



bijlage

Appreciatie beleidsopties

Bijlagennummer	1
Horend bij	Kamerbrief Toekomst bekostiging financieel toezicht

Achtergrond en doelen bekostigingssystematiek en evaluatie

De kosten van het financieel toezicht door de AFM en DNB worden volledig doorberekend aan de ondertoezichtstaande instellingen.¹ De doorberekeningssystematiek heeft drie doelstellingen:

1. *Flexibiliteit*, om in te kunnen spelen op bijvoorbeeld nieuwe (Europese) regelgeving of onvoorziene externe ontwikkelingen;
2. *Stabiliteit* en voorspelbaarheid van de totale kosten en de heffingen voor individuele instellingen;
3. *Proportionaliteit* van de doorberekende kosten – heffingen die in redelijke verhouding staan tot de toezichtinspanning op de sector en de draagkracht van de individuele instelling.

In het beleid en de financiële uitvoering wordt steeds gestreefd naar een balans die zoveel mogelijk recht doet aan deze drie doelstellingen. De systematiek van doorberekening is vastgelegd in de Wbft 2019 en de onderliggende regelgeving. Artikel 16a van de Wbft 2019 verplicht om de wet vijf jaar na inwerkingtreding te evalueren op doeltreffendheid en effecten in de praktijk. Het evaluatierapport geeft invulling aan die bepaling. Het rapport 'Evaluatie Wbft 2019: Proportionaliteit, stabiliteit en flexibiliteit' van SEO Economisch Onderzoek geeft een goed beeld van de werking van de Nederlandse bekostigingssystematiek van het financieel toezicht en biedt daarnaast inzicht in de bekostiging van het toezicht op de bankensector in andere Europese lidstaten. Het rapport geeft een aantal beleidsopties, waarop wij hieronder reageren.

Flexibiliteit

Conclusies uit het rapport

De onderzoekers concluderen dat de bekostigingssystematiek voldoende flexibel is en dat de toezichthouders effectief kunnen inspelen op ontwikkelingen in regelgeving en toezicht. Het kostenkader, dat vierjaarlijks wordt vastgesteld en de begrotingsmaxima van de toezichthouders bevat, draagt daaraan bij. In het onderzoek zijn er geen aanwijzingen gevonden dat de bekostigingssystematiek de

¹ In lijn met het kabinetsbeleid inzake doorberekening van toezichtkosten, zie Kamerstukken II 2013/14, 24036, nr. 407, en behoudens de uitzonderingen in artikel 2 Wbft 2019.

onafhankelijkheid van de toezichthouders in gevaar brengt. De Wbft 2019 voorziet bovendien in voldoende waarborgen om deze onafhankelijkheid te bewaken.²

Beleids optie 1: Leg het proces rond tussentijdse ophogingen kostenkader vast, met de Wet toekomst pensioenen (Wtp) als best practice

Het kostenkader staat voor vier jaar vast. Tussentijdse ophogingen zijn in beginsel dus niet aan de orde. Dit neemt immers een doelmatigheidsprikkel weg. Het kan echter voorkomen dat een ophoging van het kader wenselijk kan zijn, zoals in het verleden met de Wtp is gebeurd. Wij zijn voorstander van een duidelijk proces voor dergelijke ophogingen van het kostenkader en beschouwen deze aanbeveling als een ondersteuning. Door goede communicatie en vastlegging van processen, wordt het proces inzichtelijker. In overleg met de toezichthouders wordt het proces rond de ophoging voor de Wtp als uitgangspunt genomen mocht het in de toekomst voorkomen dat een ophoging van het kostenkader onvermijdelijk is. Belangrijk element daarin is een door toezichthouders gedegen en extern gevalideerde onderbouwing van de per saldo extra benodigde capaciteit.

Stabiliteit en voorspelbaarheid

Conclusies uit het rapport

De onderzoekers concluderen dat de toezichtkosten in de meeste categorieën een nominale stijging laten zien. Gecorrigeerd voor inflatie zijn er ook categorieën waar de toezichtkosten gelijk blijven of dalen. De ervaren stabiliteit is groter in toezichtcategorieën met veelal grotere instellingen en bij de AFM. Andersom lijken toezichtcategorieën met veelal kleinere instellingen en bij DNB minder stabiliteit te ervaren. De systematiek van deelbegrotingen bij DNB is gebaseerd op risicogebaseerde inzet, waarbij de toewijzing van toezichtcapaciteit afhankelijk is van de specifieke risico's van instellingen en sectoren. Deze systematiek bevordert transparantie en uitlegbaarheid, voorkomt kruissubsidiering tussen toezichtcategorieën, maar kan tegelijkertijd leiden tot sterkere fluctuaties. Uit de enquêteresultaten blijkt onvrede over grote stijgingen van de toezichtkosten. De sector ervaart verder weinig invloed op de ontwikkeling van de kosten, maar voelt zich wel geïnformeerd.

Beleids optie 2: Schep meer duidelijkheid over het doel en de verwachtingen over panelbijeenkomsten

SEO concludeert dat de panelbijeenkomsten die de toezichthouders voor de sector organiseren bijdragen aan transparantie en op die manier aan de voorspelbaarheid en proportionaliteit van de kostenontwikkeling. Ook spelen de bijeenkomsten een rol bij het uitwisselen van zienswijzen en het delen van zorgpunten vanuit de sector. SEO stelt dat sectorpartijen het lastig vinden om de toegevoegde waarde van de panelbijeenkomsten te benoemen, maar dat niemand pleit voor afschaffing.

² Met deze conclusie uit het onderzoek wordt opvolging gegeven aan de motie-Alkaya/Snels over de evaluatie van de financieringswijze (Kamerstukken II 2017/18, 34870, nr. 13).

Met de panelbijeenkomsten geven de toezichthouders vorm aan hun toezichtstaken door helderheid te verschaffen over doelstellingen, activiteiten, effecten en middelen en gaan daarin de dialoog aan met de sectorpartijen. Deze bijeenkomsten hebben als doel om de sector de gelegenheid te geven om vragen te stellen en adviezen te geven aan de toezichthouders over de op te stellen begroting en de heffingen, de voortgang van de activiteiten en de jaarverantwoording van de toezichthouders. Wij delen de opvatting van de onderzoekers dat het van belang is dat de panelbijeenkomsten een duidelijk doel dienen, zodat heldere verwachtingen worden gecreëerd over de rol van de partijen aan tafel en wat de toezichthouders met de inbreng van de deelnemers doen. Het is aan de toezichthouders om vast te leggen hoe de precieze verslaglegging eruitziet en wat deze bevat, bijvoorbeeld een uitsplitsing van oorzaken van kostenstijgingen, zoals geadviseerd door SEO. Wij hebben de toezichthouders gevraagd om de doelen en procedures rondom de panelbijeenkomsten opnieuw op schrift te stellen en deze in de panels te bespreken.

Beleids optie 3: Vergroot de mogelijkheden om kosten over de tijd en tussen sectoren te stabiliseren

SEO heeft geconstateerd dat de mogelijkheden om fluctuaties op te vangen, zowel tussen sectoren als over de tijd, momenteel beperkt zijn. De onderzoekers adviseren om de mogelijkheden daarvoor te vergroten. In dat kader is de verhoging van de tarieven voor eenmalige handelingen, zoals vergunningaanvragen of kosten voor verklaringen van geen bezwaar, in gang gezet. Ons voornemen is om deze het komende jaar te verhogen tot een meer kostendekkend niveau. Dat betekent dat een groter deel van deze kosten wordt gedragen door de aanvragers, in plaats van door de partijen die al onder toezicht staan. Daarnaast zullen deze tarieven in de toekomst jaarlijks worden geïndexeerd.³

Beleids optie 4: Verken de mogelijkheid van ankers in de bekostigingssystematiek die zeer hoge kosten of kostenstijgingen aan de heffingenkant voor individuele instellingen kunnen voorkomen

SEO stelt dat de bestaande bekostigingssystematiek geen expliciete instrumenten bevat om zeer hoge kosten voor of een snelle stijging voor individuele instellingen tegen te gaan. In onze optiek heeft de bekostigingssystematiek reeds een aantal kenmerken die bijdragen aan stabiele en voorspelbare heffingen en een beheerste kostenstijging. Het kostenkader voorziet in meerjarige voorspelbaarheid. De spreiding van het exploitatiesaldo en de heffingsreserve dragen bij aan de stabiliteit en voorspelbaarheid van de heffingen. Deze stabiliteitsinstrumenten zijn sinds 2023 operationeel en sindsdien meermaals ingezet. Wij begrijpen dat de effecten van deze stabiliteitsinstrumenten nog niet volledig in de onderzoeksresultaten te zien zijn, aangezien de evaluatieperiode verder teruggaat.

³ Zie ook Kamerstukken II 2024/25, 31865, nr. 270.

Proportionaliteit

Datum

Ons kenmerk
2025-0000144945

Conclusies uit het rapport

De onderzoekers concluderen dat het begrip 'proportionaliteit' bestaat uit een relatie met de kosten van toezichtinspanning op de sector en de draagkracht van de individuele instelling. De systematiek zorgt ervoor dat de toezichtkosten voor een instelling samenhangen met deze beide aspecten. Het beeld van de onderzoekers is dat de winstgevendheid van het merendeel van de onder toezicht staande instellingen niet in gevaar komt ten gevolge van de toezichtkosten. Ook in de discussie over het vestigingsklimaat spelen andere factoren waarschijnlijk een belangrijker rol dan de toezichtkosten. Dat kan anders liggen bij kleine, startende en mobiele ondernemingen.

Beleids optie 5: Definieer wat onder proportionaliteit wordt verstaan en breng per toezichtcategorie de feitelijke situatie in kaart

SEO adviseert om beter vast te stellen wat verstaan wordt onder proportionaliteit en hoe dit principe in de praktijk geoperationaliseerd zou kunnen worden. Deze stap zou eerst nader onderzocht moeten worden. Onze verwachting is dat de draagkracht van een instelling slechts beperkt objectief kan worden vastgesteld. De draagkracht kan per sector en instelling verschillen, en de vraag wat redelijke kosten zijn, is subjectief van aard. Een dergelijke operationalisering vraagt ook opnieuw capaciteit van de toezichthouders en de ministeries. Vandaar dat wij de voorkeur hebben om andere beleids opties uit te werken.

Beleids optie 6: Onderzoek de wenselijkheid van overheidsfinanciering van sommige typen kosten van toezicht

De onderzoekers bevelen aan om de wenselijkheid van overheidsfinanciering voor bepaalde toezichttypen te onderzoeken, bijvoorbeeld taken waar het profijtbeginsel niet of minder van toepassing is, waar het vestigingsklimaat in het geding is of waar de draagkracht van partijen beperkt is. Ook noemen zij dat toezicht in zijn geheel een algemeen belang dient.

Volgens staand kabinetsbeleid worden toezicht en handhaving in beginsel uit de algemene middelen gefinancierd, tenzij personen in substantiële mate profijt hebben van toezicht (het profijtbeginsel) of noodzaken tot meer dan regulier toezicht (het 'veroorzaker betaalt'-beginsel).⁴ In de financiële sector is sprake van systeemprofijs: goed toezicht zorgt voor vertrouwen in financiële instellingen, producten en diensten.⁵ Waar instellingen individueel profijt hebben, bijvoorbeeld voor de aanvraag van een vergunning, wordt een vergoeding in rekening gebracht. Om die redenen wordt het volledige toezicht sinds 2015 doorberekend aan de financiële instellingen. Wij zien onvoldoende aanleiding om af te wijken van het beginsel van volledige doorberekening. Hoewel de kosten van het toezicht sinds 2015 zijn gestegen, mede vanwege nieuwe toezichtstaken, is het profijt voor de sector niet minder geworden. Aan het vestigingsklimaat zou een overheidsbijdrage slechts beperkt bijdragen.

⁴ Zie het rapport Maat Houden 2014, Kamerstukken II 2013/14, 24036, nr. 407.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33957, nr. 3, p. 2.

Beleids optie 7 en motie-De Vries: Ga voor specifieke sectoren (kleine en mobiele sectoren) na of er een probleem is met het vestigingsklimaat

De internationale vergelijking in het onderzoek toont aan dat Nederland, wat betreft het banktoezicht, met haar volledige doorberekening niet uit de pas loopt. Er zijn echter ook andere financieringskeuzes mogelijk, bijvoorbeeld financiering uit centrale bankmiddelen (zoals in Portugal) of uit de rijksbegroting (zoals voor het integriteitstoezicht in bepaalde landen).

Om specifiek voor kleine, startende en mobiele sectoren na te gaan of er een probleem is met het vestigingsklimaat, geven de onderzoekers in overweging om een internationale vergelijking te doen van de toezichtskosten. Ook de motie-De Vries roept op tot een dergelijke internationale vergelijking, waarbij de hoogte van de toezichtskosten in Nederland wordt vergeleken met de toezichtskosten in andere EU-lidstaten. Wij gaan een dergelijke vergelijking uitvoeren, waarbij breed gekeken zal worden naar de factoren die van invloed kunnen zijn op het vestigingsklimaat, met name voor startende ondernemingen, mede gezien de wens van de meerderheid van uw Kamer. In lijn met de opmerkingen van de onderzoekers zal de vergelijking zich richten op de kleine, startende en mobiele sectoren, voor wie de hoogte van de toezichtskosten van grotere invloed kan zijn op hun vestigingsbeslissing. Ook de doelgroep doorgroeiende bedrijven wordt onderdeel van dit onderzoek. Daarnaast zal er gekeken worden naar andere factoren die van invloed kunnen zijn op het vestigingsklimaat, zoals de nalevingskosten.

Motie-De Vries: doelmatigheid van het toezicht

De motie-De Vries roept op tot onafhankelijke doorlichting van het toezicht om te onderzoeken of dit efficiënter en goedkoper kan, zonder concessies te doen aan de effectiviteit. Wij sturen doorlopend op de effectiviteit en doelmatigheid van de toezichthouders en de daartoe benodigde middelen. Zo is in het kostenkader 2025-2028 bijvoorbeeld voor beide toezichthouders een efficiëntietaakstelling opgenomen.⁶ Ook zijn toezichthouders gevraagd om nieuwe activiteiten of extra toezichtinspanning binnen begrotingskaders in te passen. Daarnaast hebben wij oog voor de doelmatigheid van het toezicht via de jaarlijkse begroting- en verantwoordingscyclus. Zowel de raad van commissarissen van DNB als de raad van toezicht van de AFM vellen hierin hun oordeel over de effectiviteit, efficiëntie en risicogerichtheid van de toezichthouders. De doeltreffendheid en doelmatigheid van de regels waarop de AFM en DNB toezien, worden in het rijksbrede evaluatiestelsel beoordeeld. Ook bij de eerstvolgende Kaderwet zbo-evaluatie over de periode 2021-2025 die begin 2026 zal worden afgerond zal, zoals gebruikelijk, aandacht worden besteed aan de doelmatigheid van de toezichthouders.

Toezegging: verdeling grote/kleine instellingen

De minister van Financiën heeft het lid Aukje de Vries toegezegd te rapporteren over de vraag of de verdeling van de toezichtskosten tussen kleine en grote

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 32545, nrs. 205-206.

instellingen adequaat is.⁷ De toezichttarieven zijn een weergave van de toezichtinspanning en de draagkracht van de individuele instelling. De tarieven bestaan veelal uit een vast basistarief en een variabel tarief met meerdere degressieve schijven. De reden dat gebruik wordt gemaakt van degressieve tarieven, is dat de toezichtinspanning niet evenredig toeneemt met de omvang van de onderneming. De degressieve staffels zorgen ervoor dat ook de heffingen van grote instellingen in enige verhouding blijven staan tot de toezichtinspanning. Zo wordt bijvoorbeeld op een beleggingsinstelling met een balanstotaal van € 100 miljard niet 100 keer zoveel toezicht gehouden dan op een beleggingsinstelling met een balanstotaal van € 1 miljard. Het systeem van de degressieve staffels werkt verder zo, dat ook grote instellingen het hogere variabele tarief van de eerste staffel betalen. Het evaluatierapport laat zien dat grotere instellingen veruit het grootste deel van de kosten betalen.

De degressieve staffels weerspiegelen niet de daadwerkelijke toezichtinspanning, wat ook niet het doel is. Aan de tarieven liggen ook andere uitgangspunten ten grondslag, zoals het draagkrachtbeginsel. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat de minimumtarieven relatief laag worden vastgesteld. Door een combinatie van een minimumtarief en degressieve schijven voor het variabel tarief te gebruiken, wordt rekening gehouden met het draagkrachtbeginsel en met het feit dat de toezichtinspanning niet evenredig toeneemt met de omvang van de onderneming.

⁷ Toezegging gedaan tijdens het wetgevingsoverleg Uitvoeringswet verordeningen inzake cryptoactiva en cryptoactivamarkten van 18 november 2024.