

# Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De Koningin

## Directie Financiële Markten

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
www.rijksoverheid.nl

## Ons kenmerk

FM/2011/9786 U

## Uw brief (kenmerk)

## Bijlagen

Datum 26 oktober 2011

Betreft Voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de financiering van het toezicht op de financiële markten (Wet bekostiging financieel toezicht)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 juli 2011, no. 11.001795, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 september 2011, no.W06.11.0307/III, bied ik u hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies wordt het volgende opgemerkt.

### 1. Nadere invulling van het criterium 'strijd met het algemeen belang'

In lijn met een eerder uitgebracht advies<sup>1</sup> merkt de Afdeling advisering van de Raad van State op dat niet duidelijk is waarom het nodig is te bepalen, dat de ministers vooraf krachtens de wet nader invulling kunnen geven aan het criterium 'strijd met het algemeen belang'. Immers, zo laat de Afdeling weten, ook zonder deze bepaling kunnen de ministers, gelet op dit criterium, bij de besluitvorming over de instemming met de begroting invulling geven aan hun verantwoordelijkheid om de omvang van de toezichtkosten te bewaken.

De hier bedoelde bepaling is te zien in samenhang met het voorstel om de hoogte van de overheidsbijdrage niet langer afhankelijk te doen zijn van de feitelijke ontwikkeling van de kosten bij de toezichthouder. Deze budgettaire zekerheid voor de rijksoverheid doet de onzekerheid bij marktpartijen over de hoogte van toekomstige heffingen toenemen. Van beide voor het toezicht op de financiële markten verantwoordelijke ministers mag dan ook worden verwacht dat zij de ontwikkeling van de toezichtkosten in de gaten houden. Ter structurering van dat proces wordt een kostenkader ontwikkeld dat opgenomen zal worden in het op 10 februari 2011 naar de Tweede Kamer toegestuurde toezichtarrangement.<sup>2</sup> Bij de jaarlijkse invulling van het kader wordt rekening gehouden met uit internationale regelgeving voortvloeiende principes die

<sup>1</sup> Advies van de Raad van State van 15 april 2011 inzake het wetsvoorstel versterking governance van De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten (zaak W06.11.0047-III+ Kamerstukken II 2010/11, 32 782, nr. 4).

<sup>2</sup> Kamerstuk 32 648, nr. 1.

voorschrijven dat staten ervoor zorg dragen dat nationale toezichthouders ten behoeve van hun taken over adequate middelen dienen te beschikken. Een ter instemming toegestuurde toezichtbegroting wordt getoetst aan het kader. Bij een negatief uitvallende toets zullen beide ministers onder verwijzing naar het criterium 'strijd met het algemeen belang' hun instemming met de toezichtbegroting onthouden tenzij de toezichthouder aantoont dat een bijstelling van het kader in de rede ligt.

Omdat de Afdeling aangeeft dat de voorgestelde bepaling niet nodig is om bovenstaand doel te verwezenlijken, is overeenkomstig de strekking van het uitgebrachte advies besloten de bepaling ter nadere invulling van het criterium 'strijd met het algemeen belang' te schrappen. De toelichting op artikel 2 is hierop aangepast.

## 2. De forfaitaire bijdrage van het Rijk aan de toezichtkosten

Onder verwijzing naar de toelichting merkt de Afdeling advisering van de Raad van State op dat met name budgettaire overwegingen van het Rijk aan het voorstel ten grondslag liggen om de rijksbijdrage in de vorm van een forfait in de wet vast te leggen. De toelichting gaat, aldus de Afdeling, niet in op de vraag waarom elke koppeling tussen de rijksbijdrage en de feitelijk gemaakte toezichtkosten moet komen te vervallen.

Het wetsvoorstel is mede bedoeld om bestaande budgettaire onzekerheden bij de overheidsbijdrage voor het toezicht weg te nemen. Deze onzekerheden worden thans in de hand gewerkt door het onzekere verloop van de toezichtkosten. Kosten waarvan algemeen wordt verondersteld dat deze de komende periode verder zullen toenemen. De daarmee gepaard gaande budgettaire onzekerheden zijn te voorkomen door de hoogte van de rijksbijdrage niet langer afhankelijk te stellen van de feitelijk gemaakte toezichtkosten. De toelichting bij het wetsvoorstel is hierop aangevuld.

Het valt de Afdeling advisering van de Raad van State tevens op dat maar in beperkte mate wordt ingegaan op de vraag hoe de betrokken ministers onder het voorgestelde bekostigingssysteem de verantwoordelijkheid voor het bewaken van de toezichtkosten, al dan niet in samenwerking met de sector, inlossen. Een vraagstuk dat zich afspeelt in het spanningsveld tussen een op afstand geplaatste toezichthouder en een minister die eindverantwoordelijk is voor het terrein waar die toezichthouder op toeziet. De dynamische omgeving waarbinnen de toezichthouders opereren zorgen er voor dat zij, mede rekening houdend met de afspraken die hierover in internationaal verband zijn gemaakt, moeten kunnen inspelen op ontwikkelingen die op hen afkomen. Voor een minister is het zaak om deze ontwikkelingen op hun juiste waarde in te schatten. Deels gebeurt dat aan de hand van informatie die verkregen is van zowel de toezichthouder als van marktpartijen. Bijvoorbeeld tijdens de panelbijeenkomsten die de toezichthouder tweemaal per jaar organiseert. Die informatie is mede bepalend voor de (jaarlijkse) invulling van het kostenkader. Een ter instemming toegestuurde toezichtbegroting wordt, zoals hiervoor onder 1 is beschreven, aan dat kader getoetst.

Tot slot heeft de Afdeling advisering van de Raad van State bij dit onderdeel geconstateerd dat de bijdragen van de Staat aan de toezichthouders voor de jaren na het jaar van inwerkingtreding van het voorstel niet vastliggen. Hoewel de systematiek van de wet volgens de Afdeling helder is, lijkt het voorstel niet tegemoet te komen aan de in de toelichting genoemde doelstelling om duidelijkheid te bieden over de verdeling van de kosten tussen de overheid en de financiële sector. Voor zover artikel 30, zevende lid, van het voorstel beoogt fundamentele wijzigingen van de overheidsbijdrage te voorkomen, stelt de Afdeling advisering van de Raad van State vast dat het deze waarborg niet biedt.

De bijdragen van de Staat aan de toezichthouders liggen voor het jaar van inwerkingtreding van de wet vast in de wet (artikel 10, tweede lid). Het is de bedoeling om deze bedragen jaarlijks aan te passen vanwege de binnen de rijksbegroting verwerkte loon- en prijsbijstellingen en opgelegde taakstellingen. Dit is aanvankelijk getracht duidelijk te maken via de in het derde lid van artikel 10 opgenomen bepaling dat de na het eerste jaar te verstrekken bijdragen overeenkomen met de daartoe voor dat jaar in hoofdstuk IXB van de rijksbegroting opgenomen bedragen per toezichthouder. Om te voorkomen dat het verband met de in het eerste jaar te verstrekken bijdragen wordt verbroken, bevatte het zevende lid van artikel 30 de bepaling dat de voor het tweede jaar in de rijksbegroting op te nemen bedragen worden berekend vanuit de in het tweede lid van artikel 10 vastgelegde bedragen. De constatering dat hiermee geen fundamentele wijzigingen van de overheidsbijdrage zijn te voorkomen, wordt onderschreven. Vandaar dat thans in het derde lid van artikel 10 expliciet is vastgelegd dat de aan de toezichthouders te verstrekken bijdragen jaarlijks worden bijgesteld vanwege binnen de rijksbegroting verwerkte loon- en prijsmutaties en opgelegde taakstellingen.

### 3. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling advisering van de Raad van State zijn overgenomen. Tevens is gebruik gemaakt van de gelegenheid om een aantal veranderingen aan te brengen. De belangrijkste daarvan zijn:

- a. in artikel 29 is een samenloopbepaling met het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen;
- b. de op de AFM en DNB betrekking hebbende overzichten in bijlage I zijn qua indeling meer in lijn met elkaar gebracht;
- c. aangezien het binnen de Europese Unie niet gebruikelijk is om Europees paspoorthouders te belasten voor het toezicht in het gastland is bijlage I daarop geschoond;
- d. in bijlage II komt nu beter tot uitdrukking dat de toezichthouder jaarlijks een bedrag in rekening brengt aan personen aan wie een vergunning is afgegeven dan wel aan personen die beschikken over een verklaring van ondertoezichtstelling;
- e. het op de AFM betrekking hebbende overzicht in bijlage II is aangevuld met de toezichtcategorie Betaalinstellingen.

Mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid moge ik u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Financiën

**Directie Financiële Markten**

**Ons kenmerk**  
FM/2011/9786 U

mr. drs. J.C. de Jager