

Vergaderjaar 2011–2012

33 057

Regels met betrekking tot de financiering van het toezicht op de financiële markten (Wet bekostiging financieel toezicht)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 januari 2012

De regering is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken.

Het wetsvoorstel betreft deels wetten die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vallen. De inhoud van deze nota naar aanleiding van het verslag wordt u mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangeboden.

Algemeen

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering het met deze leden eens is dat er bij de financiering van overheidsuitgaven zoveel mogelijk moet worden uitgegaan van het profijtbeginsel.

In zijn algemeenheid onderschrijf ik het uitgangspunt dat het profijtbeginsel waar mogelijk wordt toegepast bij de financiering van overheids-handelingen. Het onderhavige wetsvoorstel is dan ook, evenals het bestaande bekostigingssysteem, gebaseerd op dit beginsel. Bij het profijtbeginsel is, en dit mede ter beantwoording van een daartoe strekkend verzoek van de leden van de CDA-fractie, wel een nuancering aan te brengen. Niet in alle gevallen is de omvang van het profijt voor eenieder die een heffing krijgt opgelegd, vast te stellen. Bijvoorbeeld omdat handelingen die gericht zijn op gedragingen van een specifieke marktpartij ook in het belang kunnen zijn van andere marktpartijen. Een doorberekening van toezichtkosten aan partijen die in hetzelfde speelveld opereren, acht ik daarom gerechtvaardigd. Ik voel me in deze opvatting gesteund door een uitspraak van het college van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb), gedaan op 23 juni 2011.¹ Onder verwijzing naar eerdere door haar gedane uitspraken heeft het CBb geoordeeld dat in de huidige heffingen kosten kunnen zijn begrepen *«met betrekking tot activiteiten die niet rechtstreeks tot profijt van een individuele instelling strekken, maar zijn aan te merken als algemene kosten voor diensten waarvan de betrokken (sub)categorie van instellingen geacht kan worden in algemene zin profijt te hebben...»*.

¹ Zaak nr. AWB 10/424.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de PVV-fractie of de stelling wordt onderschreven dat de overheid bij de financiering van een voorziening pas in laatste instantie beziet of die voorziening uit de algemene middelen bekostigd dient te worden, kan ik bevestigen dat dit uitgangspunt bij het voorgestelde bekostigingssysteem een belangrijke rol heeft gespeeld. Mede door de stijging van de toezichtkosten de afgelopen jaren (zie tabel 2) en de financiële crisis, is voorgesteld de bijdrage uit de algemene middelen aan de toezichtkosten te beperken.

Tot slot vragen de leden van de PVV-fractie zich af hoe de bedragen die worden berekend aan marktpartijen zijn te classificeren. Ik wil benadrukken dat de berekende bedragen géén nieuwe heffingen betreffen en dat het rechtskarakter ervan niet is veranderd. Dit betekent dat de bedoelde heffingen te vatten zijn onder «andere heffingen van het Rijk» in de zin van artikel 104 van de Grondwet. Wel is in onderhavig wetsvoorstel gekozen om de bekostiging van het financieel toezicht veel meer op wetsniveau te regelen dan in het verleden het geval was, maar daarmee is het rechtskarakter van de heffingen niet veranderd.

Verdeling van de kosten van de AFM en DNB tussen marktpartijen en de overheid

Onder verwijzing naar onder meer op stapel zijnde wetgeving voorzien de leden van de VVD-fractie een forse toename van de kosten voor de financiële sector. Zij gaan ervan uit dat marktpartijen deze kosten zullen doorberekenen aan hun klanten.

Hoewel dit laatste inderdaad niet is uit te sluiten, hangt het van meerdere factoren af of marktpartijen daartoe overgaan. Het zijn onder meer commerciële overwegingen en de omvang van de onderneming die daarbij een rol kunnen spelen.

De leden van de PVV-fractie vragen of de ordening van de (financiële) markten niet als een typische overheidstaak is te zien en dat de kosten van het financiële toezicht niet uit de algemene middelen zouden moeten worden voldaan. Zij verwijzen daarbij naar de «ondernemerspleinen» in welk kader besloten is om de heffing van de Kamer van Koophandel (KvK) af te schaffen en te vervangen door financiering vanuit de algemene middelen.

Vanwege het hiervoor gememoreerde profijtbeginsel acht ik een algehele financiering van het toezicht op de financiële markten uit de algemene middelen niet opportuun. Aan de beslissing om de heffingen van de KvK af te schaffen, lag een andere overweging ten grondslag, namelijk de afspraak om de voor de komende jaren te verwachten stijging van de lasten voor bedrijven, vooral door stijging van WW- en zorgpremies, te compenseren.¹ Zoals uit het »Actieplan financiële sector»² is op te maken, was de financiële crisis voor mij aanleiding, en dit mede ter beantwoording van de vragen die de leden van de CDA-fractie hierover hebben gesteld, om het vraagstuk van gestegen toezichtkosten op zich zelf te bezien.

Fluctuerende heffingen

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd te vernemen waarom de regering er voor heeft gekozen om de procentuele verdeling van de kosten van de AFM en DNB over de toezichtcategorieën voor een tijdsbestek van vijf jaar vast te stellen. Tevens hebben zij vragen gesteld over een tussentijdse herziening van deze procentuele verdeling.

De keuze voor een periode van vijf jaar is ingegeven door de overweging dat enerzijds een periodieke aanpassing van de percentages nodig zal

¹ Brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 5 december 2011 (Kamerstuk 32 004, nr. 4).

² Brief van 15 maart 2011 (Kamerstuk 31 980, nr. 38).

blijven, maar dat anderzijds al te vaak fluctuerende percentages de voorspelbaarheid van de hoogte van de jaarlijks op te leggen heffingen bemoeilijkt. De praktijk heeft de afgelopen jaren immers uitgewezen dat sterk fluctuerende heffingen van de toezichthouders op onbegrip stuiten, zowel over de omvang als over de oorzaken ervan. De vertaalslag van het abstracte begrip «al te vaak» naar een vaste termijn is derhalve op grond van pragmatische overwegingen tot stand gekomen. Wel blijft het mogelijk de percentages tussentijds aan te passen. Bijvoorbeeld bij een wijziging van:

- a. de toezichtwetgeving, mits die wijziging daartoe aanleiding geeft;
- b. de samenstelling van een toezichtcategorie indien die wijziging leidt tot een substantiële verandering van het toezicht op die categorie (een situatie die zich in het verleden een enkele keer heeft voorgedaan).

Een herziening van de percentages wordt via een wetwijzigingsvoorstel voorgelegd aan het parlement.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het slechts één keer in de vijf jaar vaststellen van de heffingen niet leidt tot het risico dat bij de toezichthouders overschotten dan wel tekorten ontstaan en vragen zich tevens af hoe eventuele tekorten worden aangevuld.

Overschotten dan wel tekorten worden veroorzaakt door verschillen tussen begrote en gerealiseerde toezichtkosten en opbrengsten. Toezichthouders streven er naar deze verschillen zo klein mogelijk te houden. Uit de jaarrekening (AFM) dan wel ZBO-verantwoording (DNB) zal blijken in hoeverre zij daarin geslaagd zijn. Waar nodig zullen de verschillen vergezeld gaan van een toelichting.

In beginsel wordt een overschot of tekort in het jaar volgend op het jaar waarin het is ontstaan, verrekend met de sector. Daarbij wordt de dekking van een tekort, zoals dit ook geldt voor de teruggave van een overschot, via de jaarlijks opnieuw vast te stellen tarieven verkregen. De hoogte van de heffingen wordt derhalve jaarlijks vastgesteld terwijl de procentuele verdeling van de kosten over de toezichtcategorieën, die medebepalend is voor de hoogte van de heffingen, voor een periode van vijf jaar wordt vastgelegd.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een voorbeeld van een doorwerking van een nieuwe taakstelling. Ook de leden van de CDA-fractie en de SP-fractie hebben, onder verwijzing naar het onderdeel van het wetsvoorstel waarin is te lezen dat de overheidsbijdrage jaarlijks kan muteren vanwege de binnen de rijksbegroting verwerkte loon- en prijsbijstellingen en opgelegde taakstellingen, vergelijkbare vragen gesteld. Verzocht is om een en ander cijfermatig inzichtelijk te maken. De vragen van de drie fracties zijn aan de hand van aannames te beantwoorden:

– Toezichtkosten jaar <i>t</i>	:	€ 100 mln.
– Jaarlijkse mutatie toezichtkosten	:	2% (loon- en prijsmutatie)
– Overheidsbijdrage jaar <i>t</i>	:	€ 20 mln.
– Loon- en prijscompensatie rijksbegroting jaar <i>t+3</i> en <i>t+4</i> :	:	2%
– Taakstelling op de overheidsbijdrage jaar <i>t+1</i> t/m <i>t+4</i>	:	1,5% = € 0,3 mln. per jaar
(totaal 4 x € 0,3 mln. = € 1,2 mln.)		

Het vorenstaande leidt tot het navolgende (fictieve) rekenvoorbeeld:

Tabel 1: fictieve doorberekening van toezichtkosten aan sector en overheid (bedragen in mln. euro's)

	t	t+1	t+2	t+3	t+4
Toezichtkosten	100,0	102,0	104,0	106,1	108,2
Overheidsbijdrage	20,0	19,7	19,4	19,5	19,6
Bijdrage sector	80,0	82,3	84,6	86,6	88,6
Idem in % toezichtkosten	80,0%	80,7%	81,3%	81,6%	81,9%

Mede naar aanleiding van een hierover door de leden van de SP-fractie gestelde vraag wil ik verduidelijken dat de in het wetsvoorstel opgenomen overheidsbijdragen niet zullen muteren vanwege de in het regeerakkoord van dit kabinet opgenomen taakstellingen. Vandaar dat de toelichting bij artikel 10 melding maakt van «(nieuw) opgelegde taakstellingen».

De vraag van de leden van de PVV-fractie of het klopt dat de fluctuaties in de feitelijke toezichtkosten voor rekening van de sector komen, is bevestigend te beantwoorden. Het wetsvoorstel is namelijk opgesteld vanuit de gedachte om budgettaire onzekerheden voor de rijksoverheid zoveel mogelijk te voorkomen. Vandaar dat de overheidsbijdrage in de vorm van een forfait is opgenomen in het wetsvoorstel en niet meer, zoals in het huidige bekostigingssysteem, achteraf aan de hand van de werkelijk door de toezichthouder gemaakte kosten wordt bepaald. Bijgevolg werken de fluctuaties in de feitelijke toezichtkosten door in het bij de sector in rekening te brengen totaalbedrag.

De leden van de SP-fractie refereren naar een situatie waarin de kosten van de AFM of DNB toenemen en willen weten of die toename dan voldoende kan worden verklaard in de begroting. Evenzo dit ook voor mij geldt, hebben de vertegenwoordigers van de onder toezicht staande ondernemingen recht op een goede onderbouwing van de noodzaak van hogere toezichtkosten. De onderbouwing zal of via de toezichtbegroting worden verstrekt of, wanneer de toezichthouder in de loop van een jaar geconfronteerd wordt met een niet voorziene ontwikkeling, via het jaarverslag (AFM) dan wel de ZBO-verantwoording (DNB). Al deze documenten worden tijdens de bijeenkomsten van de adviserende panels besproken. Zo nodig kunnen panelleden adviezen uitbrengen waar de toezichthouder gericht op moet reageren. Zo nodig zal ook ik, in samenspraak met de minister van SZW, reageren.

Onder verwijzing naar de overheidsbijdrage van € 40 mln. per jaar voor het toezicht op pensioenfondsen, banken en verzekeraars willen de leden van de CDA-fractie vernemen hoe zich dit verhoudt met de bijdrage die sinds 2004 vanuit de overheid hieraan is uitgegeven op jaarbasis. Men ontvangt graag een overzicht. Dezelfde leden hebben eveneens om een overzicht gevraagd van de toezichtkosten die de afgelopen jaren zijn doorberekend. Ook de leden van de SP-fractie hebben een vergelijkbaar verzoek ingediend.

Het bedrag van € 40 mln. is inclusief de overheidsbijdrage voor het Financieel Expertise Centrum (FEC) ad € 1,2 mln. De overheidsbijdrage voor het financieel toezicht, waarvan de aanwending overigens niet beperkt blijft tot het toezicht op de hiervoor genoemde drie categorieën, bedraagt zodoende € 38,8 mln. Een vergelijking met de sinds 2004 verstrekte bijdragen is mogelijk aan de hand van de in tabel 2 (voorlaatste kolom) opgenomen cijfers. Ter aanvulling daarop bericht ik dat de toezichthouders voor 2012 een overheidsbijdrage van in totaal € 54,1 mln. hebben begroot.¹

¹ Dit bedrag is exclusief de bijdrage voor het toezicht op de BES-eilanden en exclusief de bijdrage voor het FEC.

Aangezien het huidige bekostigingssysteem van start is gegaan in 2004 zijn de vanaf dat jaar beschikbare realisatiecijfers hierna weergegeven.

Tabel 2: doorberekening van toezichtkosten aan sector en overheid (bedragen in mln. euro's)

Jaar	AFM ¹			DNB ²			Totaal		
	Sector	Overheid	Totaal	Sector	Overheid	Totaal	Sector	Overheid	Totaal
2004	34,2	6,8	41,0	55,9	28,2	84,1	90,1	35,0	125,1
2005	42,5	11,8	54,3	65,2	22,7	87,9	107,7	34,5	142,2
2006	54,3	17,7	72,0	75,6	14,8	90,4	129,9	32,5	162,4
2007	58,2	21,0	79,2	85,0	17,3	102,3	143,2	38,3	181,5
2008	52,8	26,2	79,0	58,7	22,4	81,1	111,5	48,6	160,1
2009	49,2	27,9	77,1	74,6	20,0	94,6	123,8	47,9	171,7
2010	52,8	30,9	83,7	80,8	23,6	104,4	133,6	54,5	188,1

¹ Totaal = som der lasten excl. FEC, waar nodig gecorrigeerd vanwege stelselwijzigingen

Sector = Totaal – Overheid

² Excl. kosten FEC

Sector = Totaal – Overheid

Vanwege een overgangsregeling heeft de overheid in de jaren 2004 t/m 2006 naar verhouding meer bijgedragen aan de financiering van de kosten van het toezicht op banken. (Kamerstuk 28 122, nr. 16.)

Bron: jaarrekeningen en ZBO-verantwoordingen van de AFM respectievelijk DNB.

Vereenvoudigen en stroomlijnen van wet- en regelgeving

De leden van de VVD-fractie gaan ervan uit dat het in één wet onderbrengen van alle bepalingen over het financieel beheer bij de toezichthouders, leidt tot een lastenvermindering van de sector. Ik merk hierover op dat het aantal jaarlijks op te leggen heffingen per onder toezicht staande onderneming niet in alle gevallen beperkt zal blijven tot één. Zo zal men bij deelname aan meer dan één toezichtcategorie meerdere heffingen opgelegd krijgen. Het betekent tevens, en dit ter beantwoording van een hierover door de leden van de PvdA-fractie gestelde vraag, dat men in een voorkomend geval een heffing krijgt opgelegd door zowel de AFM als DNB.

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd te vernemen wanneer de Kamer wordt geïnformeerd over de uitwerking van het protocol tussen de twee ministers die eindverantwoordelijk zijn voor het toezicht op de financiële markten. Dit protocol is bedoeld om de wijze waarop de gezamenlijke ministeriële verantwoordelijkheid voor de bekostiging van het financiële toezicht in de praktijk wordt ingevuld, vast te leggen. De Kamer zal uiterlijk in het najaar van 2012 een afschrift van het protocol ontvangen.

Voorgesteld bekostigingssysteem

Het huidige bekostigingssysteem heeft als nadeel dat de jaarlijks op te leggen heffingen, afhankelijk van de prioriteiten in het toezicht, sterk kunnen fluctueren. Onder toezicht staande ondernemingen en instellingen zijn hierop niet altijd voorbereid. Vandaar dat bezien is hoe fluctuaties zijn te beperken. Eén van de mogelijkheden betreft het terugbrengen van het aantal toezichtcategorieën. Onder verwijzing naar de in de memorie van toelichting opgenomen constatering dat de mogelijkheden daartoe beperkt zijn, vragen de leden van de VVD-fractie waarom nog steeds wordt voorgesteld toezichtcategorieën zoveel mogelijk samen te voegen. Dit laatste is gebeurd met het oog op de mogelijkheid die de beoogde algehele herziening van het bekostigingssysteem thans biedt om veranderingen, hoe beperkt dan ook, door te voeren.

De leden van de SP-fractie vragen wat de argumenten waren om het beschikbare budget van € 40 mln. gelijkmatig te verdelen tussen de AFM en DNB.

Thans ontvangt de AFM een hogere overheidsbijdrage dan DNB. Dit onder meer als gevolg van het feit dat kosten van bepaalde toezichtactiviteiten momenteel niet aan marktpartijen kunnen worden doorberekend. Het betreft onder meer het toezicht op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, het toezicht op publicisten, het toezicht vanwege de Wet handhaving consumentenbescherming en een deel van de kosten van het toezicht op emissies. Onder het voorgestelde bekostigingssysteem kunnen alle kosten van de toezichthouder in rekening worden gebracht bij marktpartijen. Het gaat daarbij ook om de kosten van toezichtactiviteiten waarvoor momenteel geen wettelijke grondslag voor doorberekening aanwezig is, maar die redelijkerwijs wel aan marktpartijen zouden kunnen worden doorberekend. Aangezien die activiteiten zich vooral bij de AFM voordoen, is voorgesteld om de overheidsbijdrage aan de AFM naar verhouding sterker te verlagen dan de bijdrage aan DNB.

Alvorens over te gaan tot een doorberekening van toezichtkosten aan marktpartijen, stelt de toezichthouder eerst de kosten per toezichtcategorie vast. Dit doet hij aan de hand van de procentuele aandelen die zijn opgenomen in bijlage II van het wetsvoorstel. Die aandelen liggen in beginsel voor de duur van vijf jaar vast. Hierdoor hoeft de toezichthouder zijn activiteiten niet meer gedetailleerd bij te houden. De leden van de SP-fractie vragen zich af of dit niet ten koste van de transparantie gaat. Dat laatste zal niet het geval zijn. Thans maken de toezichthouders gebruik van een urenregistratiesysteem aan de hand waarvan de kosten worden doorberekend aan de categorie waarop zij betrekking hebben. Het werken met vaste verdeelpercentages in combinatie met een niet meer aan bepaalde toezichtactiviteiten gekoppelde overheidsbijdrage, doet de noodzaak van een dergelijk registratiesysteem verminderen. De toezichthouders zullen echter op de gebruikelijke wijze verantwoording blijven afleggen over hun toezichtactiviteiten en de daaraan verbonden kosten.

De overheidsbijdrage

Voor een overzicht van de bijdragen die de overheid de afgelopen jaren heeft verstrekt, verwijs ik de leden van de PvdA-fractie naar tabel 2.

De bijdragen van onder toezicht staande ondernemingen

Ter beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie over de omvang en de fluctuaties van de exploitatiesaldi van de toezichthouders, zijn deze saldi hieronder weergegeven.¹ Verrekening van deze saldi heeft plaatsgevonden met zowel de sector als de overheid.

Tabel 3: exploitatiesaldi toezichthouders (bedragen in mln. euro's)

Jaar	AFM		DNB ¹	
	Overschot	Tekort	Overschot	Tekort
2004		2,6	10,6	
2005		4,9	2,6	
2006		1,2	4,2	
2007		7,6 ²		4,4
2008		1,9	21,1	
2009	3,8			4,5

¹ In de tabel zijn de saldi per toezichthouder weergegeven en niet de saldi die in de betreffende jaren aan de verschillende toezichtcategorieën zijn toegerekend.

Jaar	AFM		DNB ¹	
	Overschot	Tekort	Overschot	Tekort
2010	7,1		12,7	

¹ Bedragen komen overeen met de nog te verrekenen bedragen met de sector en de overheid

² Vóór vrijgave reservefonds. De exploitatiesaldi over de jaren 2004 t/m 2006 zijn inclusief de dotaties aan het reservefonds.

Bron: jaarrekeningen en ZBO-verantwoordingen van de AFM respectievelijk DNB.

Lasten voor onder toezicht staande ondernemingen

De leden van de VVD-fractie vragen waarom een verschil bestaat tussen de interpretatie van de te verwachten effecten bij de toezichtcategorieën van DNB. Zij verwijzen daarbij naar de effecten voor betaalinstellingen en trustkantoren zoals deze zijn op te maken uit tabel 3 op pagina 8 en uit de beschrijving op pagina 6 van de memorie van toelichting. Vergeleken met de bestaande situatie kunnen de lasten voor onder toezicht staande ondernemingen en instellingen om de volgende redenen muteren:

- de lagere overheidsbijdrage als gevolg waarvan het aandeel van de sector in de financiering van de toezichthouder toeneemt;
- het samenvoegen van toezichtcategorieën al dan niet in combinatie met gewijzigde heffingsmaatstaven;
- de wijziging van een bestaande heffingsmaatstaf (zoals bijvoorbeeld wordt voorgesteld voor de categorie «Pensioenfondsen en premiepensioeninstellingen» bij DNB);
- een eventuele wijziging van bandbreedtes en tarieven (welke onderdelen bij ministeriële regeling worden vastgesteld).

In de memorie van toelichting is het effect van de lagere overheidsbijdrage (onderdeel a.) beschreven op pagina 6. Van de ondernemingen die onder toezicht staan van DNB zijn het de betaalinstellingen en de trustkantoren die naar verhouding meer moeten gaan bijdragen aan de financiering van het gat dat ontstaat door de lagere overheidsbijdrage. Het toezicht op deze categorieën draagt namelijk in belangrijke mate een repressief karakter. De kosten van repressieve handhavingsactiviteiten komen thans voor rekening van de overheid. Momenteel draagt de overheid voor 90% en 80% bij in de kosten van het toezicht op respectievelijk betaalinstellingen en trustkantoren. Het effect van de lagere overheidsbijdrage is bij deze categorieën dan ook het grootst. Dit staat echter los van de effecten die het gevolg zijn van het (eventueel) samenvoegen van toezichtcategorieën en het wijzigen van heffingsmaatstaven (de hiervoor bedoelde onderdelen b. en c.). Uit tabel 3 op pagina 8 van de memorie van toelichting is op te maken dat laatstbedoelde effecten zich bij de twee genoemde categorieën of niet zullen voordoen (trustkantoren) of niet groot zullen zijn (betaalinstellingen).

Ook de leden van de CDA-fractie verwijzen naar de te verwachten effecten bij de toezichtcategorieën van DNB. Uit tabel 3 van de memorie van toelichting blijkt, zo stellen zij, dat deze effecten voor een aantal categorieën substantieel kunnen zijn. Deze leden zien hierin aanleiding te vragen in hoeverre daarbij is gekeken naar het ontvangen toezicht door deze categorieën.

De hier bedoelde substantiële effecten worden met name bij de categorie «Pensioenfondsen en premiepensioeninstellingen» verwacht, en zijn een gevolg van de wijzigingen in de heffingsmaatstaf voor deze categorie. Met de huidige maatstaf, die is vastgelegd in de Regeling Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling, wordt de heffing gebaseerd op de (premie-)inkomsten van een pensioenfonds of premiepensioeninstelling

(ppi). Met de nieuwe heffingsmaatstaf wordt de heffing daarentegen gebaseerd op de vermogenspositie van een fonds of ppi. De heffingen worden door deze aanpassing meer in lijn gebracht met de feitelijke toezichtinspanning van DNB, die grotendeels wordt bepaald door de vermogenseisen van het financieel toetsingskader in de Pensioenwet. De door de CDA-leden gestelde vraag kan zodoende bevestigend beantwoord worden. Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat een wijziging van heffingsmaatstaven, ook onder de huidige wetgeving, per definitie leidt tot effecten die per individuele instelling sterk van elkaar kunnen verschillen.

De omvang van het effect van de wijziging van de heffingsmaatstaf voor de categorie «Pensioenfondsen en premiepensioeninstellingen» ligt voor het merendeel van de individuele instellingen naar verwachting globaal tussen – 30% en + 30%.

De leden van de PvdA-fractie vragen om cijfervoorbeelden waarin inzichtelijk wordt hoe de bijdrage van een individuele onderneming stijgt. De onder het beoogde bekostigingssysteem te hanteren tarieven worden, samen met de bijbehorende bandbreedtes, voor het eerst in de loop van het jaar van inwerkingtreding van de wet vastgesteld op basis van de dan actuele maatstafgegevens en toezichtbegrotingen. Om die reden beperkt de toelichting bij het wetsvoorstel zich tot een meer algemene beschrijving van de dan te verwachten effecten. Zo is uit de in de memorie van toelichting opgenomen tabel 3 op te maken dat de overheidsbijdrage gemiddeld met bijna een kwart afneemt. Dit leidt in praktisch alle gevallen tot hogere heffingen voor onder toezicht staande ondernemingen. De effecten kunnen echter per toezichtcategorie sterk verschillen. Voor categorieën waarvan de kosten thans in belangrijke mate worden gefinancierd vanuit de overheidsbijdrage zal het effect het grootst zijn.

De leden van de fractie van de PVV laten weten de wettelijke bepaling te missen waarin is vastgelegd dat de kosten tussen de toezichtcategorieën worden herzien terwijl daar blijkens de memorie van toelichting wel sprake van zou zijn.

Een herziening van de percentages is mijns inziens ook zonder een daartoe in de wet opgenomen bepaling mogelijk. Zodra de wenselijkheid tot herziening blijkt, kan de Kamer een voorstel tot wijziging van de in bijlage II vastgelegde percentages tegemoet zien. De wenselijkheid daartoe kan zijn ingegeven door een wijziging van het takenpakket van de toezichthouder of door een gewijzigde samenstelling van een toezichtcategorie. De minister van Financiën en de minister van SZW zullen in ieder geval eens in de vijf jaar bezien of de percentages niet al te zeer uit te pas lopen met de mate waarin de toezichthouders hun aandacht op dat moment hebben verdeeld over de verschillende toezichtcategorieën.

Uit tabel 1 van de memorie van toelichting is op te maken dat de lasten voor de sector, uitgaande van de voor het jaar 2011 opgestelde toezichtbegrotingen, met € 12 mln. toenemen.¹ De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de sector hierop heeft gereageerd. Tijdens een op 17 juni 2010 gehouden bijeenkomst zijn vertegenwoordigers van branche-organisaties op de hoogte gebracht van het voornemen om de overheidsbijdrage voor het toezicht terug te brengen naar € 38,8 mln. Zoals in de memorie van toelichting is beschreven, hebben organisaties toen hun zorg uitgesproken over het beheersbaar blijven van de toezichtkosten. Een aspect waarop ik onder «Overleg met de sector» terugkom.

¹ De toezichthouders hebben de overheidsbijdrage voor 2012 begroot op € 54,1 mln. (exclusief de bijdrage voor het toezicht op de BES-eilanden en exclusief de bijdrage voor het FEC). Bijgevolg is het verschil met de voorgestelde overheidsbijdrage van in totaal € 38,8 mln. opgelopen tot € 5,3 mln.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of financiële ondernemingen, nu ze meer moeten gaan betalen, ook meer te zeggen krijgen over het toezicht. Het principe «wie betaalt, bepaalt» gaat niet op voor het toezicht

op de financiële markten. Toezichthouders zijn binnen de gestelde wettelijke kaders onafhankelijk in de wijze waarop zij de opgedragen taken uitvoeren. Weliswaar dienen zij verantwoording af te leggen en dienen de toezichthouders zich ook rekenschap te geven van de opmerkingen en adviezen van de adviserende panels, maar dit kan niet – behoudens de in de wet toegekende bevoegdheden aan beide ministers – ten koste gaan van hun autonomie.

De leden van de PvdA-fractie en de CDA-fractie hebben vragen gesteld over de opbrengsten uit boetes (en dwangsommen). Voor zover deze opbrengsten onherroepelijk zijn, merkt de toezichthouder deze aan als «gerealiseerde baten» (artikel 7, derde lid). Hierdoor beïnvloeden zij het exploitatiesaldo van de toezichthouder in positieve zin. Het exploitatiesaldo wordt uiteindelijk verrekend met de onder toezicht staande ondernemingen (artikel 13, tweede lid). De vraag van de leden van de PvdA-fractie of de opbrengsten uit boetes worden gebruikt om het toezicht te financieren, is zodoende bevestigend te beantwoorden. Teruggave van het geld aan de sector, waar de leden van de CDA-fractie naar hebben geïnformeerd, geschiedt via de verrekening van het exploitatiesaldo van de toezichthouder. Aangezien het exploitatiesaldo integraal wordt verrekend met alle ondernemingen die een heffing voor het doorlopend toezicht krijgen opgelegd, zal de instelling die een boete heeft betaald, in de regel een klein deel daarvan weer terugontvangen.¹

Overleg met de sector

De sector heeft zijn zorgen geuit over de beheersbaarheid van de toezichtkosten. In dat verband is de vraag gesteld of de toezichthouder niet meer doet dan strikt genomen is toegestaan. Met het oog daarop wensen de leden van de VVD-fractie te vernemen hoe de toezichthoudende organen en de minister van Financiën, alsmede mijn collega van SZW, hierop gaan toezien. De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd te vernemen hoe de regering denkt over een eventuele versterking van de panelbevoegdheden en of die versterking zou kunnen helpen om de kosten laag te houden.

Het door mij uit te oefenen toezicht op het toezicht zal in de eerste plaats gebeuren aan de hand van verkregen informatie. Daarbij gaat het niet alleen om de periodiek door beide toezichthouders te verstrekken documenten als begroting, jaarrekening en tussentijdse rapportages maar ook om informatie die verkregen wordt tijdens de overleggen die de ministeries veelvuldig voeren met de AFM en DNB. Tevens ben ik gespitst op de informatie die mij bereikt via de in het voor- en najaar te houden bijeenkomsten van de adviserende panels. Eventueel kunnen de leden van deze panels de ministers via gerichte adviezen verzoeken een uitspraak te doen over door hen gewenste veranderingen. Bij de besluitvorming over de instemming met de begrotingen van beide toezichthouders zullen de ministers het oordeel van de adviserende panels nadrukkelijk betrekken.

Gelet op de belangen die hier spelen, zal de directie Financiële Markten van het ministerie van Financiën minimaal één keer paar jaar aan het departementale auditcomité rapporteren over het toezicht op het toezicht op de financiële markten. Het is aan het auditcomité om te bepalen of het toezicht op beide financiële toezichthouders (DNB en AFM) in lijn met de ministeriële eindverantwoordelijkheid is ingevuld.

¹ Het terug te geven deel komt overeen met het deel waarin de betreffende instelling bijdraagt in de financiering van de toezichthouder.

Het uitvoeringstoezicht door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt thans nog uitgevoerd door de Inspectie Werk en Inkomen (IWI), sinds 1 januari 2012 onderdeel van de Inspectie SZW, zoals vastgelegd in artikel 163 van de Pensioenwet. In zijn reactie op de

wetgevingsbrieven van de AFM en DNB (Kamerstukken II 2010/11, 32 043, nr. 24) heeft de minister van SZW aangegeven te streven naar vereenvoudiging van het uitvoeringstoezicht in het kader van de Pensioenwet en een vernieuwing van de toezichtrelatie met de AFM en DNB. De minister van SZW heeft aangegeven voor zover mogelijk daarvoor aansluiting te zoeken bij het uitvoeringstoezicht zoals dat door de minister van Financiën is geformuleerd in de visie «Toezicht op afstand» (Kamerstukken II 2010/11, 32 648, nr. 1).

Europese aspecten

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de bekostigingssystematiek in Europees verband eruit ziet, welke lidstaten hetzelfde model als in Nederland hanteren en of het voorgestelde model voldoende aansluiting heeft met Europese regelgeving. Ook de leden van de CDA-fractie zijn benieuwd te vernemen hoe de nieuw gekozen systematiek zich verhoudt tot de Europese context.

Ter voldoening van een eerdere toezegging aan de Tweede Kamer heeft mijn ambtsvoorganger, minister Bos, de Tweede Kamer op 17 september 2007 de navolgende twee rapporten toegestuurd:¹

- a. Internationale Kostenvergelijking Financieel Toezicht;
- b. Vergelijking van de toezichtstarieven in een internationaal perspectief.

Onder meer is vastgesteld dat alle onderzochte landen toezichtkosten doorberekenen maar niet altijd aan alle sectoren. Ten opzichte van andere landen bleek Nederland het meest door te berekenen aan relatief kleine banken. Vermoedelijk omdat de kosten van de als toezichthouder optredende centrale bank in de onderzochte landen, niet in alle gevallen worden doorberekend.

Op 8 oktober 2008 heeft de vaste commissie voor Financiën om een actualisatie van het internationaal vergelijkend onderzoek naar de kosten van het toezicht verzocht. Mijn ambtsvoorganger heeft daarop bij brief van 23 oktober 2008 laten weten er de voorkeur aan te geven om eerst aan de slag te gaan met het voor de langere termijn in ogenschouw nemen van de gehele bekostigingssystematiek.² Dit mede om te kunnen voorzien in de situatie die als gevolg van uitspraken gedaan door het College van Beroep voor het bedrijfsleven was ontstaan. De almaar toenemende noodzaak om de rijksfinanciën op orde te brengen, heeft er nadien voor gezorgd dat ik mij niet heb laten leiden door voorbeelden in andere landen. De Europese regelgeving biedt daartoe ook de ruimte. Recent is overigens, mede op aandringen van Nederland, in de verordening ratingbureaus een artikel gewijzigd zodat de kosten van het Europees toezicht dat op de ratingbureaus wordt uitgeoefend, bij de ratingbureaus in rekening wordt gebracht.³

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 12 en 13

De leden van de PVV-fractie vragen of aangegeven kan worden welk bedrag van het totaal van de toezichtkosten is toegerekend aan de eenmalige toezichtkosten en welk bedrag is toegerekend aan de jaarlijks doorlopende toezichthandelingen. Tevens stellen zij een verdere verduidelijking van de totstandkoming van de hoogte van de tarieven op prijs. De in bijlage I van het wetsvoorstel opgenomen tarieven voor de eenmalige toezichthandelingen zijn gebaseerd op de toezichtbegrotingen voor 2011. Waar mogelijk is rekening gehouden met de effecten van toen voorzienbare ontwikkelingen. Al met al vertonen de tarieven in bijlage I

¹ Kamerstuk 28 122 en 29 411, nr. 23.

² Kamerstuk 28 122, nr. 28.

³ Zie het door verordening (EG) nr. 513/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011 gewijzigde artikel 19 van verordening (EG) nr. 1060/2009 inzake ratingbureaus.

geen grote verschillen met de tarieven van het afgelopen jaar. Veelal is volstaan met een afronding naar boven vanwege te verwachten prijseffecten in de komende vijf jaar.

Voor het jaar 2011 zijn de van marktpartijen te verkrijgen opbrengsten als volgt geraamd:

Tabel 4: geraamde opbrengsten van marktpartijen in 2011

	AFM	DNB
Eenmalige toezichthandelingen	€ 5,5 mln.	€ 1,3 mln.
Doorlopende toezichthandelingen	€ 46,1 mln.	€ 97,1 mln.
Totaal	€ 51,6 mln.	€ 98,4 mln.

De tarieven voor de eenmalige toezichthandelingen zijn in belangrijke mate gebaseerd op de kosten van de toezichtactiviteiten die daarvoor worden uitgevoerd. Wel wordt bij de vaststelling ervan zo goed mogelijk rekening gehouden met de overweging dat het de toegang tot de markt niet mag belemmeren.

De vaststelling van de tarieven van het doorlopend toezicht vereist maatwerk. Zo zal rekening worden gehouden met:

- de relatieve draagkrachtverschillen tussen de in een toezichtcategorie opgenomen marktpartijen;
- de schaalvoordelen die zich kunnen voordoen bij het toezicht op de grotere ondernemingen;
- de omstandigheid dat grotere ondernemingen veelal meer gebaat zijn bij het toezicht.

Het zijn in eerste instantie de toezichthouders die hier jaarlijks gericht naar kijken. Waar nodig zal dat gebeuren in goed overleg met vertegenwoordigers van de branche-organisaties. Vervolgens is een uitgewerkt advies van de toezichthouders te verwachten.

Tot slot hebben de leden van de SP-fractie geïnformeerd naar de bandbreedtes waarmee rekening wordt gehouden met de draagkracht tussen de instellingen in een toezichtcategorie. Zij vragen zich daarbij af wat de verschillen in toezichtkosten zijn tussen kleine en grote partijen. Ook vragen zij om een overzicht van de maatstaven en tarieven die momenteel gelden en die gaan gelden.

De bandbreedtes dienen ter nadere invulling van de heffingsmaatstaven die op hun beurt zijn te zien als referentie-eenheden van de omvang van een onder toezicht staande onderneming. Zo is voor de toezichtcategorie «Adviseurs en bemiddelaars» (AFM) voorgesteld om de heffingsmaatstaf te koppelen aan het aantal fte's.¹ Jaarlijks wordt bij ministeriële regeling vastgesteld welk tarief de toezichthouder gedurende dat jaar per fte in rekening brengt. Voor het jaar 2011 waren die tarieven voor deelnemers aan een stelsel van zelftoezicht als volgt:

t/m 1 fte	€ 0
> 1 fte t/m 21 fte	€ 150 per fte
> 21 fte t/m 201 fte	€ 140 per fte
> 201 fte	€ 0

Naast vorenstaande tarieven is vorig jaar ook een vast minimumbedrag in rekening gebracht ter grootte van € 725. Bij de vaststelling van dat bedrag is zo goed mogelijk rekening gehouden met de draagkracht van de kleinere partijen. Mede vanwege het daaraan toe te kennen belang zal met de toezichthouders worden bezien of het draagkrachtbeginsel afdoende betrokken is bij de vaststelling van de minimumbedragen voor de te onderscheiden toezichtcategorieën.

¹ Bijlage II van het wetsvoorstel: Het aantal werknemers en andere personen, die zich onder verantwoordelijkheid van de financiële dienstverlener direct of indirect bezighouden met financiële dienstverlening, waarbij het aantal deeltijdmedewerkers wordt omgerekend naar voltijdmedewerkers.

De bandbreedtes en tarieven voor 2012 worden halverwege dit jaar vastgesteld. Onder het voorgestelde bekostigingssysteem, met als beoogde datum van inwerkingtreding 1 januari 2013, zal dit uiterlijk per 1 juni van ieder jaar gebeuren. Hierdoor ben ik momenteel niet in de gelegenheid om te voldoen aan het verzoek van de leden van de SP-fractie om een overzicht te verstrekken van de maatstaven en de tarieven die momenteel gelden en van de tarieven die gaan gelden. De tarieven van het afgelopen jaar zijn vastgelegd in meerdere ministeriële regelingen. Gelet op de omvang van die regelingen is ervan afgezien de daarin opgenomen informatie in dit antwoord op te nemen. Indien gewenst zal ik die alsnog verstrekken.

Ik hoop hiermee de vragen en opmerkingen in het verslag afdoende te hebben beantwoord.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager