

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Ons kenmerk
FM/2010/3830 M

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

1

Datum 18 maart 2010
Betreft Bekostiging toezicht financiële markten

Geachte voorzitter,

Bij de beantwoording van Kamervragen over het toezicht op de financiële markten (Kamerstuk 28 122, nr. 29) is o.m. aangegeven dat naar aanleiding van uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven opnieuw gekeken wordt naar de bekostiging van dit toezicht. Met deze brief breng ik u, mede namens mijn collega van SZW, op de hoogte van mijn bevindingen tot nu toe. Hieronder treft u een beschrijving op hoofdlijnen aan terwijl een toelichting is opgenomen in de bijlage.

Tijdens het onderzoek, waar zowel de toezichthouders als branche-organisaties bij betrokken zijn geweest, is vastgesteld dat sommige effecten van de in 2003 gepresenteerde uitgangspunten voor de bekostiging van het financieel toezicht niet waren voorzien. Zo plaatsen marktpartijen een vraagteken achter de berekeningswijze van de overheidsbijdrage en hebben zij (grote) moeite met de soms sterk fluctuerende heffingen. De toezichthouders ervaren het systeem van heffingen als bijzonder complex hetgeen mede te maken heeft met het grote aantal categorieën van onder toezicht staande ondernemingen. Het verfijnde stelsel van toezichtcategorieën werkt op haar beurt weer fluctuerende heffingen in de hand.

Vastgesteld moest worden dat een systeem waarin alle betrokkenen zich konden vinden, niet haalbaar was. Niet in de laatste plaats omdat de financiële belangen tegengesteld aan elkaar zijn. Niemand is evenwel gebaat bij een situatie waarin een van het toezicht afgeleid onderwerp als de bekostiging, de aandacht blijft vragen. Helemaal niet wanneer die aandacht leidt tot bovengemiddeld veel bezwaarschriften en gerechtelijke procedures. Er zullen dus keuzes moeten worden gemaakt.

Alles overziend ben ik tot de volgende opstelling gekomen:

1. Om terugkerende discussies over de verdeling van de toezichtkosten tussen marktpartijen en de overheid te voorkomen, heeft het sterk mijn voorkeur om de bekostiging van het toezicht op de financiële markten op een meer duidelijke wijze in de toezichtwetgeving vast te leggen. Op hoofdlijnen zou daarbij gedacht kunnen worden aan een systematiek waarbij de overheidsbijdrage per

toezichtcategorie vooraf wordt vastgelegd, bijvoorbeeld als een percentage van de toezichtkosten. De randvoorwaarden waaronder een dergelijke systematiek toepasbaar is, dienen allereerst in kaart te worden gebracht.

2. Fluctuerende heffingen zijn niet te voorkomen maar de effecten zijn wel te temperen door exploitatiesaldi verspreid over meerdere jaren te verrekenen.
3. Mede omdat het toezicht op de ene categorie in de regel ook van belang is voor andere categorieën en toezichtactiviteiten steeds regelmatigere categorie-overstijgend plaatsvinden, zou ik de nadelige effecten van het verbod op kruissubsidiëring tussen categorieën van onder toezicht staande ondernemingen willen beperken door categorieën samen te voegen. Voor DNB zou gedacht kunnen worden aan een indeling analoog aan het karakter van het uit te oefenen toezicht terwijl voor de AFM een indeling naar toezichtwet een optie is (met vermoedelijk een verdere verbijzondering binnen de Wft). Hier zal in goed overleg met beide toezichthouders naar worden gekeken.
4. Vanwege de dynamische omgeving waarbinnen de toezichthouders op de financiële markten opereren, lijkt een periodieke evaluatie van het bekostigingssysteem om de 5 à 7 jaar gepast.

Binnenkort wordt begonnen met een meer gedetailleerde uitwerking van de in het bekostigingssysteem aan te brengen veranderingen. Aansluitend daarop zal een wijziging van de toezichtwetgeving worden voorbereid. Uitgangspunt daarbij is om de wijzigingen in de verschillende toezichtwetten zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Inhoudelijke verschillen kunnen echter mogelijkwijs leiden tot een situatie waarin voor afzonderlijke toezichtwetten, zoals de Pensioenwet, andere keuzes moeten worden gemaakt.

Hoogachtend,
de minister van Financiën,

mr. drs. J.C. de Jager

Directie Financiële Markten

Ons kenmerk
FM/2010/3830 M

Betreft: bekostiging financiële markten

Ons kenmerk
FM/2010/3830 M

Aanleiding onderzoek

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) heeft medio 2008 geoordeeld dat de aan de sector toe te rekenen kosten beperkt dienen te blijven tot de kosten die de toezichthouder maakt voor de uitvoering van de bij wet opgedragen taak. Deze taak is in de kern beperkt tot de uitoefening van toezicht. Daarop concludeerde het CBb o.m. dat de kosten die de toezichthouder maakt vanwege zijn betrokkenheid bij de voorbereiding van wet- en regelgeving, ten onrechte aan de sector waren doorberekend.

Mededeling aan de Tweede Kamer

Bij brief van 5 december 2008 (Kamerstuk 28 122, nr. 29) is bericht dat bezien wordt of:

- a. met de bekostigingssystematiek nog steeds recht wordt gedaan aan de oorspronkelijke uitgangspunten;
- b. het geheel geen onevenredige belemmeringen oplevert voor effectief bestuur (is het financieringsproces efficiënt ingericht?), terwijl eveneens gekeken zou worden naar:
- c. het (wettelijk) kader waarbinnen de activiteiten van de toezichthouders worden uitgevoerd;
- d. de mogelijkheden van een hardheidsclausule.¹

Overleg met toezichthouders en branche-organisaties

Het gevoerde overleg heeft zich vooral geconcentreerd op de eerste onderzoeksvraag: wordt nog steeds recht gedaan aan de oorspronkelijke uitgangspunten van de bekostigingssystematiek? Dat heeft geleid tot een inventarisatie van wensen en constatering – hierna ook aangeduid met "aandachtspunten" - die pleiten voor een herziening van het bestaande systeem.

De belangrijkste ervan zijn:

1. de wens van een groot aantal branche-organisaties om te komen tot een strikte toepassing van *Maat Houden*;
2. de breed gedragen wens om heffingen minder sterk te laten fluctueren dan wel om deze beter voorspelbaar te doen zijn;
3. de constatering dat het huidige systeem uitvoeringstechnisch complex is.

ad 1. *Maat Houden*

(het in 1996 gepresenteerde MDW-rapport Maat Houden bevat een toetsingskader voor de verdeling van toezichtkosten tussen marktpartijen en de Staat)

Voorafgaand aan het eerste overleg heeft een aantal branche-organisaties laten weten dat de door hen ervaren knelpunten bij de bekostiging van het financieel toezicht voortkomen uit de wijze waarop *Maat Houden* is vertaald naar het financieel toezicht. Een correcte vertaling en doorwerking van dit toetsingskader zou volgens hen een belangrijke sleutel zijn voor de herinrichting van de bekostiging van het toezicht. *Maat Houden* is evenwel in

¹ Met het oog op een mogelijke precedentwerking is besloten terughoudend om te gaan met de nu reeds in de wet opgenomen hardheidsclausule.

meer algemene bewoordingen opgesteld waarbij een onderscheid is aangebracht naar de volgende vier categorieën van activiteiten:

- i. toelating;
- ii. post-toelating;
- iii. preventieve handhaving;
- iv. repressieve handhaving.

Het toezicht op de financiële markten volgt niet in alle gevallen de indeling van *Maat Houden*. Met name het onderscheid tussen post-toelating en preventieve handhaving is in de praktijk door beide toezichthouders niet te hanteren. Tevens is het in *Maat Houden* opgenomen profijtbeginsel, waarbij uitgegaan wordt van een specifiek toerekenbaar profijt voor een of enkele partijen, lastig toe te passen aangezien het profijt van het toezicht op de financiële markten veelal niet beperkt blijft tot een of enkele partijen. Dit alles heeft er voor gezorgd dat de toepassing van *Maat Houden* op het financieel toezicht tot terugkerende discussies heeft geleid.

Ter verkrijging van meer duidelijkheid is bekeken hoe *Maat Houden* wordt toegepast bij andere toezichthouders. Dit heeft een wisselend beeld opgeleverd waardoor een eenduidig antwoord op het toerekeningsvraagstuk niet mogelijk was. Een in november 2009 gepubliceerd artikel in het *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* bevatte een min of meer vergelijkbare constatering.² Vermoedelijk is e.e.a. in de hand gewerkt door het feit dat *Maat Houden* niet voorziet in de specifieke kenmerken van het toezicht zoals dat door de verschillende toezichthouders in de praktijk wordt uitgeoefend. Zodoende is de situatie ontstaan waarin de gedetailleerde invulling van *Maat Houden* voor een deel in de praktijk gestalte heeft gekregen. Bij het financieel toezicht is dat op basis van ad hoc besluiten gebeurd³ maar een enkele keer was er ook een gerechtelijke uitspraak voor nodig. Ik ga ervan uit dat het proces van invulling van *Maat Houden* bij de bekostiging van het financieel toezicht langzamerhand is uitontwikkeld.

ad 2. *Fluctuerende heffingen*

Fluctuerende heffingen kunnen verschillende oorzaken hebben:

- a. op risico-analyses gebaseerde keuzes van de toezichthouders, leidend tot accentverschuivingen binnen het toezicht;
- b. toezicht was nog niet uitontwikkeld (voornamelijk door gedragingen binnen de sector zoals bij adviseurs en bemiddelaars en aanbieders van beleggingsobjecten);
- c. onder- of overschrijding van begrote opbrengsten als gevolg van de dynamiek in populaties;
- d. autonome effecten (bijvoorbeeld bij de pensioenlasten die de toezichthouders verschuldigd zijn);
- e. een verrijnd stelsel van toezichtcategorieën.

Al te sterk fluctuerende heffingen stuiten op onbegrip, helemaal wanneer onvoldoende duidelijk is waarom zij fluctueren. Dit onbegrip kan vervolgens

² Dit door prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels geschreven artikel heeft als titel *Doorberekening van controlekosten: nieuw beleid noodzakelijk* (NTB 2009, 35),

³ Zoals bij de overheidsbijdrage voor het toezicht op prospectussen (Kamerstuk 30 013, nr. 8, pag. 12 en 13).

weer leiden tot bezwaarschriften en rechtzaken. Niemand, noch de sector noch de toezichthouders, zit hierop te wachten. Van de vijf genoemde oorzaken valt aan de eerste vier weinig te doen. Zij komen óf voort uit de wijze waarop de toezichthouder invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid (oorzaken a. en b.) óf zij ligt buiten de invloedssfeer van de toezichthouder (oorzaken c. en d.). Aan de laatste oorzaak (e.) is daarentegen wel iets te doen door toezichtcategorieën samen te voegen doch branche-organisaties hebben hier niet enthousiast op gereageerd. Een opstelling die voornamelijk is ingegeven door de visie dat de door te berekenen kosten zoveel mogelijk moeten zijn gerelateerd aan het daadwerkelijk uitgeoefende toezicht. Vandaar dat in het verleden gekozen is voor een clustering van gelijksoortige ondernemingen naar toezichtcategorie waarbij, op uitdrukkelijk verzoek van de sector, kruissubsidiëring tussen de verschillende categorieën niet is toegestaan. Iedereen betaalt dus voor de kosten die de toezichthouder voor die categorie maakt.

In de loop der jaren is het aantal categorieën bij vooral de AFM sterk toegenomen. Hierdoor zijn veel kleine categorieën ontstaan. En dat heeft weer tot gevolg dat een gewijzigde toezichtinspanning voor een dergelijke categorie tot relatief grote fluctuaties bij de jaarlijks op te leggen heffingen kan leiden. Mede omdat het profijt van het toezicht veelal niet beperkt blijft tot de ondernemingen die deel uitmaken van de categorie waarop toezicht wordt gehouden, ligt het mijns inziens voor de hand om opnieuw te kijken naar de huidige indeling van toezichtcategorieën.

Om, onder handhaving van de bestaande toezichtcategorieën, toch iets te kunnen doen aan fluctuerende heffingen hebben sommige branche-organisaties voorgesteld de heffingen voor meerdere jaren te fixeren. Ook dan is aan het eind van die periode rekening te houden met een saldopost die alsnog verrekend zal moeten worden. In dit verband ben ik huiverig voor oplopende tekorten aangezien dit de druk op de overheidsbijdrage kan opvoeren. Een andere mogelijkheid is om het exploitatieresultaat over enig jaar niet langer in het daaropvolgende jaar met de sector te verrekenen, maar verspreid over meerdere jaren. Hierdoor wordt het effect van het exploitatiesaldo op de heffingen gedempt.

Een andere door branche-organisaties genoemde optie betreft het opvangen van fluctuaties m.b.v. een per toezichtcategorie aan te houden egaliseringsreservefonds. Voorgesteld is een dergelijk fonds vanuit de exploitatie-overschotten te voeden doch voor categorieën met exploitatie-tekorten over opeenvolgende jaren kan de bodem van het fonds vrij snel in zicht komen. Hierin is eventueel te voorzien door in de toezichtbegroting een aan het reservefonds toe te voegen bedrag op te nemen maar deze oplossing heeft als nadeel dat het gepaard gaat met hogere toezichtkosten voor de sector.

ad 3. *Systeem is complex*

De vele (sub-)categorieën van onder toezicht staande ondernemingen hebben niet alleen als nadeel dat zij fluctuerende heffingen in de hand werken maar hebben tevens geleid tot een heffingsstelsel dat uitvoeringstechnisch complex in elkaar

steekt. Voor een deel heeft dit te maken met het feit dat de toezichtactiviteiten steeds meer een categorie-overstijgend karakter hebben gekregen terwijl de kosten per categorie moeten worden vastgesteld. Een herindeling naar een minder groot aantal categorieën zou de overzichtelijkheid, en daarmee ook de uitvoerbaarheid, ten goede komen.

Directie Financiële Markten

Ons kenmerk
FM/2010/3830 M