

Vergaderjaar 2020–2021

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. 33****BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Den Haag, 18 september 2020

De afgelopen maanden hebben de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ik samen met het bestuur van de AFM afspraken gemaakt over het nieuwe kostenkader van de AFM voor de periode 2021–2024. Graag informeer ik uw Kamer hierbij over dit nieuwe kostenkader.

Kostenkader AFM 2021–2024 (in miljoenen euro's)

	2020	2021	2022	2023	2024
Basisbedrag (uitgangspunt begroting 2020)	106,2	105,9	105,9	105,9	105,9
<i>Bekende uitbreiding takenpakket</i>		3,0	4,6	6,1	7,1
<i>Versterking datagedreven toezicht</i>		3,5	3,5	3,5	3,0
<i>Besparingen</i>		- 1,7	- 3,1	- 3,4	- 3,7
Nieuw basisbedrag		110,7	110,9	112,1	112,3
Taakstelling		-0,4	-0,8	-1,2	-1,6
Loon- en prijsbijstelling		PM	PM	PM	PM
Begrotingskader		110,3	110,1	110,9	110,7
Post onvoorzien		1,5	2,0	3,0	4,0
Meerjarenkader		111,8	112,1	113,9	114,7

Totstandkoming kostenkader

De bekostiging van de AFM (en DNB) is geregeld in de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft 2019). Op grond van deze wet keuren de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Financiën 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 het kostenkader. Het kostenkader draagt bij aan de soberheid en doelmatigheid van de toezichthouders en bevat een prikkel tot verdere efficiency doordat eventuele intensivering of eigen prioriteiten zelf ingepast dienen te worden binnen het kostenkader.

Uit het oogpunt van bestuurlijke rust en transparantie naar de sector wordt het kostenkader voor vier jaar vastgesteld. Gedurende een periode van vier jaar is daarmee in grote lijnen duidelijk wat de maximale kosten van het toezicht zullen zijn en hoe deze kosten zich ontwikkelen. Het huidige kostenkader van de AFM loopt eind dit jaar af. Na overleg met het bestuur van de AFM is het kostenkader voor 2021–2024 tot stand gekomen.¹ Inclusief de post onvoorzien bedraagt het kostenkader in 2021 € 111,8 mln. en loopt, door de toename van de post onvoorzien, op tot € 114,7 mln. in 2024.

Aanpassing vormgeving kostenkader

Aan het kostenkader 2021–2024 is t.o.v. het huidige kostenkader een nieuwe post toegevoegd; de «Post onvoorzien». Deze post biedt de AFM extra flexibiliteit om in het geval van onvoorziene en incidentele gebeurtenissen kosten op te vangen zonder het kostenkader (meerjarenkader) te overschrijden. De financiële ruimte neemt toe in de tijd omdat de onzekerheid groter wordt en gebeurtenissen zich over een periode van vier jaar moeilijk in laten schatten. Door deze post neemt tevens het risico af dat de AFM onnodig hard stuurt op de begroting om het kostenkader niet te overschrijden en daarmee de kwaliteit van het toezicht en/of doelmatigheid onder druk komt te staan.

De AFM kan pas een beroep doen op de post onvoorzien als zij de impact van de onvoorziene en incidentele gebeurtenis niet zelf kan inpassen binnen de begroting. Hiervoor dient het bestuur een onderbouwd verzoek op te stellen dat moet worden goedgekeurd door de raad van toezicht. Dit verzoek wordt ook met mij gedeeld. Indien dit leidt tot aanpassing van de begroting van de AFM is opnieuw goedkeuring nodig van de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën.

De post onvoorzien is niet bedoeld om impactvolle gebeurtenissen als bijvoorbeeld een brexit of onvoorziene, substantiële wijzigingen in het toezicht volledig binnen het kostenkader op te kunnen opvangen; voor het opvangen van een dergelijke gebeurtenis zal alsdan het kostenkader naar waarschijnlijkheid tussentijds moeten worden aangepast. De post onvoorzien vervangt de «Flexibele schil» die is opgenomen in het huidige kostenkader en die door de AFM kan worden ingezet voor enerzijds nieuwe taken en anderzijds voor onvoorziene intensiveringen. Voor het uitvoeren van nieuwe taken kan de AFM in het nieuwe kostenkader gebruik maken van de post «Bekende uitbreiding takenpakket». Intensiveringen dient de AFM zelf in te passen.

Toelichting kostenkader 2021–2024 AFM

Basisbedrag

Het basisbedrag in het kostenkader 2021–2024 is de begroting 2020 minus de incidentele post «Intensiveringen» à € 0,3 mln.

Bekende uitbreiding takenpakket

In de periode 2021–2024 zal nieuwe regelgeving van kracht worden waarop de AFM toezicht zal gaan houden. Het gaat hier om regelgeving op het gebied van financieel-economische criminaliteit, kapitaalmarkten en pensioenen. Om de AFM in staat te stellen zich voor te bereiden op dit toezicht en dit toezicht adequaat uit te voeren zijn voor deze taken extra

¹ Een concept van het kostenkader is door de AFM met de sector besproken.

middelen aan het kostenkader toegevoegd. Daarnaast zal de AFM haar toezichtstaak uitbreiden op het terrein van het accountancytoezicht.

In maart jl. stuurde ik u de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie toekomst accountancysector (Cta).² In zijn reactie schreef het kabinet onder meer, in reactie op een gelijkloidend advies van de Cta, dat het toezicht op de accountancysector eenvoudiger en transparanter moet. Op dit moment toetsen de NBA en SRA, op basis van convenanten met de AFM, de niet-oob-accountantsorganisaties³. De kabinetsreactie kondigde aan dat het toezicht op deze accountantsorganisaties ook feitelijk door de AFM zal worden uitgevoerd. Met deze overheveling van het toezicht zet ik in op een meer eenvormig en sterker toezicht op de kwaliteit. Dat is een complex veranderproces, waarover ik door het uitstel van het algemeen overleg accountancy als gevolg van het coronavirus nog niet met uw Kamer van gedachten heb kunnen wisselen. Daarom heb ik u bij brief van 28 april jl. geschreven dat ik tot het algemeen overleg accountancy geen onomkeerbare stappen zal zetten in de uitvoering van de kabinetsreactie.⁴ Dat algemeen overleg staat inmiddels gepland voor 28 september. In overeenstemming met de wettelijk verankerde afspraak om uw Kamer tijdig te informeren over het kostenkader van de AFM, neem ik in aanloop naar het algemeen overleg de te verwachten kosten van het nieuwe toezicht in het kader op. Ik verwacht dat de AFM hiermee een adequate invulling kan geven aan haar taak, zodat de kwaliteit van wettelijke controles door de sector wordt verhoogd.

Het kostenkader gaat uit van het scenario waarin de AFM het toezicht op de niet-oob-accountantsorganisaties uitvoert per 1 januari 2022. Het jaar 2021 wordt een overgangsjaar, waarin de AFM voorbereidingen treft voor het uitvoeren van de nieuwe toezichttaken. De AFM neemt in dit scenario aan de hand van een ingroeipad het toezicht op het niet-oob-segment voor wat betreft naleving van de Wet toezicht accountantsorganisaties, waaronder de kwaliteitsbeheersing en de kwaliteit van wettelijke controles, feitelijk over van NBA en SRA. De maximale kosten voor het uitvoeren van dit toezicht bedragen in 2021 € 1,5 mln. en nemen toe tot € 5,1 mln. in 2024.

De uiteindelijke bedragen kunnen nog wijzigen, aangezien de daadwerkelijke kosten die de AFM zal gaan maken afhankelijk zijn van de definitieve besluitvorming ten aanzien van de precieze uitwerking van onder meer de toezichtmethodiek in het nieuwe stelsel van toezicht. De komende tijd werk ik samen met de AFM en de andere betrokken partijen, in het bijzonder met de NBA en de SRA, aan de vormgeving van het nieuwe stelsel van toezicht. In zijn reactie op het Cta-rapport schreef het kabinet dat op enkele punten nog nader onderzoek wordt gedaan naar haalbaarheid en wenselijkheid, zoals de mogelijkheid van de invoering van een zogenoemd «vliegenreterium». Indien wordt besloten tot invoering van een vliegenreterium, waarbij – kort gezegd – het verrichten van een minimum aantal wettelijke controles een voorwaarde is om de vergunning te behouden, zullen minder middelen nodig zijn om het toezicht uit te voeren.

Een ander punt waarop nog besluitvorming plaats moet vinden is de intensivering van het oob-toezicht, door vaker onderzoek uit te voeren en daarbij meer wettelijke controles te betrekken. In zijn reactie op het rapport van de Cta schreef het kabinet dat het welwillend staat tegenover

² Kamerstuk 33 977, nr. 29.

³ Dit zijn accountantsorganisaties met een vergunning om wettelijke controles uit te voeren bij organisaties die niet zijn aangemerkt als organisatie van openbaar belang (oob).

⁴ Kamerstuk 33 977, nr. 31.

een intensivering van het toezicht. Ik ben met de AFM in gesprek over welke mate van intensivering haalbaar is, welke randvoorwaarden daarvoor nodig zijn en op welke termijn. Begin 2021 zal ik uw Kamer informeren over de uitkomst daarvan. Met een intensivering van het oob-toezicht zal het kostenkader, afhankelijk van de mate van intensivering, stijgen. Afhankelijk van deze en andere besluiten zal het kostenkader in een later stadium mogelijk nog worden aangepast, zodat de AFM beschikt over voldoende financiële ruimte om zijn nieuwe taken uit te voeren. Ik heb met de AFM afgesproken om dit goed te monitoren.

Naast extra middelen voor het toezicht op nieuwe regelgeving heeft de AFM aangegeven haar rol in het internationale speelveld te willen vergroten. De hiermee gepaard gaande kosten (circa € 1,4 mln. per jaar) vangt de AFM op binnen de reeds aan de AFM toegekende financiële ruimte. Ik steun deze ambitie en acht deze passend bij de toenemende bevoegdheden van de Europese Toezichthoudende Autoriteiten. Een grotere internationale rol is nodig vanwege de toenemende integratie van de financiële markten en zal ook een positieve bijdragen leveren aan regelgeving die goed/beter aansluit op de Nederlandse situatie.

Versterking datagedreven toezicht

De toepassing van technologie gedreven innovaties in de financiële sector zal ook de komende jaren verder toenemen. Deze innovaties bieden kansen aan zowel aanbieders van financiële producten en diensten als aan consumenten. Tegelijkertijd zorgt digitalisering ook voor nieuwe risico's. Digitale diensten of producten kunnen bijvoorbeeld niet goed aansluiten op de behoefte van de klant en er kan sprake zijn van oneigenlijke digitale beïnvloeding door een aanbieder van financiële producten of diensten. Daarnaast bieden deze innovaties de AFM mogelijkheden om haar toezicht steeds effectiever en efficiënter in te richten. Effectiever, doordat de AFM complete bestanden bij instellingen kan analyseren, in plaats van beperkte steekproeven te nemen. Efficiënter, doordat met data-analyse gemakkelijker risico's geïdentificeerd en geanalyseerd kunnen worden.

Ik vind het daarom van belang dat de AFM zich ook in de komende jaren verder kan ontwikkelen tot een toekomstbestendige en datagedreven toezichthouder. Om dit mogelijk te maken zijn investeringen nodig in bijvoorbeeld IT-systemen, datamanagement en opleiding en werving van medewerkers van de AFM. De AFM verwacht circa € 5,5 mln. per jaar nodig te hebben om deze investeringen te doen. Een deel hiervan wordt als financiële ruimte aan het kostenkader toegevoegd. Het restant (circa € 2 mln. per jaar) past de AFM in binnen de reeds aan de AFM toegekende financiële ruimte.

Besparingen

Naast dat de AFM bepaalde prioriteiten en investeringen (deels) zelf inpast heeft de AFM, om de stijging van het kostenkader te dempen, additionele besparingen geïdentificeerd. In de periode 2021–2024 zal de AFM voor minimaal € 3,7 mln. besparen op IT en personeel & organisatie. Op IT zal de AFM besparingen realiseren door onder andere het terugbrengen van externe inhuur en op personeel & organisatie wordt ruimte vrijgemaakt als gevolg van eerder genomen beslissingen omtrent de arbeidsvoorwaarden. Hiermee laat de AFM zien ook kritisch te kijken naar de kosten van het toezicht en deze waar mogelijk te verminderen.

Taakstelling

Naast besparingen is in het nieuwe kostenkader ook weer een taakstelling opgenomen. De taakstelling heeft als doel de AFM te prikkelen om efficiencywinsten te behalen en draagt daarmee bij aan de doelmatigheid van de AFM.⁵

Loon- en prijsbijstelling

De loon- en prijsbijstelling blijft ook in het nieuwe kostenkader gehandhaafd.⁶

De loonbijstelling wordt gekoppeld aan de «Contractlonen marktsector» opgenomen in de Juniraming van het CPB van het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarop de toezichtbegroting betrekking heeft. Voor de vaststelling van de prijsbijstelling blijft de berekeningsystematiek zoals gehanteerd in het huidige kostenkader gehandhaafd.

Tot slot

Met het kostenkader 2021–2024 wordt de AFM in staat gesteld om nieuwe toezichtstaken adequaat op te pakken en haar datagedreven toezicht verder te versterken. Het kostenkader biedt inzicht in de hoogte van de toezichtkosten en de ontwikkeling daarvan. Met het kostenkader worden de uitgangspunten van doelmatigheid, soberheid en bestuurlijke rust geborgd.

Over het nieuwe kostenkader van DNB informeer ik uw Kamer met een aparte brief. Op 6 december 2019 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de verhoging van het kostenkader van 2020 om ruimte te maken voor uitbreidingen in de toezichtstaak en investeringen in de digitale strategie en het Programma Huisvesting⁷. Tegelijkertijd heb ik de Raad van Commissarissen van DNB verzocht om een analyse uit te laten voeren naar mogelijkheden tot verdere doelmatigheid in de toezichttaak. Ook heb ik DNB gevraagd om een meerjarig beeld op te leveren van de baten en lasten van de digitale strategie. Met het oog op een nauwkeurige uitwerking van deze werkzaamheden heb ik met DNB besloten om uiterlijk in november tot vaststelling van het nieuwe kostenkader te komen. Een belangrijke overweging hierbij is het feit dat ik veel waarde hecht aan een gedegen onderbouwing van het meerjarig kostenkader.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

⁵ De taakstelling bedraagt 0,4% per jaar en is gebaseerd op de verwachte arbeidsproductiviteitsgroei in de overheidssector (MLT 2022–2025).

⁶ De grondslag van de loon- en prijsbijstelling wordt als volgt berekend: basisbedrag – taakstelling.

⁷ Kamerstuk 33 957, nr. 32.