

Vergaderjaar 2015–2016

33 957

Wijziging van de Wet bekostiging financieel toezicht in verband met de afschaffing van de overheidsbijdrage, de invoering van Europees banktoezicht en de bestemming van door de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank opgelegde dwangsommen en boetes

Nr. 25

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 2 september 2016

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 2 juni 2016 over de Regeling bekostiging financieel toezicht 2016 (Kamerstuk 33 957, nr. 23).

De vragen en opmerkingen zijn op 30 juni 2016 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 1 september 2016 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

De griffier van de commissie,
Berck

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de Regeling bekostiging financieel toezicht 2016, maar hebben daarbij nog wel een aantal vragen. Deze leden zijn blij dat de Minister invulling heeft gegeven aan de toezegging aan de leden van de VVD-fractie om kleine bedrijven te ontzien bij het vaststellen van de tarieven.

Desondanks krijgen de leden van de fractie van de VVD nog veel klachten over de hoogte van de tarieven. Een voorbeeld. Een eenmanszaak met € 1.200 toezichtkosten, te weten een basisbedrag van € 850 en een variabel deel van € 350 per persoon. Ofwel € 1.200 per persoon. Een advieskantoor met 10 medewerkers betaalt € 435 per persoon (te weten € 850 + (10 x € 350)/10). De eenmanszaak betaalt dus drie keer zoveel per persoon.

In hoeverre vindt de Minister dit proportioneel? Is de Minister bereid om in overleg met de sector nog eens meer fundamenteel te kijken naar de proportionaliteit en de opzet van de verdeling van de toezichtkosten, als het gaat om de vaste en variabele onderdelen en de degressieve lijn van het variabele deel?

De Minister heeft eerder aangekondigd aan taakstelling van 6% op te leggen met ingang van 2017 voor de toezichthouders AFM en DNB. De leden van de fractie van de VVD vinden dat een goede ontwikkeling. Hoe gaat de Minister die invullen als het gaat om de proportionaliteit en de verdeling tussen kleine en grote bedrijven? In hoeverre is het mogelijk om een hogere taakstelling op te leggen?

Hoe verhoudt de ontwikkeling van de toezichtkosten in Nederland zich tot andere EU-landen? Hoe scoort Nederland ten opzichte van andere landen? Is de Minister bereid om de ontwikkeling van de toezichtkosten te monitoren in een vergelijking met andere EU-landen? Kan de Minister aangeven hoe de financiering van de kosten van de nationale toezichthouders in een aantal belangrijke andere EU-lidstaten geregeld is, zoals Duitsland, België, Spanje, VK en Frankrijk?

In een recente nieuwsbrief van de AFM is richting de sector aangekondigd dat de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de tarieven voor de jaarlijkse bijdrage in de toezichtkosten 2016 hebben vastgesteld en dat voor alle bij de AFM onder toezicht staande ondernemingen de stijging gemiddeld 6,4% is. Hoe moet deze 6,4% gezien worden tot de afgesproken maximale stijging met inflatie, zoals geregeld via het amendement Aukje de Vries? Wat is de inflatie in 2016? Hoeveel is de stijging van de kosten van DNB geweest?

Als reden van de stijging is gegeven dat de begroting van de AFM voor het toezicht dit jaar € 4,6 miljoen hoger uitvalt. Hoe moet dit gezien worden tot de Kostenkaders DNB en AFM 2016, waarin de kostenstijging € 4,1 miljoen is? Hoe kan het dat deze bedragen verschillen? Of gaat het hier om een extra stijging? Zo ja, wat is daarvan dan de reden?

In de Regeling bekostiging financieel toezicht is een tabel met de tarieven opgenomen. Kan een overzicht gegeven worden van de stijging van de tarieven in 2016 ten opzichte van 2015?

Kan de Minister een overzicht geven van de absolute toezichtkosten van AFM, DNB en de Europese Centrale Bank (ECB) over de afgelopen jaren? Kan de Minister aangeven wat de procentuele stijging is van die kosten en die stijging afzetten tegen de inflatie van de afgelopen jaren?

In de toezichtkosten van DNB zitten ook de toezichtkosten van de ECB voor het banktoezicht. Kan er in de toekomst een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de toezichtkosten door DNB en door de ECB? Zo nee, waarom niet? En het gaat dan niet alleen om de informatie in de kostenkaders DNB, maar in het jaarverslag van DNB. Het is belangrijk dat de verschillende kosten transparant zijn. Hoe kan de Algemene Rekenkamer haar controlefunctie uitoefenen bij het banktoezicht in Nederland als dit onderscheid niet inzichtelijk is?

Hoe is gewaarborgd dat de verdeling van kosten tussen de ECB en DNB op correcte wijze gebeurt en dat bijvoorbeeld geen sprake is van verplaatsing van kosten van de ECB naar DNB of vice versa? Als DNB niet kan specificeren hoeveel kosten gemoeid zijn met ondersteunende taken van DNB aan de ECB, hoe wordt dan gewaarborgd dat kleine banken of andere financiële instellingen niet onverhoopt meebetalen aan het ECB-toezicht via de DNB-begroting dan wel de banken die onder ECB-toezicht staan niet dubbelop betalen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de fractie van de PvdA nemen met interesse kennis van de regeling bekostiging financieel toezicht en waarderen dat mede op aandringen van de Kamer wederom is getracht om kleinere partijen in de regeling te ontzien.

De leden van de PvdA-fractie staan positief tegenover de intentie om de verhoging van de heffing zoveel mogelijk te laten neerslaan op het variabele deel van de heffing. Hierdoor worden kleinere partijen extra ontzien. Wel vragen deze leden waar deze verhogingen op zijn gebaseerd en welke overwegingen meespelen om bepaalde categorieën te ontzien en anderen juist extra te belasten.

De leden van de PvdA-fractie zijn tevreden over de bijdrage die door banken wordt geleverd aan de bekostiging van het toezicht. Deze leden vragen in hoeverre er problemen worden ondervonden met de praktische uitvoering van de regeling. De leden vragen zich bijvoorbeeld af er instellingen zijn die betalingsachterstanden hebben.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Financiën en de Regeling bekostiging financieel toezicht 2016. Deze leden waarderen het dat de stijging van de kosten voor kleine partijen relatief beperkt blijven.

Wel vragen de leden van de SP-fractie de Minister te reflecteren op de bijdrage van de groep adviseurs en bemiddelaars. Acht de Minister de bijdrage van adviseurs en bemiddelaars proportioneel?

In het rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden staat dat de principes van goed toezicht en goede handhaving in het gedrang komen als een toezichthouder te zeer afhankelijk wordt van een financiële bijdrage van de onder zijn toezicht gestelde bedrijven. Wil de Minister hierop reageren? Kan hij uitsluiten dat de principes van goed

toezicht en goede handhaving in het gedrang zijn gekomen door het afschaffen van de overheidsbijdrage, vragen de leden van de SP-fractie?

Is sinds het afschaffen van de overheidsbijdrage de druk op de toezicht-houder om de kosten van toezicht in toom te houden groter geworden, vragen de leden van de SP-fractie?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

De leden van de fractie van de PVV hebben kennisgenomen van de brief van de Minister en de van de Regeling bekostiging financieel toezicht 2016. In de brief van 2 juni 2016 wordt gesproken over de toepassing van het draagkrachtbeginsel als een van de uitgangspunten.

Onduidelijk is bij wat het draagkrachtbeginsel als een van de uitgangspunten geldt? Is dat de kostenverdeling, of is dat bij de tarifiering? Aan de hand van welke maatstaf wordt die draagkracht berekend? Hoe komt een belastingbegrip als draagkracht bij de bekostiging van overheidsoptreden als toezicht in de financiële sector terecht? Onduidelijk is bovendien wat die overige uitgangspunten zijn? Zou u deze overige uitgangspunten kunnen geven? En ook hoe deze uitwerken in het kader van de Regeling bekostiging financieel toezicht 2016.

Over de Regeling bekostiging financieel toezicht 2016 hebben de leden van de PVV-fractie de volgende vragen. Meer in het algemeen vragen deze leden hoe de Minister het in rekening brengen, deze bekostigingswijze, karakteriseert?

Is er hier sprake van contractuele dienstverlening? Is hier sprake van gedwongen dienstverlening? Is hier niet sprake van een retributie of rechten ter bestrijding van kosten? Of is hier sprake van heffingen ter bestrijding van kosten? Of is hier daadwerkelijk sprake van bestemmingsbelastingen? Is het houden van toezicht wel aan te merken als dienstverlening? Indien kosten voor handhaving en toezicht op een dergelijke wijze kunnen worden verhaald waarom worden kosten van handhaving en toezicht dan niet meer op deze wijze verhaald? Daarbij kan gedacht worden aan politieoptreden bij voetbalwedstrijden in de openbare ruimte?

Tabel 1 heeft voor de DNB een totaal van overige kosten van € 156,2 mln., een exploitatiesaldo van € -8,6 mln. en een totaal te heffen van € 147,6 mln. Is het correct dat voormelde 3 posten verdeeld worden over de categorieën II, III en IV, via tabel 2? Als het voormelde van toepassing is, waarom komt de som van de posten exploitatiesaldo en totaal te heffen dan op € -10 mln. en € 146,2 mln. en niet op € -8,6 mln. en € 147,6 mln? Met welke bedragen zijn de relevante tabellen uit artikel 3 van de regeling nu uitgewerkt? Zijn de tarieven van de DNB nu te hoog of te laag vastgesteld? Overduidelijk is namelijk dat de totaal te heffen bedragen voor DNB niet overeenstemmen.

In de regeling wordt gesproken over het omslaan van kosten over personen binnen een toezichtcategorie. Is er derhalve sprake van een retributieve heffing?

Wat betreft de berekening van het te heffen bedrag is er sprake van een heffing. Wat is het karakter van die heffing?

In de paragraaf «Bijzonderheden tarieven 2016» blijkt de hoogte van de begroting voor DNB € 153,4 mln. te zijn, terwijl deze in tabel 1 € 158,5 mln. blijkt te zijn. Wat is de verklaring hierachter? Is dat die € 5,1 mln. van de kosten die DNB maakt als afwikkelingautoriteit?

Op het punt van het ontzien van kleine partijen vragen de leden van de fractie van de PVV of de Minister voor een aantal (geanonimiseerde) kleine en grote partijen zou willen aangeven wat de bedragen zijn die in 2015 en 2016 in rekening zijn of worden gebracht?

II. Reactie van de Minister

Hiermee beantwoord ik de vragen van de fracties over mijn brief van 2 juni 2016 over de Regeling bekostiging financieel toezicht 2016. Voor de leesbaarheid zijn de vragen onderverdeeld in zes categorieën: uitgangspunten Regeling bekostiging 2016, stijging van de toezichtkosten, toezichtkosten ECB in begroting DNB, tarieven voor adviseurs en bemiddelaars, taakstelling en overig.

Uitgangspunten Regeling 2016

De leden van de PVV hebben vragen gesteld over de uitgangspunten in de Regeling bekostiging financieel toezicht 2016 en het karakter van de heffing. De leden van de PVV vragen zich af of het draagkrachtbeginsel als een van de uitgangspunten geldt. Is dat de kostenverdeling, of is dat bij de tarifiering? Aan de hand van welke maatstaf wordt die draagkracht berekend? Hoe komt een belastingbegrip als draagkracht bij de bekostiging van overheidsoptreden als toezicht in de financiële sector terecht? Onduidelijk is bovendien wat die overige uitgangspunten zijn? Zou u deze overige uitgangspunten kunnen geven? En ook hoe deze uitwerken in het kader van de Regeling bekostiging financieel toezicht 2016.

Meer in het algemeen vragen de leden van de PVV hoe de Minister het in rekening brengen, deze bekostigingswijze, karakteriseert. Is hier sprake van contractuele dienstverlening? Of van gedwongen dienstverlening? Is hier niet sprake van een retributie of rechten ter bestrijding van kosten? Of is hier sprake van heffingen ter bestrijding van kosten? Of is hier daadwerkelijk sprake van bestemmingsbelastingen? Is het houden van toezicht wel aan te merken als dienstverlening? Indien kosten voor handhaving en toezicht op een dergelijke wijze kunnen worden verhaald waarom worden kosten van handhaving en toezicht dan niet meer op deze wijze verhaald? Daarbij kan gedacht worden aan politieoptreden bij voetbalwedstrijden in de openbare ruimte?

In de regeling wordt gesproken over het omslaan van kosten over personen binnen een toezichtcategorie. Is er derhalve sprake van een retributieve heffing? Wat betreft de berekening van het te heffen bedrag is er sprake van een heffing. Wat is het karakter van die heffing?

De kosten van het toezicht op de financiële sector worden omgeslagen over onder toezicht staande instellingen. Daarbij wordt rekening gehouden met de draagkracht van onder toezicht staande instellingen. Toezichtkosten mogen niet zo hoog worden dat een onder toezicht staande instelling niet kan blijven voortbestaan. In de Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft) is vastgelegd hoe de kosten van de toezichthouders over de verschillende onder toezicht staande instellingen worden verdeeld. Dit gebeurt op grond van percentages die zijn vastgelegd in Bijlage II, III en IV bij de wet. Deze percentages tellen op tot 100%. In die bijlagen is ook een bepaalde maatstaf vastgelegd. Deze maatstaf geldt als referentie-eenheid voor de omvang van een onder toezichtstaande instelling. Het omslaan van kosten over individuele marktpartijen, uitmondend in het opleggen van heffingen, gebeurt aan de hand van bandbreedtes waarmee de maatstaven nader worden ingedeeld. In de Regeling bekostiging financieel toezicht worden jaarlijks de bandbreedtes en de tarieven die bij de verschillende bandbreedtes horen vastgesteld.

Aan deze Regeling ligt het draagkrachtbeginsel ten grondslag. Overige uitgangspunten die van belang zijn bij het doorberekenen van de toezichtkosten en hun uitwerking in de Regeling zijn beschreven in de toelichting bij de Regeling (o.a. weerspiegeling van de toezichtinspanning).

De PVV vraagt – kort samengevat – hoe de heffing kan worden gekarakteriseerd. De heffing die onder toezicht staande instellingen opgelegd krijgen voor doorlopend toezicht kan worden gekarakteriseerd als een belasting.¹ De rekening die instellingen ontvangen voor eenmalige toezichthandelingen (bijlage I bij de Wbft) is te karakteriseren als een retributie. Uitgangspunt voor de doorberekening is dat alle onder toezicht staande instellingen profijt hebben van goed toezicht, omdat hiermee het vertrouwen in de financiële sector als geheel wordt bevorderd.

De PVV vraagt nog of het mogelijk is om kosten van handhaving en toezicht meer op deze wijze te verhalen. In Maat Houden 2014² is hierover opgenomen dat kenmerkend voor het toezicht in de financiële sector is dat de controle bij de poort toegang geeft tot de sector en het toezicht ziet op gedragingen achter die poort. Mocht een partij achter de poort normen overtreden dan heeft dat uitstralingseffecten op de gehele sector. Omdat dergelijke gedragingen de aard en de intensiteit van het toezicht in belangrijke mate bepalen en het toezicht op het voorkomen ervan onmiddellijk een systeemprofiel oplevert, worden alle kosten die samenhangen met het toezicht op de in de wet afgebakende groep van «personen» die gehouden zijn aan de nakoming van wettelijke regels, aan deze groep doorberekend. Het gaat derhalve om een afgebakende groep van personen. Alle toezichtkosten die AFM en DNB maken worden derhalve – na aftrek van (een deel van) de opbrengst van opgelegde boetes en dwangsommen – omgeslagen over partijen werkzaam in de financiële sector. Ter vergelijking: de kosten die worden gemaakt voor een politieoptreden betreffen de ene keer «toezicht en handhaving» van voetbalwedstrijden, de andere keer openbare orde en soms lopen deze werkzaamheden door elkaar. De groep die «profiel» heeft van het politieoptreden is derhalve lastiger af te bakenen, hetgeen heeft geleid tot de keuze om deze kosten uit algemene middelen te betalen.

De heffing die onder toezicht staande instellingen opgelegd krijgen is te kwalificeren als een retributieve heffing voor zover het gaat om de heffingen voor eenmalige toezichthandelingen. Bij doorlopend toezicht is geen sprake van een individuele dienst waarvoor een heffing wordt opgelegd. Onder toezicht staande instellingen dragen bij aan de kosten voor toezicht op de financiële sector in het algemeen. Ze betalen niet direct voor de kosten van het toezicht op henzelf.

Stijging van de toezichtkosten

De leden van de SP, PVV en de VVD hebben vragen gesteld over de stijging van de toezichtkosten. In het rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden staat dat de principes van goed toezicht en goede handhaving in het gedrang komen als een toezichthouder te zeer afhankelijk wordt van een financiële bijdrage van de onder zijn toezicht gestelde bedrijven. De leden van de SP-fractie vragen of de Minister hierop wil reageren en of hij kan uitsluiten dat de principes van goed toezicht en goede handhaving in het gedrang zijn gekomen door het

¹ Zo volgt ook uit een uitspraak van het College van beroep voor het bedrijfsleven, ECLI:NL:CBB:2008:BD4852.

² Het volledige rapport is te vinden op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/05/20/rapport-van-de-interdepartementale-werkgroep-herziening-maat-houden>

afschaffen van de overheidsbijdrage Zij vragen de Minister ook of sinds het afschaffen van de overheidsbijdrage de druk op de toezichthouder om de kosten van toezicht in toom te houden groter is geworden.

De leden van de VVD vragen hoe de gemiddelde stijging van de toezichtkosten van 6,4% zich verhoudt tot de afgesproken maximale stijging met inflatie, zoals geregeld via het amendement Aukje de Vries. Daarnaast vragen zij hoe het kan dat de begroting van de AFM voor het toezicht dit jaar € 4,6 miljoen hoger uitvalt. Hoe moet dit gezien worden in relatie tot de Kostenkaders DNB en AFM 2016, waarin de kostenstijging € 4,1 miljoen is. Waarom verschillen deze bedragen? Of gaat het hier om een extra stijging? Zo ja, wat is daarvan dan de reden? De leden van zowel de VVD als de PVV vragen of een overzicht kan worden gegeven van de stijging van de tarieven in 2016 ten opzichte van 2015. De leden van de PvdA vragen nog waar de verhogingen op zijn gebaseerd en welke overwegingen meespelen om bepaalde categorieën te ontzien en anderen juist extra te belasten.

In de financiële sector worden toezichtkosten verdeeld over onder toezicht staande instellingen. Met een in de Wbft vastgelegde verdeelsleutel worden de kosten verdeeld over categorieën van onder toezicht staande instellingen. Vervolgens bepaalt de Regeling bekostiging financieel toezicht de doorberekening per instelling van een bepaalde categorie. Dit betekent dat wanneer de vergunning van een bepaalde instelling wordt ingetrokken, deze instelling vanaf dat moment geen toezichtkosten meer betaalt. Dit heeft geen gevolgen voor het totaal dat de toezichthouder aan de sector in rekening brengt. Wel voor de jaarlijkse verdeling over de instellingen binnen de betreffende categorie. De toezichthouders zijn niet afhankelijk van de bijdrage van één (grote) speler. De principes van goed toezicht en goede handhaving komen niet in het gedrang.

In de toelichting op de Wbft in 2013 is aangegeven dat het gekozen bekostigingssysteem – toen nog het maximeren van de overheidsbijdrage, zodat onder toezicht staande instellingen de kosten voor intensiveringen en nieuwe taken zouden dragen – een extra verantwoordelijkheid voor de betrokken Ministers schept om de omvang van de toezichtkosten te bewaken.³ Zowel het houden van goed toezicht als de kostenbeheersing ervan betreffen algemene belangen. Ik merk in dit kader op dat in het kostenkader 2017–2020 een taakstelling van 7% is opgenomen voor de toezichthouders, bedoeld om nog efficiënter te werken. Uw Kamer is hierover op 8 juli jl. geïnformeerd.

Bij de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel voor het afschaffen van de overheidsbijdrage is het amendement van Aukje de Vries aangenomen om kostenbeheersing wettelijk vast te leggen. Zo is gewaarborgd dat de begrotingen van de AFM en DNB in beginsel slechts stijgen in geval van loon- en prijsmutatie. Het amendement laat ruimte om de kostenkaders aan te passen aan de naar kosten herleide mutaties in het takenpakket. De stijging van de toezichtkosten de AFM en DNB is het gevolg van loon- en prijsmutatie en nieuwe taken die aan de toezichthouders zijn toebedeeld. De kostenkaders zijn derhalve in overeenstemming met het aangenomen amendement van Aukje de Vries.

Met de Regeling bekostiging financieel toezicht 2016 worden de tarieven vastgesteld die onder toezicht staande instellingen in 2016 moeten bijdragen aan het toezicht. Het totaalbedrag dat de sector bijdraagt bestaat niet alleen uit de begrote kosten. Ook bepalend voor de hoogte van doorberekening van de kosten van het doorlopend toezicht zijn het

³ Kamerstuk 33 057, nr. 3.

exploitatiesaldo (in 2015 was sprake van een overschot), de verwachte opbrengst uit eenmalige heffingen en de kosten voor het toezicht op de BES-eilanden.

Tabel 1 (bijlage 1)⁴ geeft een overzicht van de stijging van de tarieven in 2016 ten opzichte van 2015 voor de verschillende sectoren. Per tarief (basisbedrag en bedragen voor de verschillende staffels) zijn de absolute en relatieve stijging aangegeven. In tabel 3 (bijlage 3 en 4)⁵ is uiteengezet hoe deze tarieven uitwerken voor verschillende (voorbeeld)gevallen. Daarbij is aangesloten bij de tabel die vorig jaar aan uw Kamer is verstrekt (Kamerstuk 33 957, nr. 20, bijlage). In 2015 heeft bij DNB een eenmalige correctie plaatsgevonden in de omvang van de door te belasten kosten per categorie. Deze eenmalige correctie in 2015 is een belangrijke oorzaak van de verschillen in tarieven tussen 2015 en 2016. De verschillende procentuele stijgingen of zelfs dalingen tussen de verschillende categorieën worden vooral veroorzaakt door wijzigingen van de omvang van de populatie of maatstafgegevens ten opzichte van 2015. Op basis van wettelijk vastgelegde percentages wordt de bijdrage aan de toezichtkosten van AFM en DNB per categorie bepaald. Vervolgens is het op grond van de Regeling slechts mogelijk om binnen een categorie bepaalde instellingen te ontzien, zoals is gebeurd voor de kleine instellingen.

Toezichtkosten ECB in begroting DNB

De leden van de VVD vragen of de Minister een overzicht kan geven van de absolute toezichtkosten van AFM, DNB en de Europese Centrale Bank (ECB) over de afgelopen jaren. Kan de Minister aangeven wat de procentuele stijging is van die kosten en die stijging afzetten tegen de inflatie van de afgelopen jaren? Wat is de inflatie in 2016? De toezichtkosten van DNB omvatten ook die van de ECB voor het banktoezicht. Kan er in de toekomst een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de toezichtkosten door DNB en door de ECB? Zo nee, waarom niet? Hoe kan de Algemene Rekenkamer haar controlefunctie uitoefenen bij het banktoezicht in Nederland als dit onderscheid niet inzichtelijk is? Hoe is gewaarborgd dat de verdeling van kosten tussen de ECB en DNB op correcte wijze gebeurt en dat bijvoorbeeld geen sprake is van verplaatsing van kosten van de ECB naar DNB of vice versa? Als DNB niet kan specificeren hoeveel kosten gemoeid zijn met ondersteunende taken van DNB aan de ECB, hoe wordt dan gewaarborgd dat kleine banken of andere financiële instellingen niet onverhoopt meebetalen aan het ECB-toezicht via de DNB-begroting dan wel de banken die onder ECB-toezicht staan niet dubbelop betalen?

Tabel 2 biedt een overzicht van de absolute kosten van de AFM en DNB over de afgelopen 6 jaar, inclusief de procentuele stijging daarvan ten opzichte van het afgelopen jaar en afgezet tegen de inflatie van de afgelopen jaren. De toezichtkosten van DNB omvatten niet de toezichtkosten van de ECB voor het banktoezicht. Beide toezichthouders (DNB en ECB) hebben een eigen begroting voor hun toezicht en brengen hun kosten in rekening bij instellingen die onder hun toezicht vallen. De begroting van DNB omvat wel de kosten voor het SSM-toezicht. Door het SSM-toezicht zijn geen taken bij DNB verdwenen; veel bestaande taken zijn juist intensiever geworden door de benodigde afstemming met de ECB. De nationale toezichthouders zijn in belangrijke mate verantwoordelijk voor de dagelijkse uitvoering van het toezicht binnen het SSM. Het toezicht op de minder significante banken wordt door DNB uitgevoerd en het toezicht op de significante banken wordt primair door de ECB

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

uitgevoerd. Dit gebeurt onder andere in Joint Supervisory Teams (JST's) die deels bij de nationale toezichthouders actief zijn. DNB maakt in haar begroting inzichtelijk welke kosten zij maakt voor het toezicht op banken, en berekent deze door aan banken op grond van bijlage III bij de Wbft.

Tabel 2

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Begroting AFM	81	80,4	85,3	84,3	87,2	92,2
Vershil t-1 in %		-0,74%	6,09%	-1,17%	3,44%	5,73%
Begroting DNB (excl. Comprehensive assessment)	122,2	133,1	149	148,5	152,4	153,4
			11,95%			
Vershil t-1 in %		8,92%		-0,34%	2,63%	0,66%
Inflatie		2,5%	2,5%	1,0%	0,6%	

Noot 1: bedragen in mln. euro

Noot 2: Inflatiecijfers zijn gebaseerd op de jaarmutatatie CPI. De gemiddelde jaarinflatie 2016 is nog niet bekend, verwachte inflatie in juni 2016 was 0,4%, bron: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=83131ned&D1=0,4&D2=0&D3=194,207,220,233,246,259&HD=160808-1402&HDR=T&STB=G1,G2>

DNB en de ECB brengen ieder hun kosten in rekening bij onder toezicht staande instellingen. Ondanks dat DNB geen onderscheid maakt tussen kosten die zij maakt voor het nationaal toezicht en het SSM-toezicht op banken leidt het bekostigingssysteem met het schijvenstelsel ertoe dat met een redelijke mate van zekerheid kan worden gezegd dat de heffing van kleine banken een redelijke weerspiegeling is van de voor hen gemaakte kosten. De totale kosten voor het banktoezicht van DNB worden door DNB aan de sector in rekening gebracht met behulp van de in de Wbft vastgelegde heffingsmaatstaf minimum omvang toetsingsvermogen. De toezichtintensiteit is een belangrijk uitgangspunt waarop het in de ministeriële regeling opgenomen schijvensysteem met bijbehorende tarieven is gebaseerd. Deze systematiek dient te waarborgen dat de heffing voor kleine banken een redelijke weerspiegeling is van de voor hen gemaakte kosten.

De Europese Rekenkamer is bevoegd een onderzoek in te stellen naar de uitgaven van de ECB in het kader van haar SSM-taken; de Algemene Rekenkamer heeft onderzoeksbevoegdheden ten aanzien van DNB als toezichthouder. Het feit dat kosten worden gemaakt door zowel de ECB als DNB voor toezicht op banken heeft voor deze onderzoeksbevoegdheden geen consequenties.

Tarieven voor adviseurs en bemiddelaars

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af hoe het kan dat een eenmanszaak per persoon drie keer zoveel toezichtkosten betaalt als een advieskantoor met 10 medewerkers. Een voorbeeld. Een eenmanszaak betaalt € 1.200 toezichtkosten, te weten een basisbedrag van € 850 en een variabel deel van € 350 per persoon. Ofwel € 1.200 per persoon. Een advieskantoor met 10 medewerkers betaalt € 435 per persoon (te weten € 850 + (10 x € 350)/10). In hoeverre vindt de Minister dit proportioneel? Is de Minister bereid om in overleg met de sector nog eens meer fundamenteel te kijken naar de proportionaliteit en de opzet van de verdeling van de toezichtkosten, als het gaat om de vaste en variabele onderdelen en de degressieve lijn van het variabele deel? Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie de Minister te reflecteren op de bijdrage van de groep adviseurs en bemiddelaars. Acht de Minister de bijdrage van adviseurs en bemiddelaars proportioneel?

Het voorbeeld dat de VVD schetst is een uitwerking van de degressieve structuur van tarieven in de Regeling bekostiging financieel toezicht, die al geruime tijd wordt gehanteerd. De toezichtinspanning neemt niet evenredig toe met de omvang van de onderneming. Op een advieskantoor met 100 adviseurs wordt niet 100 keer zoveel toezicht gehouden als op een advieskantoor met 1 adviseur. Het gebruik van degressieve staffels leidt er derhalve toe dat een kleine onderneming per eenheid meer kost en meer betaalt dan een onderneming, die op grond van de staffels, groot is. Een advieskantoor met 500 medewerkers betaalt € 170 per persoon $((850 + (20 \times € 350) + (180 \times € 320) + (300 \times € 65))/500)$.

Door het gebruik van staffels dragen de grootste instellingen absoluut de zwaarste lasten van het toezicht. Bij het vaststellen van de tarieven per staffel wordt een evenwicht gezocht tussen »draagkracht» en de toezichtinspanning. Degressieve staffels leiden ertoe dat ook de heffingen van de grote(re) kantoren in verhouding blijven staan tot de toezichtinspanning. Ik acht dat redelijk en proportioneel. Dat geldt ook in de specifieke categorie »Adviseurs en bemiddelaars» van de AFM. Ik zie geen aanleiding om de vaste en variabele onderdelen en de degressieve lijn van het variabele te heroverwegen.

Taakstelling

De Minister heeft eerder aangekondigd met ingang van 2017 een taakstelling van 6% op te leggen aan de toezichthouders AFM en DNB. De leden van de fractie van de VVD vinden dat een goede ontwikkeling. Hoe gaat de Minister die invullen als het gaat om de proportionaliteit en de verdeling tussen kleine en grote bedrijven? In hoeverre is het mogelijk om een hogere taakstelling op te leggen?

Op 8 juli jl. heb ik een brief naar de Tweede en Eerste Kamer gestuurd over het kostenkader 2017–2020.⁶ In deze brief is ingegaan op de taakstelling die oploopt tot van 7% voor de jaren 2017–2020. Bij de doorberekening van de kosten over de onder toezicht staande instellingen wordt rekening gehouden met proportionaliteit. Bij het vaststellen van het tarief wordt gezocht naar een evenwichtige verdeling tussen draagkracht en de toezichtinspanning. Derhalve kan op voorhand niet worden gezegd hoe de taakstelling doorwerkt in de jaarlijkse verdeling van de kosten tussen kleine en grote bedrijven.

Overig

De leden van de PvdA-fractie zijn tevreden over de bijdrage die door banken wordt geleverd aan de bekostiging van het toezicht. Deze leden vragen in hoeverre er problemen worden ondervonden met de praktische uitvoering van de regeling. De leden vragen zich bijvoorbeeld af er instellingen zijn die betalingsachterstanden hebben.

Er zijn geen betalingsachterstanden van banken bij DNB.

De leden van de VVD vragen hoe de ontwikkeling van de toezichtkosten in Nederland zich verhoudt tot andere EU-landen? Hoe scoort Nederland ten opzichte van andere landen? Is de Minister bereid om de ontwikkeling van de toezichtkosten te monitoren in een vergelijking met andere EU-landen? Kan de Minister aangeven hoe de financiering van de kosten van de nationale toezichthouders in een aantal belangrijke andere EU-lidstaten geregeld is, zoals Duitsland, België, Spanje, VK en Frankrijk?

⁶ Kamerstuk 33 957, nr. 24.

Het is niet bekend hoe de ontwikkeling van de totale toezichtkosten in Nederland zich verhoudt tot andere EU-landen. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel ter afschaffing van de overheidsbijdrage (Kamerstuk 33 957) heb ik uw Kamer toegezegd om de stijging van de toezichtkosten in het kader van SSM te onderzoeken. Althans, de ECB te vragen een dergelijk onderzoek te doen. Hierover is een aantal keer contact geweest tussen het ministerie en de ECB. Mede naar aanleiding hiervan heeft de ECB recentelijk een dergelijk onderzoek gedaan.⁷ In de openbare stukken (bijgevoegd)⁸ maakt de ECB een aantal voorbehouden met betrekking tot de uitkomst van het onderzoek. Zo schrijft zij dat de uitkomsten van het onderzoek mogelijk niet helemaal betrouwbaar zijn, omdat 1) de financiële sector per land verschilt wat betreft grootte en structuur; 2) de bedrijfsmodellen van centrale banken verschillen; en 3) er nog sprake is van een transitiefase om te komen tot een bankenunie. De ECB trekt naar aanleiding van haar onderzoek de conclusie dat de kosten voor het toezicht op significante banken in bijna alle Europese landen zijn gestegen. Niet alleen door intensivering van het toezicht, maar ook als gevolg van nieuwe taken, zoals coördinatietaken voor contact met ECB en deelname aan de joint supervisory teams. Nederland wijkt in dezen dus niet af van andere Europese landen. Ik zal de ECB vragen om de ontwikkeling van deze kosten te blijven monitoren.

De VVD vraagt ook hoe de financiering van de kosten van de nationale toezichthouders in andere EU-lidstaten is geregeld. Van een aantal lidstaten is bekend dat de kosten van het banktoezicht ook door de sector worden betaald. Dit geldt in ieder geval voor de kosten van de BAFIN (Duitse toezichthouder) en de Belgische toezichthouders. Er is geen inzicht in de categorieën instellingen in de financiële sectoren die bijdragen en de hoogte van die bijdrage.

De leden van de PVV vragen naar de onderverdeling in tabellen bij de Regeling. Is het correct dat voormelde 3 posten verdeeld worden over de categorieën II, III en IV, via tabel 2? Als het voormelde van toepassing is, waarom komt de som van de posten exploitatiesaldo en totaal te heffen dan op € -10 mln. en € 146,2 mln. en niet op € -8,6 mln. en € 147,6 mln? Met welke bedragen zijn de relevante tabellen uit artikel 3 van de regeling nu uitgewerkt? Zijn de tarieven van de DNB nu te hoog of te laag vastgesteld?

In tabel 1 is voor wat betreft het exploitatiesaldo per abuis het getal opgenomen zonder het exploitatiesaldo van resolutie (bijlage IV) mee te rekenen. Dit betekent dat het getal «-8,6» in werkelijkheid «-10» zou moeten zijn. In Tabel 2 is gerekend met de juiste cijfers.

Daarnaast vragen de leden van de PVV naar de hoogte van de begroting van DNB. In de paragraaf «Bijzonderheden tarieven 2016» blijkt de hoogte van de begroting voor DNB € 153,4 mln. te zijn, terwijl deze in tabel 1 € 158,5 mln. blijkt te zijn. Wat is de verklaring hierachter? Is dat die € 5,1 mln. van de kosten die DNB maakt als afwikkelingautoriteit?

De conclusie die de leden van de PVV trekken is juist. DNB geeft in haar begroting de kosten die zij maakt als resolutieautoriteit apart weer. Deze begroting voor de resolutietaken is in 2016 ten opzichte van 2015 niet gestegen. De kosten voor overige taken van DNB zijn begroot ad € 153,4 miljoen.

⁷ Hiermee is derhalve ook voldaan aan de toezegging die ik op 01-10-2014 tijdens het debat naar aanleiding van het wetsvoorstel ter afschaffing van de overheidsbijdrage heb gedaan (Handelingen II 2015/2015, nr. 8, item 7, blz. 12).

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl