

Vergaderjaar 2011–2012

**33 057**

## **Regels met betrekking tot de financiering van het toezicht op de financiële markten (Wet bekostiging financieel toezicht)**

**A**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN<sup>1</sup>**

Vastgesteld 3 april 2012

Het voorbereidend onderzoek geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **Algemeen**

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Wetsvoorstel bekostiging financieel toezicht. Zij hebben hierover nog enkele vragen die betrekking hebben op de omvang van de toezichtskosten, op de verdeling van de toezichtskosten tussen de Staat en de financiële sector en op de verrekening van boetes en dwangsommen. De leden van de **SP**-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel en zij hebben daarover een aantal vragen ten aanzien van de kostenverdeling en de boeteverrekening.

De leden van de **CDA**-fractie sluiten zich aan bij vragen van de PvdA-fractie over de omvang van de toezichtskosten.

#### **Omvang toezichtskosten**

De leden van de **PvdA**-fractie hebben enkele vragen met betrekking tot de omvang van de toezichtskosten. De leden van de **CDA**-fractie sluiten zich bij deze vragen aan.

In de nota naar aanleiding van het verslag<sup>2</sup> wordt gesteld dat de toezichthouders Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB) voor 2012 een overheidsbijdrage van in totaal € 54,1 mln hebben begroot. Dit bedrag is exclusief de bijdrage voor het toezicht op de BES-eilanden en exclusief de bijdrage voor het Financieel Expertise Centrum (FEC). In de memorie van toelichting bij de Begrotingsstaten Financiën 2012 wordt echter vermeld dat hiervoor een bedrag ad € 44,1 mln is opgenomen.<sup>3</sup> Hoe verklaart de regering dit verschil, zo vragen de leden.

<sup>1</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Terpstra (CDA), Noten (PvdA), Sylvester (PvdA), Essers (CDA), voorzitter, Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Van Boxtel (D66), Backer (D66), Vos (GL), De Boer (GL), De Lange (OSF), Sent (PvdA), Postema (PvdA), Klever (PVV), Van Strien (PVV), Faber-van de Klashorst (PVV), Ester (CU), De Grave (VVD), vice-voorzitter, Van Rey (VVD) en Bröcker (VVD).

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 057, nr. 6, blz. 4.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 057, nr. 3, blz. 32 (tabel D).

Vanaf 2004, het jaar waarin het huidige bekostigingssysteem van start is gegaan, zijn de totale toezichtkosten gestegen van € 125,1 mln in 2004 tot € 188,1 mln in 2010 en de overheidsbijdrage van € 35 mln naar 54,5 mln<sup>1</sup>. Met de in het wetsvoorstel bepaalde omvang van de forfaitaire overheidsbijdrage ten behoeve van het financieel toezicht ad € 38,8 mln ingaande per 1 januari 2013 wordt deze stijging voor de overheid in belangrijke mate teruggedrongen, maar dit geldt niet voor de sector. Hoe denkt de regering de totale toezichtkosten in de toekomst te bewaken? En is de regering het met de leden van de Partij van de Arbeid eens dat meer toezicht geen waarborg is van beter toezicht? Ziet de regering mogelijkheden om, door het wijzigen van de taakverdeling, *governance* en prikkels in de financiële sector juist tot een verminderde noodzaak van extern toezicht te komen?

### **Verdeling van de toezichtkosten tussen de Staat en de financiële sector**

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering heeft overwogen geheel af te zien van de overheidsbijdrage aan de bekostiging van het financieel toezicht, mede ook in het licht van de rijksbegrotingsproblematiek.

Heeft de regering overwogen de opbrengsten van boetes en dwangsommen ten behoeve van het algemene nut aan te wenden, in plaats van het teruggeven van deze middelen aan de sector, wederom mede ook in het licht van de rijksbegrotingsproblematiek? In hoeverre acht de regering de kans denkbeeldig dat sector het over de volle breedte niet nauw neemt met de wet- en regelgeving, aangezien de boetes en dwangsommen toch van de eigen bijdragen aan het toezicht worden afgetrokken?

In het wetsvoorstel wordt het forfaitaire bedrag van de overheidsbijdrage specifiek verankerd (artikel 10 lid 2), om vervolgens in het derde lid van artikel 10 te bepalen dat deze bedragen jaarlijks worden bijgesteld en dat vaststelling daarvan geschiedt via hoofdstuk IXB van de rijksbegroting. Waarom heeft de regering hiervoor gekozen en zich niet – zoals te doen gebruikelijk – beperkt tot een algemene verankering, waarbij het bedrag van de overheidsbijdrage zelve (alleen) via de rijksbegroting wordt bepaald? Acht de regering het opnemen van specifieke bedragen in (niet-begrotings)wetten als regel wenselijk?

De leden van de **SP**-fractie hebben eveneens een aantal opmerkingen en vragen bij de verdeling van de toezichtkosten tussen de Staat en de financiële sector.

In haar, zoals zij het zelf noemt, «pragmatische» benadering van de verdeling van de toezichtkosten tussen de Staat en de financiële sector, komt de regering uit op een verhouding van ongeveer 1:4 op basis van cijfers uit 2011.<sup>2</sup> Hierdoor stijgen de toezichtkosten voor de sector met vooralsnog € 12 mln.<sup>3</sup> Ter indicatie: dit is, gemeten over de winst van Nederlandse banken in 2010, 0,1% van die winst.<sup>4</sup> De regering stelt over het dragen van de toezichtkosten voor de financiële sector:  
*«Als gevolg van ontwikkelingen op de financiële markten was de Staat genooddaakt om met behulp van vele miljarden euro's een economische ontwrichting, en daarmee tevens maatschappelijke onrust, te voorkomen. Door het gebleken marktfalen worden hogere eisen aan het toezicht gesteld. Eisen die op hun beurt doorwerken in de kosten van de toezichthouders. De vraag in hoeverre de samenleving, via de overheid, collectief belast zou moeten worden voor de kosten die gericht zijn op het voorkomen van marktfalen wordt daarmee weer actueel. Normaliter kan daarbij worden teruggevallen op het toetsingskader dat op basis van het*

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 057, nr. 6, blz. 5.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 057, nr. 3, blz. 2 en 6.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 057, nr. 3, blz. 6.

<sup>4</sup> Dit is een indicatie op basis van Miljoenennota 2012, 33 000, J, blz. 15. Wellicht kan de regering het adequate cijfer geven.

*MDW-rapport «Maat Houden» is ontwikkeld.<sup>1</sup> Een rapport dat uitgaat van het zogenaamde profijtbeginsel: toezichtkosten mogen aan derden worden doorberekend indien sprake is van een individueel toerekenbaar profijt. Het profijt van het toezicht op de financiële markten is evenwel niet te kwantificeren (...)*<sup>2</sup>

Daarmee is naar het oordeel van de leden van de SP-fractie echter niet alles gezegd.

Regulering en toezicht van de financiële sector komt mede ten goede aan de gemeenschap.<sup>3</sup> Ook de regulering van en het toezicht op, bijvoorbeeld, de metaalsector komt mede ten goede aan de gemeenschap. Maar er is een belangrijk verschil. In het geval van de financiële sector kan deze zelf niet overleven zonder nauwgezette regulering en toezicht. Dit is mogelijk toch reden om de sector de kosten te laten dragen voor ten minste het geheel van het toezicht (het wetsvoorstel gaat uitsluitend over de kosten van het toezicht en niet over de kosten van wetten en regels). Graag vernemen de leden van de SP-fractie of de regering deze redenering kan volgen. Voorts vernemen zij graag of dit voor de regering mogelijk aanleiding is om het in dit wetsvoorstel ingenomen standpunt in de eerstvolgende wijziging van deze wet te herzien – dat wil zeggen indien het voorstel tot wet zou worden verheven.<sup>4</sup>

### **Verrekening van boetes en dwangsommen**

De leden van de SP-fractie hebben opmerkingen en vragen bij de verrekening van boetes en dwangsommen.<sup>5</sup> De memorie van toelichting stelt bij de toelichting op artikel 7: «Hoewel niet strikt noodzakelijk, is er voor gekozen om in het derde lid vast te leggen dat geïncasseerde boetes en dwangsommen tot de baten worden gerekend. Dit om duidelijk te maken dat deze post wordt verrekend met marktpartijen.» Bedoeld is hier kennelijk dat de post wordt verrekend met één zijde van de betreffende markt, namelijk de aanbieders van financiële diensten en niet met alle marktpartijen waaronder de vragers naar financiële diensten. Het valt de leden van de SP-fractie op dat de memorie van toelichting met marktpartijen vaker doelt op één marktzijde. Ter voorkoming van misverstand kan dit wellicht worden rechtgezet in de memorie van antwoord.

De leden van de SP-fractie menen dat deze verrekening bij veel burgers terecht zal indruisen tegen het rechtsgevoel. Dat dit thans ook gebeurt, zoals de memorie op bladzijde 6 stelt, doet hier niet aan af. Naar analogie zou dit neerkomen op een jaarlijkse verrekening van bijvoorbeeld verkeersboetes met de motorrijtuigenbelasting of die voor dronkenschap met de alcoholaccijns. De leden van de SP-fractie vernemen graag van de regering of zij bereid is het betreffende artikel (of eigenlijk het betreffende samenstel van artikelen) in de eerstvolgende wijziging van deze wet te schrappen, dat wil zeggen indien het wetsvoorstel tot wet zou worden verheven. Dit komt overigens ook tegemoet aan de hieraan gerelateerde onzekerheid van de heffingen waar de memorie gewag van maakt op bladzijde 6.

De leden van de commissie zien de beantwoording van voorgaande vragen – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
Essers

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,  
Van Dooren

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1996/97, 24 036, nrs. 2 en 64.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 057, nr. 3, blz. 2.

<sup>3</sup> Dat wil zeggen indien de regulering en het toezicht adequaat is, en dit was in de aanloop naar 2008 niet het geval. Aan het «marktfalen» dat de memorie van toelichting noemt, is toe te voegen is dat de regulering en het toezicht daar onvoldoende op anticipeerde.

<sup>4</sup> Artikel 10 lid 3 uit het wetsvoorstel lijkt nauwelijks ruimte te bieden voor herziening binnen het raamwerk van het wetsvoorstel. Het is dan ook onduidelijk wat de memorie van toelichting (bladzijde 2) precies bedoelt met: «Hiermee wordt bereikt dat het parlement via de begrotingswet betrokken blijft bij de jaarlijks vast te stellen hoogte van de aan de AFM en DNB te verstrekken bijdragen.» Formeel is dit uiteraard juist, maar materieel geeft artikel 10 lid 3 geen of geringe ruimte. De leden van de SP-fractie vernemen graag of de regering dit anders ziet.

<sup>5</sup> In de eerder geciteerde tekst uit de memorie stelt de regering dat de Staat genoodzaakt was om met behulp van vele miljarden euro's economische ontwrichting te voorkomen en dat het marktfalen hogere eisen aan het toezicht stelt en voorts dat dit hogere kosten met zich meebrengt. Zoals eerder gesteld gaat het, gemeten over de winst van Nederlandse banken in 2010, om een stijging van de toezichtskosten 2011 voor de sector met 0,1% (absoluut € 12 mln). Bij de boetes en dwangsommen gaat het in 2011 om het vooralsnog relatief geringe bedrag van € 5 mln. Dit is 0,05% van de winst van Nederlandse banken over 2010. Is de regering van mening dat hier voldoende afschrikkende werking van uit gaat? Het gaat hierbij niet om het aantal maar om de hoogte van de boetes.