd van toepassing is van circa drie maanden.

Bron: SEO economisch onderzoek

De uitgangspunten voor de kostenverdeling blijven in de Wbft 2019 wettelijk geregeld. Artikel 3 tot en met artikel 6 regelen de indiening, inrichting en goedkeuring van de begroting. Artikel 7 tot en met artikel 10 regelen de verantwoording in de jaarrekening en het jaarverslag. Artikel 12 regelt periodiek overleg met de sector. Artikel 13 tot en met 16 stellen de uitgangspunten voor de doorberekening van de kosten van de toezichthouders op wetsniveau vast. De kosten worden gefinancierd door een jaarlijkse heffing voor de onder toezicht staande instellingen (OTSIs) en vergoedingen voor eenmalige handelingen. De uitwerking van de vergoeding van deze kosten wordt bij lagere regelgeving vastgesteld, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen eenmalige handelingen, die bij een ministeriële regeling worden vastgesteld, en een systematiek voor de verdeling van kosten voor doorlopend toezicht, die bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

Sinds 2019 kunnen toezichthouders hun begroting inrichten zonder bij voorbaat rekening te hoeven houden met de mogelijke extra toezichttaken in de toekomst. Dit stelt de toezichthouders in staat om eventuele nieuwe toezichttaken zo efficiënt mogelijk in te delen binnen de bestaande begroting. Dit komt voort uit artikel 4 van de Wbft 2019 waarin geregeld wordt dat het (door de ministers vastgestelde) kostenkader voor het desbetreffende jaar als maatstaf dient te worden genomen, in plaats van de begroting van het voorgaande jaar.³⁶

De regels omtrent de kosten voor doorlopend toezicht worden vastgesteld in het 'Besluit bekostiging financieel toezicht 2019' (Bbft 2019). Daarin zijn de toezichtcategorieën en de te hanteren maatstaven opgenomen. In het besluit worden daarnaast regels gesteld met betrekking tot de begroting en de verantwoording van toezichthouders. Doordat dit een algemene maatregel van bestuur betreft die bij besluit van de regering wordt vastgesteld, kunnen omvangrijke taakwijzigingen of substantiële mutaties sneller in het beleid verwerkt worden.

De kosten voor eenmalige handelingen worden door de ministers vastgesteld in de 'Regeling bekostiging financieel toezicht eenmalige handelingen' (Rbft eenmalige handelingen). Dit was voorheen geregeld middels een bijlage bij de Wbft 2013. Door vormgeving via een regeling kan de lijst direct aangepast worden bij nieuwe eenmalige handelingen, in de afgelopen jaren heeft dan ook meerdere keren een wijziging plaatsgevonden. Dit betreft een klein deel van de totale toezichtskosten.

De nadere uitwerking van de kosten voor doorlopend toezicht worden (sinds 2013) jaarlijks door de ministers vastgesteld in de 'Regeling bekostiging financieel toezicht' (Rbft). Deze regeling bevat regels over de bandbreedtes en de tarieven. Door dit in een ministeriële regeling op te nemen, kunnen deze snel worden aangepast als dit nodig is, waardoor de tarieven zo nauw mogelijk aansluiten bij de daadwerkelijke kosten en de samenstelling en draagkracht van de sector.

³⁶ Het kostenkader bestaat uit de kosten die toezichthouders maken om de bestaande toezichttaken uit te voeren. De laatste begroting vormt hierbij het uitgangspunt en is tevens de bovengrens van het kostenkader. Het kostenkader kan enkel verder verhoogd worden indien sprake is van nieuwe toezichttaken en loon- en prijsbijstellingen. De ministers informeren de Kamer bij ieder vastgesteld kostenkader. Hiermee wordt tevens een bepaalde mate van stabiliteit bereikt.

2.4.1 Kostenkader

Artikel 4 van de Wbft 2019 regelt dat ministers een kostenkader opstellen voor de begroting van de toezichthouders ('het kostenkader').³⁷ Het doel van het kostenkader zoals vermeld in de memorie van toelichting luidt 'het beheersen van de ontwikkeling van de toezichtskosten door het stellen van een jaarlijks toegestaan maximum van de begrotingen van de toezichthouders'. Het kostenkader geldt voor vier jaar en bevat het maximum aan toezichtskosten.³⁸ Doel van het kostenkader is om bij te dragen aan de voorspelbaarheid en stabiliteit van de toezichtskosten voor OTSIs, toezichthouders en ministeries. De achterliggende gedachte is dat het begrotingsmaximum in principe voor vier jaar vaststaat, waardoor in theorie een jaarlijkse onderhandeling wordt voorkomen. Het kostenkader zou op deze wijze moeten bijdragen bij aan bestuurlijke rust.

Opbouw kostenkader

Het kostenkader bestaat onder meer uit een begrotingskader en een post onvoorzien, die toezichthouders meer flexibiliteit geeft bij onverwachte uitgaven. Het basisbedrag vormt het uitgangspunt van het kostenkader voor de AFM en DNB. Het basisbedrag is het totaal van het begrotingskader in het jaar voordat een nieuw kostenkader wordt vastgesteld. Dat bedrag wordt vervolgens verhoogd met de voorziene kostenontwikkelingen, besparingen en de loon- en prijsbijstellingen tot het zogeheten begrotingskader. Gelet op de stabiliteit en voorspelbaarheid van de toezichtskosten wordt beoogd om zoveel mogelijk kostenveranderingen van tevoren mee te nemen in het kostenkader.

Proces totstandkoming

Het kostenkader wordt opgesteld in overleg met het bestuur en de Raad van Toezicht (AFM) en met de directie en de Raad van Commissarissen (DNB). De laatste begroting zal bij een nieuw kostenkader in de regel als uitgangspunt genomen worden. Vervolgens wordt met de toezichthouders in overleg getreden om te bezien welke ontwikkelingen op het gebied van veranderende wet- en regelgeving leiden tot afschaling of opschaling van het kostenkader. In de Wbft 2019 is vastgelegd dat verhogingen van het kader alleen verband kunnen houden met nieuwe taken en loon- en prijsbijstellingen. Daarnaast wordt bezien of besparingen mogelijk zijn of dat taken efficiënter uitgevoerd kunnen worden, zonder dat dit de effectiviteit en kwaliteit van het toezicht in gevaar brengt.

De ministeries hebben bij het vaststellen van het kostenkader een tweeledige rol en taak. Enerzijds moeten de toezichthouders in staat worden gesteld om adequaat toezicht te houden zodat de sector de regels naleeft, de risico's worden beperkt en de financiële markten eerlijk en stabiel blijven. Anderzijds proberen zij oog te hebben voor de maatschappelijke (en bestuurlijke) wens voor kostenmatiging.³⁹ Deze dynamiek is terug te zien in de kostenkaders. Naast de voorziene en onvoorziene kostenveranderingen die direct gerelateerd zijn aan specifieke toezichttaken, bevat het kostenkader (2017-2020) ook een flexibele schil en tegelijkertijd een taakstelling voor efficiëntie. Enerzijds hebben de toezichthouders (onder voorwaarden) extra ruimte gekregen voor onvoorziene toezichttaken en kosten van organisatorische ontwikkeling. Anderzijds kregen de toezichthouders een taakstelling opgelegd die de hoogte van het kostenkader verlaagt om zo de toezichthouders te prikkelen efficiënter te opereren, bijvoorbeeld door de bedrijfsvoering efficiënter in te richten of door andere keuzes te maken in de uitvoering van toezichttaken.

Daarnaast vindt er in de praktijk overleg plaats met de sector bij de totstandkoming van het vierjarige kostenkader. Dit kan plaatsvinden in het kader van het overleg met een representatieve vertegenwoordiging van de onder

³⁷ Dit betreft de minister van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

³⁸ Zie Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II* 2017/18, 34870, nr. 3.

³⁹ *Kamerstukken II* 2015/16, 33957, nr. 24.

toezicht staande personen dat de Wbft 2019 tweemaal per jaar voorschrijft, maar ook in een specifieke sessie met de sector.

Tussentijdse ophogingen c.q. wijzigingen

Een relevant element van de Wbft 2019 is de wijze waarop de kostenverdeling kon worden aangepast. Onder de Wbft 2013 kon de kostenverdeling tussen toezichtcategorieën, die was vormgegeven middels procentuele aandelen, alleen via een wetwijziging aangepast worden. In de Wbft 2019 is een wetwijziging daarvoor niet langer nodig. Hierdoor kunnen noodzakelijke aanpassingen voortvarender worden doorgevoerd zodat de kostenverdeling beter aansluit bij de feitelijke toezichtinspanningen. Als er van het lopende kostenkader afgeweken wordt, zijn de ministers verplicht beide Kamers te informeren.

Begrotingscyclus

Bij de vaststelling van de Wbft 2019 is ervoor gekozen de kostenverdeling elke vijf jaar te bezien en indien nodig te herzien.⁴⁰ De kostenverdeling wordt per 2025 herzien en zal daarna voortaan voor vier jaar worden vastgesteld, zodat dit aansluit bij de looptijd van de kostenkaders. Door de herziening kunnen eventuele discrepanties tussen de feitelijke verdeling en de toezichtinspanningen en wetgeving weggenomen worden. Hiermee wordt getracht een bepaalde mate van proportionaliteit en stabiliteit te bereiken.

De toezichthouders stellen op basis van art. 3 Wbft 2019 jaarlijks een begroting op. In de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo)⁴¹ is vastgesteld wat er precies in de begroting dient te staan (overzicht van baten en lasten, ramingen, toelichtingen per post etc.). Daarnaast wordt een overzicht opgenomen waaruit de berekeningswijze van de kosten van het doorlopend toezicht blijkt.⁴² Indien gedurende een jaar aanmerkelijke verschillen dreigen te ontstaan tussen begrote en (verwachte) werkelijke uitgaven dienen de toezichthouders de ministers in te lichten met vermelding van de oorzaak.⁴³ De begroting mag niet hoger zijn dan het bedrag dat in het kostenkader vastgesteld is.

In de begroting vermeldt DNB (op basis van het Bbft 2019)⁴⁴ de afzonderlijke posten voor elke toezichtcategorie alsmede de verwachte opbrengsten per toezichtcategorie (de zogenoemde deelbegrotingen). Conform het Bbft 2019 berekent DNB de kosten van het doorlopend toezicht per categorie door de totale kosten bij de desbetreffende categorie te verminderen met de verwachte opbrengsten van eenmalige handelingen.⁴⁵

Bij het opstellen van de begroting worden bij zowel de AFM als DNB panelbijeenkomsten georganiseerd.⁴⁶ De panels adviseren de toezichthouders in algemene zin en hebben tot doel informatie te verkrijgen en uitleg te vragen. Na goedkeuring van de verantwoording door de Raad van Toezicht (AFM) of de Raad van Commissarissen (DNB)⁴⁷ wordt de verantwoording ook toegelicht aan het adviserende panel dat conform artikel 12 van de Wbft 2019 tweejaarlijks plaatsvindt. Deze panels bestaan uit een representatieve vertegenwoordiging van de onder zijn

⁴⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 870, nr. 3.

⁴¹ (Artikel 3 Wbft 2019 en) artikel 27 Kaderwet zbo.

⁴² Artikel 2 Bbft 2019.

⁴³ Artikel 30 Kaderwet zbo.

⁴⁴ Artikel 3 Bbft 2019.

⁴⁵ De terminologie in de Wbft 2019 en de Bbft 2019 verschilt van elkaar in die zin dat de wet spreekt van kosten voor eenmalige handelingen en het besluit van opbrengsten van eenmalige handelingen. Vanuit economische perspectief is er geen verschil tussen deze termen. Juridisch gezien kan dit anders liggen.

⁴⁶ Artikel 12 Wbft 2019.

⁴⁷ Bij de AFM is de Raad van Toezicht (RvT) en bij DNB de Raad van Commissarissen (RvC) ingevolge de statuten met de goedkeuring van de op te stellen begroting belast.

toezicht staande personen en cliëntenorganisaties die belang hebben bij het toezicht van de AFM of DNB.⁴⁸ De panels vinden doorgaans plaats in het najaar, voordat de begroting goedgekeurd is door de ministers, en in het voorjaar, als de toezichthouders een concept-verantwoording hebben opgesteld.

In het huishoudelijk reglement van het adviserend panel DNB worden de volgende twee doelstellingen van het panelbijeenkomsten genoemd⁴⁹:

- Het panel biedt de onder toezicht staande instellingen de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de financiële huishouding en, daarmee samenhangend, het beleid van DNB als toezichthouder;
- Het panel kan DNB als toezichthouder nuttige inzichten verschaffen betreffende de financiële gevolgen, waaronder administratieve lasten en overige nalevingskosten, die het toezicht voor instellingen met zich meebrengt.

In de bijeenkomsten wordt de verantwoording ook besproken en krijgen panelleden de gelegenheid om aan te geven hoe het optreden van de toezichthouder is ervaren en welke verbeterpunten er zijn. De bijeenkomsten hebben in de praktijk als doel om de panelleden te informeren en in te lichten over de begrotingen en verantwoordingen, en nieuwe ontwikkelingen. Daarbij beantwoorden toezichthouders vragen van instellingen. Toezichthouders krijgen door de gesprekken inzicht in de mogelijke gevolgen van wijzigingen in de begroting voor instellingen.

Verantwoordingscyclus

De toezichthouders stellen jaarlijks een verantwoording op.⁵⁰ De verantwoording betreft een overzicht van de gerealiseerde baten en lasten, en daarmee het exploitatiesaldo.⁵¹ Bij de vermelding van het exploitatiesaldo (het verschil tussen de baten en lasten) dient in de verantwoording opgenomen te worden welk deel van de opbrengsten ontvangen uit dwangsommen of opgelegde boetes het bedrag van euro 4,5 miljoen (vóór 2022 2,5 miljoen)⁵² te boven gaat. Per 2022 dient daarbij aangegeven te worden welk deel van het bedrag tot aan euro 4,5 miljoen aan de heffingsreserve wordt toegevoegd.⁵³

Voor DNB is in het Bbft 2019 vastgesteld dat er per toezichtcategorie gerapporteerd wordt wat het verschil is tussen de baten en lasten (dat wil zeggen, het exploitatiesaldo exclusief opbrengsten uit dwangsommen en boetes).

De AFM dient het exploitatiesaldo toe te rekenen aan de toezichtcategorieën op basis van de procentuele verdeling zoals die gold in het jaar waarop het exploitatiesaldo betrekking heeft. DNB dient het exploitatiesaldo (exclusief opbrengsten uit dwangsommen en boetes) per toezichtcategorie te verrekenen met de begrote kosten voor het volgende jaar. Daarbij dient DNB de opbrengsten uit dwangsommen en boetes verhoudingsgewijs toe te rekenen aan de toezichtcategorieën, op basis van de gerealiseerde kosten per toezichtcategorie.⁵⁴

⁴⁸ (Vertegenwoordigers van) OTSIs, consumentenorganisaties etc.

⁴⁹ Zie Huishoudelijk Reglement Adviserend panel DNB.

⁵⁰ Artikel 18 Kaderwet zbo.

⁵¹ Artikel 8 Wbft 2019.

⁵² Het deel van de opbrengsten uit dwangsommen of bestuurlijke boetes dat dit bedrag te boven gaat dient afgedragen te worden aan de overheid, zie artikel 11 Wbft 2019.

⁵³ Artikel 8 Wbft 2019.

⁵⁴ Artikel 6 Bbft 2019.

2.4.2 Doorberekening van toezichtskosten

Om tot feitelijk te heffen bedragen voor individuele instellingen te komen, wordt allereerst vastgesteld welke bedragen in totaal in rekening worden gebracht voor het toezicht. De kosten die voortvloeien uit de toezichttaken in het kader van eenmalige handelingen van de AFM en DNB worden op basis van artikel 13 Wbft 2019 doorberekend aan de OTSIs.⁵⁵ De Wbft 2019 onderscheidt kosten voor eenmalige handelingen en doorlopend toezicht. De berekening van het jaarlijks door te berekenen bedrag is geregeld in artikel 15 van de Wbft 2019.

De systematiek van de doorberekening van de doorlopende kosten is uitgewerkt in het Bbft 2019.⁵⁶ DNB en AFM verschillen in de wijze waarop totale kosten vertaald worden in een heffing voor individuele instellingen. Het Bbft 2019 legt voor de AFM, toezichtcategorieën, maatstaven en procentuele aandelen per toezichtcategorie vast, terwijl voor DNB toezichtcategorieën en maatstaven worden vastgesteld. De totalen per toezichtcategorie worden vervolgens doorvertaald naar een heffing per individuele instelling aan de hand van maatstaven die per toezichtcategorie kunnen verschillen. Maatstaven kunnen bijvoorbeeld zijn: balansomvang, omzet, winst of aantallen transacties.

De bandbreedtes en tarieven per toezichtcategorie en bijbehorende maatstaf worden uitgewerkt in de Regeling bekostiging financieel toezicht (Rbft) die jaarlijks wordt vastgesteld. De kosten voor de eenmalige handelingen worden vastgesteld in de Regeling bekostiging financieel toezicht eenmalige handelingen (Rbft eenmalige handelingen).⁵⁷ Deze regeling wordt regelmatig aangepast. Sinds 2018 is deze 12 keer gewijzigd, veelal vanwege de introductie van nieuwe tarieven, bijvoorbeeld voor een nieuw type vergunning.⁵⁸

De bekostigingssystematiek van de AFM en DNB is in feite hetzelfde, maar verschilt in de wijze waarop de begroting en het exploitatiesaldo over de toezichtcategorieën worden verdeeld. DNB heeft daarvoor deelbegrotingen, terwijl de AFM een procentuele verdeling hanteert.

Doorlopend toezicht

Het grootste deel van de toezichtskosten betreft de kosten voor het doorlopend toezicht. De kosten voor doorlopend toezicht zijn het totaal van de begrote kosten voor een jaar, verminderd met de begrote opbrengsten uit eenmalige handelingen,⁵⁹ het exploitatiesaldo van het voorafgaande jaar (voor zover dat niet aan de heffingsreserve is toegekend), de ingezette spreiding van het exploitatiesaldo, de kosten voor het BES-toezicht en eventuele aan de staat toekomende kosten.

De AFM brengt de kosten voor doorlopend toezicht in rekening aan de hand van de procentuele verdeling zoals vastgelegd in het Bbft 2019.⁶⁰ De jaarlijkse heffing voor het doorlopende toezicht bestaat meestal uit twee onderdelen; een basistarief en een variabel tarief. Deze toezichtskosten worden verdeeld over de 16 toezichtcategorieën. Daarin worden ook kosten inbegrepen die niet aan een specifieke toezichtcategorie

⁵⁵ De kosten voor de uitvoering van de toezichttaken in de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba zijn uitgezonderd, artikel 15 Wbft 2019.

⁵⁶ Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042148/2019-04-26>

⁵⁷ Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041647/2023-08-24>.

⁵⁸ Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041647/2023-08-24/0/informatie#tab-wijzigingenoverzicht>.

⁵⁹ In de Bbft is sprake van opbrengsten van eenmalige handelingen (voor de toezichthouder), terwijl in de Wbft sprake is van kosten van eenmalige handelingen (voor de ondertoezichtgestelden). De twee begrippen verwijzen daarmee naar hetzelfde.

⁶⁰ Artikel 7, Bijlage 1A Bbft 2019.

toegeschreven kunnen worden zoals huisvesting en IT. Deze kosten worden volgens een interne allocatiesystematiek verdeeld over de toezichtsectoren.

De toezichtskosten bij DNB worden rechtstreeks bij de desbetreffende toezichtcategorie in rekening gebracht op basis van deelbegrotingen per toezichtcategorie. Ook bij DNB vallen hier kosten onder die niet aan een specifieke toezichtcategorie kunnen worden toebedeeld, zoals kosten voor huisvesting en IT.

De hoogte van de heffing is gebaseerd op de maatstaven in het Bbft 2019⁶¹ en de jaarlijks bijgestelde bandbreedtes en tarieven in de Rbft. De bandbreedtes en tarieven zijn gebaseerd op de regels waar toezicht op gehouden moet worden en de draagkracht van OTSIs.⁶² Enkele voorbeelden van maatstaven zijn omzet, klanten, inkomsten of toetsingsvermogen. De jaarlijkse heffing voor het doorlopende toezicht bestaat uit twee onderdelen; een basistarief en een variabel tarief.

Eenmalige handelingen

Eenmalige handelingen zijn incidenteel en vinden plaats ten behoeve van een specifieke instelling. Eenmalige handelingen betreffen onder meer vergunningen en ontheffingen, personentoetsingen en vvgb's op grond van nationale wetten of Europese verordeningen. Het betreft gevallen waar specifieke bedragen aan verbonden zijn, waardoor deze kosten direct doorberekend worden aan de OTSI ten behoeve waarvan de handeling is uitgevoerd.

Voor welke eenmalige handelingen een vergoeding verschuldigd is en de kosten daarvoor of de wijze waarop deze kosten worden berekend, wordt bij ministeriële regeling vastgesteld (artikel 14 Wbft 2019). De opbrengsten (vanuit het perspectief van de toezichthouder) dan wel kosten (vanuit het perspectief van de OTSI) van de eenmalige handelingen worden jaarlijks door de toezichthouders begroot.

De opbrengsten van eenmalige handelingen zijn relatief laag⁶³ ten opzichte van de opbrengsten uit de heffingen voor doorlopend toezicht.⁶⁴ Voor een deel van de eenmalige handelingen is de vergoeding niet kostendekkend. De tarieven zijn bij ministeriële regeling vastgesteld.⁶⁵ De AFM werkt in grotere categorieën ook wel met uurtarieven, terwijl de DNB-tarieven veelal vast zijn.

2.4.3 Stabiliteitsinstrumenten

Tot 2022 diende een eventueel exploitatiesaldo (positief of negatief) direct in het opvolgende jaar verrekend te worden. Daarbij gold dat de opbrengsten uit dwangsommen of opgelegde boetes boven de euro 2,5 mln. naar de overheid gingen. De ministers merkten in 2022 echter op dat incidentele kosten niet altijd goed op te vangen waren in de heffingen voor de instellingen.⁶⁶ Dit kwam door onvoorziene gebeurtenissen, omvangrijke (tijdelijke) projecten en voorbereidingskosten bij toetreding van nieuwe partijen. Met name de voorbereidingskosten voor

⁶¹ Artikel 7, Bijlage 1B Bbft 2019.

⁶² Regeling bekostiging financieel toezicht (Rbft).

⁶³ Bij DNB vormen de opbrengsten uit eenmalige heffingen zo'n één procent van de totale begroting (zie [zbo-Begroting 2024](#)). Voor de AFM ligt dit percentage rond de zes procent (zie <https://www.afm.nl/nl-nl/over-de-afm/kosten/toelichting-op-begrote-toezichtkosten>).

⁶⁴ Dit blijkt uit de zbo-begroting door de verwachte opbrengsten van eenmalige handelingen te vergelijken met de kosten voor toetreding. Zie bijvoorbeeld de posten voor cryptodienstverleners in 2020 en 2021. Overigens stelt de Wbft niet dat de kosten voor eenmalige handelingen volledig gedekt moeten worden uit de opbrengsten van de heffingen voor eenmalige handelingen.

⁶⁵ Regeling bekostiging financieel toezicht eenmalige handelingen.

⁶⁶ *Kamerstukken II* 2021/22, 35950, nr. 3.

toezicht op nieuwe sectoren waren in het bekostigingssysteem tot 2022 lastig op te vangen, aangezien bij de nieuwe partijen nog geen heffing in rekening gebracht kon worden. De ministers constateren dan ook dat dit ten koste ging van de voorspelbaarheid en stabiliteit van de heffingen.

Om dat aan te pakken is in 2022 een tweetal stabiliteitsinstrumenten ingevoerd in de Wbft 2019 en bijbehorende lagere wetgeving: de heffingsreserve en de mogelijkheid tot spreiding van het exploitatiesaldo. Beide instrumenten kunnen fluctuaties in toezichtskosten dempen. Dit kan voor alle of specifieke toezichtcategorieën. Bij de heffingsreserve wordt daar “algemeen geld” voor gebruikt, inzet leidt dus in de regel tot kruissubsidiëring, terwijl bij spreiding van het exploitatiesaldo er geen kruissubsidiëring tussen toezichtcategorieën plaatsvindt. Het uit de heffingsreserve bekostigde bedrag vermindert het bij de sector op te halen bedrag. Het exploitatiesaldo kan worden gespreid over meerdere jaren, waarbij het te heffen bedrag wordt aangepast. Goedkeuring van de ministers is vereist voor de inzet van deze stabiliteitsinstrumenten. Met dezelfde wijzigingswet is de grens voor afdracht van opbrengsten aan de staat verhoogd van euro 2,5 mln. naar euro 4,5 mln.

Heffingsreserve

Met de heffingsreserve wordt aan de toezichthouders de bevoegdheid verleend om een reserve te vormen voor het dekken van incidentele kosten. Het doel van de reserve is om incidentele kosten of andere kosten te dekken die tot onevenredig hoge tarieven voor bepaalde partijen zouden leiden. In de memorie van toelichting worden als voorbeelden genoemd onvoorziene gebeurtenissen, omvangrijke (tijdelijke) projecten en door de toetreding van nieuwe partijen waarvoor wel al kosten worden gemaakt maar aan wie nog geen volledige heffingen in rekening kunnen worden gebracht. Hiermee kunnen onwenselijke fluctuaties in de heffingen worden beperkt. Voor de inzet van de heffingsreserve is goedkeuring van de ministers benodigd. Hiermee wordt getracht om te garanderen dat de doorberekening zoveel mogelijk via de reguliere manier plaatsvindt.

Volgens artikel 8a, derde lid, Wbft 2019 mag de toezichthouder jaarlijks maximaal euro 4,5 miljoen toevoegen aan de heffingsreserve. Het bedrag kan enkel afkomstig zijn uit de opbrengsten van boetes en geïnde dwangsommen. De reserve kan niet meer dan 5 miljoen euro bevatten. Indien dat maximum bereikt wordt, vloeit het meerdere van de opbrengsten uit boetes en geïnde dwangsommen terug naar het exploitatiesaldo. Aan de inzet van de reserve is goedkeuring van de ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verbonden. Om te voorkomen dat hiervoor een separaat proces moet worden ingericht, wordt formele goedkeuring verleend door het verzoek tot inzet te verwerken in de jaarlijkse tarievenregeling.

Mogelijkheid tot spreiding exploitatiesaldo

De ministers geven aan dat het exploitatiesaldo (onverminderd) dient als mechanisme om te veel of te weinig betaalde kosten zo direct mogelijk te verrekenen met de desbetreffende partijen.⁶⁷ Hiermee wordt tevens kruissubsidiëring (wanneer een sector indirect voor een andere sector betaalt) voorkomen. Wel hebben de ministers een mogelijkheid geïntroduceerd om het exploitatiesaldo over meerdere jaren te spreiden. Daar waar de heffingsreserve bestaat uit gelden van boetes en geïnde dwangsommen, ziet de mogelijkheid tot het spreiden van het exploitatiesaldo niet op die gelden. Zodoende vindt er bij het spreiden van het exploitatiesaldo geen kruissubsidiëring plaats. Het moet dan wel gaan om gevallen waarbij de kosten grote fluctuaties zouden veroorzaken.

Het spreiden van het exploitatiesaldo kan enkel indien het (gedeelte van het) exploitatiesaldo ontstaan is door incidentele (verhoging van) kosten. Daarbij dienen de fluctuaties meer dan 5 procent van de heffingen te

⁶⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35 950, nr. 3.

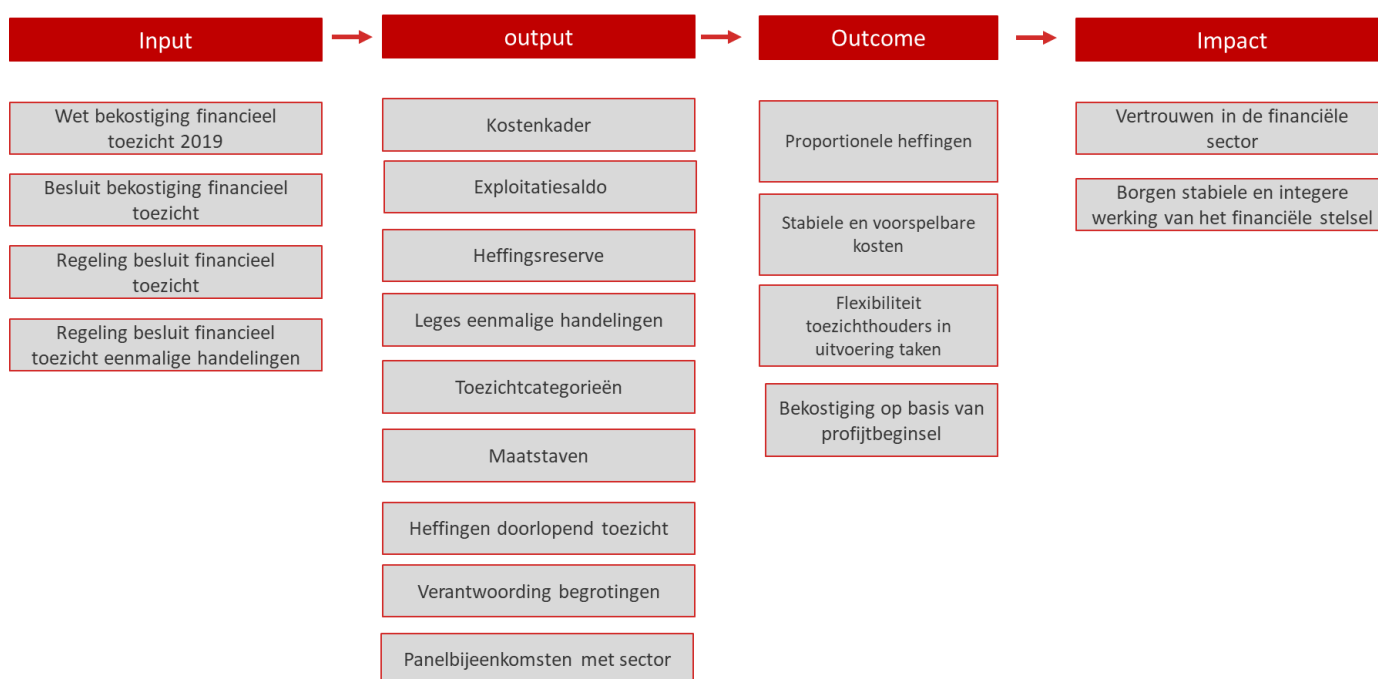
bedragen.⁶⁸ In zulke gevallen kunnen de toezichthouders de ministers verzoeken om spreiding van het exploitatiesaldo. De ministers zullen het verzoek dan beoordelen op basis van de eerdergenoemde eisen en dienen daarnaast ook te kijken naar de mogelijke inzet van de heffingsreserve. Het aantal jaren waarover het saldo uiteindelijk gespreid wordt, wordt door de ministers vastgesteld.

2.5 Beleidstheorie Wbft 2019

Een beleidstheorie laat zien wat de reden is voor beleid, het doelbereik en hoe de doelen worden bereikt in een keten van input-output-outcome-impact. De beleidstheorie begint met het reconstrueren en expliciteren van de beleidsdoelen, van de beleidsinstrumenten, de middelen die zijn ingezet, de activiteiten die zijn ondernomen en de resultaten. Figuur 2.3 geeft de input, output, outcome en impact weer voor de Wbft 2019. De systematiek van het kostenkader bestaat uit een aantal elementen die hierin terugkomen:

- De vormgeving middels wetgeving en lagere regelgeving;
- Het kostenkader dat vierjarig wordt vastgesteld;
- De beprijzingssystematiek (leges en heffingen op basis van toezichtcategorieën, maatstaven, bandbreedtes en tarieven);
- De stabiliteitsinstrumenten (exploitatiesaldo en heffingsreserve);
- De jaarlijkse verantwoording van de begroting;
- De panelbijeenkomsten.

Figuur 2.3 Beleidstheorie Wbft 2019



Bron: SEO economisch onderzoek

⁶⁸ Staatscourant 2021, 45061 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).

Input

De bekostigingssystematiek die een belangrijk onderdeel is van deze evaluatie is verspreid over de Wbft 2019 en de bijbehorende lagere regelgeving: het Besluit bekostiging financieel toezicht 2019, de jaarlijkse Regeling bekostiging financieel toezicht en de Regeling bekostiging financieel toezicht eenmalige handelingen. Wijzigingen kunnen middels lagere wetgeving (besluiten en regelingen) sneller doorgevoerd worden.

Output

De output bestaat uit de elementen die voortvloeien uit de toepassing van de Wbft, de Bbft, de Rbft en de Rbft eenmalige handelingen waarmee de outcome en de impact worden gerealiseerd. Het kostenkader, de toezichtcategorieën, maatstaven, bandbreedtes en heffingen voor doorlopend toezicht zorgen gezamenlijk voor de verdeling van de kosten voor het doorlopend toezicht naar alle individuele (onder toezicht staande) marktpartijen. De heffingsreserve en de mogelijkheid tot spreiding van het exploitatiesaldo zijn stabiliteitsinstrumenten die dienen om incidentele kosten of andere kosten op te vangen die tot onevenredig hoge heffingen voor bepaalde marktpartijen zouden leiden.⁶⁹ Verder beogen de leges een vergoeding te zijn voor de kosten van de eenmalige handelingen. Ten slotte volgt uit de Wbft 2019 de wijze van verantwoording met betrekking tot de begrotingen en de verplichting van tweejaarlijkse panelbijeenkomsten met de sector.

Outcome

De systematiek van de Wbft die zich vertaalt in de output, leidt tot een outcome die aansluit bij de doelen van de Wbft proportionaliteit, stabiliteit en flexibiliteit.

Proportionaliteit kent twee aspecten. Een eerste aspect is dat wordt getracht om de toezichtskosten voor een toezichtcategorie zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij voor hen gemaakte kosten door de toezichthouder (de 'toezichtinspanning'). Dit vloeit voort uit het profijtbeginsel als uitgangspunt voor de bekostiging van het toezicht. Artikel 13 lid 2 van de Wbft 2019 bepaalt dat de kosten moeten volgen uit de begroting van de toezichthouder en dat zowel directe als indirecte kosten in rekening kunnen worden gebracht. De verantwoording van de begrotingen en de panelbijeenkomsten hebben ook als doel om bij te dragen aan proportionaliteit.

Het tweede aspect van proportionaliteit is dat de toezichtskosten binnen een toezichtcategorie zo veel mogelijk naar draagkracht van de individuele instellingen worden verdeeld. De Memorie van Toelichting bij artikel 13 van de Wbft meldt dat bij de vaststelling van de maatstaven en de tarieven de ministers er zo goed mogelijk rekening mee houden dat deze representatief zijn voor de draagkracht van instellingen.

Stabiliteit (en voorspelbaarheid) worden bereikt door na te streven dat financiële instellingen zo vroeg mogelijk kennis hebben van de toezichtskosten. Daarnaast is het voor de stabiliteit en voorspelbaarheid van belang dat de toezichtskosten zo min mogelijk tussentijds gewijzigd worden. De gedachte is dat de vierjarige systematiek voor het kostenkader, de mogelijkheid tot spreiding van het exploitatiesaldo en de heffingsreserve hieraan bijdragen.

Tegelijkertijd wordt met het bekostigingssysteem flexibiliteit nagestreefd, nieuwe wetgeving en financiële ontwikkelingen moeten immers vlot verwerkt kunnen worden in het bekostigingssysteem. Door gebruik te maken van lagere regelgeving wordt de flexibiliteit bevorderd. Ook de heffingsreserve en de mogelijkheid tot spreiding van het exploitatiesaldo hebben als doel om bij te dragen aan de flexibiliteit.

⁶⁹ Incidentele kosten doen zich voor bij nieuwe wettelijke taken waarvoor de toezichthouders voorbereidingskosten moeten maken, terwijl de betreffende instellingen nog niet onder toezicht staan of nog geen profijt hebben van dit toezicht. Een andere oorzaak kan de toetreding of het vertrek zijn van (grote of) een groot aantal instellingen, zoals bijvoorbeeld bij de Brexit, zie het Besluit van 14 februari 2023 (Stb. 2023, 80).

Impact

De Wbft 2019 heeft twee overkoepelende maatschappelijke doelen (impact). Ten eerste zorgt de aanwezigheid van toezicht voor een stabiele en integere werking van het financiële stelsel. Ten tweede bevordert het hebben van toezicht uiteindelijk het vertrouwen in de financiële sector. Gezien dit voordeel van de financiële sector bij toezicht, worden de toezichtskosten volledig opgebracht door de financiële sector.

2.6 Ontwikkeling kosten 2017-2024

Om de ontwikkeling van het kostenkader in kaart te brengen, volgen we een aantal stappen. Het startpunt is het kostenkader voor de AFM en DNB zoals dat initieel door de ministers is vastgesteld voor de periode 2017-2020 en 2021-2024. Dit initiële kostenkader plus de tussentijdse verhogingen en de loon- en prijsbijstellingen vormen het uiteindelijke kostenkader (oftewel meerjareнкader). Tabel 2.1 geeft het kostenkader en het meerjareнкader weer voor de AFM voor deze perioden. Tabel 2.2 geeft het kostenkader en het meerjareнкader weer voor de DNB voor deze perioden.

Tabel 2.1 Het kostenkader van 2017-2020 en 2021-2024 voor de AFM (in miljoenen).

Jaar	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Basisbedrag (Uitgangspunt 2017 = begroting 2016, en uitgangspunt 2021 = begroting 2020)	92,2	92,2	92,2	92,2	105,9	105,9	105,9	105,9
Bekende uitbreiding van takenpakket	4,0	4,0	4,0	4,0	3,0	4,6	6,1	7,1
Intensiveringen*	1,8	1,3	0,8	0,3				
Versterking datagedreven toezicht**					3,5	3,5	3,5	3,0
Ruimte voor onvoorziene intensiveringen*	0,0	2,0	3,0	4,0				
Besparingen**					- 1,7	- 3,1	- 3,4	- 3,7
Nieuw basisbedrag**					110,7	110,9	112,1	112,3
Taakstelling	- 1,6	- 3,2	- 4,8	- 6,5	-0,4	-0,8	-1,2	-1,6
Loon- en prijsbijstelling	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Begrotingskader**	96,4	96,3	95,2	94	110,3	110,1	110,9	110,7
Flexibele schil / Post onvoorzien**	4,0	6,0	7,0	8,0	1,5	2,0	3,0	4,0
Meerjareнкader	100,4	102,3	102,2	102,0	111,8	112,1	113,9	114,7

Bron: SEO economisch onderzoek op basis van de zbo-begrotingen en verantwoordingen van de AFM. * Enkel opgenomen als post in het kostenkader van 2017-2020. ** Enkel opgenomen als post in het kostenkader van 2021-2024

Het kostenkader voor de AFM bevatte initieel een verhoging voor reeds bekende uitbreidingen van toezichttaken en intensivering van toezicht. Ook bevatte het kader ruimte voor onvoorziene intensiveringen en een (efficiëntie)taakstelling (dat wil zeggen, een reductie van kosten door efficiëntere bedrijfsvoering). In het kostenkader per 2021 zijn de posten met betrekking tot intensivering weggefallen. Het versterken van datagedreven toezicht is opgenomen als nieuwe post. Naast de taakstelling is per 2021 ook een post besparing opgenomen, die met name ziet op reductie in de kosten die samenhangen met IT en personeel, externe inhuur en arbeidsvoorwaarden. Ten slotte bevat zowel het kostenkader 2017-2020 als het kostenkader 2021-2024 een additionele post in het geval zich onvoorziene kosten voordoen, weliswaar onder een andere naam (flexibele schil of post onvoorzien). De AFM en DNB kunnen zich enkel op (het bedrag in) deze post beroepen indien de extra ruimte daadwerkelijk nodig is en er goedkeuring verleend is door de Raad van Toezicht (AFM) en Raad van Commissarissen (DNB). In het kostenkader van 2021-2024 is het nieuwe basisbedrag expliciet vermeld. Dit is opgenomen ter verduidelijking van de berekening van de loon- en prijsbijstelling (de grondslag voor de bijstelling betreft het nieuwe basisbedrag minus de taakstelling). De loon- en prijsbijstelling worden jaarlijks uitgevoerd.⁷⁰

⁷⁰ De loonbijstelling 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.

Tabel 2.2 Het kostenkader van 2017-2020 en 2021-2024 voor DNB (in miljoenen).

Jaar	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Basisbedrag (uitgangspunt 2017 = begroting 2016, en uitgangspunt 2021 = begroting 2020)	153,4	153,4	153,4	153,4	188,4	188,4	188,4	188,4
Basisbedrag DGS**					10,9	10,9	10,9	10,9
Basisbedrag Resolutie**					12,1	12,1	12,1	12,1
Bekende uitbreiding van takenpakket*	2,7	3,9	3,9	3,9				
Uitbreiding en intensivering takenpakket**					3,7	6,5	8,5	10,5
Digitale Strategie**					7,2	6,1	6,4	7,1
Sleuteleffect**					0,0	2,5	5,0	7,5
Aanpassing huisvesting**					- 4,4	- 4,4	- 4,4	- 4,4
Ruimte voor onvoorziene intensiveringen*	0,0	1,1	2,0	3,0				
Besparingen**					-1,7	- 4,2	- 6,6	- 9,3
Nieuw basisbedrag**					216,3	218,0	220,4	222,9
Taakstelling	- 2,7	- 5,4	- 8,1	- 10,7	- 0,9	- 1,7	- 2,6	- 3,6
Loon- en prijsbijstelling	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Begrotingskader	153,4	153,0	151,2	149,6	215,5	216,3	217,7	219,4
Flexibele schil* / Post onvoorzien**	2,7	5,0	5,9	6,9	2,5	3,2	4,4	5,5
Meerjarenkader	156,1	158,0	157,1	156,5	218,0	219,5	222,1	224,9

Bron: SEO economisch onderzoek op basis van de zbo-begrotingen en verantwoordingen van DNB. * Enkel opgenomen als post in het kostenkader van 2017-2020. ** Enkel opgenomen als post in het kostenkader van 2021-2024. De post sleuteleffect betreft de infasering van datadiensten door de toezichthouder.

Het initiële kostenkader voor DNB bevat dezelfde posten als in het kostenkader voor de AFM in de periode 2017-2020. In het kostenkader 2021-2024 is een aantal veranderingen doorgevoerd. De uitvoering van de zbo-taken toezicht op het Depositogarantiestelsel (DGS) en Resolutie zijn onder het kostenkader gebracht. Deze taken staan juridisch los van de toezichttaak. Voorheen was hier geen kostenkader voor terwijl de twee onderdelen wel deel

uitmaakten van de zbo-begroting van DNB. Verder zijn de posten betreffende intensivering en uitbreidingen van de toezichttaken samengebracht onder een nieuwe post. Het kostenkader bevat voorts een aantal specifieke posten: Digitale Strategie (onder meer datagedreven toezicht), Sleuteleffect (gewijzigde verdeelsleutel van de kosten van een ICT-systeem) en aanpassing huisvesting (geen doorberekening meer van de transitiekosten voor het programma Huisvesting). De post besparingen is ook hier opgenomen en ziet in het geval van DNB op een kostenreductie door automatisering. In het kostenkader van 2021-2024 is het nieuwe basisbedrag expliciet vermeld. Dit is opgenomen ter verduidelijking van de berekening van de loon- en prijsbijstelling (de grondslag voor de bijstelling betreft het nieuwe basisbedrag minus de taakstelling). De loon- en prijsbijstelling worden jaarlijks uitgevoerd.

Tabel 2.3 bevat een overzicht van de tussentijdse verhogingen van het kostenkader van de AFM in de periode 2018-2023. Tabel 2.4 bevat een overzicht van de tussentijdse verhogingen van het kostenkader van DNB in de periode 2018-2023. Het overzicht laat zien dat de tussentijdse verhogingen met name gerelateerd zijn aan de komst van nieuwe toezichttaken. Bij DNB valt de post 'Huisvesting en renovatie van het hoofdkantoor van DNB' op, deze is niet gerelateerd aan nieuwe toezichttaken.

Tabel 2.3 Overzicht van de tussentijdse verhogingen van het kostenkader van de AFM

Jaar	Bedrag	Reden
2018	Verhoging van de post "flexibele schil" met: 2019: 7,7 mln. 2020: 5,2 mln.	Voorbereidingen op de Brexit en de bijbehorende komst van nieuwe partijen. De verhoging dient om extra personeel aan te kunnen trekken en voor de benodigde IT-investeringen.
2020	Verhoging van de post "bekende uitbreiding takenpakket" met: 2022: 0,6 mln. 2023: 1,8 mln. 2024: 2,4 mln.	Intensivering van het toezicht op oob-accountantsorganisaties
2022	Nieuwe post "uitbreiding taken Wtp" met omvang: 2023: 4,1 mln. 2024: 4,6 mln.	Uitbreiding toezichttaken door Wet toekomst pensioenen ⁷¹
2023	Inzet post "onvoorzien" met: 2024: 2,2 mln. Verhoging van het kostenkader met: 2024: 6,7 mln.	Nieuwe toezichttaken vanwege Europese wet- en regelgeving.

Bron: SEO economisch onderzoek

Tabel 2.4 Overzicht van de tussentijdse verhogingen van het kostenkader van DNB

Jaar	Bedrag	Reden
2018	Verhoging van de post "flexibele schil" met: 2019: 1 mln. 2020: 1 mln.	Voorbereidingen op de Brexit en bijbehorende komst van nieuwe partijen.
2018	Nieuwe post "Effect huisvesting" met omvang: 2019: 4,4 mln.	Huisvesting en renovatie van het hoofdkantoor van DNB.

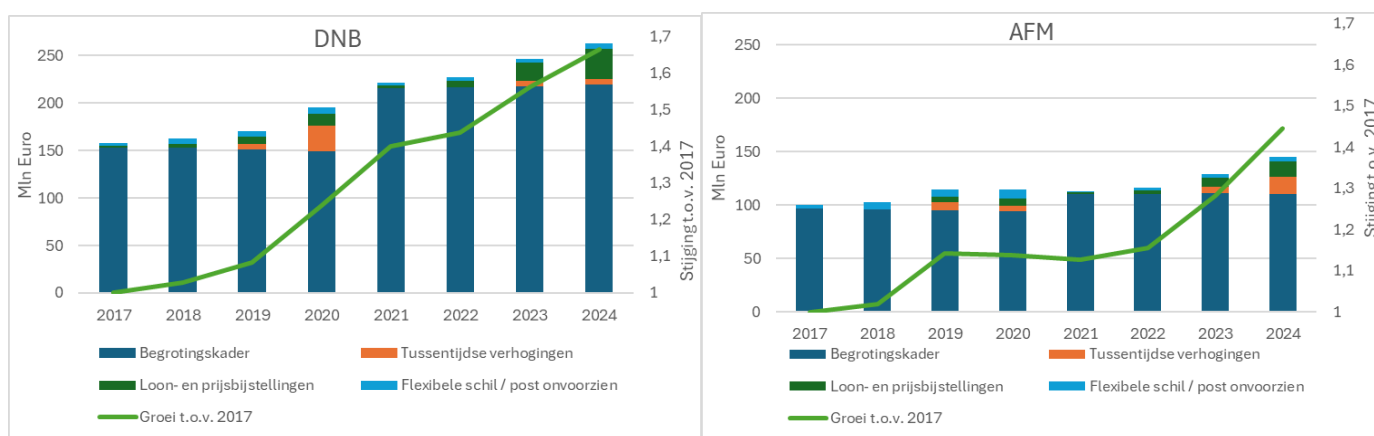
⁷¹ Destijds was afgesproken dat het kostenkader 2021-2024 zou worden aangepast als er meer duidelijkheid was over de omvang van de taken.

	2020: 6,9 mln.	
2019	Nieuwe posten met totale omvang: 2020: 18,6 mln.	Uitbreidingen in de toezichttaak (crypto en PSD2), de intensivering van de Digitale strategie, kosten voor het programma Huisvesting en kosten nieuwe partijen door Brexit.
2022	Nieuwe post "uitbreiding taken Wtp" met omvang: 2023 5,4 mln. 2024: 5,9 mln.	Uitbreiding toezichttaken door Wet toekomst pensioenen

Bron: SEO economisch onderzoek

Figuur 2.4 toont het beloop van het begrote meerjarencader. De flexibele schil (tot 2021) en de post onvoorzien (vanaf 2021) maken daarbij ook deel uit van het meerjarencader maar moeten wel apart gezien worden omdat hierop enkel aanspraak kan worden gemaakt indien dat noodzakelijk is. De figuur maakt duidelijk dat de kosten van DNB hoger zijn dan die van de AFM en ook dat de stijging bij DNB in de periode 2019-2024 hoger is dan bij de AFM, zowel in absolute termen (91,8 mln. euro versus 30,4 mln. euro) als procentueel gezien (53,7 procent d.w.z. gemiddeld 9,0 procent per jaar, versus 26,5 procent d.w.z. gemiddeld 4,8 procent per jaar). De kostenstijging van DNB bestaat voor 52,6 procent uit aanpassing van het vierjarig kostenkader, voor 6,4 procent uit tussentijdse verhogingen, voor 34,9 procent uit loon en prijsaanpassingen en voor 5,9 procent uit de flexibele schil. Voor de AFM zijn deze percentages respectievelijk -12,8 procent, 52,3 procent, 47,4 procent en 13,1 procent. Verder valt op dat de kosten van de AFM tussen 2019 en 2022 relatief stabiel waren.

Figuur 2.4 Het begrote meerjarencader inclusief tussentijdse verhogingen en loon- en prijsbijstellingen



Bron: SEO economisch onderzoek

Figuur 2.5 toont per toezichthouder de kosten volgens het meerjarencader, de begrote kosten en de gerealiseerde kosten. De gerealiseerde kosten voor 2024 waren ten tijde van samenstellen van dit rapport nog niet beschikbaar. De figuur laat zien dat de realisatie vrijwel altijd onder de begrote kosten ligt en dat er met uitzondering van de AFM in 2017 geen overschrijdingen zijn geweest van het kostenkader.

Figuur 2.5 De begrote en gerealiseerde kosten voor de AFM en DNB ten opzichte van het meerjarige kostenkader inclusief tussentijdse bijstellingen



Bron: SEO economisch onderzoek. Het meerjarenkader is inclusief de flexibele schil (tot 2021) en de post onvoorzien (vanaf 2021), zie ook tabel 3 en 4.

3 Verdiepingscasussen

De doelen van de Wbft 2019, zoals samengevat in de beleidstheorie, zijn het realiseren van proportionaliteit, stabiliteit en flexibiliteit in de bekostiging van het financieel toezicht. In dit hoofdstuk werken we een aantal specifieke casussen en thema's uit die illustreren hoe de Wbft 2019 op deze aspecten in de praktijk functioneert.

We bespreken achtereenvolgens de volgende casussen:

- Ophoging van het kostenkader als gevolg van de inwerkingtreding van de Wtp (flexibiliteit, raakt onderzoeksvraag 1.1, paragraaf 3.1);
- Kleine sectoren (stabiliteit en proportionaliteit, raakt onderzoeksvragen 2.2 en 2.5, paragraaf 3.2);
- Overige Wwft instellingen (stabiliteit en proportionaliteit, raakt onderzoeksvraag 2.4, paragraaf 3.3);
- Panels (stabiliteit en flexibiliteit, raakt onderzoeksvraag 1.2, paragraaf 3.4);
- Stabiliteitsinstrumenten (stabiliteit en flexibiliteit, raakt onderzoeksvragen 1.1 en 2.3, paragraaf 3.5).

3.1 Ophoging kostenkader door Wtp

Relevantie

De tussentijdse ophoging van het kostenkader als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet toekomst pensioenen (Wtp) is een voorbeeld waar de aanpassing van de Wbft 2019 voor bedoeld was: om het mogelijk te maken om op een flexibele manier het kostenkader bij te stellen als daar voldoende reden voor is zonder dat daar een wetswijziging voor nodig is. Deze casus biedt daarom inzichten in manier waarop de wijziging in de praktijk op dit vlak heeft uitgekapt.

Context

Met zijn brief van 5 juni 2019 informeerde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het parlement over het akkoord tussen het kabinet en werkgevers- en werknemersorganisaties over de herziening van ons pensioenstelsel.⁷² Op 22 juni 2020 is de nadere uitwerking van het Pensioenakkoord in de zogenoemde hoofdlijnennotitie uitwerking pensioenakkoord gepubliceerd.⁷³ Hierna is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gestart met het opstellen van de Wet toekomst pensioenen (Wtp). Met de invoering van de Wtp is een belangrijke transitie van het Nederlandse pensioenstelsel in gang gezet.⁷⁴ Zo'n 10 miljoen pensioendeelnemers krijgen te maken met de transitie naar nieuwe pensioenregelingen.

De stelselherziening vraagt tijdelijk additionele toezichtactiviteiten en -inspanning in aanvulling op het reguliere toezicht op de sector voor DNB. Ook de AFM kreeg met de inwerkingtreding van de Wtp nieuwe tijdelijke en structurele wettelijke taken.

⁷² Zie Kamerstukken II 2018-2019, 32043, nr. 457.

⁷³ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/22/aanbieding-documenten-uitwerking-pensioenakkoord>.

⁷⁴ Kamerstukken II 2021/22, 36067, nr. 5.

De potentiële gevolgen voor het kostenkader waren al vroeg in beeld bij de toezichthouders.⁷⁵ Bij het opstellen van het kostenkader 2021-2024 is afgesproken de impact van de Wtp in te vullen zodra daar meer zicht op was. Volgens een eerste inschatting van de toezichthouders pasten deze additionele tijdelijke en structurele taken niet binnen het kostenkader 2021-2024. Hierop volgde een proces waarbij beide toezichthouders een verzoek hebben ingediend tot ophoging van het kostenkader. Voor een dergelijke ophoging is sinds de invoering van de Wbft 2019 geen wetwijziging meer nodig. De minister heeft de ophoging bij de Kamer aangekondigd⁷⁶ en vervolgens per brief aan de toezichthouders vastgesteld. Daarnaast is in het Besluit bekostiging financieel toezicht de procentuele verdeling van de AFM aangepast aan de ophoging van het kostenkader, zodat de extra kosten van toezicht op de pensioensector aan de juiste categorieën kunnen worden doorberekend.

Praktijk

Het proces dat in de praktijk gevolgd is en heeft geleid tot aanpassing van het kostenkader wordt hieronder beknopt geschetst.

- De nieuwe wetgeving kwam voort uit een breed akkoord van overheid en sociale partners. Rond de ontwikkeling van het kostenkader 2021-2024 was de ontwikkeling van de Wtp nog niet helder en ook de betekenis voor het kostenkader niet. In het voortraject is afgesproken dat het, zodra duidelijk was wat de Wtp zou betekenen in termen van toezichtskosten, het eventuele effect op het kostenkader zou worden bezien, zie de toezichttoetsen voor de Wtp die 10 september 2021 zijn gepubliceerd.⁷⁷
- Vervolgens heeft er een (interne) inschatting plaats gevonden door DNB en AFM of de additionele taken binnen het huidige kostenkader kunnen worden uitgevoerd uitgaande van risicogebaseerd toezicht.
- Gedurende heel het proces vonden uitvoerige gesprekken plaats met de verantwoordelijke ministeries. Ook spraken toezichthouders en ministeries (informeel) met marktpartijen, waaronder met name met de brancheverenigingen. De AFM besprak de mogelijke gevolgen voor de kostenkaders in de informatiesessies die elk kwartaal met de pensioensector plaatsvinden. In het wetgevingstraject heeft ook consultatie van de sector plaatsgevonden, zoals verplicht is bij wetgevingstrajecten.
- De toezichthouders hebben op verzoek van de verantwoordelijke ministeries een onderbouwing opgesteld van de benodigde extra capaciteit buiten het toen bestaande kostenkader.
- Deze onderbouwing is door een onafhankelijke derde partij getoetst. Voor DNB was dit Deloitte en bij de AFM was dit SEO economisch onderzoek.⁷⁸
- De onderbouwing is bij de AFM besproken met de Raad van Toezicht (RvT) en bij DNB met de Raad van Commissarissen (RvC). Uit gesprekken komt naar voren dat de RvT en de RvC zich kritisch opstelden over de gevraagde hoogte van de uitbreiding.
- In de interne processen bij de toezichthouders gingen de voorstellen voor de hoogte van de uitbreiding zoals te verwachten was enkele malen heen en weer tussen directie dan wel bestuur, RvT dan wel RvC en projectverantwoordelijken. Ook werd er gewerkt met scenario's.
- Afstemming tussen de toezichthouders onderling kwam in een relatief laat stadium op gang. Beide toezichthouders hanteerden hun eigen proces voor onderbouwing. Bij DNB vond de externe toets plaats gedurende het proces, terwijl dat bij de AFM aan het eind van het proces aan de orde was.

⁷⁵ De verwachte gevolgen voor het kostenkader zijn genoemd in de toezichttoetsen van AFM (<https://www.afm.nl/~profmedia/files/onderwerpen/uitvoeringstoetsen/uitvoeringstoets-wet-toekomst-pensioenen.pdf>) en DNB ([Toezichttoets wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen \(overheid.nl\)](https://www.dnb.nl/~/media/Documenten/Toezichttoets%20wetsvoorstel%20Wet%20toekomst%20pensioenen%20(overheid.nl).pdf)) op de Wet toekomst pensioenen.

⁷⁶ Kamerstukken II 2021/22, 32043, nr. 587.

⁷⁷ Zie <https://open.overheid.nl/repository/ronl-b4879ac70640de56b8697e6f8c728252cedb6e16/1/pdf/bijlage-b-toezichttoets-afm-wet-toekomst-pensioenen.pdf>.

⁷⁸ Relevant in het kader van dit rapport is dat SEO de beoordeling voor de AFM heeft uitgevoerd. Wij doen daarom geen uitspraken over de kwaliteit van de toetsing, alleen over het proces.

- Een belangrijk discussiepunt met de ministeries was waar extra financiering voor nodig was en wat toezichthouders zelf konden opvangen. Ook was de transitie naar de structurele fase een punt van discussie: welke extra kosten zijn permanent en welke extra kosten zijn tijdelijk? Deze discussie was relevanter voor DNB (dat alleen tijdens de transitie meer taken heeft) dan voor de AFM (die structureel meer toezichttaken krijgt). De interactie met de ministeries werd als constructief ervaren.
- Op 1 juni 2022 heeft de AFM en op 8 juni 2022 heeft DNB bij de minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen (APP), als beleidsmatig verantwoordelijke voor het pensioentoezicht, een verzoek ingediend om in overleg met de minister van Financiën te treden om het kostenkader 2021-2024 te verruimen en de aanpassingen op korte termijn in gang te zetten.⁷⁹
- Op 15 juni 2022 hebben de ministers de ophoging van het kostenkader vastgesteld, met euro 4,1 mln. en euro 4,6 mln. voor de jaren 2023 en 2024 voor de AFM en met euro 5,4 mln. en euro 5,9 mln. voor DNB voor de jaren 2023 en 2024. De impact voor de jaren 2025 en verder is onderdeel geworden voor het kostenkader 2025-2028.
- Er is tegelijkertijd met de bekendmaking van het besluit een beknopt verslag gepubliceerd van de onderbouwing van de aanvraag en de beoordeling ervan door een onafhankelijke derde.
- Op 5 januari 2023 volgde nog een brief van de Stichting van de Arbeid waarin de vraag werd opgeworpen of de verhoging niet uit de algemene middelen kon worden betaald.⁸⁰ Ook werd de verwachting uitgesproken dat de kosten op termijn weer naar het oude niveau zouden terugkeren. De reactie vanuit het ministerie van Financiën hierop was dat bij financiering de bestaande financieringssystematiek wordt gevolgd en dat de structurele benodigde toezichtinspanningen naar aanleiding van de Wtp worden gezien in het kostenkader 2025-2028.⁸¹

Discussie

- Als de Wbft 2019 niet was ingevoerd, had de aanpassing vanwege de Wtp een wetswijziging geleverd met een lange doorlooptijd.⁸² De mogelijkheid om de ophoging van het kostenkader bij amvb door te voeren in de procentuele verdeling, heeft de administratieve lasten van de aanpassing verlaagd en waarschijnlijk ook het proces versneld.⁸³
- Er is geen proces vastgelegd dat toezichthouders moeten volgen als ze denken dat een aanpassing van het kostenkader nodig is. In de praktijk is op verzoek van de verantwoordelijke ministeries een aantal stappen gevolgd, waarbij de betrokken partijen invulling hebben proberen te geven aan een zorgvuldige besluitvorming.
- Deze stappen bestonden uit het opstellen van een onderbouwing door de toezichthouders van de gevraagde extra financiering, deze indienen bij de verantwoordelijke ministeries, alsmede een externe toets op die onderbouwing. De RvC van DNB en RvT van de AFM speelden een belangrijke rol door een kritische houding.
- De verwachting van gesprekspartners is dat ophogingen van het kostenkader gedreven door nieuwe wet- en regelgeving (anders dan in de pensioensector) ook in de toekomst zullen voorkomen, gezien de frequentie van nieuwe wet- en regelgeving die aangrijpt op toezicht op de financiële sector. Het is moeilijk iets te zeggen over

⁷⁹ Zie https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20220617/brief_van_de_minister_van/document3/f=/vltvdmhzwtd.pdf.

⁸⁰ Zie <https://www.stvda.nl/nl/publicaties/toezichtkosten-dnb-afm>.

⁸¹ Brief van het ministerie van Financiën met kenmerk 2023-0000079266. Deze brief is niet openbaar gemaakt maar wel verstuurd aan de Stichting van de Arbeid en voor de volledigheid van het onderzoek verstrekt aan SEO.

⁸² Onder de Wbft 2013 was aanpassing zonder wetgeving aan te passen mogelijk, maar dan waren de (opgehoogde) kosten naar bestaande rato verdeeld over de bestaande categorieën

⁸³ Onder de oude Wbft werden procentuele aandelen, personen en maatstaven op wetsniveau bepaald. Bij een eventuele ophoging van het kostenkader werden de kosten in eerste instantie uitgesmeerd over alle categorieën volgens de bestaande procentuele verdeling. Aanpassing daarvan vergde een wetstraject en had daarmee een lange doorlooptijd.

de frequentie waarmee dit zal gebeuren. Ministeries hebben overigens zelf tot op zekere hoogte invloed op deze frequentie.⁸⁴

- De ondertoezichtgestelden zijn gedurende dit proces in zekere mate betrokken voor zover wij dat hebben kunnen beoordelen. Dit komt naar voren in de interviews die over deze casus zijn gevoerd. Er is gesproken met marktpartijen (bijvoorbeeld met de pensioensector door de AFM in pensioensessies). De frequentie van het overleg en wat er precies ter sprake is gekomen blijft onduidelijk.
- De onderbouwing van de benodigde extra kosten voor de toezichthouders en het overleg daarover was een intensief proces. Tegelijkertijd was het volgens gesprekspartners leerzaam omdat het toezichthouders en de verantwoordelijke ministeries dwong om vooraf na te denken over de wijze waarop de nieuwe taken in de praktijk moesten worden vormgegeven en de kosten die daarbij hoorden en daarbij te denken in scenario's. Bij de start van het proces ontbrak duidelijkheid over het type toets, de mate van vooruitkijken en de interne en externe afstemmingsprocessen. Deze aspecten werden gedurende het proces nader uitgewerkt.
- Een groot deel van de inhoudelijke analyse ter invulling van het achterliggende proces om tot een oordeel te komen over hoeveel extra financiering nodig is, blijft in de openbare stukken buiten beeld. Het aangevoerde argument is dat toezichthouders terughoudend zijn met het geven van een te gedetailleerd inzicht in hun risico-inschattingen. Het ontbreken van deze informatie maakt het moeilijk voor buitenstaanders om tot een oordeel te komen of de inschatting realistisch is.
- De publicatie van een beknopt verslag van de toetsing door een derde partij heeft volgens gesprekspartners toegevoegde waarde. Het zorgt voor meer transparantie doordat het verslag inzicht geeft in een deel van de achterliggende overwegingen en de totstandkoming van de kosteninschatting. Er kan echter ook sprake zijn van te veel detailinformatie, wat de flexibiliteit juist kan verminderen omdat toezichthouders niet kunnen of willen afwijken van openbaar gecommuniceerde inzet van mensen en middelen op deelterreinen.
- Tussen de aanvraag van de toezichthouders voor uitbreiding en besluiten van de verantwoordelijke ministeries zaten twee weken. Dit betekent dat de meeste communicatie over de ophoging al voor het versturen van de aanvraag heeft plaatsgevonden. Dit is begrijpelijk, want toezichthouders zullen alleen tot een feitelijke aanvraag willen komen als deze ook daadwerkelijk zal worden toegekend.
- De prikkel om de uitbreiding van het kostenkader beperkt en doelmatig te houden zit in:
 1. de gesprekken met de verantwoordelijke ministeries in de voorbereiding van de aanvraag door de toezichthouders, waarbij de verantwoordelijke ministeries kritische vragen kunnen stellen;
 2. de uitlegbaarheid van de uiteindelijke uitkomst aan marktpartijen;
 3. het voorleggen gedurende het proces van het voorstel aan de RvC (DNB)/ RvT (AFM) gericht ter goedkeuring;
 4. een kritische toetsing door een externe partij waarbij de overwegingen van de toezichthouder nog eens tegen het licht worden gehouden.
- Er was in de sector begrip voor tijdelijk hogere kosten die voortvloeien uit de stelselwijziging.⁸⁵ In de context van de Wtp zijn er vragen over de ontwikkeling van kosten richting de toekomst en roepen marktpartijen op tot meer samenwerking. Zorgen in de sector zitten vooral op mogelijke structurele toename van de toezichtskosten en hoe deze binnen de perken te houden. Een terugkerende vraag is of het terug bewegen naar pretransitie-toezichtinspanningen nog overeind staat.⁸⁶ In de interviews wordt ook een mogelijke herinvoering van een overheidsbijdrage genoemd om de toezichtkosten die direct door de sector worden gedragen, te verlagen.

⁸⁴ Als er sprake is van verplichte implementatie van Europese wet- en regelgeving is deze invloed beperkt. Overigens is er dan nog wel invloed op de timing en wijze van implementatie.

⁸⁵ Zie bijvoorbeeld Pensioenfederatie: "Meer samenwerking toezichthouders om kosten te beteugelen". Dit komt ook naar voren in de gevoerde interviews als dit specifieke onderwerp (de invoering van de Wtp) ter sprake kwam.

⁸⁶ Voor DNB zijn er in het kostenkader 2025-2028 geen meerkosten meer. Voor AFM is dat gezien de tijdslijnen van het toezicht anders. De AFM heeft daarnaast ook structureel meer toezichttaken gekregen met de Wtp.

3.2 Kleine toezichtcategorieën

Relevantie

De doorberekening van kosten aan kleine toezichtcategorieën is relevant in het kader van deze evaluatie omdat het raakt aan de doelen van proportionaliteit en stabiliteit. Voorbeelden van kleine toezichtcategorieën zijn de trustsector, betaalinstellingen en elektronischgeldinstellingen, en aanbieders van cryptodiensten.⁸⁷ Dit zijn toezichtcategorieën die relatief klein zijn ten opzichte van andere toezichtcategorieën. Bij kleine toezichtcategorieën die bovendien uit kleine partijen bestaan, speelt het probleem dat sommige kosten niet afhangen van de grootte van een sector.⁸⁸ Wanneer bij kleine deelbegrotingen (DNB) eenmalige extra kosten ontstaan, denk bijvoorbeeld aan de kosten van juridische procedures of implementatie van nieuwe wet- en regelgeving, kunnen die al snel leiden tot een forse toename van de toezichtskosten per instelling. Dat maakt de heffing minder stabiel. Ook de niet-kostendekkendheid van legestarieven kan bijdragen aan een stijging van tarieven omdat de hele sector meebetaalt aan deze handelingen. Daarnaast speelt dat sommige doorlopende toezichtactiviteiten, zoals integriteitstoezicht, niet altijd schalen met de grootte van een sector of de financiële draagkracht van individuele instellingen, waardoor de relatieve lasten daarvan voor een instelling groot kunnen zijn. Doordat de kosten zo direct mogelijk gelinkt zijn aan de toezichtinspanningen op een toezichtcategorie, kan de verdeling naar draagkracht onder druk komen te staan, als de totale draagkracht van de instellingen binnen de categorie beperkt is. Daarnaast raakt dit aan het vestigingsklimaat. Als de toezichtskosten relatief hoog zijn, kan dit immers ertoe leiden dat instellingen uitwijken naar andere landen.

Context

De stabiliteit en proportionaliteit van de kosten voor kleine toezichtcategorieën kan bijvoorbeeld onder druk komen te staan wanneer sprake is van protocoldossiers (instellingen waarbij DNB of AFM actief ingrijpen zonder dat dit in de openbaarheid wordt gebracht), bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving, maar ook bij het integriteitstoezicht. Indien een partij naar de rechter stapt en DNB kosten moet maken, berekent zij deze door aan de gehele toezichtcategorie. Een protocoldossier kan ook aanzienlijke kosten met zich meebrengen. Juridische procedures of protocoldossiers bij kleine deelbegrotingen kunnen zo leiden tot substantiële toenames van de toezichtskosten. Dit kan voor aanzienlijke fluctuaties in de toezichtskosten van individuele instellingen zorgen, waarbij andere partijen meebetalen aan de rechtszaak van één instelling. Dit speelt bij DNB vanwege het gebruik van deelbegrotingen. Bij de AFM worden eventuele juridische kosten niet 1-op-1 toegerekend aan een toezichtcategorie, maar loopt dit via het exploitatiesaldo welke het opvolgende jaar wordt verrekend o.b.v. de procentuele verdeling. Voor AFM geldt dus dat andere partijen, ook uit andere sectoren, meebetalen aan rechtszaken van een instelling.

Integriteitstoezicht is onder meer gericht op het voorkomen van witwassen en het financieren van terrorisme, de naleving van sanctiewet- en regelgeving en het tegengaan van belangenverstrengeling.⁸⁹ De risico's die gepaard gaan met deze onderwerpen zijn niet per se gerelateerd aan de grootte van een onderneming. Een kleine onderneming kan bijvoorbeeld gebruikt worden om grote bedragen wit te wassen. Risicogebaseerd toezicht kan dan in het geval van DNB ertoe leiden dat bij kleine deelbegrotingen met een beperkt aantal instellingen waar dit

⁸⁷ In de praktijk kan alles behalve banken, verzekeraars en pensioenen geclassificeerd worden als kleine toezichtcategorie.

⁸⁸ Voor het argument maakt het niet uit of er ook enkele grote ondernemingen in de toezichtcategorie zitten. Het gaat erom dat de kosten fluctueren en kleine ondernemingen mogelijk te maken krijgen met forse toenames van hun toezichtskosten.

⁸⁹ Relevante wetten zijn de Wet op het financieel toezicht (Wft), Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), de sanctiewet, Wet op het toezicht trustkantoren (Wtt 2018), de Europese anti-witwasrichtlijnen (AMLD).

onderwerp speelt de toezichtskosten relatief groot kunnen zijn ten opzichte van de omzet of de winst van een instelling.

Praktijk

Een voorbeeld waar de problematiek van kleine ondernemingen speelt bij DNB zijn aanbieders van cryptodiensten. De discussie over de kosten van toezicht en de problematiek van kleine ondernemingen speelde bijvoorbeeld bij de Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn (hierna: AMLD5) voor aanbieders van cryptodiensten. aanbieders van cryptodiensten vormden een nieuwe en relatief kleine sector, met een klein aantal ondernemingen (bestaand uit een paar grote en veel kleine ondernemingen), die voor het eerst te maken kreeg met toezicht(kosten), waarbij een deel van de ondernemingen beperkte financiële draagkracht had.

Uit onderzoek naar de regeldruk als gevolg van de AMLD5 bleek dat deze voor kleine instellingen relatief hoger ligt dan bij grote instellingen ⁹⁰ Het onderzoek schatte de doorlopende operationele kosten ⁹¹ voor kleine cryptodienstverleners om aan AMLD5 te voldoen op 6,6 procent van de omzet en de toezichtskosten op 2,9 procent van de omzet.

Hier kwam een aantal factoren samen. Ten eerste was sprake van grote integriteitsrisico's, want crypto's werden onder meer gebruikt voor witwassen en sanctie-ontwijking, en vormen een belangrijke schakel in cyber-criminaliteit. Ten tweede waren er in eerste instantie geen maatstafwaarden bekend, waardoor het lastig was om tot een goede doorberekening van de kosten te komen. Ten derde speelden er diverse rechtszaken, wat tot een verdere verhoging van de kosten leidde.

Cryptobedrijven stellen in het algemeen dat de kosten voor toezicht onevenredig hoog zijn, vooral in vergelijking met traditionele financiële instellingen die vaak grotere kapitaalbuffers en middelen hebben om aan toezichtvereisten te voldoen. De begrote toezichtskosten voor aanbieders van cryptodiensten van DNB stegen van 1,6 miljoen euro in 2021 naar 2,7 miljoen euro in 2022 en 3,9 miljoen euro in 2023.

Een aantal aanbieders van cryptodiensten heeft mede hierom beroep ingesteld tegen de bij hen over het jaar 2020, 2021, 2022 en 2023 in rekening gebrachte toezichtskosten.⁹² Zij vinden dat ze ondanks de registratieplicht niet als onder toezicht staande instelling hoeven te worden aangemerkt en dat zij betalen voor de toetreding van hun concurrenten omdat de kosten voor eenmalige handelingen niet kostendekkend zijn terwijl de wet dat wel voorschrijft, in de ogen van de crypto-partijen. De rechter stelt dat cryptobedrijven wel degelijk moeten worden aangemerkt als onder toezicht staande instellingen. De cryptodienstverleners moeten alle toezichtskosten voor 2020 dan ook betalen. De manier waarop DNB invulling heeft gegeven aan haar toezichttaak, is volgens de rechtbank Rotterdam deels niet in lijn met de Europese anti-witwasrichtlijn. De kosten van deze werkzaamheden zijn volgens de rechter daarom in 2021 ten onrechte aan de cryptodienstverleners doorbelast.⁹³ Overigens komen de kosten die DNB maakt voor deze juridische procedure weer ten laste van de sector zelf.

⁹⁰ Zie <https://www.seo.nl/publicaties/evaluatie-regeldruk-amld5/>

⁹¹ Dit zijn de compliancekosten van bijvoorbeeld up-to-date houden van beleid en procedures, clientonderzoek, transactiemonitoringproces, melden ongebruikelijke transacties en opleiding.

⁹² Zie <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Rotterdam/Nieuws/Paginas/Uitspraken-over-het-in-rekening-brengen-van-toezichtkosten-bij-cryptodienstverleners.aspx>

⁹³ Tegen de uitspraken van de rechtbank Rotterdam is hoger beroep aangetekend, zowel door de betrokken cryptobedrijven als door DNB. Die uitspraak moet nog volgen ten tijde van het schrijven van dit rapport.

DNB probeert bij de jaarlijkse vaststelling van de toezichtskosten voor cryptopartijen rekening te houden met specifieke kenmerken van de sector en draagkracht van partijen. Voor 2020 zijn de toezichtskosten laag gehouden om markttoegang voor cryptodienstverleners te waarborgen, terwijl in 2021 de hoogte van de heffing voor toezicht is gemaximeerd op 10 procent van de omzet van de instelling. Ook speelt er een discussie over het ontbreken van kostendekkende leges voor eenmalige handelingen, waardoor in het geval van crypto's de sector als geheel meebetaalt aan de registratie van een nieuwe cryptopartij, omdat het niet kostendekkende deel van de leges wordt doorbelast aan de gehele sector. Dit speelt ook in andere sectoren.

Het toezicht op crypto's gaat met de invoering van MiCAR grotendeels migreren van DNB naar de AFM. De AFM heeft om extra geld gevraagd om taken uit te voeren die voortvloeien uit de nieuwe Europese wetgeving MiCAR en schetste hiervoor een aantal scenario's. Financiën zette in op het minimale scenario van toezicht. Dat scenario was volgens de AFM voldoende om 'effectief en adequaat' toezicht te kunnen houden.⁹⁴ In reactie op Kamervragen geeft de minister aan dat gezocht is '(...) naar een evenwicht tussen adequaat toezicht op de risicovolle cryptosector enerzijds en proportionaliteit van de toezichtskosten en het Nederlandse vestigingsklimaat anderzijds.'⁹⁵ De voorlopige begroting voor de extra kosten van het (AFM-)toezicht is euro 5,6 miljoen met ongeveer 36 fte. Delen van de onderbouwing van deze getallen zijn gepubliceerd naar aanleiding van een WOO-verzoek.⁹⁶

Ook speelt rond aanbieders van cryptodiensten de discussie over het vestigingsklimaat op. Landen zoals Malta en Cyprus, maar ook Duitsland en Frankrijk worden genoemd als aantrekkelijke locaties vanwege hun lagere kosten van cryptotoezicht. Het beeld is dat enkele aanbieders van cryptodiensten zich in deze landen hebben gevestigd vanwege de hoge (verwachte) toezichtskosten in Nederland. Overigens is paspoorten naar Nederland voor aanbieders van cryptodiensten op dit moment niet mogelijk. Een cryptobedrijf zal zich op dit moment in Nederland moeten registreren wil zij actief zijn in Nederland. De toezichtskosten voor crypto- ondernemingen zijn in deze landen volgens marktpartijen een stuk lager dan die in Nederland. Een reden die soms wordt aangedragen door beleidsmakers en toezichthouders om toch te blijven in Nederland is dat het toezicht hier relatief streng is en dat dit een kwaliteitsstempel is bij het doen van activiteiten in andere landen.

De zorgen over de hoogte van de toezichtskosten voor kleine instellingen is geïdentificeerd door de werkgroep heffingen, een gezamenlijk werkgroep van Financiën en DNB met de AFM als toehoorder. Voor (integriteits)toezicht heeft de werkgroep geconstateerd dat bij een aantal categorieën waar de populatie deels uit kleine instellingen bestaat, de hoogte van de heffingen ten opzichte van de omzet verhoudingsgewijs hoog ligt ten opzichte van andere toezichtcategorieën. De werkgroep heeft daarbij vastgesteld dat die kosten alleen op structurele basis kunnen worden gedrukt door een alternatieve financieringsbron, bijvoorbeeld een bijdrage uit algemene middelen (zoals een 'overheidsbijdrage'). Andere oplossingen zouden leiden tot kruissubsidiëring tussen toezichtcategorieën, iets wat in de ogen van de werkgroep ongewenst is.

Voor leges heeft de werkgroep geadviseerd om de legestarieven te verdubbelen en te indexeren en per categorie te bekijken wat een proportioneel bedrag is om de kosten meer te dekken zonder de markttoegang te belemmeren. De legestarieven die nu worden gehanteerd, zijn in het geval van DNB niet kostendekkend. Of dat problematisch is, verschilt per sector. Voor sommige categorieën komen aanvragen weinig voor en zijn die kosten van weinig impact op de tarieven en voor andere sectoren is dat wel het geval. De werkgroep benoemt dat de huidige

⁹⁴ Zie [Ministerie van Financiën zet rem op cryptotoezicht AFM \(fd.nl\)](#)

⁹⁵ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/09/02/beantwoording-kamervragen-over-cryptotoezicht-door-afm>

⁹⁶ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/05/23/documenten-bij-besluit-op-woo-verzoek-over-vorming-nederlandse-cryptocurrency-beleid>

legestarieven voor markttoetreding niet de volledige kosten daarvan voor de toezichthouder dekken. De kosten voor een vergunningaanvraag worden dus niet volledig doorgerekend aan de aanvrager. Het verschil tussen het bedrag dat de aanvrager betaalt (het legestarief) en de werkelijke kosten van het verwerken van de aanvraag, wordt via het exploitatiesaldo doorberekend naar het doorlopend toezicht. De kosten worden dus niet volledig gedragen door degene die direct profiteert van de aanvraag, maar komen gedeeltelijk terecht bij andere OTSIs. De werkgroep constateert dat dit kan leiden tot een hogere heffingsdruk voor reeds bestaande instellingen, vooral in sectoren die snel groeien of recent onder toezicht zijn gebracht.

Discussie

- De toezichtskosten waar kleine ondernemingen zich in sommige sectoren mee geconfronteerd zien, kunnen hoog oplopen ten opzichte van de winst of omzet van die ondernemingen omdat sommige kosten van toezicht niet schalen met de grootte van ondernemingen. Ook kunnen de fluctuaties in de kosten relatief groot zijn wanneer er onverwachte incidentele kosten verspreid moeten worden over een klein aantal instellingen.
- Hoewel er vaak verwezen wordt naar de hoge toezichtskosten bij kleine instellingen, is het moeilijk concrete voorbeelden te vinden waar de kosten voor een individuele instelling disproportioneel hoog zijn geweest. Dit heeft met name te maken met het ontbreken van beschikbare publieke gegevens over de in rekening gebrachte kosten per instelling en dat betrokken ondernemingen deze informatie niet zichtbaar maken. Ook is er geen definitie van wat disproportioneel in de praktijk zou moeten betekenen en daarmee is er weinig houvast voor het vinden van voorbeelden van disproportioneel hoge toezichtskosten. Ook toezichthouders zelf lopen er tegenaan dat een operationalisering van proportionaliteit ontbreekt. Dit maakt het voor hen moeilijker om te laten zien dat heffingen proportioneel zijn.
- De toezichthouder is zich bewust van de zorgen die spelen met betrekking tot de hoogte van toezichtskosten voor sommige kleine ondernemingen. De toezichthouder maakt hierin een eigen afweging van de benodigde toezichtinspanning op basis van een risico-inschatting en is gehouden aan de kaders van de Wbft 2019 die het profijtbeginsel en het 'de vervuiler betaalt' principe hanteren.⁹⁷
- In delen van de financiële sector bestaat het sentiment dat de kosten in Nederland hoog zijn vergeleken met andere Europese landen. Hiervoor ontbreekt vooralsnog een feitelijke analyse. Ook zijn er zorgen over de gevolgen voor het vestigingsklimaat.
- In opkomende innovatieve sectoren, waar spelers vaak per definitie klein zijn, kunnen hoge toezichtskosten ertoe leiden dat ondernemingen uitwijken naar andere landen waar de toezichtskosten lager zijn en waar paspoorten een mogelijkheid is. Het is onduidelijk in welke mate dit echt speelt. Vanuit de toezichthouder wordt het argument ingebracht dat instellingen mogelijk naar Nederland komen omdat het strengere toezicht een kwaliteitsstempel is dat positief afstraalt op de instelling. De migratie rond Brexit wordt hier als voorbeeld genoemd. Ook dit is moeilijk in kaart te brengen.
- Daarnaast leidt dit tot de roep om een overheidsbijdrage aan de kosten van toezicht, mogelijk specifiek voor kleine of innovatieve sectoren of voor kosten van een bepaald type toezicht, zoals integriteitstoezicht. Een dergelijke discussie wordt vooralsnog beperkt gevoerd, bij panelbijeenkomsten is het onderwerp wel ter tafel gekomen. Deze discussie heeft tot op heden niet tot fundamentele beleidswijziging geleid.⁹⁸

⁹⁷ Deze beginselen betekenen overigens niet dat alle kosten één-op-één worden doorberekend aan individuele instellingen, maar wel dat de kosten zoveel mogelijk binnen de betreffende sector blijven. Dit geldt sterker binnen de DNB-systematiek van deelbegroting dan binnen de AFM-systematiek van procentuele toerekening.

⁹⁸ Zie bijvoorbeeld https://www.dnb.nl/media/lctpiokr/notulen-panelbijeenkomst-6-november-2023-plenaire-deel_webversie.pdf, waar de breed gedragen brief vanuit de sector aan de orde komt, waarin Financiën verzocht wordt om de overheidsbijdrage terug te laten keren omdat dit tot een prikkel leidt om de efficiëntie beter te borgen. In de reactie geeft het Financiën aan dat 'Over de (her)introductie van een overheidsbijdrage is intensief overleg geweest, zowel binnen MinFin als met DNB/AFM, en ook op hoogambtelijk niveau.' maar dat de discussie wegens de val van het kabinet is stopgezet en dat deze weer onder de aandacht zal komen zodra er een nieuw kabinet is.

3.3 Panelbijeenkomsten

Relevantie

De panels zijn een belangrijke manier voor de toezichthouders om te communiceren over de ontwikkeling van de toezichtskosten. Instellingen kunnen op deze manier bijdragen aan het gesprek over stabiliteit, flexibiliteit en proportionaliteit bij de inzet van middelen.

Context

Bij het opstellen van de begrotingen en verantwoordingen (c.q. jaarrekening) maken de AFM en DNB gebruik van panelbijeenkomsten (dit volgt uit artikel 12 van de Wbft 2019). Er worden doorgaans twee panels georganiseerd; één met betrekking tot de begroting en één met betrekking tot de verantwoording. Ook de vierjaarlijkse kostenkaders worden besproken op een panelbijeenkomst.

Het adviserend panel bij de AFM bestaat uit organisaties die belang hebben bij het toezicht van de AFM, vertegenwoordigers van toonaangevende marktpartijen zoals brancheverenigingen en organisaties die de belangen van consumenten vertegenwoordigen.⁹⁹ Het panel bij DNB bestaat uit representatieve vertegenwoordigingen van de onder toezicht staande instellingen, veelal brancheverenigingen en soms (een selectie van) de instellingen zelf. De ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vaardigen voor beide panels toehoorders af.

Verslagen van de bijeenkomsten worden gepubliceerd op de website van DNB¹⁰⁰ en de AFM. De verslagen geven een overzicht van de aanwezigen en een beknopte weergave van de discussies. Ook geven de verslagen op deelpunten aan welke input wordt meegenomen. Er wordt in de verslagen die door ons zijn bekeken maar beperkt teruggekeken naar hoe de input van vorige bijeenkomsten is verwerkt of wat ermee is gebeurd.

Praktijk

De panels vinden doorgaans plaats nadat de conceptbegroting en verantwoording besproken zijn met de ministeries, en hebben in de praktijk als doel om de panelleden te informeren over de kostenontwikkeling en ontwikkelingen in het toezicht of de bedrijfsvoering van de toezichthouders. Daarbij ontvangen de toezichthouders inzicht over de mogelijke gevolgen van een begroting en hoe het optreden van de toezichthouders ervaren is. Indien het nieuwe kostenkader in dat jaar opgesteld wordt, worden de panelleden geïnformeerd over de ontwikkelingen daarin. In principe kunnen na de bijeenkomsten nog wijzigingen plaatsvinden. In de praktijk gebeurt dit echter niet, zo geven gesprekspartners aan.

Wat betreft de besprekingen over de begrotingen gaan bespreekpunten voornamelijk over de hoogte van de toezichtskosten en de drijfveren van de stijging daarvan. De panels staan daarmee vooral in het teken van

⁹⁹ De AFM heeft hiervoor een 'Adviserend Panel van vertegenwoordigende organisaties' ingericht, zie <https://www.afm.nl/nl-nl/over-de-afm/organisatie/externe-stakeholders#:~:text=Het%20adviserend%20panel%20van%20vertegenwoordigende,de%20jaarverantwoording%20van%20de%20AFM>. DNB spreekt consequent over panelbijeenkomsten, de term die ook in de Wbft 2019 wordt gehanteerd.

¹⁰⁰ Zie voor een overzicht van verslagen van DNB <https://www.dnb.nl/over-ons/organisatie/begroting-en-verantwoording/> voor AFM verslagen zie bijvoorbeeld <https://www.afm.nl/~profmedia/files/afm/externe-samenwerking/verslag-adviserend-panel/vergaderverslag-adviserend-panel-2-november-2022.pdf>.

proportionaliteit. De toezichthouders leggen in de bijeenkomsten bijvoorbeeld uit welke sectoren, factoren of deelbegrotingen de totale toezichtskosten relatief sterk hebben verhoogd. Ook lichten de toezichthouders het proces van totstandkoming toe, waarbij bijvoorbeeld de betrokkenheid van externe adviseurs, de rol van de RvC, de communicatie met de sector en afstemming met Financiën aan de orde komen.¹⁰¹ Vanuit de panelleden wordt doorgaans opgemerkt dat de toezichtskosten snel stijgen en wordt opgeroepen tot kostenbeheersing. Voorts geeft het panel inzicht in welke bedrijven mogelijk meer hinder ondervinden van bepaalde stijgingen, zo wordt soms gerefereerd naar de grotere hinder die het MKB ondervindt van kostenstijgingen ten opzichte van grotere bedrijven.¹⁰²

Naast de begroting wordt ook de verantwoording besproken in panels. Daarin gaat het vaak over de redenen voor over- of onderschrijding van kostensoorten. Zo wordt bijvoorbeeld benoemd dat een overschrijding van de IT-kosten is gekomen door hogere licentiekosten en applicatieontwikkelingen ten behoeve van toezicht¹⁰³ en een onderschrijding van de toezichtskosten door niet volledig uitgevoerde toezichttaken vanwege personeelskrapte.¹⁰⁴

In de panelbijeenkomsten komen naast de begrotingen en verantwoordingen ook relevante ontwikkelingen en onderwerpen aan bod. Zo houden de toezichthouders presentaties over strategieën of aankomende toezichttaken waarna panelleden vragen stellen over de verwachtingen daarvan. De panelleden signaleren daarbij ook dat bijvoorbeeld de toezicht- en regeldruk (los van de kosten daarvan) in sommige sectoren oploopt of te hoog is geworden.¹⁰⁵ Ook benadrukken de panelleden het belang van het meenemen van de stakeholders in bijvoorbeeld wetsimplementatietrajecten¹⁰⁶ en werkgroepen waarbij panelleden ook kritiek hebben geleverd op de wijze waarop input in sommige gevallen niet meegenomen wordt.¹⁰⁷

In de Memorie van Toelichting van de Wbft 2019 staat over de rol van de panels: 'De panels adviseren de toezichthouders in algemene zin en hebben tot doel informatie te verkrijgen en uitleg te vragen. Het geven van bindende adviezen of andere dwingende bevoegdheden, zoals in sommige reacties is voorgesteld, verhouden zich echter niet tot de onafhankelijkheid van de toezichthouder.'¹⁰⁸ Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de bij de panelbijeenkomsten aanwezige marktpartijen niet de indruk hebben dat de panels een rol hebben als adviseurs in algemene zin, zoals de Memorie van Toelichting suggereert. Dit is ook niet de indruk van de onderzoekers op basis van de openbare verslagen. Bij de panelbijeenkomsten zit een vertegenwoordiger van de verantwoordelijke minister als toehoorder. Deze kan vervolgens de discussie in het panel wegen in de beoordeling van het voorstel van de toezichthouder met betrekking tot het kostenkader.

Discussie

- De panels geven invulling aan het belang om de sector mee te nemen in ontwikkelingen van de kosten. Het precieze doel van de bijeenkomsten is echter nergens helder vastgelegd. Ook blijft de status van wat er gedaan

¹⁰¹ Zie bijvoorbeeld <https://www.dnb.nl/media/eeqbpe0h/kostenkader-2021-2024-en-zbo-begroting.pdf>.

¹⁰² <https://www.afm.nl/~profmedia/files/afm/externe-samenwerking/verslag-adviserend-panel/vergadersverslag-adviserend-panel-2-november-2022.pdf>.

¹⁰³ Verslag panelbijeenkomst DNB zbo-verantwoording 2017 d.d. 12 februari 2018

¹⁰⁴ <https://www.dnb.nl/media/1x4jgght/panelbijeenkomst-dnb-zbo-verantwoording-2022.pdf>

¹⁰⁵ <https://www.afm.nl/~profmedia/files/afm/externe-samenwerking/verslag-adviserend-panel/vergadersverslag-adviserend-panel-2-november-2022.pdf>.

¹⁰⁶ <https://www.afm.nl/~profmedia/files/afm/externe-samenwerking/verslag-adviserend-panel/verslag-adviserend-panel-april-2023.pdf>.

¹⁰⁷ Notulen panelbijeenkomst 7 november 2022 webversie (dnb.nl).

¹⁰⁸ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34870-3.html>.

wordt met de input vanuit de sector onduidelijk in de perceptie van panelleden zo blijkt uit interviews, maar ook op basis van een scan van een deel van de openbare verslagen.

- De toezichthouder maakt haar eigen onafhankelijke afweging hoe ze omgaat met de input vanuit de sector die tijdens de panelbijeenkomsten wordt gegeven, gebaseerd op haar eigen risico-inschatting en wettelijke vereisten, terwijl het ministerie van Financiën als toehoorder de input en opmerkingen vanuit de sector weegt.
- In de praktijk neemt de minister de voorstellen van de toezichthouders die besproken worden in de panelbijeenkomsten ongewijzigd over, waarbij de vele gesprekken tussen de toezichthouder en de departementen die uiteindelijk tot deze voorstellen hebben geleid, buiten beeld blijven. Het gevolg is dat wensen en opmerkingen vanuit de sector veelal niet worden meegenomen, behoudens uitleg over de redenen waarom deze niet worden meegenomen.
- In interviews wordt aangegeven dat de panels vaak niet de plek zijn waar gesprekken tussen de sector en toezichthouders worden gevoerd op punten die er voor de sector echt toe doen en waar ze ruimte zien om de interactie met de toezichthouder aan te gaan. Dit gebeurt eerder in bilaterale contacten tussen bijvoorbeeld brancheverenigingen en de toezichthouder.
- Sommige wensen en zorgen vanuit de sector die geuit worden in de panelbijeenkomsten liggen buiten de invloedssfeer van de toezichthouders en zijn vooral de verantwoordelijkheid van de ministeries die als toehoorder bij de panelbijeenkomsten aanwezig zijn. Denk bijvoorbeeld aan een overheidsbijdrage aan de kosten van toezicht.
- De perceptie vanuit de sector dat er niets met hun commentaar gebeurt, leidt in de praktijk tot onvrede bij de sector. Dit zien zowel de toezichthouders als de vertegenwoordigers van de sector. De sector uit bijvoorbeeld zorgen over de stijging van de toezichtskosten, maar heeft geen zicht op een eventueel effect van het uiten van deze zorgen.
- Het gevolg is dat de panelbijeenkomst door de deelnemers, zowel vanuit de toezichthouder als vanuit de sector gezien worden als een 'rituele dans' waarvan het nut niet direct wordt ervaren. Dit is deels onvermijdelijk, omdat vertegenwoordigers uit de sector nu eenmaal de kosten te hoog vinden of te veel vinden stijgen en hun opmerkingen hierover graag terugzien in het verslag van de panelbijeenkomsten, terwijl toezichthouders vanuit hun onafhankelijke rol hun eigen afweging maken, los van de opmerkingen vanuit de sector.
- Desondanks lijken zowel de sector als de toezichthouders toch gehecht aan de bijeenkomsten, want als op de man af gevraagd wordt of bijeenkomsten afgeschaft zouden kunnen worden, wil men in het algemeen toch niet zo ver gaan.
- Goede communicatie over het doel van de panelbijeenkomsten, een beter verwachtingsmanagement over wat er met opmerkingen kan worden gedaan en het agenderen van bredere onderwerpen die de sector aan het hart gaan kunnen helpen om onvrede te adresseren. Dit laatste gebeurt al sinds enkele jaren.

3.4 Inzet stabiliteitsinstrumenten

Relevantie

Een belangrijk doel van de Wbft 2019 is om stabiliteit te realiseren en daartoe zijn de stabiliteitsinstrumenten in 2023 toegevoegd. Het gebruik tot nu toe en de discussie over toereikendheid bieden inzicht in de mate waarin de wettelijke kaders de balans weten te vinden tussen stabiliteit en flexibiliteit. Daarnaast beogen de stabiliteitsinstrumenten ook bij te dragen aan proportionaliteit door te voorkomen dat kosten vanwege fluctuaties incidenteel te hoog oplopen.

Context

In de jaren voorafgaand aan de introductie van de stabiliteitsinstrumenten middels de wijzigingswet financiële markten van 2022 was gebleken dat het opvangen van incidentele kosten in het bestaande bekostigingssysteem ten koste ging van de voorspelbaarheid en stabiliteit van de heffingen. Het betrof met name voorbereidingskosten bij toetreding van nieuwe partijen bij wie (nog) geen heffing in rekening gebracht kon worden. Daarnaast konden onvoorziene gebeurtenissen en omvangrijke (tijdelijke) projecten ook leiden tot fluctuaties in de jaarlijkse heffingen.

Dit was aanleiding om per 2023 de AFM en DNB over twee stabiliteitsinstrumenten te laten beschikken: de heffingsreserve en het spreiden van het exploitatiesaldo. Zie voor een gedetailleerde beschrijving van de instrumenten par. 1.2.4.

De heffingsreserve kan gebruikt worden voor demping van fluctuaties in de doorrekening van de toezichtskosten: de inzet van de reserve verlaagt het door te berekenen bedrag. De reserve kan voor alle of specifieke toezichtcategorieën ingezet worden. De heffingsreserve wordt enkel gevuld met de opbrengsten uit boetes en geïnde dwangsommen. Er zijn ambtelijke afspraken over factoren die relevant zijn bij een verzoek om inzet.

Naast de inzet van de heffingsreserve beschikken de toezichthouders ook over de mogelijkheid tot het spreiden van het exploitatiesaldo over meerdere jaren. Dit is toegestaan in situaties waarin fluctuaties meer dan 5 procent van de heffingen bedragen en het incidentele kosten betreft, maar de ministers kunnen bij een kleinere fluctuatie ook ervoor kiezen om de spreiding toe te staan.

Voor de inzet van de heffingsreserve en het spreiden van het exploitatiesaldo is goedkeuring van de ministers vereist. De toezichthouders moeten hiervoor een verzoek indienen bij de ministers.

Praktijk

Op verzoek van de AFM is in 2024 euro 2,4 miljoen ingezet vanuit de heffingsreserve met goedkeuring van de ministers. Het betrof de voorbereidingskosten voor het toezicht op MiCAR waarbij sprake is van nieuwe toetreders per 2025. Het bedrag van euro 2,4 mln. bestaat uit de begrote kosten voor MiCAR (euro 3,6 mln.) verminderd met de begrote opbrengsten voor eenmalige handelingen (euro 1,2 mln.). Het bedrag dat aan de heffingsreserve onttrokken wordt, komt ten gunste aan alle toezichtcategorieën volgens de gebruikelijke procentuele verdeling.¹⁰⁹ Als de heffingsreserve niet zou zijn ingezet, zouden andere sectoren moeten betalen voor de voorbereidingen voor het cryptotoezicht. Dit raakt aan het uitgangspunt van proportionaliteit.

Tevens is op verzoek van DNB in 2024 euro 1,715 miljoen ingezet vanuit de heffingsreserve. Dit bedrag is toegekend aan de toezichtcategorie "Aanbieders van virtuele valutadiensten" nadat DNB op last van de rechtbank Rotterdam enkele heffingen voor doorlopend toezicht terug had betaald in 2023.¹¹⁰ Omdat de terugbetaling het exploitatieresultaat van 2023 zou belasten en de onder toezicht staande instellingen het verschil in heffingen daardoor zouden moeten (bij)betalen, is besloten de heffingsreserve in te zetten. Dit vanwege de onwenselijke situatie waarbij de instellingen zouden moeten (bij)betalen voor het geld dat aan hen terugbetaald is.¹¹¹ De heffingsreserve werd daarmee ingezet in de sector waar ook boetes vandaan kwamen. Dit werd daarom als rechtvaardig gezien.

¹⁰⁹ [Staatscourant 2024, 20574 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

¹¹⁰ Tegen de uitspraak is door DNB en partijen hoger beroep aangetekend. Uitspraak volgt nog.

¹¹¹ Idem.

In 2024 heeft DNB in de jaarlijkse wetgevingsbrief verzocht om de heffingsreserve te verruimen.¹¹² De beperkte gemaximeerde omvang (euro 5 miljoen) van de heffingsreserve en de financieringsmethodiek (enkel opbrengsten uit boetes en geïnde dwangsommen dragen bij aan de heffingsreserve) leidt bij daadwerkelijk gebruik tot fluctuaties in de hoogte van de heffingsreserve en onzekerheid over de beschikbaarheid van de heffingsreserve. Daarbij zou de heffingsreserve maar een beperkt toepassingsbereik hebben. DNB verwijst naar de inzet van de toezichthouder bij grote wetgevingstrajecten waarbij de kosten pas na inwerkingtreding van de wetgeving in rekening gebracht zouden kunnen worden. DNB benadrukt de lange doorlooptijd (meerdere jaren) van zulke wetgevingstrajecten en stelt dat de heffingsreserve mogelijk ontoereikend zou zijn om de gemaakte kosten volledig te dekken (en zo niet te moeten heffen bij reeds onder toezicht staande instellingen waardoor kruissubsidiëring zou plaatsvinden).

De minister van Financiën geeft bij de behandeling van de wetgevingsbrief aan onvoldoende aanleiding te zien om de heffingsreserve te verruimen. Omdat de stabiliteitsinstrumenten pas in 2023 ingevoerd zijn en ten tijde van het verzoek van DNB nog niet in de praktijk gebruikt zijn,¹¹³ stelt de minister dat het nog niet bekend is of de heffingsreserve onvoldoende mogelijkheden biedt om knelpunten te verlichten en dat dit eerst uit de praktijk (of monitoring van de heffingsreserve) zal moeten blijken.¹¹⁴

Discussie

- De heffingsreserve en de mogelijkheid tot spreiding van het exploitatiesaldo zijn sinds 2023 beschikbaar. De heffingsreserve is tot dusver door beide toezichthouders één keer ingezet, terwijl de mogelijkheid tot spreiding nog is niet ingezet. Het instrument is daarmee ingezet direct in het eerste jaar dat het kon worden gebruikt.
- Uit de toepassing van de heffingsreserve bij DNB en de AFM blijkt dat de reserve een uitkomst biedt in het geval van voorbereidingskosten voor nieuw toezicht (inzet door de AFM) en op last van de rechter terug te betalen toezichtkosten (inzet door DNB).
- Het exploitatiesaldo blijft binnen de sector, inzet van de heffingsreserve leidt tot kruissubsidiëring. Kruissubsidiëring via de heffingsreserve wordt beperkt door de opbrengsten uit boetes en dwangsommen te gebruiken om de heffingsreserve te vullen.
- Het aanvullen van de heffingsreserve uit boetes en dwangsommen maakt het instrument minder effectief. Als er onvoldoende opbrengsten uit opgelegde boetes en dwangsommen binnenkomen, zal het niet altijd mogelijk zijn om dit instrument in te zetten om onverwachte fluctuaties te dempen. Er kunnen immers alleen fluctuaties gedempt worden als er voldoende geld beschikbaar is. Daarvoor moeten er voldoende boetes en dwangsommen opgelegd worden en dat is niet gegarandeerd.
- De heffingsreserve biedt maar beperkt uitkomst bij omvangrijkere incidentele schommelingen. DNB pleit daarom voor een hogere heffingsreserve en alternatieve financieringsmogelijkheden. De omvang van de heffingsreserve is voor DNB en AFM hetzelfde, terwijl de begroting van DNB groter is dan die van de AFM. De heffingsreserve biedt dan ook minder ruimte voor DNB dan voor de AFM.
- Bij onder toezicht staande sectoren leeft nog niet het beeld dat deze instrumenten in belangrijke mate bijdragen aan de stabiliteit van de toezichtkosten. Het instrument is echter nog maar kort van kracht.

¹¹² [blg-1144906.pdf \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

¹¹³ [blg-1144905.pdf \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

¹¹⁴ [Kamerstuk 32545, nr. 204 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

3.5 Overige Wwft-instellingen en illegale partijen

Relevantie

DNB houdt toezicht op partijen die niet onderhevig zijn aan een vergunningsplicht of registratieplicht (de zogeheten overige Wwft-instellingen). Daarnaast ontplooit DNB opsporingsactiviteiten om partijen te identificeren die illegaal vergunningsplichtige of registratieplichtige activiteiten uitoefenen. In beide gevallen betreft het dus kosten die niet direct gemaakt worden door de onder toezicht staande instellingen, maar wel bij hen in rekening worden gebracht. Dit raakt daarmee aan de proportionaliteit van de heffingen en het profijtbeginsel dat daar een onderdeel van vormt.

Context

Bij de doorberekening van toezichtskosten worden de uitgangspunten uit het kader voor de doorberekening van toelatings- en handavingskosten 'Maat Houden 2014' (van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden) uit 2014 gehanteerd.¹¹⁵ Eén van de uitgangspunten daarin is het profijtbeginsel.¹¹⁶ Het profijtbeginsel houdt in dat toerekening van kosten gerechtvaardigd is op het moment dat de baten toevallen aan de onder toezicht staande instellingen. Het rapport formuleert het als volgt:

'Het algemene uitgangspunt dat in Maat houden 2014 is neergelegd is: handhaving van wet- en regelgeving moet in beginsel uit de algemene middelen worden gefinancierd. Dit omdat deze activiteiten over het algemeen plaatsvinden ten behoeve van het algemeen belang.'

Een uitzondering op dit algemene uitgangspunt is mogelijk indien individuele (rechts-)personen of groepen van (rechts-)personen op basis van specifieke onderscheidende criteria aanwijsbaar zijn die in substantiële mate profijt hebben bij toezicht en handhaving door de overheid (het profijtbeginsel) of indien individuele (rechts-)personen of groepen van (rechts-)personen de overheid aanwijsbaar noodzaken tot meer dan regulier toezicht en handhaving (het 'veroorzaker betaalt'-beginsel).'

Onder de categorie 'overige Wwft-instellingen' in de Wwft vallen partijen die geen toezichtskosten aan de toezichthouders betalen omdat er geen vergunning- of registratieplicht is, terwijl er wel kosten worden gemaakt door de toezichthouder om toezicht te houden op naleving van de Wwft. Dit speelt bij DNB en niet bij de AFM. Hieronder vallen onder andere: het verstrekken van leningen, financiële leasing en kluisverhuur. Deze kosten worden betaald door instellingen die wel onder toezicht staan en dit leidt daarmee tot kosten voor deze instellingen.

Daarnaast zijn er opsporingsactiviteiten gericht op illegale partijen. Denk bijvoorbeeld aan activiteiten van DNB om illegale trustinstellingen op te sporen of om illegale aanbieders van cryptodiensten op te sporen. Deze kosten worden doorberekend binnen de relevante toezichtcategorieën. In het geval van de procentuele toerekening die de AFM hanteert, worden opsporingskosten verdeeld over andere toezichtcategorieën.

¹¹⁵ Kamerstukken II 2014/15, 24 036, nr. 407.

¹¹⁶ De hoofdregel van dit beleid is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen moet worden gefinancierd, omdat deze activiteiten in de regel plaatsvinden ten behoeve van het algemeen belang. Uitzonderd is het geval waarin een bepaalde af te bakenen groep profijt heeft bij toezicht en handhaving door de overheid. De financiële sector valt onder deze uitzondering, zie ook Kamerstukken II 2016/17, 24036, nr. 417.

Praktijk

Onderstaande tabel geeft voor de jaren 2019-2024 de begroting weer voor overige Wwft-instellingen, in fte en mln. euro. De besteding steeg van 0,2 fte in 2019 naar 2,8 fte in 2022 om vervolgens weer te dalen naar 1,2 fte in 2024. Dit is beperkt ten opzichte van de totale begroting van ruim 700 fte.

Tabel 3.1 Begroting DNB overige Wwft-instellingen voor de periode 2019-2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Begroot (fte)	0,2	1,0	2,6	2,8	1,7	1,2
Begroot (EUR mln).	0,1	0,2	0,7	0,8	0,6	0,4

Bron: SEO economisch onderzoek op basis zbo-verantwoordingen 2019-2024.

De hogere inzet in 2021 en 2022 is het gevolg van verdiepend onderzoek naar de integriteitsrisico's in deze populatie, de zbo-verantwoording 2023 maakt hiervan melding. De zbo-begroting 2021 meldt een intensivering van het integriteitstoezicht. De zbo-verantwoording 2024 geeft aan dat DNB inzet op gebruik van data om inzicht te houden op de instellingen in de categorie overige Wwft-instellingen. Het lopend onderzoek naar de integriteitsrisico's doet DNB door gesprekken te voeren en onderzoek te doen bij individuele instellingen naar aanleiding van ontvangen signalen. Ook zet de toezichthouder in op het vergroten van het bewustzijn van de naleving van de wet.

Met betrekking tot opsporingsactiviteiten gericht op illegale trustdienstverleners, meldt DNB in 2022 in haar zbo-verantwoording:

'In 2022 blijft illegale trustdienstverlening een onderwerp waar DNB aandacht aan besteedt. Diverse signalen en een (extern) onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke omvang van illegale trustdienstverlening schetsen een beeld van een toename hiervan. Vanwege de toename van het aantal signalen van illegale dienstverlening zal DNB de capaciteit voor handhaving uitbreiden.'

Het is onduidelijk wat de precieze uitgaven zijn aan deze opsporingsactiviteiten. Deze kosten worden uitgesmeerd over de overige wel onder toezicht staande instellingen in de desbetreffende sector. Dit leidt tot hogere kosten voor de wel onder toezicht staande instellingen.

Discussie

- Een uitgangspunt bij de heffingen is het profijtbeginsel uit het kader voor de doorberekening van toelatings- en handhavingskosten 'Maat Houden 2014'.
- Er is discussie mogelijk over de mate waarin heffingen in het kader van het toezicht op de categorie overige Wwft-instellingen en illegale partijen strookt met dit uitgangspunt.
- Het is de vraag in welke mate de instellingen die voor deze kosten betalen, profiteren van het toezicht op de overige Wwft-instellingen dan wel van opsporingsactiviteiten gericht op illegale partijen.
- Bij toezicht op overige instellingen is het duidelijker dat er geen of beperkt profijt is van de betalende instellingen dan bij opsporingsactiviteiten gericht op illegale partijen. In het laatste geval kan worden beargumenteerd dat instellingen die wel aan de eisen voldoen, profiteren van de opsporingsactiviteiten in termen van een level playing field, toegenomen klandizie en een beter imago. Wel kunnen er bredere spillovers zijn van goed toezicht op illegale dienstverleners naar de samenleving als geheel. Niet alle baten landen dus bij de instellingen die onder toezicht staan.

- Het gaat in het geval van overige Wwft-instellingen om relatief kleine bedragen en aantallen fte's ten opzichte van de totale begroting van de toezichthouder. Voor opsporingsactiviteiten van illegale partijen kan dit in sommige toezichtcategorieën wel een belangrijk element vormen. Denk daarbij aan trustkantoren en aanbieders van cryptodiensten.
- Het onderwerp van overige Wwft-instellingen is eigenlijk nooit genoemd in gesprekken als punt van onvrede door onder toezicht staande instellingen. Dit geldt niet voor het toezicht op illegale partijen. Dat komt regelmatig terug in uitingen over de toezichtskosten.

4 Ontwikkeling kosten doorlopend toezicht

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling van de kosten voor doorlopend toezicht over de periode 2019 – 2024. Daarbij onderscheiden we volume-, inflatie-, en grondslageffecten.

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen van de jaarlijkse kosten voor het doorlopend toezicht (exclusief resolutie en DGS) van DNB en AFM in de periode 2019 – 2024. De beschrijving probeert inzicht te geven in de antwoorden op de volgende vragen:

- Hoe hebben heffingen per toezichtcategorie zich in deze periode ontwikkeld?
- Hoe hebben de heffingen zich in deze periode ontwikkeld voor individuele instellingen in een toezichtcategorie?
- Wat zijn de belangrijkste oorzaken van veranderingen in heffingen per toezichtcategorie?

Paragraaf 4.2 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de totale kosten voor doorlopend toezicht van DNB en AFM voor alle toezichtcategorie. Vervolgens toont paragraaf 4.3 de ontwikkeling van de toezichtkosten van DNB per toezichtcategorie en paragraaf 4.4 doet dit voor de AFM. In deze paragrafen worden de heffingen weergegeven voor een instelling die in een bepaalde staffel valt op basis van een eigen berekening van SEO uitgaande van de staffels voor die categorie. Daarnaast worden de totale inkomsten uit de heffingen voor een toezichtcategorie uitgesplitst naar kleine, middelgrote en grote ondernemingen (DNB) en naar inkomsten uit een bepaalde staffel (AFM).¹¹⁷ Tot slot splitst Paragraaf 4.5 de kostenveranderingen nader uit in grondslag-, inflatie-, en volume-effecten.

4.2 Kosten doorlopend toezicht DNB en AFM

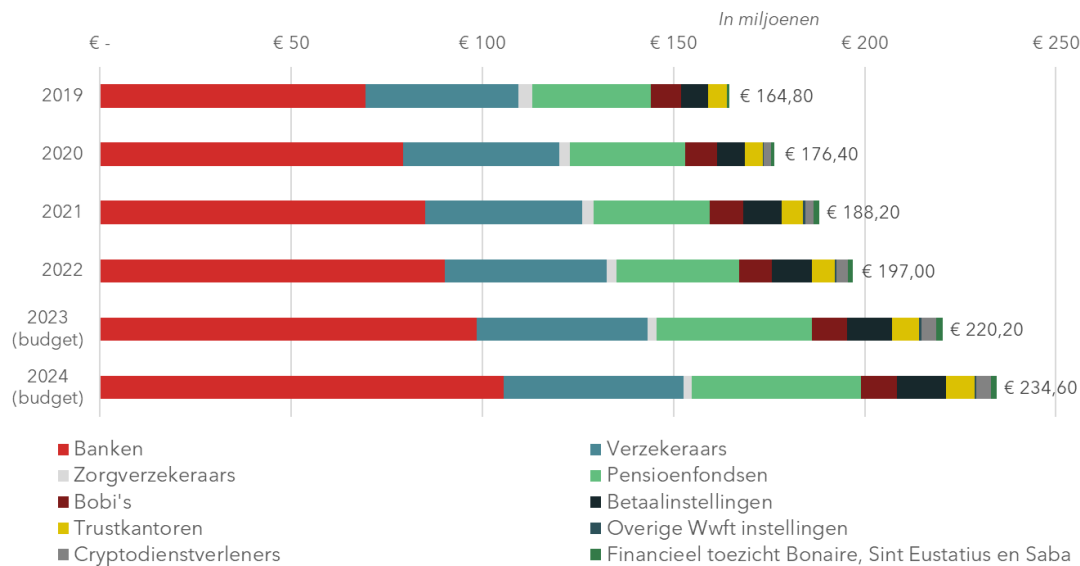
In nominale termen stegen de kosten voor doorlopend toezicht die DNB ten laste brengt aan financiële instellingen in de periode 2019-2024 met €70 miljoen, oftewel een stijging van ruim 40 procent.¹¹⁸ De introductie van nieuwe wetgeving, zoals de Wtp, Dora/MiCAR en SFDR, heeft in belangrijke mate bijgedragen aan deze nominale toename. Met name vanaf 2022, in aanloop naar de implementatie van bovengenoemde wetgeving, is een versnelling zichtbaar in de toezichtkosten. In dezelfde periode betrof de looninflatie ongeveer 23 procent.¹¹⁹ Als gevolg is de stijging in reële termen (dat wil zeggen gecorrigeerd voor inflatie) ongeveer 16 procent. Het merendeel van de toezichtkosten die DNB maakt, zijn voor de toezichtcategorieën banken, pensioenfondsen en verzekeraars (niet-zorg). Verder zijn er verschillen zichtbaar tussen toezichtcategorieën in de mate van stijging (zie ook Paragraaf 4.3).

¹¹⁷ Merk op dat een onderneming in meerdere staffels kan vallen. De getallen bij DNB zijn dus voor een onderneming, maar de getallen bij AFM zijn per staffel (en dus niet per onderneming).

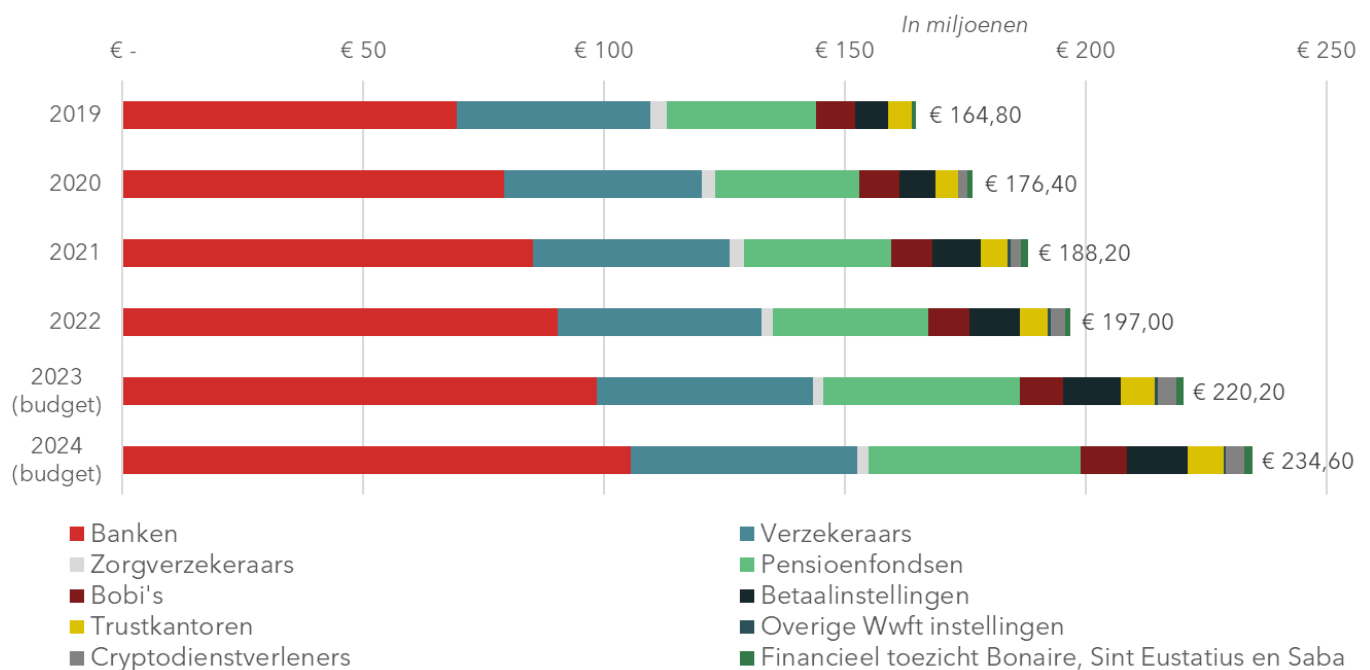
¹¹⁸ De toezichtkosten in 2019 zijn gerealiseerd (opbrengsten heffingen + dwangsommen - verrekeningen) en 2024 begroot.

¹¹⁹ De jaar-op-jaar inflatiecijfers waren als volgt: 3,0% in 2020, 1,9% in 2021, 3,6% in 2022, 6,2% in 2023 en 6,4% in 2024. Gezamenlijk resulteerden deze percentages in een cumulatieve inflatie van 23% over de periode 2019-2024

Figuur 4.1 Totale toezichtkosten van DNB zijn gestegen met 17 procent in de periode 2019-2024



Toezichtkosten DNB

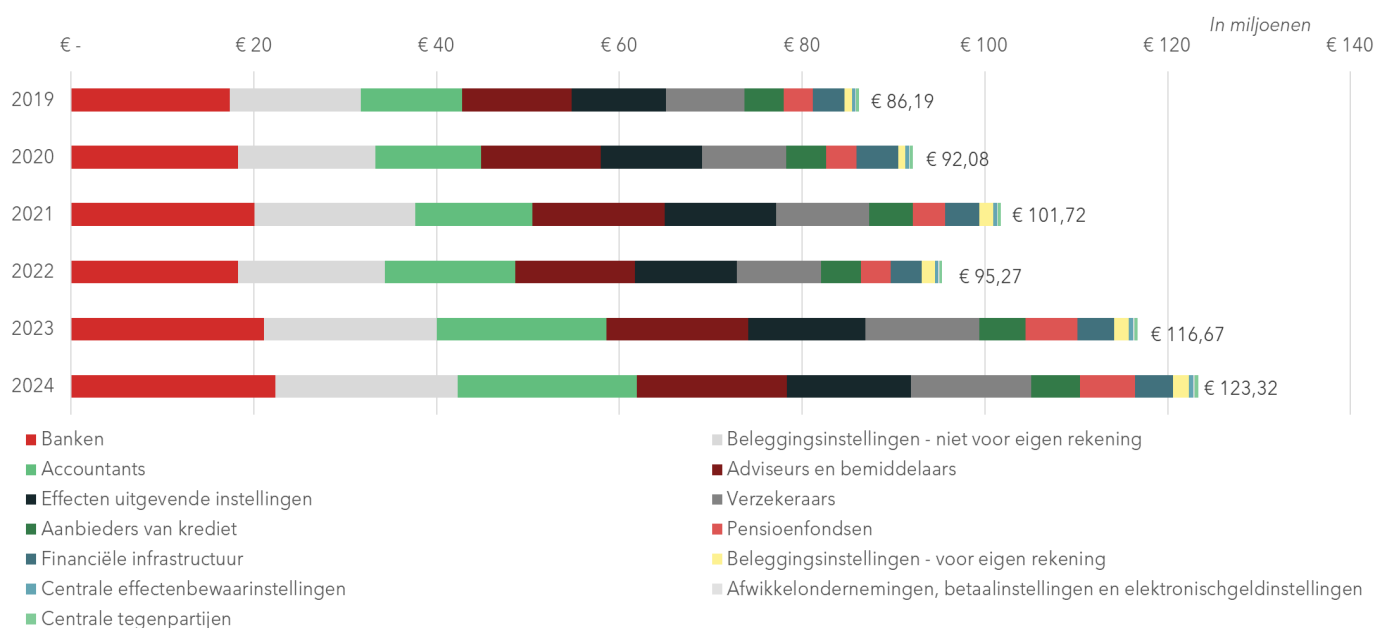


Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van DNB zbo-begrotingen 2021-2024). De gegevens voor 2019-2022 hebben betrekking op de gerealiseerde kosten, terwijl de gegevens voor 2023 en 2024 gebaseerd zijn op de vastgestelde budgetten.

In nominale termen zijn de totale begrote kosten voor doorlopend toezicht die AFM ten laste brengt aan financiële instellingen gestegen in de periode 2019-2024. In totaal stegen de begrote heffingen van AFM met bijna €40 miljoen tussen 2019 en 2024 (begroot), een stijging van ruim 40 procent in dit geval. Met name in 2023 en 2024 stegen de begrote toezichtkosten aanzienlijk, onder meer door uitbreiding van toezichtstaken (belangrijke uitbreidingen waren de Wtp en de Wet toezicht accountantsorganisaties, maar ook andere wet- en regelgeving is in de periode 2019-2024 van kracht geworden, onder meer de EMIR uitbreiding, SFDR, toezicht op CO2-

emissiederivatenhandel, toezicht op crowdfunding, MICAR, en CSRD). In dezelfde periode betrof de looninflatie ongeveer 23 procent. Als gevolg valt de stijging in reële termen een stuk lager uit, en bedraagt deze 16 procent. Ook zijn er verschillen zichtbaar tussen toezichtcategorieën (zie ook Paragraaf 4.4). Het merendeel van de kosten van de AFM voor toezicht worden gemaakt door banken, beleggingsinstellingen (niet voor eigen rekening), accountants, adviseurs en bemiddelaars, effecten uitgevende instellingen en verzekeraars.

Figuur 4.2 Totale begrote toezichtkosten van AFM zijn gestegen met 19 procent in de periode 2019-2024



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data AFM)

4.3 Ontwikkeling kosten doorlopend toezicht DNB

In deze paragraaf analyseren we de ontwikkeling van de kosten van doorlopend toezicht van DNB in de periode 2019-2024. Hiervoor maken we gebruik van theoretische grondslagen voor representatieve fictieve instellingen en van gerapporteerde gegevens per toezichtcategorie. Voor de theoretische analyse hebben we de fictieve instellingen afgestemd op de verschillende staffels binnen elke toezichtcategorie (doorgaans zijn dit er vier). Voor de omvang van deze fictieve instellingen (in termen van omzet, vermogen, klanten etc.) hebben we de bovengrens van de betreffende staffel genomen. Zo vertegenwoordigt een fictieve bank met €80 miljoen minimaal aan te houden toetsingsvermogen¹²⁰ (MVT) de staffel "<€80 miljoen MVT" binnen de toezichtcategorie "banken". Voor de hoogste staffel, die in principe geen bovengrens kent, hebben we als uitgangspunt de grootste instelling in Nederland genomen of een omvang die logisch aansluit bij de lagere staffels.

Per toezichtcategorie presenteren we drie grafieken.

1. Fictieve kosten voor doorlopend toezicht per instelling. Deze grafiek geeft de absolute kosten weer, evenals het nominale en reële verloop voor een fictieve instelling die zich op de bovengrens van een staffel bevindt. Het jaar 2019 dient daarbij als basisjaar, tenzij de toezichtkosten pas later zijn ingevoerd of bekend zijn geworden. De staafgrafieken tonen de fictieve absolute kosten op de rechters, terwijl de lijngrafieken op de

¹²⁰ Het eigen vermogen van een bank dient boven deze grens te liggen, art. 3:57 Wft.

linkeras de het verloop in indexcijfers weergeven: de nominale veranderingen zijn weergegeven met een gestippelde lijn en de reële veranderingen zijn weergegeven met een ononderbroken lijn.

2. Feitelijk gerealiseerde kosten voor doorlopend toezicht:

- a. De totale gerealiseerde toezichtkosten. Deze grafiek toont de ontwikkeling van de gerapporteerde kosten voor een toezichtcategorie als geheel, uitgesplitst naar omvang van de instelling (klein, middel en groot);¹²¹
- b. De gemiddelde gerealiseerde kosten per instelling. Deze grafiek toont de ontwikkeling van de gemiddelde gerapporteerde kosten per instelling binnen een toezichtcategorie, eveneens uitgesplitst naar omvang van de instelling (klein, middel en groot).

4.3.1 Banken

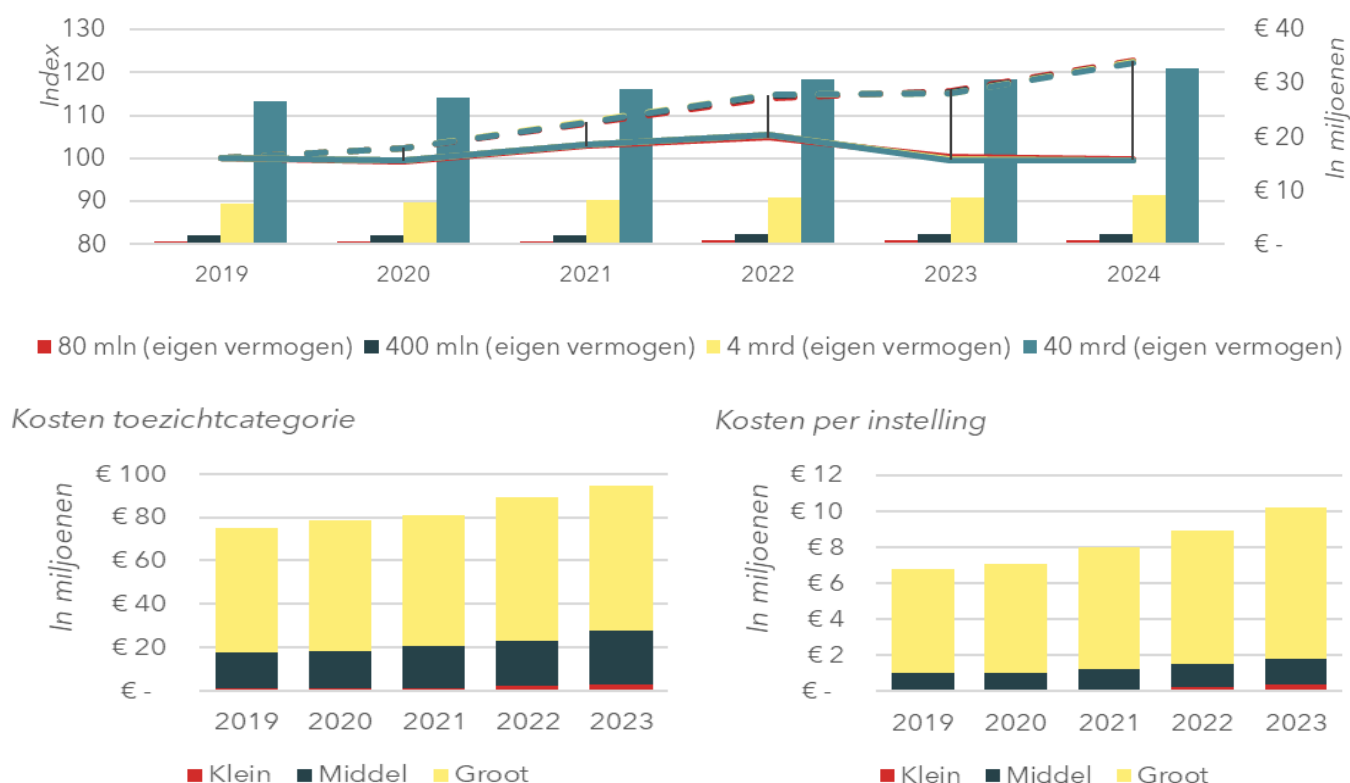
Banken vormen een grote toezichtcategorie voor DNB. In 2022 vertegenwoordigden banken 40 procent van de kosten voor doorlopend toezicht. In de periode 2019-2024 is het vaste tarief nominaal met bijna 30 procent gestegen en de variabele tarieven binnen elke staffel met ruim 20 procent. Gecorrigeerd voor inflatie is de reële stijging echter ongeveer 0 procent. Het bovenste paneel van Figuur 4.3 laat het verloop van de kosten voor vier fictieve instellingen zien op basis van de maatstaven, zowel in absolute waarden (rechters), alsmede de nominale en reële waarden op basis van indexcijfers (linkeras). Over tijd zien we het verschil tussen de theoretische kosten niet veranderen, door een procentueel gelijke stijging in het variabele tarief in iedere staffel. De onderste panelen van Figuur 4.3 tonen het verloop van de gerealiseerde kosten voor de toezichtcategorie als geheel, evenals het gemiddelde per instelling. In beide gevallen maken we onderscheid tussen "klein", "middel" en "groot" op basis van de classificatie van DNB. In 2023 stonden er 34 banken onder toezicht, en kwam bijna driekwart van de toezichtkosten terecht bij de 8 grote banken. De 7 kleine banken vormden de kleinste groep en waren in 2023 verantwoordelijk voor slechts 3 procent van de kosten. Over de tijd is de kostendruk enigszins verschoven. Het aandeel van de grote banken in de totale kosten daalde van 77 naar 71 procent in de periode 2019-2023. Tegelijkertijd verdubbelde het aandeel van de kleine banken van bijna 1,5 naar bijna 3 procent, terwijl het aandeel van de middelgrote banken met 4 procentpunt toenam.

Systematiek: De heffingen voor het doorlopend toezicht op banken door DNB bestaan uit een vast tarief en een degressief variabel tarief (per 1 miljoen euro MVT). Het vaste tarief bedroeg in 2024 €45.000. Het variabele tarief is verdeeld over vier staffels: <€80 miljoen, <€400 miljoen, <€4.000 miljoen en >€4.000 miljoen.

Degressiviteit: In 2024 varieerde dit tarief van €8.873 (laagste staffel) tot €586 (hoogste staffel) per miljoen euro MVT. Dit duidt op een degressief verloop, waarbij het tarief in de hoogste staffel 6,4 procent bedraagt van het tarief in de laagste staffel. Het vaste tarief versterkt het degressieve effect.

¹²¹ Voor deze analyse heeft DNB de verschillende instellingen per toezichtcategorie ingedeeld op basis van kwartielen en heffingsbedragen. Het eerste kwartiel vertegenwoordigt de kleine instellingen, het tweede en derde kwartiel de middelgrote instellingen, en het vierde kwartiel de grote instellingen. Hoewel deze categorisering in de praktijk vergelijkbaar is met de staffelsystematiek, komt deze doorgaans niet volledig overeen met de formeel gehanteerde staffels

Figuur 4.3 De nominale toezichtkosten voor banken stegen, maar in reële termen bleven ze constant



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van DNB).

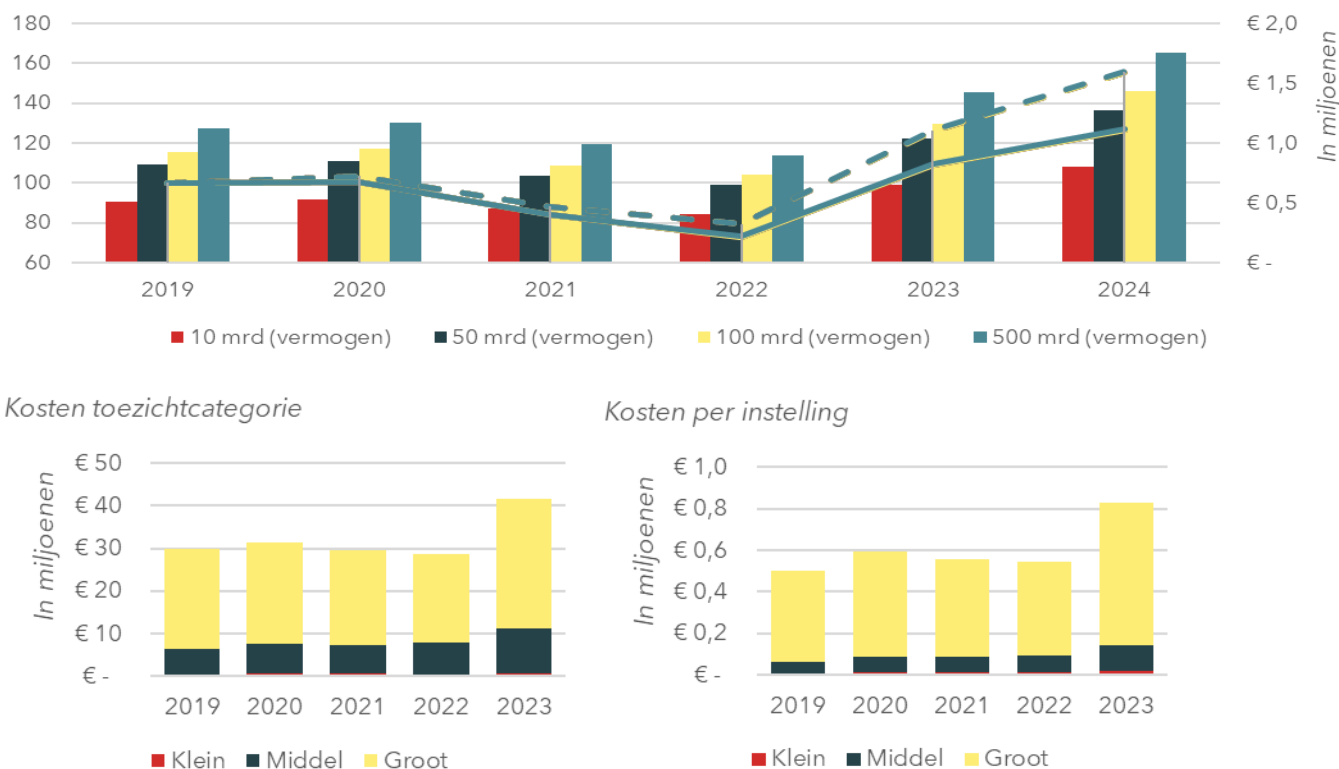
4.3.2 Pensioenfondsen

Samen met de verzekeraars, zijn pensioenfondsen de op-één-na grootste toezichtcategorie voor DNB. In 2023 vertegenwoordigden pensioenfondsen 18 procent van de kosten voor doorlopend toezicht. Pensioenfondsen zagen de toezichtkosten in 2021 en 2022 aanvankelijk dalen, totdat in 2022 de voorbereidingen voor de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel begonnen. Als gevolg zijn de variabele tarieven over de periode 2019-2024 als geheel binnen elke staffel met ruim 55 procent gestegen, vooral als gevolg van de invoering van de Wtp. Deze wet leidt tot aanzienlijke wijzigingen binnen het pensioenstelsel, wat extra toezichtinspanningen vergt. Gecorrigeerd voor inflatie is de reële stijging nog steeds bijna 30 procent. Het bovenste paneel van Figuur 4.4 laat het verloop van de kosten voor vier fictieve instellingen zien op basis van de maatstaven, zowel in absolute waarden (rechters), alsmede de nominale en reële waarden op basis van indexcijfers (linkeras). Over tijd zien we het verschil tussen de theoretische kosten niet veranderen, door een procentueel gelijke stijging in het variabele tarief in iedere staffel. De onderste panelen van Figuur 4.4 tonen het verloop van de gerealiseerde kosten voor de toezichtcategorie als geheel, evenals het gemiddelde per instellingen. In 2023 stonden er 174 pensioenfondsen onder toezicht, en kwam ruim 90 procent van de toezichtkosten terecht bij de grote pensioenfondsen. Het totale aantal pensioenfondsen bleef over de gehele periode relatief stabiel.

Systematiek: De heffingen voor het doorlopend toezicht op pensioenfondsen door DNB bestaan uit een vast tarief (€2.000) en een degressief variabel tarief (per 1 miljoen euro technische voorziening en vereist eigen vermogen). Het variabele tarief is verdeeld over vier staffels: <€10 miljard, <€50 miljard, <€100 miljard en >€100 miljard.

Degressiviteit: In 2024 varieerde dit tarief van €79,67 (laagste staffel) tot €0,80 (hoogste staffel) per miljoen euro technische voorziening en eigen vermogen. Dit duidt op een sterk degressief verloop, waarbij het tarief in de hoogste staffel 1 procent bedraagt van het tarief in de laagste staffel. Het vaste tarief versterkt het degressieve effect.

Figuur 4.4 De nominale en reële toezichtkosten voor pensioenfondsen aan DNB zijn vanaf 2023 sterk gestegen



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van DNB).

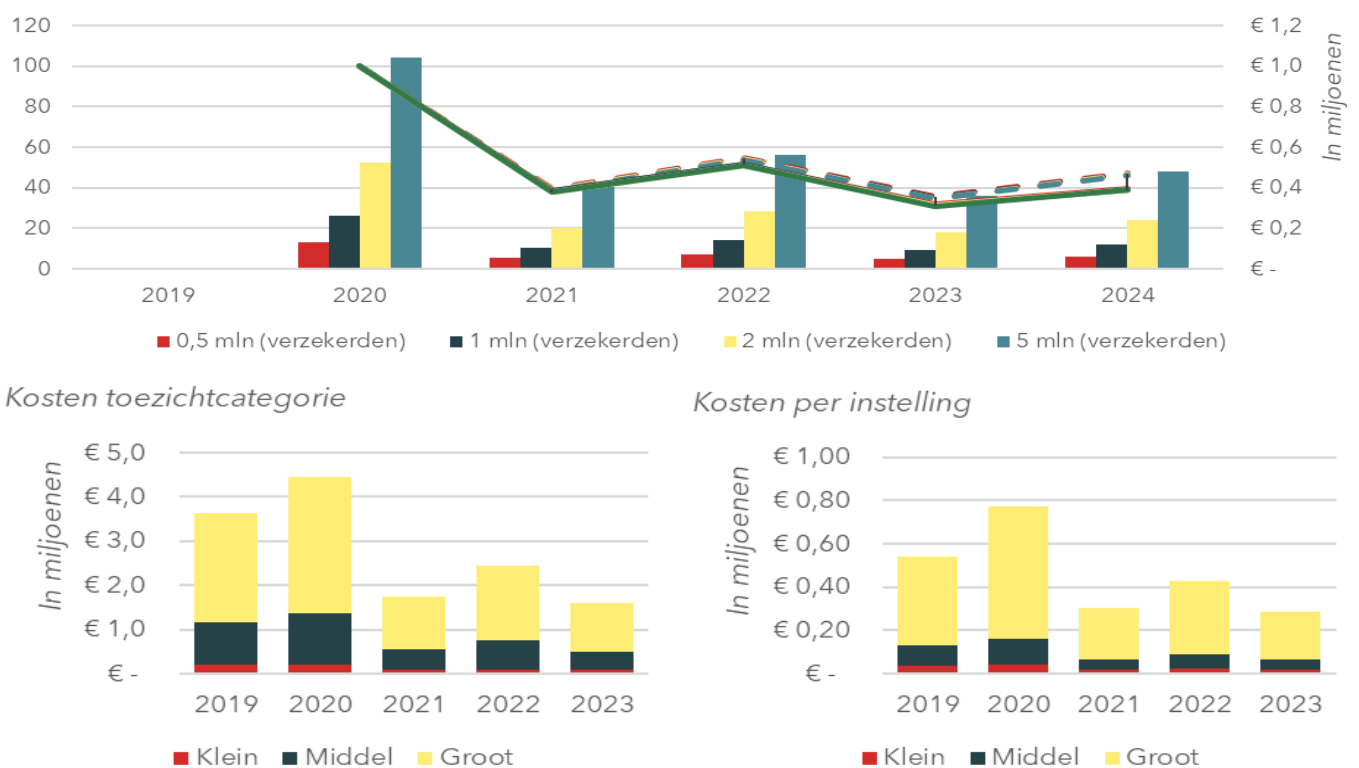
4.3.3 Verzekeraars en zorgverzekeraars

Samen met de pensioenfondsen, zijn verzekeraars de op-één-na grootste toezichtcategorie voor DNB. In 2023 vertegenwoordigden (zorg)verzekeraars 18 procent van de kosten voor doorlopend toezicht. In de periode 2020-2024 is het vaste tarief voor beide typen verzekeraars niet veranderd, en zijn de variabele tarieven substantieel gedaald, als gevolg van een minder ingrijpende regelgeving en het relatief stabiele karakter van de toezichtcategorie in deze periode. Zorgverzekeraars zagen een halvering van het variabele tarief, waar de overige verzekeraars een daling zagen van ruim 20 procent. Na correctie voor inflatie was de daling in reële termen nog groter. De bovenste panelen van Figuur 4.5 en Figuur 4.6 laten het verloop van de kosten voor vier fictieve instellingen zien op basis van de maatstaven, zowel in absolute waarden (rechteras), alsmede de nominale en reële waarden op basis van indexcijfers (linkeras). Over tijd zien we het verschil tussen de theoretische kosten niet veranderen, door het ontbreken van gedifferentieerde staffels. De onderste panelen van Figuur 4.5 en Figuur 4.6 tonen het verloop van de gerealiseerde kosten voor de toezichtcategorie als geheel, evenals het gemiddelde per instellingen. In 2023 stonden er 19 zorgverzekeraars en 112 niet-zorg-verzekeraars onder toezicht. Bij zowel zorgverzekeraars als niet-zorg verzekeraars wordt het merendeel van de toezichtkosten toegewezen aan de grote instellingen. Voor zorgverzekeraars betrof dit ongeveer 70 procent voor de grote instellingen en 25 procent voor de middelgrote zorgverzekeraars. Voor niet-zorg verzekeraars werd meer dan 90 procent van de toezichtkosten

toegerekend aan de grote instellingen, terwijl de kleine instellingen hier minder dan 1 procent voor hun rekening namen. Over tijd zijn er geen grote verschuivingen in de aandelen van instellingen binnen deze toezichtcategorie.

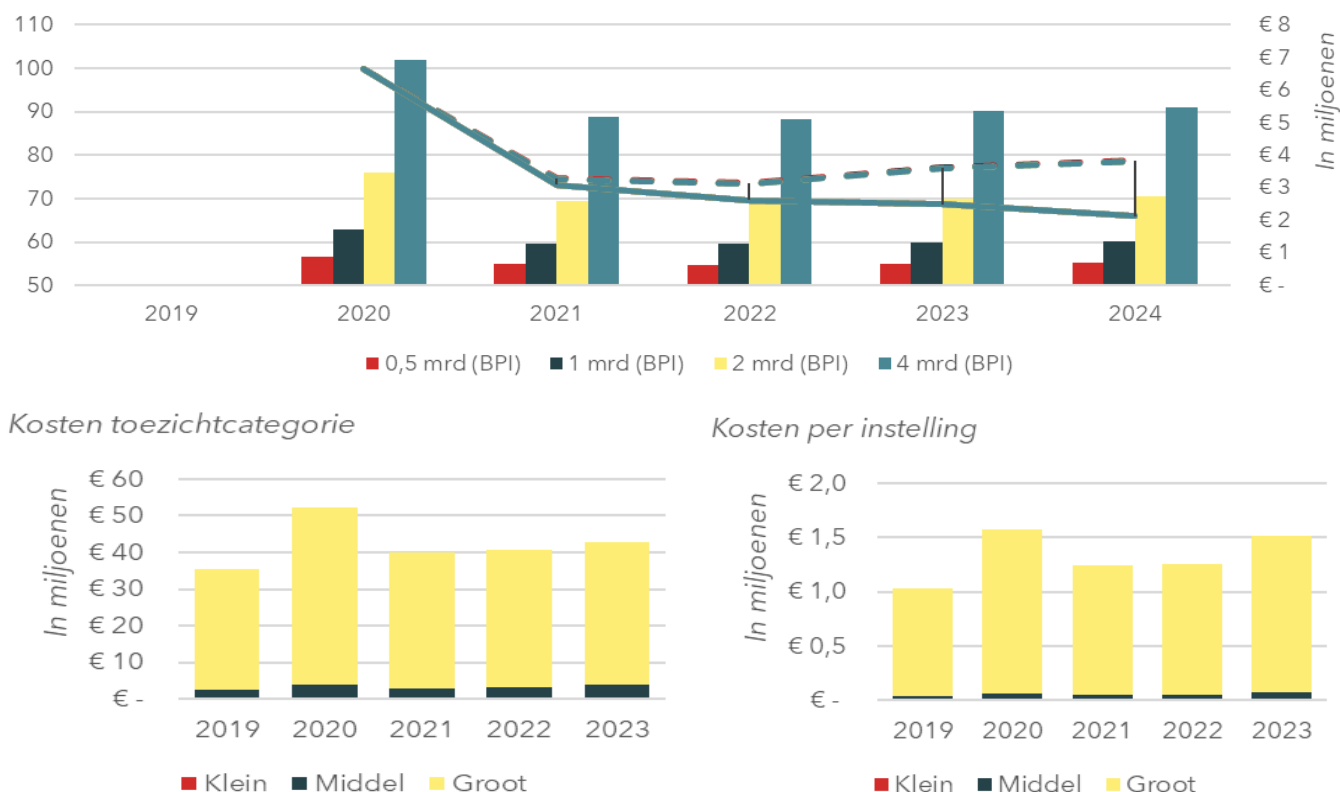
Systematiek: De heffingen voor het doorlopend toezicht op verzekeraar door DNB bestaan uit een vast tarief en een variabel tarief. Het vaste tarief bedroeg in de periode 2019-2024 €2.000 voor zowel zorgverzekeraars als levens- en schadeverzekeraars. Het variabele tarief bestaat voor beide typen verzekeraars uit één "staffel". Voor zorgverzekeraars geldt het variabele tarief per verzekerde, en voor overige verzekeraars per miljoen bruto premie-inkomen (BPI).
Degressiviteit: In 2024 bedroegen deze variabele tarieven €0,12 per verzekerde, en €1.363 per miljoen BPI. Omdat het variabele tarief per eenheid verder niet afhangt van de omvang van de instelling, is er sprake van een proportioneel variabel tarief. Door de aanwezigheid van het vaste tarief, is de gehele maatstaf hiermee licht degressief.

Figuur 4.5 Voor zorgverzekeraars namen de toezichtkosten aan DNB in zowel nominale als reële termen af



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van DNB). De classificatie klein-middel-groot die DNB hanteert komt niet met de indeling in staffels overeen.

Figuur 4.6 Voor verzekeraars (niet-zorg) zijn de toezichtkosten in zowel nominale als reële termen afgenomen



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van DNB).

4.3.4 Beleggingsinstellingen en -ondernemingen

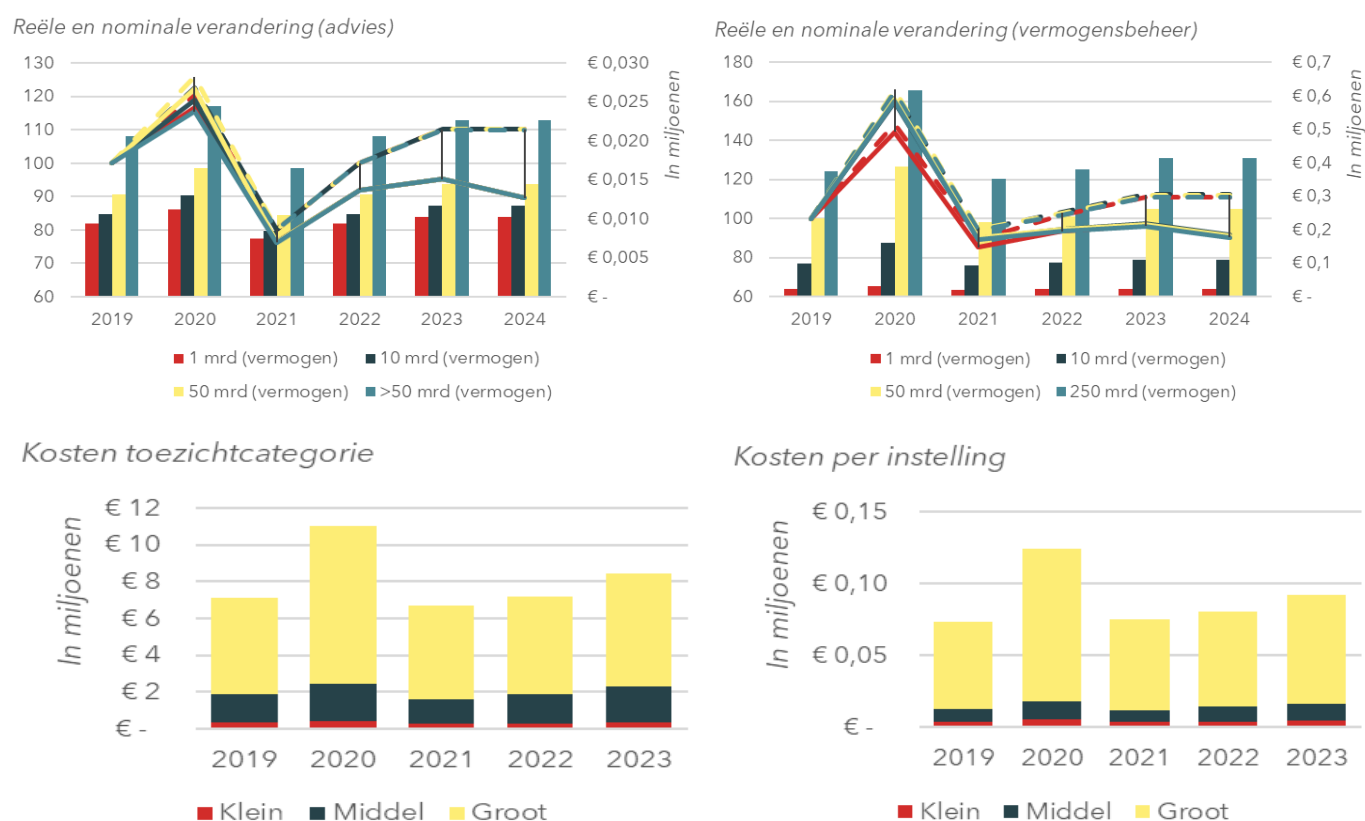
Beleggingsinstellingen en -ondernemingen zijn een relatief kleine toezichtcategorie voor DNB. In 2023 vertegenwoordigden deze instellingen slechts 4 procent van de kosten voor doorlopend toezicht. In de periode 2019-2024 zijn de vaste en variabele tarieven voor beide typen instellingen nominaal met ongeveer 10 procent gestegen, onafhankelijk van de vergunning. Na correctie voor inflatie komt dit echter neer op een reële daling van ongeveer 10 procent. De bovenste panelen van Figuur 4.7 laten het verloop van de kosten voor vier fictieve instellingen zien op basis van de maatstaven, zowel in absolute waarden (rechteras), alsmede de nominale en reële waarden op basis van indexcijfers (linkeras). Over tijd zien we de verschillen tussen de fictieve instellingen niet veranderen, door een procentueel gelijke stijging in het variabele tarief in iedere staffel. De onderste panelen van Figuur 4.7 tonen het verloop van de gerealiseerde kosten voor de toezichtcategorie als geheel, evenals het gemiddelde per instellingen. In 2023 stonden er 324 beleggingsinstellingen en -ondernemingen onder toezicht, en kwam bijna driekwart van de toezichtkosten terecht bij de 81 grote instellingen, terwijl de kleine instellingen slechts 5 procent van de toezichtkosten voor hun rekening namen. Over de tijd schommelden de aandelen in de toezichtkosten tussen grote en middelgrote instellingen enigszins, maar over de gehele periode bleven deze grotendeels stabiel. Het totale aantal instellingen binnen deze toezichtcategorie daalde enigszins in de periode 2019-2023.

Systematiek: De heffingen voor het doorlopend toezicht op beleggingsinstellingen- en ondernemingen door DNB bestaan uit een vast tarief en een variabel tarief per €1 miljoen vermogen (advies of beheer). Deze kosten worden

binnen deze toezichtcategorie bepaald door zowel de omvang als het type dienst (advies versus vermogensbeheer) en de verleende vergunning (A-F). Het vaste tarief bestaat uit een basistarief, aangevuld met een vergunningsafhankelijke toeslag. Deze tarieven waren in de periode 2019-2024 identiek voor instellingen die actief zijn in advies of vermogensbeheer. Het variabele tarief is ingedeeld in vier staffels op basis van omvang: <€1 miljard, <€10 miljard, <€50 miljard en >€50 miljard, en kent een degressief verloop.

Degressiviteit: Voor instellingen in de adviessector geldt een vast tarief per staffel, gebaseerd op de omvang van het adviesvermogen. In 2024 varieerde dit tarief van €1.375 (laagste staffel) tot €13.750 (hoogste staffel). Deze tarieven lopen minder hard op dan de staffelomvang (factor vijf verschil), waardoor er sprake is van een degressief tarief binnen de adviessector. Voor instellingen actief in vermogensbeheer geldt een variabel tarief per €1 miljoen beheerd vermogen. In 2024 lag dit tarief tussen €15,20 (laagste staffel) en €0,61 (hoogste staffel) per €1 miljoen. Dit duidt op een sterk degressief verloop, waarbij het tarief in de hoogste staffel 4 procent bedraagt van het tarief in de laagste staffel. In beide gevallen versterkt het (vergunningsafhankelijke) vaste tarief het degressieve effect.

Figuur 4.7 De reële toezichtkosten voor beleggingsinstellingen en -ondernemingen aan DNB zijn licht gedaald



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van DNB).

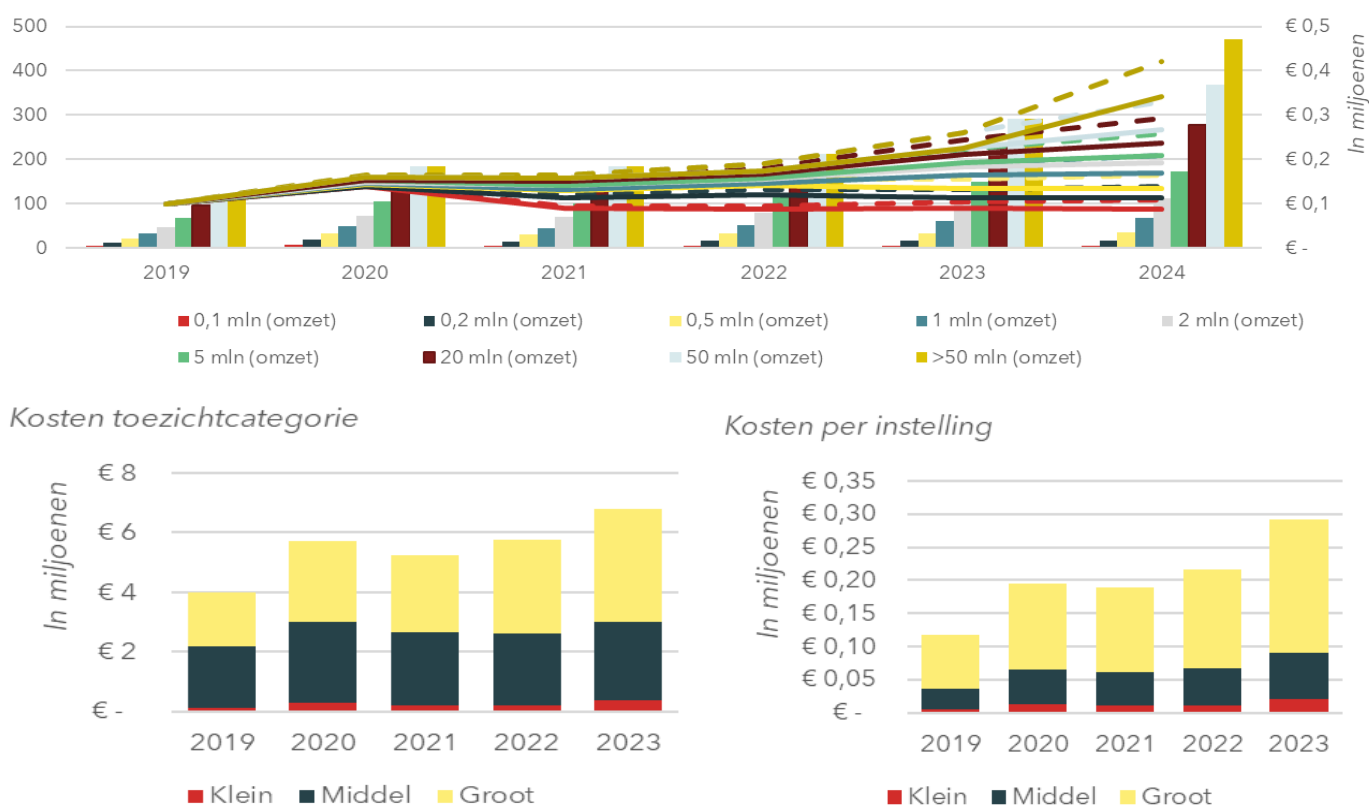
4.3.5 Trustkantoren

Trustkantoren vormen een relatief kleine toezichtcategorie voor DNB. In 2023 vertegenwoordigden trustkantoren slechts 3 procent van de kosten voor doorlopend toezicht. In de periode 2019-2024 zijn de tarieven per staffel nominaal gestegen, waarbij de stijging sterker was in de hogere staffels. De tarieven in de laagste staffel stegen met 9 procent, terwijl de tarieven in de hoogste staffel meer dan 300 procent stegen, met name door de intensivering van het integriteitstoezicht. Na correctie voor inflatie was enkel bij de kleinste staffel sprake van een reële daling in kosten. Hierdoor is het toezicht zwaarder gaan drukken op de grotere instellingen. Vanaf 2023 zijn de kosten voor de grootste instellingen in toenemende mate gestegen door het invoeren van een extra bandbreedte (>50 miljoen

i.p.v. >20 miljoen). Het bovenste paneel van Figuur 4.8 laat het verloop van de kosten voor vier fictieve instellingen zien op basis van de maatstaven, zowel in absolute waarden (rechteras), alsmede de nominale en reële waarden op basis van indexcijfers (linkeras). Over tijd zien we het verschil tussen de theoretische kosten niet veranderen, door een procentueel gelijke stijging in het variabele tarief in iedere staffel. De onderste panelen van Figuur 4.8 tonen het verloop van de gerealiseerde kosten voor de toezichtcategorie als geheel, evenals het gemiddelde per instellingen. In 2023 stonden er 75 trustkantoren onder toezicht, en kwam ruim de helft van de toezichtkosten terecht bij de 19 grote trustkantoren, terwijl de kleine kantoren ongeveer 6 procent van de toezichtkosten voor hun rekening namen. Over de tijd nam het aandeel van zowel kleine als grote instellingen toe, ten koste van de middelgrote instellingen. Het aandeel van de grote instellingen steeg van 45 procent in 2019 tot 56 procent in 2023, terwijl het aandeel van de kleine instellingen in diezelfde periode verdubbelde van 3 naar 6 procent. Het totale aantal instellingen binnen deze toezichtcategorie daalde van 110 in 2019 tot 75 in 2023.

Systematiek: De heffingen voor het doorlopend toezicht op trustkantoren door DNB bestaan uit uitsluitend een vast tarief gekoppeld aan hun omzet. DNB hanteert hierbij negen staffels, variërend van <€0,1 miljoen tot >€90 miljoen. In 2024 liep het tarief uiteen van €5.700 (laagste staffel) tot €470.400 (hoogste staffel). Omdat de tarieven minder hard oplopen dan de staffelomvang is er sprake van een degressief effect. Met name vanaf de zesde staffel (bij een omzet van >€2 miljoen) stijgt het tarief minder hard dan de staffelomvang.

Figuur 4.8 De nominale en reële toezichtkosten aan DNB voor trustkantoren zijn aanzienlijk gestegen



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van DNB).

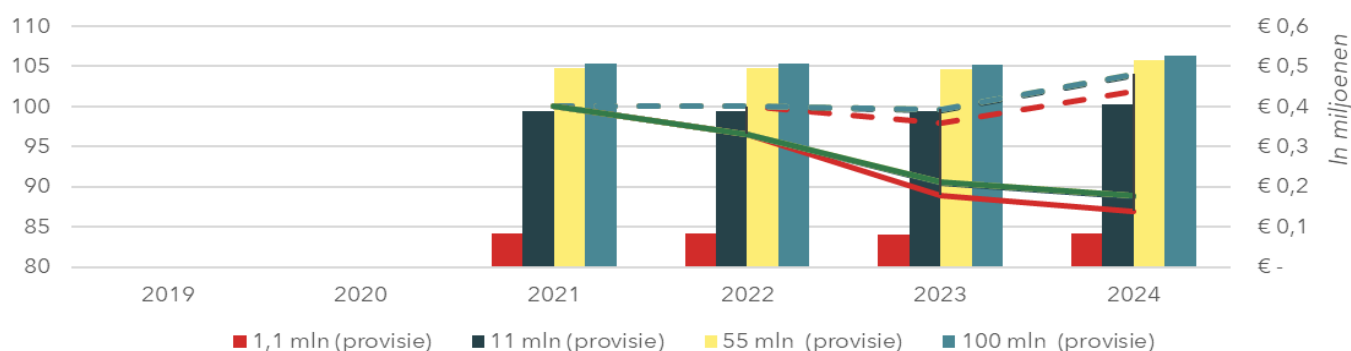
4.3.6 Betaalinstellingen

Betaalinstellingen zijn een relatief kleine toezichtcategorie voor DNB. In 2023 vertegenwoordigden betaalinstellingen slechts 5 procent van de kosten voor doorlopend toezicht. In de periode 2021-2024 zijn de vaste tarieven nominaal met 10 procent gestegen en de variabele tarieven met 2-4 procent. In reële termen was hier dus sprake van een daling van de kosten van ongeveer 10 procent. Het bovenste paneel van Figuur 4.9 laat het verloop van de kosten voor vier fictieve instellingen zien op basis van de maatstaven, zowel in absolute waarden (rechters), alsmede de nominale en reële waarden op basis van indexcijfers (linkeras). Door de enigszins verschillende stijgingen in het variabele tarief per staffel zien we over de tijd een lichte verandering in het verschil tussen de fictieve instellingen. De onderste panelen van Figuur 4.9 tonen het verloop van de gerealiseerde kosten voor de toezichtcategorie als geheel, evenals het gemiddelde per instellingen. In 2023 stonden er 129 betaalinstellingen onder toezicht, en kwam bijna 90 procent van de toezichtkosten terecht bij de 32 grote instellingen, terwijl de kleine instellingen minder dan een half procent van de toezichtkosten voor hun rekening namen. Over de tijd nam het aandeel van de grote instellingen substantieel toe, met een daling voor de middelgrote instellingen als gevolg. Het aandeel van de grote instellingen steeg van 72 procent in 2019 tot 87 procent in 2023. Het totale aantal instellingen binnen deze toezichtcategorie nam aanzienlijk toe van 53 in 2019 tot 129 in 2023. Deze groei vond vooral plaats in 2023.

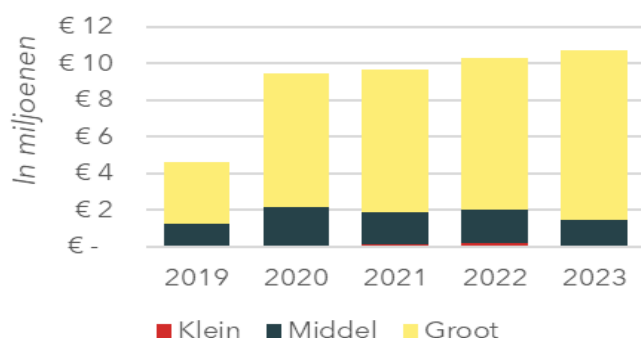
Systematiek: De heffingen voor het doorlopend toezicht op betaalinstellingen door DNB bestaan uit een vast tarief en een variabel tarief (per €1.000 aan provisie-inkomsten). Het vaste tarief is afhankelijk van het aantal diensten dat een betaalinstelling uitvoert en loopt in 2024 van €8.250 (één dienst) tot €16.500 (drie of meer diensten). Het variabele tarief is verdeeld over vier staffels: <€1,1 miljoen, <€11 miljoen, <€55 miljoen en >€55 miljoen. Voor betaaldienstverleners met een zetel in een andere lidstaat, zijn sinds 2023 beperkte toezichtkosten ingevoerd. In zowel 2023 als 2024 bedroegen deze toezichtkosten €500 per agent en €2,300 per bijkantoor in Nederland. Daarnaast hebben wisselinstellingen eveneens sinds 2023 te maken met toezichtkosten aan DNB. In zowel 2023 als 2024 bedroeg dit een vast tarief van €3,300.

Degressiviteit: In 2024 varieerde het variabele tarief van €75,75 (laagste staffel) tot €0,26 (hoogste staffel) per €1.000 aan provisie-inkomsten. Dit duidt op een zeer sterk degressief verloop voor betaaldienstverleners, waarbij het tarief in de hoogste staffel 0,3 procent bedraagt van het tarief in de laagste staffel. Het vaste tarief versterkt het degressieve effect. Voor betaaldienstverleners met een zetel in een andere lidstaat is er zekere mate van proportionaliteit vanwege een constant variabel tarief. Voor wisselinstelling geldt enkel een vast tarief, waardoor de systematiek hier een degressief verloop kent.

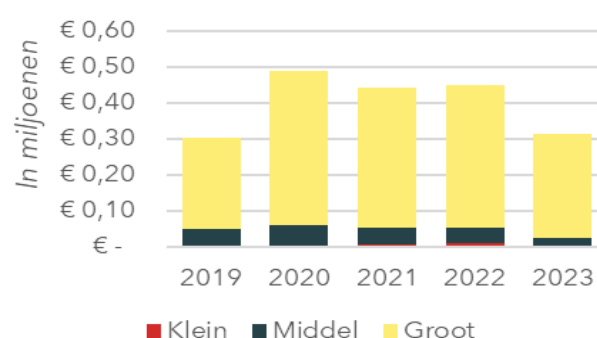
Figuur 4.9 De reële toezichtkosten voor betaalinstellingen aan DNB zijn sinds 2021 gedaald



Kosten toezichtcategorie



Kosten per instelling



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van DNB).

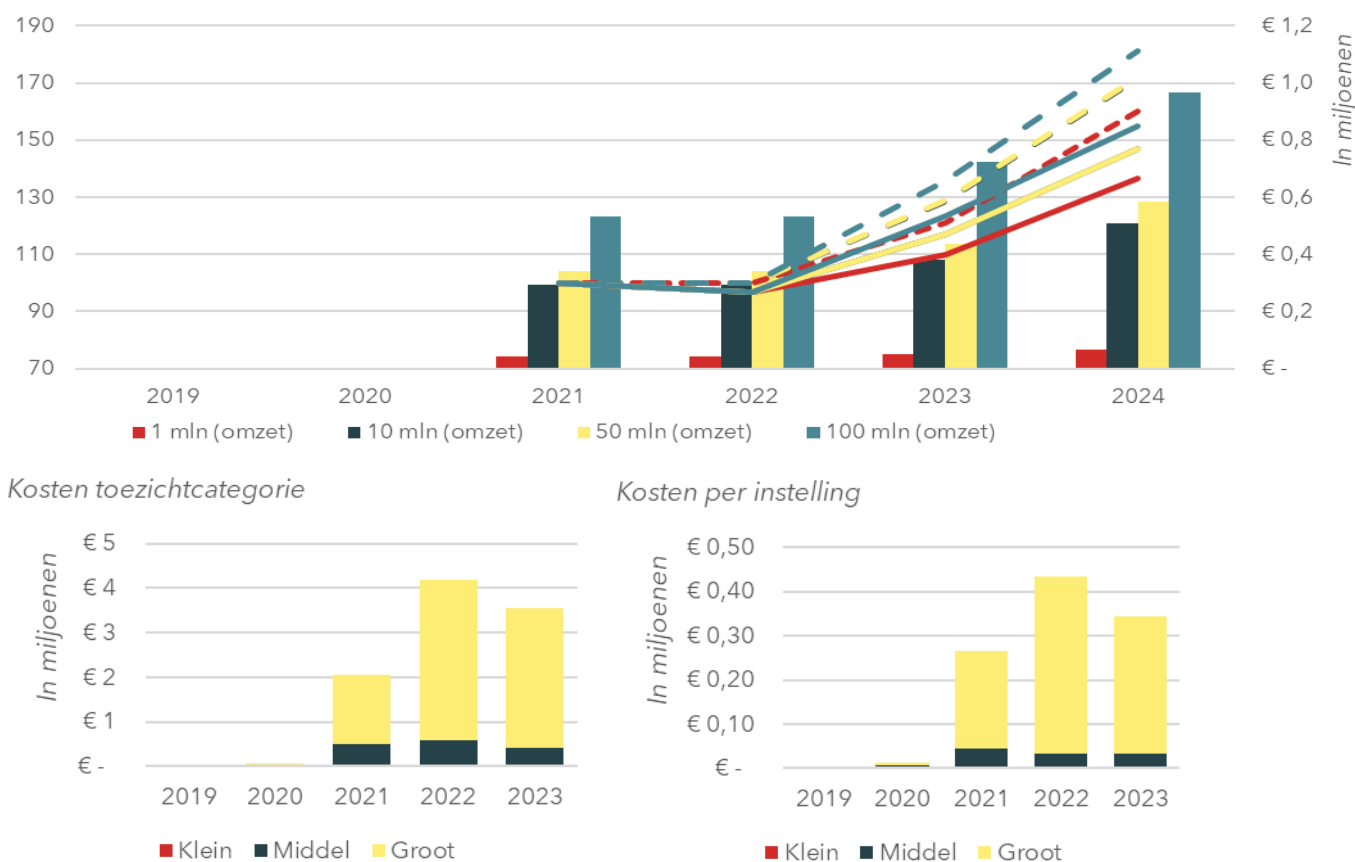
4.3.7 Aanbieders cryptodiensten

Aanbieders van cryptodiensten vormen een kleine toezichtcategorie voor DNB. In 2023 vertegenwoordigden aanbieders van cryptodiensten 5 procent van de kosten voor doorlopend toezicht. In de periode 2021-2024 bleef het vaste tarief nominaal gelijk. Het variabele tarief steeg in deze periode met 63 procent in de laagste staffel en 97 procent in de hoogste staffel. Het bovenste paneel van Figuur 4.10 laat het verloop van de kosten voor vier fictieve instellingen zien op basis van de maatstaven, zowel in absolute waarden (rechteras), alsmede de nominale en reële waarden op basis van indexcijfers (linkeras). Over tijd loopt het verschil tussen kleine en grote fictieve instellingen licht op, als gevolg van de relatief grotere stijgingen binnen de hogere staffels. De onderste panelen van Figuur 4.10 tonen het verloop van de gerealiseerde kosten voor de toezichtcategorie als geheel (links), evenals het gemiddelde per instellingen (rechts). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen kleine, middelgrote en grote instellingen. In 2023 stonden er 39 aanbieders van cryptodiensten onder toezicht, en kwam 88 procent van de toezichtkosten terecht bij de tien grote instellingen, terwijl de kleine instellingen minder dan een procent van de toezichtkosten voor hun rekening namen. Over de tijd nam het aandeel van de grote instellingen substantieel toe, met een daling voor voornamelijk de middelgrote instellingen als gevolg. Het aandeel van de grote instellingen steeg van 37 procent in 2019 tot 88 procent in 2023. Het totale aantal instellingen binnen deze toezichtcategorie nam aanzienlijk toe van 15 in 2020 tot 39 in 2023.

Systematiek: De heffingen voor het doorlopend toezicht op aanbieders van cryptodiensten door DNB bestaan bestaande uit een vast (€2.000) en een degressief variabel tarief (per (€1 miljoen omzet). Het variabele tarief is verdeeld over vier staffels: <1 miljoen, <€10 miljoen, <€50 miljoen en >€50 miljoen, en kent een degressief verloop.

Degressiviteit: In 2024 varieerde dit tarief van €63,65 (laagste staffel) tot €7,64 (hoogste staffel) per 1.000 euro omzet. Dit duidt op een degressief verloop, waarbij het tarief in de hoogste staffel 12 procent bedraagt van het tarief in de laagste staffel. Het vaste tarief versterkt het degressieve effect.

Figuur 4.10 De toezichtkosten voor aanbieders van cryptodiensten aan DNB zijn substantieel gestegen sinds 2022



Bron: SEO economisch onderzoek op basis van data van DNB.

4.4 Ontwikkeling kosten doorlopend toezicht AFM

In deze paragraaf analyseren we de ontwikkeling van de heffingen van AFM in de periode 2019-2024. Hiervoor maken we gebruik van theoretische grondslagen voor representatieve fictieve instellingen en van gerapporteerde gegevens per toezichtcategorie. De theoretische analyse is op dezelfde manier ingestoken als de vorige paragraaf. Wederom hebben we de fictieve instellingen afgestemd op de verschillende staffels binnen elke toezichtcategorie (doorgaans zijn dit er vier). Voor de omvang van deze fictieve instellingen (in termen van omzet, vermogen, klanten etc.) hebben we de bovengrens van de betreffende staffel genomen. Zo vertegenwoordigt een fictieve bank met €80 miljoen toetsingsvermogen de staffel "<€80 toetsingsvermogen" binnen de toezichtcategorie "banken". Voor de hoogste staffel, die in principe geen bovengrens kent, hebben we als uitgangspunt de grootste instelling in Nederland genomen of een omvang die logisch aansluit bij de lagere staffels.

Per toezichtcategorie presenteren we drie grafieken in de volgende secties:

1. Fictieve toezichtkosten per instelling. Deze grafiek toont de absolute toezichtkosten per instelling, gebaseerd op de gekozen fictieve instellingen. De grafiek geeft de absolute toezichtkosten weer, evenals het nominale en reële verloop over tijd op basis van indexcijfers. Het jaar 2019 dient doorgaans als basisjaar, tenzij de toezichtkosten pas later zijn ingevoerd of bekend zijn geworden. De staafgrafieken tonen de fictieve absolute kosten op de rechters, terwijl de lijngrafieken op de linkers de nominale en reële veranderingen weergeven: de nominale veranderingen (gestippelde lijn) en de reële veranderingen (ononderbroken lijn);

2. Gerapporteerde toezichtkosten:

- Totaal voor de toezichtcategorie, per staffel. Deze grafiek toont de ontwikkeling van de gerapporteerde toezichtkosten voor de toezichtcategorie als geheel, uitgesplitst per staffel;¹²²
- Gemiddelde per instelling, per staffel. Deze grafiek toont de ontwikkeling van de gemiddelde gerapporteerde kosten per instelling binnen een toezichtcategorie, eveneens uitgesplitst per staffel.

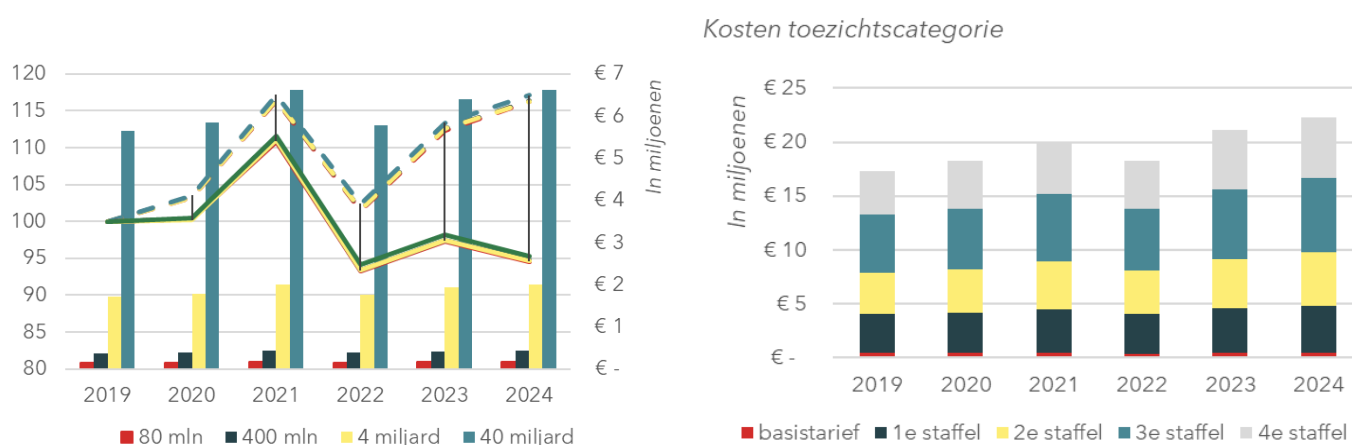
4.4.1 Banken

Banken zijn een grote toezichtcategorie voor AFM. In 2023 vertegenwoordigden banken bijna 20 procent van de totale kosten voor doorlopend toezicht. In de periode 2019-2024 is het vaste tarief nominaal met ongeveer 13 procent gestegen en de variabele tarieven binnen elke staffel rond de 17 procent. Gecorrigeerd voor inflatie is er echter sprake van een lichte reële daling van de toezichtkosten. Het linker paneel van Figuur 4.11 laat het verloop van de kosten voor vier fictieve instellingen zien op basis van de maatstaven, zowel in absolute waarden (rechteras), alsmede de nominale en reële waarden op basis van indexcijfers (linkeras). Over tijd zien we het verschil tussen de fictieve instellingen niet veranderen, door een procentueel gelijke stijging in het variabele tarief in iedere staffel. Het rechter paneel van Figuur 4.11 toont het verloop van de gerealiseerde kosten voor de toezichtcategorie als geheel, met onderscheid naar de verschillende staffels.

Systematiek: De heffingen voor het doorlopend toezicht op banken door de AFM bestaan uit een vast tarief en een degressief variabel tarief per €1 miljoen toetsingsvermogen. Het vaste tarief bedroeg in 2024 €12.180. Het variabele tarief is verdeeld over vier staffels op basis van toetsingsvermogen: <€80 miljoen, <€400 miljoen, <€4.000 miljoen en >€4.000 miljoen, en kent een degressief verloop, per miljoen euro.

Degressiviteit: In 2024 varieerde dit tarief van €1.939 (laagste staffel) tot €128 (hoogste staffel) per €1 miljoen toetsingsvermogen. Dit duidt op een degressief verloop, waarbij het tarief in de hoogste staffel slechts 6,6 procent bedraagt van het tarief in de laagste staffel. Het vaste tarief versterkt het degressieve effect.

Figuur 4.11 De toezichtkosten voor banken aan AFM stegen in nominale termen, maar daalden in reële termen



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van AFM).

¹²² In tegenstelling tot de indeling van DNB wordt een instelling bij de AFM niet in één categorie geplaatst. Een grote instelling valt doorgaans binnen meerdere staffels en wordt in de classificering ook op die manier weergegeven.

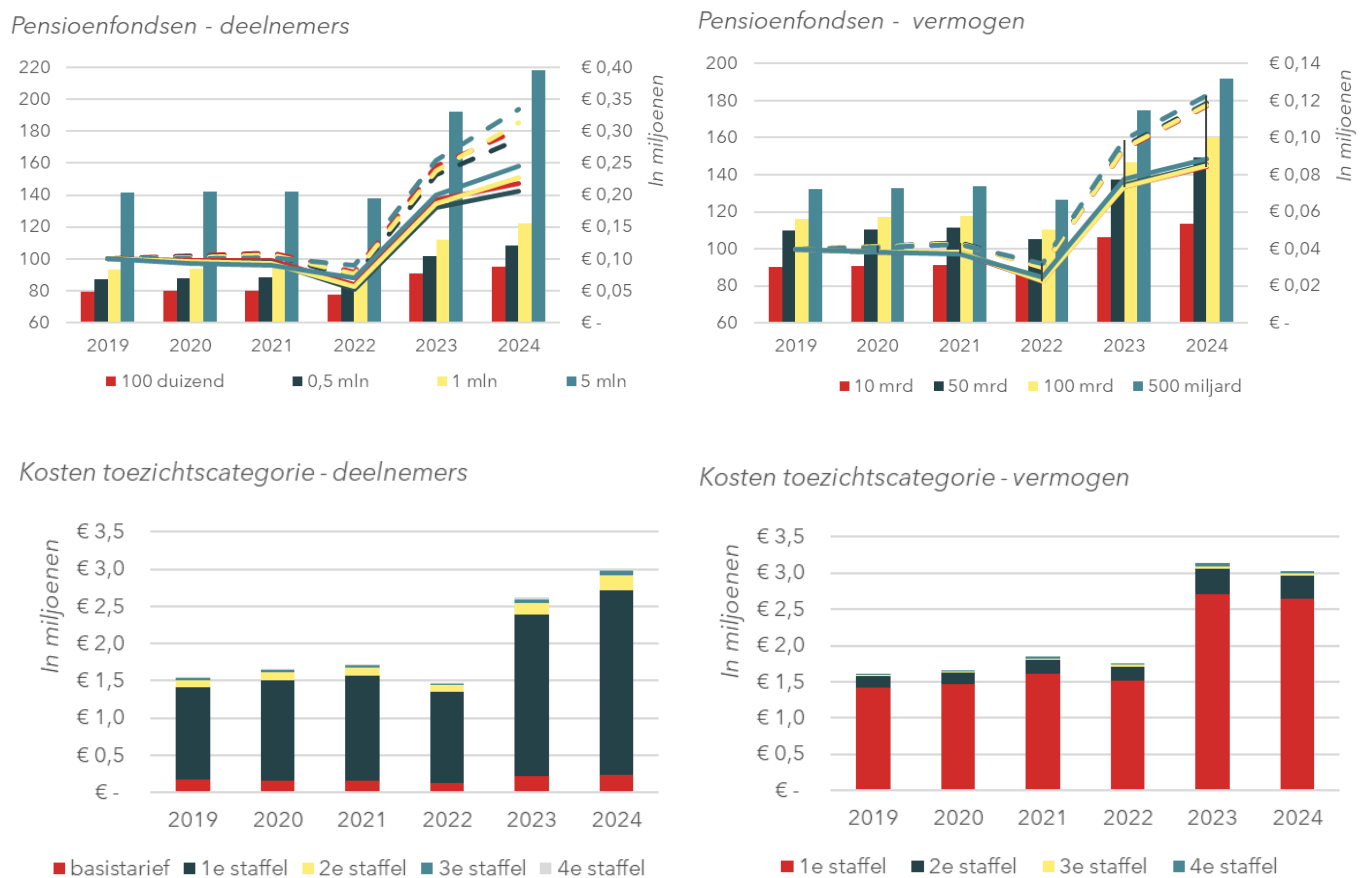
4.4.2 Pensioenfondsen

Pensioenfondsen (en PPI's) zijn een relatief kleine toezichtcategorie voor de AFM. In 2023 vertegenwoordigden pensioenfondsen ongeveer 5 procent van de totale kosten voor doorlopend toezicht. In de periode 2019-2024 is het vaste tarief nominaal met bijna 80 procent gestegen, waar de tariefstijgingen per staffel varieerden van 60 tot 133 procent, als gevolg van de extra toezichttaken door de Wtp. Ook na inflatiecorrectie is er nog steeds sprake van een substantiële reële stijging van de toezichtkosten. Het linker paneel van Figuur 4.12 laat het verloop van de kosten voor vier fictieve instellingen zien op basis van de maatstaven, zowel in absolute waarden (rechteras), alsmede de nominale en reële waarden op basis van indexcijfers (linkeras). Over tijd zien we het verschil tussen de fictieve instellingen licht toenemen, door de verschillende procentuele stijging in het variabele tarief in iedere staffel. Het rechter paneel van Figuur 4.12 toont het verloop van de gerealiseerde kosten voor de toezichtcategorie als geheel, met onderscheid naar de verschillende staffels.

Systematiek: De heffingen voor het doorlopend toezicht op pensioenfondsen door de AFM bestaan uit een vast tarief en een variabel tarief (op basis van beheerd vermogen en aantal deelnemers). Het vaste tarief bedroeg in 2024 €1.392. Het variabele tarief bestaat uit twee sets van vier staffels. De kostenberekening voor aantal deelnemers vindt plaats aan de hand van vier staffels: <100.000, <500.000, <1.000.000, en >1.000.000. In 2024 varieerde dit degressieve tarief van €0,87 (laagste staffel) tot €0,06 (hoogste staffel) per deelnemer. De kostenberekening op basis van beheerd vermogen vindt plaats aan de hand van de staffels: <€10 miljard, <€50 miljard, <€100 miljard, >€100 miljard.

Degressiviteit: In 2024 varieerde dit degressieve tarief van €5,35 (laagste staffel) tot €0,08 (hoogste staffel) per miljoen euro beheerd vermogen. Dit duidt op een degressief verloop, waarbij het tarief in de hoogste staffel 1,5 procent bedraagt van het tarief in de laagste staffel. Het vaste tarief versterkt het degressieve effect.

Figuur 4.12 De nominale en reële toezichtskosten voor pensioenfondsen aan AFM zijn sterk gestegen sinds 2022



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van AFM).

4.4.3 Verzekeraars

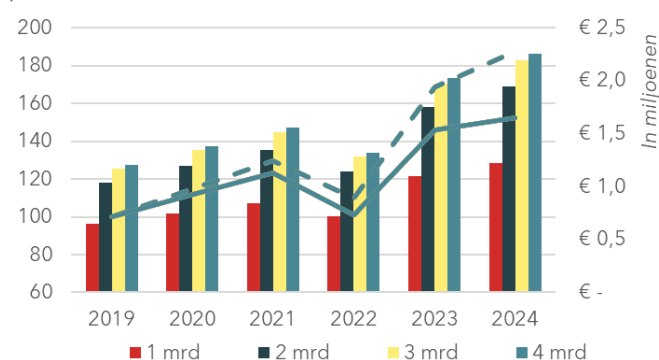
Verzekeraars vormen een relatief grote toezichtscategorie voor AFM. In 2023 vertegenwoordigen verzekeraars voor ruim 10 procent van de totale kosten voor doorlopend toezicht. In de periode 2019-2024 waren er geen verschillen in de tariefveranderingen tussen staffel binnen eenzelfde type verzekeraar, maar wel tussen de verschillende typen verzekeraars. Voor levens- en pensioenverzekeraars stegen zowel de vaste als de nominale variabele tarieven met bijna 90 procent, als gevolg van de Wtp. Schadeverzekeraars zagen een gematigdere stijging van ongeveer 40 procent, eveneens als gevolg van de Wtp, terwijl de tarieven voor zorgverzekeraars juist met circa 6 procent daalden. Na correctie voor inflatie noteerden levens- en pensioenverzekeraars, en schadeverzekeraars een reële stijging van de kosten van respectievelijk 52 en 12 procent, waar zorgverzekeraars een reële daling van 23 procent noteerden. De linker panelen van Figuur 4.13 laten het verloop van de kosten voor vier fictieve instellingen zien op basis van de maatstaven, zowel in absolute waarden (rechters), alsmede de nominale en reële waarden op basis van indexcijfers (linkers). Over tijd zien we het verschil tussen de fictieve instellingen niet veranderen, door een procentueel gelijke stijging in het variabele tarief in iedere staffel. De rechter panelen van Figuur 4.13 toont het verloop van de gerealiseerde kosten voor de toezichtscategorie als geheel, met onderscheid naar de verschillende staffels.

Systematiek: De heffingen voor het doorlopend toezicht op verzekeraars door de AFM bestaan uit een vast tarief en een degressief variabel tarief per €1 miljoen bruto premie-inkomen (BPI). Daarnaast maakt de AFM onderscheid tussen zorgverzekeraars, schadeverzekeraars, en levens- en pensioenverzekeraars. De vaste tarieven variëren in 2024 van €2.100 (schade) tot €12.870 (zorg). Voor alle typen verzekeraars is het variabele tarief verdeeld over vier staffels op basis van BPI: <€1 miljard, <€2 miljard, <€3 miljard en >€3 miljard, en kent overal een degressief verloop.

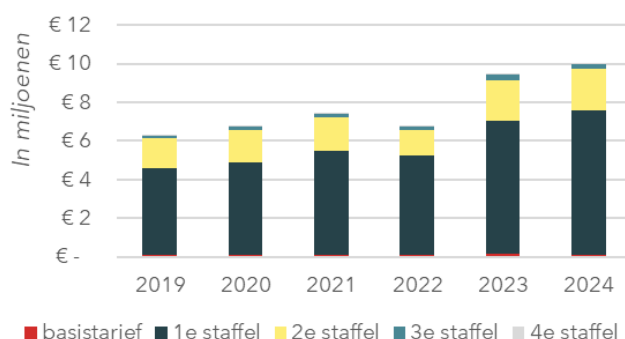
Degressiviteit: In 2024 liepen de tarieven per miljoen euro uiteen van €1.213,58 tot €61,95 voor levens- en pensioenverzekeraars, €235,28 tot €11,65 voor schadeverzekeraars, en €37,74 tot €1,83 voor zorgverzekeraars. Dit duidt op een degressief verloop, waarbij het tarief in de hoogste staffels voor elke verzekeraar ongeveer 5 procent bedraagt van het tarief in de laagste staffel. Het vaste tarief versterkt het degressieve effect.

Figuur 4.13 Er zijn aanzienlijke verschillen in zowel de ontwikkeling als de hoogte van de toezichtskosten aan de AFM tussen verschillende typen verzekeraars

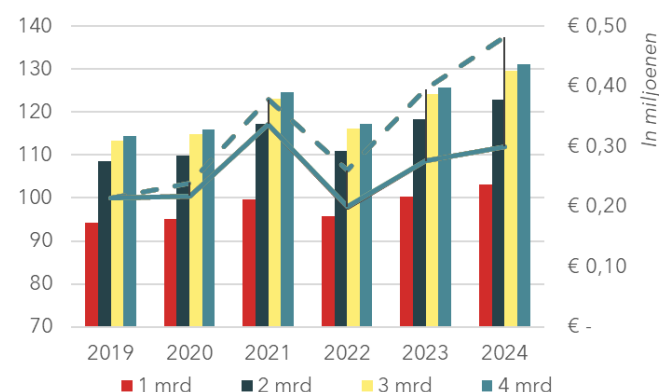
Reële en nominale verandering - Leven- en pensioen



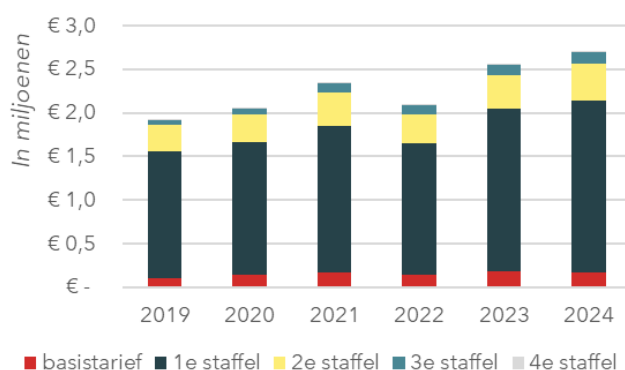
Kosten toezichtscategorie - leven- en pensioen



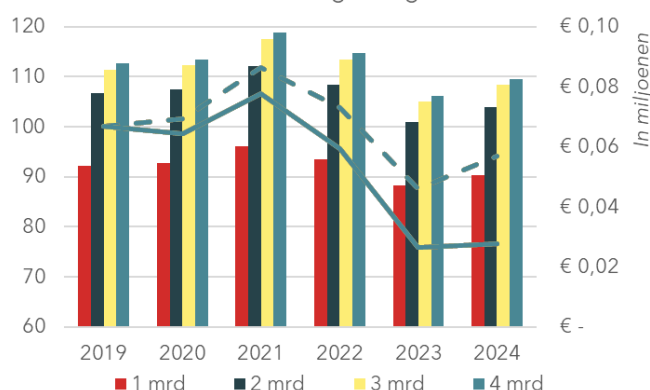
Reële en nominale verandering - Schade



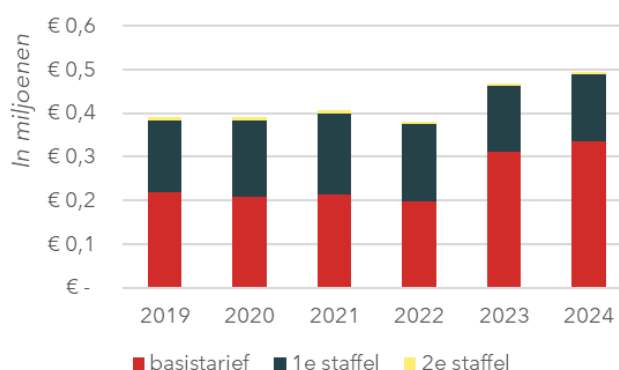
Kosten toezichtscategorie - Schade



Reële en nominale verandering - Zorg



Kosten toezichtscategorie - Zorg



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van AFM)

4.4.4 Beleggingsinstellingen

Beleggingsinstellingen zijn een grote toezichtscategorie voor de AFM. In 2023 vertegenwoordigden zij ongeveer 16 procent van de totale kosten voor doorlopend toezicht. In de periode 2019-2024 is het vaste tarief nominaal met ongeveer 6 procent gedaald en de variabele tarieven met 5 procent (met uitzondering van de hoogste staffel, deze bleef stabiel). Deze daling vond met name plaats in 2022, waarna de kosten weer licht toenamen. Na inflatiecorrectie is de kostendaling over de gehele periode ruim 20 procent. Binnen de variabele kosten stegen de tarieven binnen de eerste twee staffels met ongeveer 20 procent. Binnen de hoogste twee staffels stegen de tarieven met respectievelijk een factor vier en twintig, waarmee de tariefstructuur substantieel progressiever werd. Het verschil tussen de staffels trad met name op in 2021. Het linker paneel van 0 laat het verloop van de kosten voor vier fictieve instellingen zien op basis van de maatstaven, zowel in absolute waarden (rechteras), alsmede de nominale en reële waarden op basis van indexcijfers (linkeras). Over tijd zien we het verschil tussen de fictieve instellingen niet veranderen, door een procentueel gelijke stijging in het variabele tarief in iedere staffel. Het rechter paneel van 0 toont het verloop van de gerealiseerde kosten voor de toezichtscategorie als geheel, met onderscheid naar de verschillende staffels.

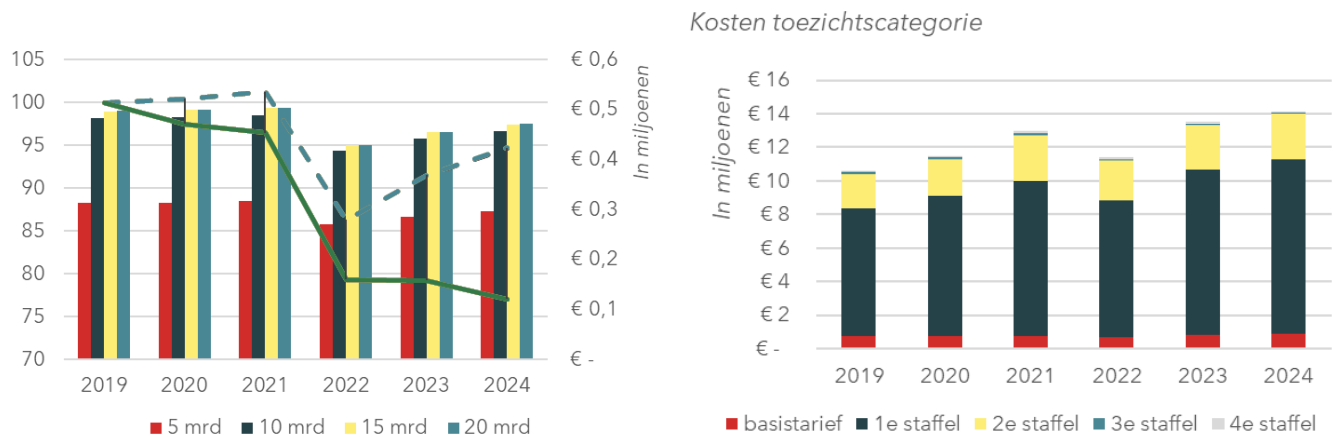
Het linker paneel van Figuur 4.14 laat het verloop van de kosten voor vier fictieve instellingen zien op basis van de maatstaven, zowel in absolute waarden (rechteras), alsmede de nominale en reële waarden op basis van indexcijfers (linkeras). Over tijd zien we het verschil tussen de fictieve instellingen niet veranderen, door een procentueel gelijke stijging in het variabele tarief in iedere staffel. Het rechter paneel van Figuur 4.14 toont het verloop van de gerealiseerde kosten voor de toezichtscategorie als geheel, met onderscheid naar de verschillende staffels.

Systematiek: De heffingen voor het doorlopend toezicht op beleggingsinstellingen, en -ondernemingen (niet voor eigen rekening) door de AFM bestaan uit een vast tarief en twee degressieve variabel tarieven (per €1 miljoen balanstotaal en per €1 miljoen vermogen). Voor de maatstaf voor balanstotaal bedroeg het vaste tarief in 2024 €6.690, en was het variabele tarief is verdeeld over vier staffels op basis van balanstotaal: <€5 miljard, <€10 miljard, <€15 miljard en >€15 miljard. Voor de maatstaf voor vermogen is het vaste tarief afhankelijk van het vergunningtype (A-F) en varieerde in 2024 van €2.294 (vergunning A, E, en F) tot €9.174 (vergunning C). Het variabele tarief is daarnaast verdeeld over vier staffels op basis van vermogen: <€1 miljard, <€5 miljard, <€20 miljard en >€20 miljard.

Degressiviteit: In 2024 varieerde de variabele tarieven van €57,89 (laagste staffel) tot €0,16 (hoogste staffel) per €1 miljoen euro balanstotaal, en van €9,59 (laagste staffel) tot €1,20 (hoogste staffel) per €1 miljoen euro vermogen. In

beide gevallen duidt dit op een (sterk) degressief verloop, waarbij het tarief in de hoogste staffels respectievelijk 0,3 en 12,5 procent bedragen van de tarieven in de laagste staffel. Het vaste tarief versterkt het degressieve effect.

Figuur 4.14 De toezichtskosten voor beheerders van beleggingsinstellingen en ICBE's aan AFM zijn in nominale en reële termen gedaald, vooral na 2021.

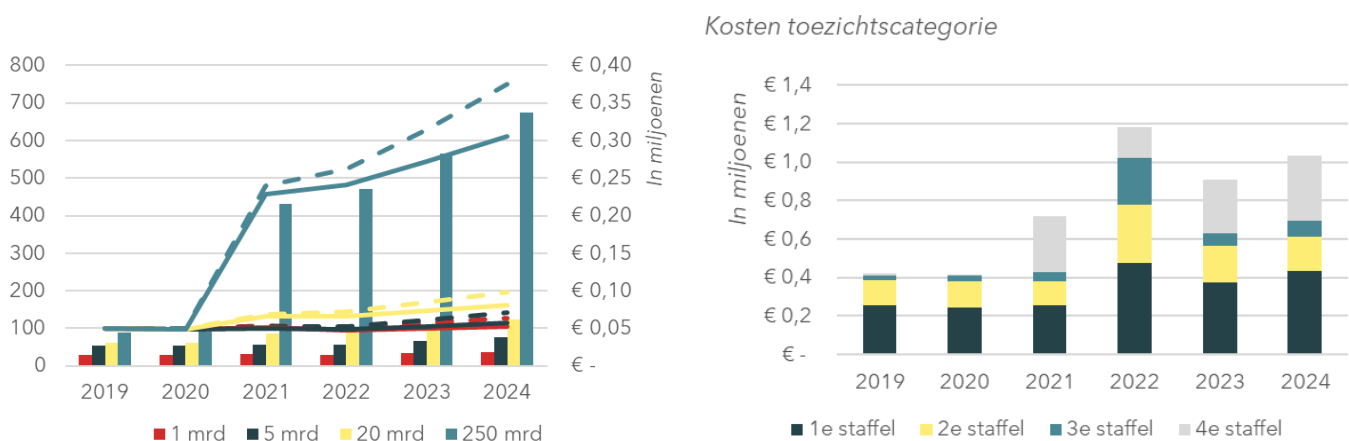


Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van AFM)

4.4.5 Beleggingsondernemingen – niet voor eigen rekening

Beleggingsondernemingen niet voor eigen rekening zijn een relatief kleine toezichtscategorie voor AFM. In 2023 vertegenwoordigden deze instellingen ongeveer 5 procent van de totale kosten voor doorlopende toezicht. In de periode 2019-2024 zijn de vaste tarieven nominaal allen met ongeveer 6 procent gestegen. Ook na inflatiecorrectie neemt er sprake van een substantiële kostenstijging. Het linker paneel van Figuur 4.14

Figuur 4.15 Reële toezichtskosten voor “beleggingsondernemingen – niet voor eigen rekening” aan AFM zijn substantieel gestegen, met name voor de grootste ondernemingen.



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van AFM)

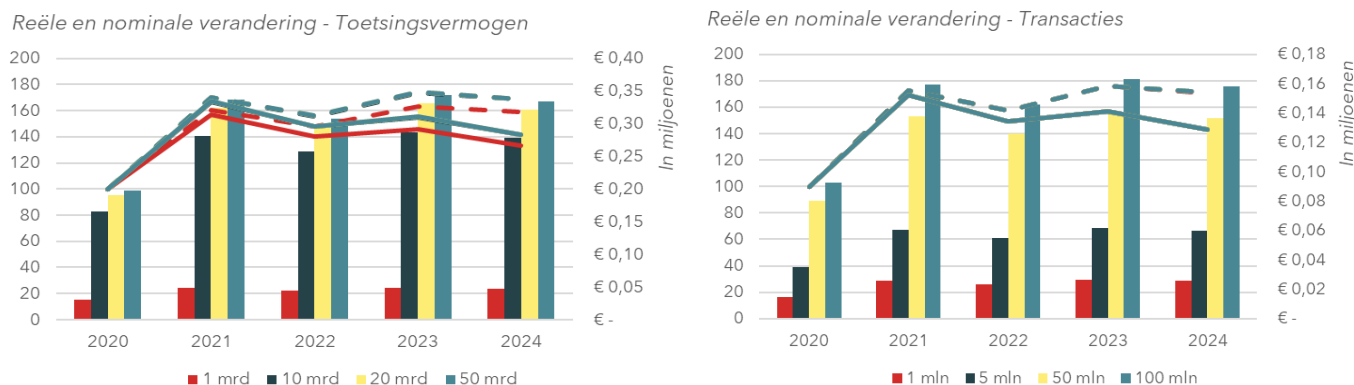
4.4.6 Beleggingsondernemingen - voor eigen rekening

“Beleggingsondernemingen - voor eigen rekening” zijn een kleine toezichtcategorie voor AFM. In 2023 vertegenwoordigden deze instellingen ongeveer 1 procent van de totale kosten voor doorlopend toezicht. In de periode 2020-2024 bleef het vaste tarief nominaal stabiel en zijn de variabele tarieven binnen alle staffels nominaal met 71 procent gestegen. Deze stijging vond vooral plaats in 2021, waarna de tarieven relatief constant bleven. In reële termen stegen de kosten over de gehele periode met ruim 40 procent. Het linker paneel van Figuur 4.16 laat het verloop van de kosten voor vier fictieve instellingen zien op basis van de maatstaven, zowel in absolute waarden (rechteras), alsmede de nominale en reële waarden op basis van indexcijfers (linkeras). Over tijd zien we het verschil tussen de fictieve instellingen niet veranderen, door een procentueel gelijke stijging in het variabele tarief in iedere staffel. Het rechter paneel van Figuur 4.16 toont het verloop van de gerealiseerde kosten voor de toezichtcategorie als geheel, met onderscheid naar de verschillende staffels.

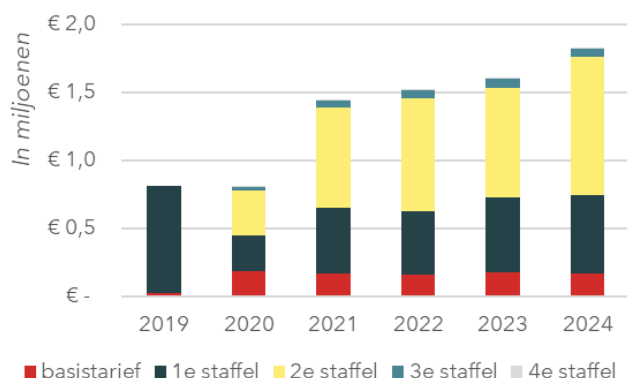
Systematiek: De heffingen voor het doorlopend toezicht op beleggingsondernemingen voor eigen rekening door de AFM bestaan uit een vast tarief en twee degressieve variabel tarieven (per €1 miljoen vermogen en 1.000 transacties). Het vaste tarief bedroeg in 2020 €5.000 en is sindsdien niet veranderd. Het eerste variabele tarief is verdeeld over vier staffels op basis van toetsingsvermogen: <€1 miljard, <€10 miljard, <€20 miljard en >€20 miljard, en kent een sterk degressief verloop. In 2024 varieerde dit tarief van €42,71 (laagste staffel) tot €0,43 (hoogste staffel) per miljoen euro toetsingsvermogen. Het tweede variabele tarief is verdeeld over vier staffels op basis van aantal transacties: <€1 miljoen, <€5 miljoen, <€50 miljoen en >€50 miljoen, en kent eveneens een sterk degressief verloop.

Degressiviteit: In 2024 varieerde dit tarief van €25,63 (laagste staffel) tot €0,43 (hoogste staffel) per 1.000 transacties.. Dit duidt op een zeer sterk degressief verloop, waarbij het tarief in de hoogste staffel 1,7 procent bedraagt van het tarief in de laagste staffel. Het vergunningsafhankelijke vaste tarief versterkt het degressieve effect.

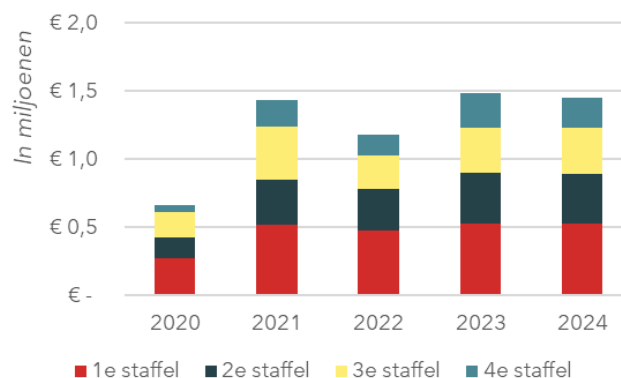
Figuur 4.16 Reële toezichtkosten voor beleggingsondernemingen (voor eigen rekening” aan AFM zijn substantieel gestegen



Kosten toezichtscategorie - Vermogen



Kosten toezichtscategorie - Transacties



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van AFM)

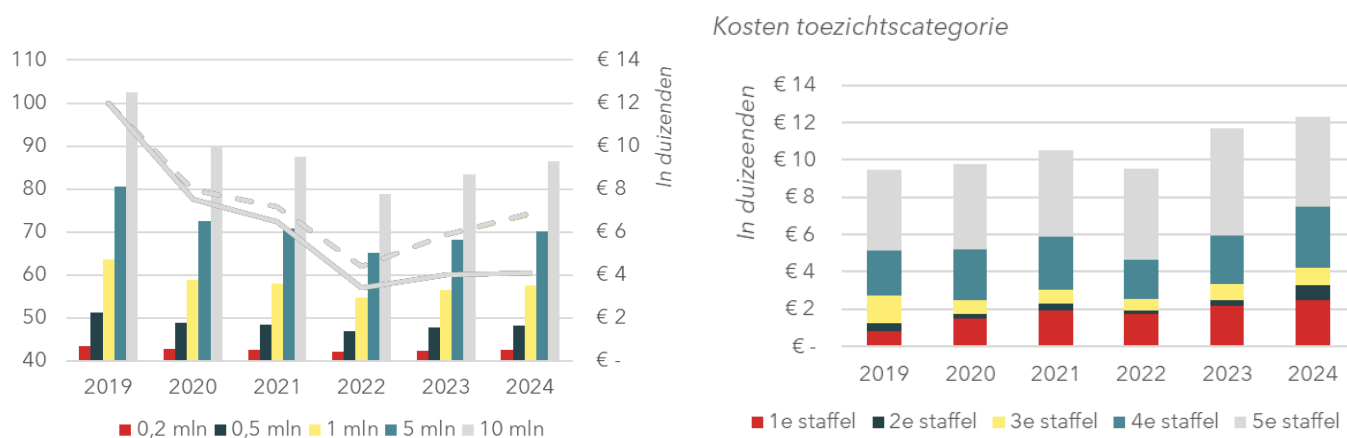
4.4.7 Afwikkelondernemingen, betaalinstellingen en elektronisch geldinstellingen

Afwikkelondernemingen, betaalinstellingen en elektronisch geldinstellingen zijn een kleine toezichtscategorie voor AFM. In 2023 vertegenwoordigden deze instellingen minder dan 1 procent van de totale kosten voor doorlopend toezicht. In de periode 2019-2024 zijn de nominale met ongeveer 26 procent gedaald. Na inflatiecorrectie komt de reële daling uit op ongeveer 40 procent. Het linker paneel van Figuur 4.17 laat het verloop van de kosten voor vier fictieve instellingen zien op basis van de maatstaven, zowel in absolute waarden (rechters), alsmede de nominale en reële waarden op basis van indexcijfers (linkeras). Over tijd zien we het verschil tussen de fictieve instellingen niet veranderen, door een procentueel gelijke stijging in het variabele tarief in iedere staffel. Het rechter paneel van Figuur 4.17 toont het verloop van de gerealiseerde kosten voor de toezichtscategorie als geheel, met onderscheid naar de verschillende staffels.

Systematiek: De heffingen voor het doorlopend toezicht op afwikkelondernemingen, betaalinstellingen en elektronisch geldinstellingen door de AFM bestaan uit toezichtkosten aan AFM op basis van een vast bedrag per staffel. In totaal zijn er vijf staffels op basis van provisie-inkomsten: <€0,2 miljoen, <€0,5 miljoen, <€1 miljoen, <€5 miljoen en >€5 miljoen.

Degressiviteit: Het staffeltarief varieerde in 2024 van €522 voor de laagste staffel tot €3.245 voor de hoogste staffel. Omdat de tarieven minder hard oplopen dan de staffelomvang is er sprake van een degressief effect. Met name vanaf de vierde staffel (bij provisie-inkomsten van >€1 miljoen) stijgt het tarief minder hard dan de staffelomvang.

Figuur 4.17 De toezichtkosten voor afwikkelondernemingen, betaalinstellingen en elektronisch geldinstellingen aan AFM zijn sterk gedaald sinds 2019, in zowel nominale als reële termen.



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van AFM)

4.4.8 Accountants

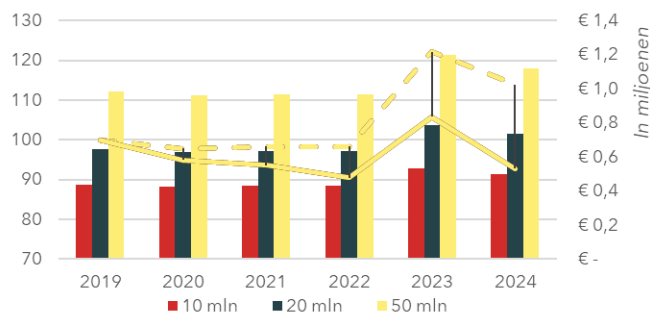
Accountants zijn een grote toezichtcategorie voor AFM. In 2023 vertegenwoordigden zij ongeveer 16 procent van de totale kosten voor doorlopend toezicht. In de periode 2019-2024 is het vaste tarief nominaal met ongeveer 14 procent gestegen, en de variabele tarieven met respectievelijk 14 en 17 procent voor OOB- en NOOB-omzet. Deze stijging vond met name plaats in 2023 als gevolg van de uitbreiding van toezicht op accountantsorganisaties. Gecorrigeerd voor inflatie is er in beide gevallen echter sprake van een reële daling van de toezichtkosten. Het linker paneel van Figuur 4.18 laat het verloop van de kosten voor vier fictieve instellingen zien op basis van de maatstaven, zowel in absolute waarden (rechteras), alsmede de nominale en reële waarden op basis van indexcijfers (linkeras). Over tijd zien we het verschil tussen de fictieve instellingen niet veranderen, door een procentueel gelijke stijging in het variabele tarief in iedere staffel. Het rechter paneel van Figuur 4.18 toont het verloop van de gerealiseerde kosten voor de toezichtcategorie als geheel, met onderscheid naar de verschillende staffels.

Systematiek: De heffingen voor het doorlopend toezicht op accountants door de AFM bestaan uit een vast tarief en een degressief variabel tarief (per €1 miljoen omzet). Het vaste tarief bedroeg in 2024 €2.390. Het variabele tarief maakt een onderscheid tussen omzet uit OOB-omzet en NOOB-omzet. In beide gevallen hanteert de AFM drie staffels. Voor OOB-omzet zijn de staffels: <€10 miljoen, <€20 miljoen en >€20 miljoen. Voor NOOB-omzet zijn de staffels groter: <€20 miljoen, <€100 miljoen en >€100 miljoen.

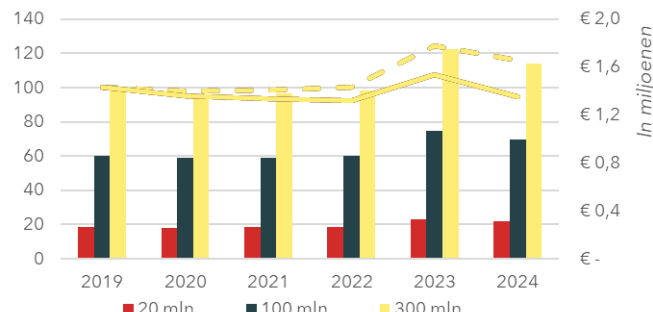
Degressiviteit: In 2024 varieerde dit tarief. Voor OOB-omzet van €49.478 (laagste staffel) tot €12.783 (hoogste staffel), en voor NOOB-omzet van €15.337 (laagste staffel) tot €3.152 (hoogste staffel) per €1 miljoen omzet. Dit duidt op een degressief verloop, waarbij het tarief in de hoogste staffel 20-25 procent bedraagt van het tarief in de laagste staffel. Het vaste tarief versterkt het degressieve effect.

Figuur 4.18 De toezichtskosten voor (N)OOB-accountants aan AFM stegen in nominale termen, maar daalden in reële termen

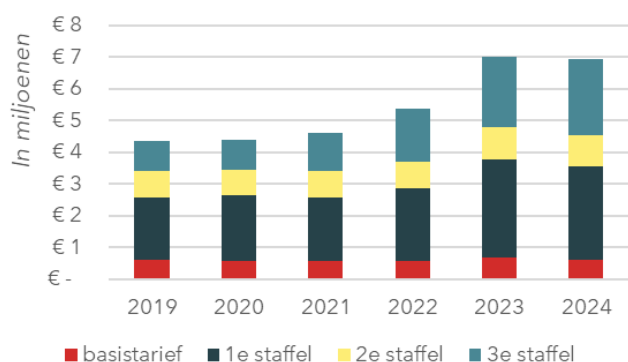
Reële en nominale verandering - OOB



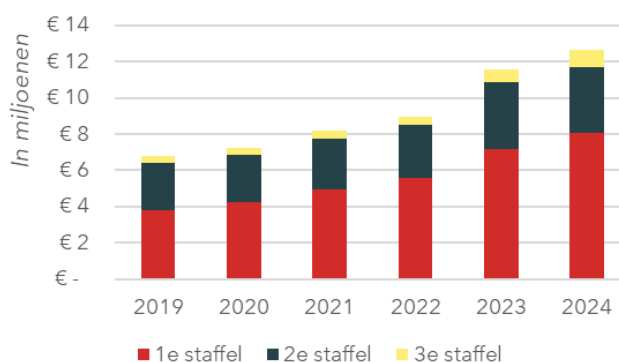
Reële en nominale verandering - NOOB



Kosten toezichtscategorie - OOB



Kosten toezichtscategorie - NOOB



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van AFM)

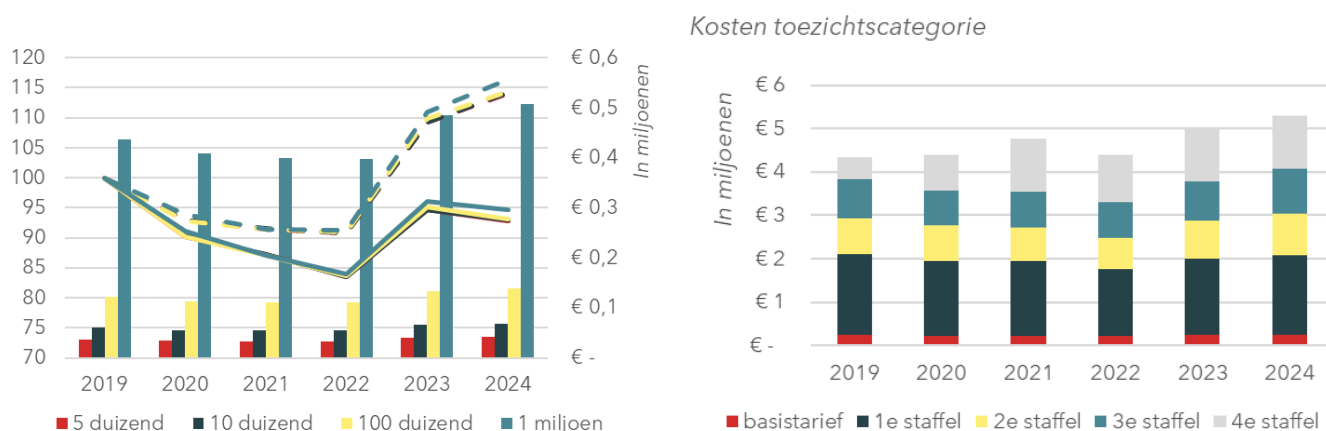
4.4.9 Aanbieders van krediet

Aanbieders van krediet zijn een kleine toezichtscategorie voor AFM. In 2023 vertegenwoordigden aanbieders van krediet slechts 4 procent van de totale kosten voor doorlopend toezicht. Na een lichte daling in 2019-2022, zijn de toezichtskosten in 2023 en 2024 flink gestegen. Over de gehele periode 2024 zijn de vaste en variabele tarieven nominaal uiteindelijk met ongeveer 14 procent gestegen. Gecorrigeerd voor inflatie is er echter sprake van een kleine reële daling van de toezichtskosten. Het linker paneel van Figuur 4.19 laat het verloop van de kosten voor vier fictieve instellingen zien op basis van de maatstaven, zowel in absolute waarden (rechteras), alsmede de nominale en reële waarden op basis van indexcijfers (linkeras). Over tijd zien we het verschil tussen de fictieve instellingen niet veranderen, door een procentueel gelijke stijging in het variabele tarief in iedere staffel. Het rechter paneel van Figuur 4.19 toont het verloop van de gerealiseerde kosten voor de toezichtscategorie als geheel, met onderscheid naar de verschillende staffels.

Systematiek: De heffingen voor het doorlopend toezicht op aanbieders van krediet door de AFM bestaan uit een vast tarief en een degressief variabel tarief per particuliere klant. Het vaste tarief bedroeg in 2024 €2.568. Het variabele tarief is verdeeld over vier staffels op basis van aantal klanten: <5.000, <10.000, <100.000 en >100.000, en kent een sterk degressief verloop.

Degressiviteit: In 2024 varieerde dit tarief van €7,77 (laagste staffel) tot €0,41 (hoogste staffel) per particuliere klant. Dit duidt op een degressief verloop, waarbij het tarief in de hoogste staffel 5,3 procent bedraagt van het tarief in de laagste staffel. Het vaste tarief versterkt het degressieve effect.

Figuur 4.19 De toezichtskosten voor aanbieders van krediet aan AFM stegen in nominale termen, maar daalden licht in reële termen



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van AFM)

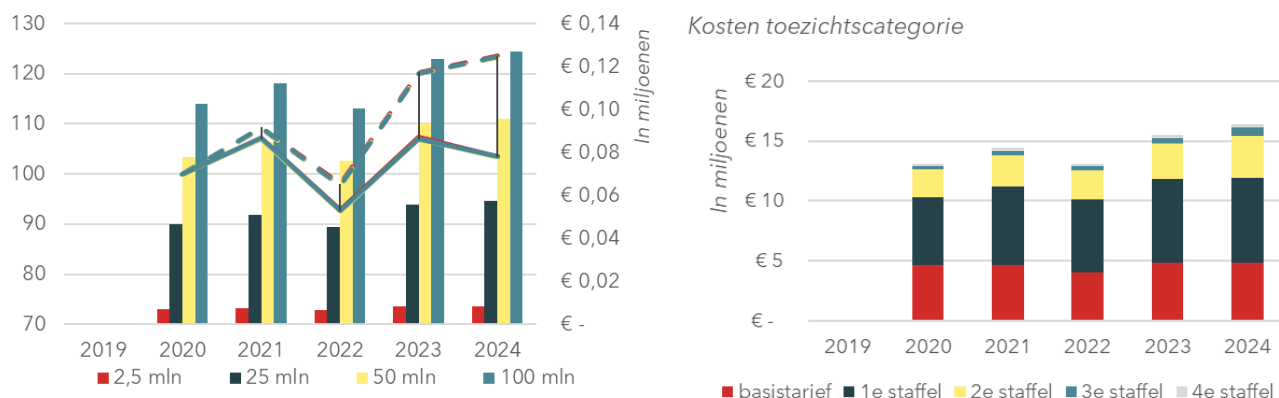
4.4.10 Adviseurs en bemiddelaars

Adviseurs en bemiddelaars zijn een relatief grote toezichtscategorie voor AFM met veel kleine instellingen. In 2023 vertegenwoordigden adviseurs en bemiddelaars ongeveer 13 procent van de totale kosten voor doorlopend toezicht. Met uitzondering van 2022 zijn de nominale tarieven ieder jaar gestegen. Over de gehele periode 2020-2024 zijn de vaste en variabele tarieven nominaal uiteindelijk met ongeveer 23 procent gestegen. Gecorrigeerd voor inflatie is er echter sprake van vrij constante reële toezichtskosten. Het linker paneel van Figuur 4.20 laat het verloop van de kosten voor vier fictieve instellingen zien op basis van de maatstaven, zowel in absolute waarden (rechteras), alsmede de nominale en reële waarden op basis van indexcijfers (linkeras). Over tijd zien we het verschil tussen de fictieve instellingen niet veranderen, door een procentueel gelijke stijging in het variabele tarief in iedere staffel. Het rechter paneel van Figuur 4.20 toont het verloop van de gerealiseerde kosten voor de toezichtscategorie als geheel, met onderscheid naar de verschillende staffels.

Systematiek: De heffingen voor het doorlopend toezicht op adviseurs en bemiddelaars door de AFM bestaan uit een vast tarief en een degressief variabel tarief per €1.000 omzet. Het vaste tarief bedroeg in 2024 €767. Het variabele tarief is verdeeld over vier staffels op basis van omzet: <€2,5 miljoen, <€25 miljoen, <€50 miljoen en >€50 miljoen, en kent een sterk degressief verloop.

Degressiviteit: In 2024 varieerde dit tarief van €3,10 (laagste staffel) tot €0,62 (hoogste staffel) per €1.000 omzet. Dit duidt op een degressief verloop, waarbij het tarief in de hoogste staffel 20 procent bedraagt van het tarief in de laagste staffel. Het vaste tarief versterkt het degressieve effect.

Figuur 4.20 De toezichtkosten voor adviseurs en bemiddelaars aan AFM stegen in nominale termen, maar bleven relatief constant in reële termen



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van AFM)

4.4.11 Effectenuitgevende instellingen

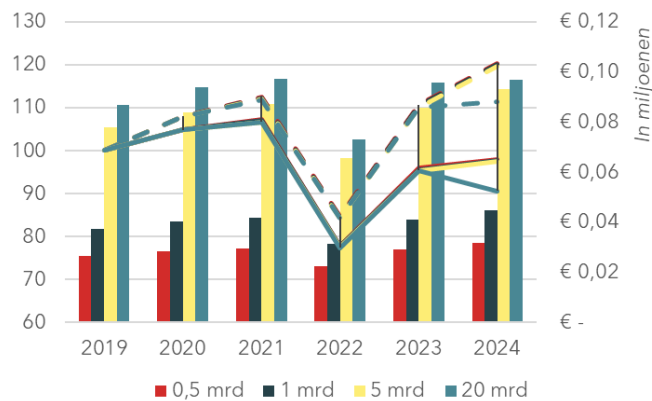
Effectenuitgevende instellingen zijn een relatief grote toezichtcategorie voor AFM. In 2023 vertegenwoordigden effectenuitgevende instellingen ongeveer 11 procent van de totale kosten voor doorlopend toezicht. In de periode 2019-2024 zijn de vaste tarieven nominaal met ongeveer 22 en 27 procent gestegen voor respectievelijke “markt” en “verslaggeving”. De variabele tarieven stegen met 19 procent in elke staffel onder “markt”, en met 21 procent “verslaggeving”. De uitzondering was de hoogste staffel, deze steeg met 28 procent onder “verslaggeving”. Hiermee bleef het relatieve verschil in toezichtkosten gelijk voor “markt”, maar werd het stelsel van toezichtkosten progressiever voor “verslaggeving”. Het linker paneel van Figuur 4.21 laat het verloop van de kosten voor vier fictieve instellingen zien op basis van de maatstaven, zowel in absolute waarden (rechteras), alsmede de nominale en reële waarden op basis van indexcijfers (linkeras). Over tijd zien we het verschil tussen de fictieve instellingen niet veranderen, door een procentueel gelijke stijging in het variabele tarief in iedere staffel. Het rechter paneel van Figuur 4.21 toont het verloop van de gerealiseerde kosten voor de toezichtcategorie als geheel, met onderscheid naar de verschillende staffels.

Systematiek: De heffingen voor het doorlopend toezicht op effectenuitgevende instellingen door de AFM bestaan uit een vast tarief en een degressief variabel tarief o.b.v. marktkapitalisatie / eigen vermogen. De AFM maakt hierbij nog onderscheid tussen toezicht op marktactiviteiten en op financiële verslaggeving. Voor marktactiviteiten hanteert de AFM drie vaste tarieven, afhankelijk van het type aangeboden beleggingsproduct: aandelen (€10.250), obligaties (€1.050) of andere beleggingsproducten (€1.410). Voor de verslaggeving hanteert de AFM ook twee verschillende tarieven.

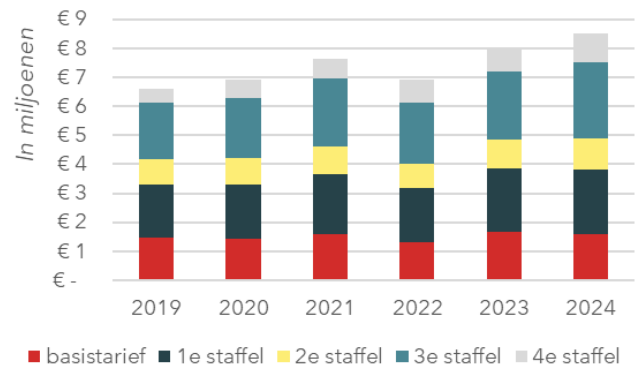
Degressiviteit: In 2024 varieerde het variabele tarief voor marktactiviteiten van €42,75 (laagste staffel) tot €0,73 (hoogste staffel) per miljoen euro. Voor financiële verslaggeving lagen deze tarieven in 2024 ongeveer op de helft van deze bedragen. Dit duidt op een zeer sterk degressief verloop, waarbij het tarief in de hoogste staffel 1,7 procent bedraagt van het tarief in de laagste staffel. Het vaste tarief versterkt het degressieve effect.

Figuur 4.21 De toezichtskosten voor effectenuitgevende instellingen aan AFM stegen licht in nominale termen, maar daalden in reële termen

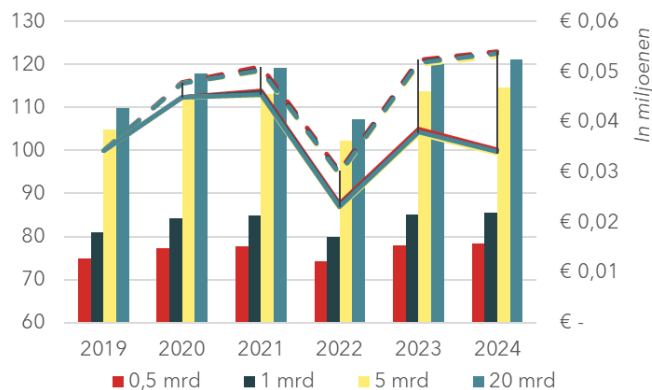
Reële en nominale verandering - Markt



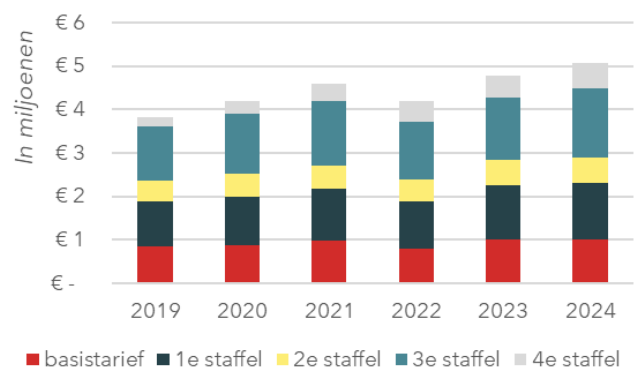
Kosten toezichtscategorie - Markt



Reële en nominale verandering - Verslaggeving



Kosten toezichtscategorie - Verslaggeving



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van AFM)

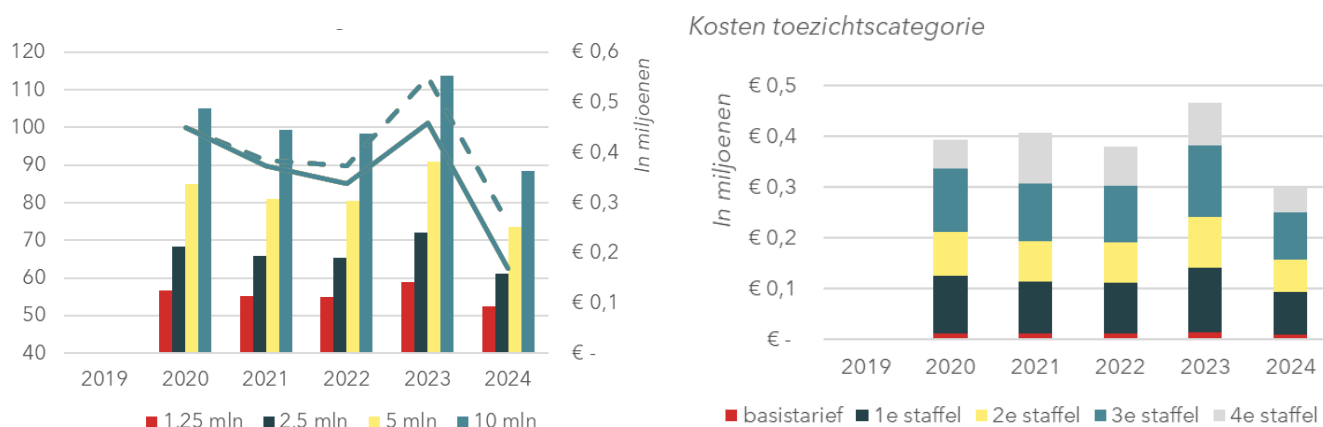
4.4.12 Centrale effecten bewaarinstellingen

Centrale bewaarinstellingen zijn een kleine toezichtscategorie voor AFM. In 2023 vertegenwoordigden deze instellingen minder dan 1 procent van de totale kosten voor doorlopend toezicht. In de periode 2019-2024 zijn de vaste en variabele tarieven nominaal met ongeveer 25 gedaald. In 2023 stegen de kosten in nominale termen nog licht, maar dit werd gecompenseerd door een sterke daling in 2024. In reële termen is de daling nog groter: 38 procent. Het linker paneel van Figuur 4.22 laat het verloop van de kosten voor vier fictieve instellingen zien op basis van de maatstaven, zowel in absolute waarden (rechteras), alsmede de nominale en reële waarden op basis van indexcijfers (linkeras). Over tijd zien we het verschil tussen de fictieve instellingen niet veranderen, door een procentueel gelijke stijging in het variabele tarief in iedere staffel. Het rechter paneel van Figuur 4.22 toont het verloop van de gerealiseerde kosten voor de toezichtscategorie als geheel, met onderscheid naar de verschillende staffels.

Systematiek: De heffingen voor het doorlopend toezicht op centrale effecten bewaarinstellingen door de AFM bestaan uit een vast tarief en een degressief variabel tarief per 1.000 transacties. Het vaste tarief bedroeg in 2024 €9.089. Het variabele tarief is verdeeld over vier staffels op basis van aantal transacties: <1,25 miljoen, <2,5 miljoen, <5 miljoen en >5 miljoen, en kent een sterk degressief verloop.

Degressiviteit: In 2024 varieerde dit tarief van €67,08 (laagste staffel) tot €22,36 (hoogste staffel) per 1.000 transacties. Dit duidt op een degressief verloop, waarbij het tarief in de hoogste staffel 33 procent bedraagt van het tarief in de laagste staffel. Het vaste tarief versterkt het degressieve effect.

Figuur 4.22 De toezichtskosten voor centrale effecten bewaarinstellingen aan AFM zijn in zowel nominale als reële termen gedaald, met name in 2024



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van AFM). Gebaseerd op een fictieve instelling met € 7,5 miljoen omzet, waarmee ze de bovenste staffel met 50 procent overstijgen. Data voor 2019 was niet beschikbaar.

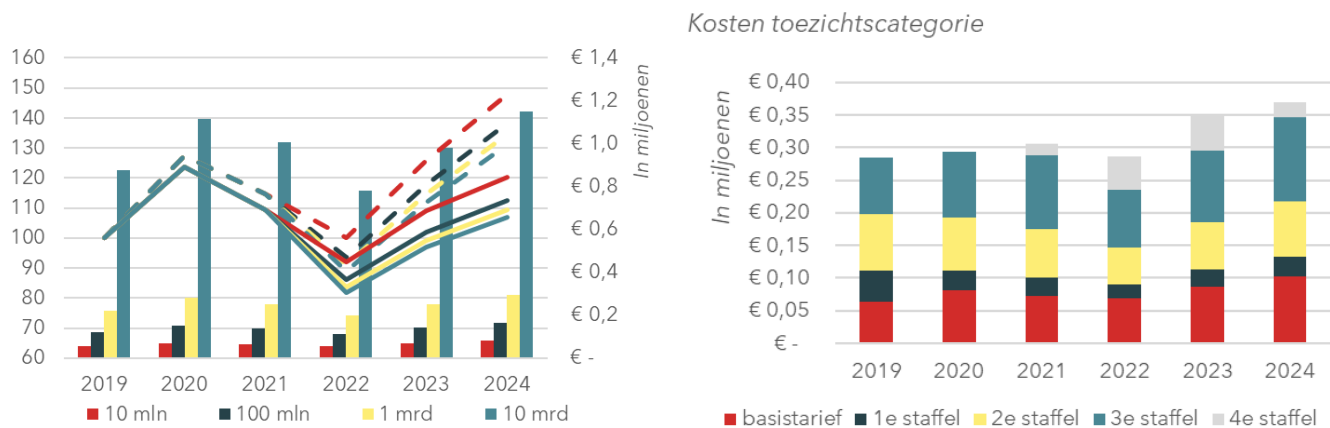
4.4.13 Centrale tegenpartijen

Centrale tegenpartijen zijn een kleine toezichtscategorie voor AFM. In 2023 vertegenwoordigden deze instellingen minder dan 1 procent van de totale kosten voor doorlopend toezicht. In de periode 2019-2024 zijn de vaste en variabele tarieven nominaal flink gestegen. De nominale vaste tarieven namen toe met 61 procent, waar de nominale variabele tarieven stegen met 30 procent in iedere staffel. Door de relatieve grotere nominale stijging in het vaste tarief is stelsel degressiever geworden over tijd. In 2021 daalden de kosten voor elke categorie, en vanaf 2022 werd de degressieve ontwikkeling in gang gezet. In reële termen stegen de kosten uiteindelijk van 7 tot 20 procent. Het linker paneel van Figuur 4.23 laat het verloop van de kosten voor vier fictieve instellingen zien op basis van de maatstaven, zowel in absolute waarden (rechters), alsmede de nominale en reële waarden op basis van indexcijfers (linkeras). Over tijd zien we het verschil tussen de fictieve instellingen niet veranderen, door een procentueel gelijke stijging in het variabele tarief in iedere staffel. Het rechter paneel van Figuur 4.23 toont het verloop van de gerealiseerde kosten voor de toezichtscategorie als geheel, met onderscheid naar de verschillende staffels.

Systematiek: De heffingen voor het doorlopend toezicht op centrale tegenpartijen door de AFM bestaan uit een vast tarief en een degressief variabel tarief per €1 miljoen omzet. Het vaste tarief bedroeg in 2024 €51.140. Het variabele tarief is verdeeld over vier staffels op basis van omzet: <€10 miljoen, <€100 miljoen, <€1.000 miljoen en >€1.000 miljoen, en kent een sterk degressief verloop.

Degressiviteit: In 2024 varieerde dit tarief van €3.089 (laagste staffel) tot €95 (hoogste staffel) per €1 miljoen omzet. Dit duidt op een sterk degressief verloop, waarbij het tarief in de hoogste staffel 3,1 procent bedraagt van het tarief in de laagste staffel. Het vaste tarief versterkt het degressieve effect.

Figuur 4.23 De toezichtkosten voor centrale tegenpartijen aan AFM schommelden rond hete niveau van 2019. Over de gehele periode zijn ze licht gestegen in reële termen



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van AFM). Gebaseerd op een fictieve partij met € 1,5 miljard omzet, waarmee ze de bovenste staffel met 50 procent overstijgen.

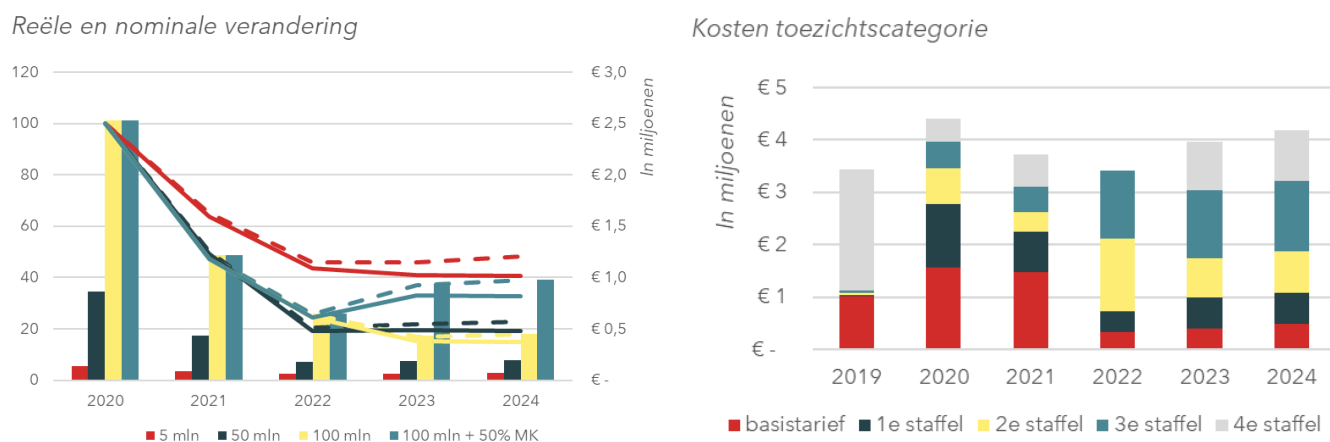
4.4.14 Financiële infrastructuur

Financiële infrastructuur is een relatief kleine toezichtcategorie voor AFM. In 2023 vertegenwoordigde deze categorie ongeveer 3,5 procent van de totale kosten voor doorlopend toezicht. Vóór 2022 hanteerde de AFM een vast tarief en een variabel tarief met vier staffels. Vanaf 2022 is de toezichthouder overgestapt naar enkel het vaste tarief met vier staffels (waarbij één afhankelijk van de marktkapitalisatie). De totale toezichtkosten voor de toezichtcategorie als geheel bleven redelijk gelijk, maar een relatief groter aandeel kwam bij de grotere instellingen / hogere staffels te liggen. Het linker paneel van Figuur 4.24 laat het verloop van de kosten voor vier fictieve instellingen zien op basis van de maatstaven, zowel in absolute waarden (rechteras), alsmede de nominale en reële waarden op basis van indexcijfers (linkeras). Over tijd zien we het verschil tussen de fictieve instellingen niet veranderen, door een procentueel gelijke stijging in het variabele tarief in iedere staffel. Het rechter paneel van Figuur 4.24 toont het verloop van de gerealiseerde kosten voor de toezichtcategorie als geheel, met onderscheid naar de verschillende staffels.

Systematiek: De heffingen voor het doorlopend toezicht op financiële infrastructuur door de AFM bestaan uit een vast tarief op basis van omzet en marktkapitalisatie. Het vaste tarief is in op basis van omzetcategorieën: <€5 miljoen, <€50 miljoen, >€50 miljoen en >€50 miljoen + 50% marktkapitalisatie.

Degressiviteit: In 2024 varieerde dit tarief van €67.200 (laagste categorie) tot €982.013 (hoogste categorie). Deze tarieven lopen minder hard op dan de omzet omvang, waardoor er sprake is van een degressief tarief.

Figuur 4.24 De toezichtkosten voor financiële infrastructuur aan AFM zijn substantieel gedaald, zowel in nominale als reële termen



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van AFM)

4.5 Samenvatting ontwikkeling kosten doorlopend toezicht

4.5.1 DNB

Voor de meeste toezichtscategorieën zijn de nominale kosten voor doorlopend toezicht (exclusief DGS en resolutie) door DNB gestegen in de periode 2019-2024 (Tabel 4.1). (Zorg)verzekeraars vormden de uitzondering, aangezien zij een substantiële daling lieten zien in deze periode. In reële termen vertoonden echter veel toezichtscategorieën een stabiele of zelfs negatieve ontwikkeling, wat wijst op een relatieve kostenverlaging na correctie voor inflatie. In drie gevallen stegen de nominale tarieven harder dan de inflatie, wat resulteerde in een reële kostenstijging. De grootste veranderingen vonden plaats bij trustkantoren, betaalinstellingen en aanbieders van cryptodiensten. Trustkantoren sprongen eruit met een nominale stijging van maar liefst 140 procent, gevolgd door betaalinstellingen (+84 procent) en cryptodiensten (+70 procent).

De mate van de onderliggende maatstaf, verandert voor de meeste toezichtscategorieën niet met de tijd. Trustkantoren vormden de enige uitzondering: hier kwam de stijging disproportioneel terecht bij de grotere instellingen. Dit kan duiden op een tariefstructuur die zwaarder leunt op instellingen met meer middelen of een grotere marktomvang. Deze trends wijzen op een verschuiving in toezichtprioriteiten en een toename in de complexiteit van regelgeving binnen specifieke sectoren, zoals trustkantoren en cryptodiensten, onder geïntensiveerd toezicht kwamen.

Tabel 4.1 Nominale en reële veranderingen kosten doorlopend toezicht DNB 2019-2024 – per instelling

Categorie	Nom. verandering 2019-2024		Reële verandering 2019-2024		Verandering mate van degressiviteit tarieven 2019-2024
Banken	Stijging	+22%	Gelijk	0%	Hetzelfde
Pensioenfondsen	Stijging	+56%	Stijging	+27%	Hetzelfde

Zorgverzekeraars	Daling	-53%	Daling	-61%	Hetzelfde
Verzekeraars	Daling	-21%	Daling	-34%	Hetzelfde
Beleggingsinstellingen en ondernemingen	Stijging	+12%	Daling	-10%	Hetzelfde
Trustkantoren	Stijging	+140%	Stijging	+95%	Neemt af
Betaalinstellingen	Stijging	+3%	Daling	-12%	Hetzelfde
Cryptodiensten	Stijging	+71%	Stijging	+46%	Hetzelfde

Bron: SEO economisch onderzoek. * de getoonde percentages betreffen een ongewogen gemiddelde per staffel

Figuur 4.25 toont de mate van degressiviteit van de variabele tarieven voor doorlopend toezicht door DNB in 2024 (toezichtcategorieën zonder variabele tarieven zijn niet opgenomen). Om dit op een uniforme manier weer te geven, zijn de tarieven omgezet naar indexcijfers, waarbij de eerste staffel als basis (100) is genomen. De grootte van de balkjes voor de overige staffels geeft de verhouding weer ten opzichte van deze basis. Toezichtcategorieën met uitsluitend vaste tarieven zijn niet weergegeven in het figuur. Deze tarieven zijn doorgaans ook degressief van aard, omdat ze minder sterk meebewegen met de omvang van een instelling.

Elke weergegeven toezichtcategorie hanteert variabele tarieven in vier staffels. Hoe kleiner de waarden voor de 2e, 3e en 4e staffel, hoe sterker de degressiviteit. Het figuur laat zien dat de variabele tarieven in alle toezichtcategorieën sterk degressief zijn: de tarieven voor de hogere staffels (2-4) zijn opgeteld doorgaans nog lager dan die van de eerste staffel. Met name de variabele tarieven voor pensioenfondsen en betaalinstellingen tonen een extra sterke degressiviteit, doordat de tarieven in staffel 3 en 4 zeer laag zijn. Over de tijd zijn er geen significante veranderingen in de proportionaliteit (niet weergegeven).

Figuur 4.25 De variabele tarieven voor doorlopend toezicht van DNB zijn sterk degressief



Bron: SEO economisch onderzoek

4.5.2 AFM

Voor de meeste toezichtcategorieën zijn de nominale kosten aan de AFM gestegen in de periode 2019-2024 (zie Tabel 4.2). Toch zijn er enkele belangrijke uitzonderingen. Zo daalden de toezichtkosten voor zorgverzekeraars, beleggingsinstellingen en afwikkelondernemingen in zowel nominale als reële termen, waarbij de dalingen in reële termen vaak nog sterker waren door de correctie voor inflatie. Bij de toezichtcategorieën met een stijging in toezichtkosten laten beleggingsondernemingen en verzekeraars een opvallend patroon zien. Beleggingsondernemingen kenden de grootste nominale stijging van maar liefst 200 procent, terwijl de

toezichtkosten voor levensverzekeraars met 87 procent toenamen. Ook in reële termen bleven deze stijgingen significant. Daarnaast vond er een nominale kostenstijging plaats onder banken, accountants, aanbieders van krediet en effectenuitgevende instellingen die (meer dan) volledig gecompenseerd werd door inflatie.

Net als bij DNB veranderde de wijze waarop de staffel afhangt van de onderliggende maatstaf voor de meeste toezichtcategorieën niet met de tijd bij AFM. Toch zijn er enkele uitzonderingen waar grotere instellingen met de jaren hogere kosten gingen dragen, zoals bij pensioenfondsen en effecten uitgevende instellingen. Dit kan duiden op een tariefstructuur die bewust zwaarder drukt op grotere marktspelers. De trends binnen de toezichtkosten aan de AFM lijken samen te hangen met toenemende toezichteisen en complexiteit in bepaalde sectoren, zoals beleggingsondernemingen en pensioenfondsen. Tegelijkertijd kunnen de dalingen in kosten voor zorgverzekeraars en beleggingsinstellingen wijzen op meer efficiëntie of een verschuiving in toezichtprioriteiten.

Tabel 4.2 Nominale en reële veranderingen kosten doorlopend toezicht AFM 2019-2024 – per instelling

	Nom. verandering 2019-2024		Reële verandering 2019-2024		Verandering mateMate van degressiviteit 2019-2024
Banken	Stijging	+16%	Daling	-5%	Hetzelfde
Pensioenfondsen	Stijging	+82%	Stijging	+48%	Neemt af*
Verzekeraars - Leven	Stijging	+87%	Stijging	+52%	Hetzelfde
Verzekeraars - Schade	Stijging	+38%	Stijging	+12%	Hetzelfde
Verzekeraars - Zorg	Daling	-6%	Daling	-23%	Hetzelfde
Beleggingsinstellingen	Daling	-5%	Daling	-23%	Hetzelfde
Beleggingsondernemingen	Stijging	+200%	Stijging	+148%	Neemt af*
Beleggingsondernemingen voor eigen rekening	Stijging	+70%	Stijging	+43%	Hetzelfde
Afwikkelondernemingen, betaalinstellingen en elektronisch geldinstellingen	Daling	-26%	Daling	-40%	Hetzelfde
Accountants	Stijging	+15%	Daling	-6%	Hetzelfde
Aanbieders van krediet	Stijging	+14%	Daling	-7%	Hetzelfde
Adviseurs en bemiddelaars	Stijging	+23%	Stijging	+3%	Hetzelfde
Effecten uitgevende instellingen - Markt	Stijging	+18%	Daling	-4%	Neemt toe*
Effecten uitgevende instellingen - Verslaggeving	Stijging	+23%	Gelijk	0%	Hetzelfde
Centrale effectenbewaarinstellingen	Daling	-25%	Daling	-38%	Hetzelfde
Centrale tegenpartijen	Stijging	+38%	Stijging	+12%	Neemt toe*
Financiële infrastructuur	Stijging	-56%	Daling	-63%	Neemt af*

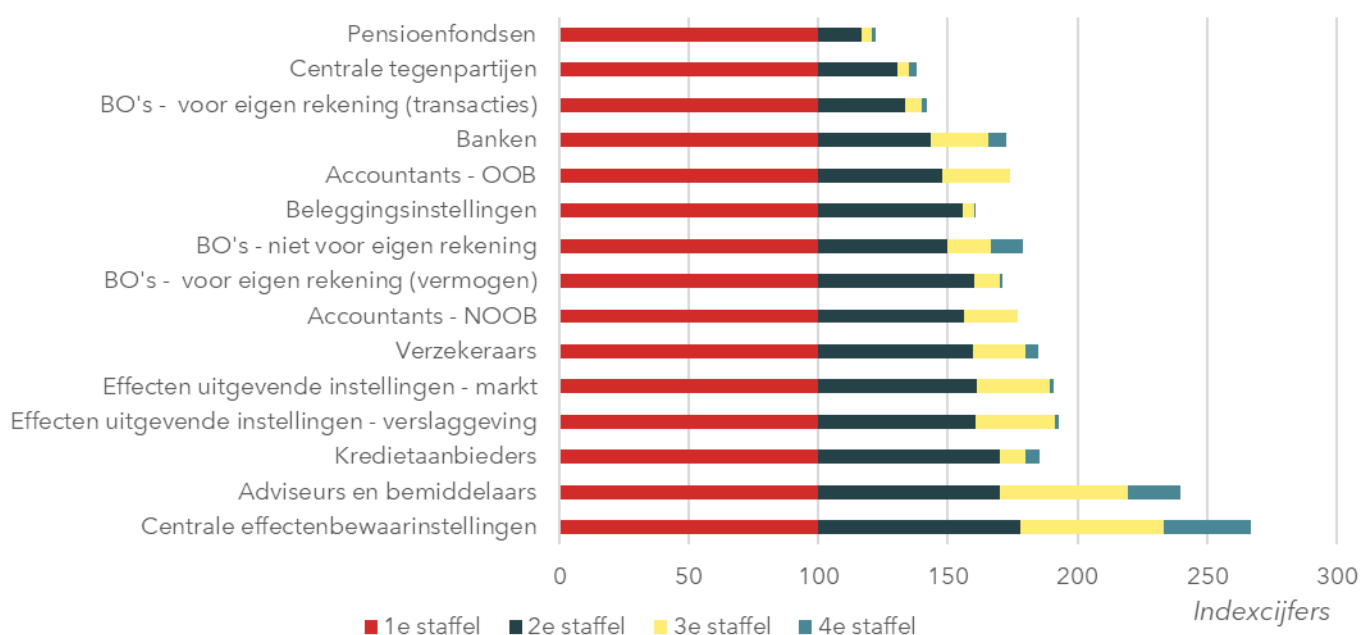
Bron: SEO economisch onderzoek. *De tarieven binnen de staffels stegen niet in gelijke mate; de weergegeven percentages zijn gebaseerd op een ongewogen gemiddelde per staffel.

Figuur 4.26 toont de mate van degressiviteit van de variabele tarieven voor doorlopend toezicht door AFM in 2024 (toezichtcategorieën zonder variabele tarieven zijn niet opgenomen). Om dit op een uniforme manier weer te geven, zijn de tarieven omgezet naar indexcijfers, waarbij de eerste staffel als basis (100) is genomen. De grootte van de balkjes voor de overige staffels geeft de verhouding weer ten opzichte van deze basis. Toezichtcategorieën met uitsluitend vaste tarieven zijn niet weergegeven in het figuur. Deze tarieven zijn doorgaans ook degressief van aard, omdat ze minder sterk meebewegen met de omvang van een instelling.

Met uitzondering van de accountants hanteert elke weergegeven toezichtcategorie variabele tarieven in vier staffels. Hoe kleiner de waarden voor de 2e, 3e en 4e staffel, hoe sterker de degressiviteit. Het figuur laat duidelijk zien dat de variabele tarieven ook bij AFM in alle toezichtcategorieën sterk degressief zijn: de tarieven voor de hogere staffels (2-4) zijn opgeteld (aanzienlijk) lager dan die van de eerste staffel. Sommige categorieën, zoals "adviseurs en bemiddelaars" en "centrale effectenbewaarinstellingen," vertonen een relatief evenwichtiger verdeling, maar tonen nog steeds een degressief verloop.

De categorieën "pensioenfondsen", "centrale tegenpartijen" en "beleggingsondernemingen (voor eigen rekening)" laten een extra sterke degressiviteit zien, met relatief lagere tarieven vanaf de tweede staffel. Bij andere categorieën treedt de degressiviteit later in de staffelstructuur op. Zo zijn bij beleggingsinstellingen met name de 3e en 4e staffel erg klein, terwijl de degressiviteit bij effectenuitgevende instellingen voornamelijk zichtbaar is in de 4e staffel. Over de tijd zijn er geen significante veranderingen in de proportionaliteit (niet weergegeven in de figuur). Een uitzondering is de categorie "beleggingsondernemingen (niet voor eigen rekening)," die sinds 2021 minder degressief is geworden. Hier verviervoudigde het relatieve tarief van de 4e staffel ten opzichte van eerdere jaren.

Figuur 4.26 De variabele tarieven voor doorlopend toezicht door AFM zijn sterk degressief



Bron: SEO economisch onderzoek

4.6 Uitsplitsing totale kosten per toezichtcategorie

4.6.1 Methodiek

Om de stijging van de totale toezichtkosten binnen verschillende toezichtcategorieën te verklaren, hebben we een analyse uitgevoerd om de veranderingen uit te splitsen in drie hoofdcomponenten: grondslageffecten, inflatie-effecten, en volume-effecten. Volume-effecten ontstaan doordat bij constant blijvende tarieven en in afwezigheid

van inflatie de toezichtkosten veranderen doordat de omvang van een sector verandert. Bij een gelijk blijvende omvang kunnen de toezichtkosten veranderen door veranderende kosten als gevolg van de inflatie, dit noemen we inflatie-effecten. Bij gelijk blijvend volume en in afwezigheid van inflatie kunnen de toezichtkosten ook veranderen doordat de intensiteit van toezicht toe of afneemt of doordat er investeringen gedaan moeten worden in bijvoorbeeld nieuwe technologie. Dit vertaalt zich dan in een veranderende grondslag. Daarom noemen we dit grondslag-effecten.

Als er gegevens beschikbaar zouden zijn over de exacte heffingen per instelling voor alle jaren en alle toezichtcategorieën, zou het mogelijk zijn om een precieze uitsplitsing van de verschillende effecten te maken per toezichtcategorie. Deze gegevens waren voor dit onderzoek echter niet voorhanden. Daarom hebben we een andere, grovere, methode gebruikt om de effecten bij benadering uit elkaar te halen. Dit doen we door gebruik te maken van:

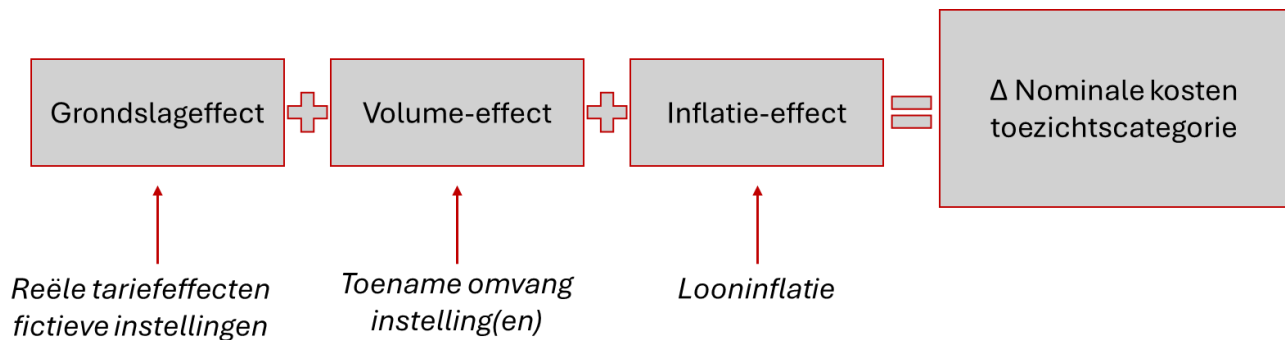
1. geaggregeerde gegevens over de totale toezichtkosten per toezichtcategorie;
2. gegevens over de algemene looninflatie;
3. een schatting van de verandering van de grondslag aan de hand van veranderingen in de tarieven voor een specifieke toezichtstaffel.

Het startpunt is de nominale verandering in de toezichtkosten per toezichtcategorie, zoals gerapporteerd door de toezichthouder. Door de inflatie hiervan af te trekken, komen we uit op de reële kostenverandering voor de toezichtcategorie als geheel. Deze reële verandering in de kosten is het gevolg van veranderde tarieven (grondslageffect) of een veranderde volumes binnen de toezichtcategorie als geheel (volume-effect) bijvoorbeeld door een omzetting van de instellingen in een bepaalde toezichtcategorie of de toetreding van nieuwe instellingen).

In de vorige paragrafen hebben we de reële verandering berekend per fictieve instelling, waarbij het volume constant blijft over de tijd (d.w.z. deze fictieve instelling ondergaat alleen een grondslageffect). We kunnen nu de reële kostenverandering voor de toezichtcategorie als geheel corrigeren voor dit grondslageffect. Na correctie voor inflatie en het reële grondslageffect kan elke resterende verandering in de nominale kosten van de toezichtcategorie worden toegeschreven aan een wijziging in de omvang van de categorie (het volume-effect), zie ook Figuur 4.27.

De aanname hierbij is wel dat de gekozen fictieve instelling representatief is voor de toezichtcategorie als geheel. Dat betekent dat samenstellingseffecten en verschillen in ontwikkelingen voor verschillende staffels niet worden meegenomen in deze grovere methode. Als fictieve instelling hebben we hier telkens gekozen voor de instelling ter grootte van de één-na-hoogste staffel (zie ook vorige paragrafen). Op deze manier hebben we het volume-effect berekend en in de volgende subparagrafen geven we de opsplitsing van de effecten grafisch weer.

Figuur 4.27 Methodiek uitsplitsing heffingen

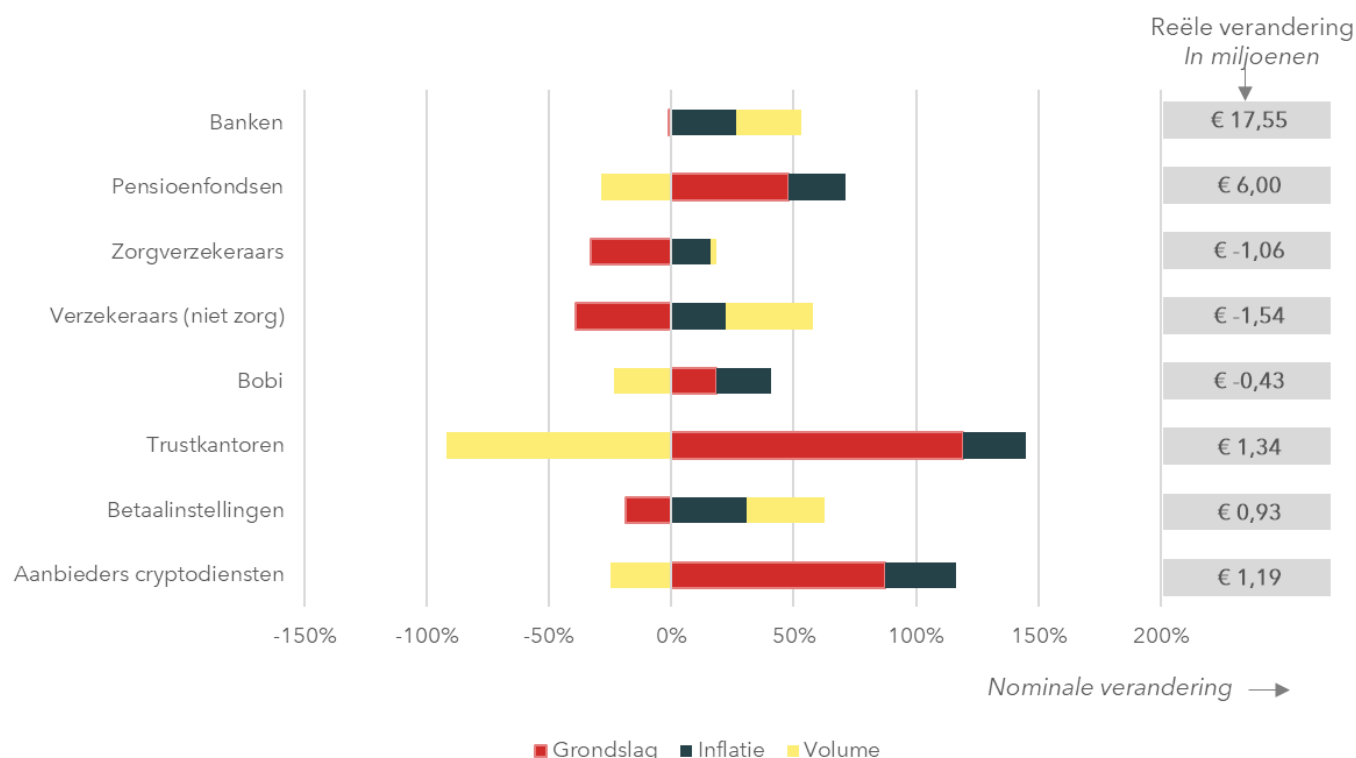


Bron: SEO economisch onderzoek.

4.6.2 Heffingen DNB

Figuur 4.28 laat zien dat de reële toezichtskosten tussen 2019 en 2024 voor de meeste financiële instellingen zijn gestegen, met duidelijke verschillen per toezichtcategorie in de onderliggende oorzaken. Ondanks dat de tarieven per staffel in reële termen gelijk bleven voor banken, heeft deze toezichtcategorie de grootste reële stijging ervaren in de periode 2019-2024. Dit was dus voornamelijk het gevolg van een volume-effect, zoals een stijging van de maatstafwaarden of van het aantal instellingen. Daarnaast is dit een grote toezichtcategorie waardoor een procentuele verandering een relatief grote absolute verandering teweegbrengt. Voor pensioenfondsen zien we ook een sterke stijging van de reële toezichtskosten, met relatief grote grondslageffecten. Onder aanbieders van cryptodiensten zien we ook een grote procentuele stijging van de nominale toezichtskosten sinds 2021. Door de relatief kleine omvang van de toezichtcategorie valt de absolute stijging in reële termen nog relatief mee. Onder trustkantoren zien we twee grote tegengestelde effecten. Aan de ene kant zijn de reële kosten per instelling substantieel gestegen. De totale heffingen van DNB zijn echter toegenomen, wat wijst op negatieve volume-effecten. Tot slot zien we onder beide typen verzekeraars de reële toezichtskosten juist afnemen. Dit wordt met name gedreven door de stevige afname in de grondslag die we eerder al zagen. Onder bobi's zien we eveneens een reële daling, maar hier meer als gevolg van negatieve volume-effecten.

Figuur 4.28 Voor de meeste toezichtcategorie en zijn de kosten gestegen, met name door grondslag- en volume-effecten

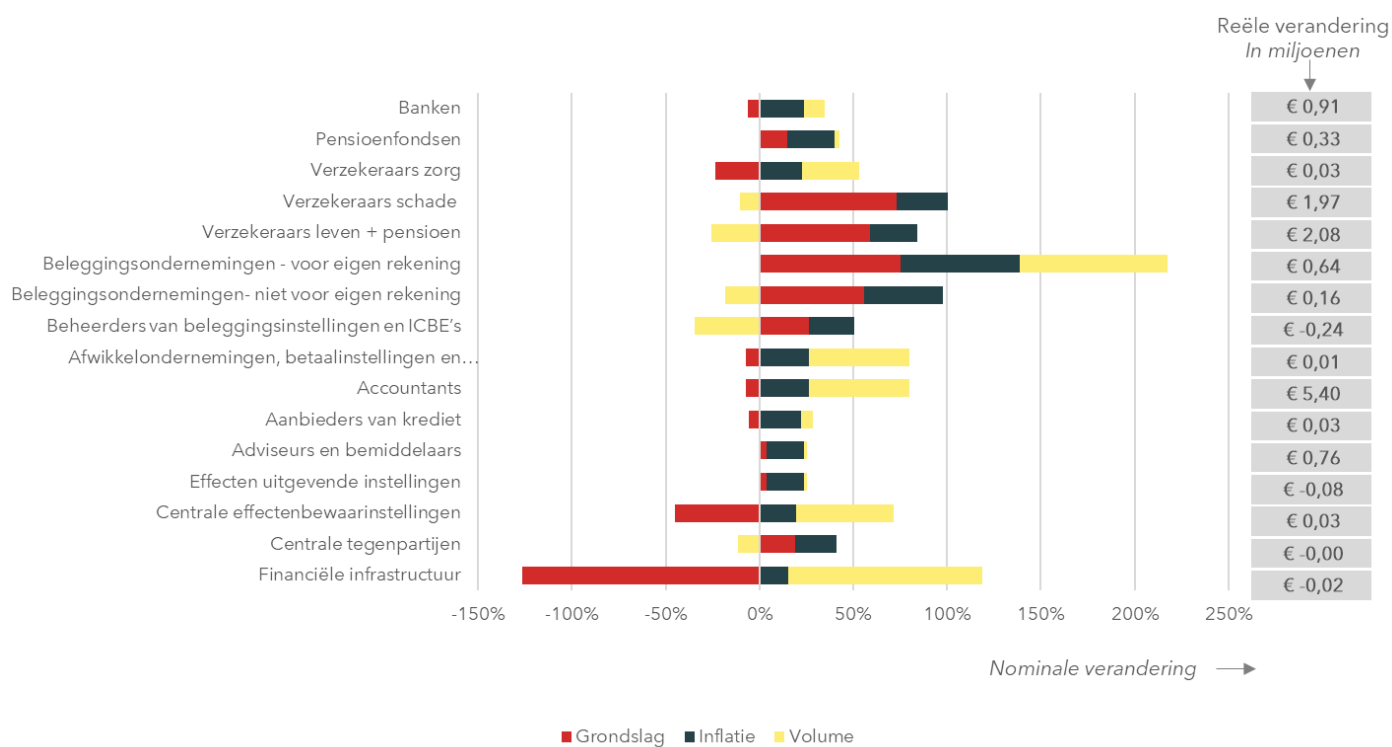


Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van DNB).

4.6.3 Heffingen AFM

0 laat zien dat, los van financiële infrastructuur, centrale tegenpartijen en beheerders van beleggingsinstellingen, de heffingen van AFM tussen 2019 en 2024 voor de meeste toezichtcategorieën in reële termen zijn gestegen. Bij veel categorieën zien we een vergelijkbaar beeld van gematigde grondslageffecten, en substantiële volume- en inflatie-effecten, waardoor er een reële stijging resulteert. Onder accountants zien we zowel een grote absolute als relatieve stijging, met name als gevolg van volume-effecten. Dit relateert aan de invoering van de Wet toezicht accountants (Wta) Andere grote stijgers zijn schade-, levens- en pensioenverzekeraars, met name als gevolg van grondslag-effecten. Ook hier speelt invoering van nieuwe wetgeving, de Wet toezicht pensioenen (Wtp).

In relatieve termen zien we de grootste stijging onder de beleggingsinstellingen voor eigen rekening (als gevolg van Brexit). Bij afwikkelondernemingen en centrale effectenbewaarinstellingen zien we daarentegen een relatief grote daling in de grondslag, althans bij de grotere fictieve instellingen en beleggingsinstellingen niet voor eigen rekening. Voor veel andere toezichtcategorie en zien we dat de reële toezichtkosten relatief stabiel blijven over tijd. Voor de meeste toezichtcategorieën zijn de kosten gestegen, met name door volume-effecten.



Bron: SEO economisch onderzoek (op basis van data van AFM)

5 Internationale vergelijking

Dit hoofdstuk bevat een internationale vergelijking van het bancaire toezicht. Voor de internationale vergelijking zijn verschillende bronnen ingezet. Als eerste is op basis van deskresearch een overzicht gemaakt van karakteristieken van de financiering van bankentoezicht. Daarnaast is een enquête over bankentoezicht uitgezet onder Europese toezichthouders, waarbij een reactie is ontvangen van Denemarken, Duitsland, België, Portugal, Frankrijk en Oostenrijk.

In het kader van de werkgroep heffingen heeft DNB medio 2022 een korte enquête uitgevoerd naar de financieringsstructuur van het integriteitstoezicht onder buitenlandse leden van de Standing Committee on anti-money laundering and countering terrorist financing (AMLSC), een permanente subcommissie van de Europese Bankenautoriteit. Er hebben 42 autoriteiten een antwoord ingediend. Uit de enquête komt naar voren dat de helft (50 procent) van de autoriteiten integriteitstoezicht volledig financiert middels heffingen van OTSIs. Meer dan een derde (36 procent) van de autoriteiten financiert dit toezicht middels een bijdrage uit de algemene middelen. In de overige gevallen (14 procent) is sprake van een gedeeltelijke financiering vanuit OTSIs en gedeeltelijke financiering vanuit algemene middelen.

We hebben ons in de dit onderzoek beperkt tot het bankentoezicht omdat het toezicht op de financiële sector in den brede (verzekeraars, pensioenen, financiële markten, betaalinstanties etc.) in verschillende landen heel uiteenlopend is georganiseerd. Waar bijvoorbeeld het micro-prudentieel en gedragstoezicht in Nederland bij twee toezichthouders is ondergebracht, is dat elders vaak niet het geval. Ook zijn de onderzochte toezichthouders verantwoordelijk voor toezicht op zeer diverse instellingen. Dit maakt niet alleen een vergelijking lastig, maar bemoeilijkt ook de dataverzameling. Daarom richt de internationale vergelijking zich op de financiering van micro-prudentieel toezicht op banken. Een volledig overzicht van de organisatie en kosten van het toezicht valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

We hebben in de vergelijking de volgende landen meegenomen: Finland, Ierland, Denemarken, België, UK, Australië, Duitsland, Portugal, Oostenrijk, Frankrijk en Zwitserland. De selectie heeft plaatsgevonden in overleg met de klankbordgroep en is gedreven door databeschikbaarheid. Redenen om deze landen mee te nemen is dat ze qua bevolkingsomvang vergelijkbaar zijn met Nederland (Finland, Denemarken, België, Ierland, Portugal, Oostenrijk), qua type financiële sector vergelijkbaar zijn met Nederland (UK), een vergelijkbare financieringsstructuur kennen als Nederland (Australië), of een belangrijke alternatieve vestigingsplaats voor Nederland vormen (Duitsland, Frankrijk, Zwitserland).

Het eerste dat opvalt bij het inventariseren hoe het toezicht elders wordt gefinancierd, is dat diverse toezichthouders geen informatie verstrekken, terwijl anderen wel (soms heel uitgebreid) informatie geven op hun website. Om zoveel mogelijk informatie boven water te krijgen is daarom in aanvulling op eigen deskresearch ook een enquête uitgezet onder diverse toezichthouders.

De onderzochte toezichthouders verschillen van de Nederlandse toezichthouders. Waar bijvoorbeeld het micro-prudentieel en gedragstoezicht in Nederland bij twee toezichthouders zijn ondergebracht, is dat elders vaak niet het geval. De onderzochte toezichthouders zijn bovendien verantwoordelijk voor toezicht op zeer uiteenlopende

instellingen. Om de vergelijking zo zuiver mogelijk te maken, richt de internationale vergelijking zich op de financiering van micro-prudentieel toezicht op banken. Waar beschikbaar, wordt het deel van de toezichtkosten dat voor rekening komt van het banktoezicht vermeld. In Nederland is het aandeel van banken in de totale toezichtkosten van DNB 40 procent in 2023 (dit toezicht omvat meer dan alleen micro-prudentieel toezicht).

Er is geen vaste standaard voor de financiering van banktoezicht. Volgens de BIS-kernbeginselen voor effectief banktoezicht "[beschikt] de toezichthouder over adequate middelen voor het uitoefenen van effectief toezicht en oversight. Hij wordt gefinancierd op een wijze die zijn autonomie of operationele onafhankelijkheid niet ondermijnt." Verdere details over waar deze middelen vandaan moeten komen, worden niet gegeven. Ook als de onder toezicht staande financiële instellingen het toezicht financieren, is er geen leidraad voor de toewijzing van de toezichtheffingen.

5.1 Beschrijving per land

5.1.1 Finland

De Finanssivalvonta (FIN-FSA) is de toezichthoudende autoriteit voor de financiële sector in Finland. Naast banken, houdt FIN-FSA ook toezicht op verzekerings- en pensioenbedrijven, evenals beleggingsondernemingen, fondsbeheerders, betalingsinstellingen, aanbieders van virtuele valuta en de beurs van Helsinki. FIN-FSA is een zelfstandig onderdeel van de Bank of Finland (BoF), waarbij ondersteunende taken zoals IT en personeelszaken worden verzorgd door de BoF.

De FIN-FSA wordt voornamelijk (95 procent van de totale kosten) gefinancierd door bijdragen van onder toezicht staande instellingen; ongeveer 90 procent bestaat uit heffingen en ongeveer 5 procent uit betalingen voor administratiekosten. De resterende 5 procent is afkomstig van de BoF. FIN-FSA betaalt de BoF voor haar ondersteunende werkzaamheden, die ongeveer 16 procent van de totale uitgaven uitmaken. De personeelsuitgaven maken het grootste deel van de begroting uit (66 procent). Het bestuur van FIN-FSA bepaalt de hoogte van de heffingen binnen het wettelijk vastgestelde maximum. De Wet inzake de toezicht vergoedingen bevat gedetailleerde bepalingen over de instellingen die de heffing moeten betalen en de betalingsgrondslag voor de heffingen. Afhankelijk van het type instelling, bestaat de heffing uit een vast bedrag of uit een combinatie van een vast bedrag en een proportionele vergoeding bepaald op basis van de balans of omzet van de onderneming.

De toezichtheffing voor elk jaar wordt zo vastgesteld dat het totale bedrag dat wordt geïnd, samen met andere inkomsten van het FIN-FSA en eventuele overschotten of tekorten van de voorgaande boekjaren, niet hoger is dan de uitgaven die in de goedgekeurde begroting van dat jaar zijn opgenomen. Voorbeeld: De begroting van FIN-FSA bedraagt 30,0 miljoen euro, waarvan 1,5 miljoen euro aan betalingen in verband met administratiekosten, 1,5 miljoen euro bijdrage van de Bank van Finland en 1,0 miljoen euro begrotingsoverschot van het vorige boekjaar. De resterende 26,0 miljoen euro wordt gedekt met toezichtheffingen. Op basis van de wettelijke bepalingen zou de FIN-FSA in dit voorbeeld in totaal 30,0 miljoen EUR aan toezichtheffingen kunnen innen. Aangezien de totale financieringsbehoefte slechts 26,0 miljoen EUR bedraagt, verlaagt de FIN-FSA de heffing van elke betalende instelling met een evenredig bedrag (13,3 procent) zodat de totale geïnde heffingen 26,0 miljoen EUR bedragen.

De heffingen voor kredietinstellingen worden als volgt bepaald: de proportionele heffing bedraagt 0,002781 procent van het balanstotaal en het basisbedrag bedraagt 7.580 euro voor een commerciële bank, een spaarbank

of een coöperatieve bank. In 2023 bedroeg het aandeel van door banken betaalde toezichtheffingen in de totale heffingsinkomsten van FIN-FSA 54 procent (FSA-FNA Annual Report, 2023).

5.1.2 Ierland

De Centrale Bank van Ierland (CBI) is verantwoordelijk voor het financiële toezicht op alle financiële instellingen en financiële markten. Haar financieringsstrategie is erop gericht de kosten van financiële regulering en toezicht volledig door de sector te laten betalen. Voor vrijwel alle sectoren is dat inmiddels het geval; alleen credit unions betalen in 2024 slechts 50 procent van de kosten.

Een reeks richtlijnen bepaalt hoe kosten worden bepaald en toegewezen aan industriecategorieën. Dit beleid wordt jaarlijks geëvalueerd door een Levy Oversight Group en goedgekeurd door de Deputy Governor van de CBI die verantwoordelijk is voor toezicht.

De heffingen die in 2024 moeten worden betaald zijn gebaseerd op de feitelijke kosten van de CBI in 2023. In de financieringsbehoefte voor 2023 van € 200,6 miljoen wordt het overschot van € 7,4 miljoen van 2022 (verschil geïnde heffingen 2022 en de werkelijke kosten voor 2022) verrekend. Het aandeel van banken in de totale heffingen in 2024 is 37 procent (CBI, Funding Strategy and Guide to the 2024 Industry Funding Regulations).

Voor banken is de minimumheffing in 2024 €198.945. De variabele heffing (V) voor banken wordt als volgt berekend: $V = [(S+G) * 50\%] * C$, waarbij: S= het procentuele aandeel van de kredietinstelling in de som van de totale activa voor banken; G = het procentuele aandeel van de kredietinstelling in de som van de totale risicopositie voor banken; C= het aandeel van het totale variabele bedrag voor banken.

Bepaalde instellingen kunnen een aanvullende heffing moeten betalen om de kosten van een bepaald initiatief of een bepaalde regelgevende actie te financieren. Het doel van aanvullende heffingen is om kosten die direct kunnen worden toegeschreven aan specifieke instellingen door te belasten om te voorkomen dat ze worden opgelegd aan alle ondernemingen in de sector.

5.1.3 Denemarken

De Danish Financial Supervisory Authority (DFSA) is verantwoordelijk voor het toezicht (inclusief gedragstoezicht) op alle financiële entiteiten, waaronder kredietinstellingen, pensioen- en verzekeringsmaatschappijen en kapitaalmarkten.

Het totale budget voor financieel toezicht maakt deel uit van de jaarlijkse voorstellen van de regering voor de staatsbegroting, die elk jaar door het Deense parlement moeten worden goedgekeurd. Instellingen die onder toezicht staan, betalen vergoedingen om de kosten van het toezicht en de algemene kosten van de DFSA te dekken. De DFSA bepaalt de verdeling van de kosten over de onder toezicht staande instellingen. De vergoedingen worden aan het einde van elk jaar geïnd. In december ontvangen de ondernemingen een factuur voor de kosten van het toezicht tijdens het jaar.

Als er nieuwe toezichtactiviteiten nodig zijn, kunnen het bestuur en de directie van de FSA via het wetgevingsproces om meer budget vragen. Om het totale budget voor de financiering van nieuwe activiteiten te verhogen, moet het bestuur de behoefte aan meer activiteiten presenteren en laten goedkeuren in wetgevingsvoorstellen die aan het Deense parlement worden voorgelegd.

Sommige soorten instellingen betalen een vaste vergoeding, terwijl andere een proportionele vergoeding betalen op basis van bedrijfsgrootte, balans, bruto premies, enz. Ondernemingen die een vaste vergoeding betalen zijn onder andere herverzekeringsmakelaars, beleggingsadviseurs, effectenhandelaren, financiële holdings en sommige buitenlandse beleggingsondernemingen.

Ook voor bepaalde activiteiten, bijvoorbeeld goedkeuring van een prospectus door de DFSA, dienen instellingen een vaste vergoeding te betalen. In artikel 361, lid 1, van de Financial Business Act worden alle vergoedingen opgesomd die door de DFSA kunnen worden geïnd. De vaste vergoedingen zijn vastgesteld op het niveau van 2016. Deze bedragen worden jaarlijks aangepast (zie <https://www.dfsa.dk/about-us/tasks-of-the-danish-fsa/payment-to-the-dfsa>).

Ondernemingen die een proportionele vergoeding betalen zijn banken en hypotheekinstellingen, verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen, beleggingsverenigingen en verzekeringsmakelaars (https://www.dfsa.dk/Media/638459325081824471/Financial_Business_Act.pdf). Volgens de wet moeten banken jaarlijks 49,4 procent van het verschil tussen de kosten van DFSA en de geïnde vaste vergoedingen betalen. De vergoeding wordt over de banken verdeeld in verhouding tot het aandeel van de individuele onderneming in de totale schuld en garantieverplichtingen van de banken. Er wordt altijd een minimumvergoeding van DKK 2.000 opgelegd (niveau 2016).

5.1.4 Australië

De Australian Prudential Regulation Authority (APRA) houdt toezicht op de Australische banken, kredietverenigingen, bouwverenigingen, algemene verzekeraars, levensverzekeraars, particuliere ziektekostenverzekeraars, herverzekeringsmaatschappijen, vriendschappelijke verenigingen en het grootste deel van de pensioenfondsen. APRA is op 1 juli 1998 met zijn werkzaamheden begonnen. Bij de oprichting van APRA bepaalde de regering dat de activiteiten van APRA volledig kostendekkend zouden zijn door middel van heffingen op de instellingen onder toezicht van APRA. In 2020-21 werd de financiering van APRA echter tijdelijk verhoogd met een overheidsbijdrage om de gevolgen van de COVID-19 pandemie op te vangen.

Voor 2023/24 worden de totale inkomsten geraamd op \$ 239,7 mln, waarvan \$ 224,9 mln heffingen en \$14,8 mln overige inkomsten. Een belangrijke input voor de kostendekkingsmethode van APRA is de geschatte tijd die wordt besteed aan het toezicht op elke sector, die wordt afgeleid uit het interne tijdbeheersysteem van APRA. Daarnaast kan APRA ook kosten in rekening brengen voor directe diensten (zoals vergunningen). De door APRA in 2023-24 ondernomen activiteiten in verband met vergoedingen voor dienstverlening waren: accreditatie en beoordeling van interne modellen (naleving Baselraamwerk; in 2023-24 \$2,78 miljoen) en levering van statistische informatie aan andere overheidsorganisaties (waaronder de centrale bank).

Het grootste deel van de kosten van APRA wordt gedekt door jaarlijkse heffingen op financiële instellingen. Heffingen bestaan uit twee componenten: 1) de beperkte heffingscomponent, die gebaseerd is op toezichtkosten en gestructureerd is als een percentage van de activa met een minimumbedrag (\$22.500 voor banken) en een maximumbedrag (\$7.500.000 voor banken); en 2) de onbeperkte heffingscomponent, die gebaseerd is op systeemimpact en bestaat uit een percentage van de activa zonder minimum- of maximumbedrag voor individuele gereguleerde instellingen. Om de volatiliteit van de heffingen die aan de sector worden aangerekend te verminderen, gebruikt APRA een voortschrijdend gemiddelde over vier jaar bij de berekening van het percentage

van de tijd dat tussen de beperkte en onbeperkte heffingscomponenten wordt verdeeld, voordat het vervolgens aan de vier sectoren wordt toegewezen.

Het ministerie van Financiën voert jaarlijks overleg over de heffingen voor de sector. Dit gebeurt op basis van een door het ministerie van Financiën in samenwerking met APRA opgesteld document met de voorgestelde heffingen waarop de sector zijn mening kan geven.

5.1.5 Duitsland

De Bundesanstalt für Finanzaufsicht (BAFIN) houdt toezicht op banken, en een hele reeks van andere financiële instellingen waaronder verzekeraars, pensioenfondsen, vermogensbeheerders en fondsen. BaFin ontvangt geen financiering uit de federale begroting. In plaats daarvan haalt BaFin de middelen die nodig zijn om haar kosten te dekken op bij de instellingen waarop zij toezicht houdt (<https://www.bafin.de/ref/19592414>). De rechtsgrondslag hiervoor is de Duitse wet tot oprichting van de federale financiële toezichthoudende autoriteit (Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht - FinDAG).

De financieringsbronnen van BaFin bestaan voornamelijk uit: vergoedingen (inclusief die voor inspecties ter plaatse) en heffingen.¹²³ De verwachte inkomsten in 2023 van €498,3 miljoen bestaan voornamelijk uit heffingen op onder toezicht staande instellingen. De overige inkomsten van €18,8 miljoen bestaan uit administratieve inkomsten zoals vergoedingen. In 2022 namen banken 44,1 procent van de kosten voor hun rekening.

Wanneer de kosten voor een bepaald toezichtgebied (zoals banken) zijn vastgesteld, worden deze verdeeld over de afzonderlijke gebieden. Hiertoe voorziet de FinDAG in een verdeelsysteem. Hierbij wordt rekening gehouden met de financiële draagkracht van de instellingen die onder toezicht staan om te voorkomen dat onevenredige kosten worden opgelegd. Voor kredietinstellingen is de heffingsgrondslag de verhouding tussen het balanstotaal van de individuele bank en het totaal van de balanstotalen van alle banken. Verder geldt een basisbedrag van € 4.000 voor kredietinstellingen (€3.500 voor kredietinstellingen met een balanstotaal van minder dan € 100 miljoen of minder).

5.1.6 België

De Nationale Bank van België (NBB) is niet alleen verantwoordelijk voor het micro-prudentieel toezicht, maar ook voor het macro-prudentieel toezicht. Daarnaast is de NBB ook de Belgische resolutie-autoriteit voor banken. De Bank is ook verantwoordelijk voor het toezicht op de financiële marktinfastructuren. Ze is niet verantwoordelijk voor het gedragstoezicht, dat onder e verantwoordelijkheid valt van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA). De NBB is ook verantwoordelijk voor het prudentieel toezicht op tal van andere instellingen zoals verzekerings- en herverzekeringsondernemingen, betalingsinstellingen, instellingen voor elektronisch geld en waarborgmaatschappijen.

De Regentenraad van de NBB keurt het budget goed voor de activiteiten van de NBB op het vlak van financieel toezicht op voorstel van het Directiecomité. Het Directiecomité neemt de strategische beslissingen, zoals de beslissing welke middelen aan welke toezichtactiviteit worden besteed.

¹²³ Er zij op gewezen dat BaFin niet alleen de kosten vergoed krijgt van haar eigen personeel, maar ook de personele en materiële kosten van de personen en instellingen van wie/waarvan BaFin voor de uitoefening van haar taken gebruikmaakt. Hieronder vallen met name accountants en personeel van de Deutsche Bundesbank.

De kosten van het banktoezicht worden volledig gedragen door de banksector. Er is geen andere financieringsbron. Hetzelfde geldt voor de kosten van het toezicht op verzekerings- en herverzekeringsondernemingen. De andere financiële instellingen die onder toezicht staan van de NBB dragen bij in de kosten van dit toezicht door jaarlijks een forfaitair bedrag te betalen. Dit bedrag kan de kosten van dit toezicht al dan niet volledig dekken.

De totale kosten van het banktoezicht worden verdeeld over de individuele instellingen volgens het relatieve belang van elke instelling. Dit belang wordt bepaald op basis van de eigenvermogensvereisten, de inkomsten en het balanstotaal van de instellingen. De bijdrage van elke verzekerings- en herverzekeringsonderneming aan de financiering van deze kosten wordt bepaald op basis van het relatieve belang van elke onderneming, d.w.z. als functie van de geïnde verzekeringspremies.

Voor banken en (her)verzekeringsondernemingen geldt dat uitzonderlijke kosten in verband met specifieke werkzaamheden gericht op de onsite inspecties ten laste komen van de instelling in kwestie.

In 2023 is er een verandering in de timing van het in rekening brengen van de bijdragen van banken en (her)verzekeringsmaatschappijen aan de operationele kosten van het toezicht. Voorheen werd in een bepaald kalenderjaar een voorschot in rekening gebracht om de kosten van dat kalenderjaar te financieren, waarna het saldo in het volgende kalenderjaar in rekening werd gebracht (aangezien de uiteindelijke exploitatiekosten gewoonlijk hoger waren dan het in rekening gebrachte voorschot). Bijgevolg werden in een bepaald kalenderjaar twee bedragen gefactureerd: een voorschot voor het lopende kalenderjaar en het saldo van het vorige kalenderjaar. In 2023 werd een nieuw systeem ingevoerd, waarbij de volledige kosten van het bank- en (her)verzekeringstoezicht voor een bepaald kalenderjaar worden aangerekend in het volgende kalenderjaar. Er wordt dus geen gebruik meer gemaakt van voorschotten.

5.1.7 UK

Na de wereldwijde financiële crisis werd de Prudential Regulation Authority (PRA) in april 2013 opgericht als onderdeel van de Bank of England als de Britse toezichthouder op banken, verzekeraars en beleggingsinstellingen. De Financial Conduct Authority (FCA) houdt toezicht op gedrag. Instellingen betalen heffingen om de kosten van het toezicht te dekken. Daarnaast worden vergoedingen betaald voor specifieke regelgevende activiteiten. In 2023 bedroegen deze £ 313 mln.

De totale financieringsvereiste (TFR) van de PRA voor 2024/25 bedraagt £353,0 miljoen, een stijging van £34,0 miljoen ten opzichte van 2023/24 (£319,0 miljoen), terwijl de voorgestelde heffingen £331,3 bedragen (£309,3 in 2023/24).

Bedrijven worden toegewezen aan blokken op basis van de gereguleerde activiteiten waarvoor ze een vergunning hebben. De voorgestelde toewijzing van kosten aan blokken is gebaseerd op de verwachte werkzaamheden die door de PRA binnen elk gebied moeten worden uitgevoerd en weerspiegelt de risico gebaseerde aanpak van de PRA. Binnen elk blok zijn de kosten die op individuele ondernemingen worden verhaald, gebaseerd op de omvang van hun activiteiten. Het doel is ervoor te zorgen dat de ondernemingen die mogelijk de grootste schade toebrengen aan de stabiliteit van het Britse financiële stelsel de belangrijkste bijdragen leveren aan de kosten van de PRA. Banken betalen £193,9 miljoen in 2023/24. De basis voor de heffing vormt de 'modified eligible liabilities

relating to business conducted out of offices in the *United Kingdom*'. Het tarief loopt op van £35.410 per miljoen MEL tot £58.427 (voor banken met MEL boven £13.400 miljoen).¹²⁴

Naast de heffing betalen banken/verzekeraars die gebruik maken van hun eigen model in het kader van de Capital Requirements Regulation (CRR) of de Solvency II-richtlijn hiervoor een 'vergoeding'. In 2023 was dit £ 8 mln. Deze vergoeding dekt de kosten van de PRA in verband met het beoordelen en onderhouden van bedrijfsmodellen en wordt vastgesteld op basis van de omvang van de onderneming en de modellen waarvoor de onderneming toestemming heeft.

De PRA kan, na overleg, kostentoewijzingen invoeren die worden gebruikt om de kosten te dekken van belangrijke werkzaamheden die van toepassing zijn op een specifieke groep ondernemingen.

De PRA raadpleegt jaarlijks over tarieven voor vergoedingen met de publicatie van een consultatiedocument. Feedback over de voorstellen wordt vervolgens gepubliceerd, samen met het definitieve beleid. Het vergoedingenjaar van de PRA is twaalf maanden, van 1 maart tot eind februari van het volgende jaar. In maart wordt overlegd over nieuwe tarieven voor vergoedingen, die elk jaar op 1 maart van kracht worden.

5.1.8 Portugal

Banco de Portugal (BdP) reguleert en houdt toezicht op kredietinstellingen, financiële bedrijven en betalingsinstellingen om ervoor te zorgen dat de aan hen toevertrouwde middelen veilig zijn. BdP houdt ook toezicht op de volgende instellingen: financiële bedrijven (kredietmaatschappijen, onderlinge waarborgmaatschappijen, wisselkantoren); betalingsinstellingen; en instellingen voor elektronisch geld. BdP is ook verantwoordelijk voor het toezicht op het bankgedrag, macro-prudentieel toezicht en financiële resolutie.

De toezichtactiviteiten van BdP zijn niet onderworpen aan heffingen op onder toezicht staande entiteiten (Portugese banken zijn alleen onderworpen aan vergoedingen geheven door het SSM en de SRB).

BdP is een publiekrechtelijke rechtspersoon met administratieve en financiële autonomie en eigen eigendom. BdP verkrijgt haar inkomsten voornamelijk uit haar deelname in de valuta uitgifte van het Eurosysteem, uit de netto rente op monetaire beleidsinstrumenten en uit het beheer van de eigen beleggingsactiva. De winst van het boekjaar wordt als volgt verdeeld: 10 procent aan de wettelijke reserve, 10 procent aan andere door de Raad van Bestuur van de BdP vast te stellen reserves en de rest aan de Staat of aan andere door de Raad van Bestuur voorgestelde en door de Minister van Financiën goedgekeurde reserves.

De Raad van Bestuur keurt de jaarlijkse begroting goed, die de budgettaire behoeften van de hele organisatie omvat. De jaarlijkse uitgaven van BdP met betrekking tot haar toezichthoudende taken omvatten alle operationele uitgaven, met inbegrip van de uitgaven in verband met ondersteunende functies. In het geval van onvoorziene toezichtuitgaven kunnen de toezichtafdelingen aanvullende middelen aanvragen, na goedkeuring door de Raad van Bestuur. Banco de Portugal kan eisen dat speciale audits worden uitgevoerd door onafhankelijke entiteiten die door haar zijn aangesteld, op kosten van de gecontroleerde instelling.

¹²⁴ Zie <https://www.prarulebook.co.uk/prarules/fees/20-11-2024>.

5.1.9 Oostenrijk

Naast banken houdt de Oostenrijkse autoriteit voor de financiële markt (FMA) toezicht op een hele reeks andere financiële instellingen, zoals verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen, beleggingsondernemingen, dienstverleners op het gebied van crowdfunding, marktinfrastucturen, betalingsdienstaanbieders, beheermaatschappijen en AIMF's, evenals dienstverleners op het gebied van crypto-activa. Zij is ook verantwoordelijk voor macro-prudentieel toezicht op banken en hun resolutie. Wat het gedragstoezicht betreft, heeft Oostenrijk besloten om de bepalingen inzake bankgedrag grotendeels over te dragen aan particuliere handhaving. Sindsdien heeft de FMA slechts enkele toezichtbevoegdheden voor bankgedrag in het kader van de tenuitvoerlegging van geharmoniseerde wetgeving van de EU.

De Raad van Toezicht van de FMA beslist over de totale begroting op voorstel van de Raad van Bestuur. Het totale budget is wettelijk beperkt. Momenteel zijn de totale uitgaven voor bankentoezicht beperkt tot 1,25 promille van de totale minimumkapitaalvereisten van alle banken. De kosten van het bankentoezicht worden in de eerste plaats gedragen door alle onder toezicht staande banken. Daarnaast betaalt de federale overheid een vast bedrag van €4,6 miljoen per jaar en zijn er inkomsten uit het verlenen van licenties. Ook betaalt de federale overheid een bedrag van € 500.000 per jaar voor de financiering van de zogenaamde "Regulatory Sandbox".

De FMA gebruikt de gegevens in haar tijd- en prestatieopvolgingssysteem (ZLES) als basis voor de toewijzing van personeelsuitgaven aan de onderscheiden toezichtgroepen (banken, verzekeraars, pensioenfondsen en effecten). Nadat de federale bijdrage, de geïnde vergoedingen en andere inkomsten van de totale kosten zijn afgetrokken, kan het aandeel van de resterende kosten voor elke groep worden bepaald. Dit aandeel wordt dan vervolgens toegewezen en ten laste gebracht van elke individuele onder toezicht staande instelling. Kosten die niet direct toerekenbaar zijn aan het toezicht op bepaalde financiële sectoren (dit omvat algemene kosten) worden proportioneel toegerekend aan de onderscheiden groepen instellingen. Het aandeel van banken in de totale toezichtskosten in 2023 was 55 procent (Annual Report, 2023). Binnen de onderscheiden groepen worden verschillende kengetallen gebruikt voor de bepaling van de heffing voor individuele instellingen. De basis voor de bijdrage van banken is de minimale eigenvermogensvereiste.

Banken kunnen in beroep gaan tegen de beslissing over de kosten. Het Federale Administratieve Hof beslist over beroepen tegen deze beslissingen van de FMA.

De financiering van nieuw/extra toezicht hangt af van de vraag of een bestaande toezichttaak slechts wordt uitgebreid of dat de kosten van een nieuwe toezichttaak of de voorbereiding ervan moeten worden toegewezen. Als bijvoorbeeld de algemene taak van handhaving van de Oostenrijkse bankwet (BWG) wordt uitgebreid met extra taken, worden de kosten aan de banken toegerekend in overeenstemming met de BWG. Als bij wet een nieuwe toezichttaak voor handhaving aan de FMA wordt toegewezen, wordt de kostentoewijzing ook bij wet geregeld.

5.1.10 Frankrijk

De Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR) is de Franse autoriteit voor micro-prudentieel toezicht, vergunningverlening en gedragstoezicht. Ze is ook verantwoordelijk voor financiële afwikkeling en de bestrijding van witwaspraktijken en bestrijding van terrorismefinanciering. Naast banken vallen ook instellingen in de verzekeringssector en tussenpersonen onder de bevoegdheid van de ACPR (alleen voor vergunningverlening, bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme en gedragstoezicht).

Overeenkomstig artikel L. 612-18 van het Monetair en Financieel Wetboek (MFC) bestaan de inkomsten van de autoriteit bestaan voornamelijk uit bijdragen voor de kosten van het toezicht, te betalen door entiteiten die onder toezicht van de ACPR staan. Overige baten omvatten vergoedingen voor diensten die door de werknemers van het secretariaat-generaal van de ACPR aan de Banque de France zijn verleend in verband met de aan de Bank toegewezen toezichthoudende taken.

Het Franse parlement heeft echter in de begrotingswet voor elk jaar een plafond vastgesteld (€220 miljoen in 2024). Het bedrag dat dit plafond overschrijdt en in de loop van het jaar wordt ontvangen, wordt gestort in de staatskas.

De criteria voor de toezichtvergoedingen zijn bij wet vastgelegd (MFC artikel L.612-20) en zijn afhankelijk van het type entiteit dat onder toezicht staat. Voor de banksector is dit 0,66 procent van de minimumkapitaalvereisten, met een minimumbijdrage van €500. Voor andere sectoren gelden andere regels. Voor de verzekeringssector is dit bijvoorbeeld 0,23 procent van premies en bijdragen met een minimumbijdrage van €500.

Krachtens artikel 612.20 van het MFC kunnen banken binnen zestig dagen een met redenen omklede klacht indienen bij de voorzitter van de ACPR. In geval van een volledige of gedeeltelijke afwijzing van haar opmerkingen ontvangt de bank een met redenen omklede brief. Geschillen met betrekking tot dergelijke aanklachten kunnen worden voorgelegd aan de administratieve rechtbank.

5.1.11 Zwitserland

De Swiss Financial Market Authority (FINMA) is de onafhankelijke Zwitserse toezichthouder voor de financiële markten. Haar mandaat is om toezicht te houden op banken, verzekeringsmaatschappijen, financiële instellingen, collectieve beleggingsfondsen en hun vermogensbeheerders en fondsmanagementbedrijven. Ze houdt ook toezicht op verzekeringstussenpersonen.

FINMA wordt niet gefinancierd door de belastingbetaler, maar door de heffingen en vergoedingen die zij in rekening brengt voor haar toezichtwerkzaamheden. FINMA heft vergoedingen voor toezichtprocedures in individuele gevallen en voor diensten (in 2023: 21,2 miljoen SF). Daarnaast heft zij een jaarlijkse toezichtvergoeding van de onder toezicht staande personen en entiteiten voor elk toezichtgebied ter dekking van de door FINMA gemaakte kosten die niet door de vergoedingen worden gedekt (in 2023: 133,4 miljoen SF). De basis voor de heffingen voor banken is het balanstotaal en de omzet.

FINMA beschikt over een groot bedrag aan reserves. In 2023 bedroegen de totale reserves van FINMA CHF 144 miljoen vóór toewijzing. Artikel 37 van de FINMA-verordening inzake de heffing van rechten en vergoedingen voor toezicht (FINMA-GebV) bepaalt dat 10 procent van de totale jaarlijkse kosten van FINMA moet worden toegewezen aan de statutaire reserve totdat de totale reserve een bedrag gelijk aan één jaarbegroting heeft bereikt of opnieuw heeft bereikt (FINMA Jaarverslag 2023).

5.2 Samenvatting

Tabel 5.1 geeft een schematisch overzicht van de wijze waarop in de onderzochte landen het micro-prudentieel toezicht op banken wordt gefinancierd. De landen zijn alfabetisch geordend. Op basis van deze tabel kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Ten eerste is het toezicht in verschillende landen op uiteenlopende wijze georganiseerd. Waar in diverse landen de centrale bank verantwoordelijk is voor het toezicht (Ierland en België

bijvoorbeeld), is in andere landen de toezichthouder een aparte instelling (in Duitsland is bijvoorbeeld BaFin de belangrijkste toezichthouder, al speelt ook de Deutsche Bundesbank een rol). Soms is de toezichthouder een aparte instelling die is ondergebracht bij de centrale bank. Dit geldt bijvoorbeeld voor Finland, Frankrijk en het VK.

Ten tweede draaien in verreweg de meeste landen de banken volledig op voor de kosten van micro-prudentieel toezicht op banken. Alleen in Portugal (volledig gefinancierd door de inkomsten van de centrale bank) en Ierland (voor credit unions) en incidenteel in Australië (ten tijde van de coronacrisis bijvoorbeeld) springt de belastingbetaler (indirect of direct) bij.

Ten derde loopt de wijze waarop wordt bepaald hoeveel banken moeten betalen voor het toezicht sterk uiteen. Hoewel het uitgangspunt bij de meeste toezichthouders is dat de onder toezicht staande instellingen betalen voor het toezicht, wordt hieraan op uiteenlopende wijze invulling gegeven. Doorgaans worden hiervoor indicatoren gebruikt zoals de relatieve balansomvang. De Deense toezichthouder hanteert bijvoorbeeld balansomvang om de toezichtkosten voor individuele banken te bepalen. Soms wordt ook de risico exposure als indicator gebruikt. De Centrale Bank van Ierland hanteert bijvoorbeeld zowel de balansomvang als het risico om te bepalen hoeveel een individuele instelling dient af te dragen aan de toezichthouder. Diverse toezichthouders gebruiken de indicator(en) op een niet-lineaire manier doordat ze minima en maxima of een basisbedrag hanteren of een progressief tarief gebruiken (PRA bijvoorbeeld). De Australische toezichthouder brengt de kosten van het doorlichten van de risicomodellen van banken apart in rekening; de kosten voor banken die gebruik maken van de standaard risicobepaling vallen onder de algemene kosten van toezicht. De PRA in het VK brengt modelkosten ook apart in rekening.

Wat ook opvalt is dat sommige toezichthouders op uiteenlopende manieren proberen om fluctuaties in de kosten van toezicht te beperken bijvoorbeeld door gebruik te maken van voortschrijdende gemiddeldes, het verrekenen van een overschot of door het aanspreken van een reserve. De Zwitserse toezichthouder heeft een zeer omvangrijke reserve (tot een maximum van de begroting).

Ten slotte worden financiële instellingen in de meeste landen door diverse toezichthouders geconsulteerd over de kosten van toezicht, maar dat gebeurt op uiteenlopende manieren. In sommige landen bestaat een jaarlijkse consultatieprocedure (in Australië bijvoorbeeld), andere toezichthouders evalueren hun strategie met enige regelmaat. De indruk is dat dit doorgaans niet leidt tot grote wijzigingen, maar de Centrale Bank van Ierland maakt melding van wijzigingen in de methodologie om de hoogte van heffingen te bepalen in reactie op commentaar vanuit de sector.

Tabel 5.1 Overzicht financiering per land

Land:	Toezicht-houder:	Naast banken toezicht op:	Overheidsbijdrage:	Bijdrage anderen:	Heffingen en vergoedingen:	Heffingen banken bepaald op basis van:
Nederland	DNB	Verzekeraars, pensioenfondsen, betalingssysteem	Nee	Nee	100%	Vast tarief (in 2024 €45.000) en een degressief variabel tarief dat is verdeeld over vier staffels op basis van omzet. In 2024 varieerde dit tarief van €8893 (laagste staffel) tot €586 (hoogste staffel) per miljoen euro omzet.
Australië	Australian Prudential Regulation Authority (APRA)	Kredietunies, bouwsamenlevingen, verzekeraars, pensioenindustrie	Nee	Bank of Finland (5%)	95% (waarvan 90% heffingen)	Basisvergoeding en proportionele vergoeding (0,002781% van balanstotaal).
België*	Nationale Bank van België (NBB)	(Her)verzekeringsondernemingen, betalingsinstellingen, effectenbewaarinstanties, CSD's, bewaarnemende banken, beursvennootschappen	Alleen voor toezicht op krediet-unies	Nee	100%	Minimumheffing van €178.142. Variabele heffing op basis van omvang en risicoprofiel.
Denemarken*	Danish Financial Supervisory Authority (DFSA)	Hypotheekkredietinstellingen, pensioen- en verzekeringsmaatschappijen, effectenmarkten	Nee	Nee	100%	Algemeen: Vaste of variabele vergoeding. Voor banken geldt een proportionele vergoeding op basis van aandeel in totale schuld; er geldt ook een minimum heffing.
Duitsland*	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)	Financiële diensteninstellingen, betalingsinstellingen, elektronische geldinstellingen, verzekeraars, pensioenfondsen, vermogensbeheerders	Soms	Nee	100% (waarvan 94% heffingen)	Beperkte en onbeperkte heffing. Beperkte heffing: percentage op activa met minimum en maximum bedragen. Onbeperkte heffing: percentage op activa zonder grenzen.
Finland	Finanssivalvonta (FIN-FSA)	Verzekerings- en pensioenbedrijven, beleggingsondernemingen, fondsbeheermaatschappijen, betalingsinstellingen, aanbieders van virtuele valuta, Beurs van Helsinki	Nee	Nee	100% (waarvan 96% heffingen)	Betaling berekend op basis van aandeel balans in totale sector met basisbedrag van €4.000.
Frankrijk*	Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR)	Instellingen in de verzekeringssector en tussenpersonen.	Nee	Nee	100%	Kosten in rekening gebracht in het volgende kalenderjaar, geen voorschotbetalingen meer. Kosten verdeeld op basis van kapitaaleisen, inkomsten en balanstotaal.
Ierland	Central Bank of Ireland (CBI)	Kredietunies, Verzekeringsmaatschappijen, Financiële makelaars, Vermogensbeheerders, Fondsen	Nee	Nee	100%	Progressief tarief: Bedrijven die grootste risico vormen dragen groter deel bij aan jaarlijkse financiering. Heffing wordt bepaald op basis van liabilities.

Oostenrijk*	Austrian Financial Market Authority (FMA)	Verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen, beleggingsondernemingen, dienstverleners op het gebied van crowdfunding, marktinfrastructuren, betalingsdienstaanbieders, beheermaatschappijen en AIMF's, evenals dienstverleners op het gebied van crypto-activa.	Indirect	BdP haalt zijn inkomsten voornamelijk uit zijn deelname aan de valuta-uitgifte van het Eurosysteem, uit de netto rente van monetaire beleidsinstrumenten en uit het beheer van eigen beleggingsactiva	0%	Niet van toepassing
Portugal *	Banco de Portugal (BdP)	Financiële ondernemingen, betalingsinstellingen en instellingen voor elektronisch geld. BdP is ook verantwoordelijk voor het toezicht op het bankgedrag, macro-prudentieel toezicht en financiële resolutie.	Ja, vast bedrag van €4,6 mln en €0,5 voor Sandbox	Nee	Bijna volledig	Feitelijke kosten na aftrek overige inkomsten worden verdeeld over 4 groepen van instellingen. Voor banken is de grondslag minimumkapitaalvereisten.
VK	Prudential Regulation Authority (PRA)	Verzekeraars, beleggingsondernemingen	grote Nee	Nee	100%	Heffing voor de bankensector is 0,66% van de minimumkapitaalvereisten, met een minimumbijdrage van €500.
Zwitserland	Swiss Financial Market Authority (FINMA)	Verzekeringsmaatschappijen, financiële instellingen, collectieve beleggingsfondsen en hun vermogensbeheerders, fondsen en tussenpersonen.	Nee	Nee	100%	Vergoedingen individuele gevallen en diensten (in 2023: 21,2 miljoen SF) en toezichtvergoeding (in 2023: 133,4 miljoen SF). De basis voor de heffingen voor banken is het balanstotaal en de omzet.

Bron: SEO economisch onderzoek op basis van websites van toezichthouders en eigen survey (deze laatste zijn aangegeven met *).

6 Enquête

In het kader van dit onderzoek hebben we een enquête uitgezet onder een groot aantal brancheorganisaties. De enquête bevat vragen over de volgende onderwerpen: stabiliteit, proportionaliteit, flexibiliteit, en communicatie, algemene vragen over toezichtkosten.

De selectie van brancheorganisatie is gebaseerd op de lijst van toezichtcategorieën uit het Bbft 2019. De enquête stond open van 28 augustus 2024 tot 22 oktober 2024 via onze eigen enquêteserver en bestaat uit een combinatie van 40 meerkeuzevragen en 35 (optionele) open vragen. In het grootste deel van de vragen is een splitsing gemaakt in enerzijds vragen voor instellingen onder toezicht van de AFM en anderzijds instellingen onder toezicht van DNB.

6.1 Respons

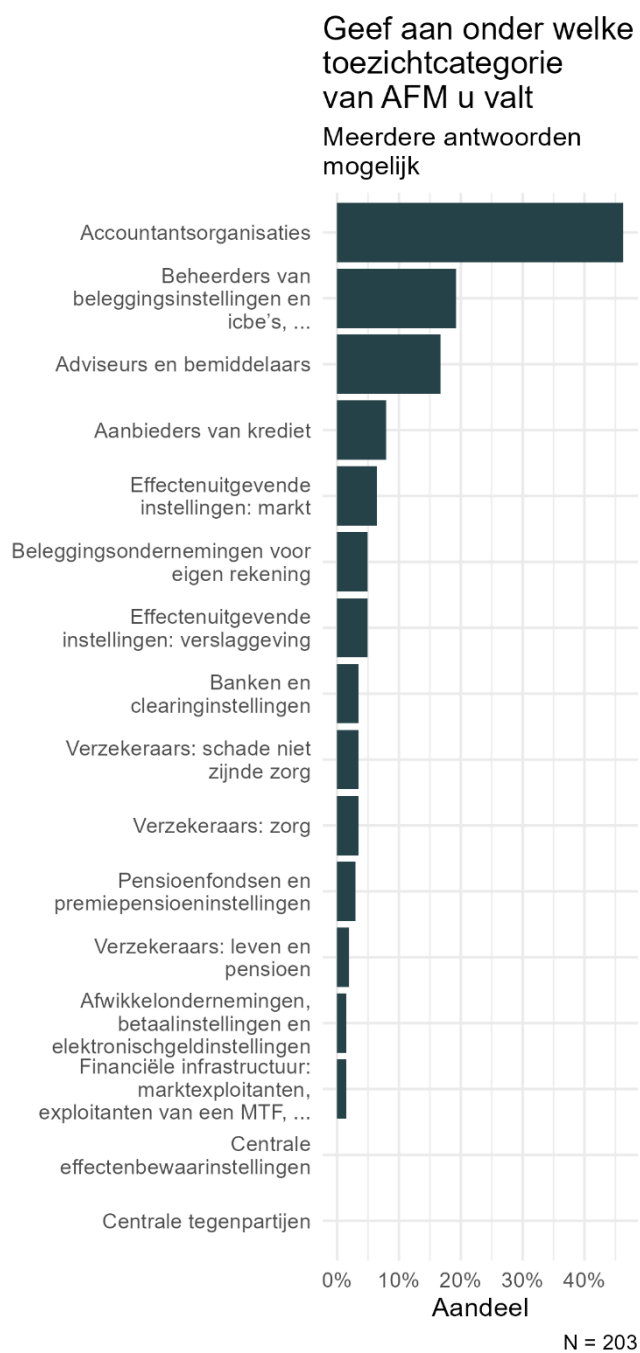
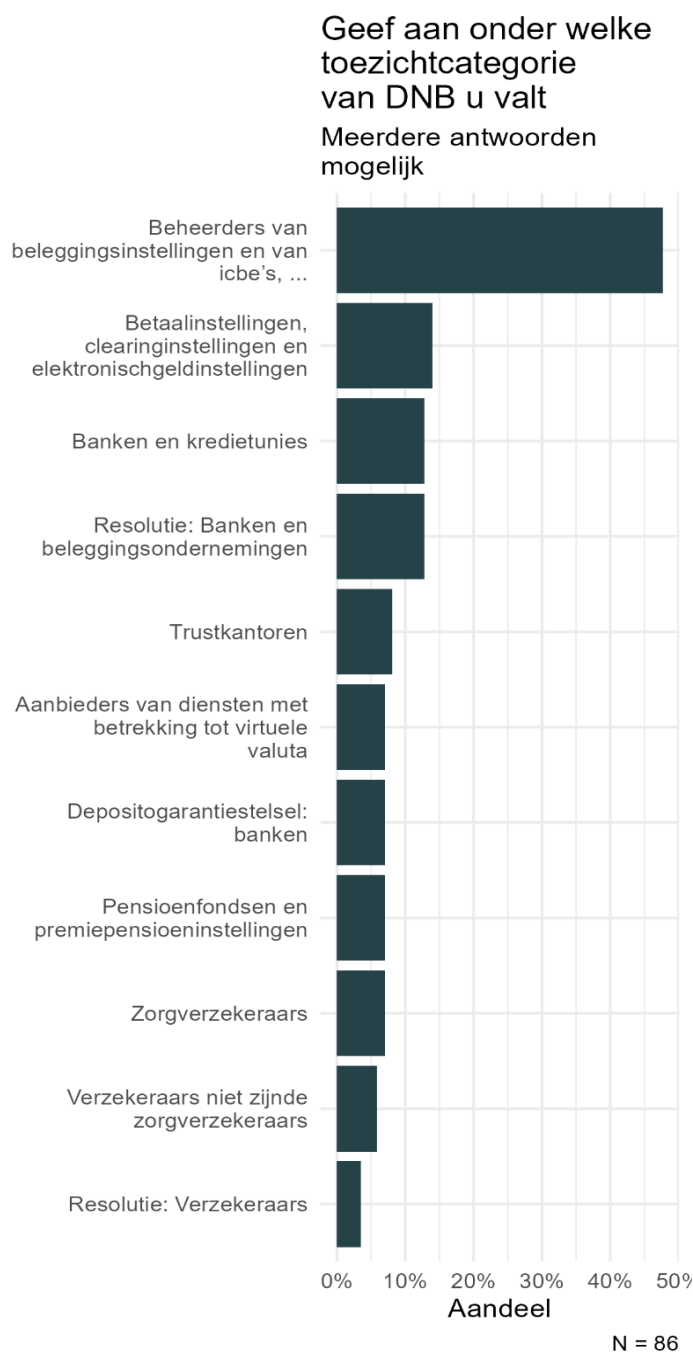
In totaal hebben 227 respondenten de enquête ingevuld.¹²⁵ De respondenten zijn op te splitsen in drie categorieën;

- Instellingen die onder toezicht staan van DNB (9 procent);
- Instellingen die onder toezicht staan van AFM (60 procent);
- Instellingen die onder toezicht staan van DNB én AFM (30 procent).

Figuur 6.1 laat zien welk percentage van de respondenten in welke toezichtcategorie vallen. Instellingen kunnen onder meerdere toezichtcategorieën vallen, waardoor de percentages niet tot 100 procent optellen. Van de respondenten die aangeven onder het toezicht te vallen van DNB vallen de meesten onder het toezicht voor beleggingsinstellingen en -ondernemingen, gevolgd door banken en betaalinstellingen. Instellingen die onder de categorieën voor verzekeraars of pensioenfondsen vallen zijn het minst vertegenwoordigd. Van de respondenten die onder het toezicht vallen van de AFM vallen de meesten onder het toezicht voor accountantsorganisaties, gevolgd door beleggingsinstellingen en -ondernemers, en adviseurs en bemiddelaars. Een klein deel van de respondenten betreft banken, verzekeraars en pensioenfondsen. Geen van de respondenten heeft aangegeven onder het toezicht te staan voor centrale effectenbewaarinstellingen of -tegenpartijen.

¹²⁵ Merk op dat instellingen zowel onder toezicht van de AFM als onder toezicht van DNB kunnen staan, waardoor de aantallen respondenten per instelling niet optellen tot het totaal aantal respondenten.

Figuur 6.1 De meeste respondenten die onder toezicht vielen van DNB waren beleggingsinstellingen en -ondernemingen. Bij de AFM betreft dit accountantsorganisaties en beleggingsinstellingen en -ondernemingen.



Bron: SEO economisch onderzoek

Wij hebben een additionele analyse verricht door de respondenten te splitsen in twee groepen: respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën en respondenten uit de overige toezichtcategorieën. Voor de bepaling van de belangrijkste toezichtcategorieën hebben wij gekeken naar het belang van (de omvang van) de heffingen uit deze categorieën voor de toezichthouder. Voor de AFM is aangesloten bij de procentuele verdeling. We hebben gekeken naar de toezichtcategorieën die het grootste aandeel in de toezichtkosten hebben. Voor DNB is (vanwege het ontbreken van een procentuele verdeling) gekeken naar de toezichtcategorieën die (relatief) de meeste toezichtkosten betalen.

Dit heeft geresulteerd in de onderstaande indeling. We merken op dat er geen respondenten zijn in de belangrijkste toezichtcategorieën die enkel onder het toezicht van DNB vallen. Deze instellingen vallen allen onder het toezicht van zowel DNB als AFM. Dit betekent dat we vijf groepen hebben:

- DNB overige toezichtcategorieën (9 procent)
- AFM belangrijkste toezichtcategorieën (56 procent)
- AFM overige toezichtcategorieën (5 procent)
- DNB & AFM belangrijkste toezichtcategorieën (25 procent)¹²⁶
- DNB & AFM overige toezichtcategorieën (5 procent)

We hebben daarnaast een verdere analyse verricht waarin we kijken naar de verschillen in antwoorden van toezichtcategorieën. Dit is gedaan door te kijken naar in hoeverre het gemiddelde antwoord van een toezichtcategorie afweek van het gemiddelde antwoord van allen. De methodologie achter deze analyse alsmede de figuren van deze analyse zijn in Bijlage C te vinden.

Tabel 6.1 Opsplitsing grote en kleine instellingen op basis van toezichtcategorie.

	Belangrijke toezichtcategorieën	Overige toezichtcategorieën
DNB	• Banken en kredietunies • Depositogarantiestelsel: banken • Pensioenfondsen en premiepensioeninstellingen • Resolutie: Banken en beleggingsondernemingen • Resolutie: Verzekeraars • Verzekeraars niet zijnde zorgverzekeraars	• Aanbieders van diensten met betrekking tot virtuele valuta • Beheerders van beleggingsinstellingen en van icbe's, beleggingsondernemingen, bewaarders alsmede marktexploitanten die een MTF of georganiseerde handelsfaciliteit exploiteren • Betaalinstellingen, clearinginstellingen en elektronischgeldinstellingen • Trustkantoren • Zorgverzekeraars
AFM	• Accountantsorganisaties • Adviseurs en bemiddelaars • Banken en clearinginstellingen • Beheerders van beleggingsinstellingen en icbe's alsmede bewaarders alsmede aanbieders van beleggingsobjecten alsmede beleggingsondernemingen niet voor eigen rekening (exclusief exploitanten van een MTF of een georganiseerde handelsfaciliteit)	• Aanbieders van krediet • Afwikkelondernemingen, betaalinstellingen en elektronischgeldinstellingen • Beheerders van beleggingsinstellingen en icbe's alsmede bewaarders alsmede aanbieders van beleggingsobjecten alsmede beleggingsondernemingen niet voor eigen rekening (exclusief exploitanten van een MTF of een georganiseerde handelsfaciliteit) • Beleggingsondernemingen voor eigen rekening • Centrale effectenbewaarinstellingen • Centrale tegenpartijen

¹²⁶ Banken betalen voor zowel toezicht, het depositogarantiestelsel en resolutie. Deze laatste twee componenten van heffingen die banken betalen vormen geen onderdeel van toezicht maar zijn wel een zbo-taak.

- Effectenuitgevende instellingen: markt
- Effectenuitgevende instellingen: verslaggeving
- Financiële infrastructuur: marktexploitanten, exploitanten van een MTF, OTF of een georganiseerde handelsfaciliteit, datarapporteringsdienstverleners, beheerders van benchmarks en securitisatiepartijen
- Pensioenfondsen en premiepensioeninstellingen
- Verzekeraars: leven en pensioen
- Verzekeraars: schade niet zijnde zorg
- Verzekeraars: zorg

Bron: SEO economisch onderzoek.

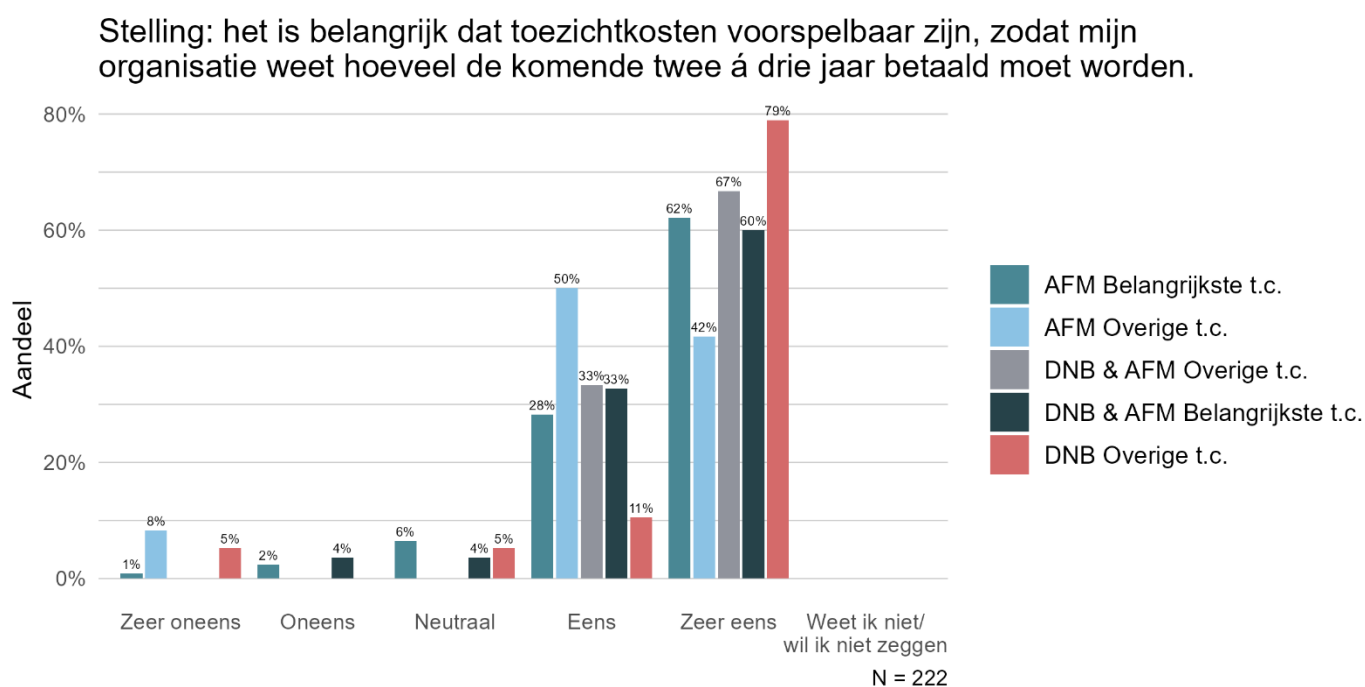
6.2 Resultaten

In de onderstaande resultaten belichten we de belangrijkste uitkomsten van de enquête. In de beschrijvingen kijken we voornamelijk naar het aandeel van de instellingen dat het (zeer) eens of (zeer) oneens is met een stelling (of geen oordeel heeft). De gegeven percentages betreffen dan ook de optelsom van e.g. zeer eens en eens, tenzij anders aangegeven. Voorts lichten we relevante verschillen toe in antwoorden tussen de belangrijkste en overige toezichtcategorieën. Ook kijken we naar welke toezichtcategorieën relatief sterker afwijken van het gemiddelde antwoord (zie Bijlage C), dit is met name relevant bij vragen waar de antwoorden niet eenduidig zijn. In de onderstaande resultaten lichten we zulke gevallen toe.

6.2.1 Stabiliteit

In de enquête zijn vragen gesteld over de stabiliteit en voorspelbaarheid van de toezichtkosten voor de instellingen onder toezicht van de DNB en/of AFM.

Figuur 6.2 Instellingen geven aan dat het belangrijk is dat toezichtkosten voorspelbaar zijn.



Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur.

De instellingen geven vrijwel allemaal aan de voorspelbaarheid van de toezichtkosten een belangrijk onderwerp te vinden (Figuur 6.2). Er lijkt weinig verschil te zitten tussen de oordelen van instellingen uit belangrijke toezichtcategorieën en instellingen uit de overige toezichtcategorieën, noch tussen instellingen onder toezicht van DNB, de AFM of beide toezichthouders, zeker als we de categorieën 'zeer eens' en 'eens' tezamen nemen. Instellingen uit de overige toezichtcategorieën van AFM geven iets minder sterk aan het 'zeer eens' te zijn met de stelling (42% t.o.v. 50%).

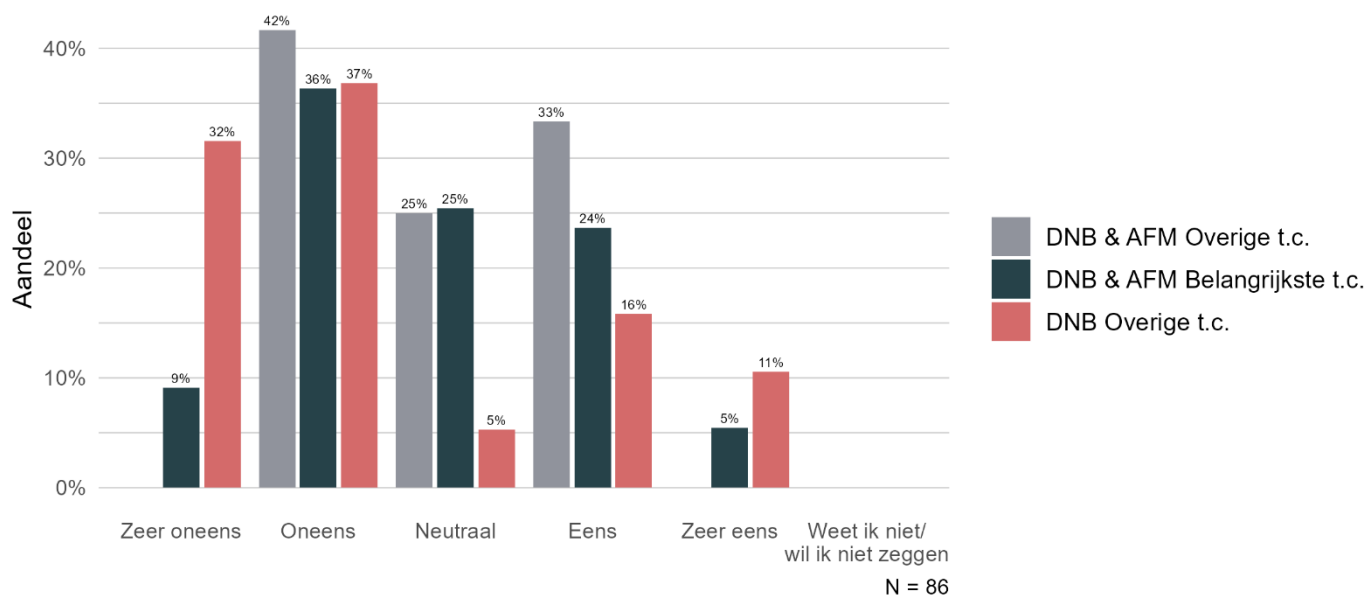
Box 6.1 Beeld uit de open vragen

Instellingen geven aan dat zij zonder voorspelbaarheid de toezichtkosten niet goed kunnen begroten, waardoor deze ook niet nauwkeurig kunnen worden doorberekend aan klanten. Kleine instellingen geven daarbij aan dat de voorspelbaarheid van toezichtkosten essentieel is voor hun liquiditeitspositie. Instellingen geven ook aan dat de facturering onregelmatig is wat van invloed kan zijn op de liquiditeitspositie.

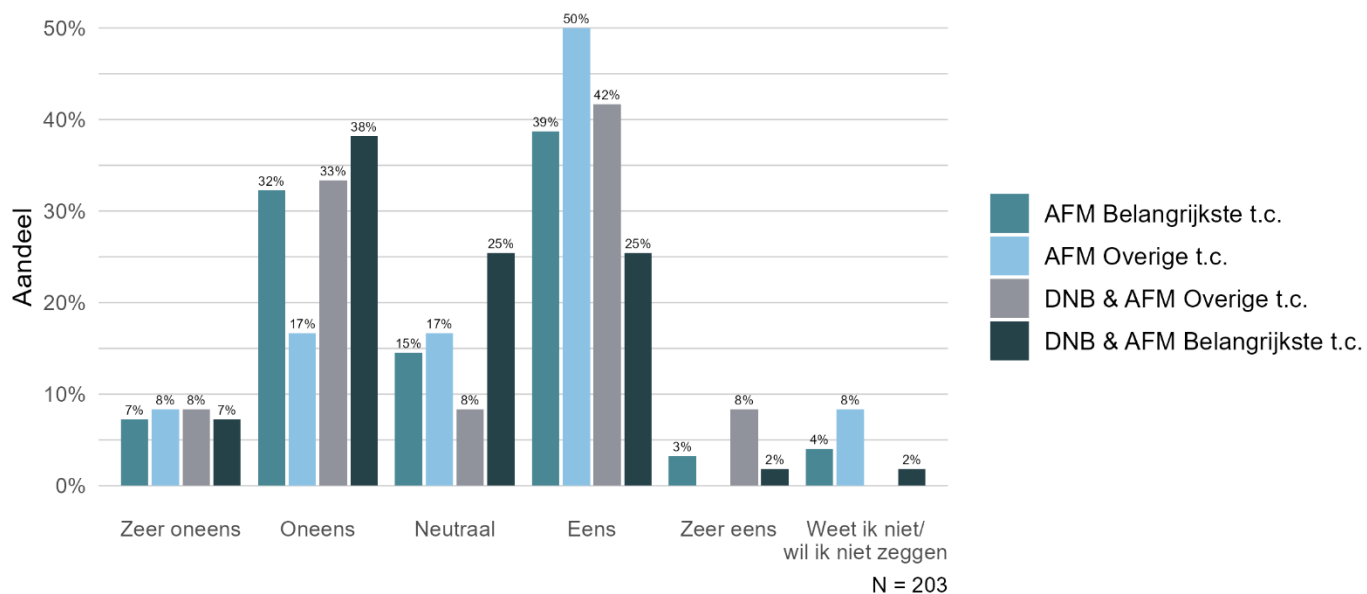
Bron: SEO economisch onderzoek.

Figuur 6.3 Instellingen uit de belangrijkste toezichtcategorieën geven vaker aan dat de toezichtkosten onvoorspelbaar waren ten opzichte van de overige instellingen.

Stelling: de toezichtkosten die mijn organisatie de afgelopen jaren (globaal de periode 2019 – 2024) aan DNB moest betalen waren voorspelbaar.



Stelling: de toezichtkosten die mijn organisatie de afgelopen jaren (globaal de periode 2019 – 2024) aan AFM moest betalen waren voorspelbaar.



Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur.

De instellingen zijn verdeeld als het gaat om de voorspelbaarheid van de toezichtkosten in de afgelopen jaren (Figuur 6.3). Een groter deel van de instellingen onder toezicht van DNB (42%-69%) geven aan het (zeer) oneens te zijn met de stelling, ten opzichte van instellingen onder toezicht van de AFM (25%-45%). Instellingen uit de overige

toezichtcategorieën bij de AFM geven vaker aan de toezichtkosten voorspelbaar te vinden dan de instellingen uit de belangrijkste toezichtcategorieën bij de AFM (50% t.o.v. 27%-42%). Instellingen onder toezicht van DNB uit de toezichtcategorieën voor pensioenfondsen en verzekeraars geven sterker aan het oneens te zijn met de stelling ten opzichte van alle andere toezichtcategorieën (zie Figuur C.2). Instellingen onder toezicht van AFM uit de eveneens de toezichtcategorieën voor pensioenfondsen en verzekeraars geven hetzelfde aan. Instellingen uit de toezichtcategorieën voor afwikkelondernemingen, betaalinstellingen en elektronischgeldinstellingen geven daarentegen sterker aan het eens te zijn met de stelling (zie Figuur C.3).

Box 6.2 Beeld uit de open vragen

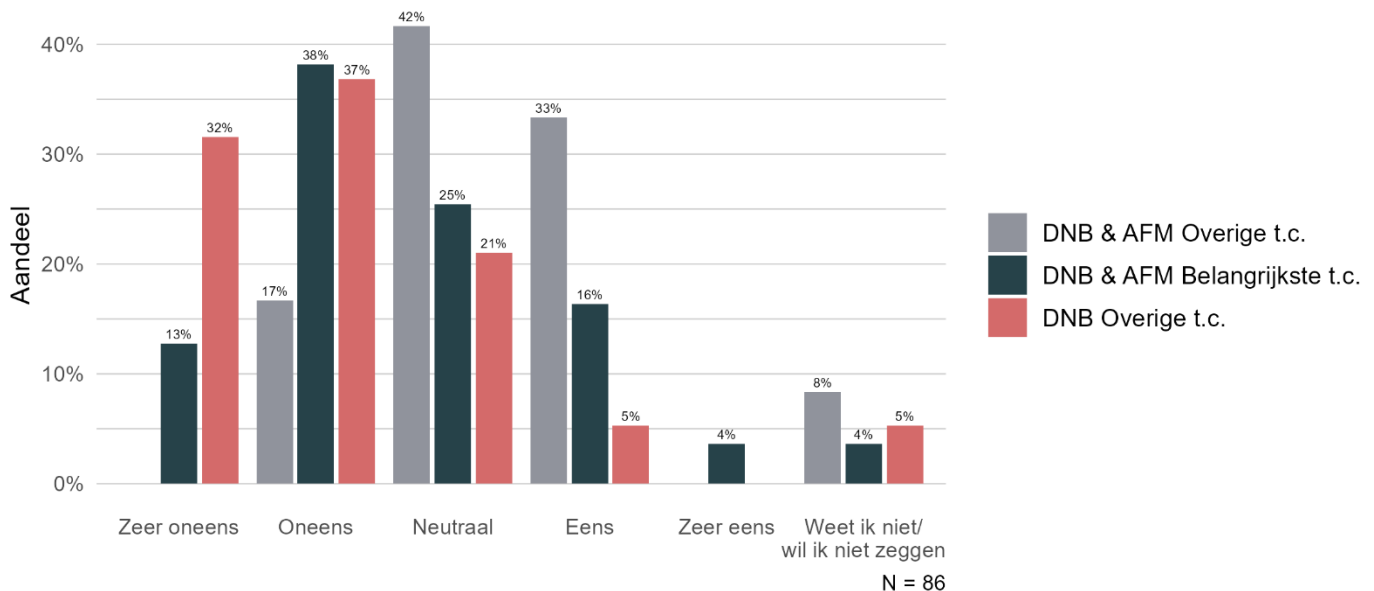
Instellingen onder toezicht van DNB geven aan dat de voorspelbaarheid van de toezichtkosten in de laatste jaren verbeterd is na intensief onderzoek en overleg. Wel geven instellingen meermaals aan dat de facturering onvoorspelbaar was en dat zij achteraf facturen (met terugwerkende kracht) ontvingen. De instellingen benadrukken het belang van transparantie in de toezichtkosten voor de voorspelbaarheid ervan. Als voorbeeld hiervan wordt verwezen naar een verandering in de methodologie in 2023 dat met terugwerkende kracht is ingevoerd. Instellingen geven verder aan ruim te moeten begroten op niet alleen de toezichtkosten, maar ook de interne/indirecte kosten van toezicht (e.g. rapportageverplichtingen).

Instellingen onder toezicht van de AFM benadrukken dat de onvoorspelbaarheid ook het gevolg van de maatstaf kan zijn (e.g. omzet, transacties) indien de realisatie van een maatstaf moeilijk in te schatten is. Ten slotte geven ook instellingen onder toezicht van de AFM aan dat de interne/indirecte kosten van toezicht (e.g. vragenlijsten en data-uitvragen met korte deadlines) onvoorspelbaar zijn.

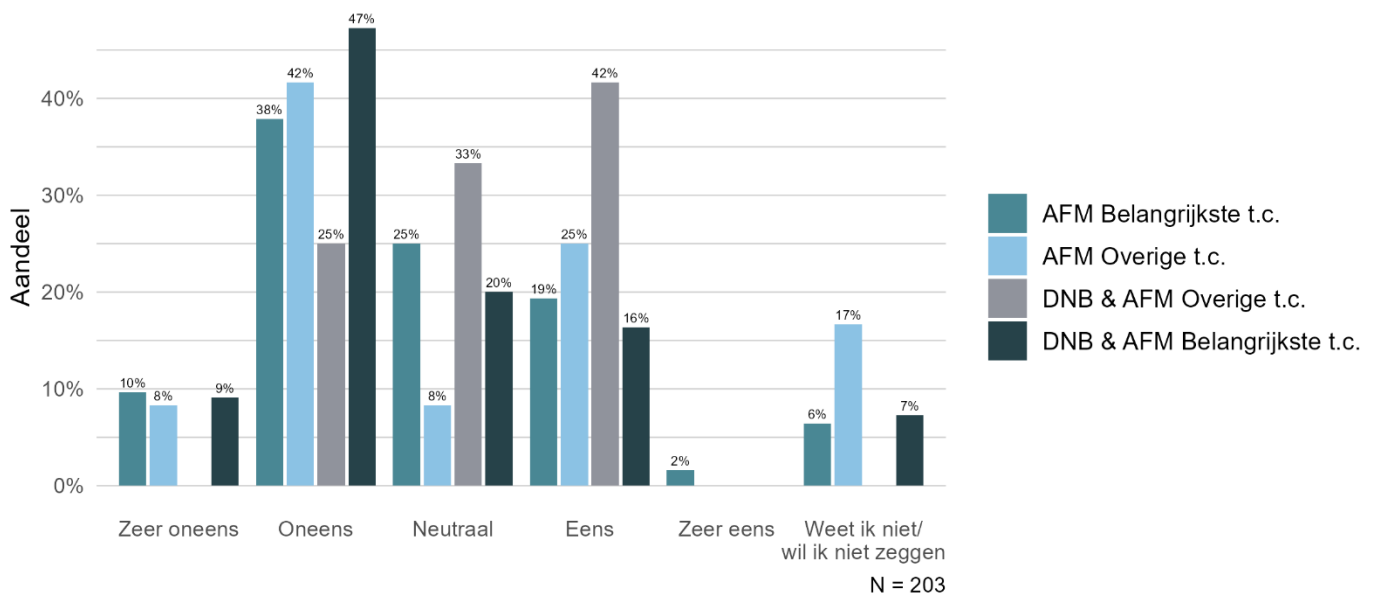
Bron: SEO economisch onderzoek.

Figuur 6.4 Het grootste gedeelte van de instellingen geeft aan dat de toezichtkosten in de komende jaren niet voorspelbaar zijn.

Stelling: de toezichtkosten die mijn organisatie de komende twee á drie jaar aan DNB moet betalen zijn voorspelbaar.



Stelling: de toezichtkosten die mijn organisatie de komende twee á drie jaar aan AFM moet betalen zijn voorspelbaar.



Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur.

Wat betreft de toezichtkosten in de komende jaren geeft een groot deel van de instellingen aan dat die niet voorspelbaar zijn, (Figuur 6.4). Enkel instellingen onder toezicht van zowel DNB als de AFM uit de overige toezichtcategorieën geven vaker aan het (zeer) eens te zijn dat de toezichtkosten in de toekomst voorspelbaar zijn

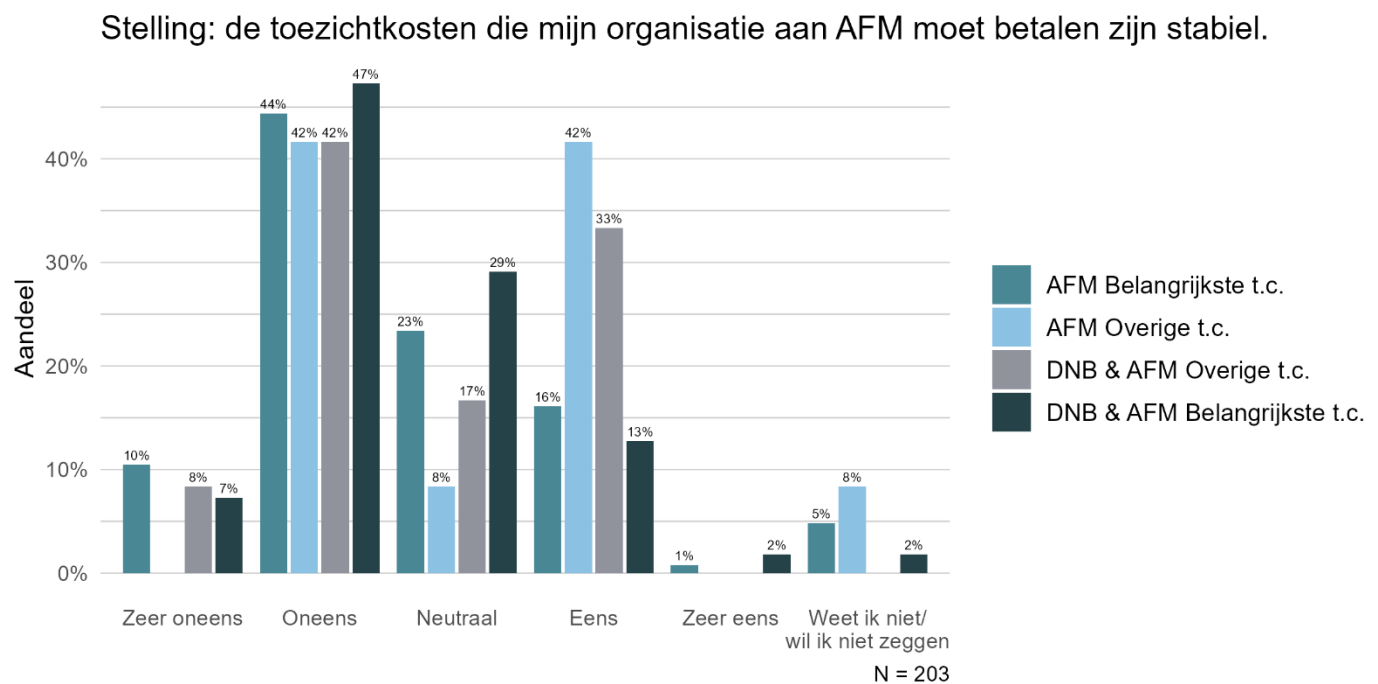
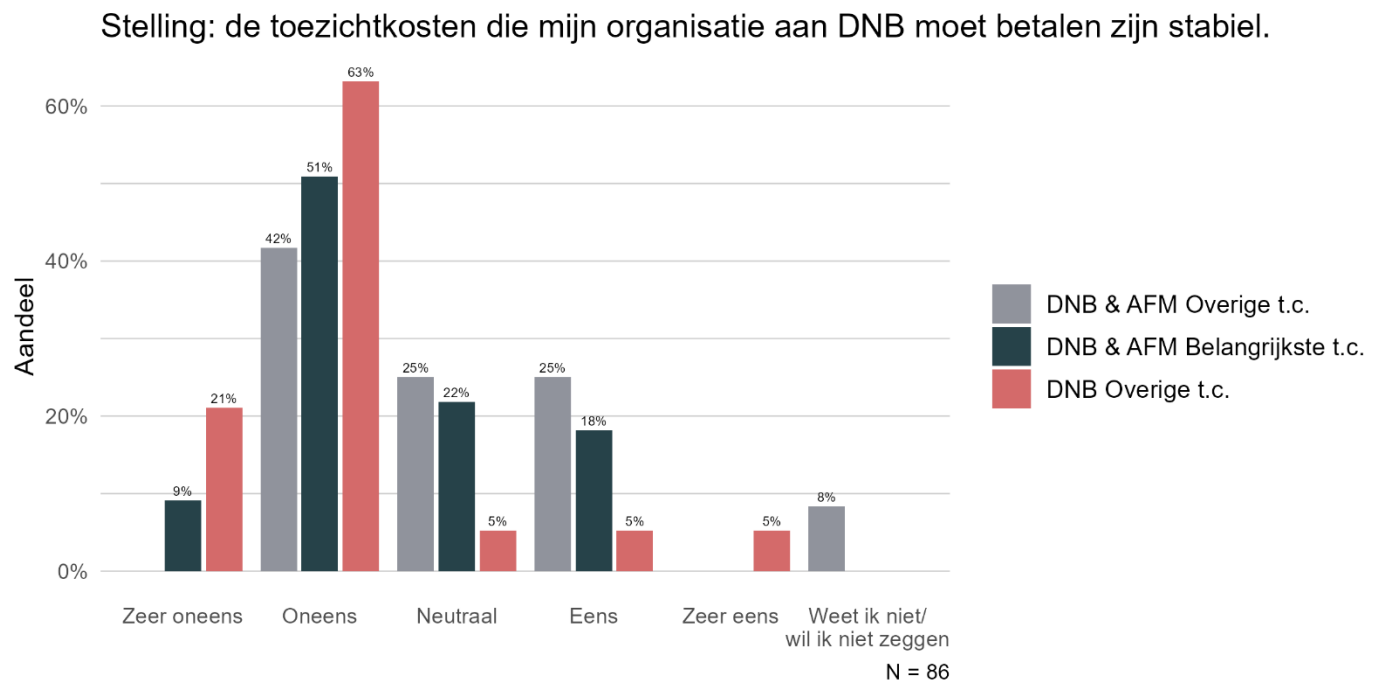
bij beide toezichthouders (resp. 33% en 42%). Instellingen onder toezicht van DNB uit de overige toezichtcategorieën neigen sterker het oneens te zijn met de stelling ten opzichte van instellingen uit de belangrijkste toezichtcategorieën. Instellingen onder toezicht van DNB uit de toezichtcategorieën voor trustkantoren en aanbieders van virtuele valuta geven sterker aan het oneens te zijn met de stelling, (zie Figuur C.4). Instellingen onder toezicht van AFM uit de toezichtcategorieën zorgverzekeraars geven sterker aan het eens te zijn met de stelling, terwijl levens- en pensioenverzekeraars het sterker oneens zijn met de stelling (zie Figuur C.5).

Box 6.3 Beeld uit de open vragen

Instellingen onder toezicht van DNB geven aan geen inschatting te kunnen maken van de ontwikkeling van de toezichtkosten. Ook komt het (veronderstelde) kostendrukkend effect van automatisering voornamelijk niet terug in de ontwikkeling van de toezichtkosten. Instellingen onder toezicht van de AFM geven eveneens aan geen inschatting te kunnen maken, de toezichtkosten voor enig jaar worden immers pas in het desbetreffende jaar bekendgemaakt. Instellingen geven aan dat scenario's (i.e. laag, gemiddeld, hoog) zouden kunnen helpen bij het verbeteren van de voorspelbaarheid.

Bron: SEO economisch onderzoek.

Figuur 6.5 Het grootste gedeelte van de instellingen geeft aan dat de toezichtkosten niet stabiel zijn.



Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur.

Het merendeel van de instellingen onder toezicht van DNB (67%-83%) geeft aan neutraal of het (zeer) oneens te zijn met betrekking tot de stabiliteit van de toezichtkosten (Figuur 6.5). Instellingen uit de overige toezichtcategorieën van DNB geven sterker aan het oneens te zijn ten opzichte van instellingen uit de belangrijkste toezichtcategorieën. Instellingen uit de overige toezichtcategorieën bij AFM (of AFM én DNB) zijn meer verdeeld; bijna de helft geeft aan

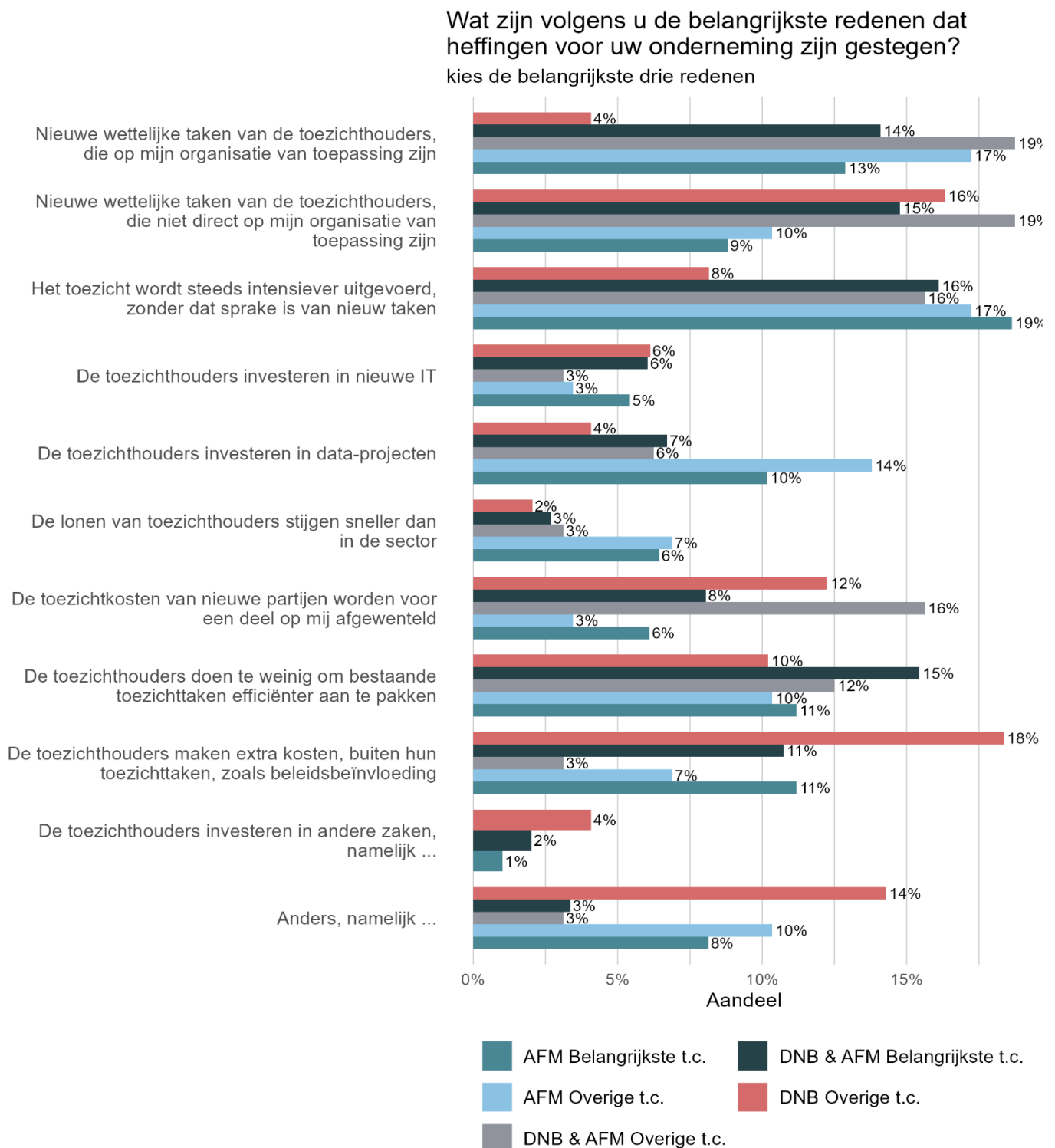
de kosten wel stabiel te vinden. Instellingen onder toezicht van DNB uit de toezichtcategorie voor pensioenfondsen geven aan het sterker oneens te zijn met de stelling (zie Figuur C.6). Instellingen onder toezicht van AFM uit de toezichtcategorieën voor verzekeraars (levens en pensioen) geven sterker aan het oneens te zijn (zie Figuur C.7).

Box 6.4 Beeld uit de open vragen

Instellingen geven in het algemeen aan de toezichtkosten stabiel maar te hoog te vinden, of simpelweg niet stabiel vanwege de stijgingen. Voor sommige instellingen zijn toezichtkosten de snelst stijgende kostenpost. Instellingen benadrukken dat instabiliteit van de toezichtkosten het gevolg kan zijn van de maatstaven (i.e. omzet, balanswaarden, transacties). Wanneer de ontwikkeling van de grondslag snel fluctueert, fluctueren de toezichtkosten dat ook. Daarnaast zorgt nieuwe (toezicht)wetgeving ook voor stijgingen in de toezichtkosten en daarmee voor minder stabiliteit.

Bron: SEO economisch onderzoek.

Figuur 6.6 Instellingen geven diverse redenen aan voor de stijging van heffingen.



N = 222

Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur. Omdat er meerdere antwoorden tegelijk mogelijk zijn, tellen de percentages op tot meer dan 100 procent. De figuur weergeeft voor elke optie hoeveel van de respondenten daar voor gekozen heeft. De optie met het hoogste percentage is dus het meest gekozen.

In Figuur 6.6 geven instellingen aan welke redenen volgens hen de belangrijkste oorzaken zijn voor gestegen heffingen voor hun instellingen. De instellingen geven het vaakst aan dat intensiever toezicht zonder dat sprake is van nieuwe taken de belangrijkste oorzaak is voor gestegen heffingen. Nieuwe wettelijke taken, (in)efficiëntie, en kosten voor zaken buiten toezichttaken worden vervolgens ook als belangrijke redenen aangegeven.

Instellingen onder toezicht van DNB (of DNB en AFM) geven ten opzichte van instellingen onder toezicht van AFM vaker aan dat de reden voor gestegen heffingen komt door nieuwe wettelijke taken die niet direct van toepassing zijn op de organisatie of door nieuwe partijen. We merken verder op dat instellingen onder toezicht van AFM relatief vaker aangeven dat de reden voor gestegen heffingen ligt in de investeringen in data-projecten en de stijging van lonen.

Instellingen uit de belangrijkste toezichtcategorieën geven ten opzichten van instellingen uit de overige toezichtcategorieën vaker aan dat gestegen heffingen het gevolg zijn van extra kosten buiten de toezichttaken zoals beleidsbeïnvloeding.

Box 6.5 Beeld uit de open antwoorden

Wat betreft het investeren in andere zaken noemen instellingen onder meer op de volgende zaken:

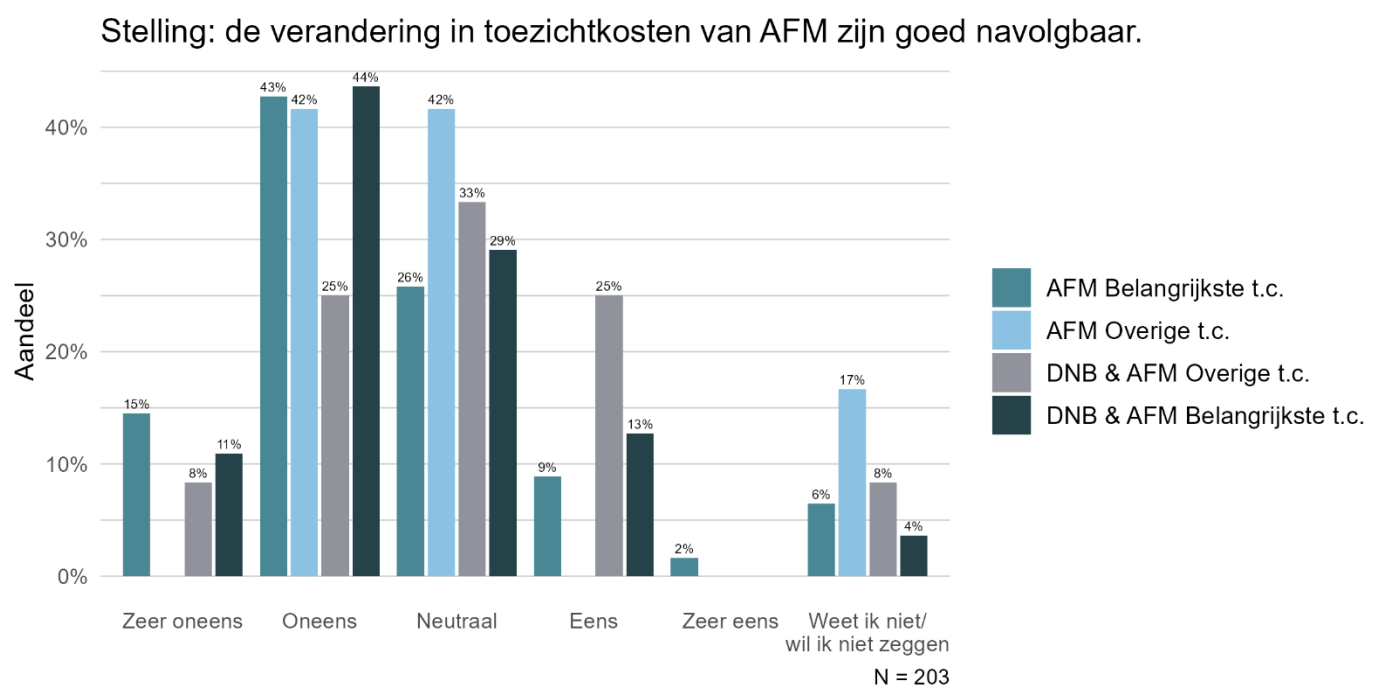
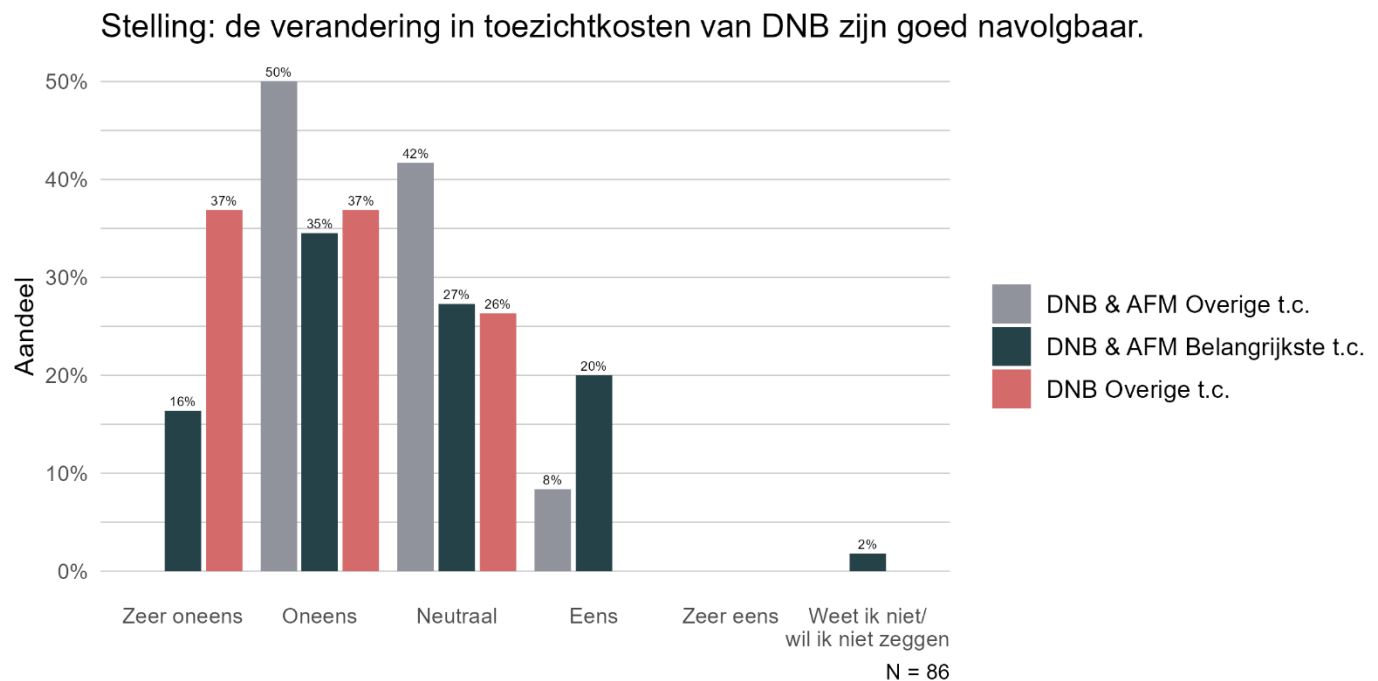
- Onderzoeken en databases voor risicoanalyses;
- Slecht renderende teams (e.g. DORA, Nyenburgh);
- De lonen van bestuurders, commissarissen, het personeel en de emolumenten;
- Advocaten/juristen voor rechtszaken;

Instellingen geven onder "anders, namelijk" onder meer het volgende aan:

- Relatief veel inzet van capaciteit bij kleine kantoren;
- Eigen groei van de onderneming (vanwege de maatstaf);
- Inflatie;
- Krimpsector;
- Kosten van advocaten/juristen.

Bron: SEO economisch onderzoek

Figuur 6.7 De meeste instellingen geven aan dat de toezichtkosten niet goed navolgbaar zijn.



Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur.

In Figuur 6.7 geeft het merendeel (DNB: 78%-100%, AFM: 67%-83%) van de instellingen aan neutraal of het oneens te zijn over dat de veranderingen in de toezichtkosten niet goed navolgbaar zijn. Dit geldt voor zowel instellingen onder toezicht van DNB als instellingen onder toezicht van AFM. Instellingen uit de overige toezichtcategorieën bij DNB geven sterker aan de toezichtkosten niet voorspelbaar te vinden ten opzichte van instellingen uit de

belangrijkste toezichtcategorieën (37% t.o.v. 16%). Instellingen onder toezicht van DNB uit de toezichtcategorieën trustkantoren en aanbieders van virtuele valuta sterker aangeven het oneens te zijn (zie Figuur C.8).

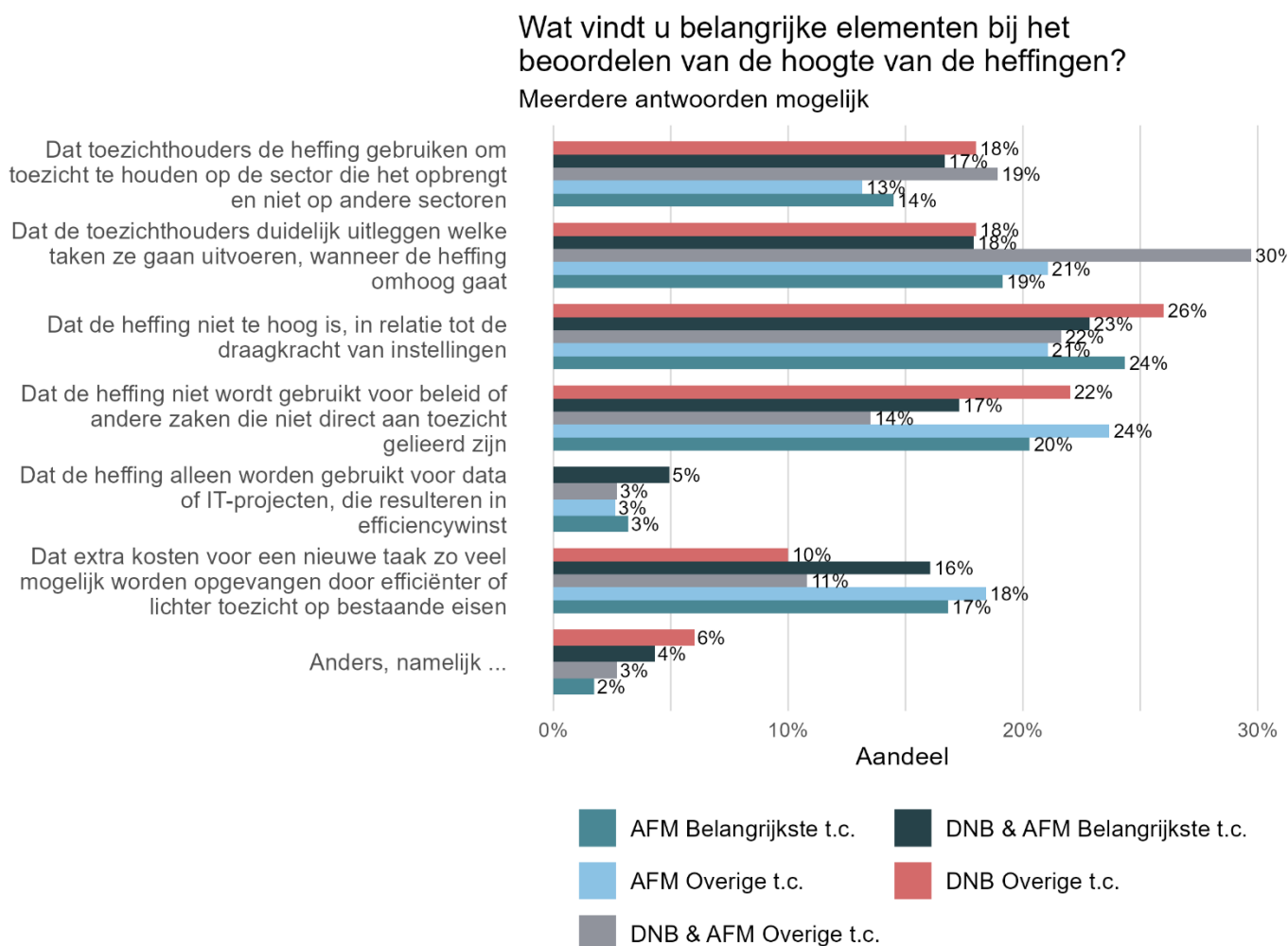
Box 6.6 Beeld uit de open vragen

Instellingen vinden de informatievoorziening niet toereikend; de verantwoording wordt ervaren als weinig gedetailleerd of onderbouwd. Instellingen geven aan behoefte te hebben aan meer transparantie (over e.g. de methodologie) en een inhoudelijk dialoog tussen sectoren en de toezichthouder over de toezichtkosten. Voorts wordt benadrukt dat hoewel de wet de mogelijkheid voor loon- en prijsbijstellingen voorschrijft, dit niet betekent dat deze noodzakelijk zijn.

Instellingen geven verder aan niet te kunnen volgen wat het (kostendrukkend) effect is geweest van de IT-investeringen op de hoogte van de toezichtkosten. Voorts geven de instellingen aan niet te kunnen volgen wat het verband is tussen toezicht en kosten die publiek belang zouden dienen (i.e. integriteit, voorbereiding op nieuwe taken, internationale activiteiten), waardoor die kosten ook onderdeel maken van de toezichtkosten in plaats van e.g. een overheidsbijdrage.

Bron: SEO economisch onderzoek

Figuur 6.8 Afgezien van het enkel gebruiken van de heffing voor IT- of data-projecten bij efficiencywinst, hebben instellingen aangegeven alle elementen van belang te vinden.



N = 222

Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur. Omdat er meerdere antwoorden tegelijk mogelijk zijn, tellen de percentages op tot meer dan 100 procent. De figuur weergeeft voor elke optie hoeveel van de respondenten daar voor gekozen heeft. De optie met het hoogste percentage is dus het meest gekozen.

Instellingen geven aan diverse elementen belangrijk te vinden bij het beoordelen van de hoogte van de heffingen (Figuur 6.8). Het merendeel van de instellingen geeft aan het van belang te vinden dat de heffing niet te hoog is ten opzichte van de draagkracht, dat toezichthouders duidelijk uitleggen welke taken de oorzaak zijn van stijgingen in de heffingen en dat de heffing niet wordt gebruikt voor andere doeleinden dan toezichttaken.

Instellingen die onder toezicht staan van de AFM geven ten opzichte van instellingen onder toezicht van DNB iets vaker aan dat extra kosten door nieuwe taken met efficiëntie of lichter toezicht gepaard dienen te gaan. We merken verder op dat instellingen onder toezicht van zowel DNB als AFM relatief minder vaak aangeven het belangrijk te vinden dat de heffing niet wordt gebruikt voor andere zaken dan toezichttaken. Van deze instellingen, geeft de groep uit de overige toezichtcategorieën relatief vaker aan dat een duidelijke uitleg van belang is.

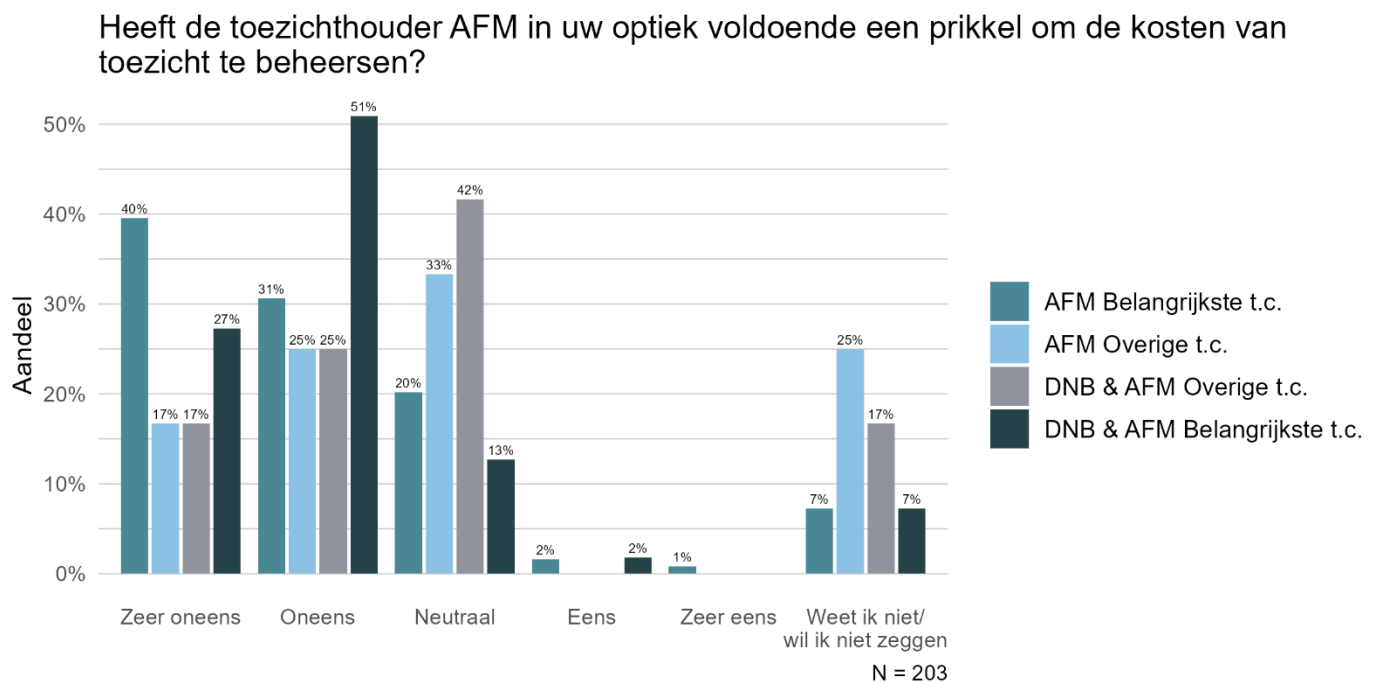
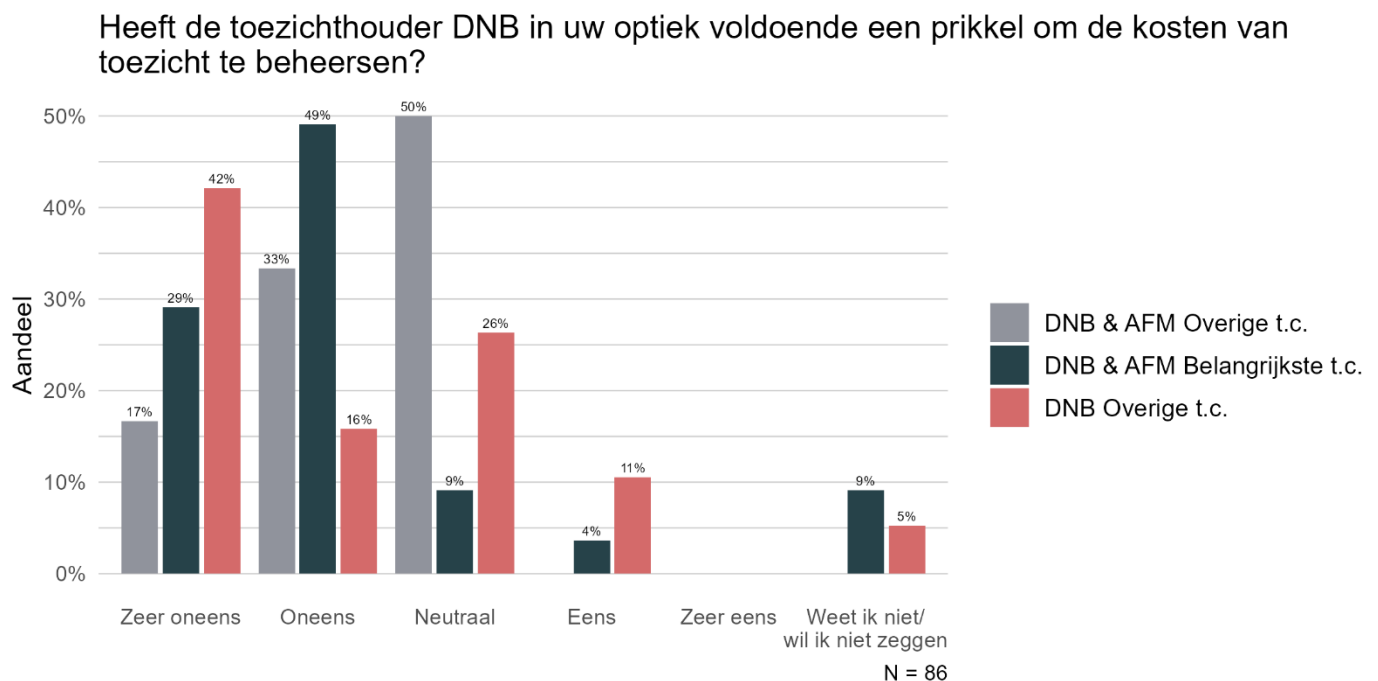
Box 6.7 Beeld uit de open antwoorden

Instellingen geven onder "anders, namelijk" het volgende aan:

- Kosten zouden moeten drukken bij instellingen die het meeste toezicht nodig hebben;
- De financiële sector zou niet anders behandeld moeten worden dan andere onder toezicht staande sectoren in Nederland;
- Een substantieel deel zou moeten worden gereserveerd voor handhaving en het tegengaan van illegaliteit;
- De boetes dienen in mindering te worden gebracht bij de sector;
- De heffingen zouden berekend moeten worden op basis van de hoeveelheid daadwerkelijk verrichte toezicht op een instelling;
- Er moet een natuurlijke druk zijn om de toezichtkosten te beheersen;
- Instellingen maken naast de toezichtkosten ook interne/indirecte kosten voor het toezicht.

Bron: SEO economisch onderzoek

Figuur 6.9 De meeste instellingen geven aan dat de toezichthouders niet voldoende prikkel hebben om toezichtkosten te beheersen.



Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur.

In Figuur 6.9 is te zien dat het grootste deel van de instellingen onder toezicht van zowel DNB als de AFM aangeeft neutraal of het (zeer) oneens te zijn met de stelling dat desbetreffende toezichthouder voldoende prikkel heeft om de toezichtkosten te beheersen (DNB: 84%-100%, AFM: 75%-91%). We merken op dat voornamelijk instellingen uit

de overige toezichtcategorieën geen mening hebben of niet weten/niet willen zeggen of de prikkel voldoende is. Instellingen onder toezicht van DNB uit de toezichtcategorieën voor pensioeninstellingen geven aan het sterker oneens zijn (zie Figuur C.10).

Box 6.8 **Beeld uit de open vragen**

Instellingen geven aan geen prikkel te zien bij toezichthouders, noch het ministerie van Financiën om de toezichtkosten te beheersen of om tijdig kosten in rekening te brengen. Instellingen geven aan in ieder geval geen inzicht te hebben in de prikkels. Instellingen wijzen naar het feit dat de toezichtkosten niet publiek verantwoord hoeven te worden, er geen wettelijke bepalingen zijn die een stijging kunnen beperken en/of efficiëntieslagen verplichten (als voorbeeld wordt naar de Franse financiële toezichthouder verwezen) en niet in bezwaar kan worden getreden tegen een uitbreiding van toezichttaken. Daarbij geven instellingen aan dat prikkels ontbreken doordat bij kostenoverschrijdingen deze worden afgewenteld op de instellingen.

Voorts merken instellingen onder toezicht van de AFM op dat prikkels ontbreken vanwege de maatstaven; de hoogte van de toezichtkosten is op dat vlak enkel afhankelijk van e.g. de omzet van de instelling en niet van de hoeveelheid toezicht die uitgevoerd wordt (op de desbetreffende instelling). Ook wordt gewezen op het feit dat de instellingen zelf kosten moeten maken voor het toezicht zoals e.g. het aanpassen van systemen en/of de organisatie.

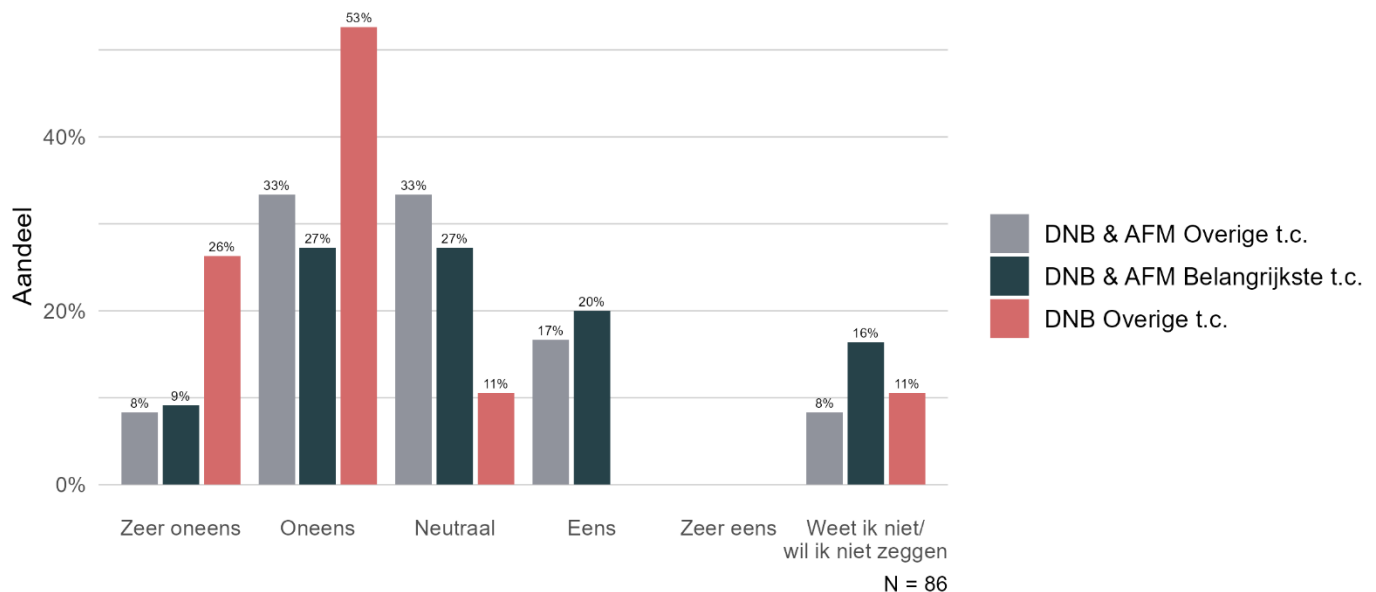
Bron: SEO economisch onderzoek

6.2.2 Proportionaliteit

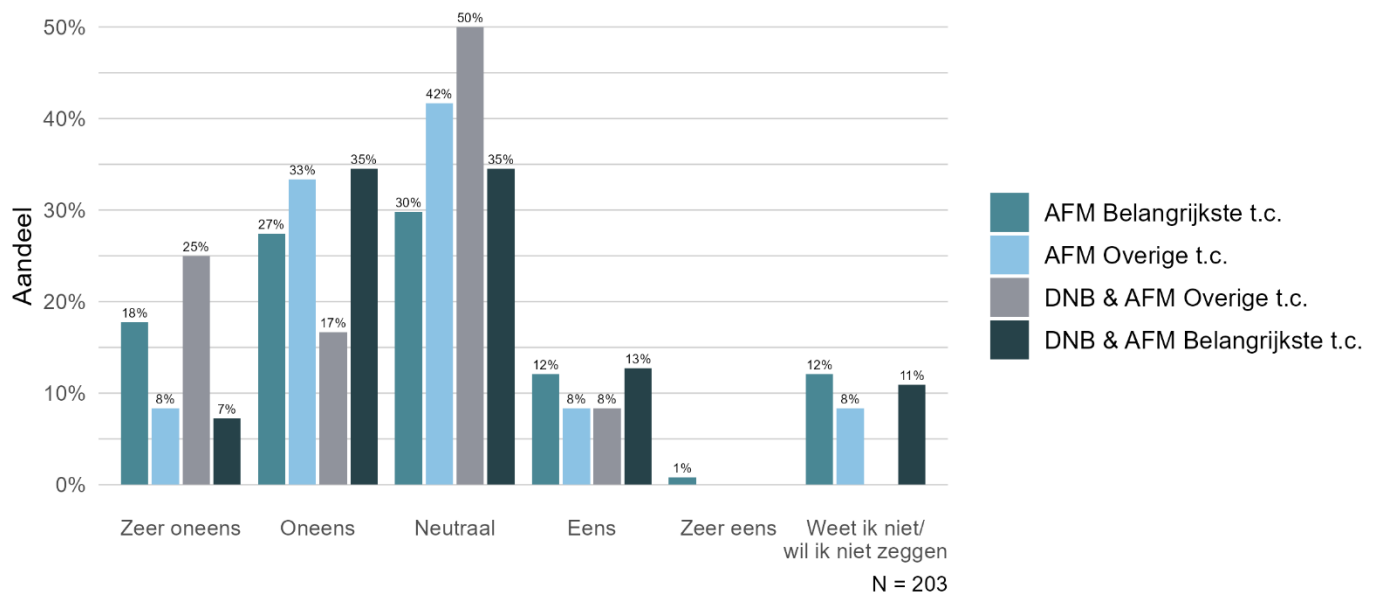
In de enquête zijn verder vragen gesteld over de proportionaliteit van de heffingen.

Figuur 6.10 De meeste instellingen geven aan dat de heffing niet in verhouding staat tot de hoeveelheid toezicht die de toezichthouders houden op hun sector. We merken op dat van de instellingen onder toezicht van de AFM een groot deel aangeeft geen menig te hebben.

Stelling: de hoogte van mijn heffing staat in verhouding tot de hoeveelheid toezicht die DNB op mijn sector houdt.



Stelling: de hoogte van mijn heffing staat in verhouding tot de hoeveelheid toezicht die AFM op mijn sector houdt.



Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorïen (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur.

Een groot deel van de instellingen geeft in Figuur 6.10 aan neutraal of het (zeer) oneens te zijn met de stelling dat de hoogte van de heffing in verhouding staat tot de hoeveelheid toezicht die de toezichthouders verrichten (DNB: 74%-89%, AFM: 75%-92%). Instellingen uit de overige toezichtcategorieën bij DNB geven ten opzichte van instellingen uit de belangrijkste toezichtcategorieën sterker aan dat de heffing niet in verhouding staat tot de hoeveelheid toezicht dat DNB op de sector houdt (41%-79% t.o.v. 36%). Bij de instellingen onder toezicht van de AFM zit minder verschil tussen instellingen uit de belangrijkste toezichtcategorieën ten opzichte van de overige instellingen.

Instellingen onder toezicht van DNB uit de toezichtcategorieën voor verzekeraars en pensioeninstellingen, geven sterker aan het eens te zijn met de stelling. Dit terwijl trustkantoren en aanbieders van virtuele valuta sterker aangeven het oneens te zijn (zie Figuur C.12). Instellingen onder toezicht van AFM uit de toezichtcategorieën voor verzekeraars geven eveneens aan het sterker eens te zijn met de stelling, terwijl adviseurs en bemiddelaars sterker aangeven het oneens te zijn (zie Figuur C.13).

Box 6.9 Beeld uit de open vragen

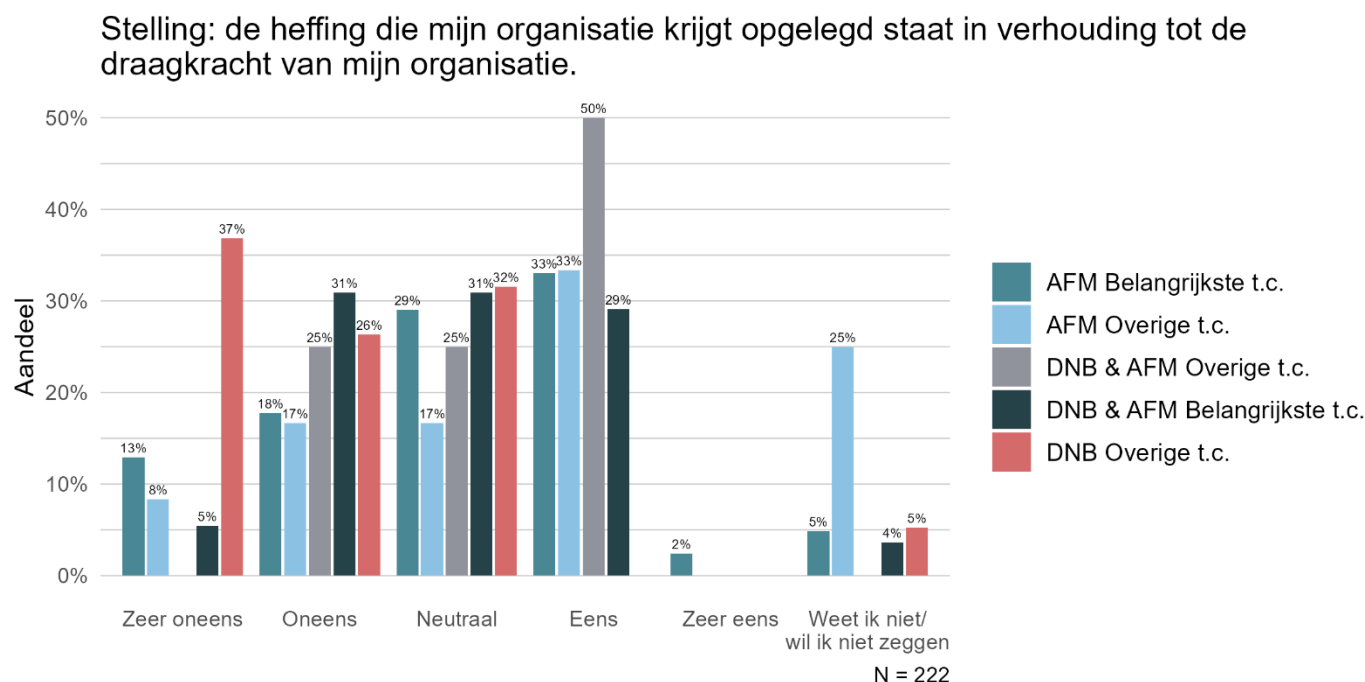
Instellingen geven aan dat het niet duidelijk is hoeveel toezicht er wordt gehouden op de sector. Bij beide toezichthouders wordt door instellingen gewezen op mogelijke overlap in het toezicht. Als voorbeeld wordt bij DNB gewezen naar het toezicht van de ECB, bij de AFM naar overlap in het toezicht bij meerdere vergunningen.

Instellingen onder toezicht van DNB geven aan de heffingen hoog te vinden. Met name kleinere partijen ervaren relatief hoge toezichtkosten en een kleine hoeveelheid toezicht. De hoeveelheid toezicht is niet per se gelijk aan de gewenste hoeveelheid toezicht.

Instellingen onder toezicht van AFM geven verder aan dat de jaarlijkse themaonderzoeken niet voor iedereen zijn; het kan voorkomen dat een instelling een jaar voor toezicht betaalt maar niet wordt gecontroleerd. Daarnaast benadrukken instellingen de hoge interne/indirecte kosten van toezicht bij de instellingen. Verder geven instellingen met betrekking tot de interne/indirecte kosten voor toezicht aan dat de administratieve lasten van de vragenlijsten en data-uitvragen van de AFM behoorlijk hoog zijn.

Bron: SEO economisch onderzoek

Figuur 6.11 De instellingen zijn verdeeld over de vraag of de heffingen in verhouding staan tot de draagkracht van de instellingen.



Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur.

De instellingen zijn verdeeld in hun oordeel als het gaat om de verhouding tussen de heffingen en de draagkracht (Figuur 6.11). Instellingen onder toezicht van enkel DNB lijken vaker aan te geven het (zeer) oneens te zijn ten opzichte van instellingen onder toezicht van AFM (63% t.o.v. 25%-31%). We merken op dat geen van de instellingen uit de overige toezichtcategorieën bij DNB aangeeft dat de heffingen in verhouding staan tot de draagkracht, deze instellingen geven juist relatief sterker aan het oneens te zijn met de stelling. Daarentegen geeft de helft van de instellingen uit overige toezichtcategorieën onder DNB én AFM aan de heffingen in verhouding met de draagkracht te vinden, relatief vaker dan andere instellingen.

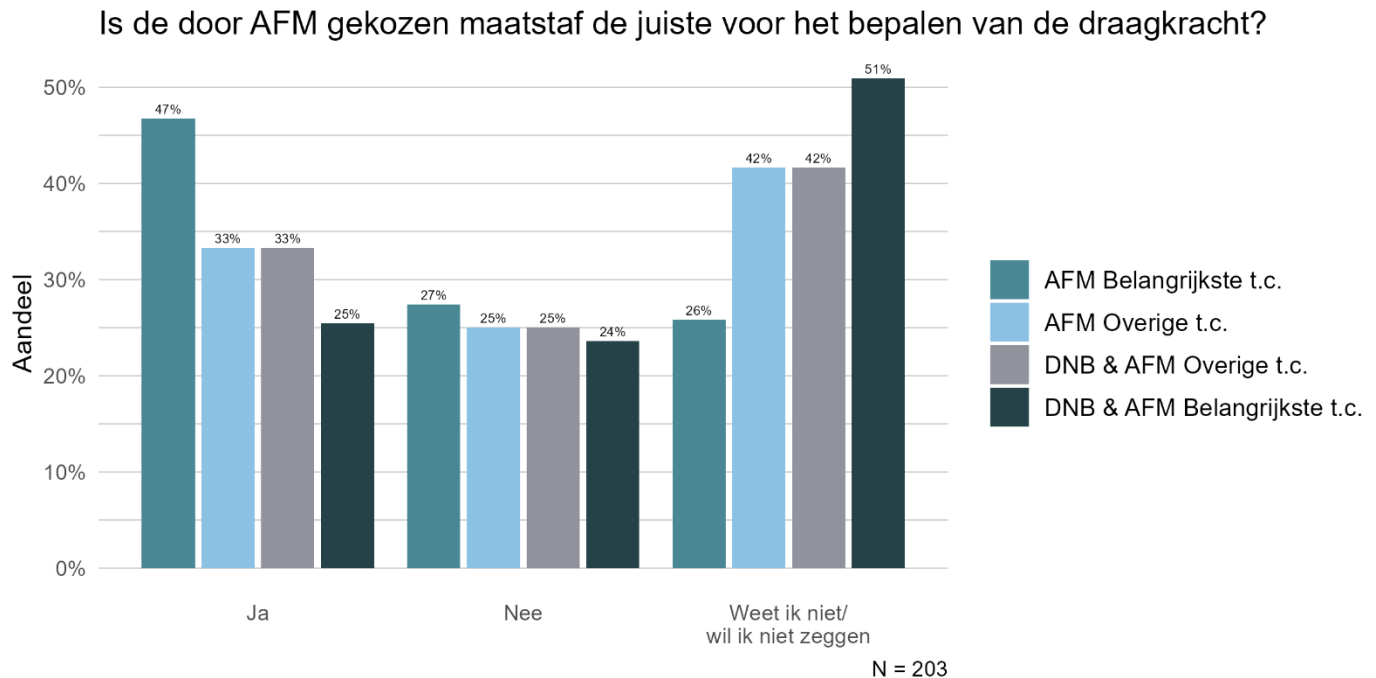
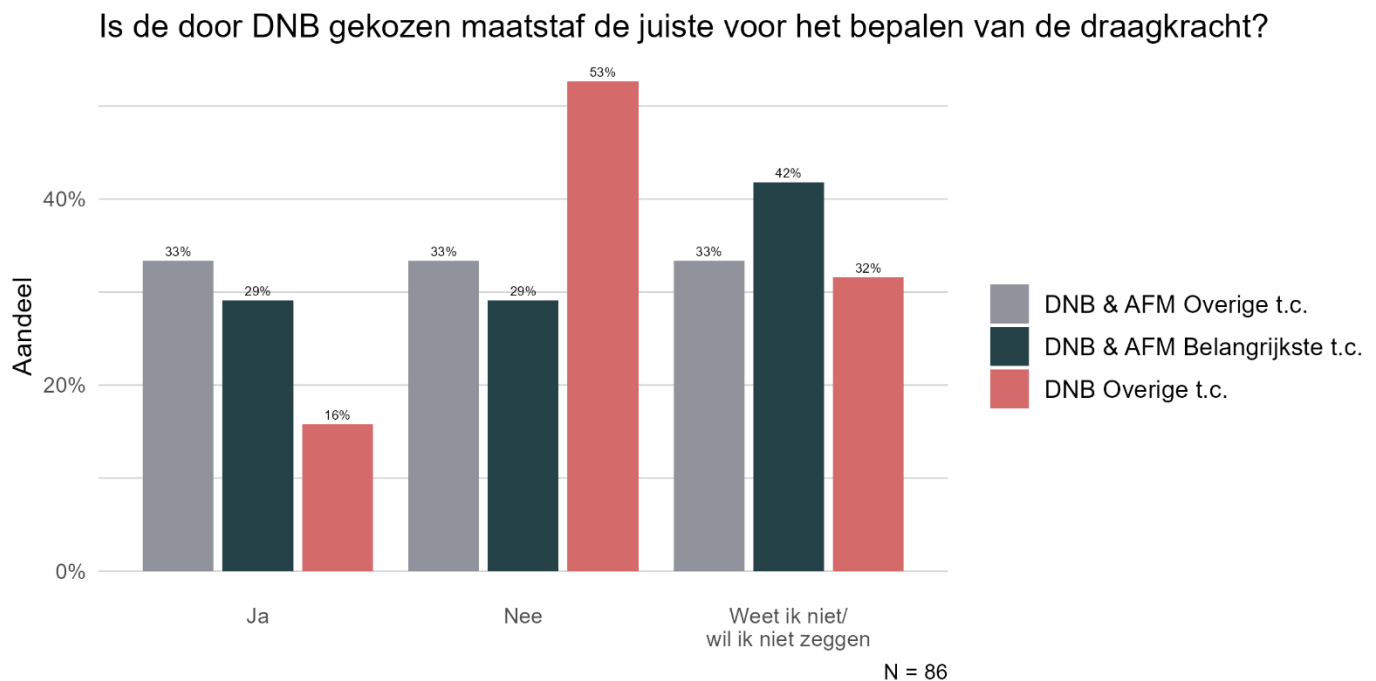
Instellingen onder toezicht van DNB uit de toezichtcategorieën voor (depositogarantiestelsel) banken geven sterker aan het eens te zijn met de stelling. Dit terwijl trustkantoren en aanbieders van virtuele valuta sterker aangeven het oneens te zijn (zie Figuur C.14). Instellingen onder toezicht van AFM uit de toezichtcategorieën voor effectuitgevende instellingen, beleggingsondernemingen voor eigen rekening en banken geven aan het sterker eens te zijn met de stelling (zie Figuur C.14).

Box 6.10 Beeld uit de open vragen

Instellingen ervaren dat de kleinste schouders de zwaarste lasten dragen. Kleine instellingen wijzen erop dat het feit dat de toezichtkosten weliswaar gedragen worden niet betekent dat deze proportioneel zijn. Kleine instellingen geven aan dat de toezichtkosten niet in verhouding staan tot de omzet of het aantal personeel en dat de heffing per klant zeer hoog is. Daarbij wijzen instellingen (opnieuw) naar de andere kosten die zij maken in het kader van toezicht; de veelal hoge interne/indirecte kosten.

Bron: SEO economisch onderzoek

Figuur 6.12 Instellingen die onder toezicht staan van DNB geven relatief minder vaak aan dat de gekozen maatstaf niet de juiste is, ten opzichte van instellingen onder toezicht van AFM. Een groot deel heeft hier geen oordeel over.



Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur.

In Figuur 6.12 is te zien dat instellingen verdeeld zijn over de vraag of de gekozen maatstaf voor de bepaling van de draagkracht de juiste maatstaf is, een groot deel heeft geen oordeel (DNB: 32%-42%, AFM: 26-51%). Een kleine meerderheid van de instellingen onder toezicht van AFM geven aan dat de gekozen maatstaf de juiste is (25%-45% t.o.v. 24%-27%), terwijl een kleine meerderheid van de instellingen onder toezicht van DNB vindt van niet (29%-53% t.o.v. 16%-33%). Daarbij geven instellingen uit de overige toezichtcategorieën van (enkel) DNB sterker aan de gekozen maatstaf niet de juiste te vinden (53%). Bij AFM geven instellingen uit de belangrijkste toezichtcategorieën sterker aan de gekozen maatstaf wel de juiste te vinden (47%)

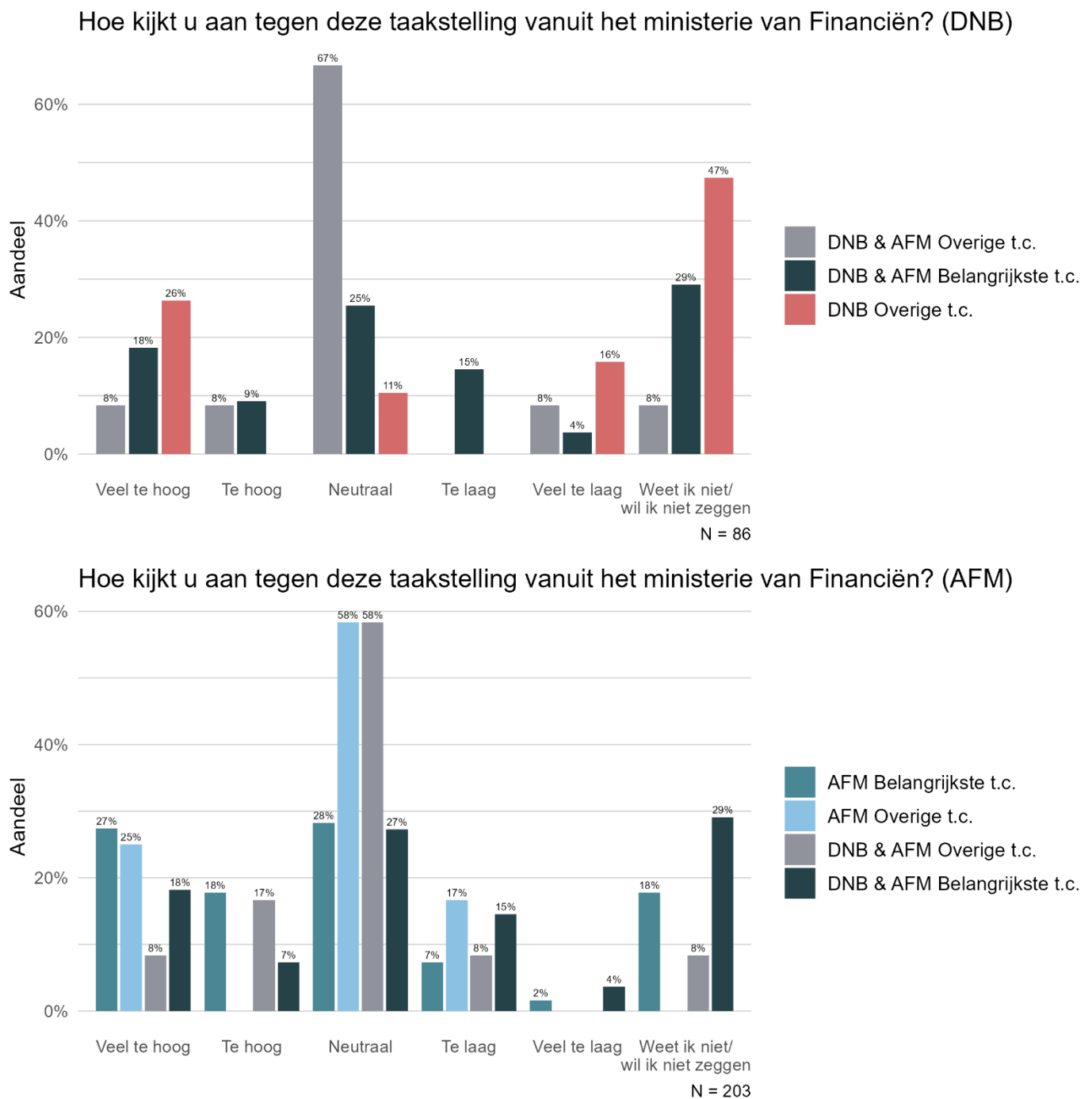
Box 6.11 Beeld uit de open vragen

Voor instellingen onder toezicht van DNB is voor sommigen niet duidelijk wat de maatstaven zijn, terwijl anderen aangeven de maatstaf duidelijk te vinden (e.g. koppeling aan de omzet). Instellingen geven aan dat de maatstaven steeds beter aansluiten. Instellingen zijn van mening dat omzet of omvang van een instelling niet leidend zou moeten zijn gezien het geen indexatie is van (de complexiteit in) de benodigde toezichtcapaciteit. Ook wordt geen rekening gehouden met de interne/indirecte kosten voor compliance die ook van invloed zijn op de resultaten van instellingen. Instellingen wijzen erop dat de kosten voor kleine partijen te hoog zijn, waardoor toetreding tot de markt hoogdrempelig is.

Instellingen onder toezicht van AFM vinden de maatstaf duidelijk, maar niet altijd de juiste. Instellingen geven aan dat de maatstaf (e.g. omzet) niets zegt over de benodigde toezichtcapaciteit, noch over de draagkracht van een onderneming. Zij benadrukken dat de resultaten hier het belangrijkste zijn. Ook geven instellingen aan dat de vaste bedragen ertoe leiden dat kleine instellingen relatief meer toezichtkosten betalen, naast het feit dat zij doorgaans een hoger tarief hebben. Instellingen geven aan behoefte te hebben aan bedragen die niet vast maar ook op basis van de maatstaf berekend worden.

Bron: SEO economisch onderzoek

Figuur 6.13 De meeste instellingen hebben een neutraal of geen beeld van de taakstellingen. Van de instellingen met een oordeel is de meerderheid positief tegenover de taakstellingen.



Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur.

Op de vraag hoe de instellingen aankijken tegen de taakstelling vanuit het ministerie van Financiën geeft het overgrote deel van de instellingen (DNB: 54%-75%, AFM: 26%-66%) aan dit niet te weten of een neutraal beeld ervan te hebben (Figuur 6.13). Dit geldt met name voor instellingen uit de overige toezichtcategorieën bij DNB

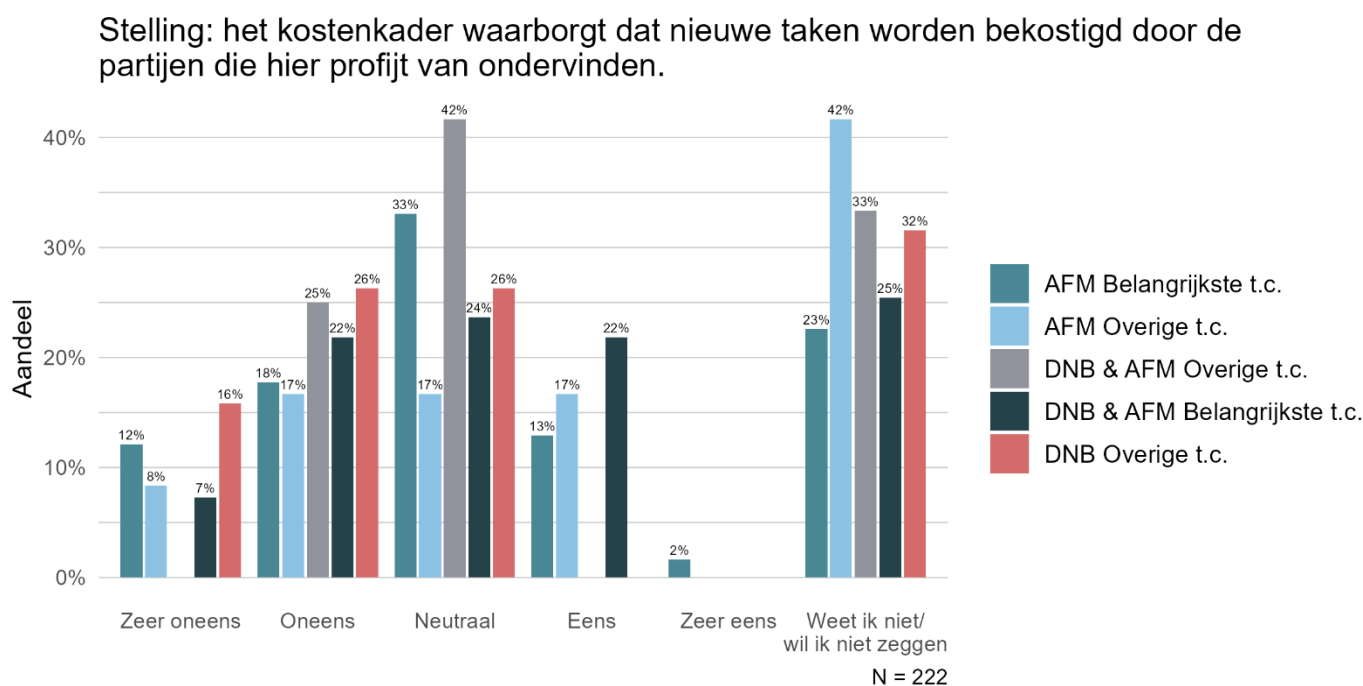
en/of AFM (DNB: 58%-66%, AFM: 58%-66%). Van de instellingen onder toezicht van DNB met een oordeel is te zien dat een kleine meerderheid de taakstelling (veel) te hoog vindt (16%-27% t.o.v. 8%-19%). Bij instellingen onder toezicht van de AFM vindt een relatief groter deel dat de taakstelling (veel) te hoog is (25%-45% t.o.v. 8%-19%).

Instellingen onder toezicht van DNB uit de toezichtcategorieën voor banken, pensioeninstellingen en verzekeraars en aanbieders van virtuele valuta geven sterker aan het eens te zijn met de stelling. Dit terwijl trustkantoren sterker aangeven het oneens te zijn (zie Figuur C.17). Instellingen onder toezicht van AFM uit de toezichtcategorieën voor banken, verzekeraars, effectuitgevende instellingen, financiële marktinfrastuctuur en aanbieders van krediet geven eveneens aan het sterker eens te zijn met de stelling, terwijl adviseurs en bemiddelaars sterker aangeven het oneens te zijn (zie Figuur C.18).

6.2.3 Flexibiliteit

Voorts zijn in de enquête vragen gesteld over de flexibiliteit van het bekostigingssysteem.

Figuur 6.14 Een groot deel van de instellingen heeft geen of een neutraal oordeel over de bekostiging van nieuwe taken. De rest van de instellingen zijn verdeeld, een meerderheid daarvan heeft een negatief oordeel hierover.



Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur.

Van de instellingen die wel een oordeel hadden vindt de meerderheid (25%-42% t.o.v. 0%-22%) dat het kostenkader de waarborging niet waarmaakt (Figuur 6.14). We merken op dat geen van de instellingen uit de overige toezichtcategorieën bij DNB aangeeft het eens te zijn met de stelling. Instellingen onder toezicht van DNB uit de toezichtcategorieën voor verzekeraars geven sterker aan het eens te zijn met de stelling. Dit terwijl trustkantoren en resolutie banken en beleggingsondernemingen sterker aangeven het oneens te zijn (zie Figuur C.19). Instellingen onder toezicht van AFM uit de toezichtcategorieën voor verzekeraars geven eveneens aan het sterker eens te zijn

met de stelling, terwijl beleggingsondernemingen voor eigen rekening sterker aangeven het oneens te zijn (zie Figuur C.19).

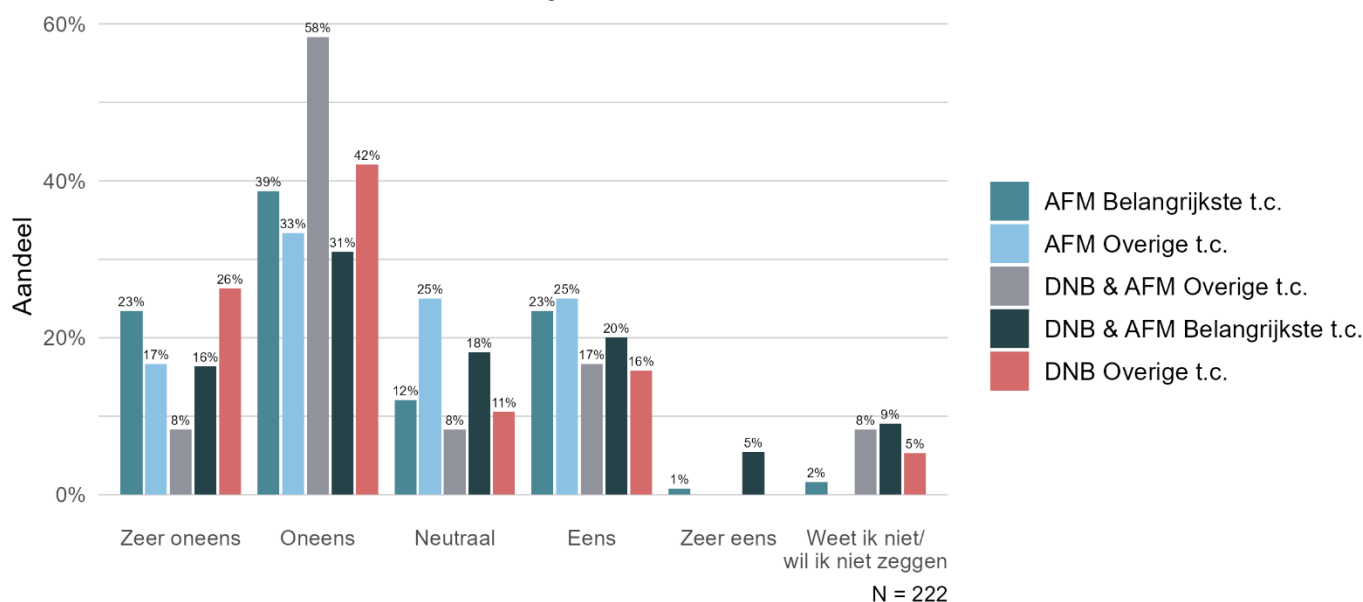
Box 6.12 Beeld uit de open vragen

Instellingen zijn van oordeel dat sommige onderdelen van het toezicht (i.e. gezond financieel systeem, bestrijding illegaliteit) een maatschappelijk doel dienen en het profijt niet zozeer enkel bij de instellingen of sector terechtkomt. Deze onderdelen zouden dan ook door de overheid bekostigd moeten worden. Instellingen wijzen daarbij naar de interne/indirecte kosten van het voldoen aan toezichteisen die ook gezien kunnen worden als in het algemeen belang zijnde. Instellingen geven verder ook aan dat de bekostigingssystematiek niet waarborgt dat een sector betaalt voor de kosten van nieuwe toetreders, welke in feite (nieuwe) concurrenten zijn.

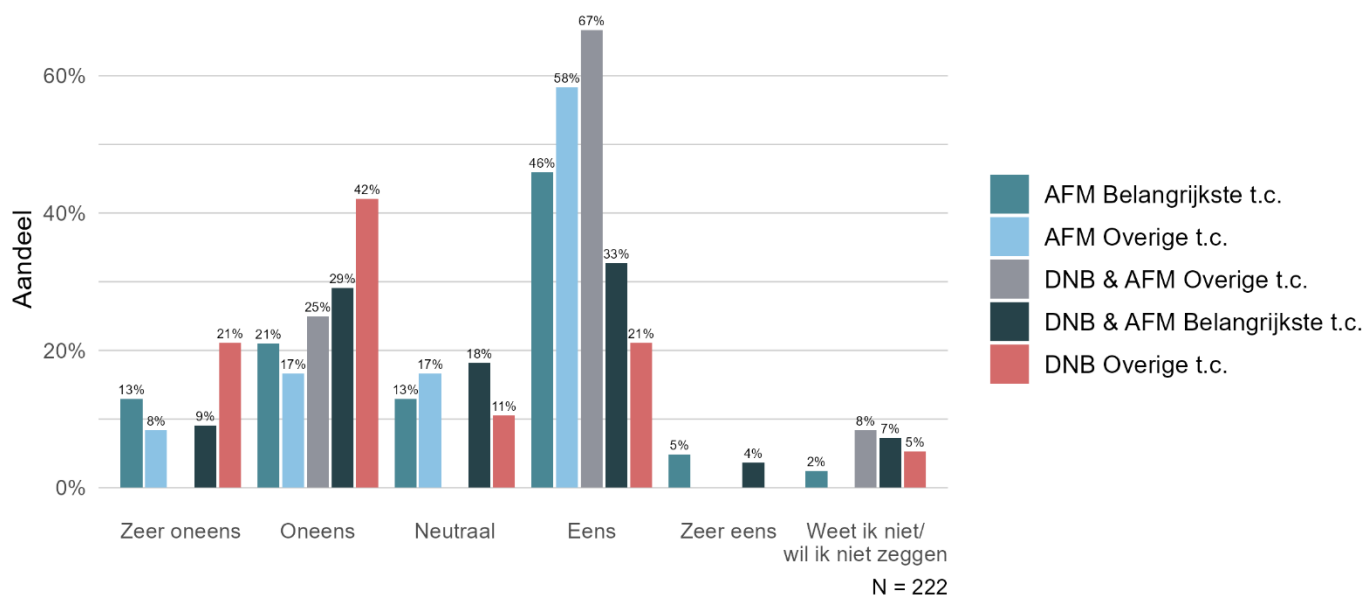
Bron: SEO economisch onderzoek

Figuur 6.15 Instellingen geven over het algemeen aan dat voorbereidingskosten verdeeld dienen te worden binnen de sector waar de taken vallen, niet erbuiten.

Stelling: de voorbereidingskosten dienen breed te worden verdeeld over alle bestaande onder toezicht staande instellingen binnen en buiten de sector waar de taken vallen.



Stelling: de voorbereidingskosten dienen te worden verdeeld over bestaande onder toezicht staande instellingen binnen de sector waar de taken vallen.



Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur.

Een groot deel van de instellingen (47%-68%) geeft aan dat de voorbereidingskosten niet breed dienen te worden verdeeld (Figuur 6.15, bovenste). Instellingen onder toezicht van DNB (én AFM) uit de overige toezichtcategorieën geven dit vaker aan terwijl instellingen onder toezicht van AFM (uit de overige of belangrijkste toezichtcategorie)

dit minder vaak aangeven (66%-68% t.o.v. 47%-62%). Instellingen onder toezicht van AFM uit de toezichtcategorieën voor financiële infrastructuur en afwikkel-, betaal- en elektronischgeldinstellingen geven sterker aan het eens te zijn met de stelling. Dit terwijl pensioenfondsen sterker aangeven het oneens te zijn (zie Figuur C.20). Instellingen onder toezicht van DNB uit de toezichtcategorieën voor pensioenfondsen geven eveneens aan het sterker oneens te zijn met de stelling.

Het merendeel van de instellingen (21%- 67%) geeft aan dat de voorbereidingskosten verdeeld moeten worden binnen de sector waar de taken vallen, niet daarbuiten (Figuur 6.15, onderste). Instellingen onder toezicht van DNB uit de overige toezichtcategorieën zijn relatief vaker van mening dat voorbereidingskosten niet binnen de sector verdeeld moeten worden ten opzichte van andere instellingen (63% t.o.v. 25%-38%). Instellingen onder toezicht van DNB uit de toezichtcategorieën voor betaal-, clearing-, en elektronischgeldinstellingen geven sterker aan het oneens te zijn met de stelling (zie Figuur C.21). Instellingen onder toezicht van AFM uit de toezichtcategorieën voor financiële infrastructuur geven aan het sterker oneens te zijn met de stelling.

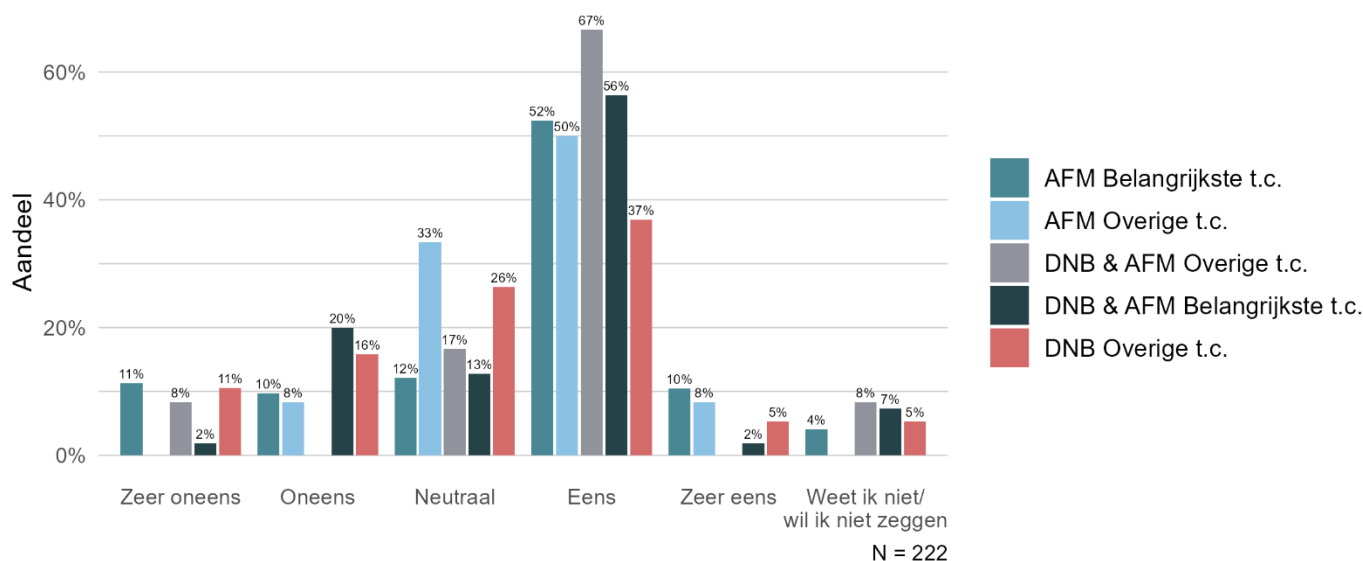
Box 6.13 Beeld uit de open vragen

Instellingen zijn van mening dat kosten die sector specifiek zijn zoveel mogelijk door de desbetreffende sector gedragen dienen te worden. Ook kosten van nieuwe toetreders zouden zoveel mogelijk bij die toetreders moeten drukken voor zover dit niet leidt tot disproportionele hoge heffingen voor de toetreders. Instellingen geven ook aan dat projecten die niet specifiek zien op een sector (i.e. meer maatschappelijk gericht) beperkt moeten worden of door de overheid bekostigd moeten worden.

Bron: SEO economisch onderzoek

Figuur 6.16 De meeste instellingen geven aan dat voorbereidingskosten over de tijd uitgesmeerd dienen te worden, zodat desbetreffende instellingen zelf ook betalen voor de voorbereidingskosten.

Stelling: de voorbereidingskosten dienen te worden uitgesmeerd over de tijd, zodat de onder toezicht staande instellingen waarvoor dit toezicht bedoeld is uiteindelijk betaalt voor deze opstartkosten.



Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur.

Een ruime meerderheid van de instellingen (42%-68% t.o.v. 8%-22%) vindt dat de voorbereidingskosten over de tijd uitgesmeerd dienen te worden (Figuur 6.16). Instellingen onder toezicht van DNB uit de overige toezichtcategorieën geven dit relatief minder vaak aan ten opzichte van de andere instellingen (42% t.o.v. 58%-68%). Instellingen onder toezicht van DNB uit de toezichtcategorieën voor trustkantoren, banken en aanbieders van virtuele valuta geven even sterker aan het oneens te zijn met de stelling (zie Figuur C.22). Instellingen onder toezicht van AFM uit de toezichtcategorieën voor financiële infrastructuur geven aan het sterker eens te zijn met de stelling, terwijl banken en clearinginstellingen alsmede afwikkel-, betaal- en elektronischgeldinstellingen sterker aangeven het oneens te zijn (zie Figuur C.22).

Box 6.14 Beeld uit de open vragen

Instellingen zijn van mening dat kosten van nieuwe toetreders zoveel mogelijk bij die toetreders zouden moeten drukken voor zover dit niet leidt tot disproportionele hoge heffingen voor de toetreders. Instellingen geven ook aan dat voorbereidingskosten door de overheid bekostigd moeten worden.

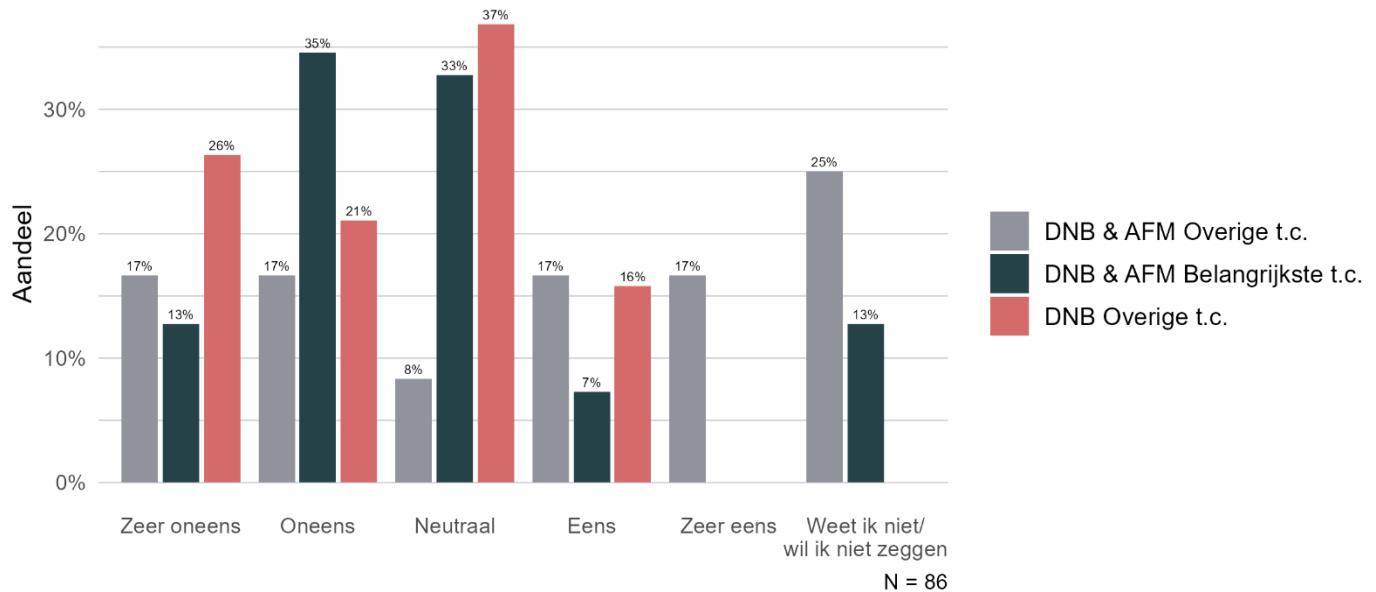
Bron: SEO economisch onderzoek

6.2.4 Communicatie

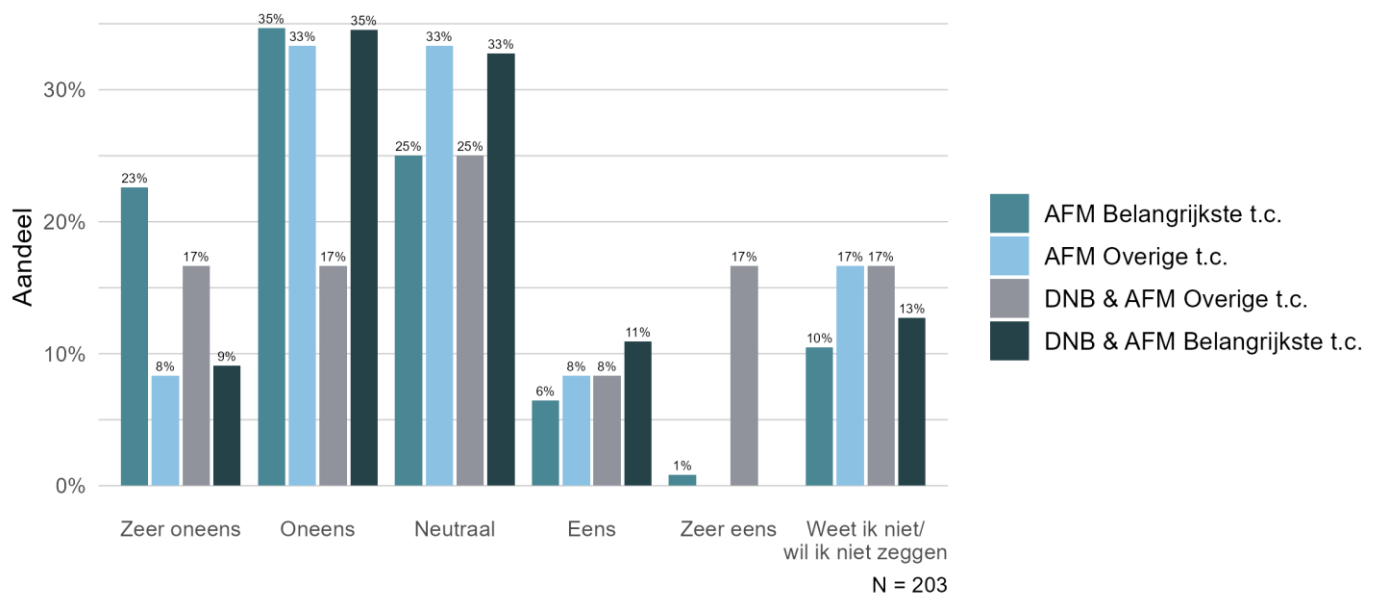
In de enquête zijn ook vragen gesteld over communicatie. Dit betreft de bijeenkomsten van het adviserend panel.

Figuur 6.17 Een groot deel van de instellingen vindt niet dat zij middels het panel goed geïnformeerd worden over nieuwe heffingen.

Stelling: uw organisatie wordt (via dit panel) goed geïnformeerd over de nieuwe heffingen door DNB.



Stelling: uw organisatie wordt (via dit panel) goed geïnformeerd over de nieuwe heffingen door AFM.



Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur.

Met betrekking tot de panelbijeenkomsten geeft een groter deel van de instellingen onder toezicht van DNB en/of AFM (DNB: 34%-47% t.o.v. 7%-34%, AFM: 34%-58% t.o.v. 7%-25%) aan niet goed geïnformeerd te worden over nieuwe heffingen (Figuur 6.17). We merken op dat instellingen onder toezicht van DNB én AFM uit de overige toezichtcategorieën relatief vaker aangeven wel goed geïnformeerd te worden ten opzichte van andere instellingen (DNB: 34% t.o.v. 7%-16%, AFM: 25% t.o.v. 7%-11%).

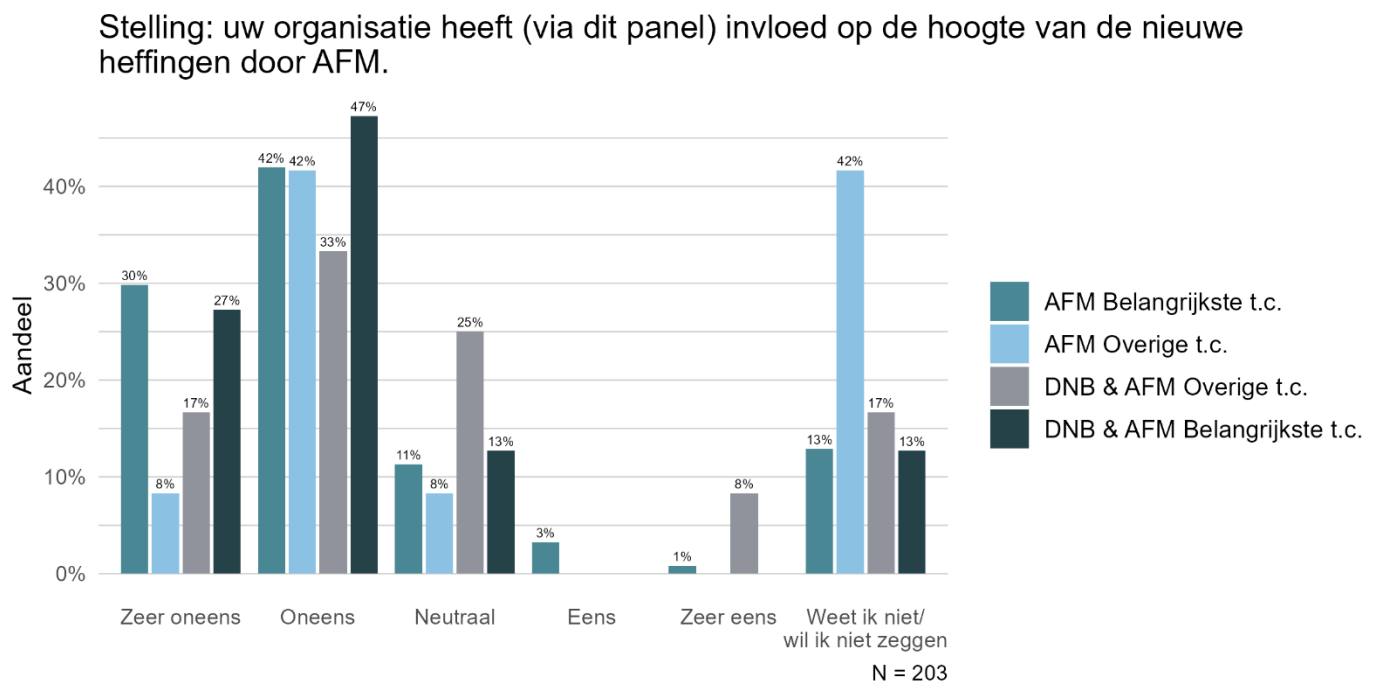
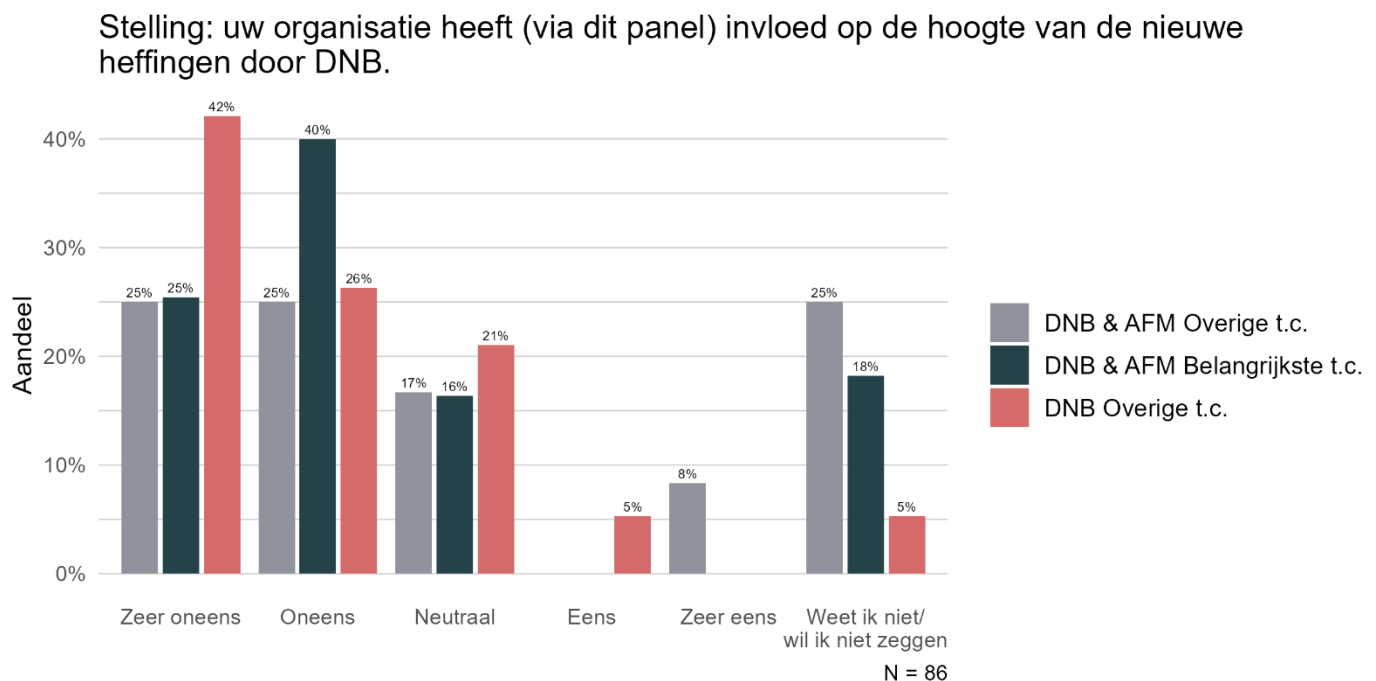
Instellingen onder toezicht van DNB uit de toezichtcategorieën voor resolutie verzekeraars en aanbieders van virtuele valuta geven sterker aan het eens te zijn met de stelling (zie Figuur C.23). Instellingen onder toezicht van AFM uit de toezichtcategorieën voor beleggingsondernemingen voor eigen rekening, banken en clearinginstellingen en effectuitgevende instellingen geven aan het sterker eens te zijn met de stelling (zie Figuur C.24).

Box 6.15 Beeld uit de open vragen

Veel van de instellingen geven aan niet bekend te zijn met de panelbijeenkomsten. Instellingen die er wel mee bekend zijn geven aan dat hoewel de sessies informatief zijn, er weinig inzicht wordt verkregen in de nieuwe heffingen omdat er nauwelijks op detailniveau op wordt ingegaan, noch een inhoudelijk dialoog erover mogelijk is.

Bron: SEO economisch onderzoek

Figuur 6.18 Een groot deel van de instellingen geeft aan middels het panel geen invloed te hebben op de hoogte van nieuwe heffingen.



Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur.

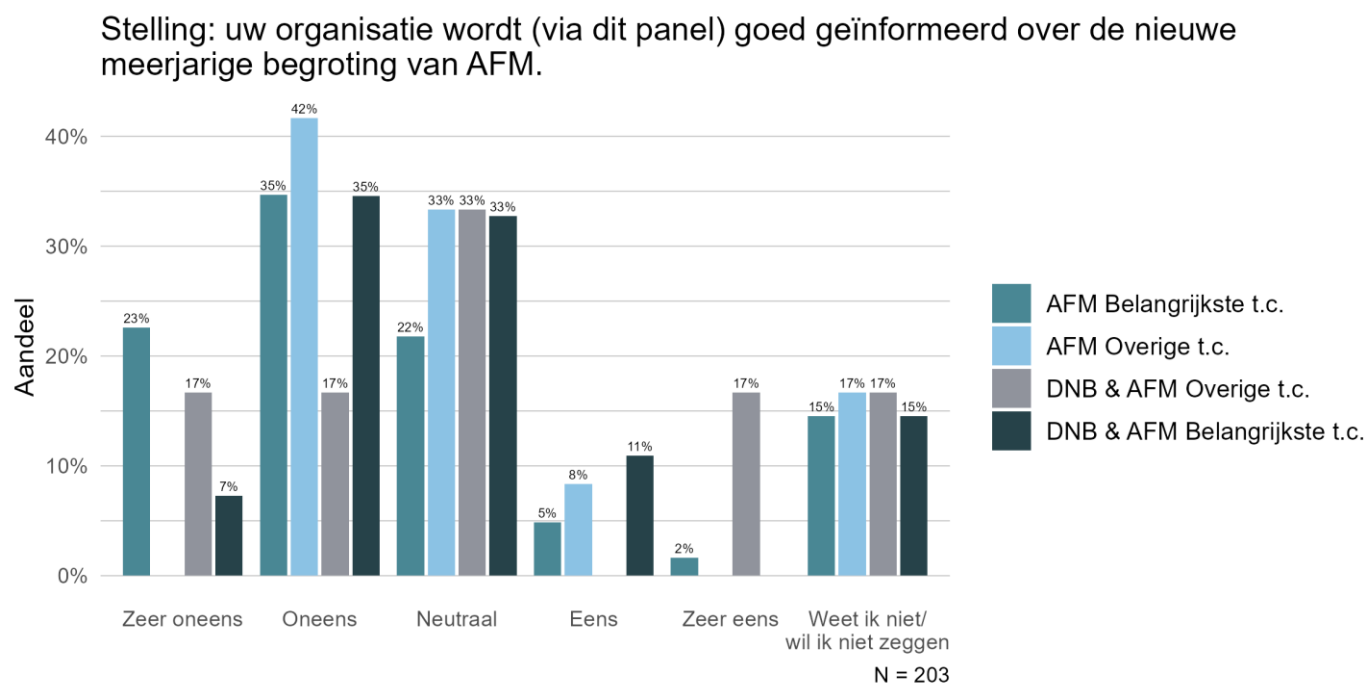
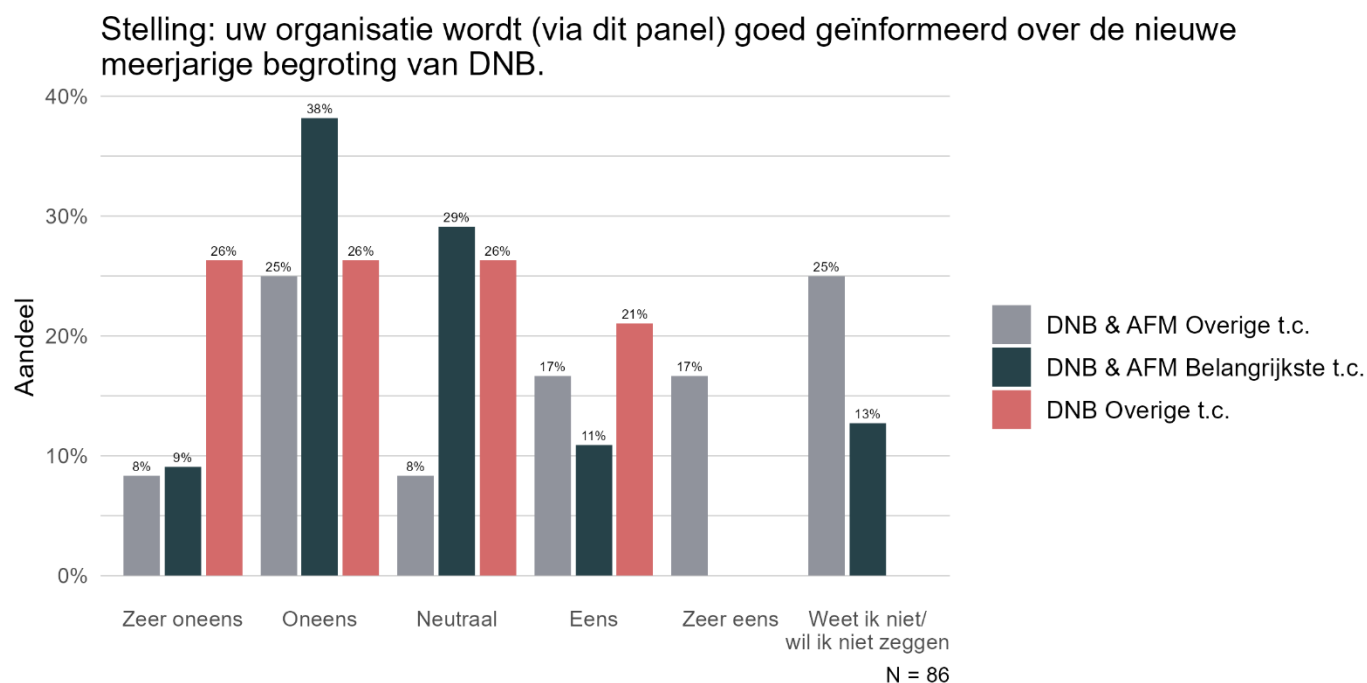
Een meerderheid van de instellingen onder toezicht van DNB en/of de AFM (DNB: 50%-68% t.o.v. 0%-8%, AFM: 50%-74% t.o.v. 0%-8%) geeft aan geen invloed te hebben op de hoogte van nieuwe heffingen (Figuur 6.18).

Box 6.16 Beeld uit de open vragen

Instellingen die wel bekend zijn met het adviserend panel geven aan dat er geen tot nauwelijks invloed mogelijk is op de heffingen, het panel dient enkel ter informatie. Instellingen geven ook aan terughoudend te zijn met het ageren tegen de toezichthouders, gelet op het feit dat de toezichthouder de dag na de sessie weer tegenover de instellingen zit. Zelfs wanneer input wordt geleverd hebben instellingen niet het gevoel dat het opgepakt wordt. Er is daarbij behoefte aan informatie voorafgaand aan het panel zodat instellingen zich kunnen voorbereiden.

Bron: SEO economisch onderzoek

Figuur 6.19 Een groot deel van de instellingen geeft aan middels het panel niet goed geïnformeerd te worden over de nieuwe meerjarige begroting van de toezichthouders.



Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur.

Een groter deel van de instellingen onder toezicht van DNB (33%-52% t.o.v. 11%-34%) geeft aan niet goed geïnformeerd te worden over de meerjarige begrotingen (Figuur 6.19). Van de instellingen onder toezicht van de AFM geeft een groter deel (34%-58% t.o.v. 7%-17%) aan niet goed geïnformeerd te worden over de nieuwe

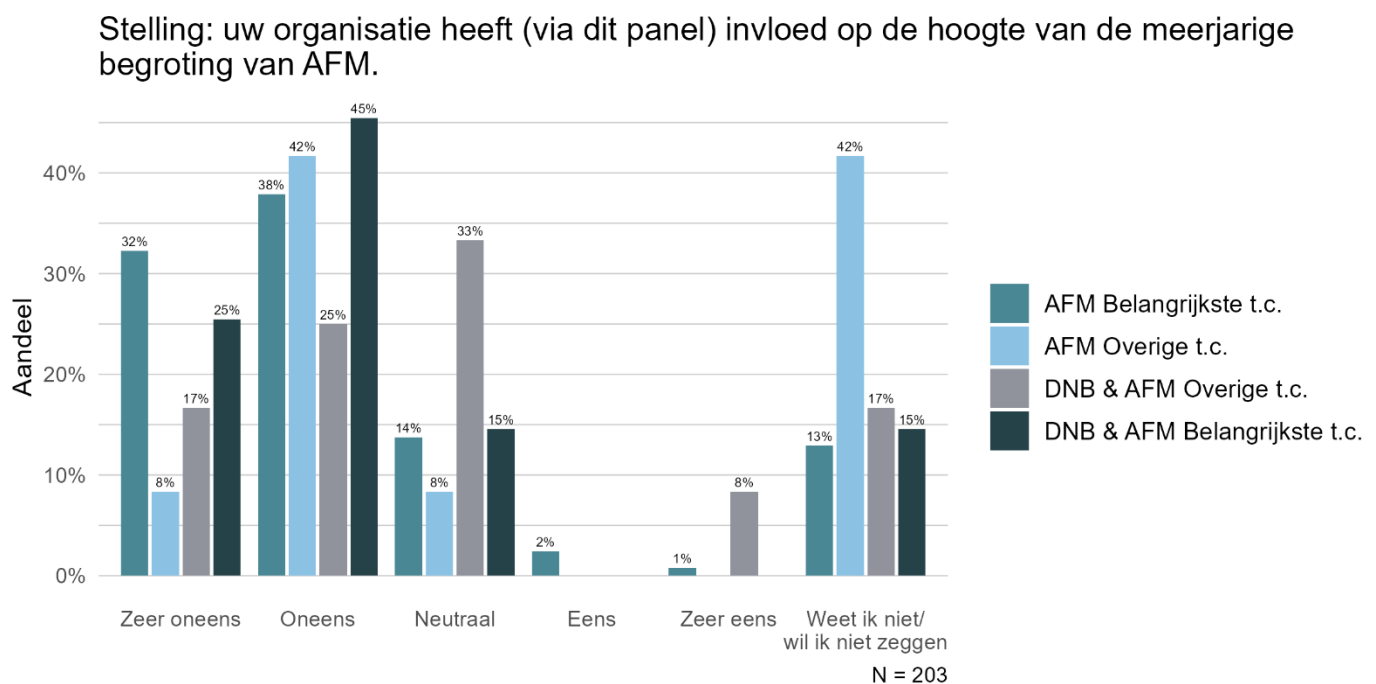
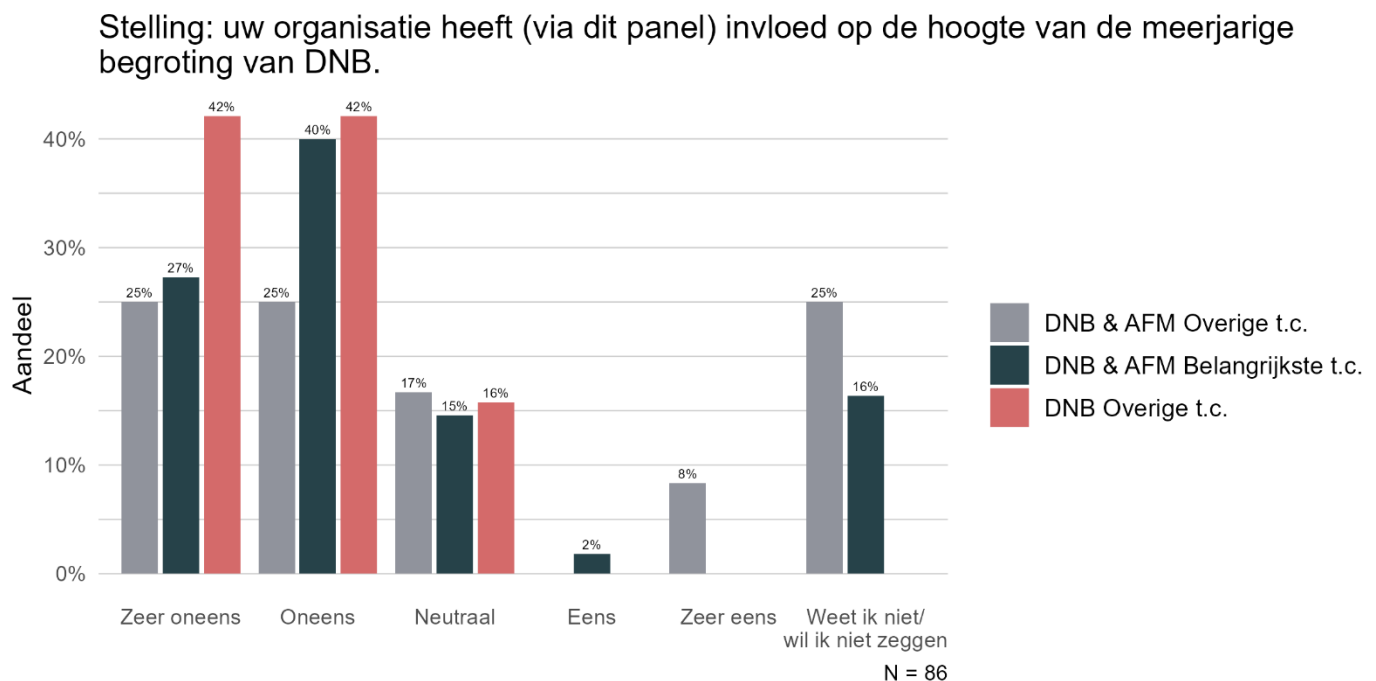
meerjarige begroting. Instellingen uit de belangrijkste toezichtcategorieën geven dit sterker aan ten opzichte van andere instellingen (42%-58% t.o.v. 34%-42%). Instellingen onder toezicht van DNB uit de toezichtcategorieën voor resolutie verzekeraars, aanbieders van virtuele valuta en depositogarantiestelsel banken geven sterker aan het eens te zijn met de stelling. Dit terwijl betaal-, clearing- en elektronischgeldinstellingen sterker aangeven het oneens te zijn (zie Figuur C.27). Instellingen onder toezicht van AFM uit de toezichtcategorieën voor beleggingsondernemingen voor eigen rekening, banken en clearinginstellingen, en effectenuitgevende instellingen geven aan het sterker eens te zijn met de stelling (zie Figuur C.28).

Box 6.17 Beeld uit de open vragen

Instellingen geven aan niet geïnformeerd te worden over nieuwe meerjarige begrotingen, maar enkel via kamerstukken de begrotingen waar te nemen.

Bron: SEO economisch onderzoek

Figuur 6.20 Een groot deel van de instellingen geeft aan geen invloed te hebben op de hoogte van de meerjarige begroting.



Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur.

Een ruime meerderheid van de instellingen geeft aan geen invloed te hebben op de hoogte van de meerjarige begrotingen (Figuur 6.20). Dit geldt voor instellingen onder toezicht van zowel DNB als de AFM (DNB: 50%-84% t.o.v. 0%-8%, AFM: 42%-70% t.o.v. 0%-8%).

Box 6.18 Beeld uit de open vragen

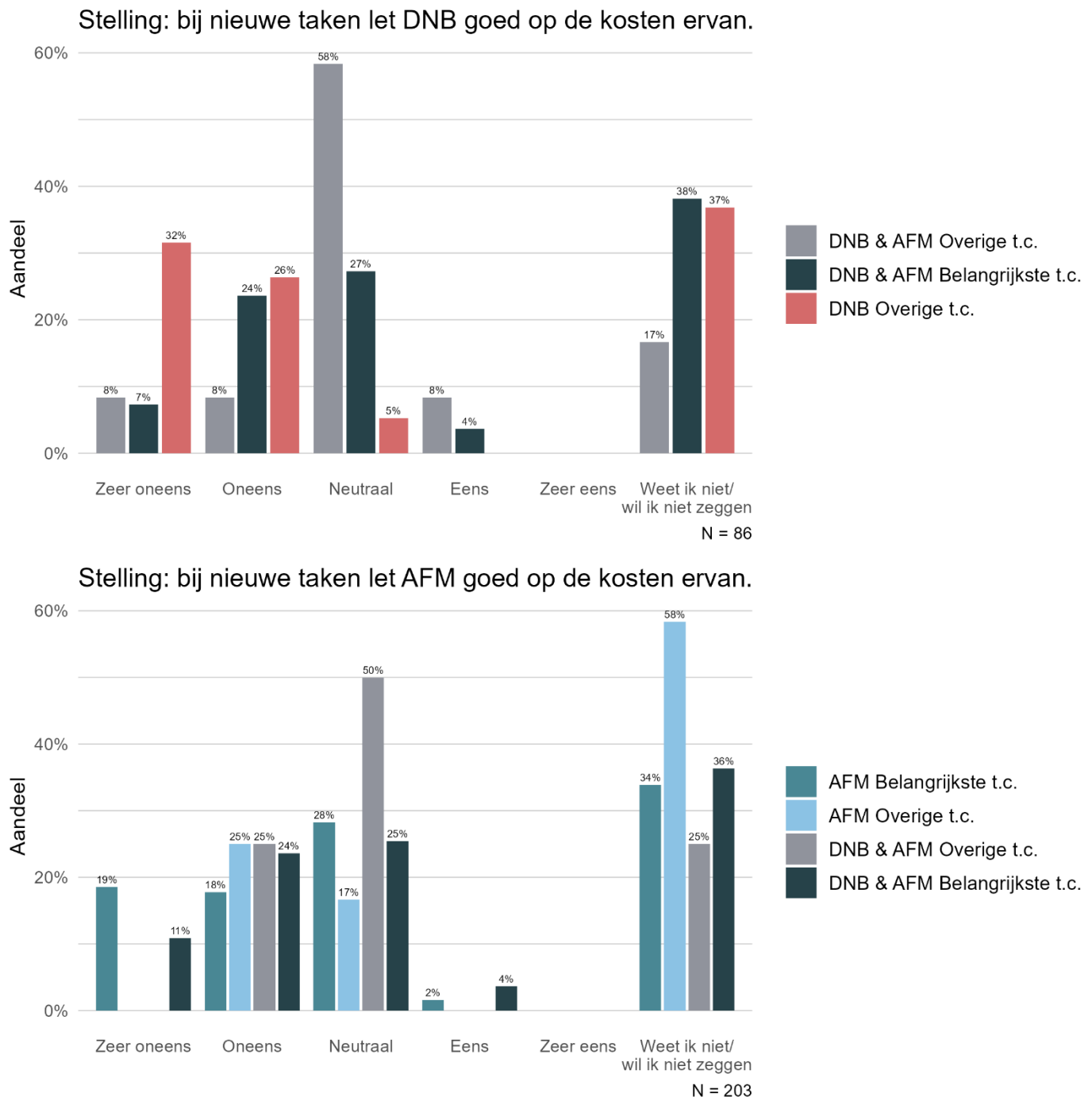
Instellingen geven aan geen invloed te hebben op de meerjarige begroting van de toezichthouders. Sommige instellingen zijn van mening dat het ook niet wenselijk is dat sectoren invloed zouden hebben. Instellingen spreken wel de behoefte uit om (proactiever) op de hoogte gehouden te worden van de meerjarige begroting in plaats van het vernemen via kamerstukken.

Bron: SEO economisch onderzoek

6.2.5 Overig

Tot slot zijn ook enige algemene vragen over de toezichtkosten opgenomen in de enquête.

Figuur 6.21 Vrijwel geen van de instellingen geeft aan dat de toezichthouders goed op de kosten let bij nieuwe taken.



Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur.

Vrijwel geen van de instellingen (DNB: 0%-8%, AFM: 0%-4%) geven aan dat de toezichthouders goed op de kosten letten bij nieuwe taken, of hebben hier geen oordeel over (Figuur 6.21). Instellingen uit overige toezichtcategorieën bij DNB zijn het sterker oneens ten opzichte van andere instellingen (58% t.o.v. 16%-31%).

Box 6.19 Beeld uit de open vragen

Instellingen geven aan geen beeld te hebben van de redenen voor stijgingen in toezichtkosten, zij benadrukken de behoefte voor meer transparantie.

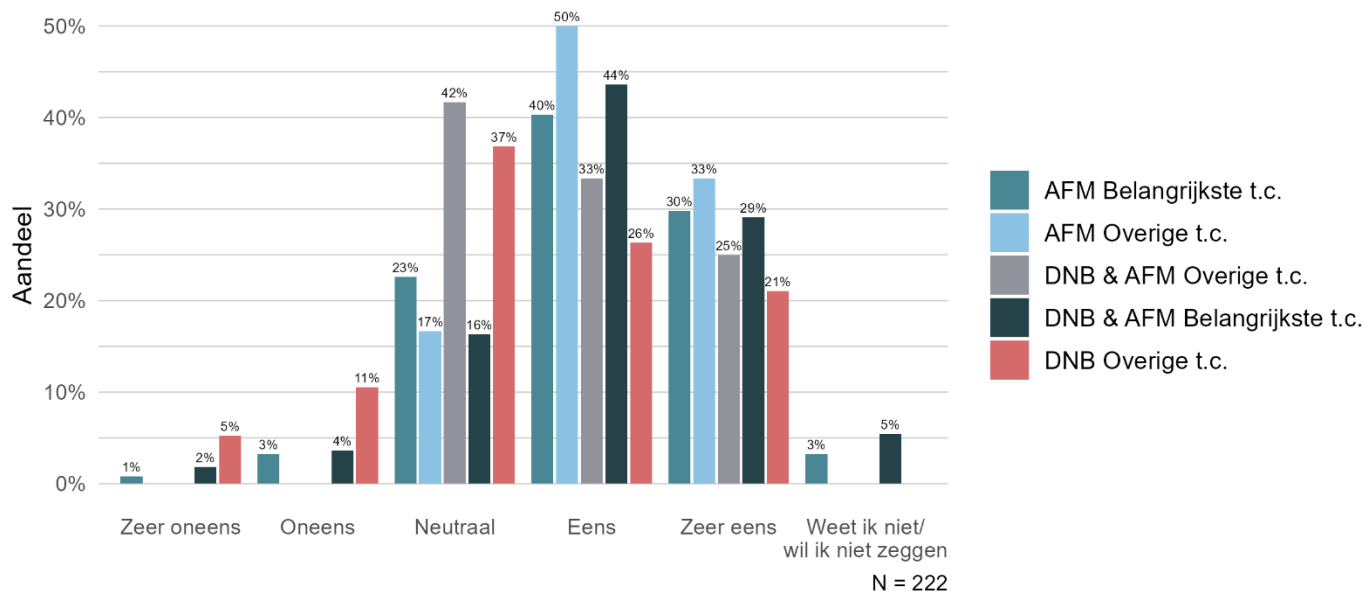
Instellingen onder toezicht van DNB geven aan dat als goed op de kosten gelet wordt er geen naheffingen zouden moeten zijn. De instellingen ervaren daarnaast dat er teveel capaciteit wordt ingezet per dossier. Instellingen hebben behoefte aan meer contact tussen de toezichthouder en de sector.

Instellingen onder toezicht van de AFM zijn van mening dat de AFM zonder rem groeit ieder jaar. Daarbij geven instellingen aan dat de toezichtkosten uit voorzorg te ruim worden ingeschat wat echter wel tot gevolg heeft dat de toezichtkosten hoger zijn. Ook zien instellingen geen terugschaling van (teams voor) nieuwe taken wanneer deze groter opgetuigd worden dan uiteindelijk nodig is.

Bron: SEO economisch onderzoek

Figuur 6.22 De meeste instellingen geven aan dat niet heffingen de belangrijkste kostenpost zijn, maar de compliance.

Stelling: de heffingen zijn niet de belangrijkste kostenpost, vooral voldoen aan toezichteisen (compliance) is kostbaar en kan eenvoudiger.



Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur.

De meeste instellingen geven aan dat de heffingen niet de belangrijkste kostenpost zijn, maar dat voldoen aan toezichteisen kostbaar is en eenvoudiger kan (Figuur 6.22). Enkel een klein deel van de instellingen is het daar niet mee eens (0%-16%). Instellingen uit de overige toezichtcategorieën bij DNB zijn het relatief vaker oneens met de stelling (16%). Daarentegen zijn geen van de instellingen uit de overige toezichtcategorieën bij AFM het oneens met de stelling (0%).

Box 6.20 Beeld uit de open vragen

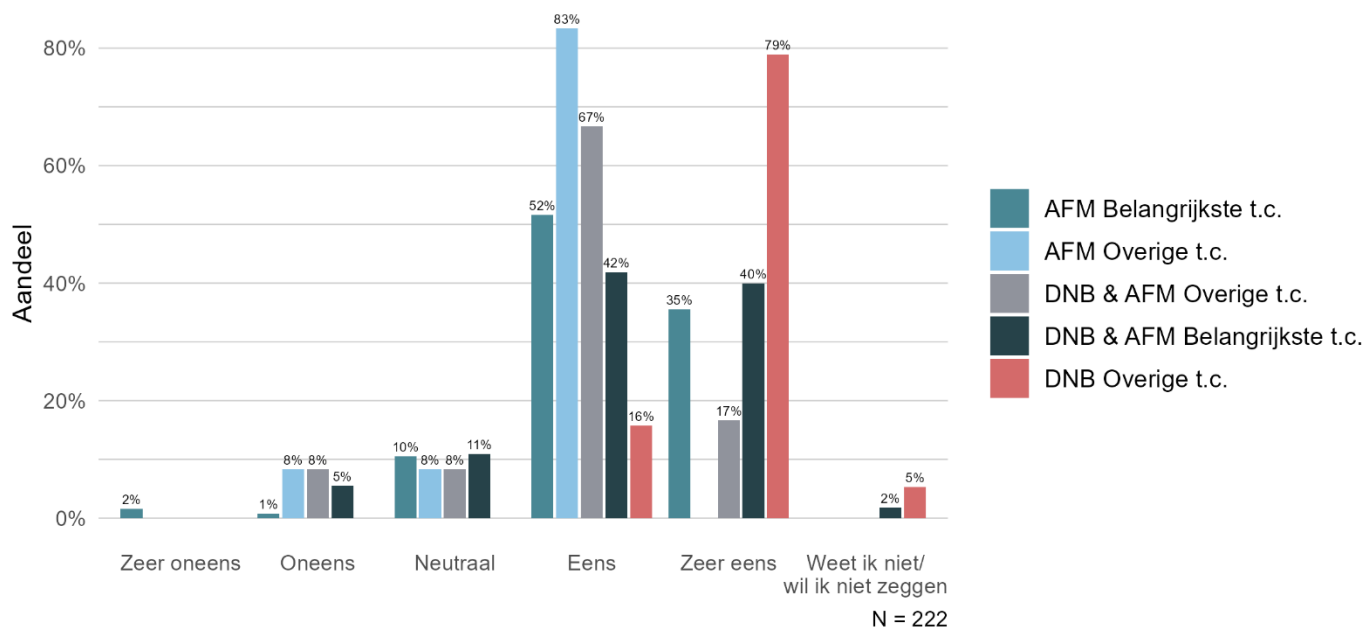
Instellingen geven aan veel informatie aan te moeten leveren, maar vinden het onduidelijk wat er met de informatie gebeurt. Kleine instellingen ondervinden hier relatief meer last van. Ook wordt erop gewezen dat de regeldruk in Nederland enorm is vergeleken met andere landen.

Instellingen onder toezicht van de AFM merken daarbij op dat relatief veel tijd wordt besteed aan het dichttimmeren van een dossier (uit angst/stress) omdat onduidelijk is wat door de toezichthouder gevraagd en verwacht wordt. Voorts wordt aangegeven dat de eisen van de AFM voor data-gedreven toezicht niet aansluiten op interne beheersystemen, dit leidt tot extra interne kosten voor toezicht. Instellingen hebben behoefte aan een vermelding van de benodigde gegevens op een (veel) eerder tijdstip zodat systemen daarop ingericht kunnen worden.

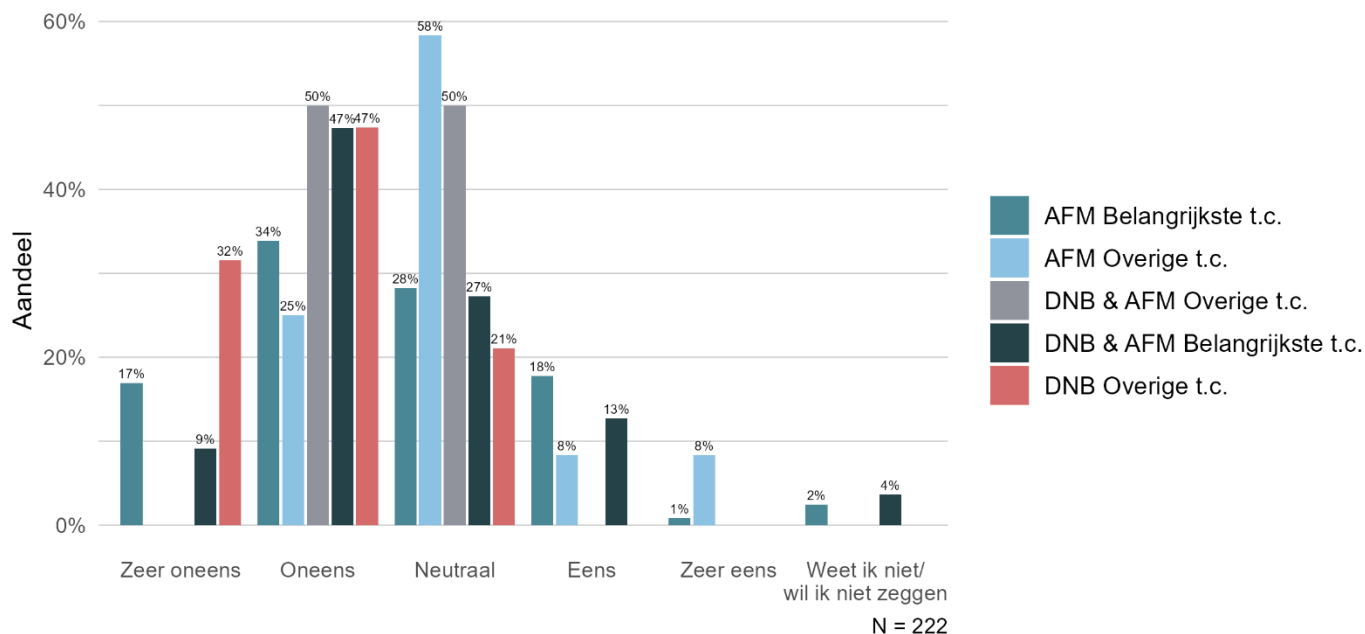
Bron: SEO economisch onderzoek

Figuur 6.23 Vrijwel alle instellingen geven aan dat het belangrijk is dat duidelijk is waarvoor er betaald wordt. Echter geeft de meerderheid van de instellingen aan dat het niet voldoende duidelijk is waarvoor betaald wordt.

Stelling: Het is belangrijk dat duidelijk is waarvoor mijn organisatie betaalt.



Stelling: Het is momenteel voldoende duidelijk waar mijn organisatie voor betaalt.



Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur.

Vrijwel alle instellingen geven aan het belangrijk te vinden dat duidelijk is waarvoor zij betalen (Figuur 6.23, bovenste). Vrijwel geen van de instellingen geeft aan het oneens te zijn met de stelling (0%-8%).

Echter geeft een ruime meerderheid van de instellingen (25%-79%) aan het niet voldoende duidelijk te vinden waar zij momenteel voor betalen (Figuur 6.23, onderste). Met name instellingen onder toezicht van DNB vinden het onduidelijk ten opzichte van instellingen onder toezicht van AFM (50%-79% t.o.v. 25%-51%). Instellingen onder toezicht van AFM uit de toezichtcategorieën voor financiële infrastructuur geven aan het minder sterk oneens te zijn met de stelling (zie Figuur C.35). Instellingen onder toezicht van DNB uit de toezichtcategorieën voor trustkantoren geven sterker aan het oneens te zijn.

Box 6.21 Beeld uit de open vragen

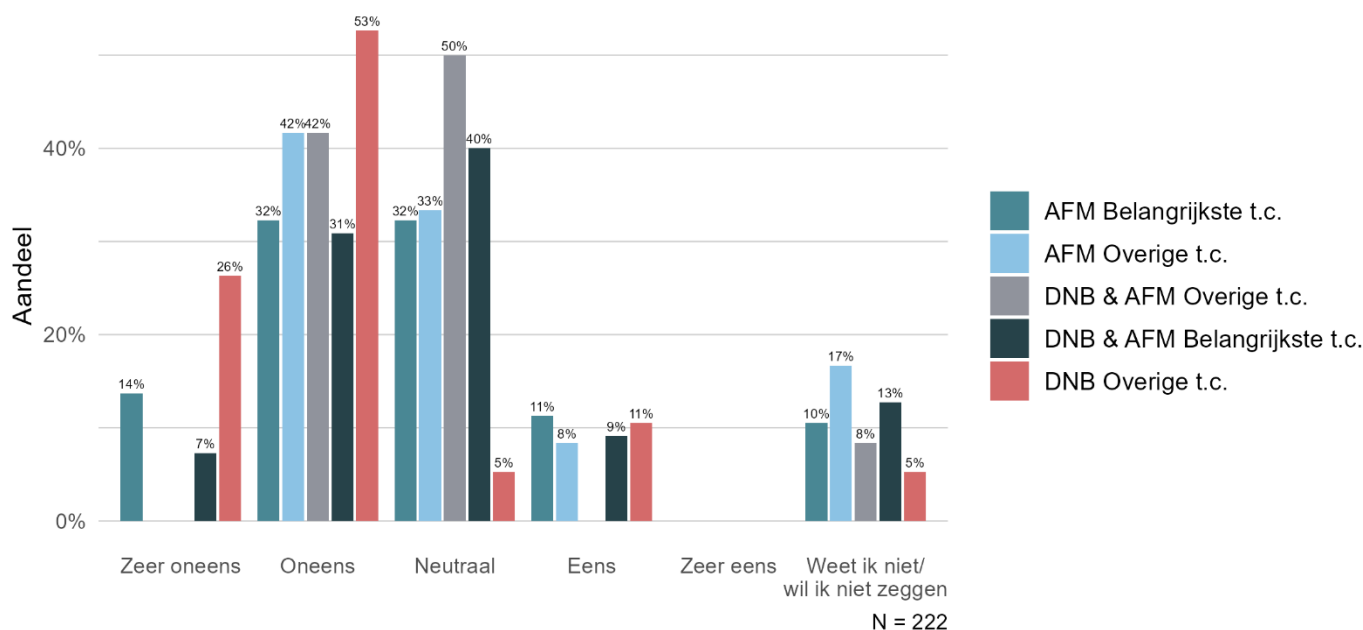
Instellingen geven aan behoefte te hebben aan transparantie over waarvoor betaald wordt. Niet alleen om kostenstijgingen of te hoogte van de toezichtkosten te begrijpen maar ook om stijgingen uit te kunnen leggen aan klanten. Daarnaast is instellingen niet duidelijk of hetgeen waar zij voor betalen zich ook allemaal vertaalt in toezicht of dat er ook voor andere (publieke) zaken betaald wordt.

Verder ervaren instellingen dat de toezichthouders geen compleet beeld hebben van de sectoren maar voornamelijk de grotere en internationaal opererende partijen in beeld komen. Instellingen onder toezicht van de AFM geven aan dat interne/indirecte kosten voor toezicht gemaakt worden voor het invullen van vragenlijsten die irrelevant zijn voor dat type instelling.

Bron: SEO economisch onderzoek

Figuur 6.24 Een groot deel van de instellingen geeft aan dat de kosten vaak niet goed te overzien zijn.

Stelling: De kosten van bestaande taken zijn vaak goed te overzien.



Bron: SEO economisch onderzoek. Er waren geen respondenten uit de belangrijkste toezichtcategorieën (t.c.) die *enkel* onder toezicht stonden van de DNB (wel onder DNB & AFM). Hierdoor is voor "DNB Belangrijkste t.c." geen aparte categorie opgenomen in de figuur.

Een groot deel van de instellingen geeft aan dat de kosten van bestaande taken vaak niet goed te overzien zijn (Figuur 6.24). Vrijwel geen van de instellingen geeft aan het eens te zijn met de stelling (0%-11%). Instellingen uit de overige toezichtcategorieën bij DNB geven relatief vaker en sterker aan het eens te zijn (79% t.o.v. 38%-46%).

Box 6.22 Beeld uit de open vragen

Hoewel de kosten van bestaande taken wel in te schatten zijn en ook te dragen, geven instellingen vooral aan dat de kosten van bestaande taken te hoog zijn.

Bron: SEO economisch onderzoek

6.3 Samenvatting

De enquête geeft een beeld van hoe de onder toezicht staande instellingen het huidige bekostigingssysteem ervaren. Instellingen geven aan het belangrijk te vinden dat duidelijk is waarvoor betaald wordt. Voor het merendeel van de instellingen is echter niet duidelijk waarvoor betaald wordt en zijn de kosten van de toezichttaken niet goed te overzien. Wij gaan hieronder nader in op de relevante aspecten van het bekostigingssysteem.

6.3.1 Stabiliteit

De instellingen geven aan stabiliteit in de toezichtkosten belangrijk te vinden. Zonder voorspelbaarheid kunnen de toezichtkosten niet begroot worden bij instellingen en dus ook niet (accuraat) doorberekend worden aan klanten. Met name bij kleine instellingen kan onvoorspelbaarheid gevolgen hebben op de liquiditeitspositie.

Een deel van de instellingen vindt de voorspelbaarheid van de toezichtkosten in de afgelopen jaren goed, terwijl een ander deel onvoldoende voorspelbaarheid ervoer. Instellingen onder toezicht van DNB ervoeren over het algemeen minder voorspelbaarheid ten opzichte van instellingen onder toezicht van de AFM. Instellingen benadrukken het belang van transparantie bij de toezichthouders voor de voorspelbaarheid, maar ook de koppeling van moeilijk in te schatten maatstaven (e.g. omzet, transacties) met de toezichtkosten. Een groot deel van de instellingen geeft echter aan dat de toekomstige (i.e. 2 à 3 jaar) toezichtkosten niet voorspelbaar zijn.

Verder vinden de meeste instellingen dat de toezichtkosten niet goed navolgbaar zijn, mede vanwege de ontoereikende informatievoorziening. De instellingen vinden de toezichtkosten ook onvoldoende stabiel. Instellingen uit de overige toezichtcategorieën van DNB geven sterker en vaker aan geen stabiliteit te ervaren ten opzichte van instellingen uit de belangrijkste toezichtcategorieën. Instellingen uit de overige toezichtcategorieën bij AFM (of AFM én DNB) zijn meer verdeeld, bijna de helft geeft aan de kosten wel stabiel te vinden. De meeste instellingen (met een oordeel) geven aan dat de toezichthouders niet voldoende geprikkeld worden om de toezichtkosten te beheersen.

Volgens de instellingen zijn de belangrijkste redenen voor een stijging in de heffingen de intensivering van huidig toezicht, nieuwe taken en te weinig inspanning van de toezichthouders om toezichttaken efficiënter uit te voeren. Bij het beoordelen van de hoogte van de heffingen vinden instellingen onder meer draagkracht, de redenen voor verhoging en in hoeverre de heffingen enkel en direct ingezet worden voor de toezichttaken in de sector die het opbrengt van belang.

Instellingen onder toezicht van DNB (of DNB en AFM) geven relatief vaker aan dat de reden voor gestegen heffingen komt door nieuwe wettelijke taken die niet direct van toepassing zijn op de instelling of door nieuwe partijen. Instellingen onder toezicht van de AFM wijzen vaker naar de investeringen in data-projecten, de stijging van lonen en dat extra kosten door nieuwe taken met efficiëntie of lichter toezicht gepaard dienen te gaan.

6.3.2 Proportionaliteit

De meeste instellingen geven aan dat de heffing niet in verhouding staat tot de hoeveelheid toezicht die de toezichthouders houden op hun sector. Het is voor instellingen niet duidelijk hoeveel toezicht er wordt gehouden en of sprake is van overlap bij sommige toezichttaken. De instellingen zijn echter verdeeld over de mate waarop de hoogte van de toezichtkosten aansluit op de draagkracht van de instellingen. Kleine instellingen geven aan relatief de hoogste kosten te ervaren.

Er is echter verdeeldheid bij de beoordeling van de huidige maatstaven ter bepaling van de draagkracht. Een kleine meerderheid van de instellingen onder toezicht van de AFM geven vaker aan de gekozen maatstaven de juiste te vinden voor het bepalen van de draagkracht, ten opzichte van een kleine minderheid bij instellingen onder toezicht van DNB. Instellingen uit de belangrijkste toezichtcategorieën vinden vaker de gekozen maatstaf de juiste ten opzichte van instellingen uit de overige toezichtcategorieën. De instellingen wijzen erop dat de maatstaven geen reflectie betreffen van de hoeveelheid daadwerkelijk verrichte toezicht op de instelling. Het overgrote deel van de instellingen heeft geen oordeel of is neutraal ten opzichte van de taakstelling vanuit het ministerie van Financiën, de meeste instellingen met een oordeel vinden de taakstelling te hoog.

6.3.3 Flexibiliteit

Een groot deel van de instellingen geeft aan dat de voorbereidingskosten niet breed dienen te worden verdeeld (i.e. binnen en buiten de sector waar de taken vallen). De meeste instellingen geven juist aan voorstander te zijn van een verdeling binnen de sector en van het uitsmeren van de voorbereidingskosten over meerdere jaren. Het overgrote deel van de instellingen heeft geen oordeel over of is neutraal met betrekking tot de waarborging van het profijtbeginsel bij voorbereidingskosten voor nieuwe taken. Van de instellingen die wel een oordeel hadden, vindt de meerderheid dat het kostenkader de waarborging niet waarmaakt. Instellingen zijn van oordeel dat een overheidsbijdrage op haar plek is voor sommige onderdelen van het toezicht (i.e. gezond financieel systeem, bestrijding illegaliteit) die een maatschappelijk doel dienen en waar het profijt niet zozeer enkel bij de instellingen of sector terechtkomt.

6.3.4 Communicatie

Met betrekking tot de panelbijeenkomsten geeft een groot deel van de instellingen aan niet goed geïnformeerd te worden over nieuwe heffingen of de meerjarige begroting door de toezichthouders of onbekend te zijn met de panelbijeenkomsten. Hier ligt mogelijk een rol voor de brancheverenigingen. Wat betreft het hebben van invloed op de heffingen of de meerjarige begroting, geeft een groter deel aan geen invloed te hebben. Instellingen geven aan meer behoefte te hebben aan transparantie op gedetailleerd niveau.

7 Beantwoording onderzoeksvragen en beleidsopties

Op basis van de inzichten uit de voorgaande hoofdstukken beantwoorden we in dit hoofdstuk de onderzoeksvragen uit Tabel 1.2. Daarna geven we een aantal beleidsopties die aansluiten op de antwoorden van de onderzoeksvragen en de inzichten uit de voorgaande hoofdstukken.

7.1 Beantwoording onderzoeksvragen

7.1.1 Deelvraag 1 - Kostenkader (stabiliteit, flexibiliteit)

1.1 Biedt de systematiek van het kostenkader een passend evenwicht tussen enerzijds een beheerste en stabiele ontwikkeling van toezichtskosten, en anderzijds voldoende flexibiliteit voor de toezichthouders om hun taken adequaat uit te kunnen voeren, bijvoorbeeld in het geval van externe ontwikkelingen en nieuwe regelgeving?

Flexibiliteit

De vormgeving van het kostenkader biedt voldoende flexibiliteit om externe ontwikkelingen en nieuwe regelgeving op te vangen. Dit blijkt uit de diverse tussentijdse aanpassingen van het kostenkader die sinds 2019 hebben plaatsgevonden voor de AFM en voor DNB, zie Tabel 2.3 en Tabel 2.4. Deze aanpassingen waren allemaal opwaartse aanpassingen wegens nieuwe regelgeving. Er zijn tot op heden geen neerwaartse tussentijdse aanpassingen van het kostenkader geweest. Vanwege de gelaagde systematiek van de Wbft 2019 is het bovendien eenvoudiger om nieuwe toezichttaken aan de juiste partijen door te berekenen.

Stabiliteit

De vierjarige vaststelling van het kostenkader in het kader van de bekostigingssystematiek van de Wbft 2019 had als één van de doelen om tot een meer stabiele en beheerste heffing te komen. Hiertoe bevat het kostenkader een aantal elementen die kunnen bijdragen aan een stabiele en beheerste ontwikkeling van de totale toezichtskosten, dat wil zeggen de kosten op geaggregeerd niveau:

- De vierjarige vaststelling van het kostenkader, inclusief de efficiëntiekorting die door de ministeries wordt afgesproken met de toezichthouders;
- Het proces rond deze vaststelling;
- Het proces rond tussentijdse wijzigingen van het kostenkader.

De vierjarige vaststelling van het kostenkader draagt bij aan stabiliteit doordat de totale toezichtskosten in principe voor vier jaar vastliggen. De systematiek draagt bij aan beheersing doordat overschrijdingen van het kostenkader niet zijn toegestaan, tenzij er nieuwe ontwikkelingen zijn die niet binnen het kostenkader kunnen worden opgevangen.

Het proces rond de vaststelling van het kostenkader bestaat uit gesprekken met de ministeries, goedkeuring door de RvC (DNB) respectievelijk RvT (AFM) en bespreking van het voorgestelde kostenkader in de panelbijeenkomsten.

De ministers moeten de begroting goedkeuren, waardoor in de aanloop naar de voorgestelde nieuwe begroting een discussie met de ministeries plaatsvindt.

Het kostenkader mag alleen tussentijds worden opengebroken als er nieuwe ontwikkelingen zijn die niet binnen de bestaande begroting kunnen worden opgevangen. Ook is hiervoor goedkeuring van de ministers nodig. Dit leidt ertoe dat toezichthouders de noodzaak tot wijzigingen moeten onderbouwen. Ook vindt er overleg plaats met de ministeries en de RvC (DNB) en de RvT (AFM).

De vierjarige systematiek van het kostenkader, het proces rond de vaststelling van het kostenkader en de voorwaarden waaronder dit mag worden opengebroken, leiden er in de praktijk toe dat toezichthouders hun best doen om binnen de vierjarige begroting te blijven. Ook uit de interviews komt het beeld naar voren dat het bestaan van een vierjarig kostenkader in de praktijk tot druk op de toezichthouders leidt om de kosten binnen het kader te houden. Bij de jaarlijkse goedkeuringsprocedures is het vierjarig kostenkader leidend. De discussie met de ministeries over de begroting en de taakstelling in de aanloop naar de vaststelling van de vierjarige begroting bieden ook tegenkracht tegen kostenstijgingen. Hoe groot deze effecten zijn, dat wil zeggen, hoe de stijgingen van de kosten zouden uitvallen als het kostenkader er niet was, valt moeilijk te beoordelen.

In de praktijk leidt het kostenkader er niet toe dat de kosten relatief constant zijn. Er is sprake van een jaar-op-jaar stijging van de totale kosten, zowel in nominale als in reële termen (dat wil zeggen, gecorrigeerd voor inflatie). Over de hele periode namen de kosten van DNB daarbij sterker toe dan de kosten van de AFM. Voor de AFM geldt dat de totale nominale kosten in de periode 2019-2021 relatief stabiel bleven. Bij DNB was dit niet het geval. De belangrijkste oorzaken van de veranderingen in de totale toezichtkosten zijn als eerste loon- en prijsaanpassingen, gevolgd door nieuwe toezichttaken en investeringen in IT. Dit beeld verschilt niet per toezichtcategorie. Wel verschilt dit beeld enigszins per toezichthouder. Voor de AFM is een kleiner deel het gevolg van loon- en prijsaanpassingen, terwijl een groter deel het gevolg is van tussentijdse verhogingen.

Het kostenkader draagt dus bij aan stabiliteit en beheersing, maar het is moeilijk te zeggen hoe groot dit effect is ten opzichte van een situatie waarin deze druk er niet zou zijn. We denken dat de tussentijdse aanpassingen die hebben plaatsgevonden in aanwezigheid van het kostenkader en geleid hebben tot fluctuaties in de heffingen voor individuele instellingen, er ook zouden zijn geweest in afwezigheid van het kostenkader. In die zin lijkt het effect van het kostenkader op de beheersing van de kosten beperkt.

Passend evenwicht

Is er in de praktijk nu sprake van een passend evenwicht tussen flexibiliteit en beheersingsmechanismen? Naar ons oordeel is er binnen de systematiek van het kostenkader minder oog voor de elementen beheersing en stabiliteit dan voor flexibiliteit. Nieuwe kosten worden in de praktijk één-op-één doorbelast aan de instellingen, afgezien van de efficiëntiekorting. De systematiek van het kostenkader bevat geen expliciete elementen die kostenstijgingen voor individuele instellingen beperken zoals plafonds in de tarieven of grenswaarden voor jaarlijkse mutaties in de tarieven van instellingen. Hoewel het kostenkader activiteitgedreven is, bijvoorbeeld doordat er nieuwe taken bijkomen, betekent dit niet dat dergelijke beperkingen aan de tarievenkant niet mogelijk zijn.

1.2 Hoe worden stakeholders betrokken bij de wijzigingen en overschrijdingen van het kostenkader en wordt dit voldoende geacht, met inachtneming van de benodigde afstand tussen de toezichthouders en de partijen waarop zij toezicht houden?

Marktpartijen worden betrokken doordat wijzigingen besproken worden in de panelbijeenkomsten die artikel 12 Wbft voorschrijft. Er is geen duidelijke omschrijving van het doel van de bijeenkomsten in de wetteksten en de memorie van toelichting. In de praktijk worden de panelbijeenkomsten gebruikt om de instellingen te informeren over de begroting, de verantwoording, eventuele tussentijdse wijzigingen in het kostenkader en de vierjarige vaststelling van het kostenkader, maar ook breder over wat speelt bij de toezichthouders (zoals toezichtstrategie, investeringen, nieuwbouw). Daarnaast kunnen aanwezigen vragen stellen. In het geval van specifieke uitbreidingen worden vaak ook aparte ad hoc bijeenkomsten georganiseerd die zich richten op specifieke uitbreidingen (dit was bijvoorbeeld het geval bij de uitbreiding in het kader van de Wtp).

Uit de interviews en de enquête komt naar voren dat de sector geen invloed ervaart op de wijzigingen en overschrijdingen van het kostenkader, maar zich wel geïnformeerd voelt. Dat de sector geen bepalende invloed heeft, is passend en voldoende gezien de onafhankelijke positie van de toezichthouder.

Dit betekent niet dat er geen verbeteringen mogelijk zijn. De meeste geïnterviewden geven aan dat zij de panelbijeenkomsten als een 'rituele dans' ervaren. Daarbij vinden ze het onduidelijk wat er met de input vanuit de sector gebeurt. De openbare verslagen van de bijeenkomsten bevatten geen duidelijke terugkoppeling over gestelde vragen. De inhoud van de verslagen verschilt per toezichthouder in de mate waarin informatie gegeven wordt over de bijeenkomsten. In interviews benoemen partijen dat belangrijke onderwerpen die te maken hebben met kosten vaak ook in bilaterale overleggen worden besproken.

De mogelijkheid van de Eerste en Tweede Kamer om invloed uit te oefenen op de hoogte van de toezichtskosten is beperkt binnen de systematiek van de Wbft. Conform artikel 4 van de Wbft 2019 moeten de Kamers geïnformeerd worden over wijzigingen en overschrijdingen van het kostenkader. De Kamerbrieven over de uitbreidingen laten zien dat dit in de praktijk ook gebeurt. Daarbij krijgen de Eerste en Tweede Kamer een redelijke termijn van circa zes weken om aan te geven of het parlement de voornemens wil behandelen. Ook dit is passend en voldoende gezien de onafhankelijke positie van de toezichthouder. We hebben geen signalen dat de Kamer haar rol niet goed zou kunnen vervullen.

7.1.2 Deelvraag 2 – Toezichtskosten voor de sector (proportionaliteit, stabiliteit)

2.1 Hoe ontwikkelen de toezichtskosten voor individuele instellingen zich in de praktijk? Waardoor worden eventuele schommelingen veroorzaakt?

We hebben niet voor individuele instellingen kunnen bepalen hoe de toezichtskosten zich hebben ontwikkeld omdat wij hiervoor geen data ter beschikking hadden, dit vraagt namelijk om data op instellingsniveau over betaalde heffingen per jaar. In principe is een dergelijke uitsplitsing wel mogelijk en zouden de toezichthouders deze analyse zelf met relatief beperkte inspanning kunnen uitvoeren en hierover rapporteren. Wel hebben we gegevens voor de toezichtcategorieën als geheel en beschikken we over een grove uitsplitsing naar kleine, middelgrote en grote instellingen (DNB) en een beeld per staffel (AFM).

Wanneer we per toezichtcategorie kijken, stijgen de kosten voor veel toezichtcategorieën jaar-op-jaar in nominale termen, bijvoorbeeld door loon- of prijsbijstellingen, doorberekening van additionele kosten of intensivering van

activiteiten.¹²⁷ In reële termen is dit niet voor alle categorieën het geval en is de kostenstijging afgezet tegen de inflatie gelijk gebleven of zelfs afgenomen. Uit de analyse in hoofdstuk 4 volgt dat bij DNB de heffingen in nominale termen stegen in zes toezichtcategorieën en daalden in één. In reële termen stegen de heffingen bij drie toezichtcategorieën, bleven ze bij één gelijk en daalden ze bij drie. Voor de AFM geldt dat de heffingen in nominale termen in twaalf toezichtcategorieën stegen en in vier toezichtcategorieën daalden, terwijl ze in reële termen in zeven toezichtcategorieën stegen en in negen toezichtcategorieën daalden.

Als we naar de ontwikkeling per staffel kijken, geldt voor DNB dat bij de meeste toezichtcategorieën de procentuele veranderingen in de tarieven hetzelfde zijn voor de verschillende staffels. Met andere woorden: de mate van degressiviteit van de staffels is gelijk gebleven. Uitzonderingen zijn trustkantoren en crypto-ondernemingen, waar de heffingen voor kleinere instellingen minder snel toenamen. Bij de AFM geldt ook dat voor veel toezichtcategorieën de ontwikkeling voor instellingen in hoge en lage staffels hetzelfde is, met uitzondering van pensioenfondsen, beleggingsondernemingen, aanbieders van krediet, effecten-uitgevende instellingen en centrale tegenpartijen.

Daarnaast hebben we in hoofdstuk 4.6 per toezichtcategorie een uitsplitsing gemaakt naar verschillende factoren die de heffingen drijven: grondslageffecten, volume-effecten en inflatie-effecten. In deze uitsplitsing zijn met name grondslageffecten belangrijk omdat deze het meest direct voortvloeien uit de keuzes die toezichthouders maken. Het beeld dat naar voren komt is genuanceerd. Er is een beperkt aantal toezichtcategorieën waar de grondslageffecten leiden tot een toename van de toezichtskosten. Voor een deel van de toezichtcategorieën zijn de grondslageffecten negatief. Dit geldt voor beide toezichthouders.

Uit de interviews en de enquête komt naar voren dat individuele instellingen geen stabiele en beheerste ontwikkeling van toezichtkosten ervaren. Ook geeft een deel van de geïnterviewden aan dat ze de hoogte van de heffing onvoorspelbaar vinden. Op basis van de interviews denken we dat instellingen stabiel en beheerst vooral interpreteren als beperkte stijgingen van de heffingen. Dit vinden wij geen realistische interpretatie. Het ligt voor de hand dat loon- en prijsontwikkeling alsmede nieuwe toezichttaken binnen een toezichtcategorie leiden tot hogere tarieven, hoewel de doorrekening niet per se volledig hoeft te zijn, de toezichthouder kan ook besluiten door efficiëntiewinst hogere loonkosten te compenseren. Wel zou in een marktcontext een sterke kostenstijging zorgen voor sterkere efficiëntieprikkels. Dit mechanisme ontbreekt bij toezichthouders.

De systematiek van werken met deelbegrotingen bij DNB kan tot grotere fluctuaties in de toezichtskosten voor een specifieke toezichtcategorie leiden in vergelijking met de systematiek waarbij met procentuele toedeling (AFM) wordt gewerkt. Dit komt doordat incidentele kosten en kosten van (tijdelijke) intensivering van toezicht in zijn geheel worden toegerekend aan de toezichtcategorie waar deze kosten plaatsvinden. Dit kan vooral voor kleine deelsectoren tot fluctuaties in de heffingen leiden. Daar staat tegenover dat het werken met deelbegrotingen kruissubsidies tussen toezichtcategorieën tegengaat en bijdraagt aan transparantie richting instellingen over gemaakte kosten.

Door gebrek aan onderliggende data over heffingen per instelling zijn we er in dit onderzoek maar beperkt in geslaagd om de verschillende oorzaken van veranderingen van elkaar te scheiden. Tegelijkertijd is het voor de hand liggend dat inflatie en nieuwe wetgeving leiden tot hogere kosten. In sommige sectoren zien we flinke toenames

¹²⁷ Hierbij is alleen gekeken naar de kosten van de taak toezicht en niet naar de kosten die DNB maakt voor het DGS en de resolutietaak.

als gevolg van nieuwe wetgeving (pensioenen, cryptodiensten). De sector kan dit ervaren als een onvoorspelbare stijging. Het blijft daarom belangrijk om de oorzaken van stijgingen goed in kaart te brengen en uit te leggen.

2.2 Leidt de bekostigingssystematiek tot een proportionele verdeling van toezichtskosten over de instellingen, die recht doet aan de toezichtinspanningen en de draagkracht van individuele instellingen? Zijn hier verschillen waarneembaar tussen verschillende toezichtcategorieën?

Er is in de wet of de memorie van toelichting niet gedefinieerd wanneer sprake is van een proportionele verdeling. Elementen van proportionaliteit die terugkomen in de memorie van toelichting van de Wbft zijn in ieder geval draagkracht en gedane toezichtinspanningen. Deze aspecten komen ook terug in het kader voor de doorberekening van toelatings- en handavingskosten 'Maat Houden 2014'.

De eerste vraag luidt of en hoe de verdeling van toezichtskosten samenhangt met draagkracht. De memorie van toelichting van de Wbft vermeldt dat de heffing in verhouding moet staan tot de draagkracht en dat dit gebeurt via de maatstaven: 'De maatstaven weerspiegelen de omvang van de personen die onder toezicht staan, en daarmee de draagkracht van de personen binnen een categorie.' Draagkracht wordt hier synoniem gesteld aan omvang, maar het is niet duidelijk waarom omvang een maat is voor draagkracht. De achterliggende gedachte lijkt te zijn dat een onderneming die groter (in die zin dat de waarde van de maatstaf hoger is) is ook meer kan betalen zonder dat dit ten koste gaat van de draagkracht. Ook is niet vastgesteld wat acceptabel is qua draagkracht: wanneer is een grens aan draagkracht bereikt?

Vanuit economisch perspectief zou in onze ogen draagkracht op de een of andere manier moeten relateren aan het effect van de heffing op de winstgevendheid van een onderneming.¹²⁸ Omdat sommige maatstaven niet direct gerelateerd zijn aan winst, leidt het gebruiken van een maatstaf niet automatisch ertoe dat rekening gehouden wordt met draagkracht in deze zin, hoewel de maatstaven vaak wel gecorreleerd zullen zijn met winst. Ook is de relatie tussen een maatstaf en winst naar verwachting niet lineair, waardoor de mate waarin rekening wordt gehouden met het effect van de heffing op winstgevendheid niet a priori duidelijk is en kan verschillen per onderneming en toezichtcategorie. Wij hebben in dit onderzoek wegens het gebrek aan data geen zicht gekregen op de verhouding tussen de winst en de toezichtskosten per OTSI en kunnen dus niet feitelijk nagaan hoe deze verhouding eruitziet. Voor een beoordeling of de grenzen van de draagkracht worden overschreden zou dit wel relevant zijn. Met data over heffingen op instellingsniveau zou deze analyse terugziend zijn uit te voeren. Bovenstaande betekent overigens niet dat in de bekostigingssystematiek de heffingen gekoppeld moeten worden aan winst omdat winst vaak pas na enkele jaren eenduidig is vast te stellen.

Uit Tabel D.1 volgt dat onder meer de volgende maatstaven worden gehanteerd: vermogen, toetsingsvermogen, omzet, aantal transacties, aantal klanten, beheerd vermogen en premie-inkomsten. Het is waarschijnlijk dat deze maatstaven samenhangen met winstgevendheid, waarbij de afhankelijkheid waarschijnlijk per sector verschilt. Er is dus een afhankelijkheid met draagkracht (in de zin van winstgevendheid). De analyse in hoofdstuk 4 laat zien dat de wijze waarop de heffingen afhangen van de maatstaf verschillen per sector. Als de maatstaf een correcte weergave is van draagkracht, betekent dit dat in sommige sectoren grote schouders een groter deel van de lasten dragen dan in andere sectoren. Ook zien we dat deze afhankelijkheid in de tijd verschuift in specifieke sectoren, waarschijnlijk om in deze sectoren meer rekening te houden met de draagkracht van kleine partijen.

¹²⁸ In het geval van stichtingen zonder winstoogmerk, zoals pensioenfondsen, ontbreekt de winst. In dat geval zou gewerkt kunnen worden met benchmarkbedrijven om een maat voor de winstgevendheid vast te stellen, bijvoorbeeld commerciële levensverzekeraars. Draagkracht is dan een percentage van het beheerd vermogen of de premie-inkomsten dat/die een gezonde commerciële onderneming als winstmarge zou hebben.

De tweede vraag is of en hoe de verdeling van toezichtskosten samenhangt met toezichtinspanningen. De opbouw van de heffingen bestaat uit een basisbedrag met degressieve schijven. De degressieve schijven zorgen ervoor dat de heffingen niet evenredig toenemen met de onderliggende maatstaf. De gedachte hierachter is dat er vaste kosten zijn in het toezicht alsmede dat er schaafeffecten zijn in het risicogedreven toezicht. Dit zorgt ervoor dat er een correlatie is van door instellingen betaalde toezichtskosten met gedane toezichtinspanningen. Tegelijkertijd betekent dit ook dat kleinere instellingen een grotere bijdrage betalen per eenheid maatstaf.

Een ander mechanisme dat voor een correlatie zorgt met toezichtinspanningen is de systematiek van deelbegrotingen (DNB) en de procentuele verdeling (AFM). De systematiek van deelbegrotingen (DNB) leidt tot een sterkere band tussen toezichtinspanningen en de verdeling van toezichtskosten over de instellingen dan de systematiek van procentuele toedeling (AFM). Dit komt doordat er minder kruissubsidies zijn tussen toezichtcategorieën. In de systematiek van de procentuele verdeling is het belangrijk dat de percentages hoger zijn voor toezichtcategorieën waar meer toezichtinspanningen worden verricht. Dit is in de praktijk het geval.

De relatie tussen toezichtinspanningen en de verdeling van toezichtskosten over de instellingen is niet één-op-één. Voor algemene kosten, zoals investeringen in IT of sectoroverstijgende activiteiten is deze relatie minder sterk. Ook kunnen er specifiek voor kleine toezichtcategorieën schommelingen ontstaan doordat eenmalige kosten toegerekend worden aan de toezichtcategorie waar deze gemaakt worden.

We stellen dus vast dat er afhankelijkheid is van draagkracht, waarbij grotere schouders in absolute zin meer kosten dragen dan kleinere schouders, en een afhankelijkheid van toezichtskosten, waarbij intensiever toezicht op een toezichtcategorie en op een instelling leidt tot hogere toezichtskosten. Beide relaties zijn niet één-op-één. De vraag is nu of deze afhankelijkheid tot een proportionele verdeling van de kosten over de instellingen leidt?

De afhankelijkheden zijn in onze ogen proportioneel als er een zeker verband is tussen toezichtinspanningen en toezichtskosten, waarbij de draagkracht van OTSIs niet in het geding is. Of dit laatste in de praktijk het geval is, is moeilijk vast te stellen omdat we geen analyse hebben kunnen doen van de omvang van de toezichtskosten ten opzichte van de winstgevendheid van OTSIs. Ons beeld is dat voor het merendeel van de OTSIs de winstgevendheid niet in gevaar komt als gevolg van de toezichtskosten. Met behulp van data op ondernemingsniveau zou dit onderzocht kunnen worden voor specifieke toezichtcategorieën, denk hierbij aan betaalinstellingen, trustkantoren en crypto-ondernemingen. Uit de interviews komt naar voren dat sommige partijen uit met name kleine toezichtcategorieën de kosten als hoog ervaren. Dit betekent echter niet dat de kosten disproportioneel zijn.

Maat houden 2014 biedt nog twee additionele mogelijke elementen bij de beoordeling of sprake is van een proportionele verdeling: de relatie met het profijt/voordeel voor degene tot wie de handhaving zich richt¹²⁹ en geen onaanvaardbare negatieve gevolgen voor de concurrentiepositie.¹³⁰ Met deze twee elementen houdt de bekostigingssystematiek niet expliciet rekening. Beargumenteerd zou kunnen worden dat dit wel impliciet gebeurt. De relatie met het profijt/voordeel loopt via de relatie met toelatings- en handhavingskosten. Het profijt zal immers

¹²⁹ Het kader zegt hierover: de vergoeding die wordt gevraagd moet redelijk zijn voor de werkelijke kosten die worden gemaakt. In de Wbft heeft dit invulling gekregen doordat artikel 13 (lid 2, sub a), waarin staat 'de kosten die ten laste worden gebracht, houden niet meer in dan die volgen uit de begroting van de toezichthouder' ook geldt als uitgangspunt dat kosten die specifiek ten behoeve van een persoon worden gemaakt afzonderlijk aan die persoon worden doorberekend.

¹³⁰ Het kader zegt hierover: de vergoeding die wordt gevraagd moet qua omvang een duidelijke relatie hebben met het profijt/voordeel voor degene tot wie de handhaving is gericht en/of met de kosten die een overtreder heeft veroorzaakt.

groter zijn, naarmate er grotere toezichtinspanningen worden verricht door de toezichthouder. De relatie met concurrentie loopt via de afhankelijkheid van maatstaven via de staffels. Als de afhankelijkheid van maatstaven ervoor zorgt dat toezichtkosten niet disproportioneel drukken op de winstgevendheid van ondernemingen, dan zijn er ook geen onaanvaardbare negatieve gevolgen voor de concurrentiepositie. De maatstaven zouden dan gecorreleerd moeten zijn met de winst. Bij het effect op de concurrentiepositie is een complicerende factor dat die afhangt van karakteristieken van de sector (hoezeer is deze gebonden aan Nederland) en ook van toezichtskosten voor vergelijkbare sectoren in het buitenland (met welke kosten zien zij zich geconfronteerd?).

2.3 Hoe verhouden de kosten van het toezicht op overige Wwft-instellingen en illegale partijen zich tot de algemene uitgangspunten van de bekostiging van het financieel toezicht?

Het toezicht op illegale partijen verhoudt zich goed tot het profijtbeginzel. Dit creëert immers een level playing field voor zittende (legale) partijen. Bij ontbreken van toezicht op illegale partijen zou het voor deze partijen immers mogelijk zijn om met zittende (legale) partijen te concurreren om klanten. Als toezicht zou ontbreken, zouden de illegale partijen een kostenvoordeel hebben en diensten goedkoper kunnen aanbieden dan zittende (legale) partijen. Dit argument hoeft overigens niet doorslaggevend te zijn. In niet-financiële sectoren wordt het tegengaan van illegaliteit immers vaak door de overheid betaald. Ook zijn de baten van toezicht op illegale (financiële) ondernemingen breder. Als er illegale partijen actief zijn, is de bescherming van consumenten beperkter en is er minder grip op witwassen en terrorismefinanciering.

Voor overige Wwft-instellingen is het profijtbeginzel niet toepasbaar. Deze kosten worden namelijk over andere toezichtcategorieën uitgesmeerd en deze andere toezichtcategorieën profiteren niet van het toezicht op de overige Wwft-instellingen. Daarom verhoudt toerekening aan de overige partijen zich in het geval van overige Wwft-instellingen dan ook slecht tot de algemene uitgangspunten. Tegelijkertijd is het wel goed om te realiseren dat het hierbij om een zeer beperkt budget gaat ten opzichte van het totale budget van de toezichthouder (in dit geval DNB).

2.5 Wat is de impact van de ontwikkeling van de toezichtskosten op het vestigingsklimaat van Nederland voor potentiële nieuwe markttoetreders?

Het is van belang om het antwoord op deze vraag te beginnen met de kanttekening dat toezichtskosten maar één element vormen in een rij met factoren die van invloed zijn op het vestigingsklimaat in Nederland, waarbij factoren als infrastructuur, kwaliteit van de ruimtelijke ordening, aanwezigheid van *human capital* en de kwaliteit van instituties waarschijnlijk belangrijker zijn dan de toezichtskosten.¹³¹

Voor partijen die reeds in Nederland zijn gevestigd zijn voor de beslissing om zich in een ander land te vestigen niet alleen de baten maar ook de kosten van belang. Een deel van de instellingen is gebonden aan Nederland omdat hier bijvoorbeeld geïnvesteerd is in belangrijke infrastructuur, *human capital*, of omdat klanten een instelling zoeken die in Nederland is gevestigd.

¹³¹ Hoewel dit in dit onderzoek niet expliciet onderzocht is, blijkt dit vrij algemeen uit onderzoek naar het belang van factoren voor het vestigingsklimaat. Een metastudie van 153 kwantitatieve wetenschappelijke studies naar FDI door multinationale ondernemingen laat zien dat factoren zoals fysieke infrastructuur, het niveau van *human capital* en de kwaliteit van governance en instituties, in meer studies als belangrijke factoren worden gevonden dan financiële factoren zoals de hoogte van belastingen. Zie Nielsen, B.B., C.G. Asmussen, C.D. Weatherall, The location choice of foreign direct investments: empirical evidence and methodological challenges, J. World Bus., 52 (1) (2017), pp. 62-82.

Ook is relevant dat in interviews naar voren komt dat de belangrijkste kosten voor instellingen niet zozeer de toezichtskosten zijn, maar de nalevingskosten. Dit beeld komt overeen met het beeld uit onderzoek naar de regeldruk van AMLD5, waarbij de nalevingskosten iets meer dan 3,5 keer de toezichtskosten zijn.¹³² Voor de beslissing om wel of niet in Nederland te vestigen zijn de nalevingskosten waarschijnlijk dan ook belangrijker dan de directe toezichtskosten die in rekening worden gebracht via de heffingen.

Toch claimen sommige gesprekspartners dat de stijgende toezichtskosten het vestigingsklimaat in Nederland negatief beïnvloeden. Voor een zeer beperkt aantal toezichtcategorieën die niet gebonden zijn aan Nederland is dit mogelijk, hoewel we denken dat het effect van toezichtskosten voor de meeste toezichtcategorieën zeer beperkt is. Ook als er fusies plaatsvinden, kunnen hoge toezichtskosten een factor zijn bij een besluit over de vestigingsplaats. Hoewel een echte goede vergelijking met het buitenland van kosten ontbreekt op dit punt, vermoeden we ook hier dat dit effect beperkt is voor de meeste toezichtcategorieën omdat andere factoren dan toezichtskosten belangrijker zijn voor een vestigingsbeslissing. Sectoren met kleine, startende, mobiele ondernemingen vormen hier mogelijk een uitzondering. Denk hierbij bijvoorbeeld aan crypto-ondernemingen.

2.5 Zorgt de bekostigingssystematiek, met inbegrip van de heffingsreserve en de spreiding van het exploitatiesaldo, voor voldoende stabiele en voorspelbare heffingen voor individuele instellingen?

De heffingsreserve en spreiding van het exploitatiesaldo zijn pas sinds 2023 beschikbaar. De heffingsreserve is reeds ingezet door AFM en DNB, terwijl het spreiden van het exploitatiesaldo nog niet is ingezet. De snelle inzet van de heffingsreserve geeft aan dat er bij toezichthouders behoefte bestaat aan een instrument om fluctuaties in heffingen te dempen en dat er in de praktijk ook mogelijkheden zijn om het instrument in te zetten.

De mogelijkheid om heffingen te dempen door gebruik te maken van de heffingsreserve en de spreiding van het exploitatiesaldo is beperkt vanwege de beperkte omvang van de beschikbare bedragen: de maximale heffingsreserve bedraagt vijf miljoen euro. Dit is een beperkt percentage van de totale toezichtbegroting (een percentage dat overigens verschilt per toezichthouder). Ook de wijze waarop de heffingsreserve wordt gevuld, draagt niet bij aan de structurele inzetbaarheid van het instrument. Als er onvoldoende opbrengsten uit boetes en dwangsommen zijn, wordt de heffingsreserve immers niet aangevuld. Daarnaast speelt bij DNB dat de eis om het exploitatiesaldo binnen de toezichtcategorie in te zetten waar het exploitatiesaldo ontstaat de flexibiliteit van het instrument beperkt. De heffingsreserve en de spreiding van het exploitatiesaldo dragen daarmee weliswaar bij aan stabiele en voorspelbare heffingen voor individuele instellingen, maar in beperkte mate.

Ons beeld op basis van de analyse in hoofdstuk 4 en de interviews met marktpartijen is wel dat individuele instellingen in sommige toezichtcategorieën te maken kunnen krijgen met forse veranderingen in de toezichtskosten die zij moeten betalen. Hierover komt ook veel onvrede naar voren in de enquête onder OTSIs. Omdat wij in dit onderzoek de mate van verandering niet op het niveau van individuele OTSIs hebben kunnen vaststellen bij gebrek aan data hierover, hebben wij niet kunnen verifiëren in welke mate er daadwerkelijk aanleiding is voor deze onvrede. Het lijkt ons onverstandig om dit signaal te negeren. Toezichthouders zouden een dergelijke analyse zelf relatief makkelijk kunnen uitvoeren, om zo bijvoorbeeld vast te stellen in welke mate nieuwe toezichttaken een oorzaak zijn van eventuele veranderingen van toezichtkosten van individuele instellingen.

De enquêteresultaten laten verschillen zien tussen grote en kleine toezichtcategorieën in de mate waarin de heffingen als stabiel worden ervaren. Instellingen in grote toezichtcategorieën zien de kostenontwikkeling vaker als

¹³² Zie tabel 5.1 in <https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2023/02/2022-117-Evaluatie-regeldruk-AMLD5.pdf>

stabiel. Dit kan ermee te maken hebben dat incidentele kosten in kleine categorieën sneller tot fluctuaties in heffingen leiden, of dat grotere instellingen een grotere draagkracht hebben. Ook laten de enquêteresultaten verschillen zien tussen de AFM en DNB. Instellingen zien de kostenontwikkeling van de AFM als stabielere dan de kostenontwikkeling van DNB. Dit kan te maken hebben met het systeem van deelbegrotingen dat DNB hanteert.

Voor de ontwikkeling van nieuwe toezichtcategorieën biedt het kader geen afdoende toedelingsmogelijkheid van de kosten die de toezichthouder maakt in de fase waar er nog geen partijen zijn die onder toezicht staan, maar waarin er wel toezichtskosten worden gemaakt. In principe zou voor dit soort situaties de heffingsreserve gebruikt kunnen worden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan toezicht op crypto-instellingen. De AFM heeft de heffingsreserve in 2024 ingezet voor MiCA-voorbereiding terwijl er nog geen MiCA-partijen onder toezicht stonden.

7.1.3 Deelvraag 3 – Internationale vergelijking

3.1 Welke praktische lessen kunnen we te trekken uit de manier waarop andere lidstaten de financiering van het toezicht vormgeven?

We hebben geen integrale vergelijking uitgevoerd voor alle toezichtactiviteiten en toezichtcategorieën. Deze is lastig te maken vanwege verschillen in institutionele vormgeving van toezicht en transparantie. Er is een internationale vergelijking door de onderzoekers uitgevoerd voor banktoezicht. Daarnaast heeft DNB in het kader van de werkgroep heffingen een overzicht gemaakt voor integriteitstoezicht. We zien een aantal lessen.

Ten eerste maken landen in de EU in het geval van banktoezicht dezelfde keuze van financiering door de sector. In deze sector is het profijtbeginsel van toepassing, hoewel er ook sprake is van maatschappelijke baten. Een logisch uitgangspunt is dan ook om waar het profijtbeginsel van toepassing is de werkelijke kosten zoveel mogelijk door te berekenen aan de instellingen onder toezicht.

Ten tweede zijn er verschillen in de vormgeving van de heffing tussen landen in geval van doorberekening aan de instellingen onder toezicht. We hebben niet kunnen achterhalen welke achterliggende ratio's de verschillende keuzes in vormgeving hebben. Verschillende keuzes hebben voor- en nadelen in termen van administratieve lasten, transparantie, voorspelbaarheid, stabiliteit en proportionaliteit. In Nederland is de heffing door de AFM (procentuele toedeling van het totale budget aan toezichtcategorieën) anders vormgegeven dan de heffing voor toezicht door DNB (budgettering per toezichtcategorie). Als achterliggende ratio voor deze keuze noemt de Wbft 2019 dat het AFM-toezicht themagericht en projectmatig is, terwijl het DNB-toezicht sectorgericht is vanwege de aard van prudentieel toezicht.¹³³ Procentuele toedeling lijkt voorspelbaarder en stabielere, terwijl budgettering per toezichtcategorie transparanter is en beter aansluit bij het profijtbeginsel.

Ten derde zou kunnen worden nagegaan in welke omstandigheden gekozen zou kunnen worden voor een andere vorm van financiering van bepaalde toezichtactiviteiten. Denk hierbij aan activiteiten waar het profijtbeginsel niet van toepassing is, of aan toezichtcategorieën waar hoge kosten het vestigingsklimaat in Nederland voor die specifieke activiteit negatief kunnen beïnvloeden. De vergelijking van financiering van het integriteitstoezicht laat immers zien dat er ook andere keuzes mogelijk zijn

¹³³ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34870-3.html>

3.2 Hoe verhoudt de Nederlandse bekostigingssystematiek zich in grote lijnen tot die in andere lidstaten zoals Frankrijk, Luxemburg, Duitsland en Zwitserland?

Het vergelijken van de bekostigingssystematiek in den brede bleek een te grote opgave in het kader van dit onderzoek. Daarom is een eigen studie gedaan voor banktoezicht. Daarnaast is gebruikgemaakt van eerder onderzoek van DNB naar de financiering van integriteitstoezicht. In de meeste landen die zijn meegenomen in de internationale vergelijking betalen de onder toezicht staande instellingen de kosten van banktoezicht. Nederland loopt in dit opzicht dus niet uit de pas. Van de onderzochte landen betaalt alleen de Portugese belastingbetaler het banktoezicht, zij het indirect (de kosten worden betaald uit de monetaire opbrengsten, hetgeen ten koste gaat van de winst van de centrale bank). Uit het genoemde eerdere onderzoek van DNB naar de financiering van integriteitstoezicht komt naar voren dat in een aantal landen dit toezicht wordt gefinancierd door de overheid. Dit laat zien dat de financiering in andere landen per toezichtactiviteit kan verschillen. Overigens wordt het integriteitstoezicht niet in alle landen door de centrale bank uitgeoefend.

De wijze waarop de hoogte van de heffingen die banken betalen voor toezicht tot stand komt, verschilt per land. In sommige landen krijgt het risicoprofiel van onder toezicht staande instellingen een zwaarder gewicht, zoals in de PRA en de Central Bank of Ireland. Ook zijn er landen waar specifieke kosten niet aan de hele sector toe worden gerekend. Een aantal toezichthouders (de PRA bijvoorbeeld) brengt bijvoorbeeld de kosten van goedkeuring van en toezicht op interne modellen die banken mogen gebruiken in het kader van de berekening van de minimale kapitaalvereisten bij deze (doorgaans grote) banken in rekening.

Sommige toezichthouders, bijvoorbeeld de Zwitserse FMA en de Central Bank of Ireland, hebben de mogelijkheid om een omvangrijke reserve aan te houden, hetgeen het mogelijk maakt om fluctuaties in de kosten van het toezicht op te vangen, waardoor de heffingen stabiel zijn en ook beter voorspelbaar. Een andere manier om de heffingen stabiel te maken is het gebruik van voortschrijdende cijfers. APRA gebruikt bijvoorbeeld voortschrijdende gemiddelde cijfers als basis voor de toewijzing van kosten over verschillende sectoren.

Banken worden in diverse landen op een andere wijze geconsulteerd over de kosten van toezicht dan in Nederland. Het gedane onderzoek kan helaas niet laten zien of dat tot een grotere tevredenheid bij de onder toezicht staande instellingen leidt. Allicht dat nader onderzoek onder een beperkt aantal toezichthouders (zoals de Central Bank of Ireland) hierover uitsluitsel kan geven. Waar in Nederland de wet die de financiering van het toezicht regelt eens in de vijf jaar wordt geëvalueerd, evalueren toezichthouders in sommige andere landen met een hogere frequentie hun strategie waarbij de onder toezicht staande instellingen worden geconsulteerd.

7.1.4 Deelvraag 4 – Onafhankelijkheid toezichthouders (motie-Alkaya/Snels¹³⁴)

4.1 Doet het feit dat de financiële sector zelf zijn toezicht betaalt, afbreuk aan de onafhankelijkheid van de toezichthouders?

Onafhankelijkheid interpreteren we hier als onafhankelijkheid van de toezichthouder van invloed vanuit de sector, dat wil zeggen dat de toezichthouder de intensiteit van toezicht of conclusies niet aanpast omdat de sector dit zou

¹³⁴ Kamerstukken II 2017-2018, 34 870, nr. 13.

willen. Dit blijkt ook uit de context van de motie.¹³⁵ Daarbij gaat het om de invloed van de wijze van bekostiging hierop.

De Wbft 2019 bevat geen expliciete manieren waardoor financiering door de sector de onafhankelijkheid van de toezichthouder in het geding zou kunnen brengen. De wetgeving geeft OTSIs op geen enkele wijze invloed op de begrote kosten van de toezichthouder. Ook blijkt uit de internationale vergelijking dat financiering door de toezichthouder van banktoezicht de norm is in Europa. Nederland loopt op dat punt niet uit de pas.

In de interviews is consequent gevraagd naar de relatie tussen financiering door de sector en onafhankelijkheid van de toezichthouder. Er zijn tijdens het onderzoek geen signalen binnengekomen dat de onafhankelijkheid zoals hierboven gedefinieerd¹³⁶ in het geding is, niet vanuit de toezichthouders, niet vanuit de financiële sector zelf en niet vanuit beleidsmakers. Gesprekspartners benoemen consequent de onafhankelijke opstelling van de toezichthouders. Het is ook onduidelijk hoe deze invloed vanuit de sector in de praktijk vorm zou kunnen krijgen, aangezien instellingen niet kunnen weigeren om de heffingen te betalen.

Het gesprek tussen toezichthouders en (vertegenwoordigers van) OTSIs, waarin toezichthouders uitleggen wat de achtergrond is van stijgingen zien wij als een gezond proces waarbij de toezichthouders onafhankelijk een afweging maken van wat nodig is om adequaat toezicht te kunnen houden. De discussie over de hoogte vindt met name plaats met de ministeries. Al met al zien wij geen aanleiding om te concluderen dat de wijze van financiering afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de toezichthouder.

4.2 Biedt de Wbft 2019 genoeg waarborgen om de onafhankelijkheid van de toezichthouders te garanderen?

Het verantwoordingsproces dat in de Wbft is vastgelegd geeft de sector op geen enkele wijze inspraak in het proces, anders dan in artikel 12 Wbft vermeld staat 'De toezichthouder organiseert tweemaal per jaar overleg met een daarvoor in aanmerking komende representatieve vertegenwoordiging van de onder zijn toezicht staande personen.' De Wbft 2019 biedt daarmee voldoende waarborgen voor de onafhankelijkheid. Dit is in lijn met de praktijk zoals die naar voren komt uit de interviews met marktpartijen, toezichthouders en beleidsmakers, namelijk dat de toezichthouder, na het opstellen van een zorgvuldig verslag waarin alle opmerkingen worden opgenomen die door instellingen bij de panelbijeenkomsten worden gegeven, een eigen onafhankelijke afweging maakt hoe om te gaan met deze opmerkingen.

7.2 Beleidsopties

In deze sectie komen we met een aantal beleidsopties die hun oorsprong vinden in de conclusies met betrekking tot de onderzoeksvragen in de voorgaande paragraaf. We bespreken achtereenvolgens de panelbijeenkomsten,

¹³⁵ Er staat bijvoorbeeld 'Nu de financiële sector zelf zijn toezicht betaalt, zou er op langere termijn iets in het systeem kunnen sluipen van "wiens brood men eet, diens woord men spreekt". Wordt de band tussen toezichthouder en de sector niet te nauw?', zie

https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20180606/bekostiging_financieel_toezicht/document3/f=/vkgjj3ns9pyx.pdf

¹³⁶ Het IMF besteedt in haar Financial System Stability Assessment (FSAP) ook aandacht aan onafhankelijkheid van politieke inmenging. Over het huidige financiële kader schrijft het IMF: 'While the current practice has proved to be operational under normal circumstances, it does not provide sufficient safeguards in case of a disagreement, and it does not provide a sufficient shield against political interventions.' Zie <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/04/05/Kingdom-of-the-NetherlandsThe-Netherlands-Financial-System-Stability-Assessment-547346>

het proces van tussentijdse aanpassingen, de definitie en analyse van proportionaliteit, stabilisatiemogelijkheden, het vestigingsklimaat, overheidsfinanciering en additionele ankers in de bekostigingssystematiek.

- **Schep meer duidelijkheid over het doel van en de verwachtingen over panelbijeenkomsten**

Hoewel de panelbijeenkomsten door velen als een rituele dans wordt betiteld, en partijen het lastig vinden om de toegevoegde waarde te benoemen, pleit niemand voor afschaffen. De panelbijeenkomsten dragen bij aan transparantie en op die manier aan de proportionaliteit van de bekostigingssystematiek. Ook kunnen ze een rol spelen bij het adresseren van onvrede over ontwikkeling van de kosten. Uit de internationale vergelijking komen verschillen naar voren in de wijze waarop de sector wordt betrokken, maar wij zien hier geen duidelijke lessen voor Nederland. Om de onvrede bij stakeholders over de panelbijeenkomsten te adresseren, zijn er verschillende mogelijkheden.

Ten eerste zou de verslaglegging van elke bijeenkomst een duidelijk overzicht kunnen bevatten van punten die vanuit de sector zijn ingebracht en een terugkoppeling op de punten en vragen van de vorige bijeenkomst. Dit maakt het voor marktpartijen zichtbaar wat er gebeurt met de input die ze geven. Te overwegen valt om een meer gedetailleerde uitsplitsing van oorzaken van kostenstijgingen standaard onderdeel te maken van het verslag zodat er een gedeeld beeld ontstaat van de omvang en de oorzaken (inflatie, grondslag, nieuwe taken, investeringen, intensiveringen) van veranderingen. Ook zou inzicht gegeven kunnen worden in de mate waarin heffingen voor individuele instellingen per jaar veranderen.

Ten tweede zou beter vastgelegd kunnen worden wat het doel is van de bijeenkomsten en wat de status is van de input die partijen leveren om de verwachtingen over wat er met de input gebeurt beter te managen. Ook zou duidelijker gemaakt kunnen worden wat de rol is van de ministeries als toehoorder. DNB heeft op zijn website een zeer oud reglement staan uit 2002. Dit lijkt niet meer van toepassing en is wel erg gedetailleerd. Een geactualiseerd en vereenvoudigd document dat beide toezichthouders in overleg met de sector en de ministeries vaststellen zou daarbij behulpzaam kunnen zijn. Het is daarbij uitdrukkelijk niet de bedoeling dat dit ertoe leidt dat de bijeenkomsten meer tijd en geld gaan kosten.

Ten derde zou er aandacht kunnen zijn voor de rol van het ministerie bij de panelbijeenkomsten. De panelbijeenkomsten zijn vooral een gesprek tussen de toezichthouder en de sector. Het is echter de minister die uiteindelijk de begroting en de verantwoording goedkeurt.

Tot slot zouden AFM en DNB enige uniformiteit kunnen brengen in de wijze waarop deze bijeenkomsten zijn vormgegeven. Er worden bij de twee toezichthouders verschillende keuzes gemaakt over de inhoudelijke invulling en procesmatige vormgeving van de bijeenkomsten. Dat is begrijpelijk en de bijeenkomsten mogen ook verschillen. Tegelijkertijd zou het aan te bevelen zijn om een deel van de agendapunten en de verslaglegging tot op zekere hoogte te uniformeren. Dit vergroot de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid van de bijeenkomsten voor instellingen, die soms bij beide toezichthouders aan tafel zitten. Ook zijn er onderwerpen die bij beide toezichthouders spelen.

- **Leg het proces rond tussentijdse ophoging kostenkader vast, met Wtp als best practice**

De mate van verantwoording en onderbouwing die gegeven wordt in het proces van tussentijdse ophoging van het kostenkader is nu ad hoc. Een zekere mate van onderbouwing en verantwoording draagt bij aan de proportionaliteit

door transparantie over en onderbouwing van de gemaakte keuzes en aan de stabiliteit doordat wijzigingen goed onderbouwd worden.

Het proces dat gevolgd is rond de Wtp wordt daarbij door veel stakeholders, zowel vanuit de markt als vanuit de toezichthouder en de beleidsmakers, als nuttig ervaren en kan als benchmark dienen. Het is aan te bevelen om vast te leggen welke elementen dit proces bevat en deze als basis te hanteren bij het verder definiëren van het proces rond tussentijdse bijstellingen. Dit kan landen in een procesafspraken met de ministeries. Daarbij is aan te raden om een comply-or-explain principe te hanteren, waarbij in sommige situaties gemotiveerd afgeweken kan worden, bijvoorbeeld omdat de baten niet opwegen tegen de kosten. In de praktijk heeft de AFM elementen van het proces rond de Wtp al gebruikt als voorbeeld voor andere uitbreidingen van het kostenkader.

Het proces bevat een aantal aspecten die als element in het proces overwogen kunnen worden.

- Het werken met scenario's. Vaak zal het gaan om nieuwe wetgeving of investeringen waarvan de gevolgen of omvang onzeker is en moeilijk te kwantificeren. Door te werken met scenario's kunnen de onzekerheden een plek krijgen in de analyse, worden afgeleid duidelijk gemaakt en hebben ministeries wat te kiezen.
- Door de sector op een aantal momenten te betrekken, wordt deze meegenomen in het proces. Ook op het punt van verwachte toezichtinspanningen kunnen gesprekken met de sector tot nieuwe inzichten leiden. Wel moet worden uitgekeken voor administratieve overbelasting van sectorpartijen en dient de onafhankelijkheid van de toezichthouder te zijn gewaarborgd.
- Gedurende het proces is veel overleg geweest met de ministeries. Dit zorgt ervoor dat ministeries niet verrast worden en toezichthouders gedurende het proces rekening kunnen houden met de input die vanuit de ministeries komt, waardoor er een gedragen voorstel kan ontstaan.
- Er heeft zowel bij DNB als bij de AFM een validatie door een externe partij plaatsgevonden. De toezichthouders hebben hier verschillende keuzes in gemaakt, qua timing (gedurende of meer aan het eind van het proces) en vormgeving van de validatie (betrokken bij het proces of toetsing van keuzes en getallen achteraf). Het is niet duidelijk wat de beste manier is, maar validatie *an sich* is aan te bevelen.
- Publicatie van de resultaten zorgt voor transparantie en verantwoording. De neiging van toezichthouders is om terughoudend te zijn met het publiceren van alle achterliggende analyses. Dit is begrijpelijk omdat het niet nodig is om in alle overwegingen achter de totstandkoming van de scenario's inzicht te krijgen. Een zekere mate van transparantie, waarbij delen van de onderbouwing publiek worden gemaakt, is echter wel aan te raden.
- **Definieer wat onder proportionaliteit wordt verstaan en breng per toezichtcategorie de feitelijke situatie in kaart**

Het is aan te bevelen om beter vast te stellen wat verstaan wordt onder proportionaliteit en hoe dit principe in de praktijk geoperationaliseerd zou kunnen worden. We hebben geschetst op welke wijze het kostenkader in kwalitatieve zin rekening houdt met proportionaliteit. Er zou voor specifieke sectoren een meer kwantitatieve analyse gedaan kunnen worden die de verschillende aspecten van proportionaliteit (draagkracht, werkelijke kosten, relatie met winst, gevolgen voor concurrentiepositie) in kaart brengt om zo meer grip te krijgen op proportionaliteit. Bij dat laatste valt te denken aan een analyse waarbij op bedrijfsniveau gegevens over betaalde toezichtskosten van de toezichthouder gekoppeld worden aan bedrijfsgegevens van het CBS, zodat de relatie tussen toezichtskosten en winstgevendheid of omzet en de spreiding daarin gekwantificeerd kunnen worden. Ook zou op basis van de gegevens over heffingen bij individuele instellingen een uitsplitsing gemaakt kunnen worden naar de onderliggende oorzaken van veranderingen: verandering door looninflatie, door grondslag, door nieuwe toezichttaken, door intensivering toezicht en door investeringen. Hier is geen koppeling aan CBS-gegevens voor

nodig, toezichthouders kunnen dit intern doen. Een dergelijke feitelijke analyse zou in onze ogen ook bijdragen aan een evenwichtiger en beter onderbouwde discussie over de toename van toezichtskosten.

- **Vergroot de mogelijkheden om kosten over de tijd en tussen sectoren te stabiliseren**

We hebben geconstateerd dat de mogelijkheden om fluctuaties op te vangen, zowel tussen sectoren als over de tijd, op dit moment beperkt zijn. Dit is met name bij kleine toezichtcategorieën een potentieel probleem. Aan te bevelen valt om een aantal beleidsopties te verkennen om deze mogelijkheden te vergroten dan wel fluctuaties te dempen. Dit draagt bij aan stabiliteit. Te denken valt aan: (1) het verhogen van het plafond van 5 miljoen euro voor de heffingsreserve, waarbij nog overwogen kan worden om DNB en de AFM verschillende plafonds te geven omdat de begrotingen verschillen; (2) het beschikbaar stellen van tegoeden voor stabilisering uit algemene middelen; (3) het versoepelen van de eis dat geen kruissubsidie plaatsvindt; (4) de toezichthouders toestaan een egaliseriereserve te vormen; (5) de heffingen een voortschrijdend gemiddelde over een aantal jaren te laten zijn waardoor grote fluctuaties worden opgevangen; (6) de kosten van eenmalige handelingen (meer) kostendekkend te maken¹³⁷ om te voorkomen dat fluctuaties in het aantal handelingen tot fluctuaties in de heffingen leiden.

- **Ga voor specifieke sectoren (kleine en mobiele sectoren) na of er een probleem is met het vestigingsklimaat en, zo ja, wat er gedaan kan worden om het vestigingsklimaat in Nederland te verbeteren door toezichtskosten tijdelijk te dempen**

Voor de meeste sectoren geldt dat toezichtskosten niet de belangrijkste bepalende factoren zijn voor de kwaliteit van het vestigingsklimaat. Hoewel het moeilijk is vast te stellen, is het desondanks mogelijk dat hoge toezichtskosten voor zeer specifieke sectoren een negatieve impact kunnen hebben op het vestigingsklimaat. Het gaat daarbij waarschijnlijk om sectoren die klein, innovatief en mobiel zijn, dit laatste in de zin dat klanten maar beperkt waarde hechten aan het land van herkomst van een instelling waarvan ze diensten afnemen. Overwogen zou kunnen worden om voor één of meerdere sectoren of toezichtcategorieën waar dit mogelijk relevant is, een internationaal vergelijkend onderzoek te doen van de kosten van toezicht waarmee instellingen zich in verschillende landen geconfronteerd zien om na te gaan of er daadwerkelijk een mogelijk probleem is. Vervolgens zouden mogelijke oplossingen in kaart gebracht kunnen worden om de toezichtskosten tijdelijk te dempen in de vorm van andere financieringsbronnen.

- **Onderzoek de wenselijkheid van overheidsfinanciering van sommige typen kosten van toezicht**

We hebben geconstateerd dat er verschillen bestaan tussen landen in de wijze van financiering van toezicht. Bij banktoezicht kiezen de meeste landen voor financiering door de sector. Hoewel het profijtbeginsel van toepassing is, banken hebben zelf immers baat bij de stabiliteit die toezicht creëert, zijn er ook belangrijke baten voor de samenleving van een stabiele bankensector. Bij toezichtactiviteiten waar het profijtbeginsel niet van toepassing is of waar minder duidelijk is dat het van toepassing is, zou onderzocht kunnen worden of en hoe dit anders kan. Hierbij zou gedacht kunnen worden aan de kosten van het voorbereiden van nieuw toezicht of nieuwe toezichtcategorieën (waar onduidelijk is hoe zittende partijen profiteren), de kosten van rechtszaken door individuele partijen (waar niet-procederende partijen niet direct van profiteren), integriteitstoezicht (waar het profijt deels de gehele financiële, maar ook de niet-financiële sector betreft) en sanctietoezicht (waar het profijt grotendeels de niet-financiële sector betreft). Ook negatieve gevolgen voor het vestigingsklimaat of beperkte

¹³⁷ De legestarieven worden niet automatisch geïndexeerd, waardoor deze op termijn automatisch steeds minder kostendekkend worden.

draagkracht kunnen redenen zijn om dit te onderzoeken. Een andere reden dat gedeeltelijke overheidsfinanciering kan rechtvaardigen, is dat toezicht in zijn geheel een algemeen belang dient. Ook in andere toezichtgebieden, zoals mededingingstoezicht, het toezicht op de zorg en het toezicht op de voedselveiligheid, hebben ondernemingen profijt van het toezicht en zou het profijtbeginsel kunnen worden toegepast, maar betalen zij desondanks niet direct voor het toezicht. Wij pleiten er niet voor om de financiering van toezicht op de financiële sector via de algemene belastingen te laten lopen, maar wel om de ratio voor de verschillende vormen van financiering helder te krijgen.

- **Verken de mogelijkheid van ankers in de bekostigingssystematiek die zeer hoge kosten of kostenstijgingen aan de heffingenkant voor individuele instellingen kunnen voorkomen**

De bekostigingssystematiek bevat geen expliciete instrumenten om zeer hoge kosten voor individuele instellingen of een snelle stijging van de kosten voor individuele instellingen tegen te gaan. Dergelijke expliciete instrumenten dragen bij aan stabiliteit, maar gaan ten koste van flexibiliteit. Bij expliciete instrumenten¹³⁸ valt te denken aan voorwaarden die ervoor zorgen dat de kosten niet te snel kunnen stijgen, in de vorm van plafonds of grenzen aan de jaarlijkse stijging van kosten of heffingen. Merk op dat dergelijke maatregelen zowel kunnen aangrijpen op het niveau van de begroting als geheel als op de heffingen die individuele instellingen moeten betalen, de kosten en opbrengsten zijn immers sterk met elkaar verbonden. De mogelijkheid van ankers zou verkend kunnen worden door de voor- en nadelen van verschillende vormgevingsopties op een rij te zetten.

¹³⁸ Dit in tegenstelling tot impliciete instrumenten die de bekostigingssystematiek wel bevat, zoals interne en externe verantwoordingsprocessen en het vierjarige kostenkader.

Bijlage A Gesprekspartners interviews

We hebben met vertegenwoordigers van verschillende stakeholders gesproken. Onderstaande tabel geeft de stakeholders weer. We geven geen informatie over de personen met wie gesproken is. Dit komt de betrouwbaarheid van de interviews ten goede.

Tabel A.1 Overzicht gesprekspartners

Gesprekspartner	Groep
SZW	Beleidsmakers
Financiën	Beleidsmakers
DNB	Toezichthouders
AFM	Toezichthouders
Dufas	Sector
NVB	Sector
Verbond voor Verzekeraars	Sector
Pensioenfederatie	Sector
VBIN	Sector
VBNL	Sector
NBA	Sector
SRA	Sector
Holland Quaestor	Sector

Bron: SEO economisch onderzoek

Bijlage B Enquêtevragen

1. Staat u onder toezicht van DNB?
[ja / nee, indien ja, lijst met toezichtcategorieën]
2. Staat u onder toezicht van de AFM?
[ja / nee, indien ja, lijst met toezichtcategorieën]

Vragen over de stabiliteit

3. Stelling: het is belangrijk dat toezichtkosten voorspelbaar zijn, zodat mijn organisatie weet hoeveel de komende twee á drie jaar betaald moet worden.
[zeer oneens t/m zeer eens / weet ik niet/wil ik niet zeggen + ruimte voor toelichting]
4. Stelling: de toezichtkosten die mijn organisatie de afgelopen jaren (globaal de periode 2019 – 2024) aan DNB / AFM moest betalen waren voorspelbaar.
[zeer oneens t/m zeer eens / weet ik niet/wil ik niet zeggen + ruimte voor toelichting]
5. Stelling: de toezichtkosten die mijn organisatie de komende twee á drie jaar aan DNB / AFM moet betalen zijn voorspelbaar.
[zeer oneens t/m zeer eens / weet ik niet/wil ik niet zeggen + ruimte voor toelichting]
6. Stelling: de toezichtkosten die mijn organisatie aan DNB / AFM moet betalen zijn stabiel.
[zeer oneens t/m zeer eens / weet ik niet/wil ik niet zeggen + ruimte voor toelichting]
7. Wat zijn volgens u de belangrijkste redenen dat heffingen voor uw onderneming zijn gestegen? (kies belangrijkste drie redenen).
 - nieuwe wettelijke taken van de toezichthouders, die op mijn organisatie van toepassing zijn
 - nieuwe wettelijke taken van de toezichthouders, die niet direct op mijn organisatie van toepassing zijn
 - het toezicht wordt steeds intensiever uitgevoerd, zonder dat sprake is van nieuw taken
 - de toezichthouders investeren in nieuwe IT
 - de toezichthouders investeren in data-projecten
 - de lonen van toezichthouders stijgen sneller dan in de sector
 - de toezichtkosten van nieuwe partijen worden voor een deel op mij afgewenteld
 - de toezichthouders doen te weinig om bestaande toezichttaken efficiënter aan te pakken
 - de toezichthouders maken extra kosten, buiten hun toezichttaken, zoals beleidsbeïnvloeding
 - de toezichthouders investeren in andere zaken, namelijk [ruimte voor toelichting]
 - anders, namelijk [ruimte voor toelichting]
8. Stelling: de verandering in toezichtkosten van DNB / AFM zijn goed navolgbaar.
[zeer oneens t/m zeer eens / weet ik niet/wil ik niet zeggen + ruimte voor toelichting]
9. Wat vindt u belangrijke elementen bij het beoordelen van de hoogte van de heffingen? (meerdere antwoorden mogelijk)

- dat toezichthouders de heffing gebruiken om toezicht te houden op de sector die het opbrengt en niet op andere sectoren
 - dat de toezichthouders duidelijk uitleggen welke taken ze gaan uitvoeren, wanneer de heffing omhoog gaat
 - dat de heffing niet te hoog is, in relatie tot de draagkracht van instellingen
 - dat de heffing niet wordt gebruikt voor beleid of andere zaken die niet direct aan toezicht gelieerd zijn
 - dat de heffing alleen wordt gebruikt voor data of IT projecten, die resulteren in efficiencywinst
 - dat extra kosten voor een nieuwe taak zo veel mogelijk worden opgevangen door efficiënter of lichter toezicht op bestaande eisen
 - Anders, namelijk [ruimte voor toelichting]
10. Heeft de toezichthouder DNB / AFM in uw optiek voldoende een prikkel om de kosten van toezicht te beheersen?
[zeer oneens t/m zeer eens / weet ik niet/wil ik niet zeggen + ruimte voor toelichting]

Vragen over de proportionaliteit

11. Stelling: de hoogte van mijn heffing staat in verhouding tot de hoeveelheid toezicht die DNB/AFM op mijn sector houdt.
[zeer oneens t/m zeer eens / weet ik niet/wil ik niet zeggen + ruimte voor toelichting]
12. Toelichting: *Om de proportionaliteit van de heffingen te waarborgen gebruiken de AFM en DNB maatstaven voor de draagkracht van de instelling, zoals omzet, activa of aantal deelnemers.*
Stelling: de heffing die mijn organisatie krijgt opgelegd staat in verhouding tot de draagkracht van mijn organisatie.
[zeer oneens t/m zeer eens / weet ik niet/wil ik niet zeggen + ruimte voor toelichting]
13. Is de door de DNB / AFM gekozen maatstaf de juiste voor het bepalen van de draagkracht?
[Ja / nee, toelichting]
14. Toelichting: *DNB krijgt van het ministerie van Financiën regelmatig een taakstelling opgelegd, met het idee dat bestaande toezichttaken op den duur steeds efficiënter kunnen worden uitgevoerd. Zo loopt de taakstelling van DNB komende jaren (2025 - 2028) op van 1,1 tot 4,2 miljoen.*
Toelichting: *De AFM krijgt van het ministerie van Financiën regelmatig een taakstelling opgelegd, met het idee dat bestaande toezichttaken op den duur steeds efficiënter kunnen worden uitgevoerd. Zo loopt de taakstelling van de AFM komende jaren (2025 - 2028) op van 0,6 tot 2,7 miljoen.*
Hoe kijkt u aan tegen deze taakstelling vanuit het ministerie van Financiën?
[veel te hoog t/m veel te laag / weet ik niet/wil ik niet zeggen]

Vragen over de flexibiliteit

15. Toelichting: *De bekostigingssystematiek is met de invoering van de Wbft 2019 aangepast zodat DNB en de AFM sneller kunnen inspelen op nieuwe taken. Voor deze aanpassing was een wetwijziging nodig om de kosten van nieuwe taken toe te delen, wat vaak enkele jaren kostte.*
Stelling: het kostenkader waarborgt dat nieuwe taken worden bekostigd door de partijen die hier profijt van ondervinden.

[zeer oneens t/m zeer eens / weet ik niet/wil ik niet zeggen + ruimte voor toelichting]

16. Toelichting: *Als er nieuwe taken aankomen, dan zullen de toezichthouders zich moeten voorbereiden op deze taken.*

In hoeverre kunt u zich vinden in de volgende verdeling van deze voorbereidingskosten?

- Stelling: de voorbereidingskosten dienen breed te worden verdeeld over alle bestaande onder toezicht staande instellingen binnen en buiten de sector waar de taken vallen.

[zeer oneens t/m zeer eens / weet ik niet/wil ik niet zeggen + ruimte voor toelichting]

- Stelling: de voorbereidingskosten dienen te worden verdeeld over bestaande onder toezicht staande instellingen binnen de sector waar de taken vallen.

[zeer oneens t/m zeer eens / weet ik niet/wil ik niet zeggen + ruimte voor toelichting]

- Stelling: de voorbereidingskosten dienen te worden uitgesmeerd over de tijd, zodat de onder toezicht staande instellingen waarvoor dit toezicht bedoeld is uiteindelijk betaalt voor deze opstartkosten.

[zeer oneens t/m zeer eens / weet ik niet/wil ik niet zeggen + ruimte voor toelichting]

Vragen over communicatie

17. Toelichting: *Elk jaar is er een bijeenkomst van het adviserend panel, waarin de toezichthouders de voorgenomen wijzigingen in de toezichtkosten uiteenzetten. Ook is er jaarlijks een bijeenkomst van dit panel, waarin de toezichthouders zich verantwoorden over de gemaakte kosten.*

Stelling: uw organisatie wordt (via dit panel) goed geïnformeerd over de nieuwe heffingen door DNB / AFM.

[zeer oneens t/m zeer eens / weet ik niet/wil ik niet zeggen + ruimte voor toelichting]

18. Stelling: uw organisatie heeft (via dit panel) invloed op de hoogte van de van nieuwe heffingen door DNB / AFM.

[zeer oneens t/m zeer eens / weet ik niet/wil ik niet zeggen + ruimte voor toelichting]

19. Toelichting: *Eens in de vier jaar wordt het meerjarige kostenkader opgesteld, dat bepaalt wat het jaarlijkse maximum van de begroting van DNB en de AFM voor de komende vier jaar zal zijn. Ook hierbij wordt via het adviserend panel contact gezocht met de onder toezicht staande organisaties.*

Stelling: uw organisatie wordt (via dit panel) goed geïnformeerd over de nieuwe meerjarige begroting van DNB/AFM.

[zeer oneens t/m zeer eens / weet ik niet/wil ik niet zeggen + ruimte voor toelichting]

20. Stelling: uw organisatie heeft (via dit panel) invloed op de hoogte van de meerjarige begroting van DNB/AFM.

[zeer oneens t/m zeer eens / weet ik niet/wil ik niet zeggen + ruimte voor toelichting]

Algemene vragen

21. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen:

- bij nieuwe taken let DNB/AFM goed op de kosten ervan.

[zeer oneens t/m zeer eens / weet ik niet/wil ik niet zeggen + ruimte voor toelichting]

- de heffingen zijn niet de belangrijkste kostenpost, vooral voldoen aan toezichteisen (compliance) is kostbaar en kan eenvoudiger.

[zeer oneens t/m zeer eens / weet ik niet/wil ik niet zeggen + ruimte voor toelichting]

- Het is belangrijk dat duidelijk is waarvoor mijn organisatie betaalt.

[zeer oneens t/m zeer eens / weet ik niet/wil ik niet zeggen + ruimte voor toelichting]

- Het is momenteel voldoende duidelijk waar mijn organisatie voor betaalt.

[zeer oneens t/m zeer eens / weet ik niet/wil ik niet zeggen + ruimte voor toelichting]

- De kosten van bestaande taken zijn vaak goed te overzien.

[zeer oneens t/m zeer eens / weet ik niet/wil ik niet zeggen + ruimte voor toelichting]

22. Dat was de laatste vraag van de enquête. Wilt u verder nog iets meegeven over de enquête of de toezichtkosten van DNB en/of de AFM? (optioneel)

[ruimte voor toelichting]

Bijlage C Overige enquêteresultaten

In deze bijlage zijn additionele enquêteresultaten weergegeven. Dit betreft een analyse per toezichtcategorie. In de onderstaande figuren is te zien in hoeverre het gemiddelde antwoord van een toezichtcategorie afwijkt van het gemiddelde antwoord van allen. Hierbij moet vermeld worden dat vanwege de lage respons van een groot aantal toezichtcategorieën deze er vanzelfsprekend uit zullen springen indien enkele respondenten anders hebben geantwoord dan het gemiddelde. Hoewel de mate van het afwijken van het gemiddelde dus onzeker is, verschaffen de onderstaande figuren wel inzicht over e.g. of respondenten uit een toezichtcategorie meer geneigd zijn geweest het (zeer) eens of (zeer) oneens te zijn met een stelling.

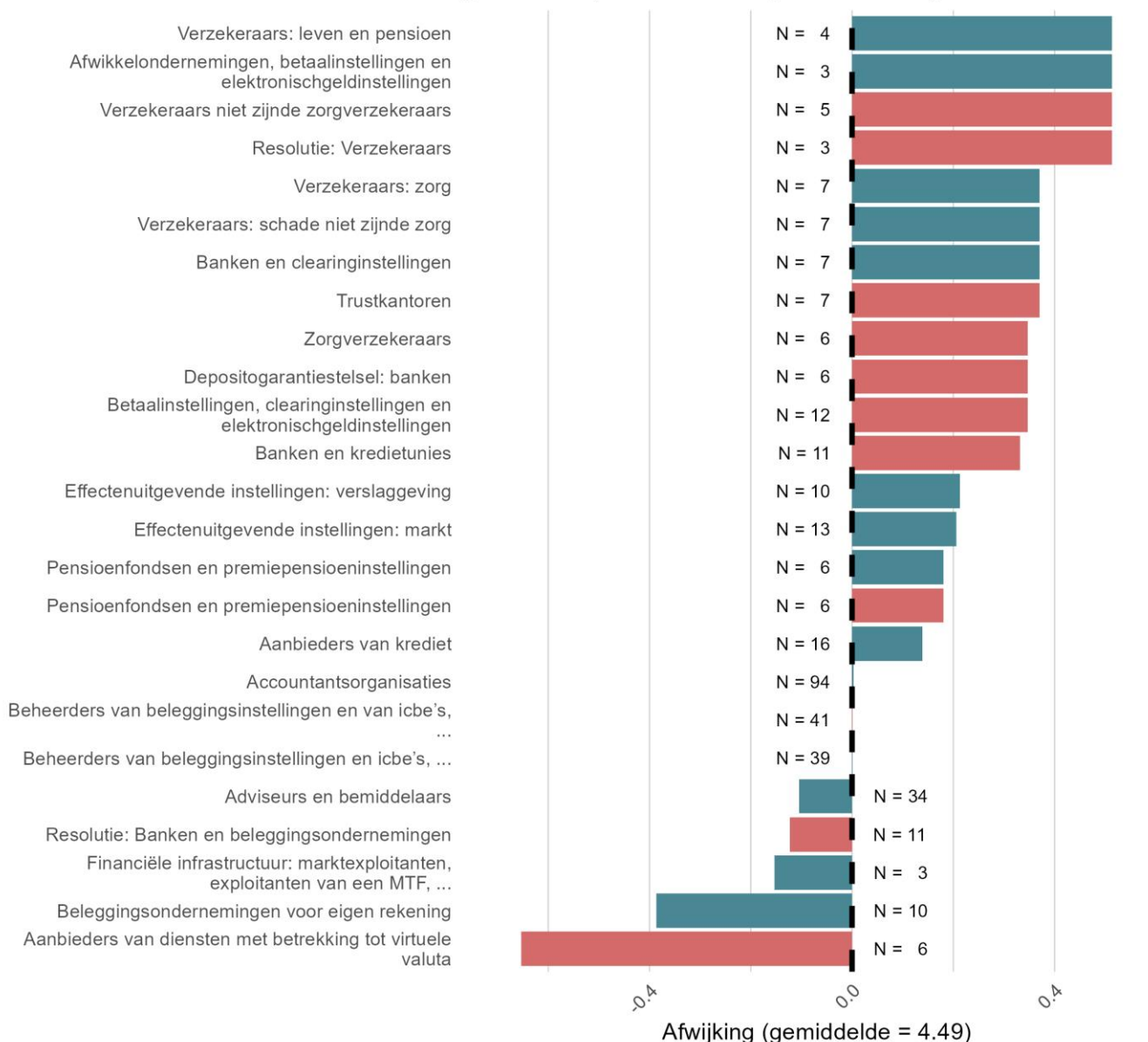
Het aantal waarnemingen per toezichtcategorie kan optellen tot meer dan het aantal respondenten omdat een respondent meerdere toezichtcategorieën kan kiezen binnen een toezichthouder en tussen de toezichthouders. De enquête bevatte verder twee meerkeuzevragen, voor deze vragen is de analyse niet mogelijk geweest gezien de antwoorden geen schaal betroffen (zeer oneens t/m zeer eens). Voorts zijn bij de onderstaande figuren respondenten die “weet ik niet/wil ik niet zeggen” hebben geantwoord weggelaten, wat als gevolg heeft dat het aantal waarnemingen per toezichtcategorie varieert. De kleuren geven aan bij welke toezichthouder de toezichtcategorie hoort (i.e. rood = DNB en blauw = AFM).

Bijlage C.1 Stabiliteit

Figuur C.1

Stelling: het is belangrijk dat toezichtkosten voorspelbaar zijn, zodat mijn organisatie weet hoeveel de komende twee drie jaar betaald moet worden.

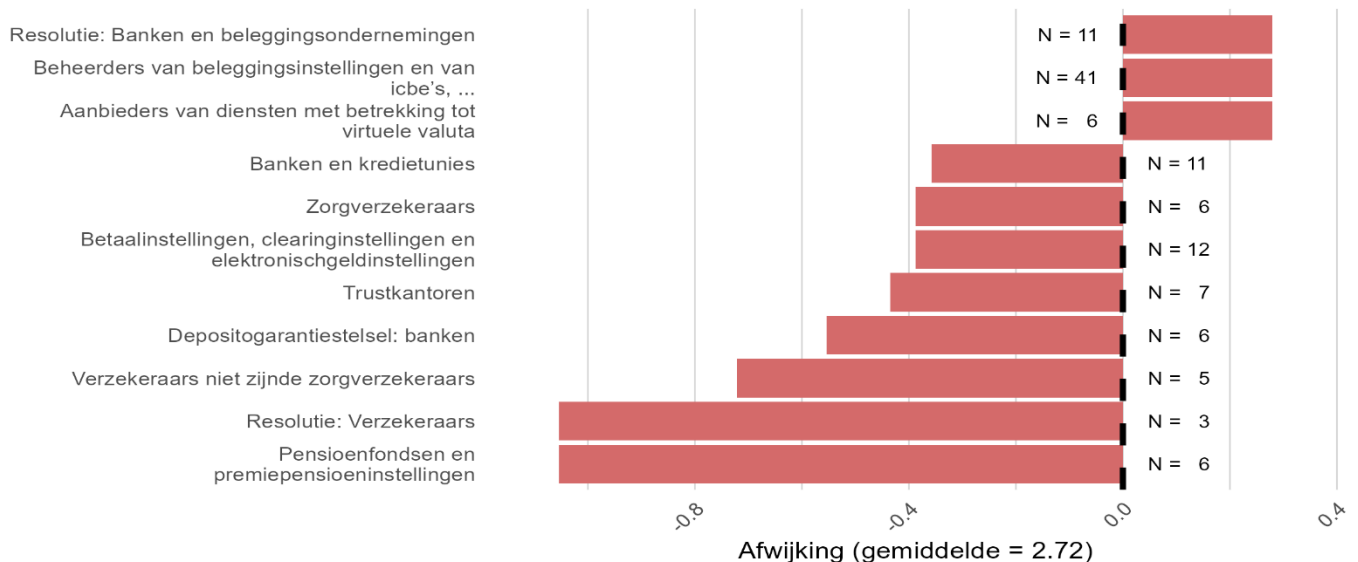
Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)



Figuur C.2

Stelling: de toezichtkosten die mijn organisatie de afgelopen jaren (globaal de periode 2019 – 2024) aan DNB moest betalen waren voorspelbaar.

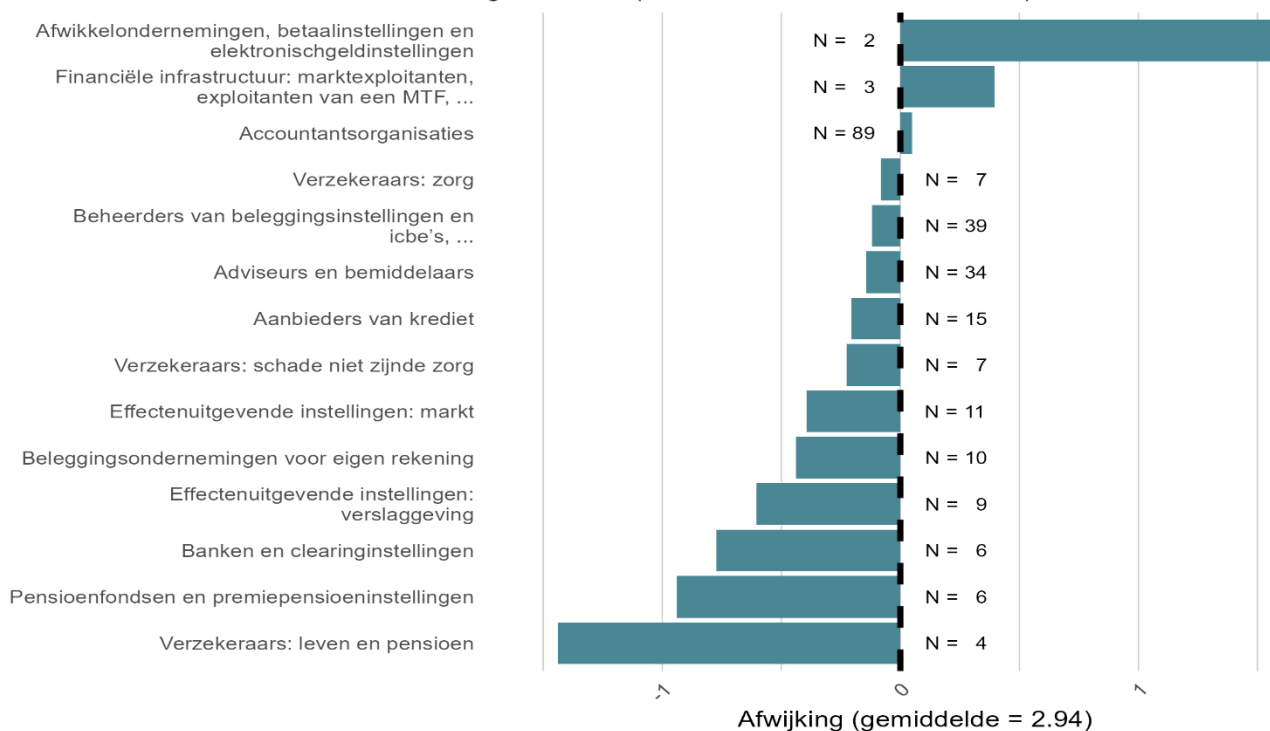
Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)



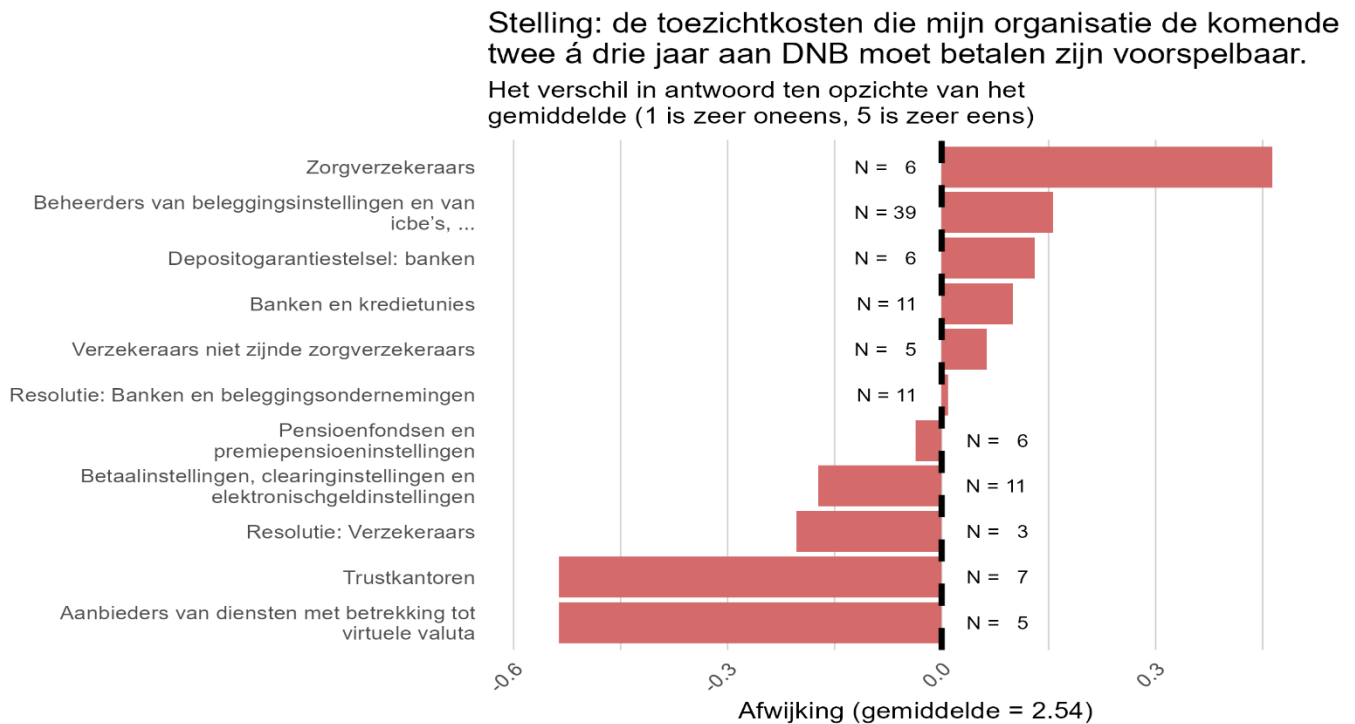
Figuur C.3

Stelling: de toezichtkosten die mijn organisatie de afgelopen jaren (globaal de periode 2019 – 2024) aan AFM moest betalen waren voorspelbaar.

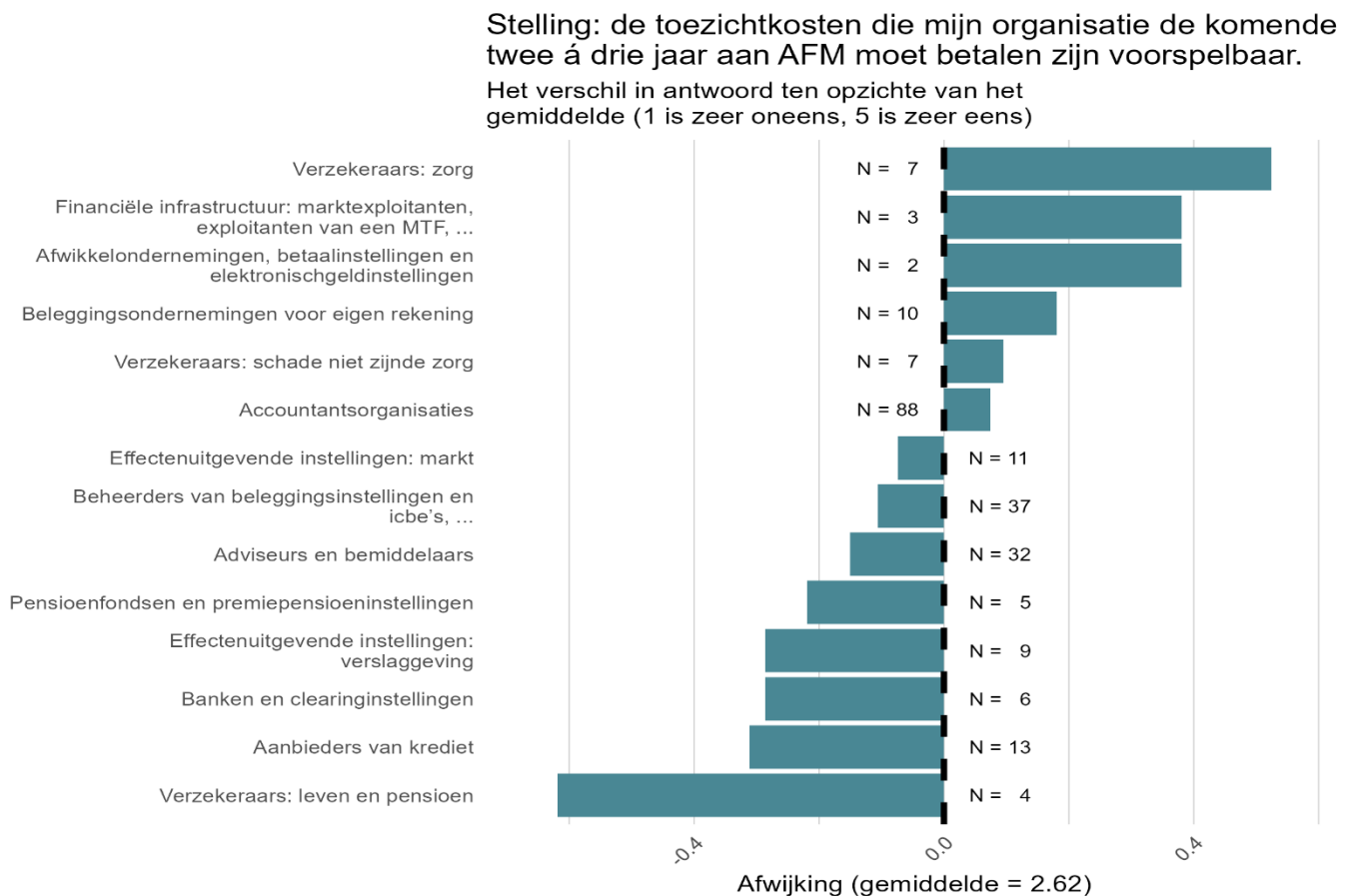
Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)



Figuur C.4



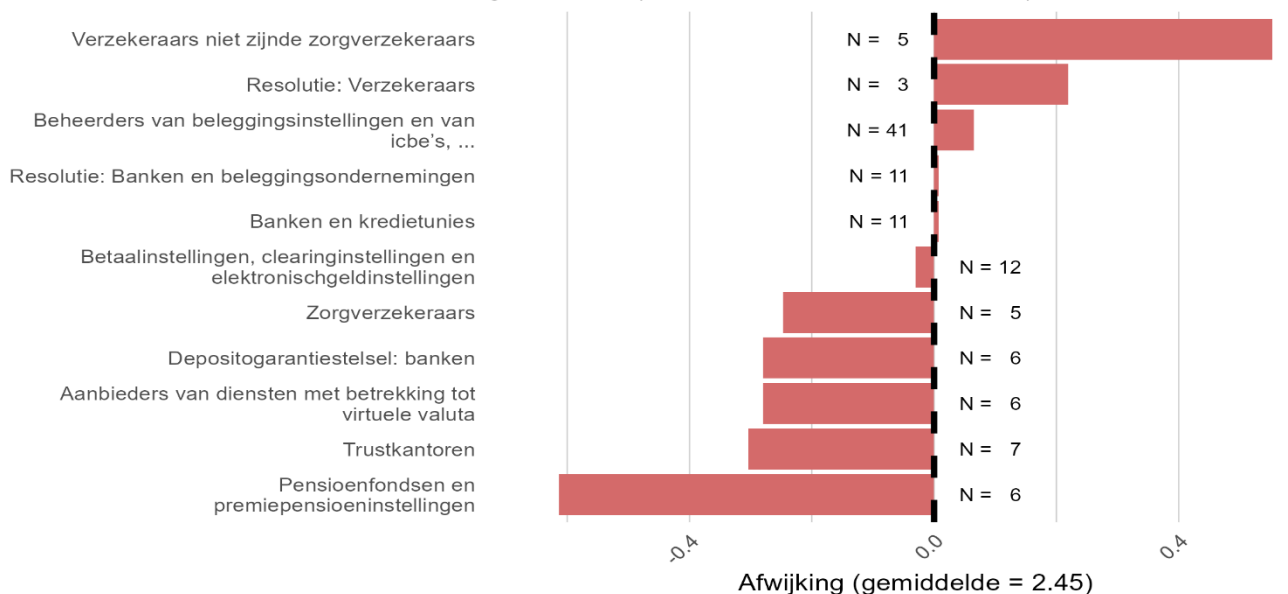
Figuur C.5



Figuur C.6

Stelling: de toezichtkosten die mijn organisatie aan DNB moet betalen zijn stabiel.

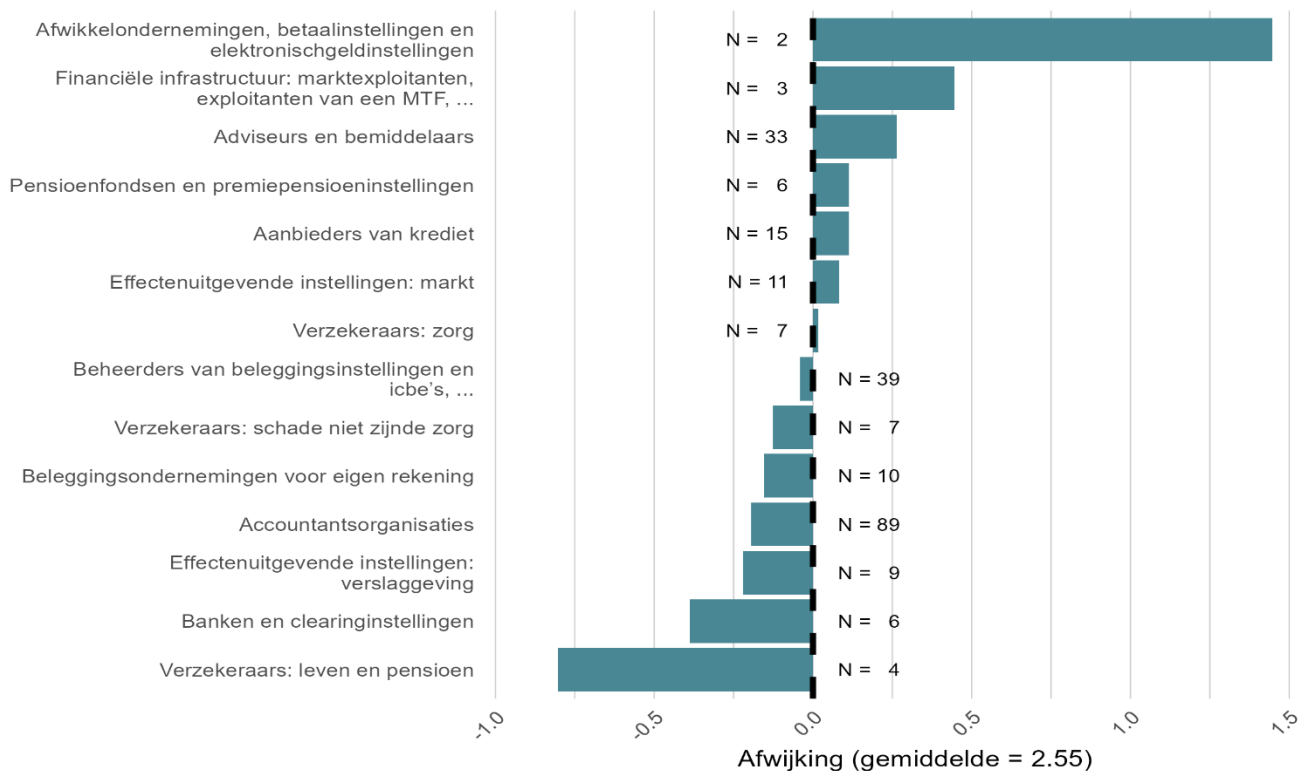
Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)



Figuur C.7

Stelling: de toezichtkosten die mijn organisatie aan AFM moet betalen zijn stabiel.

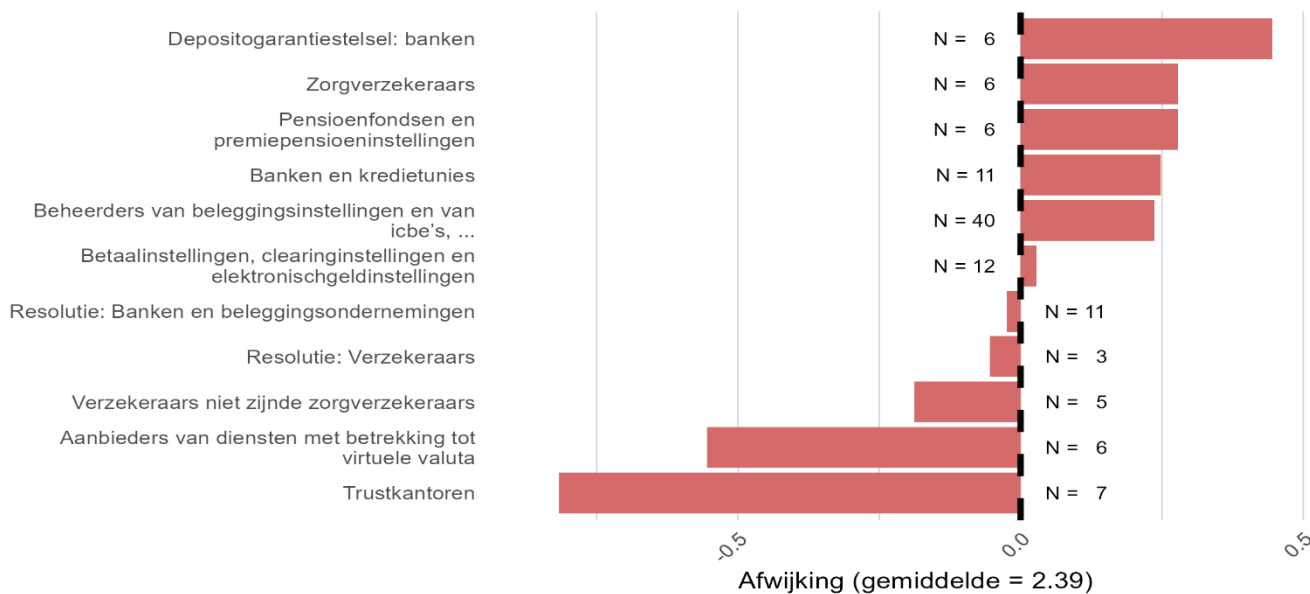
Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)



Figuur C.8

Stelling: de verandering in toezichtkosten van DNB zijn goed navolgbaar.

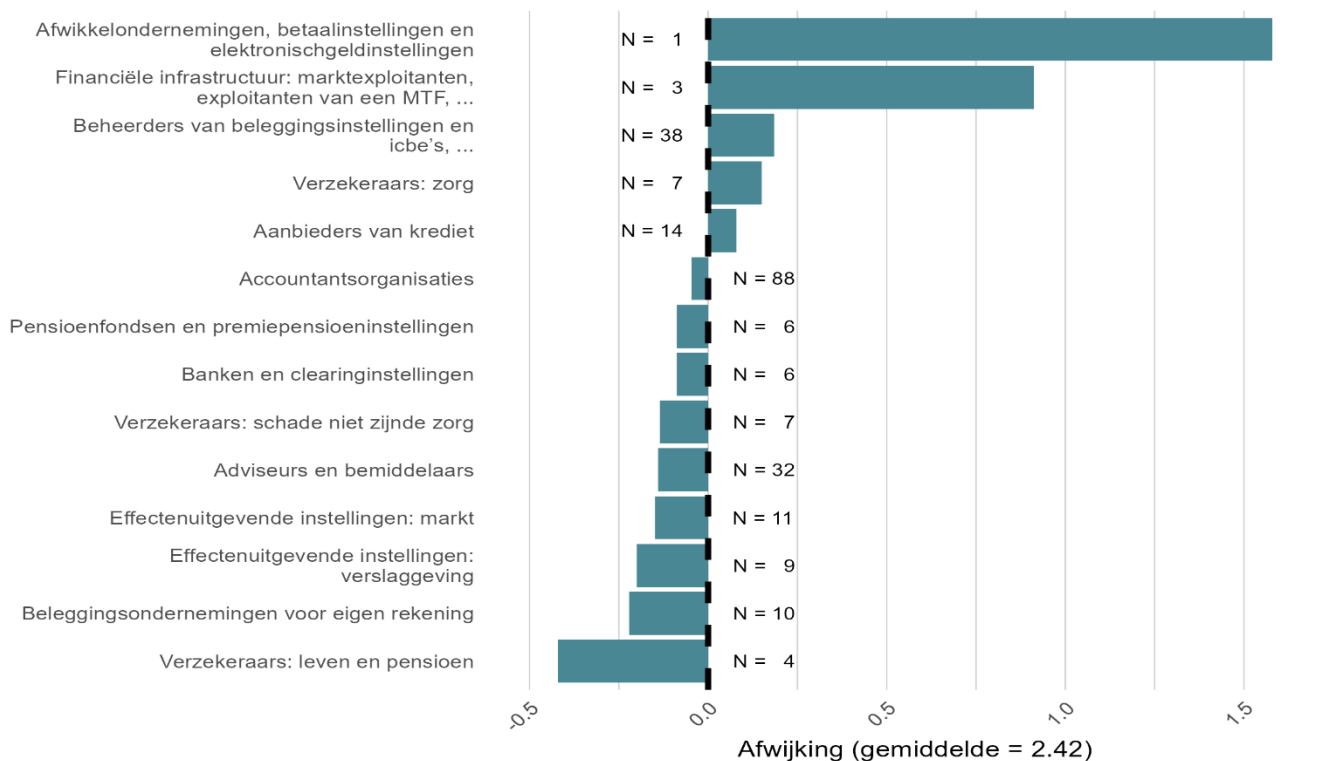
Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)



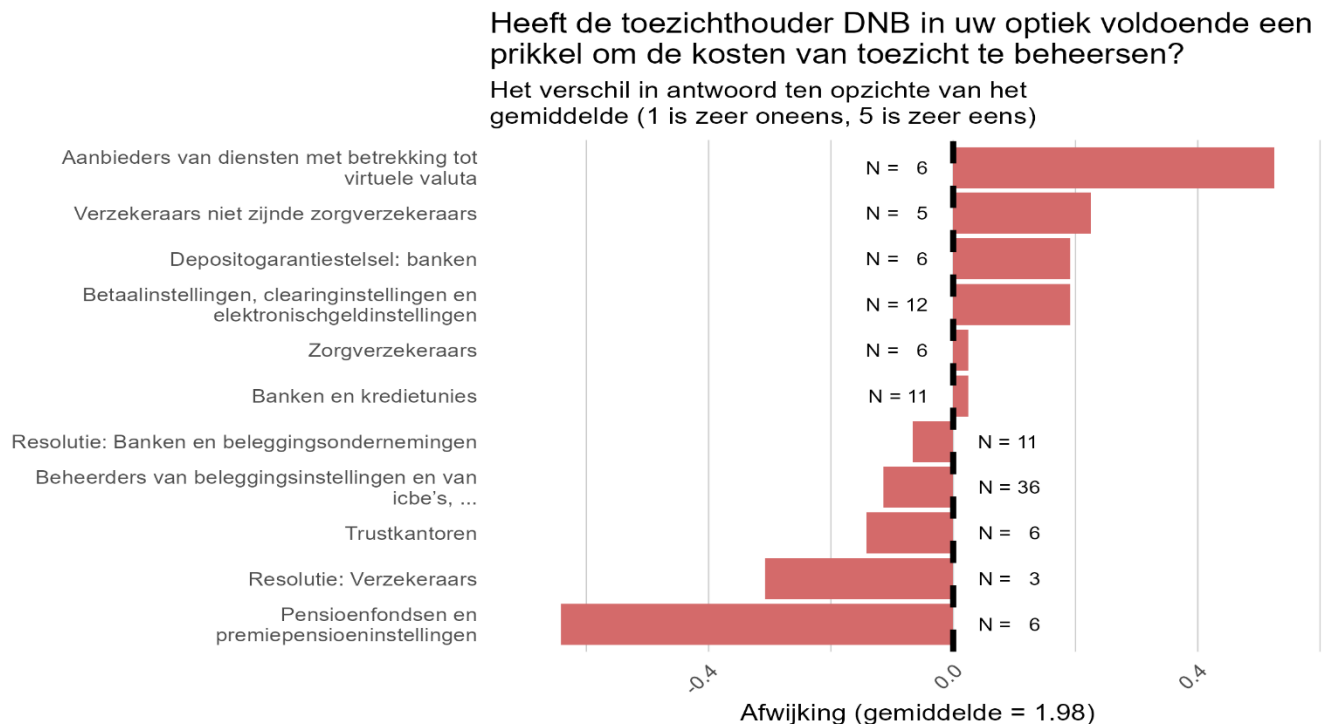
Figuur C.9

Stelling: de verandering in toezichtkosten van AFM zijn goed navolgbaar.

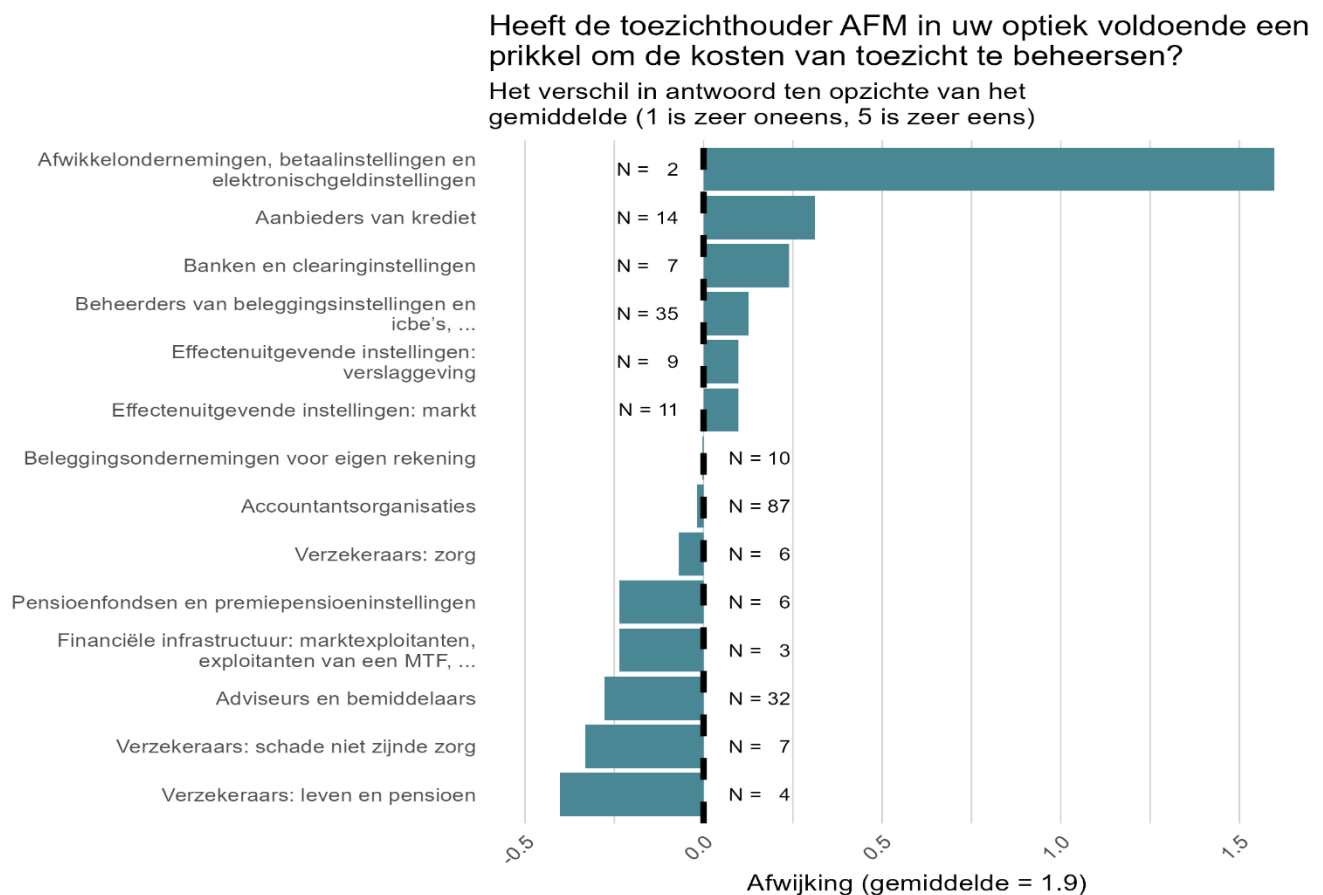
Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)



Figuur C.10

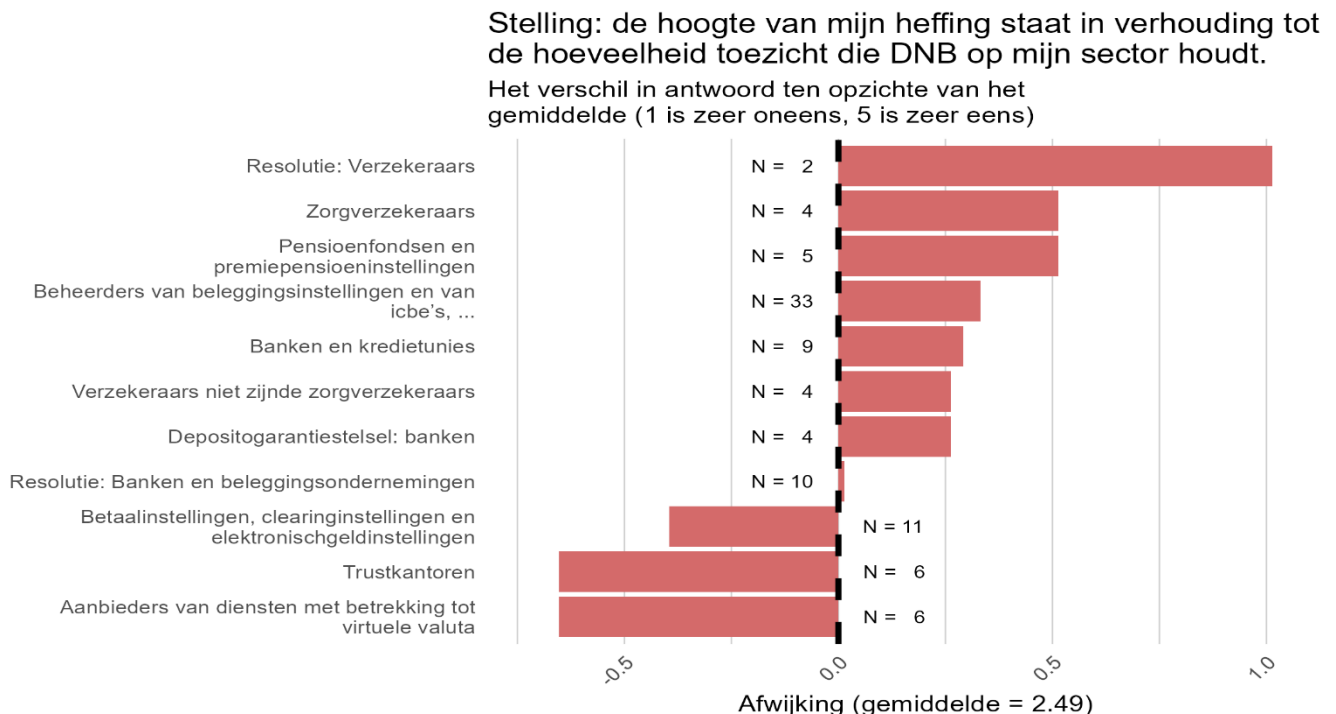


Figuur C.11

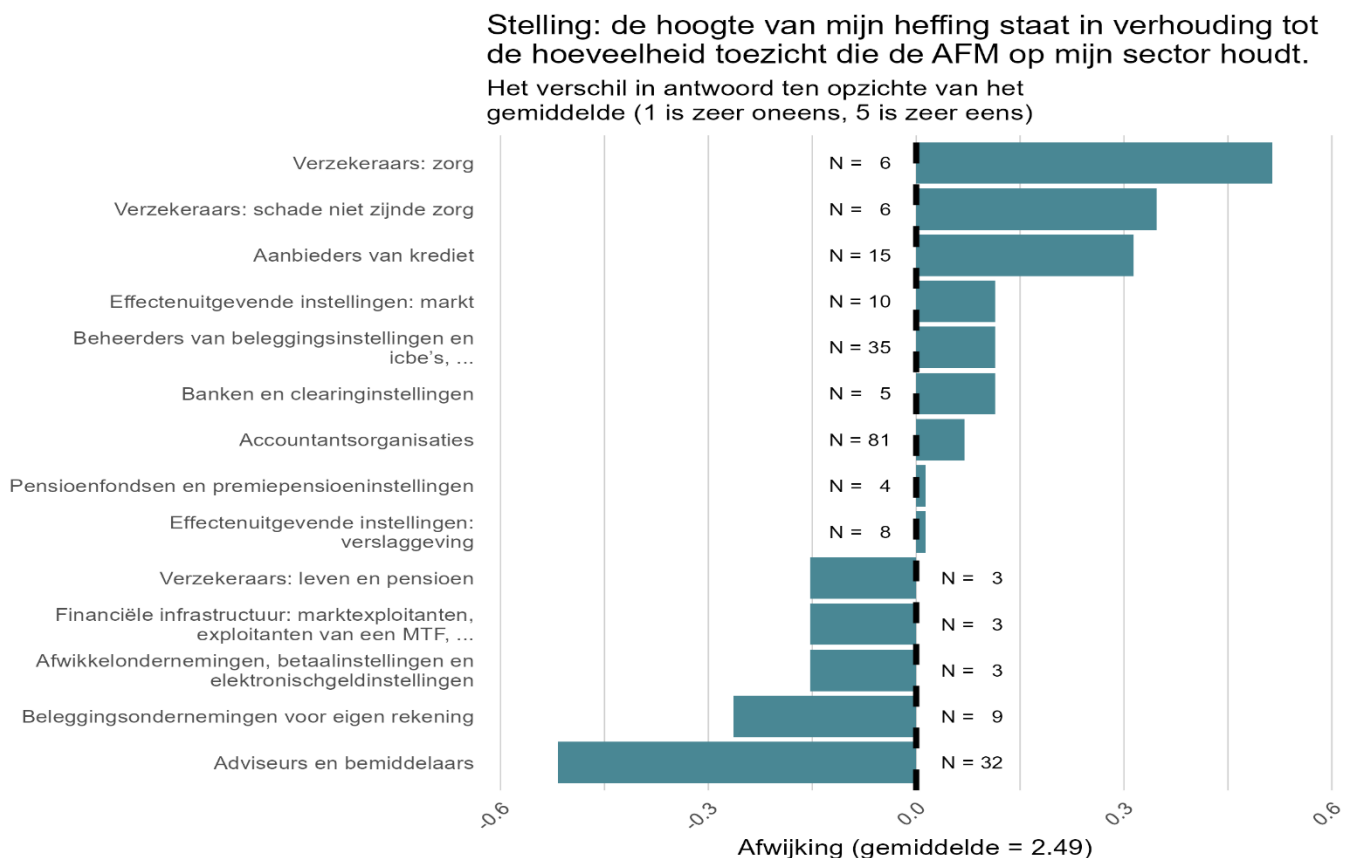


Bijlage C.2 Proportionaliteit

Figuur C.12



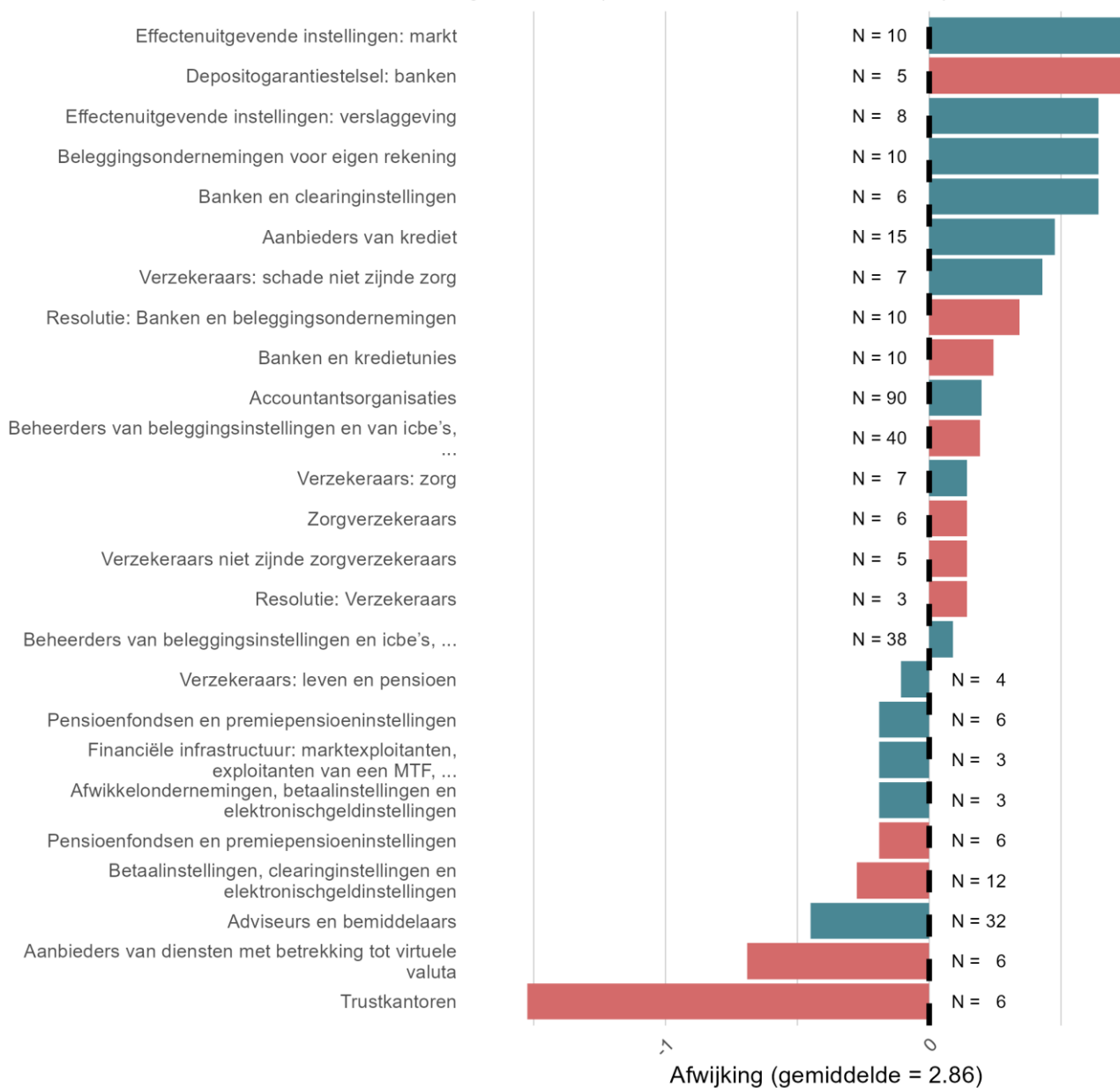
Figuur C.13



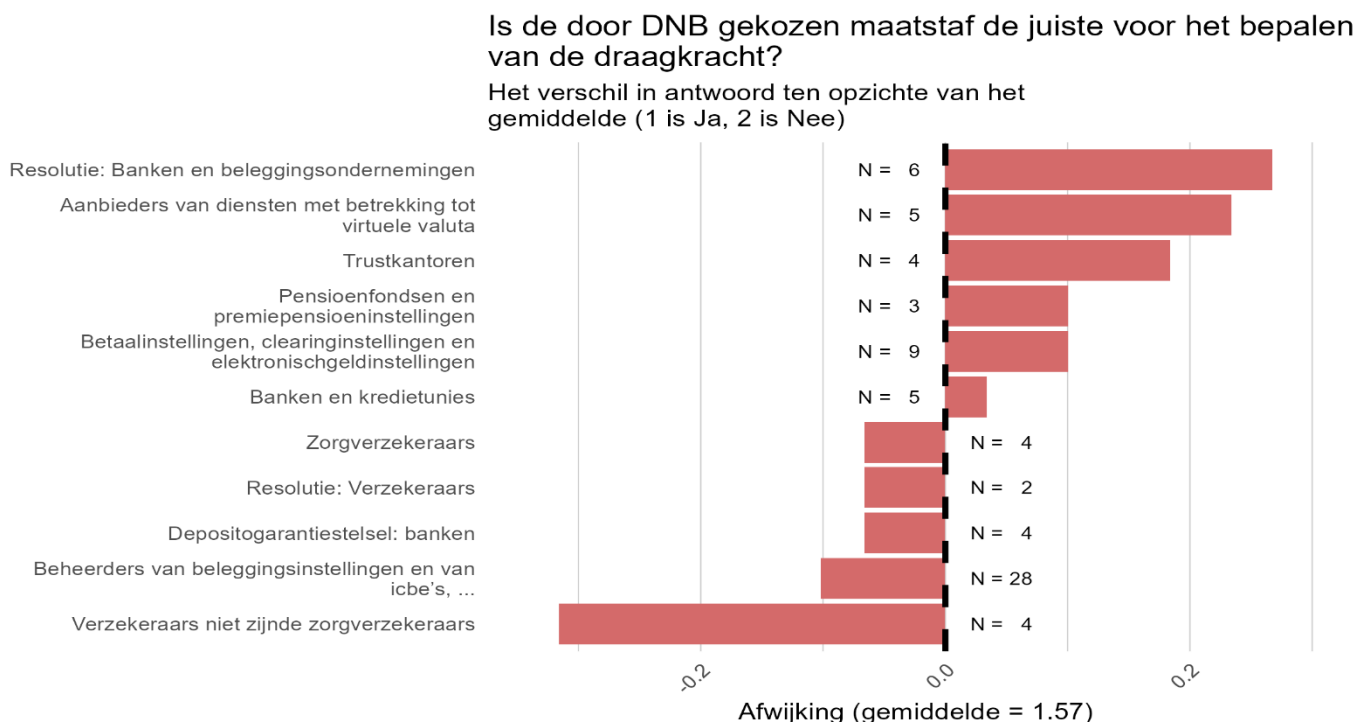
Figuur C.14

Stelling: de heffing die mijn organisatie krijgt opgelegd staat in verhouding tot de draagkracht van mijn organisatie

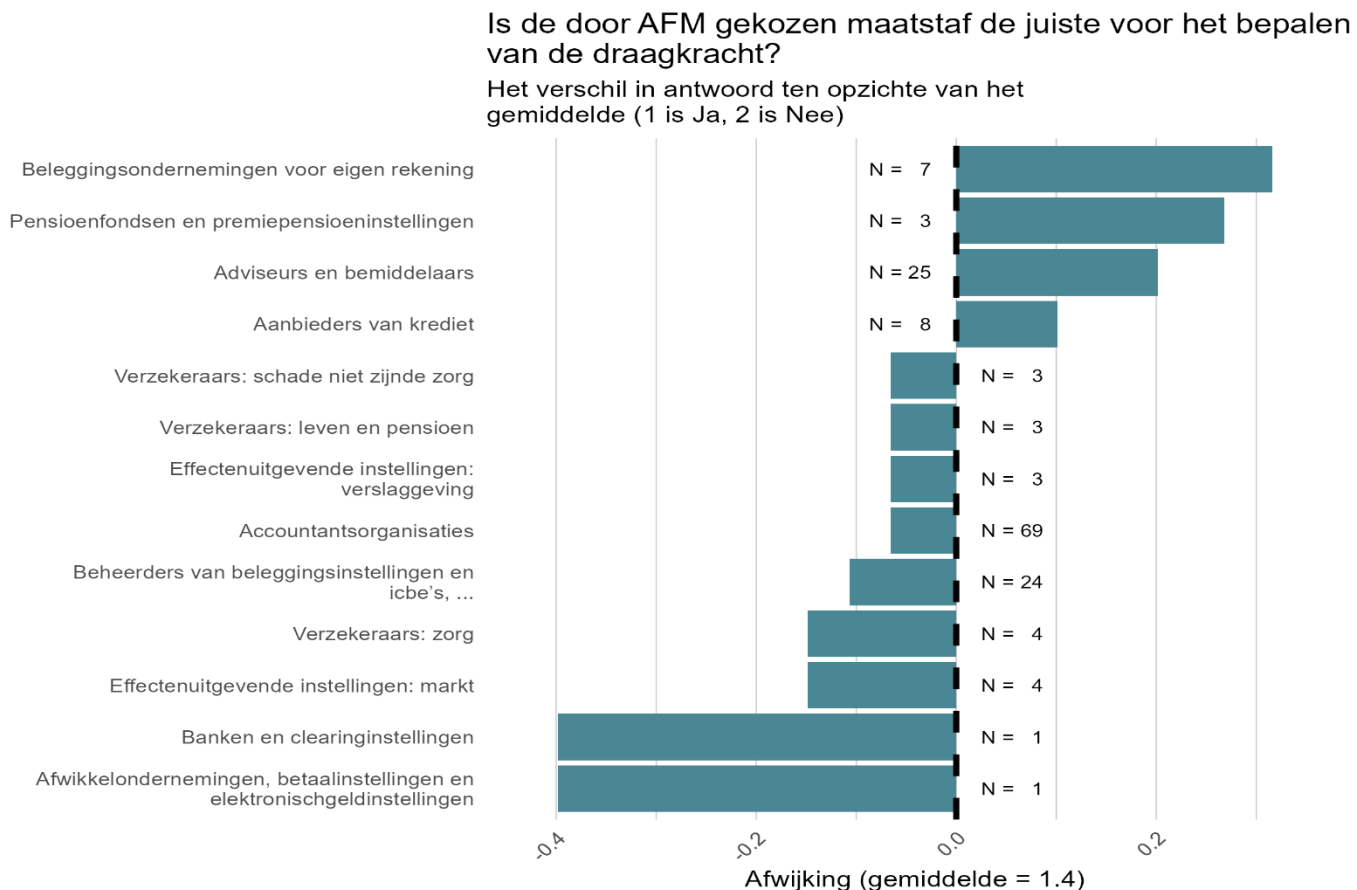
Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)



Figuur C.15



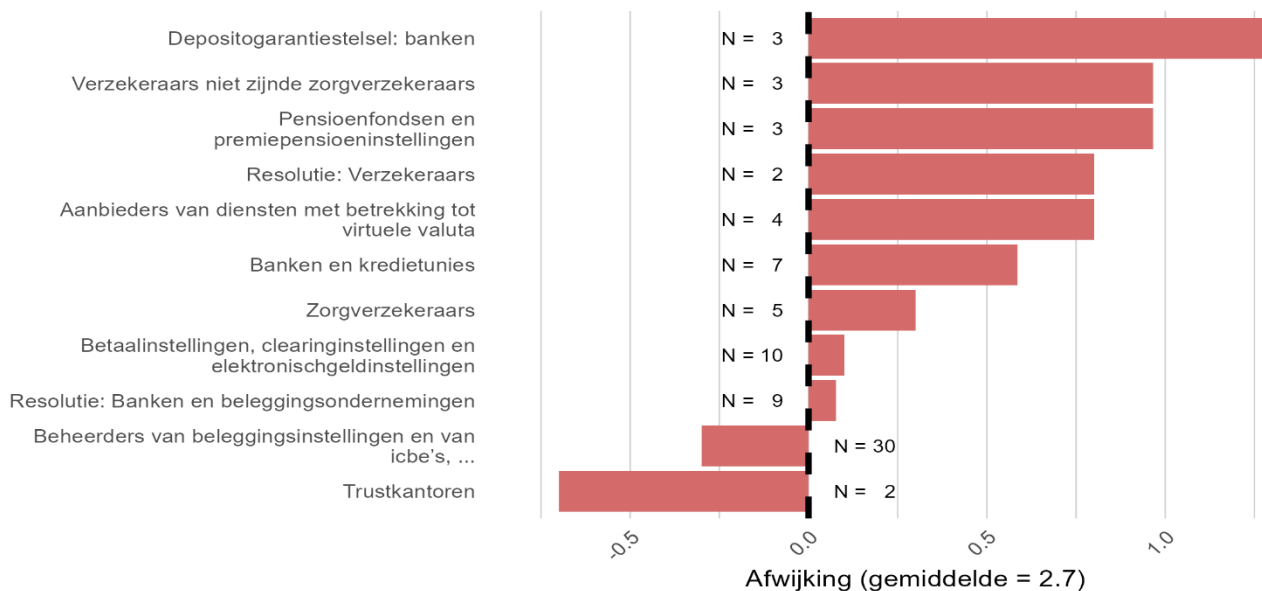
Figuur C.16



Figuur C.17

Hoe kijkt u aan tegen deze taakstelling vanuit het ministerie van Financiën? (DNB)

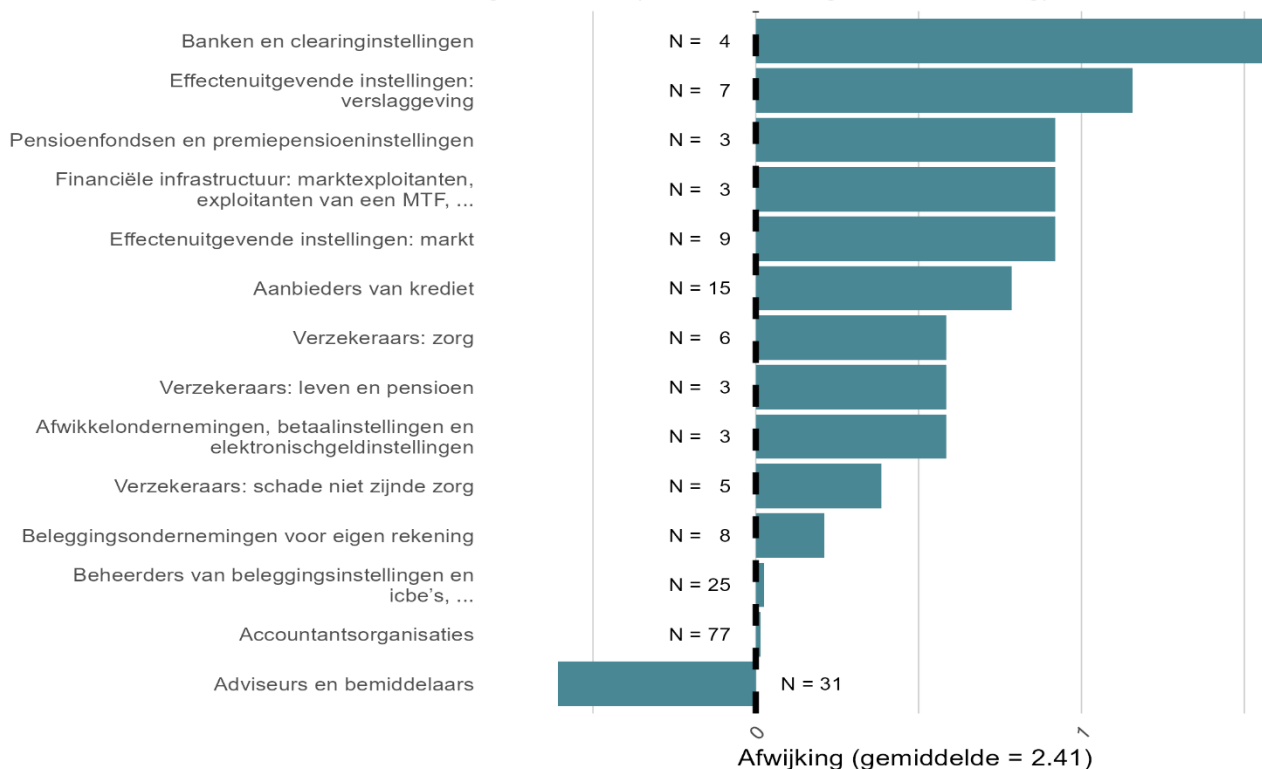
Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is veel te hoog, 5 is veel te laag)



Figuur C.18

Hoe kijkt u aan tegen deze taakstelling vanuit het ministerie van Financiën? (AFM)

Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is veel te hoog, 5 is veel te laag)

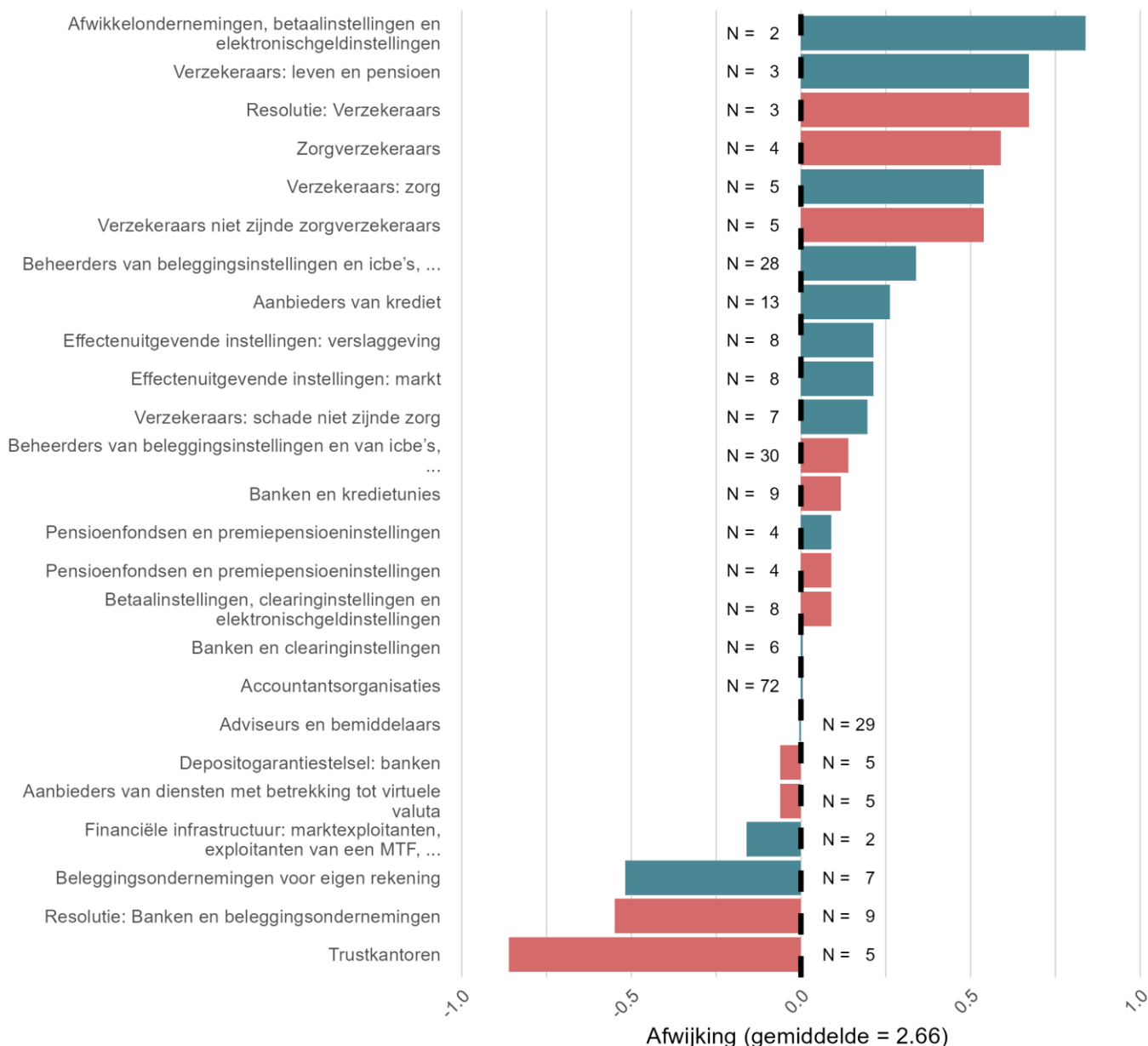


Bijlage C.3 Flexibiliteit

Figuur C.19

Stelling: het kostenkader waarborgt dat nieuwe taken worden bekostigd door de partijen die hier profijt van ondervinden

Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)



Figuur C.20

Stelling: de voorbereidingskosten dienen breed te worden verdeeld over alle bestaande onder toezicht staande instellingen binnen en buiten de sector waar de taken vallen.

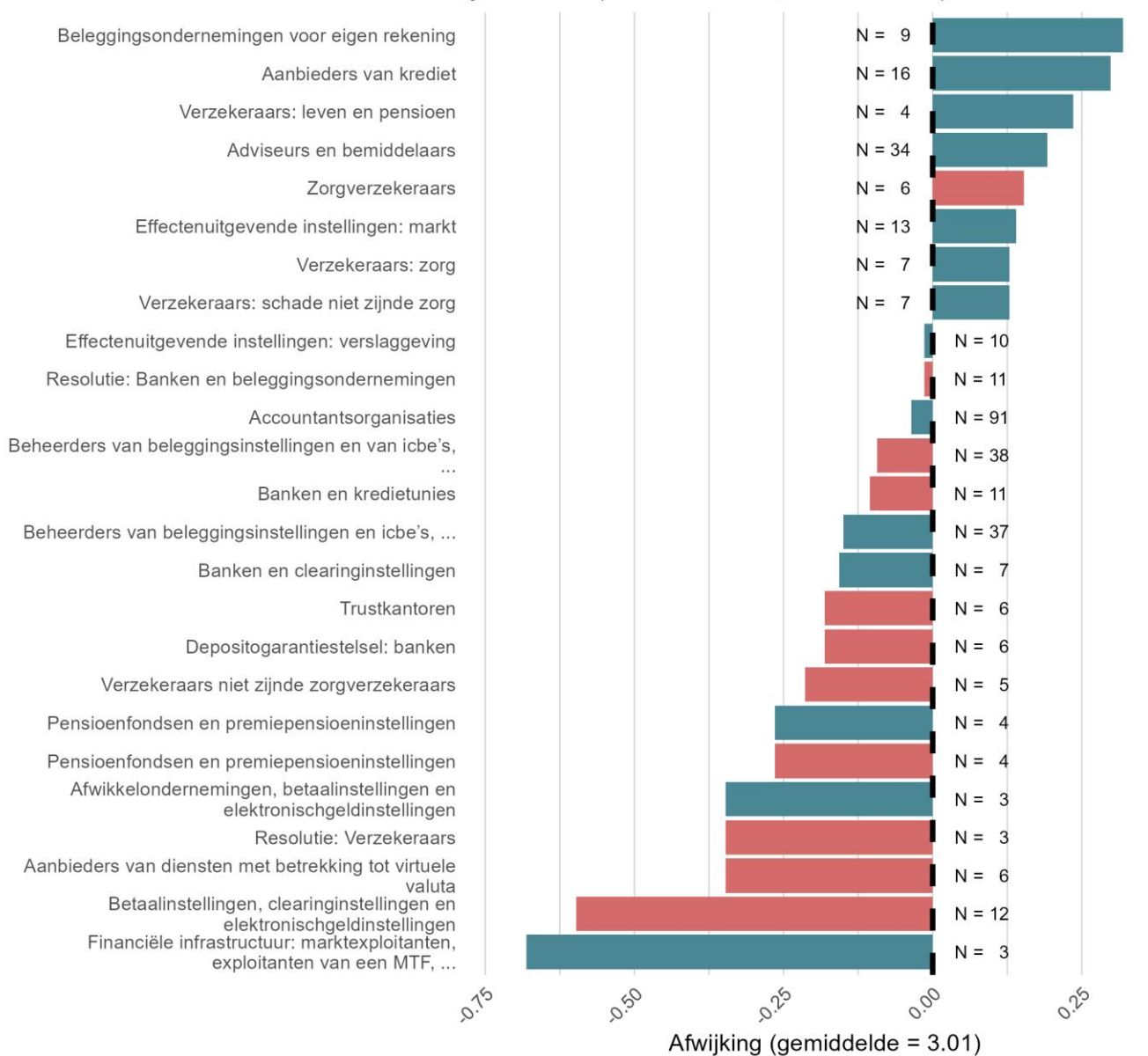
Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)



Figuur C.21

Stelling: de voorbereidingskosten dienen te worden verde over bestaande onder toezicht staande instellingen binnen sector waar de taken vallen.

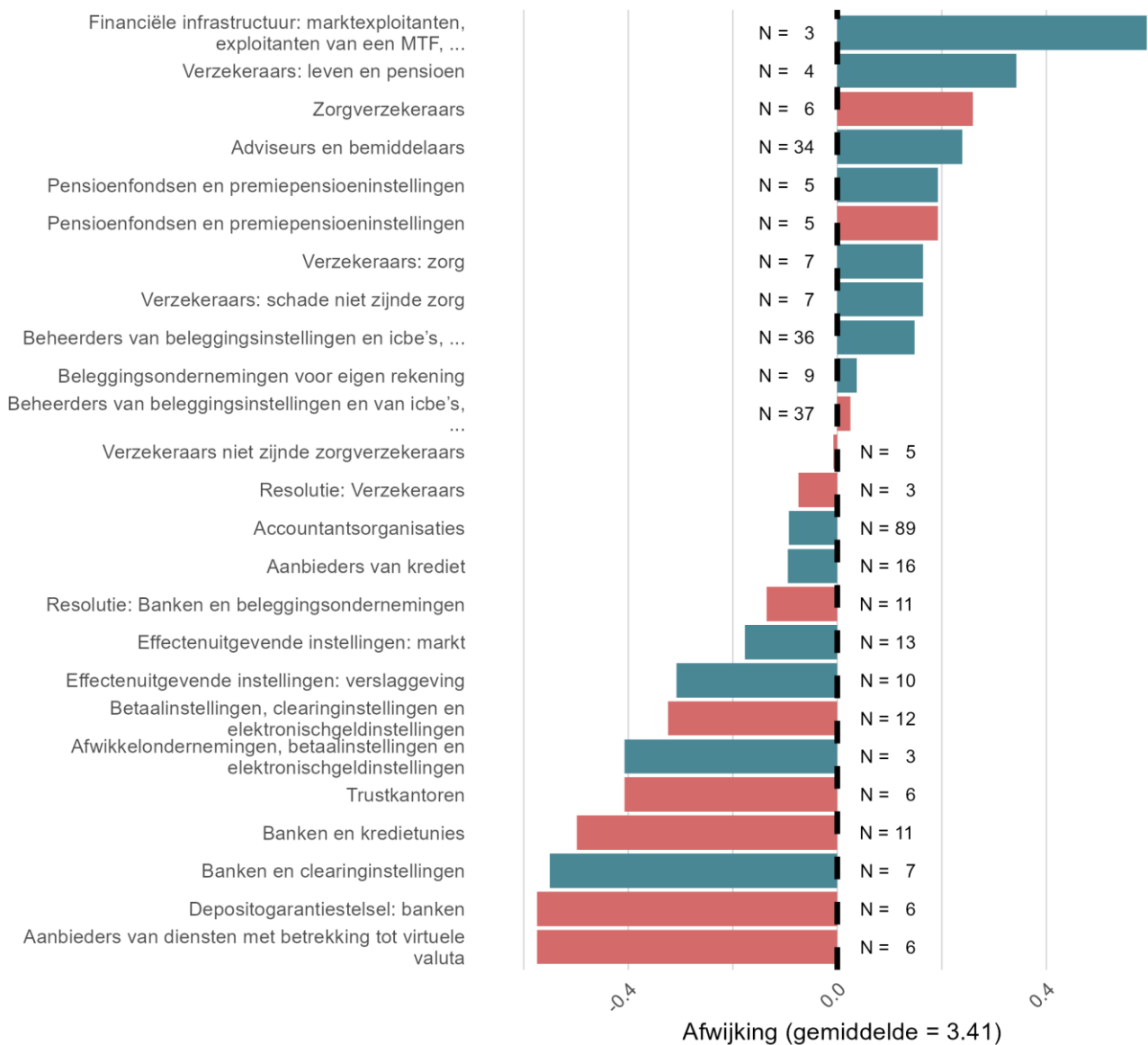
Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)



Figuur C.22

Stelling: de voorbereidingskosten dienen te worden uitgesmeerd over de tijd, zodat de onder toezicht staande instellingen waarvoor dit toezicht bedoeld is uiteindelijk betaalt voor deze opstartkosten.

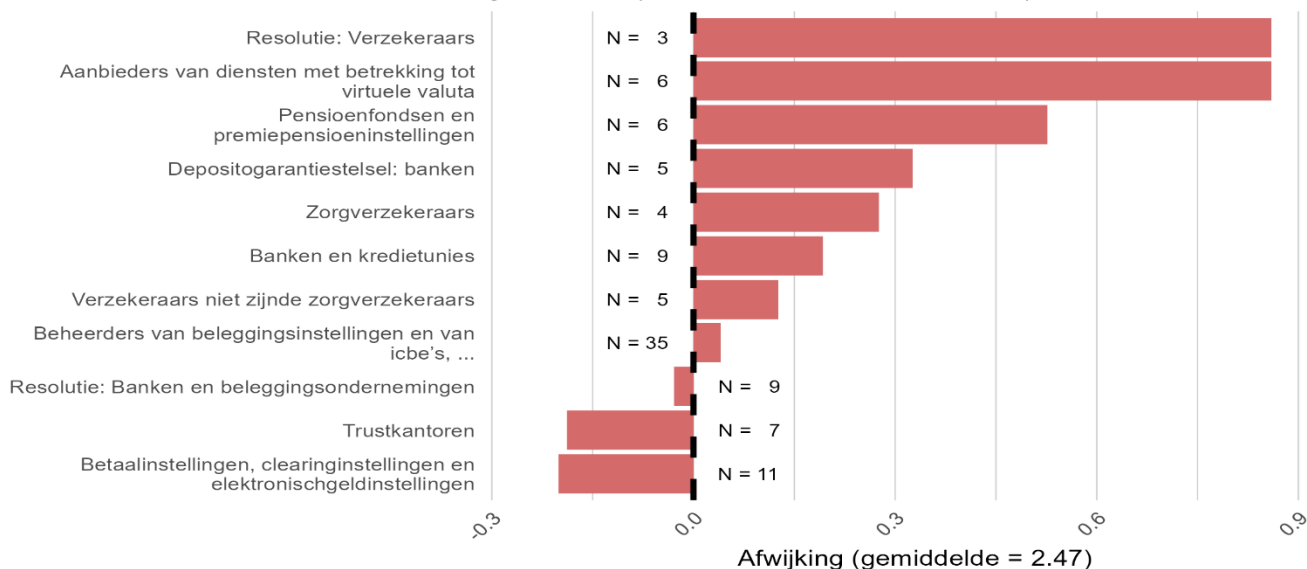
Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)



Bijlage C.4 Communicatie

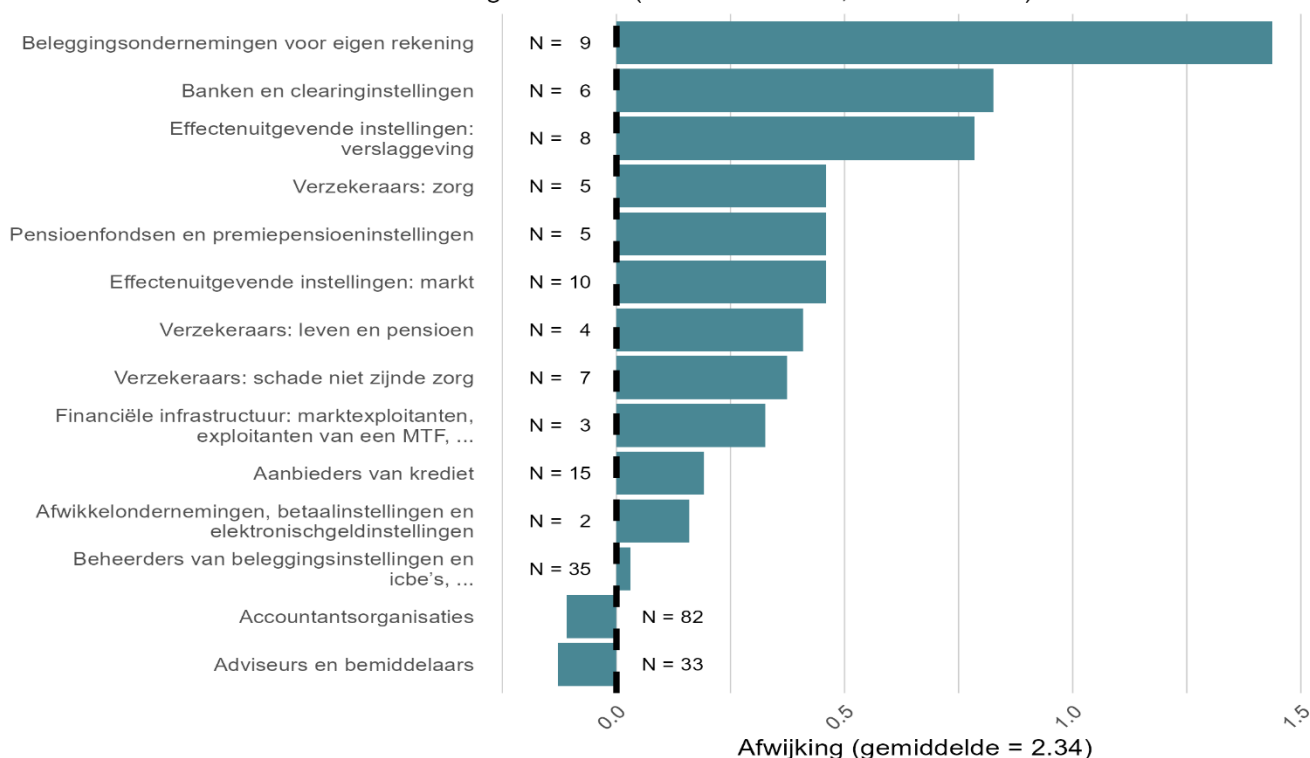
Figuur C.23

Stelling: uw organisatie wordt (via dit panel) goed geïnformeerd over de nieuwe heffingen door DNB.
Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)

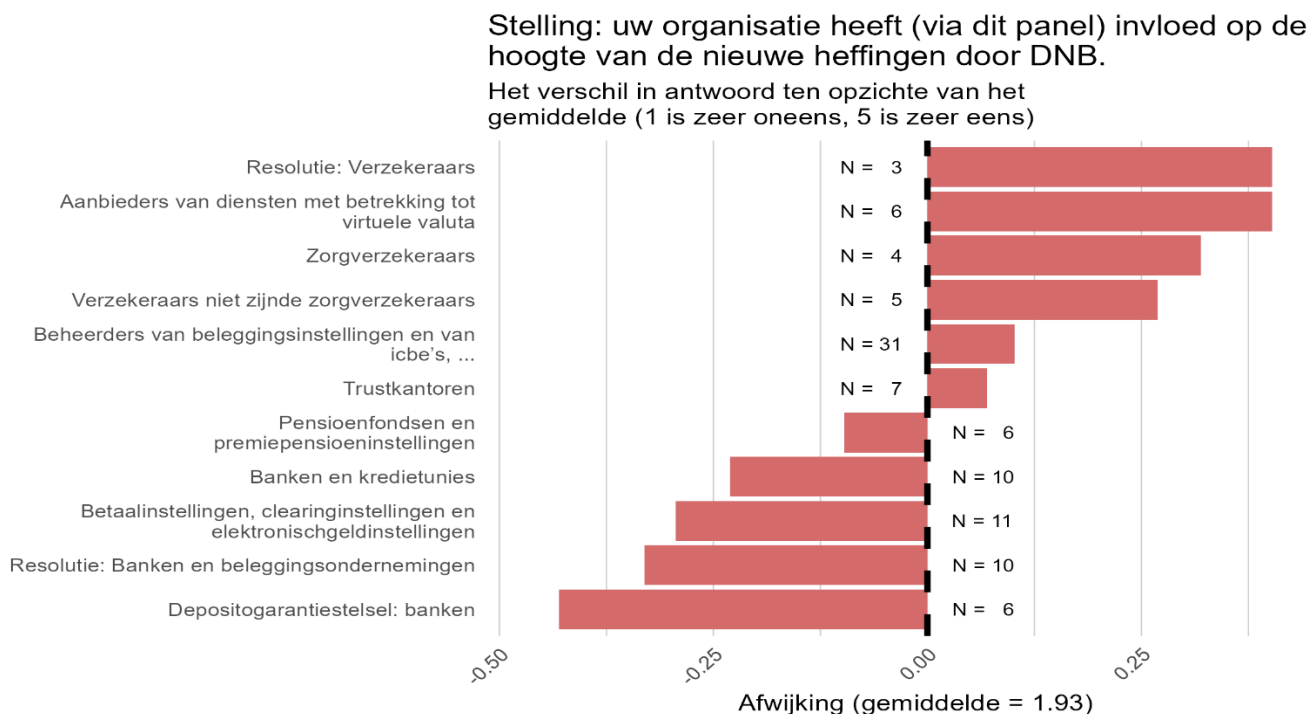


Figuur C.24

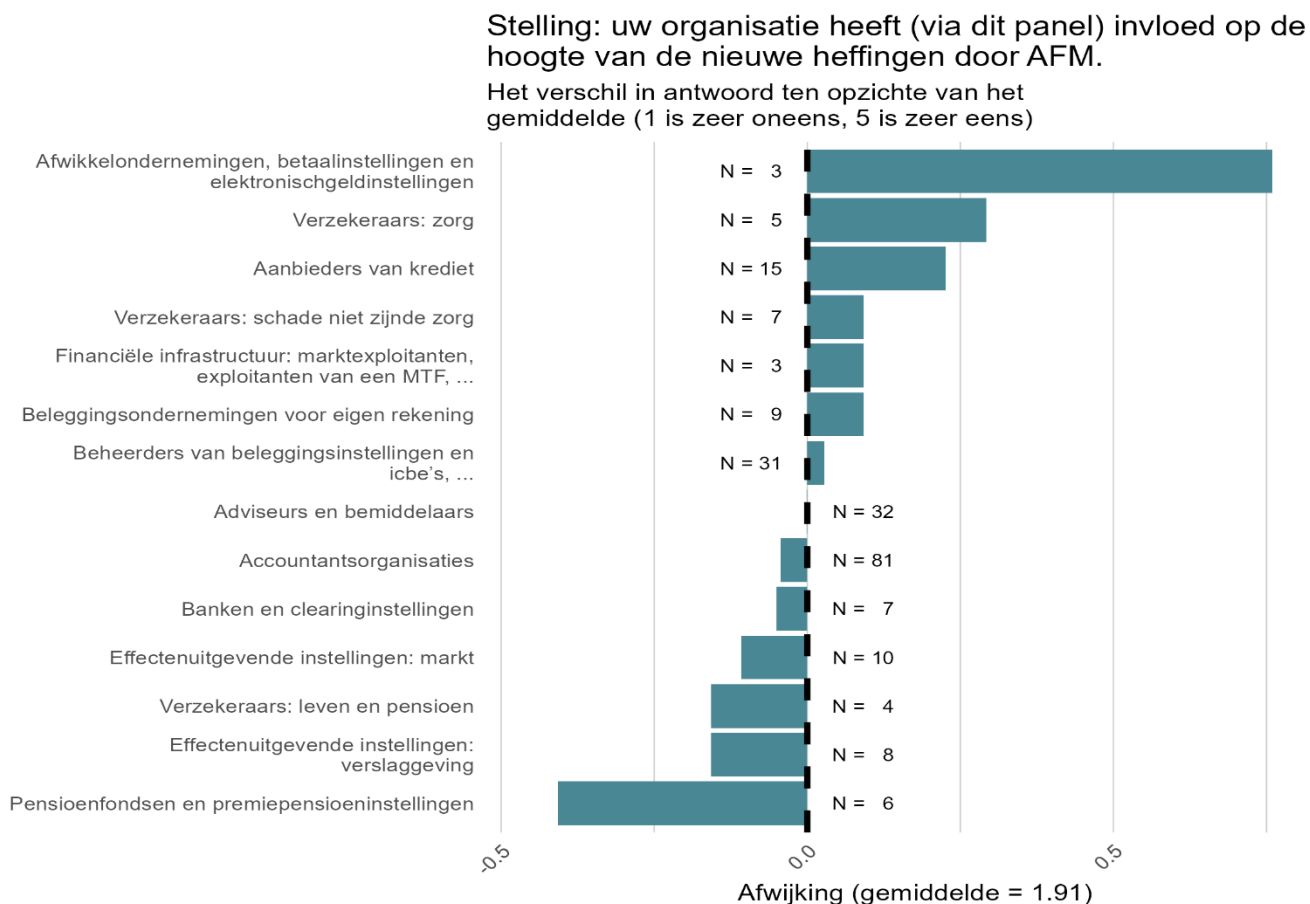
Stelling: uw organisatie wordt (via dit panel) goed geïnformeerd over de nieuwe heffingen door AFM.
Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)



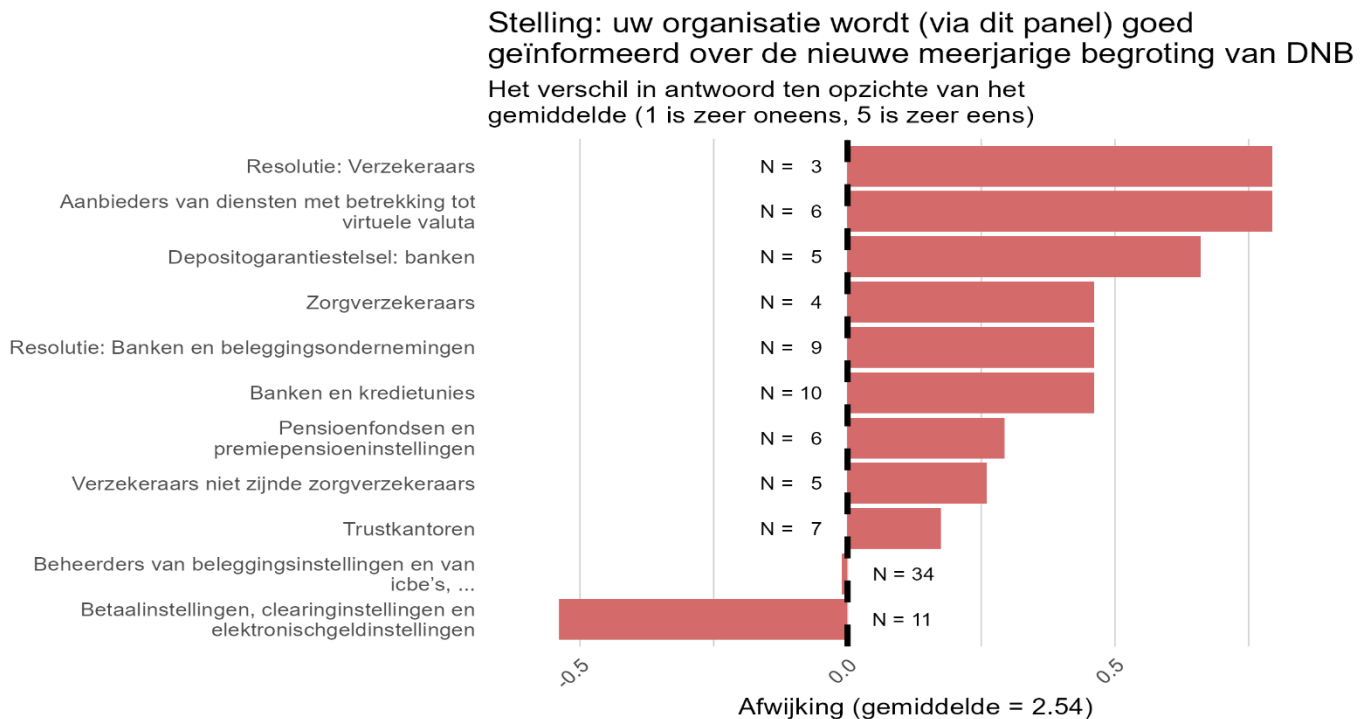
Figuur C.25



Figuur C.26



Figuur C.27



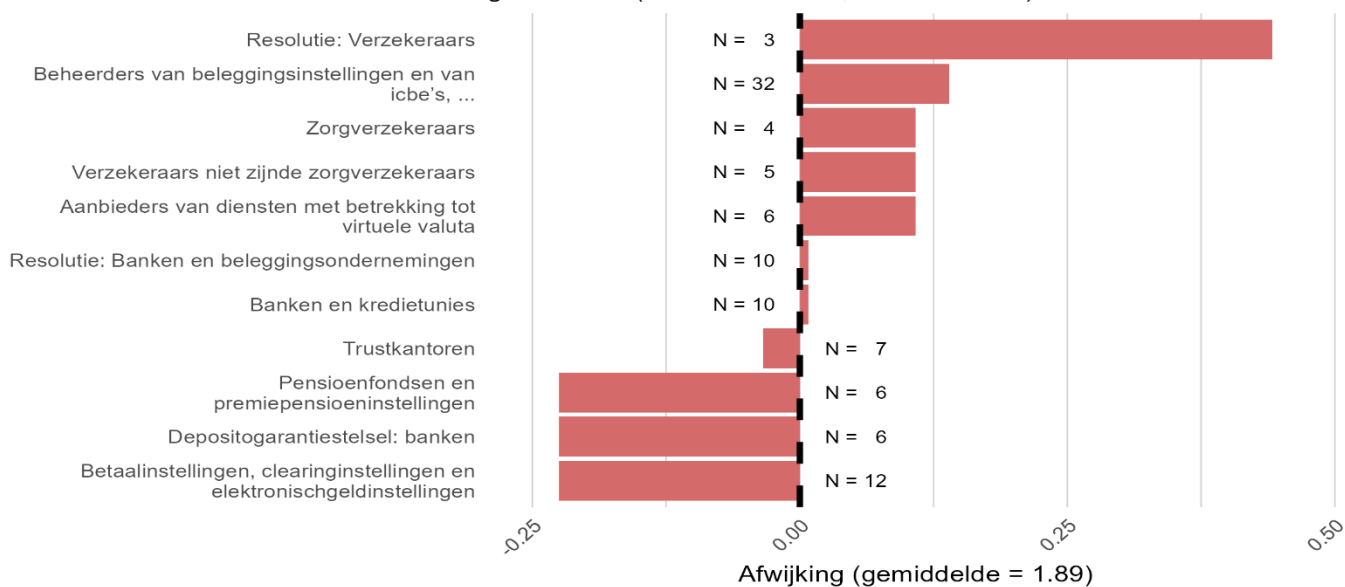
Figuur C.28



Figuur C.29

Stelling: uw organisatie heeft (via dit panel) invloed op de hoogte van de meerjarige begroting van DNB.

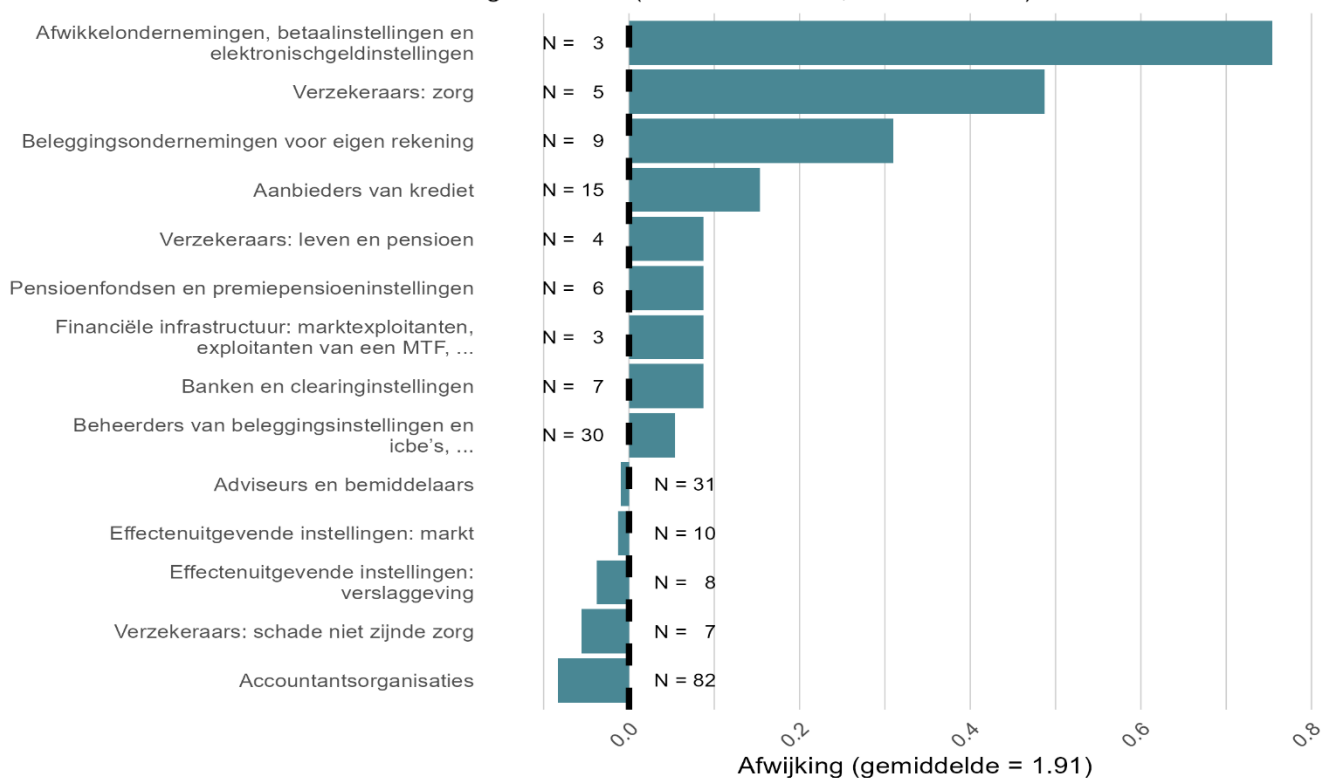
Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)



Figuur C.30

Stelling: uw organisatie heeft (via dit panel) invloed op de hoogte van de meerjarige begroting van AFM.

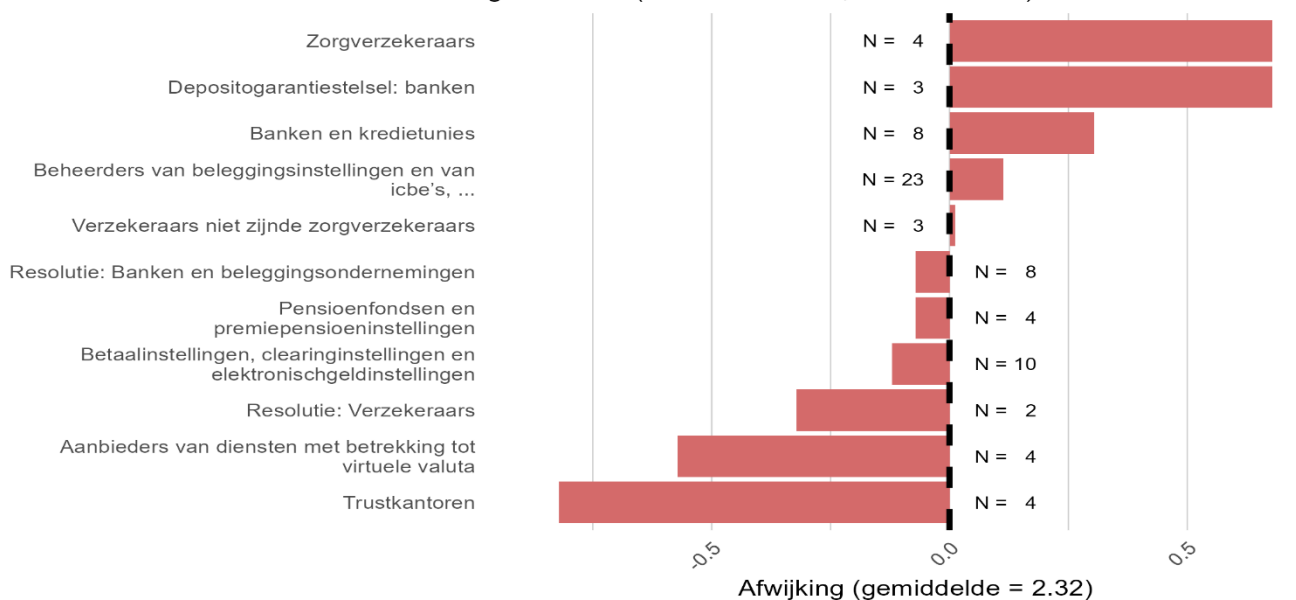
Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)



Bijlage C.5 Overig

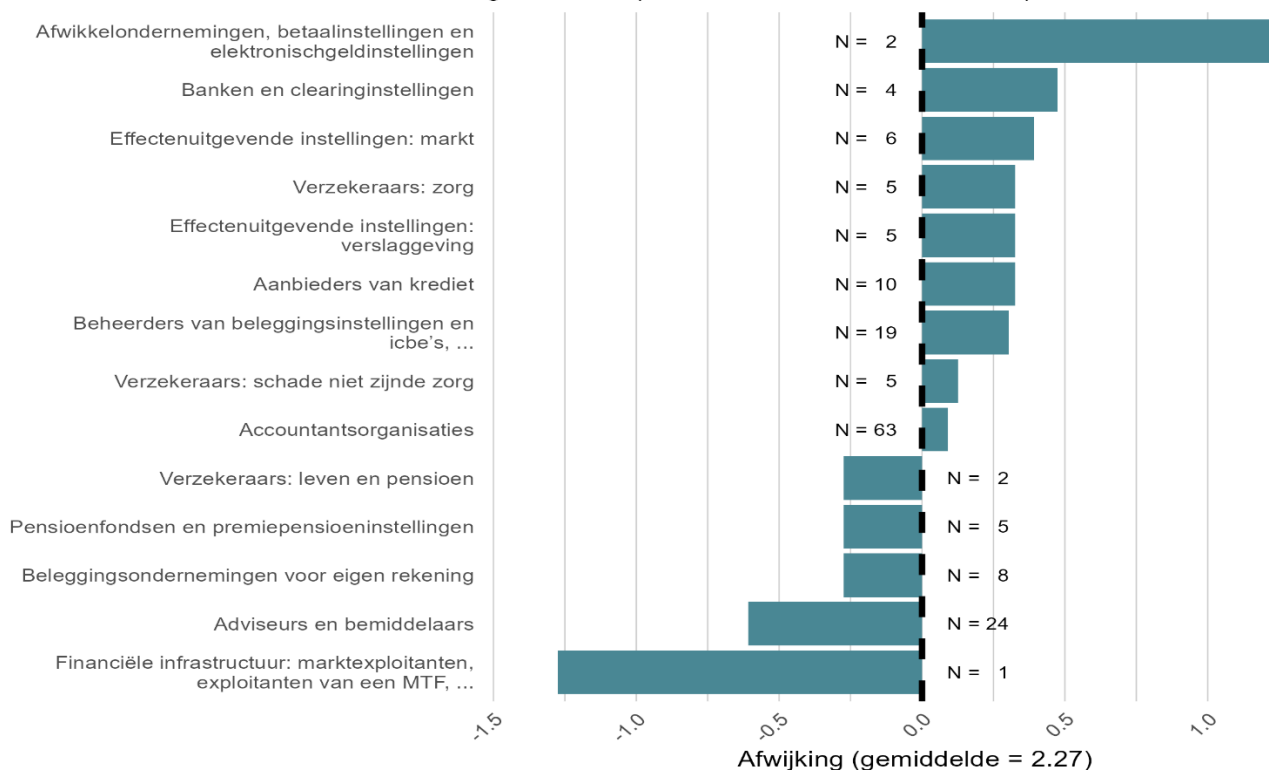
Figuur C.31

Stelling: bij nieuwe taken let DNB goed op de kosten ervan.
Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)



Figuur C.32

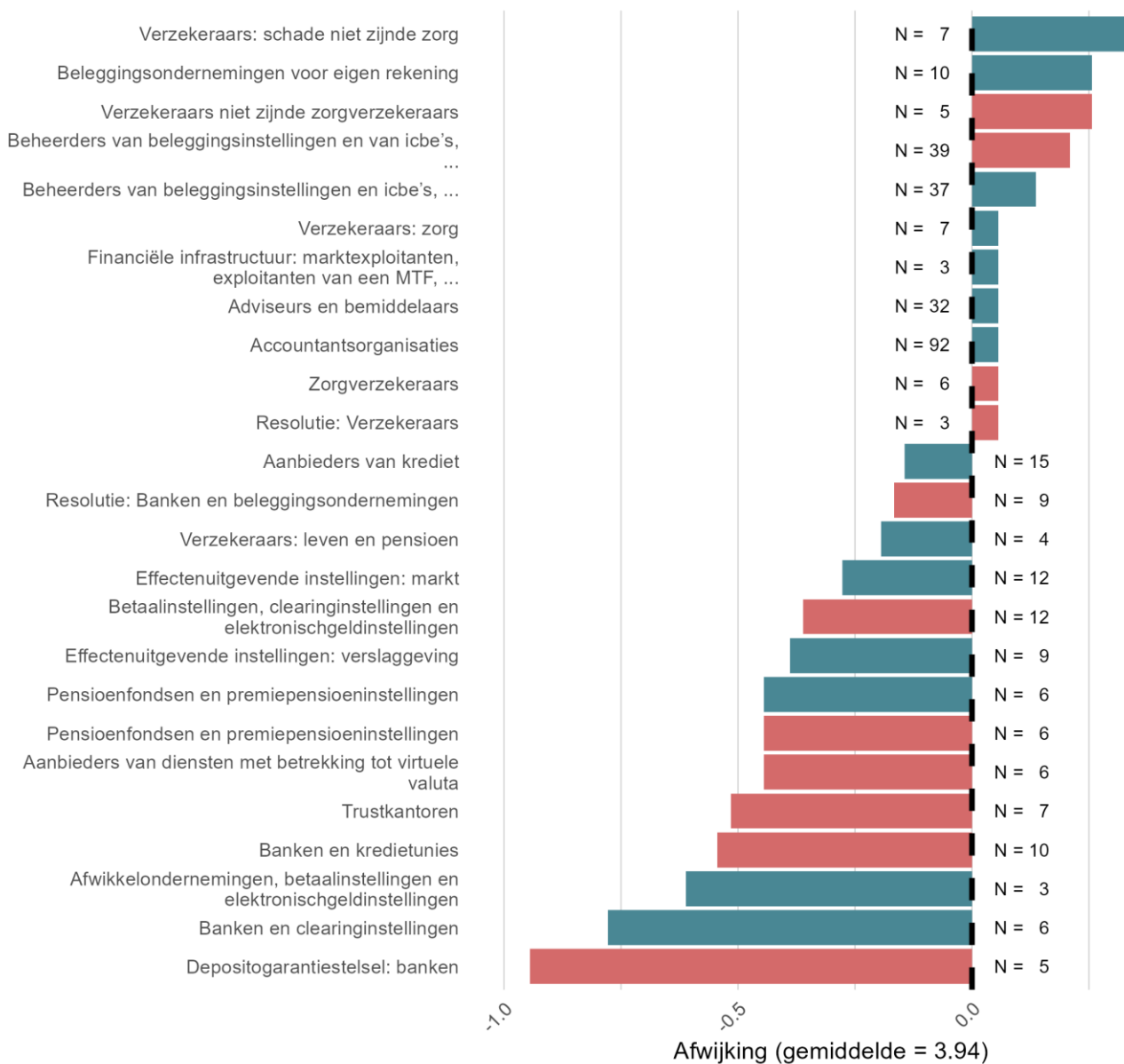
Stelling: bij nieuwe taken let AFM goed op de kosten ervan.
Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)



Figuur C.33

Stelling: de heffingen zijn niet de belangrijkste kostenpost, vooral voldoen aan toezichteisen (compliance kostbaar en kan eenvoudiger.

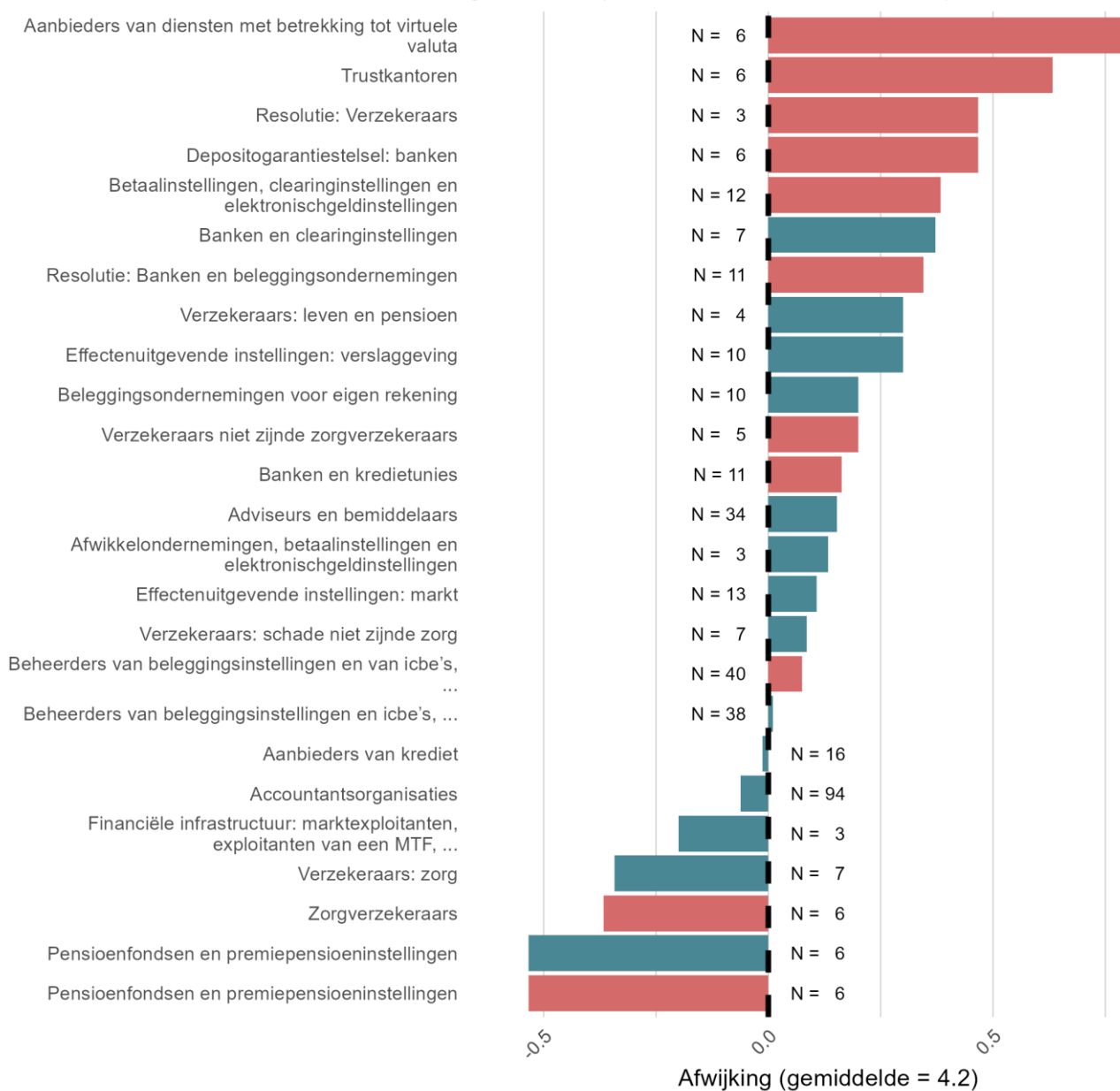
Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)



Figuur C.34

Stelling: Het is belangrijk dat duidelijk is waarvoor mijn organisatie betaalt.

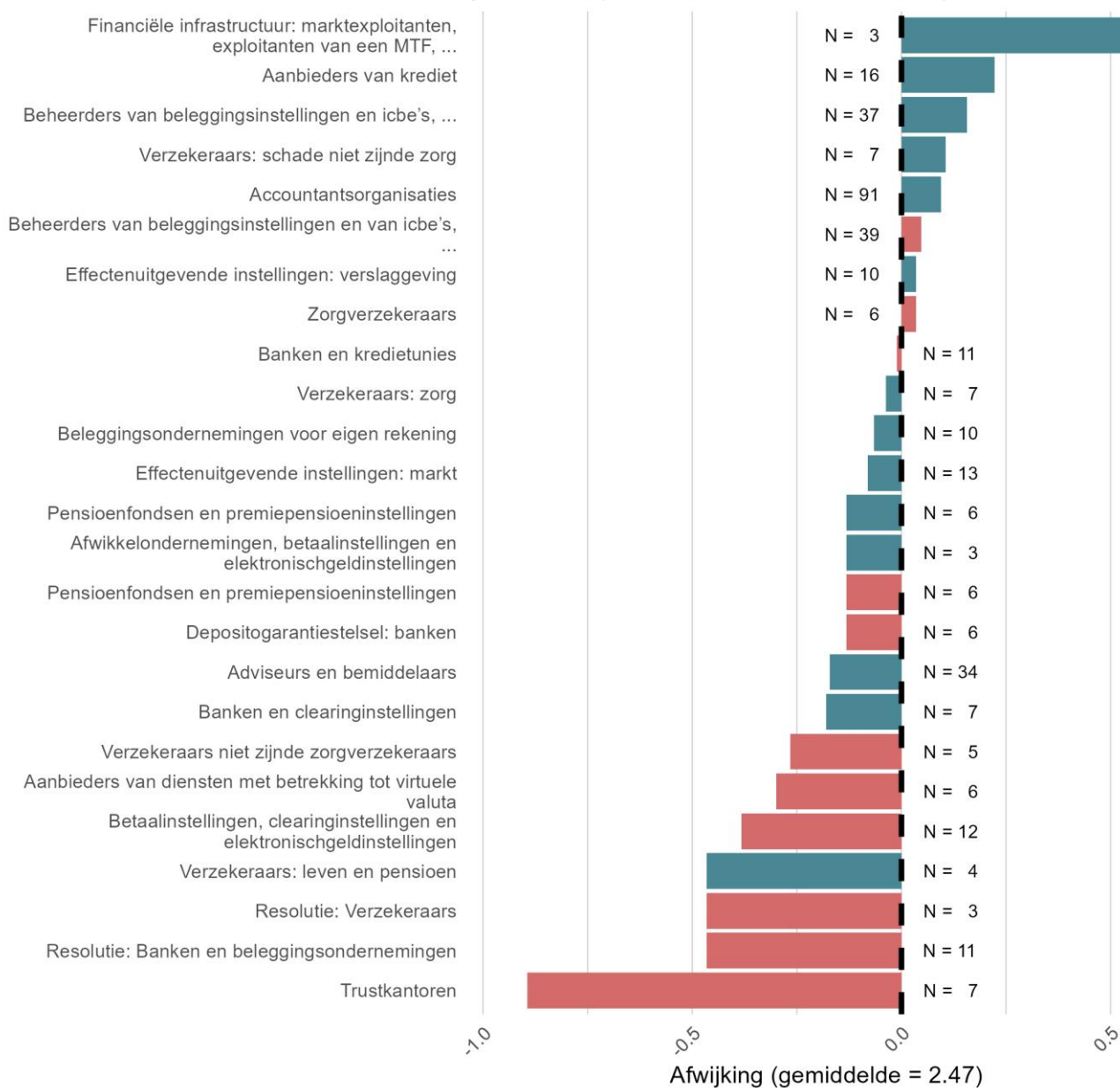
Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)



Figuur C.35

Stelling: Het is momenteel voldoende duidelijk waar mijn organisatie voor betaalt.

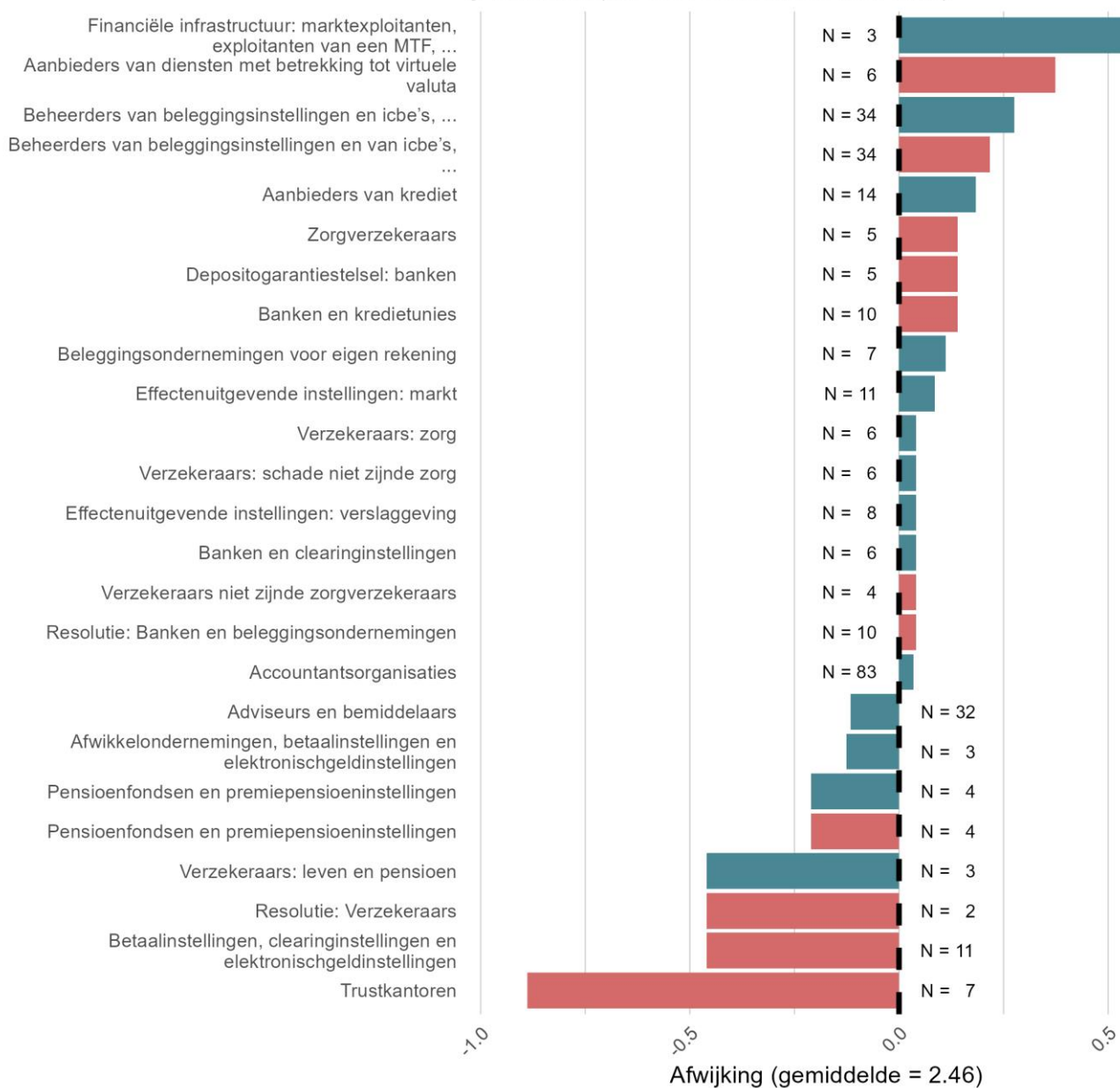
Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)



Figuur C.36

Stelling: De kosten van bestaande taken zijn vaak goed te overzien.

Het verschil in antwoord ten opzichte van het gemiddelde (1 is zeer oneens, 5 is zeer eens)



Bijlage D Overzicht grondslagen en tarieven

Tabel D.1 Grondslagen en maatstaven doorlopend toezicht DNB en AFM

Instelling	Maatstaf	Aantal staffels	Eenheid	Vast tarief
DNB				
Banken	MVT	4	Mln euro	Ja
Pensioenfondsen	Vereist eigen vermogen + techn. voorziening ¹³⁹	4	Mln euro	Ja
Beleggingsinstellingen en beleggingsondernemingen ¹⁴⁰	Adviesvermogen	4	Vast bedrag	Ja
	Beheerd vermogen	4	Mln euro	Ja
Zorgverzekeraars	Per verzekerde	1	Aantal	Ja
Verzekeraars (niet-zorg)	Bruto premie-inkomsten (BPI)	1	Mln euro	Ja
Betaalinstellingen	Provisie-inkomsten	4	Duizend euro	Ja ¹⁴¹
Aanbieders cryptodiensten	Omzet	4	Mln euro	Ja
Trustkantoren	Omzet	9	Vast bedrag	Ja
Betaaldienstverlener zetel in andere lidstaat	Agenten, bijkantoren	1 ¹⁴²	Aantal	Nee
Wisselinstellingen	Geen	-		Ja
AFM				
Banken	Toetsvermogen	1	Mln euro	Ja
Beleggingsondernemingen	Vermogen	4	Mln euro	Ja ¹⁴³
Effecten uitgevende instellingen markt	Eigen vermogen en marktkapitalisatie	4	Mln euro	Ja ¹⁴⁴
Effecten uitgevende instellingen verslaggeving	Eigen vermogen en marktkapitalisatie	4	Mln euro	Ja ¹⁴⁵
Beleggingsinstellingen	Balanstotaal	4	Mln euro	Ja
Pensioenfondsen	Beheerd vermogen, deelnemers	4	Mln euro	Nee
Beleggingsonderneming - eigen rekening	Beheerd vermogen, transacties	4	Mln euro, duizend trans.	Ja
Aanbieders van krediet	Particuliere klanten	4	Aantal	Ja
Afwikkelondernemingen, betaalinstellingen, elektronischgeldinstellingen	Provisie-inkomsten	5	Euro	Nee

¹³⁹ Met een opslag (korting) als het feitelijke eigen vermogen lager (hoger) is dan het toetsingsvermogen

¹⁴⁰ Het vaste tarief is afhankelijk van de vergunningtype: A (bewaarders), B (aanbieders beleggingsobjecten), C (beheerders van beleggingsinstellingen), D (beheerders van icbe's), E, (BO's niet voor eigen rekening) en F (veilingdiensten voor broeikasemissierechten). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031659/2018-11-16>

¹⁴¹ Afhankelijk van aantal aangeboden diensten.

¹⁴² Eén staffel voor het aantal agenten, en één staffel voor het aantal bijkantoren.

¹⁴³ Afhankelijk van vergunningtype: A-F.

¹⁴⁴ Onderscheid aandelen, obligaties en andere beleggingsproducten.

¹⁴⁵ Twee verschillende vaste tarieven.

Verzekeraars ¹⁴⁶	Bruto premie-inkomsten (BPI)	4	Mln euro	Ja
Accountants ¹⁴⁷	Omzet	4	Mln euro	Ja
Adviseurs en bemiddelaars	Omzet	4	Duizend euro	Ja
Central tegenpartijen	Omzet	4	Mln euro	Ja
Financiële infrastructuur	Omzet, marktkapitalisatie	4	Duizend euro	Nee
Centrale effectenbewaarinstanties	Transacties	4	Duizend transacties	Ja

Tabel D.2 Tarieven doorlopend toezicht DNB en AFM

Instelling	Vast tarief	Eerste staffel	Tweede staffel	Derde staffel	Vierde staffel
DNB					
Banken	€35.000	€8.873	€3.822	€2.009	€586
Pensioenfondsen	€2.000	€79,87	€11,95	€3,19	€0,80
Beleggingsinstellingen en beleggingsondernemingen	€4.125	€1.375	€2.750	€5.500	€13.750
	€4.125	€15,20	€9,58	€3,80	€0,61
Zorgverzekeraars	€2.000	€0,12	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Verzekeraars (niet-zorg)	€2.000	€1.363	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Betaalinstellingen	€8.250	€75,75	€32,39	€2,51	€0,26
Aanbieders cryptodiensten	€2.000	€63,65	€44,56	€19,10	€7,64
Trustkantoren ¹⁴⁸	N.v.t.	€5,700	€17,400	€36,400	€67,700
Betaaldienstverlener zetel in andere lidstaat	N.v.t.	€500/€2.300	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Wisselinstellingen	€3.300	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
AFM					
Banken	€12.180	€1.939	€839	€436	€128
Beleggingsondernemingen	€2.294 ¹⁴⁹	€9,59	€4,79	€1,58	€1,20
Effecten uitgevende instellingen markt	€10.250 ¹⁵⁰	€42,75	€26,04	€12,11	€0,73
Effecten uitgevende instellingen verslaggeving	€5.460/€2.560	€20,51	€12,46	€6,24	€0,37
Beleggingsinstellingen	€6.690	€57,89	€32,24	€2,57	€0,16
Pensioenfondsen	€1.392	€0,87	€0,08	€0,07	€0,06

¹⁴⁶ Verschillende tarieven voor zorg, schade, en leven en pensioen.

¹⁴⁷ Verschillende tarieven voor OOB- en NOOB-omzet

¹⁴⁸ Voor trustkantoren hanteert DNB nog 5 extra staffels met de volgende tarieven: €112.200, €172.200, €277.800, €368.900 en €470.400

¹⁴⁹ Het vaste tarief is afhankelijk van de vergunning van de instelling. Voor vergunning "A", "E" en "F" geldt het vermelde tarief. Voor vergunningen "B" en "D" bedraagt het vaste tarief €6.879, en voor vergunning "C" is dit €9.174.

¹⁵⁰ Het vaste tarief is afhankelijk van de aangeboden producten: aandelen (€10.250), obligaties (€1.050) en andere beleggingsproducten (€1.410).

Pensioenfondsen	N.v.t.	€5,35	€0,89	€0,22	€0,08
Beleggingsonderneming – eigen rekening (toetsingsvermogen)	€5.000	€42,71	€25,63	€4,27	€0,43
Beleggingsonderneming – eigen rekening (aantal transacties)	N.v.t.	€25,63	€8,55	€1,71	€0,43
Aanbieders van krediet	€2.568	€7,77	€5,44	€0,78	€0,41
Afwikkelondernemingen, betaalinstellingen, elektronischgeldinstellingen	€522	€1.137	€1.853	€2.529	€3.245
Verzekeraars – leven en pensioen	€6.810	€1.213,58	€722,98	€245,31	€61,95
Verzekeraars – schade	€2.100	€235,28	€140,90	€46,98	€11,65
Verzekeraars – zorg	€12.870	€37,74	€22,49	€7,58	€1,83
Accountants – OOB	€2.390	€49.478	€23.711	€12.783	N.v.t.
Accountants – NOOB	€2.390	€15.337	€8.615	€3.152	N.v.t.
Adviseurs en bemiddelaars	€767	€3,10	€2,17	€1,54	€0,62
Central tegenpartijen	€51.140	€3.089	€934	€144	€95
Financiële infrastructuur	€67.200	€197.531	€451.500	€982.013	N.v.t.
Centrale effectenbewaarinstellingen	€9.089	€67,08	€52,18	€37,27	€22,36

Noot: Dit betreffen de tarieven voor het meeste recente jaar (2024).



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2024-161
ISBN 978-90-5220-481-9

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2024 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl