

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. 34

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2020

De afgelopen maanden hebben de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ik samen met de directie en raad van commissarissen van De Nederlandsche Bank (DNB) afspraken gemaakt over het nieuwe kostenkader voor de periode 2021–2024. Graag informeer ik uw Kamer over dit nieuwe kostenkader.

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

	2020	2021	2022	2023	2024
Basisbedrag Toezicht	188,4	188,4	188,4	188,4	188,4
Basisbedrag DGS	10,9	10,9	10,9	10,9	10,9
Basisbedrag Resolutie	12,1	12,1	12,1	12,1	12,1
<i>Besparingen</i>		-1,7	-4,2	-6,6	-9,3
<i>Uitbreiding en intensivering takenpakket</i>		3,7	6,5	8,5	10,5
<i>Digitale Strategie</i>		7,2	6,1	6,4	7,1
<i>Sleuteffect</i>		0,0	2,5	5,0	7,5
<i>Aanpassing huisvesting</i>		-4,4	-4,4	-4,4	-4,4
Nieuw basisbedrag		216,3	218,0	220,4	222,9
Taakstelling		-0,9	-1,7	-2,6	-3,6
Loon- en prijsbijstelling		PM	PM	PM	PM
Begrotingskader	211,4	215,5	216,3	217,7	219,4
Post onvoorzien		2,5	3,2	4,4	5,5
Meerjarenkader	211,4	218,0	219,5	222,1	224,9

Het kostenkader 2021–2024 biedt inzicht in de meerjarige ontwikkeling van toezichtskosten en borgt de uitgangspunten van doelmatigheid en bestuurlijke rust. Met het kostenkader wordt DNB in staat gesteld om haar ZBO-taken adequaat uit te voeren, het integriteitstoezicht te intensiveren

en tegelijkertijd verder te digitaliseren. DNB zet zich hiermee blijvend in voor stabiele en innovatieve financiële markten.

Totstandkoming kostenkaders

De bekostiging van DNB is geregeld in de Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft). 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 toezichthouder is bij het opstellen van de begroting gebonden aan de hoogte van het plafond dat volgt uit een kostenkader. Het kostenkader draagt bij aan de doelmatigheid van de toezichthouders en bevat een prikkel tot verdere efficiency doordat eventuele intensiveringen of eigen prioriteiten in beginsel zelf ingepast dienen te worden binnen de huidige kaders. Het kostenkader is van toepassing op de taken die volgen uit de Wet op het financieel toezicht (Wft), zijnde de taken Toezicht, Resolutie en DGS die DNB als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) uitvoert.

Uit het oogpunt van bestuurlijke rust wordt het kostenkader voor vier jaar vastgesteld. Zo wordt duidelijkheid geboden over de kosten van het toezicht en over de manier waarop deze zich gedurende de looptijd van het kader ontwikkelen. Het huidige kostenkader 2017–2020 loopt eind dit jaar af. Na intensief overleg met de toezichthouder is een kostenkader voor 2021–2024 tot stand gekomen. Het kostenkader voor DNB is vastgesteld op € 218,0 mln in 2021 oplopend tot € 224,9 mln in 2024.

Aanpassing vormgeving kostenkader

Naast de ZBO-taak Toezicht worden in het nieuwe kostenkader van DNB ook de ZBO-taken Resolutie en DGS opgenomen. In overleg met DNB heb ik ervoor gekozen om deze taken te betrekken in één kostenkader. Hierdoor hoeven besparingen en de taakstelling niet afzonderlijk te worden behandeld en is het aan DNB om te bezien waar de mogelijkheden tot invulling van besparingen en de taakstelling komen te liggen. In het kostenkader is een bedrag voor DGS en Resolutie opgenomen dat afloopt van € 24,5 mln in 2021 tot € 20,1 mln in 2024 en daarmee daalt tot onder het basisbedrag van 2020.

In het kostenkader 2021–2024 is een post onvoorzien opgenomen die in 2024 € 5,5 mln bedraagt. Deze post vervangt de eerdere flexibele schil die was opgenomen in het kostenkader 2017–2020. Deze post biedt DNB de ruimte om in het geval van onvoorziene en incidentele gebeurtenissen kosten op te vangen zonder direct het kostenkader te overschrijden. Door deze post neemt tevens het risico af dat onverwachte kosten alleen kunnen worden opgevangen door het kostenkader te verhogen of in te boeten op de omvang of kwaliteit van het toezicht. De financiële ruimte neemt in latere jaren toe omdat de onzekerheid groter wordt en gebeurtenissen zich over een periode van vier jaar moeilijker laten inschatten.

DNB kan pas een beroep doen op de post onvoorzien als zij de impact van de onvoorziene en incidentele gebeurtenis niet kan opvangen binnen de begroting. Hiervoor dient de directie een onderbouwd verzoek op te stellen dat moet worden goedgekeurd door de raad van commissarissen van DNB. Dit verzoek van de directie aan de raad van commissarissen wordt ook ter informatie met mij gedeeld. Indien dit leidt tot aanpassing van de begroting van DNB 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 de brexit of onvoorziene, substantiële wijzigingen in het

toezicht volledig binnen het kostenkader op te kunnen vangen; voor het opvangen van een dergelijke gebeurtenis zal bezien worden of een verhoging van het kostenkader noodzakelijk is. Intensiveringen dient DNB in beginsel zelf in te passen, in lijn met het uitgangspunt van het huidige kostenkader.

Toelichting kostenkader DNB

Resultaten benchmark- en doelmatigheidsanalyse

In mijn brief van 6 december 2019¹ informeerde ik uw Kamer over mijn verzoek aan de raad van commissarissen van DNB om een analyse uit te (laten) voeren naar mogelijkheden tot verdere doelmatigheid in de uitvoering van de toezichtstaak. DNB heeft hier in de loop van 2020 gevolg aan gegeven en heeft een externe consultant tevens gevraagd om inzicht te bieden in de vraag hoe het kostenniveau van DNB zich verhoudt tot die van vergelijkbare buitenlandse toezichthouders. Op basis van een benchmarkanalyse heeft de externe consultant geconcludeerd dat het kostenniveau van DNB in lijn is met het kostenniveau van internationale collega-toezichthouders, rekening houdend met de complexiteit en omvang van de Nederlandse financiële sector.

De doelmatigheidsanalyse van de externe consultant wijst uit dat een doelmatigere werkwijze van DNB kan leiden tot een besparing van circa € 7,5 mln binnen de kaderperiode. Ik heb DNB op basis van de resultaten verzocht om gedurende de looptijd van het nieuwe kostenkader invulling te geven aan de geïdentificeerde mogelijkheden tot verdere doelmatigheid. Daarnaast heb ik DNB gevraagd om doorlopend te bezien of verdere doelmatigheid binnen de ZBO-taken mogelijk is.

Digitale strategie

Met de verhoging van het kostenkader in 2020 is DNB in staat gesteld om te investeren in haar digitale strategie. Deze investeringen blijven ook gedurende de looptijd van het nieuwe kostenkader nodig om de snelle ontwikkelingen in de Nederlandse financiële sector bij te kunnen houden. Investeringen in bijvoorbeeld de mogelijkheid om grote hoeveelheden data te verwerken en als basis te gebruiken voor het toezicht (datage-dreven toezicht) zijn volgens DNB noodzakelijk om de kwaliteit van de toezichtstaak en daarmee de stabiliteit van financiële markten te kunnen borgen.

Met de realisatie van de digitale strategie ondersteunt DNB daarnaast innovatie in de financiële sector en draagt DNB bij aan de doelstellingen van het FinTech-actieplan dat ik uw Kamer op 3 juli toezond. DNB heeft in dialoog met de sector een meerjarige digitale strategie ontwikkeld die er op is gericht om met nieuwe en geavanceerdere technieken beter toezicht te kunnen houden en innovatie binnen de sector blijvend te kunnen faciliteren. De sector ondersteunt deze ontwikkeling en beaamt de noodzaak van een toezichthouder die technologische ontwikkelingen kan volgen en kan stimuleren.

In aanloop naar de totstandkoming van het nieuwe kostenkader heb ik DNB gevraagd om een meerjarig beeld van baten en lasten van de digitale strategie op te stellen. De meerjarige lasten nemen gedurende de looptijd van het nieuwe kostenkader toe met circa € 7 mln als gevolg van de concrete uitwerking van de digitale strategie. DNB verwacht dat verdere digitalisering op termijn zal leiden tot efficiencyverbeteringen door verdere automatisering van processen en informatie-uitwisseling.

¹ Kamerstuk 33 957, nr. 32

Hierdoor kan DNB een besparing realiseren die oploopt tot € 4,5 mln in 2024. De verwachting van DNB is dat vanaf 2025 aanvullende besparingen mogelijk zijn als op dat moment wordt besloten om onderdelen van het traditionele toezicht te vervangen door geautomatiseerd toezicht.

Naast deze interne besparingen binnen DNB hecht ik veel waarde aan de baten voor de sector. Ik heb DNB dan ook verzocht om niet alleen de meerjarige lasten, maar ook de baten van de digitale strategie in kaart te brengen. Dankzij efficiëntere informatie-uitwisseling levert de digitale strategie volgens DNB een verlaging op van de indirecte kosten van het toezicht die door de sector moeten worden gemaakt. De digitale strategie dient dan ook niet alleen ter versterking van DNB als toezichthouder en aanjager van innovatie, maar dient ook bij te dragen aan efficiënter toezicht door DNB en lagere kosten van informatie-uitwisseling voor de sector. Om de kwalitatieve en kwantitatieve baten van de digitale strategie te kunnen monitoren, wordt hierover halfjaarlijks verantwoording afgelegd aan de raad van commissarissen.

Uitbreidingen en intensiveringen in het toezicht

Naast de digitale strategie ziet DNB op het gebied van toezicht drie gebieden waarop intensivering noodzakelijk is. Onderdeel van het plan van aanpak witwassen dat de Minister van Justitie en Veiligheid en ik uw Kamer in 2019 toestuurde², is het vergroten van de effectiviteit van de poortwachtersfunctie en het toezicht daarop. Toezichthouders moeten in staat zijn om hoogwaardig risico-gebaseerd toezicht te kunnen uitoefenen om zo te bevorderen dat instellingen hun bijdrage leveren aan de integriteit van het financiële systeem. Met deze intensivering wordt DNB in staat gesteld om ook de komende vier jaar haar bijdrage te leveren aan het integriteitstoezicht.

Als gevolg van de intensivering op integriteitstoezicht, complexe (internationale) wet- en regelgeving en de publicatieplicht zijn de doorlooptijden bij boetes, dwangsommen en bezwaar langer dan wenselijk wordt geacht en overstijgen deze in een aantal gevallen zelfs de wettelijke termijn. Om doorlooptijden te kunnen reduceren is een uitbreiding van de capaciteit voor juridische zaken bij DNB noodzakelijk.

Tot slot dient DNB in opdracht van de ECB meer *on-site* onderzoeken en beoordelingen van interne modellen uit te voeren. Sinds de oprichting van het SSM in 2014 is de verantwoordelijkheid voor het toezicht op grootbanken belegd bij de ECB, waarbij de nationaal bevoegde autoriteiten zoals DNB het overgrote deel van de capaciteit leveren. Mede vanwege de sterk toenemende werklust voor *on-site* onderzoeken is ook hier een uitbreiding van capaciteit nodig.

De kosten van de drie intensiveringen bedragen € 10,5 mln in 2024 en worden binnen de begroting van DNB opgevangen.

Bij de totstandkoming van het kostenkader is in het bijzonder aandacht besteed aan de registratie van en het toezicht op aanbieders van cryptodienstverleners. Met de Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn is geregeld dat deze dienstverleners over een registratie bij DNB moeten beschikken om hun diensten in of vanuit Nederland aan te kunnen bieden. In de loop van 2020 is het beeld ontstaan dat vanaf 2021 mogelijk minder dan de aanvankelijk door DNB ingeschatte 50 cryptodienstverleners onder toezicht zullen vallen. Voor 2021 is daarom uitgegaan van 30 cryptodienstverleners. Ten opzichte van

² Kamerstuk 31 477, nr. 41

2020, waarin DNB vooral capaciteit heeft ingezet voor de registratie van nieuwe partijen, zal er in 2021 verhoudingsgewijs wel meer capaciteit nodig zijn om het doorlopend toezicht vorm te geven. In het doorbelasten van de kosten voor het toezicht op de crypto-aanbieders, via het vaststellen van de heffingen voor individuele partijen, zal rekening worden gehouden met proportionele toezichtkosten voor kleine ondernemingen. Ook is aandacht voor het belang van nieuwe toetreders tot de markt.

Aanpassing toerekening kosten programma Huisvesting en ICT-kosten

Ten opzichte van 2020 dalen de kosten voor huisvesting voor de ZBO-taken met € 4,4 mln doordat de tijdelijke extra kosten (transitiekosten) als gevolg van het programma Huisvesting niet langer aan het ZBO worden toegerekend. In 2020 werden alle kosten van het programma Huisvesting naar rato gedragen door de Monetaire Zaken en het ZBO. Ik ben met DNB van mening dat het niet redelijk is om de transitiekosten van het programma Huisvesting aan het ZBO en daarmee aan de sector door te belasten. De reden hiervoor is dat de sector wordt geacht in beginsel alleen voor het toezicht te betalen.

Tegelijkertijd zal het aandeel van het ZBO in de ICT-kosten toenemen als gevolg van het feit dat de kosten voor het platform voor het ontvangen, controleren en opslaan van toezichtrapportages door DNB niet meer in lijn zijn met de werkelijke kosten die doorbelast worden aan het ZBO. Dit platform valt onder de NV en wordt zowel voor Monetaire Zaken als de ZBO-taken van DNB gebruikt, waardoor een deel van de kosten worden doorbelast van de NV naar het ZBO. Door de verdeelsleutel voor de nieuwe kaderperiode in lijn met de actuele verdeling vast te stellen, wijzigt de toerekening aan de ZBO vanaf 2022 jaarlijks met € 2,5 mln in de periode tot en met 2025. Met een dergelijke ingroei beperkt DNB de kostenstijging voor de onder toezicht staande instellingen.

Taakstelling

Naast besparingen is in het nieuwe kostenkader ook weer een taakstelling opgenomen. De taakstelling heeft als doel DNB te prikkelen om efficiencywinsten te behalen en draagt daarmee bij aan de doelmatigheid van DNB.³ De taakstelling prikkelt de toezichthouders naar mijn mening voldoende om de bedrijfsvoering efficiënter in te richten, zonder dat aan de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht afbreuk wordt gedaan.

Loon- en prijsbijstelling

De loon- en prijsbijstelling blijft ook in het nieuwe kostenkader gehandhaafd.⁴

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 berekeningsmethodiek zoals gehanteerd in het huidige kostenkader gehandhaafd.

³ De taakstelling bedraagt 0,4% per jaar en is gebaseerd op de verwachte arbeidsproductiviteitsgroei in de overheidssector (MLT 2022–2025).

⁴ De grondslag van de loon- en prijsbijstelling wordt als volgt berekend: basisbedrag – taakstelling.

Risicobereidheid toezicht

De in het kostenkader opgenomen besparingen en taakstelling van in totaal € 12,9 mln zijn hoger dan de door de externe consultant geïdentificeerde doelmatigheidswinsten van € 7,5 mln. Om enerzijds middelen vrij te spelen voor digitalisering en de intensiveringen in het toezicht en anderzijds de stijging van het kostenkader te beperken, is de afweging gemaakt om voor de korte termijn de intensiveringen op te vangen binnen het kader. Dit doet DNB door in de toezichtstaak te herprioriteren en op onderdelen het vooruitblikkend en thematisch toezicht te verminderen daar waar de risico's volgens DNB het laagst zijn.

Ik ben met DNB van mening dat digitalisering een onmisbare schakel is om in de toekomst als DNB goed en efficiënt toezicht te kunnen blijven houden op de Nederlandse financiële sector die steeds verder digitaliseert. De digitale strategie van DNB leidt op de middellange termijn tot effectiever toezicht, met als gevolg verlaging van de risico's in de financiële sector en mogelijk kostenreductie van het toezicht.

Tot slot

Met het kostenkader 2021–2024 wordt DNB in staat gesteld om haar ZBO-taken adequaat uit te voeren en tegelijkertijd verder te digitaliseren. Hierdoor kan DNB zich blijvend inzetten voor stabiele financiële markten en wordt innovatie in de financiële sector gefaciliteerd. Om dit mogelijk te maken zijn investeringen nodig die ook voor rekening van de sector komen.

Zoals ik reeds in mijn brief van 6 december 2019 aan uw Kamer schreef, heeft DNB besloten om haar bezoekerscentrum te verkopen. De verkoop van het bezoekerscentrum wordt nog in 2020 afgerond en zal naar verwachting fors hoger uitvallen dan begroot. Dit betekent een meevaller in 2020 die wordt verrekend met de heffingen in 2021. Daarnaast wordt er onderzoek gedaan naar een regeling die de toezichthouders AFM en DNB in staat stelt om een reserve op te bouwen ten behoeve van incidentele kosten of onvoorziene omstandigheden waarbij de kosten redelijkerwijs niet toegerekend kunnen worden aan (nieuwe) partijen. Een dergelijke regeling draagt bij aan de proportionaliteit van de kosten van toezicht.

Resumerend biedt het kostenkader 2021–2024 inzicht in de hoogte van de toezichtkosten, de ontwikkeling daarvan en borgt het kostenkader de uitgangspunten van doelmatigheid en bestuurlijke rust. Met DNB is zorgvuldig geïnventariseerd welke middelen nodig zijn om nu, maar ook in de toekomst, op gedegen wijze invulling te kunnen geven aan haar ZBO-taken, zonder de kosten van het toezicht onnodig hard te laten stijgen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra