

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vaste commissie voor Financiën
T.a.v. de griffier, mevrouw mr. P. F. L. M. Tielens – Tripels

Onderwerp:

Reactie brancheverenigingen op de Wet bekostiging financieel toezicht 2019

Geachte dames en heren,

Op 8 maart staat de inbreng verslag voor het wetsvoorstel Wet bekostiging financieel toezicht 2019 op de agenda van de Vaste Commissie Financiën¹. Via deze brief reageren ondergetekende brancheorganisaties gezamenlijk op dit wetsvoorstel. Hopelijk kunt u onze opmerkingen en suggesties betrekken bij uw reactie op de inbreng verslag. We zijn vanzelfsprekend graag bereid tot een nadere toelichting.

Voor de sector staat het belang van kwalitatief hoogstaand toezicht op de financiële sector in Nederland voorop. Dit is juist ook in het algemeen belang van de consument. Wij realiseren ons dat aan goed en flexibel toezicht een overeenkomstig prijskaartje hangt. De sector is er echter helaas niet van overtuigd dat het voorliggende wetsvoorstel bijdraagt aan een verhoging van de kwaliteit van het toezicht. Wij brengen in onze reactie de volgende punten onder uw aandacht:

- Ongewenste uitholling van de controlerende taak van de Tweede Kamer;
- Geen oplossing voor het bestaande 'controlegat';
- Ontbreken van een prikkel door de afgeschafte overheidsbijdrage;
- Kosten voor Europese toezichthouders blijken niet uit jaarverslagen.

Algemeen

In 2013 is de huidige wet bekostiging financieel toezicht (wbft) van kracht geworden². Deze wet had een drieledig doel:³

- het 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;
- het beperken van de fluctuaties in de jaarlijks op te leggen heffingen;
- het vereenvoudigen en stroomlijnen van de wet- en regelgeving die betrekking heeft op het financieel beheer bij de toezichthouders.

¹ Zie kamerstuknummer 34879.

² In 2014 is besloten tot afschaffing van de overheidsbijdrage aan het toezicht (kamerstuknummer 33957).

³ Zie hiertoe de memorie van toelichting, Wet bekostiging financieel toezicht (33057, nr. 3).

Terugblikkend zijn wij van mening dat de wet er de afgelopen jaren niet in is geslaagd om deze doelen te bereiken. Wij hebben destijds gewezen op een aantal knelpunten die ook door de Raad van State aan de orde waren gesteld⁴. Dit betreft hoofdzakelijk het bestaan van onvoldoende 'checks and balances' tussen de toezichthouder en de onder toezichtgestelden, alsmede het gemis van een financiële prikkel voor toezichthouders in de vorm van een overheidsbijdrage voor efficiënt toezicht. Het huidige wetsvoorstel repareert deze lacunes helaas niet.

Naast de jaarlijkse bijdragen aan de toezichthouders veroorzaakt het toezicht uit de aard van de zaak ook indirecte kosten bij de instellingen. Zo zal een uitvraag van de toezichthouder ingevuld moeten worden. Het is heel belangrijk dat ook hier efficiency nagestreefd wordt. De sector is hierover in gesprek met de toezichthouder.

1. De controlerende taak van de Tweede Kamer wordt uitgehoud

In de consultatie van voorliggend wetsvoorstel is door meerdere partijen uit de sector aangegeven dat de controlerende taak van de Tweede Kamer wordt uitgehoud nu de wet slechts enkele hoofdlijnen uitzet en nadere definiëring vooral op AMvB niveau wordt afgedaan. In zijn reactie op de consultatie geeft de Minister aan dat hier geen sprake van is, want *'het voorstel regelt de totstandkoming van kostenkaders voor de toezichthouders, het feit dat de begrotingen van de toezichthouders hierbinnen moeten vallen en de goedkeuring van de Ministers van de begrotingen en verantwoordingen van de toezichthouders. De Tweede Kamer wordt daarbij geïnformeerd over de kostenkaders en de Ministers zijn verplicht beide kamers te informeren als afgeweken wordt van het kostenkader'*.

Het valt op dat de Minister onder de nieuwe wet de Kamer informeert, maar niet volgens het *comply or explain* beginsel toestemming nodig heeft om buiten de kaders te treden. Dit is momenteel conform het amendement De Vries wel het geval⁵. In aanvulling hierop is sprake van nogal algemene definities van directe en indirecte kosten, het ontbreken van een onafhankelijke controleur (zoals de Algemene Rekenkamer, ARK) voor het banktoezicht en het ontbreken van een prikkel voor de Minister of de toezichthouder om de kosten in de hand te houden. Al met al zijn er feitelijk onvoldoende waarborgen tegen overschrijding van het kader.

Uit onderstaande tabel blijkt duidelijk dat de toezichtkosten van DNB sinds 2013 voortdurend verder zijn gestegen, ondanks het destijds ingevoerde kostenkader. Bij deze stijging is nog geen rekening gehouden met de Europese context, waarbij ook sprake is van opwaartse druk op de toezichtkosten. Opvallend is dat de kosten méér toenemen dan de taakstelling toestaat; het betreft hier miljoenen euro's. De toename wordt mede veroorzaakt doordat de

⁴ Zie Advies Raad van State (kamerstuknummer 33057, nr. 4)

⁵ Zie Amendement van het lid Aukje de Vries, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33957-11.html>

Minister de toezichthouder consistent toestaat kosten in rekening te brengen buiten het kader om én omdat de Minister een zogenaamde. 'flexibele schil' heeft geïntroduceerd.

Tabel 1: Toezichtkosten van DNB sinds 2013

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (begroot)
Basisbedrag	133,18	133,18	133,18	133,18	153,4	153,4
Intensiveringen	1,5	1,5	1,5	1,5	2,7	3,9
Overgang naar nieuw SSM toezicht	nvt	nvt	5	3,6		
Toezichtaanpak Focus!	14,98	14,98	14,98	14,98	nvt	mvt
Loon -en prijsmutaties	1,28	2,72	2,46	2,46	PM	PM
Taakstelling	-1,96	-3,92	-3,92	-2,7	-2,7	5,4
Flexibele schil					2,7	5
Resolutie en DGS kosten			5,1	5,1	16	18,6
Totale gerealiseerd	148,98	148,46	158,3	158,12	169,4	181,3

Bedragen luiden in EUR miljoen.

Het is ons bovendien niet duidelijk welk probleem dit nieuwe wetsvoorstel probeert op te lossen. Ook de Raad van State heeft aangegeven dat dit wetsvoorstel geen inzicht biedt in de wijze waarop DNB/AFM de kosten van het toezicht bepalen noch hoe deze begrensd kunnen worden. De huidige wet neemt de laatst goedgekeurde begroting als basis voor de begroting van het volgende jaar. Om de kosten in de hand te houden, geldt hierbij de regel dat de nieuwe toezicht begroting niet méér mag stijgen dan met de loon-en prijsstijging (het zgn. kostenkader). De Minister stelt nu een andere systematiek voor. Het voorstel is dat de omvang van de begroting niet meer gekoppeld is aan de begroting van het jaar daarvoor, maar aan een kader dat voor het desbetreffende jaar door de ministers wordt vastgesteld. Dit is ingegeven door het feit dat als een toezichthouder nu in enig jaar een lagere begroting indient, dit direct consequenties heeft voor opvolgende jaren. Met de nieuwe systematiek kennen de toezichthouders het maximum voor hun begroting en kunnen zij deze zo efficiënt mogelijk inrichten zonder rekening te hoeven houden met de consequenties voor opvolgende jaren. Echter, als het kader voor een opvolgend jaar nimmer hoger mag zijn dan het kader van het voorafgaande jaar, dan geldt toch nog steeds hetzelfde bezwaar als onder de huidige systematiek. Zodra de Minister een laag kader vaststelt, heeft dit immers gevolgen voor de opvolgende jaren.

Voorstel sector.

- *Het is niet duidelijk welk probleem de minister probeert op te lossen met dit wetsvoorstel. Zeker ook omdat er in de afgelopen 10 jaar nooit een lagere begroting is ingediend dan het voorafgaande jaar. We maken ons zorgen over de beperkte mogelijkheden om de stijgende toezichtkosten in te perken. Voortdurend stijgende toezichtkosten zijn ongewenst omdat deze uiteindelijk doorwerken in hogere kosten voor de consument.*

Betere inperking van deze stijging zou kunnen worden georganiseerd door de Tweede Kamer en de ARK juist een grotere rol te geven. Dit zou kunnen bijdragen aan de organisatie van een zogenaamde “countervailing” power, noodzakelijk voor goed toezicht. De adviserende verantwoordingspanels blijken hiertoe in de praktijk gewoonweg onvoldoende mogelijkheden te bieden.

2. Het wetsvoorstel biedt geen oplossing voor het bestaande controlegat

Recent is er een Rapport van de rekenkamers van vijf eurolanden – waaronder Nederland – verschenen, waaruit (opnieuw) blijkt dat (1) er ontoereikende controle is op de ECB door de Europese Rekenkamer én waaruit blijkt dat (2) de ARK evenmin kan controleren in hoeverre DNB haar taken doelmatig en efficiënt uitvoert. Dit laatste is het gevolg van het feit dat DNB onverplicht toezichtinformatie over de kleine banken in het ECB systeem opslaat, waardoor de informatie niet meer benaderbaar is door de ARK.

Voorstel sector.

- *De sectoren willen er op kunnen vertrouwen dat door haar betaalde kosten adequaat worden besteed. De organisaties roepen de minister op om de ARK hiertoe in de gelegenheid te stellen.*

3. Ontbreken van prikkel door afgeschafte overheidsbijdrage

Zowel voor als tijdens de consultatieperiode van het wetsvoorstel, heeft de sector aandacht gevraagd voor het belang van een overheidsbijdrage aan het financiële toezicht. Dat heeft geleid tot een nadere onderbouwing in de memorie van toelichting die niet overtuigt. Het ministerie verwijst naar de kabinetsreactie op de uitgangspunten van het rapport ‘Maat houden’ van een interdepartementale werkgroep⁶, waarin de hoofdlijn kortweg is dat de overheid een financiële bijdrage levert aan toezicht, tenzij. De financiële sector vormt een opmerkelijke uitzondering op deze hoofdregel. Goed toezicht is van belang, niet alleen voor de financiële instellingen zelf, maar ook voor de samenleving als geheel. Dat brengt in alle redelijkheid met zich mee dat het toezicht voor een deel uit de algemene middelen zou moeten worden gefinancierd, zoals dat ook gebruikelijk is bij andere sectoren. Belangrijk probleem dat ontstaat door de afwezigheid van de overheidsbijdrage is dat er geen prikkel meer is voor de toezichthouder om de toezichtkosten te beperken. Toen de overheid nog zelf bij moest dragen, was deze prikkel er wel.

Voorstel sector.

- *Wij stellen voor dat meerkosten boven op de flexibele schil - vgl. meerkosten van AFM-pensioenregeling die niets te maken heeft met het toezicht – in het vervolg uit een overheidsbijdrage kunnen worden betaald,*

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/05/20/kabinetsstandpunt-inzake-de-doorberekening-van-handhavingskosten>

- *Wij stellen tevens voor om onderscheid te maken in de taken die de toezichthouders uitoefenen en per taak gemotiveerd uiteen te zetten of daarmee al primair een algemeen belang gediend is en waarom het redelijk zou zijn de betreffende kosten door te berekenen aan de sector. Aan de hand daarvan kan vervolgens op “eerlijke” wijze een kostenverdeelsleutel worden gemaakt.*
- *In de situatie dat er geen overheidsbijdrage bestaat, dienen de opbrengsten van eventuele boetes boven en dwangsommen boven de EUR 2,5 mln te worden gebruikt binnen het huidige systeem van toezicht.*

4. Kosten voor Europese toezichthouders blijken niet uit jaarverslagen

De Europese Commissie heeft in 2017 een voorstel gedaan waarbij de sector óók de kosten van de Europese Autoriteiten, EBA, EIOPA, ESMA, ten minste deels gaan betalen. In de huidige situatie bepalen de relevante Verordeningen dat ‘de lidstaten’ 60% van deze kosten betalen en de Europese Commissie 40%. Voor Nederland geldt momenteel dat het begrip ‘lidstaten’ ingevuld wordt als ‘de toezichthouders’ en dat het Ministerie niets bijdraagt aan deze kosten; de kosten worden betaald uit de DNB en AFM begroting en derhalve door de sector. De gerelateerde kosten blijken niet duidelijk uit de DNB en AFM jaarverslagen. DNB neemt weliswaar de directe kosten voor EBA en EIOPA inmiddels op in haar jaarverslag, maar de indirecte kosten zijn niet helder. Ter illustratie: bij DNB bedragen de indirecte kosten een substantieel deel, te weten een derde van de begroting. De AFM biedt hierin totaal geen inzicht. Al met al is derhalve niet helder in hoeverre de sector bijdraagt aan deze Europese Autoriteiten, terwijl meer transparantie gewenst is c.q. de verantwoordingen/jaarverslagen niet het vereiste inzicht bieden.

Voorstel sector

- *Gelet op deze ingewikkelde Europese context is het waarschijnlijk eenvoudiger om op nationaal niveau een “countervailing power” te organiseren in het tegengaan van onnodige kostenstijgingen dan op Europees niveau. Dit onderstreept het belang van een goede governance op nationaal niveau. We vinden dat het wetsvoorstel hier geen bijdrage aan levert.*

Grafiek 1: kosten Europees banktoezicht

