

Vergaderjaar 2018–2019

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. 31

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2018

Op 30 november jl. hebben de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB) conform artikel 2, eerste lid, van de Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft), hun begrotingen voor het jaar 2019 ter goedkeuring aan mij voorgelegd. Met deze brief informeer ik uw Kamer¹, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), over mijn voornemen om de begrotingen van de AFM en DNB op 20 december 2018 goed te keuren en daarmee samenhangend over de gevolgen voor de kostenkaders van 2019 en 2020.

Het kostenkader en de begrotingen van de AFM en DNB

De bekostiging van DNB en de AFM is geregeld in de Wbft. Op grond van deze wet keuren de Minister van SZW en ik jaarlijks de toezichtbegroting van de toezichthouders goed. De toezichthouders zijn bij het opstellen van de begroting gebonden aan de hoogte van het plafond dat volgt uit een kostenkader. Voor zowel de AFM als DNB zijn in 2016 meerjarige kostenkaders opgesteld². Om bestuurlijke rust te creëren is in de kostenkaders een flexibele schil opgenomen. De flexibele schil is voor een gedeelte bedoeld voor nieuwe taken die de toezichthouders al konden voorzien. Het overige deel van de flexibele schil kan de toezichthouder inzetten voor nog onvoorziene intensiveringen, die de toezichthouders niet regulier, bijvoorbeeld door herprioritering, binnen het basisbedrag kunnen opvangen.

¹ Conform amendement Van der Linde c.s. ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 8 over een informatieplicht met betrekking tot het kostenkader (Kamerstuk 34 870, nr. 11). Ingediend tijdens de behandeling van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 op 6 juni 2018 (Handelingen II 2017/18, nr. 90, item 12). Dit amendement bepaalt dat in het geval het kostenkader wordt gewijzigd, de conceptwijziging ter informatie aan beide kamers der Staten-Generaal wordt voorgelegd. Deze wet treedt in principe pas in werking per 1 januari 2019.

² Kamerstuk 33 957, nr. 24.

De afgelopen maanden hebben er meerdere gesprekken op verschillende niveaus plaatsgevonden tussen het Ministerie van Financiën en respectievelijk AFM en DNB over de begrotingen voor 2019. Beide toezichthouders hebben aangegeven voor 2019 en verder omvangrijke onvoorziene extra uitgaven te verwachten, die naar verwachting niet geheel opgevangen kunnen worden binnen het bestaande kostenkader. In de gesprekken met beide toezichthouders is intensief gesproken over de risico's en de omvang van deze onvoorziene intensiveringen. Ook is in deze gesprekken steeds door het Ministerie van Financiën benadrukt dat tegenvallers opgevangen moeten worden binnen het kostenkader. Vanuit dit uitgangspunt is met beide toezichthouders besproken wat de gevolgen zouden zijn voor de kwaliteit van het toezicht als deze extra kosten volledig opgevangen zouden moeten worden binnen het kostenkader. De kostenkaders bevatten een doelmatigheidsprikkel voor de toezichthouders om het toezicht zo efficiënt mogelijk in te vullen. Tegelijkertijd mag deze doelmatigheidsprikkel geen afbreuk doen aan de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht. Een belangrijk uitgangspunt voor mij is dat er geen afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit van het toezicht in de financiële sector.

Rekening houdend met bovenstaande uitgangspunten, heb ik geconcludeerd dat de flexibele schil onder het kostenkader, zoals deze in 2016 is vastgesteld, ontoereikend is in 2019 en 2020 voor beide toezichthouders om alle onvoorziene extra uitgaven op te vangen. Om die reden ben ik voornemens om extra financiële ruimte toe te voegen aan het kostenkader in 2019 en 2020 van zowel de AFM als DNB.

Gevolgen van Brexit voor het financieel toezicht

Door de onderhandelaars van de EU en het Verenigd Koninkrijk (VK) is overeenstemming bereikt over een conceptterugtrekkingsakkoord dat door de Europese Raad in Artikel 50 samenvatting op 25 november 2018 is bekrachtigd. De mogelijkheid dat het VK zich uit de EU terugtrekt per 30 maart 2019 zonder overeenkomst (no-deal) is echter nog niet uit te sluiten. Gegeven de onzekerheden, heeft de financiële sector in Nederland en in het VK zich de afgelopen maanden voorbereid op de mogelijke gevolgen van een Brexit. Deze voorbereidingen gaan de komende periode en mogelijk jaren nog door. Als er op 29 maart 2019 geen deal is tussen het VK en de EU kan dit grote gevolgen hebben voor het financiële landschap van Nederland en daarmee voor het toezicht van de AFM en DNB. De komst van financiële partijen naar Nederland kan de Nederlandse financiële markt versterken en ook bijdragen aan een innovatieve omgeving, maar betekent onvermijdelijk ook meer werk voor de financiële toezichthouders.

AFM

De AFM signaleert in het rapport Trendzicht 2019³ dat meerdere partijen uit het VK voorbereidingen treffen om zich na de Brexit in Nederland te vestigen. De AFM heeft ongeveer 150 gesprekken gevoerd met partijen met belangstelling voor een vergunning in Nederland. Daar zitten ook een aantal grote partijen tussen. Het gaat vooral om aandelen- en obligatieplatformen, aanbieders van financiële benchmarks, vermogensbeheerders en handelaren voor eigen rekening. Indien deze partijen inderdaad beslissen om een groot deel van de handel naar Nederland te verplaatsen, dan zal de financiële sector in Nederland aanzienlijk groeien. Bij een no-deal Brexit verwacht de AFM dat tussen de dertig en veertig procent van de Europese handel in financiële instrumenten zich in Nederland zal

³ <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2018/okt/trendzicht-2019>.

vestigen, waardoor Nederland het centrum voor de Europese secundaire kapitaalmarkt in de EU27 zal worden. De AFM zal verantwoordelijk worden voor het toezicht op het functioneren van een groot gedeelte van de Europese kapitaalmarkten. Dat wil zeggen, toezien op een ordelijk verloop van de handel, transparante en goede prijsvorming, voorkomen van marktmanipulatie en -misbruik, het verwerken en analyseren van transactie- en orderrapportages voor het datagedreven toezicht. Het handelsvolume van aandelen gaat dan naar verwachting van € 2,2 miljard naar ruim € 14 miljard.

Als het VK en de EU wel tot een terugtrekkingsakkoord komen en er sprake is van een overgangperiode vanaf 30 maart 2019, dan is de verwachting van de AFM dat er minder handel vanuit het VK zal overkomen naar Nederland in vergelijking met een no-deal Brexit. De reactie van de partijen zal echter afhangen van de voorwaarden van de uiteindelijke nieuwe relatie tussen het VK en de EU. De verwachting is dat als er een terugtrekkingsakkoord is, de partijen die reeds een vergunning hebben aangevraagd bij de AFM deze vergunning zullen behouden, maar mogelijk vanuit het VK zullen blijven handelen. Deze partijen vallen daarmee wel onder het toezicht van de AFM. De AFM zal in die situatie echter geen toezicht hoeven te houden op het marktgedrag en zal ook geen transacties hoeven te monitoren.

Gedurende 2018 hebben de voorbereidingen op Brexit en de komst van de nieuwe partijen al capaciteit gevraagd van de AFM. Daarbij gaat het zowel om capaciteit die nodig is om bijvoorbeeld de vergunningsaanvragen te beoordelen, als om capaciteit die nodig is om het doorlopend toezicht uit te kunnen voeren. Voor het toezicht op de nieuwe partijen is specifieke en deels nieuwe expertise nodig. Daarnaast leidt de komst van grote spelers op de kapitaalmarkt tot een sterke toename van transactiedata en daarmee tot noodzakelijke aanpassingen van de IT-systemen. Het aanpassen van die systemen vraagt een goede voorbereiding waar de AFM al in 2018 mee is gestart.

De AFM moet de komende tijd door kunnen gaan met deze voorbereidingen op Brexit en de mogelijke komst van nieuwe partijen naar Nederland. Anderzijds ben ik van mening dat, rekening houdend met het voorlopige terugtrekkingsakkoord, het nog niet nodig is om uit te gaan van een maximale capaciteitsuitbreiding uitgaande van een no-deal Brexit. Ik ben daarom voornemens om een additionele flexibele schil, specifiek geormerkt voor de Brexit, toe te voegen aan het bestaande kostenkader voor 2019 en 2020.

Dit betekent concreet dat aan het kostenkader van de AFM in 2019 een additionele flexibele schil van € 7,7 miljoen wordt toegevoegd. Hiermee krijgt de AFM de financiële ruimte onder het kostenkader om de benodigde extra personele capaciteit aan te trekken (€ 4,5 miljoen) en de benodigde IT-investeringen te doen (€ 3,2 miljoen). Het kostenkader 2019 zal worden opgehoogd van € 99,9 miljoen naar € 107,6 miljoen. In 2020 wordt het kostenkader opgehoogd met een additionele flexibele schil van € 5,2 miljoen. Deze bestaat voor € 4,5 miljoen uit extra capaciteit en € 0,7 miljoen uit IT-beheer- en onderhoudskosten. Het kostenkader 2020 zal worden opgehoogd van € 100,8 miljoen naar € 106,0 miljoen⁴. Indien de geboden ruimte in een jaar niet volledig wordt benut zal deze het jaar daarop terugvloeien naar de sector. Dit conform de bestaande bekostigingssystematiek. De heffingstarieven die de AFM gebruikt voor de doorberekening van de kosten van het toezicht zullen worden aangepast

⁴ Dit is inclusief een aanname voor de loon- en prijsbijstelling.

om de verschuiving in de markt te reflecteren en kosten van Brexit eerlijk te verdelen.

Een no-deal of andere onverwachte wendingen en de reactie van marktpartijen daar op, kunnen ertoe leiden dat deze verruiming van het kostenkader onvoldoende blijkt. Het Ministerie van Financiën zal daarom samen met de AFM de ontwikkelingen de komende tijd nauwlettend blijven volgen. De AFM informeert mijn ministerie op kwartaalbasis over de impact van Brexit op de toezichthouder en de werkzaamheden die de toezichthouder met betrekking tot Brexit verricht. Mocht dat tot nadere besluitvorming komen, zal ik uw Kamer hierover informeren. Brexit zal naar alle waarschijnlijkheid ook (financiële) gevolgen hebben voor de AFM na 2020. Deze gevolgen zullen worden meegenomen in de gesprekken met het bestuur van de AFM over het nieuwe kostenkader dat zal gaan gelden vanaf 2021.

DNB

De mogelijke impact van de Brexit op DNB is beperkter vergeleken met de AFM. DNB zal toezicht moeten gaan houden op partijen die zich in Nederland zullen vestigen, waarbij voor beleggingsondernemingen en beleggingsinstellingen de nadruk zal liggen op prudentieel toezicht. Momenteel heeft DNB tientallen vergunningaanvragen in behandeling voor nieuwe toetreders, met name beleggingsondernemingen. Om DNB in staat te stellen deze werkzaamheden en het toezicht uit te voeren, wordt in de jaren 2019 en 2020 een flexibele schil van € 1 miljoen toegevoegd aan het kostenkader. DNB heeft deze ruimte nog niet opgenomen in haar ZBO-begroting. Als DNB deze budgettaire ruimte in 2019 toch nodig heeft, zal dat verrekend worden in de heffingen van 2020. DNB informeert mijn ministerie op kwartaalbasis over de impact van Brexit op de toezichthouder en de werkzaamheden die de toezichthouder met betrekking tot Brexit verricht. Mocht dat tot nadere besluitvorming komen, zal ik uw Kamer hierover informeren. Brexit zal naar mogelijk ook (financiële) gevolgen hebben voor DNB na 2020. Deze gevolgen zullen worden meegenomen in de gesprekken met de directie van DNB over het nieuwe kostenkader dat zal gaan gelden vanaf 2021.

Daarnaast moet het hoofdkantoor van DNB grootschalig gerenoveerd worden. Er moet onder andere asbestsanering plaatsvinden en het gebouw voldoet binnenkort niet meer aan de wettelijke eisen voor kantoorpanden. Deze renovatie moet ertoe leiden dat de kosten voor huisvesting structureel lager zullen zijn dan de huidige kosten die DNB heeft aan huisvesting. Gedurende de renovatie, zal DNB tijdelijk huisvesten in een ander pand. Hierdoor nemen de huisvestingslasten de komende jaren toe. Een deel van de extra huisvestingslasten zal DNB zelf inpassen binnen het kostenkader. Voor het overige deel heb ik DNB toestemming gegeven om de gerealiseerde onderschrijding uit 2017 in te zetten. De afgelopen jaren heeft DNB besparingen op de huisvestingslasten gerealiseerd. In 2017 had DNB een onderschrijding van het kostenkader van € 11,3 miljoen. Deze onderschrijding was in grote mate het gevolg van een eenmalige bate van € 10,2 miljoen als gevolg van de verkoop van een tweetal panden.⁵ Hiermee wordt het kostenkader over de periode 2017–2020 meerjarig gerespecteerd.

Dit betekent dat het kostenkader in 2019 in totaal verhoogd zal worden met € 5,4 miljoen van € 159,6 miljoen euro naar € 165,0 miljoen. Hiervan is € 4,4 miljoen euro voor huisvesting en € 1 miljoen additionele flexibele schil voor Brexit. In 2020 zal het kostenkader verhoogd worden met

⁵ www.dnb.nl/over-dnb/organisatie/begroting-en-verantwoording/index.jsp.

€ 7,9 miljoen van € 157,9 miljoen naar € 165,8 miljoen⁶. Hiervan is € 6,9 miljoen voor huisvesting en € 1 miljoen additionele flexibele schil voor Brexit.

De verbouwing en de kosten van de tijdelijke huisvesting zal ook in de jaren 2021–2024 naar verwachting nog extra kosten meebrengen. Deze kosten zijn onderwerp van gesprek met DNB over het volgende kostenkader. DNB zal mij op periodieke basis informeren over de voortgang van het programma Huisvesting en de gevolgen voor de ZBO-begroting.

Tot slot

Met het oog op de totstandkoming van het volgende kostenkader zal ik in het aankomende jaar samen met de AFM en DNB verkennen op welke wijze het volgende kostenkader beter kan inspelen op deze bestaande en toekomstige ontwikkelingen. Hierbij moeten de uitgangspunten van doelmatigheid, soberheid en bestuurlijke rust worden geborgd, zonder dat de effectiviteit en kwaliteit van het toezicht in het geding komt. Ik zal beide Kamers in de loop van 2020 informeren over het nieuwe kostenkader dat vanaf 2021 van toepassing zal zijn.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

⁶ Dit is exclusief een aanname voor de loon- en prijsbijstelling.