

Evaluatie van de bekostiging van het financieel toezicht

Deel 2

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

1 Inleiding

- 1.1 Aanleiding evaluatie
- 1.2 Doel evaluatie
- 1.3 Korte historische schets

2. Evaluatie knelpunten

- 2.1 ***Knelpunt 1: Mate van kostendoorberekening aan marktpartijen***
 - 2.1.1 Toelichting knelpunt
 - 2.1.2 Wijze waarop de Regeling hierin voorziet
 - 2.1.3.1 Onvoorziene gevolgen van de werking van de Regeling
 - 2.1.3.2 De wijze waarop *Maat Houden* is geïnterpreteerd
 - 2.1.4 Samenvatting en conclusies
- 2.2 ***Knelpunt 2: Uitzonderingspositie van banken***
 - 2.2.1 Toelichting knelpunt
 - 2.2.2 Wijze waarop de Regeling hierin voorziet
 - 2.2.3 Onvoorziene gevolgen van de werking van de Regeling
 - 2.2.4 Samenvatting en conclusie
- 2.3 ***Knelpunt 3: Heffingsmaatstaven***
 - 2.3.1 Uitleg knelpunt
 - 2.3.2 Wijze waarop de Regeling hierin voorziet
 - 2.3.3 Onvoorziene gevolgen van de werking van de Regeling
 - 2.3.4 Samenvatting en conclusies
- 2.4 ***Knelpunt 4: Kostenbeheersing en transparantie***
 - 2.4.1 Toelichting knelpunt
 - 2.4.2.1 Wijze waarop de Regeling hierin voorziet
 - 2.4.2.2 De kosten van het toezicht
 - 2.4.3 Onvoorziene gevolgen van de werking van de Regeling
 - 2.4.4 Samenvatting en conclusies
- 2.5 ***Overige onderwerpen***
 - 2.5.1 Inleiding overige onderwerpen
 - 2.5.2 Evaluatie overige onderwerpen
 - 2.5.3 Samenvatting en conclusies

Bijlagen:

- I Definities *Maat Houden*
- II Overheidsbijdrage (2005)
- III Schematische weergave kostenverdeling
- IV Door marktpartijen opgebrachte punten

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Per 1 januari 2004 is het huidige financieringsregime in werking getreden voor het toezicht op de financiële markten. De kosten van dat toezicht worden, volgens het profijtbeginsel, grotendeels gedragen door marktpartijen. De Staat heeft zich verantwoordelijk gesteld voor de financiering van een aantal specifieke handhavingsactiviteiten en keert dan ook jaarlijks een overheidsbijdrage uit aan de aanvankelijk drie en nu twee financiële toezichthouders. De hoogte van de bijdrage was via een vast percentage gekoppeld aan het bedrag van de kosten die de betreffende toezichthouder in dat jaar maakt. In de toelichting bij de desbetreffende ministeriële regeling is vastgelegd dat het percentage is gefixeerd voor een periode van drie jaar (2004 t/m 2006) waarna het zou worden geëvalueerd.

Omdat de hoogte van de door marktpartijen te vergoeden kosten van het toezicht niet los is te zien van de hoogte van de door de Staat te verstrekken overheidsbijdrage, is besloten om de gehele bekostigingsregeling te evalueren. De feitelijke evaluatie is uitgevoerd door een werkgroep waarin vertegenwoordigers van de AFM, DNB en het Ministerie van Financiën zitting hadden. De werkgroep heeft haar bevindingen tijdens twee consultatiebijeenkomsten, in september 2006 en februari 2007, met marktpartijen besproken. De meest belangrijke bevindingen en de visie van marktpartijen daarop, zijn hieronder beknopt weergegeven. Overigens wijzen wij erop dat een aantal van de in het rapport opgenomen aanbevelingen zijn achterhaald door de inmiddels door het kabinet opgelegde taakstelling (zie hierna). Er is voor gekozen om die aanbevelingen niet op te nemen in onderstaande samenvatting.

Mate van kostendoorberekening aan marktpartijen

Het ministerie van Financiën heeft in 2003 besloten om in het vervolg alle kosten van repressieve handhaving en een deel van de kosten van preventieve handhaving voor zijn rekening te nemen. De werkgroep is van mening dat de keuzes die toen zijn gemaakt nog steeds in lijn zijn met de uitgangspunten die zijn opgenomen in het rijksbrede toetsingskader *Maat Houden*. Marktpartijen betwijfelen dit. Zij gaan daarmee volgens de werkgroep voorbij aan de mogelijkheid die *Maat Houden* biedt om kosten door te berekenen. Doorberekening is toegestaan als het betreffende onderdeel van het toezicht mede het belang van de sector dient (het zogenaamde profijtbeginsel). Wel heeft de werkgroep moeten vaststellen dat het profijtbeginsel moeilijk van toepassing is te verklaren op de kosten die de toezichthouders maken ter ondersteuning van wetgevingsprocessen.

Aanbeveling 1: Voor zover de ondersteuning van een toezichthouder bij het wetgevingsproces verder gaat dan haar normale adviserende rol over nieuwe wet- en regelgeving, dient het ministerie van Financiën de daarmee gepaard gaande kosten voor zijn rekening te nemen.

In 2005 is een onderzoek uitgevoerd naar enerzijds de hoogte van de overheidsbijdrage voor de AFM en anderzijds de hoogte van de kosten van de toezichtactiviteiten waarvan het ministerie van Financiën in 2003 had aangegeven deze te zullen vergoeden. De overheidsbijdrage bleek niet kostendekkend te zijn hetgeen alsnog is gebeurd. Marktpartijen hebben zich afgevraagd in hoeverre zich een vergelijkbare situatie heeft voorgedaan bij DNB. DNB heeft toegezegd hiernaar te kijken om daarna in overleg met het ministerie van Financiën de noodzakelijke vervolgstappen te bezien

Uitzonderingspositie van banken inzake administratieve verplichtingen

Er is volgens de werkgroep geen reden om terug te komen op de beslissing om banken niet langer via heffingen voor het toezicht te compenseren voor administratieve verplichtingen (de zogenaamde “herendiensten”). Vertegenwoordigers van de banken zijn het daar niet mee eens. De werkgroep wijst erop dat de herendiensten betrekking hebben op een ander beleidsterrein (fiscaliteit). In 2003 is reeds vastgesteld dat compensatie via een ander terrein niet transparant is en daardoor ongewenst.

Heffingsmaatstaven

Voor de doorberekening van kosten maken de toezichthouders gebruik van een relatief complex systeem van (sub)categorieën van onder toezichtstaande instellingen en heffingsmaatstaven. De werkgroep was voorstander van een vereenvoudiging van dit systeem maar kreeg daarbij niet de steun van marktpartijen. Verschillende marktpartijen hebben aangegeven dat zij de invulling van het systeem ondergeschikt vinden aan de wens om kruissubsidiëring tussen categorieën van onder toezicht staande instellingen te voorkomen en dat zij bereid zijn de daaruit voortvloeiende administratieve kosten te dragen.

Maat Houden geeft aan dat toelatingskosten geen al te hoge drempel mogen opwerpen voor nieuwkomers. Ook de kosten voor het reguliere toezicht kunnen in de aanvangsfase een niet te nemen hindernis vormen. In dat geval fungeert het toezicht als een beschermwal voor de belangen van gevestigde instituten terwijl dat geenszins de bedoeling van de wetgever is geweest. Weliswaar bieden de Wft en het *Besluit bekostiging financieel toezicht* de mogelijkheid af te wijken van de bepaling dat de kosten van eenmalige toezichthandelingen integraal moeten worden doorberekend, maar hier moet volgens de toelichting terughoudend mee worden omgegaan.

Aanbeveling 2: De werkgroep geeft het ministerie van Financiën in overweging om waar gewenst gebruik te maken van de mogelijkheid, zoals o.m. is aangegeven in de Wft, om financiële barrières die de toetreding tot de financiële markt kunnen belemmeren, weg te nemen dan wel te verkleinen.

Kostenbeheersing en transparantie

De werkgroep is verdeeld over het voorstel van marktpartijen om na afloop van een panelbijeenkomst nog te mogen reageren op bijvoorbeeld de toen besproken begroting. Deze opzet heeft als nadeel dat

reacties buiten het panel om beoordeeld gaan worden terwijl het juist aan het panel is om hierover uitspraken te doen, Hierdoor is het met name voor de minister moeilijk om de door marktpartijen gemaakte opmerkingen op hun waarde te beoordelen. De AFM constateert echter dat deze praktijk bij het AFM-panel naar tevredenheid van de toezichthouder en marktpartijen functioneert. De werkgroep kan zich in ieder geval voorstellen dat panelleden meer tijd krijgen voor het doornemen van de te bespreken stukken. Tevens heeft de werkgroep de indruk dat er bij de te onderscheiden partijen (sector, toezichthouders en ministerie van Financiën) verschillend gedacht wordt over de wijze waarop het adviserend panel haar rol, zoals vastgelegd in de wet en nader is uitgewerkt in de reglementen, zou moeten vervullen.

Aanbeveling 3: Het is zaak dat er meer duidelijkheid komt te bestaan over de invulling van de rol van het adviserend panel. Vandaar het advies om het betreffende onderdeel van de wet en de afgesproken reglementen nader toe te lichten en, waar nodig, uit te werken waarna het besproken kan worden met de panelleden. Voorts is te bezien hoe de effectiviteit van het panel, gegeven de haar toegekende rol, is te vergroten.

Marktpartijen vinden dat zij tot nu toe niet veel hebben kunnen merken van de manier waarop het ministerie van Financiën is omgegaan met de reacties van de panelleden. De werkgroep heeft moeten constateren dat er inderdaad nauwelijks sprake is geweest van een terugkoppeling door het ministerie terwijl dit, met het oog op de rol van het panel, wel had mogen gebeuren.

Aanbeveling 4: Omwille van de overzichtelijkheid beveelt de werkgroep aan om de reacties van marktpartijen met de bijbehorende zienswijze van zowel de toezichthouder als van het ministerie, in een tabel op te nemen en deze tabel op de agenda te plaatsen van de eerstvolgende bijeenkomst van het adviserend panel.

Marktpartijen hebben nadrukkelijk verzocht de kosten van het toezicht te plafonneren en waar mogelijk te verminderen. De facto zal hieraan zijn voldaan zodra op niet al te lange termijn alle toezichttaken onder de eerder gemaakte afspraken van kostenstabilisatie vallen. De in het regeerakkoord opgenomen taakstelling heeft er intussen voor gezorgd dat de totale kosten van het toezicht in de periode t/m 2011, behoudens prijscompensatie en wijzigingen in het takenpakket, met 8% moeten afnemen en dus effectief geplafonneerd worden. Voor zowel marktpartijen als overheid zal dit tot merkbaar lagere lasten moeten leiden (de betreffende bijdragen gaan naar evenredigheid van hun omvang mee omlaag met de taakstelling).

Overige onderwerpen

Brancheorganisaties maken zich naar de mening van de werkgroep terecht zorgen over de internationale concurrentiepositie van Nederland. Zo zijn beleggingsondernemingen en –fondsen reeds uitgeweken naar respectievelijk Ierland en Luxemburg terwijl België actief bezig is met de

werving van pensioenfondsen. Vandaar dat er met meer dan gemiddelde belangstelling wordt uitgekeken naar de uitkomsten van de onderzoeken naar de kosten en de tarieven van het toezicht op de financiële markten in andere landen van de Europese Unie.

Aanbeveling 5: De werkgroep onderschrijft het belang van een voortvarende aanpak van de onderzoeken naar de kosten en de tarieven van het toezicht op de financiële markten in andere landen van de Europese Unie.

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding evaluatie

Een aantal jaren geleden is vastgesteld dat de toenmalige financiering van het toezicht op financiële markten onder druk was komen te staan. Daarbij werd een aantal specifieke knelpunten geïdentificeerd. Om deze knelpunten weg te nemen is in overleg met brancheorganisaties en met de toezichthouders een nieuw financieringssysteem opgezet. Dit is toegelicht en uitgewerkt in het rapport *Herziening financiering toezicht op de financiële marktsector* (het Rapport) dat op 1 juli 2003 aan de Tweede Kamer is aangeboden.¹ Overeenkomstig de daarin opgenomen voorstellen is op 1 januari 2004 de *Regeling bekostiging financieel toezicht*² in werking getreden. Sindsdien dragen zowel de onder toezicht staande instellingen als de Staat bij aan de kosten van het toezicht.

De *Regeling bekostiging financieel toezicht* heeft een beperkte reikwijdte; voor twee specifieke toezichtswetten bestaan aparte regelingen met vergelijkbare bepalingen (*Regeling toezichtskosten DNB Wtk 1992* en *Regeling bekostiging Wtt*). De evaluatie richt zich op al deze regelingen. Zij worden hierna gezamenlijk aangeduid met “de Regeling”.

In de toelichting bij de *Regeling bekostiging financieel toezicht* is vastgelegd dat de overheidsbijdrage na drie jaar wordt geëvalueerd. Echter, in 2005 wees de AFM het ministerie van Financiën erop dat de haar toekomstige overheidsbijdrage niet toereikend was om alle daartoe aangewezen kosten te dekken³. Daarop is besloten de evaluatie van het onderdeel van de Regeling dat betrekking heeft op die bijdrage vervroegd uit te voeren. Begin 2006 is het eindrapport uitgebracht.⁴

In de loop van 2006 is besloten de evaluatie uit te breiden tot alle nog niet beschouwde onderdelen van de Regeling. Daartoe zijn een stuur- en een werkgroep ingesteld met daarin vertegenwoordigers van beide toezichthouders alsmede van het ministerie van Financiën. De werkgroep heeft haar bevindingen in het thans voorliggende rapport vastgelegd. Eerdere concept-versies zijn besproken met vertegenwoordigers van onder toezicht staande instellingen. De toen verkregen reacties zijn terug te vinden in bijlage IV. Zij wijken op onderdelen af van de zienswijze van de werkgroep. Dit is in het rapport nader toegelicht.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op het doel van de evaluatie met aansluitend een korte historische schets van de overwegingen die in 2003 hebben geleid tot de herziening van de financiering van het toezicht. In het daaropvolgende hoofdstuk volgt de daadwerkelijke evaluatie.

¹ Kamerstuk 28 122, nr. 16.

² Staatscourant van 24 december 2003 (nr. 249, pag. 73)

³ Brief d.d. 10 juni 2005.

⁴ Rapport van 31 januari 2006 met als titel *Evaluatie van de bekostiging van het financieel toezicht: Deel 1 Overheidsbijdrage gedragtoezicht AFM*.

Bedacht zij dat de *Regeling bekostiging financieel toezicht* de facto per 1 januari 2007 heeft opgehouden te bestaan. De daarin opgenomen bepalingen maken, met uitzondering van de bepalingen ten aanzien van de *Wet inzake de geldtransactiekantoren* (Wgt), thans deel uit van het *Besluit bekostiging financieel toezicht*. Dit besluit is gebaseerd op artikel 1:40, vijfde lid, van de *Wet op het financieel toezicht* (Wft).⁵ Onder gelijktijdige intrekking van de *Regeling toezichtskosten DNB Wtk 1992* is ook de *Wet toezicht kredietwezen* (Wtk) opgegaan in de Wft. De regeling voor de trustkantoren, die voortkomt uit de *Wet toezicht trustkantoren* (Wtt), blijft als aparte regeling bestaan. Voor marktpartijen en de Staat hebben de wijzigingen geen materiële gevolgen. Vandaar dat de uit de evaluatie voortgekomen aanbevelingen ook betrekking hebben op de nieuwe situatie.

1.2 Doel evaluatie

Het doel van de evaluatie is om te bezien of:

- a. de “knelpunten”, zoals verwoord in het Rapport, met de Regeling zijn weggenomen;
- b. de Regeling in de praktijk mogelijkwijs nieuwe knelpunten heeft opgeleverd.

Aansluitend daarop is vast te stellen welke vervolgacties eventueel benodigd zijn om (i) het aanvankelijk beoogde doel alsnog te bereiken dan wel om (ii) de onbeoogde neveneffecten waar mogelijk en wenselijk weg te nemen.

Ondanks de wens van een aantal marktpartijen zullen de grondbeginselen van de Regeling, zoals verwoord in het MDW-rapport *Maat Houden*⁶, niet opnieuw ter discussie worden gesteld. Dit vanwege de politieke consensus die er bestaat omtrent de rijksbrede toepassing van het daarin vastgelegde toetsingskader. Wel zal het rapport aandacht besteden aan de vraag of er een verband bestaat tussen de door de toezichthouders te maken kosten en de uitvoering van het toezicht. Dit met het oog op het feit dat *Maat Houden* zich primair richt op de kosten van uitvoering van het toezicht.

1.3 Korte historische schets

Aangezien de Regeling is voortgekomen uit het rapport *Herziening financiering toezicht op de financiële marktsector*, vormen beide documenten (zowel de Regeling als het Rapport) de basis voor de evaluatie. Om te kunnen vaststellen of de in het Rapport weergegeven “knelpunten” met de Regeling zijn weggenomen, zal eerst moeten worden vastgesteld om welke knelpunten het precies gaat. Het Rapport laat zich niet alleen hierover concreet uit maar ook over de te kiezen oplossingsrichting:

⁵ De Wgt gaat niet op in de Wft; de kostenregeling voor deze sector zal worden opgenomen in een aparte ministeriële regeling.

⁶ MDW staat voor Marktwerking-, Deregule ring- en Wetgevingskwaliteitsproces. In het kader van dat proces is er voor de rijksoverheid een toetsingskader ontwikkeld voor de doorberekening van kosten. Dit kader is vastgelegd in het MDW-rapport *Maat Houden* (Kamerstukken II. 1995/96, 24 036, nrs. 22 en 64 terwijl een samenvatting van het rapport met bijgestelde checklists is terug te vinden in de Staatscourant van 10 mei 2000, nr. 90).

Tabel 1: knelpunten met de voorgestelde oplossingen

	Knelpunt (2003)	Oplossing voorgesteld in het Rapport (2003)
1	<p><i>Mate van kostendoorberekening aan marktpartijen</i> Vóór de inwerkingtreding van de Regeling werden de kosten van het toezicht, behalve de kosten van het toezicht op banken, volledig doorberekend aan de onder toezicht gestelden. In het licht van het rijksbrede toetsingskader <i>Maat Houden</i> werd dit niet langer als redelijk ervaren.</p>	<p>Oplossingsrichting voor het knelpunt dat de kosten volledig worden doorberekend aan marktpartijen, is een cross-sectoraal meer gefundeerde bijdrage door de rijksoverheid aan de toezichtkosten. Bij de verdeling van de toezichtkosten over de markt en overheid is teruggevallen op het MDW-rapport <i>Maat Houden</i>. In dit rapport is vastgelegd in welke gevallen en in hoeverre kosten van toezicht kunnen worden doorberekend aan onder toezicht gestelden. De aanbevelingen zijn door het kabinet aangenomen en opgenomen in de <i>Aanwijzingen voor de regelgeving</i>. Beleid alsmede wet- en regelgeving over de financiering van het toezicht moet in beginsel voldoen aan de aanbevelingen van <i>Maat Houden</i>.</p>
2	<p><i>Uitzonderingspositie van banken inzake administratieve verplichtingen</i> Er was sprake van een onevenwichtige cross-sectorale verdeling van de financiering door de overheid: het toezicht op kredietinstellingen werd volledig door de rijksoverheid gefinancierd terwijl de overige toezichtkosten in beginsel volledig werden doorberekend aan andere financiële instellingen.</p>	<p>Ter oplossing van het knelpunt dat banken niet betaalden voor het banktoezicht is de houdbaarheid onderzocht van de historische redenen hiervoor, namelijk overmatige administratieve verplichtingen voor banken. Compensatie werd niet langer nodig geacht waardoor banken geleidelijk aan zouden kunnen gaan bijdragen aan de kosten van het toezicht.</p>
3	<p><i>Heffingsmaatstaven</i> Bij de doorberekening van de toezichtkosten werd teruggevallen op de bedrijfsomvang als indicator voor de te hanteren maatstaf. Met name in de effectensector werd de invulling van de maatstaf niet meer als passend ervaren.</p>	<p>De knelpunten bij de heffingsmaatstaven kunnen worden weggenomen door de heffingsmaatstaven per relevante groep onder toezicht gestelden consistent te maken, te vereenvoudigen en te verbeteren zodat beter wordt aangesloten op de werkelijke toezichtkosten en kruissubsidiëring tussen relevante groepen onder toezicht gestelden kan worden voorkomen.</p>
4	<p><i>Kostenbeheersing en transparantie</i> Hier speelt de vraag of de toezichtdoelstellingen met zo min mogelijk kosten worden behaald en onnodige administratieve verplichtingen worden vermeden.</p>	<p>De systematiek van kostenbeheersing is als volgt te versterken:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. adviserend panel bij elke toezichthouder; 2. vaststelling van de begrotingen op basis van het VBTB-model door de RvT/RvC (het betreft een bedrijfseconomische en beleidsmatige toetsing); 3. goedkeuring van de begrotingen door Financiën/SZW (het betreft een marginale toetsing die gebaseerd is op de voorafgaande toetsing door de RvT/RvC); 4. het melden van aanmerkelijke verschillen tussen begroting en realisatie aan Financiën (en aan het panel);

	Knelpunt (2003)	Oplossing voorgesteld in het Rapport (2003)
		<p>5. afspraken over een stabilisatie van de reële kosten van bestaande toezichttaken en efficiencywinst in het kader van de hervorming van het toezicht;</p> <p>6. vaststelling van de jaarverantwoording/ jaarrekening op basis van het VBTB-model door de RvT/RvC (het betreft een bedrijfseconomische toetsing);</p> <p>7. goedkeuring van de jaarverantwoording/ jaarrekening door Financiën/SZW (het betreft een marginale toetsing die gebaseerd is op de voorafgaande toetsing door de RvT/RvC).</p>

2. EVALUATIE KNELPUNTEN

In dit hoofdstuk wordt voor elk van de knelpunten, die zijn verwoord in het Rapport (2003), vastgesteld of deze met de Regeling zijn weggenomen. Ook wordt bezien of de Regeling in de praktijk mogelijk nieuwe knelpunten heeft gecreëerd. Daarbij worden de ervaringen van de toezichthouders, de aan de kosten van het toezicht bijdragende marktpartijen en het ministerie van Financiën betrokken.

2.1 *Knelpunt 1: Mate van kostendoorberekening aan marktpartijen*

2.1.1 Toelichting knelpunt

Vóór de inwerkingtreding van de Regeling werden de kosten van het toezicht, behalve de kosten van het toezicht op banken, volledig doorberekend aan de onder toezicht gestelde financiële instellingen. In het licht van het rijksbrede toetsingskader *Maat Houden* werd dit niet langer als redelijk ervaren.

2.1.2 Wijze waarop de Regeling hierin voorziet

Op grond van de Regeling dragen zowel de Staat als de onder toezicht staande instellingen bij aan de financiering van de kosten van het toezicht. Voor de verdeling van de kosten van het financieel toezicht tussen markt en overheid is aangesloten bij *Maat Houden*. Op basis daarvan is besloten tot volledige doorberekening van de kosten voor toelating en post-toelating, terwijl de kosten voor preventieve handhaving gedeeltelijk worden doorberekend en de kosten voor repressieve handhaving volledig voor rekening van de rijksoverheid komen. Van de preventieve handavingskosten financiert de overheid de kosten van de Wet MOT/Wid en van de Sanctiewet. De hoogte van de overheidsbijdrage werd voor 3 jaar vastgesteld als een percentage van de totale kosten die de betreffende toezichthouder in dat jaar maakt.

De hiervoor aangeduide begrippen zijn in bijlage I nader gedefinieerd. Bijlage II laat zien hoe de overheidsbijdrage over de te onderscheiden toezichttaken is verdeeld.

2.1.3.1 Onvoorziene gevolgen van de werking van de Regeling

- *Financieringsvraagstuk AFM*

De Staat keert jaarlijks een overheidsbijdrage uit aan de financiële toezichthouders voor die handavingsactiviteiten die voor financiering door de Staat zijn aangewezen. De hoogte van de bijdrage is via een vast percentage gekoppeld aan de totale kosten die de betreffende toezichthouder in dat jaar maakt. Echter, bij de AFM is de intensiteit van zowel het preventieve als het repressieve handavingstoezicht na verloop van tijd relatief sterk toegenomen. Hierdoor ontstond er bij deze toezichthouder een financieringsvraagstuk. Daarop is in 2005 de evaluatie van dit deel van de

overheidsbijdrage vervroegd uitgevoerd⁷. Besloten is om alsnog een directe koppeling aan te brengen tussen enerzijds de hoogte van de overheidsbijdrage en anderzijds de hoogte van de kosten van de onderdelen van het toezicht waarvan de Staat eerder (in 2003) had aangegeven deze te zullen betalen. Daarmee is de systematiek losgelaten dat de vergoeding van de Staat aan de AFM wordt berekend aan de hand van een vast percentage van de totale kosten van de AFM. Tegelijkertijd is besloten de kosten van het toezicht die de AFM niet aan marktpartijen kan doorberekenen eveneens voor rekening van de Staat te doen zijn. Het betreft o.m. een deel van de kosten van het toezicht op emissies en het toezicht op publicisten (vanwege het heterogene karakter van deze categorie van onder toezicht staande instellingen en personen zijn deze kosten niet aan marktpartijen door te berekenen).

- *Mogelijk financieringsvraagstuk DNB*

De evaluatie van de overheidsbijdrage aan de AFM heeft de vraag doen rijzen of eenzelfde probleem zich ook voordoet bij de andere toezichthouder. Om hierop zicht te krijgen, heeft DNB de urenrealisatie van de toezichtdivisies over 2005 en 2006 geanalyseerd. Daarbij is gebleken dat in de praktijk van het uitvoeren van het toezicht de scheidslijn tussen repressief toezicht en preventief toezicht, in casu toezicht MOD/WID/Sanctiewetgeving, onvoldoende helder is. Dit maakt een grondige vervolganalyse noodzakelijk.

2.1.3.2 De wijze waarop *Maat Houden* is geïnterpreteerd

Algemeen uitgangspunt van *Maat Houden* is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen wordt gefinancierd. Van deze hoofdregel zijn uitgezonderd de kosten van toetreding tot en uittreding uit de markt. Tevens is het toegestaan handhavingskosten door te berekenen aan de markt indien partijen *een toerekenbaar profijt hebben van de regeling die wordt geschraagd door preventieve handhaving*.⁸ Beide uitzonderingsbepalingen hebben er voor gezorgd dat de Staat, overeenkomstig het aan de Tweede Kamer gepresenteerde voorstel, vanaf 2004 alle kosten van repressieve handhaving alsmede een deel van de kosten van preventieve handhaving voor zijn rekening neemt. Marktpartijen stellen zich op het standpunt dat er opnieuw gekeken moet worden naar de reguliere toezichtactiviteiten. Zij hebben de indruk dat daartussen ook activiteiten zitten die steekproefsgewijs en/of onaangekondigd plaatsvinden en die gericht zijn op de naleving en het voorkomen van overtredingen. Volgens *Maat Houden* hebben deze activiteiten een preventief karakter en dient de Staat volgens de marktpartijen de daarop betrekking hebbende kosten in principe te vergoeden. De werkgroep tekent hierbij aan dat deze marktpartijen voorbijgaan aan de hiervoor beschreven uitzondering op de hoofdregel.

⁷ Rapport van 31 januari 2006 met als titel *Evaluatie van de bekostiging van het financieel toezicht: Deel 1 Overheidsbijdrage gedragtoezicht AFM*.

⁸ Staatscourant 10 mei 2000, nr. 90, pagina 9.

Van een aantal door hen te financieren activiteiten hebben marktpartijen laten weten dat zij vinden dat deze niet onder “handhaving” vallen. Zij concluderen dat *Maat Houden* niet in de financiering van deze activiteiten voorziet. Genoemd zijn publieksvoorlichting, wetenschappelijk onderzoek, internationale beleidsontwikkeling, het opzetten van een webbased kennisloket en het meewerken aan de voorbereiding van wetgeving. Wat betreft de detachering van medewerkers van een toezichthouder bij het ministerie van Financiën om ondersteuning te bieden bij het opstellen van wetgeving kan de werkgroep zich voorstellen dat dit niet tot de uitvoering van het toezicht wordt gerekend. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan de actieve betrokkenheid van de AFM bij de implementatie van de Europese richtlijn *Markets in Financial Instruments Directive* (MiFID). Het ministerie zou kunnen overwegen om de aan een detachering verbonden kosten, bijvoorbeeld via een uurtarief, te vergoeden. Wat betreft de overige genoemde activiteiten is de werkgroep van mening dat de toezichthouders voldoende hebben kunnen duidelijk maken dat deze worden uitgevoerd ter ondersteuning van het collectieve handhavingstoezicht. Vandaar dat de werkgroep doorberekening van deze kosten rechtvaardig acht.

2.1.4 Samenvatting en conclusies

1. De evaluatie van de overheidsbijdrage aan de AFM en de naar aanleiding daarvan doorgevoerde veranderingen bij de berekening van die bijdrage heeft de vraag doen rijzen of eenzelfde probleem zich ook voordoet bij de andere toezichthouder. DNB kijkt hiernaar en zal in overleg met het ministerie van Financiën de noodzakelijke vervolgstappen bezien.
2. De visie van marktpartijen dat de Staat de kosten van activiteiten die steekproefsgewijs en/of onaangekondigd plaatsvinden, dient te vergoeden, wordt niet door de werkgroep onderschreven. De werkgroep verwijst hierbij naar de mogelijkheid die *Maat Houden* biedt om dergelijke kosten aan onder toezicht staande instellingen door te berekenen mits er althans sprake is van een toerekenbaar profijt.
3. Marktpartijen zijn van mening dat enkel (bepaalde) kosten van handhaving en toetreding kunnen worden doorberekend. Van de door hen genoemde activiteiten die daar niet onder vallen, geeft de werkgroep het ministerie van Financiën in overweging de kosten te vergoeden die door de toezichthouders worden gemaakt ter ondersteuning van wetgevingsprocessen, zowel nationaal als Europees, voor zover dit verder gaat dan hun normale adviserende rol over nieuwe wet- en regelgeving die direct uit hun toezichthoudende taken voortvloeit. De werkgroep is van mening dat de overige genoemde activiteiten worden uitgevoerd ter ondersteuning van het collectieve handhavingstoezicht waardoor er geen aanleiding is verandering aan te brengen in de bestaande systematiek van kostendoorberekening.

2.2 Knelpunt 2: Uitzonderingspositie van banken

2.2.1 Toelichting knelpunt

Voor het van kracht worden van de Regeling werd het toezicht op kredietinstellingen door de Staat

gefinancierd terwijl de overige toezichtkosten in beginsel werden doorberekend aan andere financiële instellingen. Het argument voor overheidsfinanciering van het toezicht op banken was historisch gegroeid en hield in dat banken overmatige administratieve verplichtingen t.o.v. andere financiële instellingen zouden hebben. Deze situatie werd als onevenwichtig ervaren; andere financiële instellingen werden immers ook niet gecompenseerd voor administratieve verplichtingen.

2.2.2 Wijze waarop de Regeling hierin voorziet

Met ingang van 2004 zijn kredietinstellingen (banken) geleidelijk aan gaan bijdragen aan de kosten van het toezicht.

2.2.3 Onvoorziene gevolgen van de werking van de Regeling

De werkgroep heeft geen onvoorziene gevolgen geïdentificeerd. Wel hebben enkele marktpartijen gewezen op de sterke stijging van de verplichte 'herendiensten', voornamelijk voortkomend uit fiscale regelgeving, van de banken voor de overheid. Zij zijn van mening dat het profijtbeginsel op deze herendiensten van toepassing moet worden verklaard waardoor de overheid er voor zou moeten betalen. Pagina 15 van het Rapport bevat een overzicht van de redenen die hebben geleid tot de beslissing om banken niet langer via de heffingen voor het toezicht te compenseren voor overmatige administratieve verplichtingen. Zo is aangegeven dat het vraagstuk van een eventuele lastencompensatie het betreffende beleidsterrein betreft (in dit geval de fiscaliteit); compensatie via een ander terrein is niet transparant en daardoor ongewenst. De werkgroep vindt dan ook niet dat zij een uitspraak hierover kan doen.

2.2.4 Samenvatting en conclusie

1. De werkgroep concludeert dat de Regeling het in 2003 gesignaleerde knelpunt dat de banken een uitzonderingspositie hadden in de bekostiging van het financieel toezicht, heeft weggenomen. Er is geen reden om terug te komen op de beslissing om banken niet langer via heffingen voor het toezicht te compenseren voor administratieve verplichtingen.

2.3 Knelpunt 3: Heffingsmaatstaven

2.3.1 Uitleg knelpunt

Tot 2003 was de bedrijfsomvang de gebruikte grondslag voor kostendoorberekening. Met name in de effectensector werd deze invulling van de maatstaf niet meer als passend ervaren.

2.3.2 Wijze waarop de Regeling hierin voorziet

In overleg met marktpartijen zijn toezichthouders overgegaan op een redelijk verfijnd systeem van (sub)categorieën van onder toezicht staande instellingen en heffingsmaatstaven, dat erop gericht is om kruissubsidiëring tussen categorieën te voorkomen. De toezichtkosten worden per (sub)categorie van onder toezicht staande instellingen vastgesteld en vervolgens worden die kosten binnen de

categorieën verdeeld over de instellingen volgens bepaalde heffingsmaatstaven. Een schematische weergave van de kostenverdeling is opgenomen in bijlage III.

2.3.3 Onvoorziene gevolgen van de werking van de Regeling

- *Complexiteit systeem*

Het verfijnde systeem van heffingsmaatstaven brengt met zich mee dat toezichthouders gebruik moeten maken van een relatief complex, en daardoor voor niet-ingewijden moeilijk te begrijpen systeem. Bovendien vergt de systematiek een relatief tijdsintensief systeem van urenregistratie en facturering. Verschillende marktpartijen hebben aangegeven dat zij de invulling van het systeem ondergeschikt vinden aan de wens om kruissubsidiëring tussen categorieën van onder toezicht staande instellingen te voorkomen en dat zij bereid zijn de daaruit voortvloeiende administratieve kosten te dragen.

Hoewel de werkgroep een voorkeur heeft voor vereenvoudiging van de systematiek, respecteert ze de wens van marktpartijen om kruissubsidiëring te voorkomen. Daarbij stelt de werkgroep zich op het standpunt dat de indeling naar categorieën van onder toezicht staande instellingen tot stand komt aan de hand van het karakter van de te verrichten toezichtactiviteiten. Zo zijn de kosten van een toezichttaak waarvan de uitvoering een uniform karakter draagt als één geheel aan te merken waardoor deze kosten ook aan één categorie zijn door te berekenen.

- *Meer leges DNB*

Verschillende marktpartijen stellen voor om te onderzoeken of meer verrichtingen van DNB gekoppeld kunnen worden aan te betalen leges. Op dit moment wordt het merendeel van de kosten voor eenmalige en incidentele handelingen door DNB via de kosten voor het doorlopend toezicht verhaald. Het voorstel is mede ingegeven door de overgang van bepaalde specifieke verrichtingen (het afgeven van verklaringen van geen bezwaar) van de AFM naar DNB. De AFM bracht voor deze verklaringen een eenmalig tarief in rekening. Degenen die dat tarief hebben betaald, moeten nu via het door DNB te hanteren tarief voor het reguliere toezicht opnieuw meebetalen aan de nieuw af te geven verklaringen.

Voor de specifieke verklaringen van geen bezwaar die over zijn gegaan van de AFM naar DNB brengt DNB, evenals de AFM heeft gedaan, inmiddels leges in rekening.

DNB zal in 2007 de mogelijkheden onderzoeken om met ingang van 2008 daar waar dit mogelijk en wenselijk is meer leges te hanteren. DNB zal marktpartijen consulteren over de uitkomsten van het onderzoek.

- *Toetredingsdrempels*

Bij het toerekenen van toezichtkosten wordt geen rekening gehouden met de draagkracht van financiële instellingen. Voor potentiële toetreders tot de markt kunnen deze kosten een onoverkomelijke financiële hindernis vormen. Daarmee zou de markt een deel van haar dynamiek verliezen. In *Maat Houden* is over doorberekening van *toelatingskosten* het volgende opgenomen:⁹

“De kosten van toelatingsactiviteiten zijn doorgaans redelijk te berekenen en eveneens goed toe te rekenen aan individuele burgers/bedrijven dan wel groepen van burgers/bedrijven. [...] In zoverre ligt ook bij het besluit tot doorberekening een integrale toerekening van de kosten in de rede. Wel zal moeten worden gezien of daarbij het tarief tot toelating zodanig prohibitief wordt dat slechts een onbedoeld klein deel van de burgers dan wel het bedrijfsleven tot het gebruik van deze collectieve goederen wordt toegelaten.”

Maat Houden geeft aan dat toelatingskosten geen al te hoge drempel mogen opwerpen voor nieuwkomers. De werkgroep onderschrijft die visie en tekent daarbij aan dat drempels ook opgeworpen kunnen worden door de jaarlijks in rekening te brengen kosten voor het reguliere toezicht. Aangezien de markt baat heeft bij enige dynamiek kan de werkgroep zich voorstellen dat starters, die geen enkele organisatorische band hebben met een partij die reeds op een financiële markt actief is, gedurende een zekere periode in staat worden gesteld zichzelf te bewijzen. Een aspect waaraan ook het *Besluit bekostiging financieel toezicht* (Stb. 2006, nr. 504) aandacht besteedt. Artikel 17 van dat Besluit bevat een hardheidsclausule op grond waarvan het mogelijk is af te wijken van de in artikel 2 opgenomen bepaling om de kosten van eenmalige toezichthandelingen integraal door te berekenen aan de instelling voor wie die handelingen zijn verricht.¹⁰ Uit de toelichting bij artikel 17 blijkt dat toepassing ervan in het belang kan zijn van een goed functionerend stelsel van financiële markten. Daarbij wordt expliciet verwezen naar startende ondernemingen zij het dat deze ondernemingen niet in alle gevallen in aanmerking komen voor een gereduceerd tarief.

- *Onvoorspelbaarheid rekening*

Dit aspect vloeit direct voort uit de grote verfijning van de toezichtscategorieën: hoe kleiner de groep van onder toezicht staande instellingen, des te groter de kans dat de jaarlijkse kosten van het toezicht kunnen fluctueren. Bijzondere gebeurtenissen, zoals een intensivering van het toezicht in een categorie als gevolg van bepaalde ontwikkelingen in de markt, kunnen zodoende tot merkbaar hogere rekeningen leiden doch dit is inherent aan de overeengekomen methodiek.

In het verleden is gebleken dat heffingsbedragen ook kunnen fluctueren wanneer een relatief grote partij een categorie verlaat. Weliswaar namen de toezichtkosten voor die categorie af doch de opbrengstderving was verhoudingsgewijs veel groter. Bijgevolg werden de in de categorie

⁹ Pagina 41.

¹⁰ De hardheidsclausule is een nadere uitwerking van een in het vijfde lid van artikel 1:40 van de Wft opgenomen bepaling.

achterblijvende instellingen met hogere rekeningen geconfronteerd. Ook dit is inherent aan de gekozen systematiek. Er bestaat een samenhang tussen de inspanningen van de toezichthouder en de aan derden door te berekenen kosten maar deze samenhang geldt voor de categorie als geheel en niet zo zeer voor de individuele instellingen.

Sommige marktpartijen pleiten in dit verband voor het introduceren van een 'schoommelfonds'. De werkgroep steunt dit niet: fondsvorming is een dure manier om fluctuaties op te vangen. In de opbouwfase zullen marktpartijen hogere bijdragen voor het toezicht moeten betalen totdat de gewenste omvang van het fondsvermogen is bereikt.

Een andere optie om stabilisatie van tarieven te realiseren, is de vastlegging van de tarieven voor een periode van bijvoorbeeld drie jaar, in plaats van één jaar. Tekorten en/of overschotten zouden dan in de daaropvolgende periode van drie jaar met de markt kunnen worden verrekend. Aangenomen mag worden dat er gedurende de totale periode van 6 jaar sprake zal zijn van een in- en uitstroom van onder toezicht staande instellingen. Dit gaat ten koste van de zuiverheid waarmee tekorten en/of overschotten zijn te verrekenen. Vandaar dat de werkgroep hier geen voorstander van is.

2.3.4 Samenvatting en conclusies

1. De werkgroep is voorstander van vereenvoudiging van de systematiek van kostendoorberekening met relatief veel kostencategorieën doch respecteert de wens van marktpartijen om prioriteit toe te kennen aan het voorkomen van kruissubsidiëring boven vergroting van eenvoud en vermindering van de administratieve kosten verbonden aan het systeem. Daarbij stelt de werkgroep zich op het standpunt dat de indeling naar categorieën van onder toezicht staande instellingen tot stand komt aan de hand van het karakter van de te verrichten toezichtactiviteiten. De kosten van activiteiten met een uniform karakter komen in principe voor doorberekening aan één categorie in aanmerking.
2. DNB zal marktpartijen consulteren over de uitkomsten van het onderzoek naar de mogelijkheden om met ingang van 2008 daar waar mogelijk en wenselijk meer leges te hanteren.
3. De werkgroep geeft het ministerie van Financiën in overweging om waar gewenst gebruik te maken van de mogelijkheid, zoals o.m. aangegeven in de Wft, om financiële barrières die de toetreding tot de financiële markt kunnen belemmeren, weg te nemen dan wel te verkleinen.
4. Inherent aan de verfijnde doorberekeningssystematiek kunnen de heffingen jaarlijks relatief sterk fluctueren. Eventueel is te denken aan een verlenging van de vaststellingsperiode van de tarieven van één naar drie jaar doch dit gaat ten koste van de zuiverheid waarmee exploitatiesaldi achteraf zijn te verrekenen. Vandaar dat de werkgroep hier geen voorstander van is.

2.4 Knelpunt 4: Kostenbeheersing en transparantie

2.4.1. Toelichting knelpunt

Hier speelt de vraag of de toezichtdoelstellingen met zo min mogelijk kosten worden behaald en onnodige administratieve verplichtingen voor onder toezicht staande instellingen worden vermeden. Daartoe zijn in 2003 voorstellen aangereikt ter versterking van de systematiek van de kostenbeheersing (zie tabel 1, knelpunt 4). Deze voorstellen zijn in het Rapport als volgt gegroepeerd:

- vergroting transparantie;
- vergroting rol van de marktpartijen;
- versterking verantwoording.

2.4.2.1 Wijze waarop de Regeling hierin voorziet

- *Vergroting transparantie*

Met behulp van hun begrotingen, verantwoording (DNB) en jaarrekening (AFM) laten de toezichthouders weten wat zij van plan zijn te gaan doen dan wel wat zij hebben gedaan. Deze documenten zijn opgesteld volgens het binnen de rijksoverheid gangbare VBTB-model.

- *Vergroting rol van de marktpartijen*

Conform de gedane suggestie is er een panel opgericht met daarin vertegenwoordigers van de instellingen die onder toezicht van DNB en/of de AFM staan. Het is de bedoeling dat zij vanuit hun praktijkervaring reageren op de plannen van beide toezichthouders terwijl zij zich achteraf tevens uitlaten over de wijze waarop deze plannen ten uitvoer zijn gebracht. Daarvoor organiseert de toezichthouder tweemaal per jaar een bijeenkomst. Het is tijdens deze bijeenkomsten dat marktpartijen erop kunnen toezien dat zij niet te maken krijgen met overbodige administratieve verplichtingen. Het ministerie van Financiën betreft de verslagen van de panelbijeenkomsten bij o.m. de beoordeling van de begrotingen van beide toezichthouders. Het is derhalve zaak dat marktpartijen zich tijdens de betreffende bijeenkomsten duidelijk uitspreken. Vanzelfsprekend moet de verslaglegging hierop aansluiten.

Hoewel marktpartijen het nut van de panels benadrukken en hun waardering ervoor uitspreken, hebben brancheorganisaties laten weten dat de invloed van de panels niet moet worden overschat. Zij hebben erop gewezen dat het panel weinig bevoegdheden heeft waardoor haar ook geen verantwoordelijkheid is toe te dichten. Marktpartijen achten zich daardoor niet in staat echt tegenspel te bieden aan de plannen van de toezichthouder. Daarbij komt dat de panels hun werkzaamheden onder zekere tijdsdruk moeten doen. Vandaar dat marktpartijen de mogelijkheid willen hebben om ook na afloop van een panelbijeenkomst te reageren. Een mogelijkheid die nu wel bij de AFM maar niet bij DNB aanwezig is, en die bij de AFM naar tevredenheid van de sector en de toezichthouder functioneert. Hierdoor dreigt het ministerie van Financiën echter geen compleet beeld van alle opvattingen te krijgen aangezien panelleden dan niet op elkaars suggesties kunnen reageren en het

ministerie deze suggesties dan ook moeilijk op waarde kan schatten. Los daarvan zien marktpartijen te weinig van wat het ministerie van Financiën doet met de reacties van de panelleden.

Het adviserend panel bestaat overigens pas sinds enkele jaren en zijn rol kan zeker nog verder worden versterkt. Deels is hierin te voorzien door de panelleden meer tijd te gunnen voor het bestuderen van de stukken die tijdens de panelbijeenkomst worden besproken. Aan de andere kant mag niet veronachtzaamd worden dat het karakter van een discussie binnen het panel sterk bepaald wordt door de achtergrond van de vertegenwoordigers van de belangenorganisaties.

Vertegenwoordigers op uitvoeringsniveau zullen in de regel meer oog hebben voor de effecten bij de individuele instellingen terwijl vertegenwoordigers op bestuursniveau meer geïnteresseerd zullen zijn in de hoofdlijnen van het toezicht (wat is het doel en hoe wil je dat op termijn bereiken?).

- *Versterking verantwoording*

Versterking heeft plaatsgevonden door in de regelgeving vast te leggen dat de minister van Financiën zowel met de begroting als met de verantwoording/jaarrekening van de toezichthouder moet instemmen. Daarbij zij wel bedacht dat er volgens dezelfde regelgeving (inmiddels Wft) slechts twee situaties denkbaar zijn waarin de minister zijn instemming kan onthouden: wegens strijd met het recht of wegens strijd met het algemeen belang. Deze beperking binnen de versterking doet recht aan de verantwoordelijkheid die de toezichthouder heeft ten aanzien van de uitvoering van de haar bij wet opgedragen taken. Het biedt de toezichthouder echter geen onbegrensde mate van vrijheid. De Raad van Commissarissen (DNB) en de Raad van Toezicht (AFM) moeten als intern toezichthoudend orgaan erop toezien dat de belangen en verantwoordelijkheden van zowel de toezichthouder als de onder toezicht vallende instellingen en personen op een evenwichtige wijze zijn meegenomen bij het opstellen van de begroting. Daarbij zijn ook zij, zoals dat eveneens voor de minister van Financiën geldt, afhankelijk van de eerder verkregen reacties vanuit de adviserende panels. Hieruit blijkt wederom het belang dat aan deze panels is toegekend. Marktpartijen zijn evenwel van mening dat het panel geen echte vuist kan maken (zie hiervoor). Vandaar dat zij geadviseerd hebben kritisch te kijken naar de beperkte toetsingsmogelijkheden van het ministerie.

2.4.2.2 De kosten van het toezicht

Aan de hand van de verschillende begrotingen zijn de jaren 2004, het eerste jaar van de Regeling, t/m 2007 gezien. Een periode waarin DNB en de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK) zijn gefuseerd en waarin het aantal toezichttaken voor de AFM relatief sterk is toegenomen.

Tabel 2: begrote toezichtkosten (in euro's)

	2004	2005	2006	2007
DNB	56.690.000			
PVK	39.436.000			
DNB en PVK	96.126.000	90.010.000	95.250.000	96.780.000
AFM	57.385.000	69.717.000	73.145.000	77.485.000

Over vier jaar beschouwd zijn de toezichtkosten bij DNB met 0,7% toegenomen. Een percentage dat zelfs beduidend achterblijft bij het inflatiepercentage van één jaar. Hier is het positieve effect van de fusie tussen DNB en PVK duidelijk merkbaar. Een effect dat berekend is op € 8,3 mln. DNB heeft de kosten van het toezicht ook nog op een andere manier weten te reduceren en wel via een versobering van de pensioenregeling. Hier tegenover staat een toename van de kosten uit hoofde van een aantal autonome effecten (inflatie en RJ271), de versterking van het toezicht op verzekeraars alsmede de invoering van het toezicht op zorgverzekeraars.

Bij de AFM zijn de begrote kosten per saldo met 35,0% toegenomen. Een groei die, afgezien van de autonome effecten, geheel is voortgekomen uit de nieuwe toezichttaken. Volgens verschillende marktpartijen is deze ontwikkeling in 2003 onvoldoende gesignaleerd. Ook de Tweede Kamer heeft zich hierover een aantal keren kritisch uitgelaten maar heeft tevens moeten vaststellen dat *het scherpe toezicht van de AFM en het uitdijende personeelsbestand daarvan rechtstreeks het gevolg is van een door de gehele Kamer gesteunde wens van de minister.*¹¹

In dit verband is tevens van belang dat er in 2002 de afspraak is gemaakt om de kosten van bestaande taken reëel niet te laten toenemen. Een afspraak die door beide toezichthouders ruim is nagekomen.

Met het vorenstaande is nog geen antwoord gegeven op de vraag of toezichtdoelstellingen tegen zo laag mogelijke kosten worden behaald. Beantwoording van die vraag is geen gemakkelijke opgave. Een benchmark, verkregen aan de hand van opgaven van vergelijkbare instellingen, zou een praktisch hulpmiddel kunnen zijn. Een onderzoek naar de kosten van het toezicht in andere Europese landen is gestart. De uitkomsten van dat onderzoek zijn in de loop van 2007 te verwachten. Een internationale kostenvergelijking zal door de verschillen in taken, taakverdeling en uitvoering van het toezicht in verschillende landen overigens slechts indicatieve conclusies over de doelmatigheid van het toezicht kunnen opleveren.

Ter verdere verbetering van de beheersbaarheid van de kosten hebben marktpartijen verschillende suggesties aangedragen:

- *Plafonnering van de kosten*

In het verleden is met beide toezichthouders de afspraak gemaakt om de kosten van bestaande taken reëel niet te laten toenemen. Op termijn zullen alle toezichttaken onder deze afspraak vallen. Bijgevolg zal er vanaf dat moment sprake zijn van een reëel kostenplafond.

¹¹ Algemene Financiële Beschouwingen van 6 oktober 2005. Verwezen is naar de boekhoudschandalen, Europese ontwikkelingen (richtlijnen), de aandelenleaseaffaire, Vie d'Or en reclameuitingen voor consumentenkrediet.

Sommige brancheorganisaties hebben weinig vertrouwen in de hier bedoelde afspraak. Zij ervaren de praktijk anders; de achterban is in het verleden meer dan eens geconfronteerd met soms fors hogere rekeningen. Vandaar dat gepleit is voor een, door de politiek op te leggen, kostenplafond. Daarnaast moeten de toezichthouders volgens de sector blijven streven naar kostenverlagingen, zowel bij de directe toezichtkosten als bij de administratieve lasten en de nalevingskosten. Er zouden targets gesteld moeten worden die aansluiten bij de ambities van het kabinet.

- *Overheadkosten*

Een aantal marktpartijen is van mening dat de AFM en DNB zich tot doel zouden moeten stellen om de overheadkosten te reduceren. Een onderwerp dat ook de volle aandacht heeft van beide toezichthouders. Zij leggen hierover jaarlijks verantwoording af. Aangezien het hier een bedrijfsvoeringsvraagstuk betreft, zijn de panelbijeenkomsten de aangewezen plek om dit met de toezichthouders te bespreken. Ook zou er een onderzoek kunnen worden ingesteld naar het gebruik van een indicator aan de hand waarvan de ontwikkeling van de overheadkosten bij beide toezichthouders op een eenduidige manier is te volgen. Marktpartijen hebben evenwel laten weten er geen moeite mee te hebben dat de toezichthouders hun kosten van overhead verschillend berekenen. In plaats van een indicator zou volgens hen gewerkt moeten worden met een reductiedoelstelling.

2.4.3 Onvoorziene gevolgen van de werking van de Regeling

Afgezien van het feit dat de toename van de toezichtkosten niet door iedereen was voorzien in 2003, zijn er geen onvoorziene gevolgen waargenomen.

2.4.4 Samenvatting en conclusies

1. De werkgroep is verdeeld over het voorstel van marktpartijen om na afloop van een panelbijeenkomst nog te mogen reageren op bijvoorbeeld de toen besproken begroting. Deze opzet heeft volgens haar als nadeel dat reacties buiten het panel om beoordeeld gaan worden terwijl het juist aan het panel is om hierover uitspraken te doen. Aan de andere kant functioneert deze praktijk bij de AFM naar tevredenheid van zowel de toezichthouder als marktpartijen. Wel kan de werkgroep zich voorstellen dat panelleden meer tijd krijgen voor het doornemen van de te bespreken stukken. Tevens heeft de werkgroep de indruk dat er bij de te onderscheiden partijen (sector, toezichthouders en ministerie van Financiën) verschillend gedacht wordt over de rol van het adviserend panel. Het is zaak dat hierover meer duidelijkheid komt te bestaan. Vervolgens is te bezien hoe de effectiviteit van het panel is te versterken.
2. De werkgroep stelt voor om eerst te kijken naar de rol van het panel (zie hiervoor) alvorens tot een heroverweging te komen van de beperkte mogelijkheden van het ministerie van Financiën om de begrotingen van beide toezichthouders te kunnen toetsten.
3. Marktpartijen hebben tot nu toe niet veel kunnen merken van de manier waarop het ministerie van Financiën is omgegaan met de reacties van de panelleden. Het is belangrijk om dat proces transparanter te laten verlopen en wel zodanig dat marktpartijen (achteraf) kunnen vaststellen hoe

men tot een bepaald standpunt is gekomen. Omwille van de overzichtelijkheid beveelt de werkgroep tevens aan om de reacties van marktpartijen met de bijbehorende zienswijze van zowel de toezichthouder als van het ministerie in een tabel op te nemen en deze tabel op de agenda te plaatsen van de eerstvolgende bijeenkomst van het adviserend panel.

4. Marktpartijen hebben nadrukkelijk verzocht de kosten van het toezicht te plafonneren en waar mogelijk te verminderen. De werkgroep constateert dat hieraan de facto wordt voldaan zodra op niet al te lange termijn alle toezichttaken onder de eerder gemaakte afspraak van kostenstabilisatie vallen. Nieuwe toezichtwetten kunnen worden voorzien van een opgave van de te verwachten kosten. Aldus wordt het parlement expliciet in de gelegenheid gesteld het niveau van de kosten te betrekken bij de beoordeling van de wetsvoorstellen.
5. Overeenkomstig het verzoek van marktpartijen zouden de toezichthouders een doelstelling kunnen formuleren ter beheersing van de kosten van overhead.

2.5 Overige onderwerpen

2.5.1 Inleiding overige onderwerpen

Hiervoor is geëvalueerd of de in 2003 gesignaleerde knelpunten in de bekostiging van het financieel toezicht zijn opgelost en of de daartoe ingevoerde maatregelen neveneffecten hebben gehad die nog verdere actie vragen. Daarnaast zijn in het evaluatieproces nog enkele andere punten ter sprake gekomen die weliswaar niet direct te maken hebben met de in 2003 gesignaleerde knelpunten, maar wel met de bekostiging van het financieel toezicht. Die onderwerpen worden hieronder besproken.

2.5.2 Evaluatie overige onderwerpen

- *Boetes*

De toezichthouder brengt geïnde boetes in mindering op de bijdrage van marktpartijen.

Achterliggende gedachte daarbij is dat marktpartijen ook het merendeel van de kosten van het toezicht voor hun rekening nemen en de boetes daarbij als een bonus-malusregeling beschouwd worden. Aan de andere kant wordt soms gesteld dat de boetes voortkomen uit repressieve handhavingsactiviteiten. De kosten van die activiteiten komen in principe voor rekening van de Staat. Bijgevolg zou het denkbaar kunnen zijn om de uit dien hoofde te verkrijgen opbrengsten ter (gedeeltelijke) dekking van deze kosten aan te wenden. De werkgroep kent echter meer gewicht toe aan de overwegingen die hebben geleid tot de constructie zoals we die nu kennen en ziet geen aanleiding om met wijzigingsvoorstellen te komen.

- *Reservefonds AFM*

Verschillende marktpartijen zijn van mening dat het reservefonds van de AFM moet worden opgeheven. Hieraan is door de AFM reeds tegemoet gekomen met de toezegging de verdere opbouw van het fonds te zullen staken en met het panel te zullen overleggen op welke wijze de tot nu toe opgebouwde reserves kunnen worden afgebouwd. Dit overleg heeft inmiddels plaatsgevonden.

Besloten is om de gelden in het reservefonds zoveel mogelijk terug te geven aan de groepen van instellingen die aan de opbouw ervan hebben bijgedragen.

- *Internationale concurrentiepositie*

De doorberekening van toezichtkosten aan Nederlandse financiële instellingen kan een negatieve invloed hebben op de internationale concurrentiepositie. Brancheorganisaties hebben hier ook op gewezen. Beleggingsondernemingen en –fondsen zijn reeds uitgeweken naar respectievelijk Ierland en Luxemburg terwijl België actief bezig lijkt te zijn met het aantrekken van buitenlandse pensioenfondsen. Marktpartijen zien hierin een extra stimulans voor toezichthouders om te komen met efficiencymaatregelen. Op dit moment volstaat de werkgroep met de constatering dat het ministerie van Financiën, mede op verzoek van de Tweede Kamer, in samenwerking met de AFM in 2006 begonnen is met een vergelijkend onderzoek naar de kosten van het toezicht in andere landen. Parallel daaraan wordt ook gekeken naar de internationale toezichtstarieven.

- *Procedure voor het vaststellen en bekendmaken van de tarieven*

Dit verloopt niet altijd snel genoeg. Zo werden de tarieven voor het door de AFM uit te oefenen toezicht op accountants in een zeer laat stadium gecommuniceerd. Hier was evenwel sprake van een incident waardoor een herhaling in de toekomst niet is te verwachten.

- *Overheidsbijdrage voor het toezicht op geldtransactiekantoren en op trustkantoren*

Bij de herziening van de financiering van het toezicht in 2003 is onvoldoende rekening gehouden met het handhavingskarakter van het toezicht op trust- en geldtransactiekantoren. Vooruitlopend op een structurele oplossing heeft de Staat voor de jaren 2004 t/m 2006 een additionele bijdrage verstrekt. Een en ander is te bezien in samenhang met het onderzoek naar de toereikendheid van de overheidsbijdrage dat DNB is gestart.

- *Financiering*

Volgens enkele marktpartijen kan het een optie zijn om de financiering van het toezicht anders in te richten. Zo zouden de kosten van het toezicht rechtsreeks in rekening kunnen worden gebracht bij de eindgebruikers. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren via de effectennota, een verhoging van de assurantiebelasting en een opslag voor de kosten van vermogensbeheer. Keerzijde daarvan kan zijn dat er nauwelijks meer belangstelling zal bestaan voor het totaal van de toezichtkosten.

2.5.3 Samenvatting en conclusies

1. De werkgroep ziet geen aanleiding om met wijzigingsvoorstellen te komen ten aanzien van de bestemming van de door een toezichthouder geïnde boetes.
2. De werkgroep wijst op het belang van het vergelijkend onderzoek naar de kosten van het toezicht in andere landen en beveelt aan om de uitkomsten van dat onderzoek in breed verband te bespreken.

-
-
3. Het financieringsvraagstuk voor het toezicht op geldtransactiekantoren en op trustkantoren is te bezien in samenhang met de uitkomst van een door DNB gestart onderzoek.

Bijlagen

- I Definities *Maat Houden*
- II Overheidsbijdrage (2005)
- III Schematische weergave kostenverdeling
- IV Door marktpartijen opgebrachte punten

Bijlage I: Definities *Maat Houden*

Kosten voor toelating en handhaving:

De overheidskosten voor de uitvoering van wet- en regelgeving voor zover gerelateerd aan het (doen) naleven van de daarin gestelde normen.

Toelating:

Het (laten) toetsen door de overheid of bedrijven en burgers voldoen aan de gestelde eisen, het eventueel geven van extra voorschriften en het verlenen van toestemming (bijvoorbeeld d.m.v. een vergunning) voordat zij tot het starten en verrichten van bepaalde handelingen over mogen gaan.

Post-toelating:

Een periodieke verlenging van toelating dan wel een vooraf aangekondigde en vastgelegde controle of nog steeds aan de toelatingseisen wordt voldaan.

Preventieve handhaving:

Activiteiten van toezicht die steekproefsgewijs plaatsvinden en/of niet aangekondigd zijn en gericht zijn op naleving en het voorkomen van overtredingen.

Repressieve handhaving:

Overheidsactiviteiten die gebaseerd zijn op een redelijk vermoeden van een strafbaar feit of het overtreden van een bestuursrechtelijke norm en die volgens *Maat Houden* worden gevolgd door het opmaken van een proces-verbaal of het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie.

Bijlage II: Overheidsbijdrage (2005)

AFM

Overheidsbijdrage AFM 2005	EXPLOITATIE 2005	BEGROTING 2005
Repressieve handhaving	6.453.000	6.912.000
Preventieve handhaving (WID, MOT en Sanctiewet)	2.527.000	2.531.000
Toezicht op Publicisten	102.000	
Wet op het consumentenkrediet	924.000	42.000
Toezicht op emissies	1.749.000	
Financieel Expertise Centrum	<u>1.488.000</u>	<u>1.498.000</u>
Totaal overheidsbijdrage 2005	13.243.000	10.983.000

Onder repressieve handhaving worden verstaan toezichtactiviteiten die erop gericht zijn om een ongewenste activiteit in de markt te onderdrukken met de bedoeling herhaling te voorkomen dan wel op zijn minst te bemoeilijken. Deze activiteiten zijn gebaseerd op een redelijk vermoeden van een strafbaar feit of het overtreden van een bestuursrechtelijk gestelde norm. Hieronder valt bijvoorbeeld het toezicht op marktmanipulatie en voorwetenschap alsmede het bestrijden van illegale financiële activiteiten.

Preventieve handhaving is gericht op het voorkomen van overtredingen. Hiervan worden de toezichtkosten die voortkomen uit de wet MOT, de Wid en de Sanctiewet door de Staat vergoed. De kosten van het toezicht op publicisten zijn eveneens voor rekening van de Staat. Dit vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag om deze kosten door te kunnen berekenen aan marktpartijen. Voor het toezicht uit hoofde van de *Wet op het consumentenkrediet* (Wck) speelde iets vergelijkbaars. Hierin is echter met ingang van 1 januari 2007 verandering gekomen aangezien de Wck per die datum is opgegaan in de Wft.

Omtrent de overheidsbijdrage voor het toezicht op emissies en voor het Financieel Expertise Centrum zijn aparte afspraken gemaakt. Dit is nader toegelicht in het evaluatierapport over de overheidsbijdrage aan de AFM.

DNB

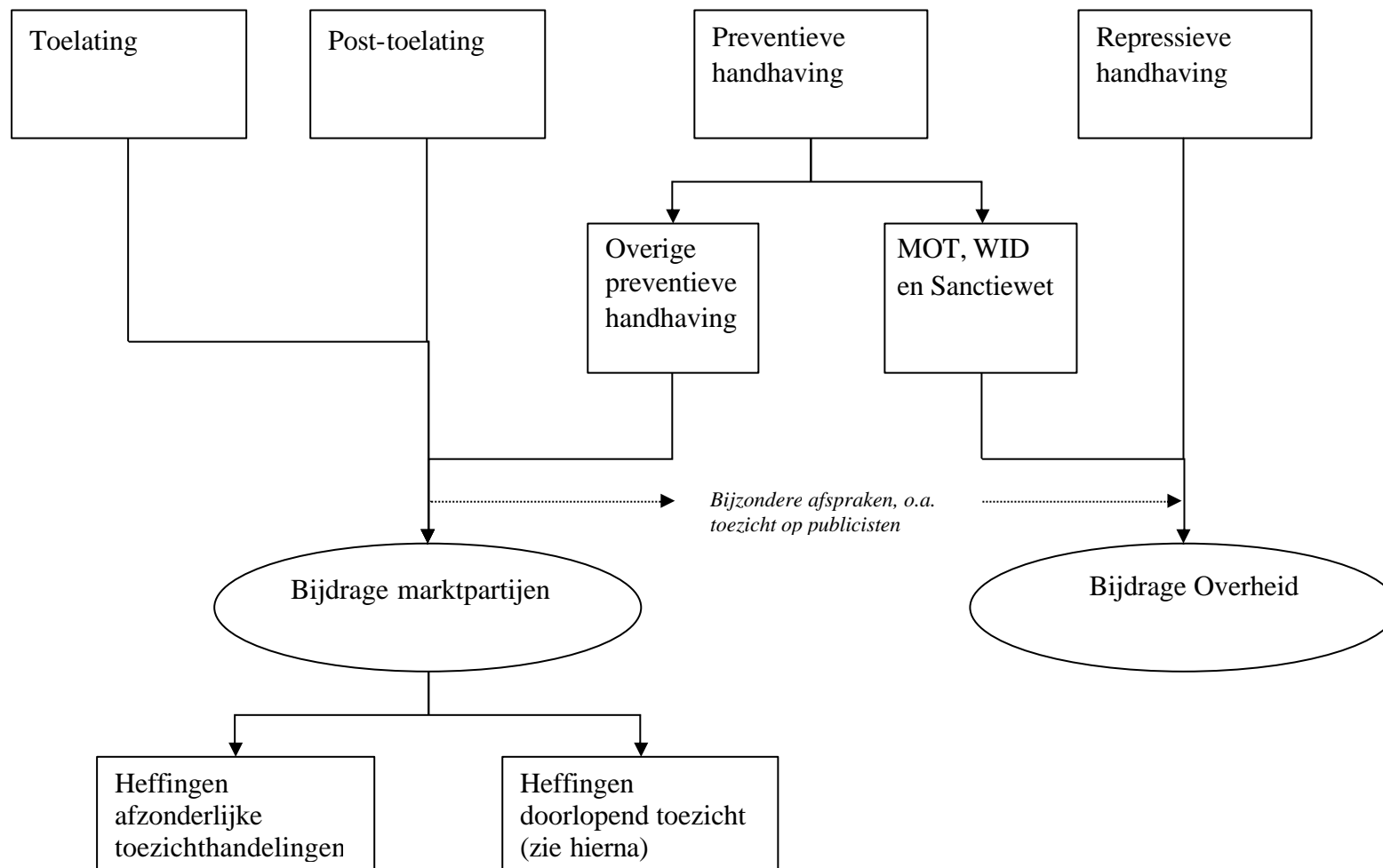
Overheidsbijdrage DNB 2005	EXPLOITATIE 2005	BEGROTING 2005
Toezicht op banken	12.960.000	13.610.000
Toezicht op pensioenfondsen	2.220.000	2.290.000
Toezicht op verzekeraars	2.440.000	2.200.000
Toezicht op geldtransactiekantoren	1.660.000	1.890.000
Toezicht op beleggingsinstellingen	40.000	70.000
Toezicht op effecteninstellingen	450.000	1.100.000
Toezicht op trustkantoren	2.270.000	2.310.000
Toezicht op WID, MOT en Sanctiewet	<u>660.000</u>	<u>770.000</u>
Totaal overheidsbijdrage 2005	22.700.000	24.240.000

Onder preventief toezicht worden de kosten verantwoord inzake de wet MOT, de Wid en de Sanctiewet. Hieronder valt ook het toezicht op casino's en creditcardmaatschappijen. De kosten voor de wet MOT, de Wid en de Sanctiewet zijn opgenomen in de begroting van de verschillende sectoren (onder lopend toezicht) terwijl de kosten voor het toezicht op casino's en creditcardmaatschappijen apart worden begroot.

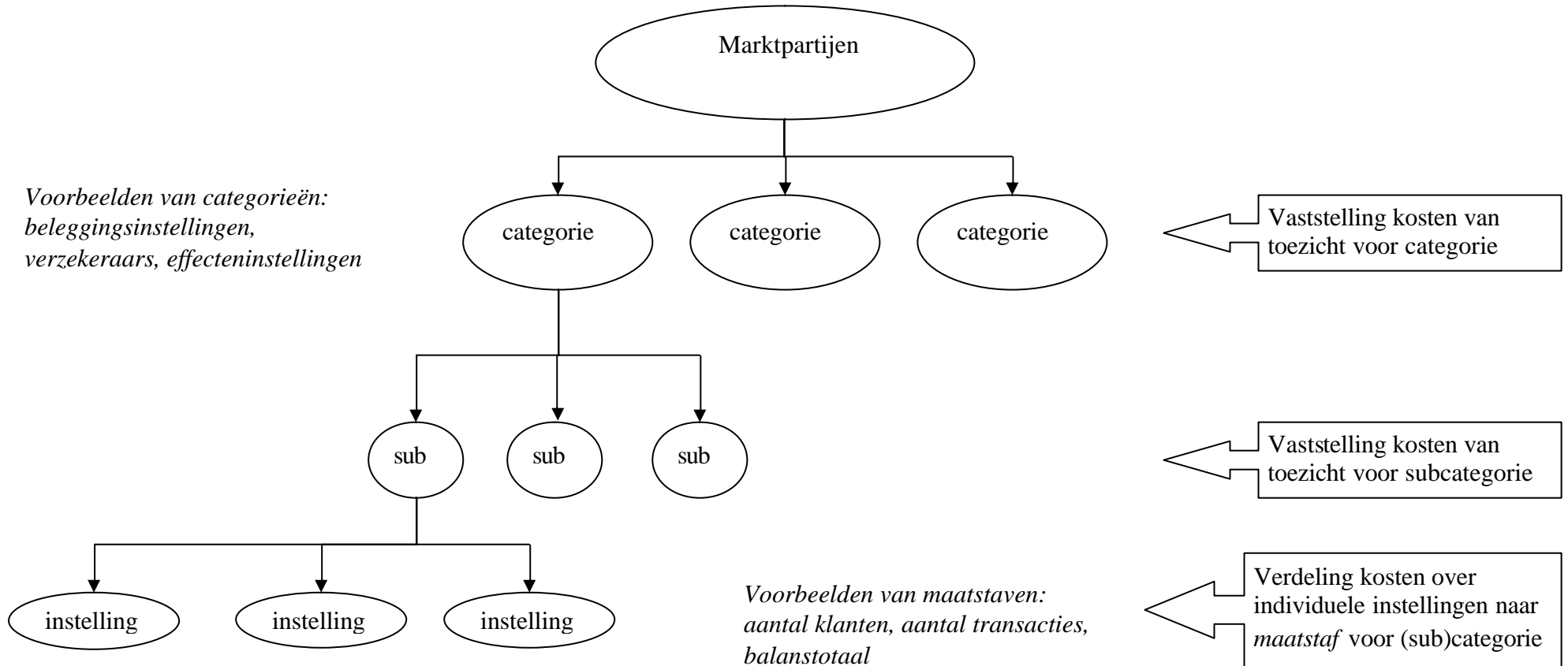
Onder repressief toezicht wordt verstaan de werkzaamheden die gerelateerd zijn aan het opleggen van formele maatregelen. Uit de ZBO-verantwoording 2005, pagina 22, kan worden afgeleid dat het daarbij gaat om:

- het opleggen van lasten onder dwangsom;
- het opleggen van bestuurlijke boetes;
- het doen van aangifte bij het OM;
- het geven van een aanwijzing;
- het aan een instelling opvragen en beoordelen van een financieringsplan;
- saneringsplan en/ of herstelplan;
- het plaatsen onder stille curatele;
- het doorhalen uit het register;
- het invoeren van de noodregeling;
- het opsporen van illegale marktpartijen.

Bijlage III: Schematische weergave kostenverdeling



Systematiek voor vaststelling **Heffingen doorlopend toezicht**



Bijlage IV: Door marktpartijen opgebrachte punten

	Wat	Door wie / wanneer	Reactie werkgroep
--	-----	--------------------	-------------------

A. Algemeen

1.	Evaluatie moet hele regeling gelden, inclusief definities kosten en criteria <i>Maat Houden</i> .	Dufas 6 sept VVC 6 sept Dufas brief 18 sept	Wordt behandeld in rapport.
2.	Uit het rapport moet blijken dat marktpartijen een afwijkende mening zijn toegedaan.	Euronext en andere marktpartijen 22 febr	Wordt behandeld in rapport.

B. Inhoud evaluatie

I. Mate van kostendoorberekening aan marktpartijen

1.	<p>De kostenverdeling tussen overheid en markt is onevenwichtig. De overheid zou de vroegere bijdrage voor de kosten van het toezicht op banken nu als bijdrage aan de totale kosten moeten doen.</p> <p>Overheid zou net als voor 2003 ca. 50% van alle kosten moeten bijdragen.</p> <p>De overheidsbijdrage is onvoldoende gemotiveerd en op een te laag percentage gefixeerd.</p> <p>Een fifty-fifty verdeling is billijker dan de huidige verdeling. Dit kan ook onderbouwd worden aan de hand van de criteria van het rapport "Maat Houden".</p> <p>Overheid moet een groter deel van de kosten bijdragen.</p> <p>Solidariteitsprincipe dient van toepassing te worden verklaard op de toezichtkosten. Aanbieders op de markt, de afnemers van de financiële diensten en de overheid hebben</p>	<p>Dufas 6 sept</p> <p>Dufas brief 18 sept</p> <p>Dufas brief 18 sept VvV-NVB-ZVN brief 19 sept</p> <p>Dufas mail 27 maart</p> <p>VvV-NVB-ZVN brief 19 sept + brief 5 maart</p> <p>FOV brief 2 april</p>	Wordt behandeld in rapport.
----	--	--	-----------------------------

	belang bij de instandhouding van de financiële sector. Als ieder van deze drie partijen een gelijk deel bijdraagt in de totale toezichtkosten zou dat een correcter beeld geven dan de huidige realiteit (20% overheid en 80% aanbieders).		
2.	ZBO's dienen in beginsel uit de algemene middelen gefinancierd te worden, al dan niet in combinatie met bedragen die zij van de wetgever voor hun diensten aan de onder toezicht gestelden in rekening mogen brengen.	REB brief 20 sept	<i>Maat Houden</i> geeft een leidraad voor de beslissing welke toezichtkosten wel en welke toezichtkosten niet kunnen worden toegerekend aan de onder toezicht gestelde instellingen.
3.	Volgens <i>Maat Houden</i> moeten preventieve en repressieve handhavingskosten niet worden doorberekend tenzij het doel van de regelgeving alleen wordt bereikt bij doorberekening; er dwingende redenen zijn voor doorberekening zoals Europese regelgeving. Deze redenen zijn op het financieel toezicht niet van toepassing.	REB brief 20 sept	De werkgroep wijst erop dat <i>Maat Houden</i> daarnaast nog twee <i>alternatieve</i> mogelijke redenen noemt om af te wijken van het principe dat preventieve en repressieve handhavingskosten niet worden doorberekend: wanneer partijen een specifiek aan hen toerekenbaar profijt hebben van handhavingsactiviteiten en wanneer er overtreders zijn die (nagenoeg) geheel de kosten veroorzaken van repressieve handhaving.
4.	Aanpassing overheidsbijdrage AFM: was in 2003 en 2004 de overheidsbijdrage te laag en gaat het door de sector teveel betaalde geld terug naar sector?	REB 6 sept REB brief 20 sept	De overheidsbijdrage aan de AFM bleek voor het eerst in 2005 onvoldoende te zijn om de voor vergoeding door de overheid in aanmerking komende kosten te dekken. De Minister heeft daarop voor 2005 een aanvullende bijdrage verstrekt. Naar aanleiding van de evaluatie van de overheidsbijdrage aan de AFM is vervolgens besloten om de hoogte van de overheidsbijdrage voortaan direct te koppelen aan de kosten van de onderdelen van het toezicht die voor vergoeding door de overheid in aanmerking komen.
5.	Aanpassing overheidsbijdrage AFM: speelt eenzelfde probleem bij DNB?	VVC 6 sept	Wordt behandeld in rapport.
6.	Onafhankelijke evaluatie van overheidsbijdrage aan DNB en onafhankelijke toetsing van het evaluatierapport over de overheidsbijdrage aan de AFM is gewenst.	VvV-NVB-ZVN brief 19 sept	Wordt behandeld in rapport. Het evaluatierapport over de overheidsbijdrage aan de AFM is aan marktpartijen ter beschikking gesteld.
7.	Neem alle handelingen van DNB op in een lijst waarna het aan het ministerie van Financiën is om aan te geven wat repressief en preventief is.	REB-Dufas 22 febr	De werkgroep geeft er de voorkeur aan om eerst het onderzoek van DNB af te wachten.
8.	<i>Maat Houden</i> heeft sommige kosten niet voorzien, zoals publieksvoorlichting, internationale beleidsontwikkeling, wetenschappelijk onderzoek, opzetten van een webbased kennisloket, de kosten van voorbereiding van wetgeving (detachering van medewerkers bij het ministerie van	APT 6 sept Dufas 6 sept Dufas brief 18 sept VvV-NVB-ZVN brief 19 sept	Wordt behandeld in rapport.

	<p>Financien). De kosten daarvan zouden volledig door de Staat moeten worden vergoed.</p> <p>Er blijft onduidelijkheid en discussie bestaan over de vraag welke specifieke kosten voor rekening van de Staat komen en welke mogen worden doorbelast.</p> <p>Om de internationale ambities waar te maken, zal de AFM tezamen met de Nederlandsche Bank kwalitatief en kwantitatief belangrijke inspanningen moeten leveren. Inspanningen die liggen in het verlengde van het tot stand brengen en uitvoeren van een belangrijk stuk Europese wetgeving. In zoverre acteert de toezichthouder als een verlengstuk van de daarbij betrokken ministeries. Financiering vanuit de algemene middelen ligt dan het meest voor de hand.</p> <p>De kosten van activiteiten die steekproefsgewijs plaatsvinden mogen niet worden doorberekend.</p> <p>De activiteiten van “lopend toezicht” moeten nader bekeken worden waarom het steekproefsgewijs plaatsvindt. ... Wij schatten dat deze activiteiten voor een groter deel preventieve handhaving betreffen en voor een kleiner deel markttoetreding dan de bedragen die Financien thans voor zijn rekening neemt.</p>	<p>REB brief 20 sept Marktpartijen 22 febr Dufas mail 27 maart</p> <p>VvV-NVB-ZVN brief 5 maart</p> <p>REB brief 12 sept</p> <p>REB-Dufas 22 febr</p> <p>Dufas mail 27 maart</p>	
9.	Beleidsvoorbereiding niet op kosten van de toezichthouder.	Dufas 6 sept VVC 6 sept	Wordt behandeld in rapport.
10.	Heldere definities van verschillende soorten kosten zijn nodig.	REB 6 sept NBVA brief 11 sept	In bijlage I zijn de definities, gehanteerd in het rapport <i>Maat Houden</i> , weergegeven.

II. Uitzonderingspositie van banken

1.	Sterke stijging verplichte herendiensten: profijtbeginsel van toepassing verklaren en overheid laten betalen.	VvV-NVB-ZVN brief 19 sept	Wordt behandeld in rapport
2.	De uitspraken van de werkgroep over de “herendiensten” worden niet onderschreven. Nu de toezichtkosten voor het overgrote deel worden doorbelast aan de instellingen, is het	NVB 22 febr VvV-NVB-ZVN brief 5 maart	Wordt behandeld in rapport.

	gerechtvaardigd dat de kosten die de instellingen voor de herendiensten maken eveneens worden doorbelast.		
--	---	--	--

III. Heffingsmaatstaven

1.	<p>Het systeem om kruissubsidiëring te voorkomen moet worden behouden.</p> <p>Grotere categorieën voor het toerekenen van de kosten van het toezicht zijn onwenselijk. Kruissubsidiëring moet worden uitgebannen zowel <i>tussen</i> groepen onder toezicht gestelden als <i>binnen</i> die groepen.</p> <p>De systematiek van kostentoerekening per sector wordt onderschreven.</p>	<p>APT-Dufas 6 sept Dufas mail 27 maart</p> <p>Dufas brief 18 sept VvV-NVB-ZVN brief 19 sept</p> <p>REB brief 20 sept</p>	Wordt behandeld in rapport.
2.	Om grote fluctuaties in de bijdragen van individuele ondernemingen in de kosten van de toezichthouder te voorkomen, moet een schommelfonds geïntroduceerd worden, te financieren door de overheid.	VvV-NVB-ZVN brief 19 sept	Wordt behandeld in rapport.
3.	Er dient snel gekomen te worden tot een eenduidige vaststelling van de heffing voor effectenbemiddelaars en kredietinstellingen inzake effecten-bemiddeling. Bij het overleg hierover dienen alle betrokken partijen aan tafel te zitten.	Dufas brief 18 sept VvV-NVB-ZVN brief 19 sept	Beide toezichthouders hebben in overleg met de betrokken vertegenwoordigende organisaties een gezamenlijke maatstaf vastgesteld. Voor DNB bleek aanvullend overleg nodig. Belangenorganisaties zullen bij dat overleg worden betrokken.
4.	De Regeling voorziet niet in een voorziening voor tussentijdse wijziging van categorie van een instelling (zgn. Robeco-problematiek)	REB brief 20 sept	Wordt behandeld in rapport.
5.	Nieuwe toetreders tot de markt hebben door de toezichtkosten een hoge toetredingsdrempel. Het is echter onredelijk om die kosten daarom maar af te wentelen op bestaande spelers.	Dufas brief 18 sept	Wordt behandeld in rapport.
6.	<p>Bij het vaststellen van tarieven moet rekening worden gehouden met draagkracht. Toetredingsbarrières als gevolg van toezichtkosten moeten worden vermeden.</p> <p>De kosten van een vergunning mogen geen belemmering vormen voor toetreding.</p> <p>Hoge toetredingskosten kunnen de vrije toetreding tot de</p>	<p>FOV 6 sept FOV brief 7 sept</p> <p>REB brief 20 sept</p> <p>Dufas mail 27 maart</p>	Wordt behandeld in rapport.

	<p>markt belemmeren. Mede daarom benadrukt de marktsector dat de kosten van toezicht beheerst moeten worden. Want het is evenmin redelijk als een ondernemer zijn eigen concurrentie moet gaan subsidiëren.</p> <p>De verhouding in de door DNB voorgestelde leges is nogal scheef. Hoe kan het dat voor de eenmalige vergunningaanvraag van een vergunninghoudende multibrancheverzekeraar evenveel aan kosten wordt toegerekend als aan een verklaringhoudende verzekeraar? Alarmerender is het voorstel van leges van een vergunningaanvraag van kleinere verklaringhoudende verzekeraars. Deze lopen bij een premie-inkomen van €40.000 in het eerste jaar op tot 25% van het premie-inkomen (in het meest gunstige geval nog altijd 10%).</p> <p>Bij het vaststellen van de tarieven zou nimmer rekening gehouden moeten worden met draagkracht.</p> <p>Hoewel de belangen van grote en kleine instellingen niet parallel lijken te lopen, dient uitgangspunt te zijn “wie vraagt, betaalt” (kanttekening bij het nog lopende onderzoek naar de wenselijkheid om meer leges te hanteren).</p> <p>Het principe ‘de vervuiler betaalt’ wordt onvoldoende toegepast; de kosten dienen daar te liggen waar het meest/intensief toezicht wordt gehouden. Bestuderen hoe dit verenigbaar is met voorspelbaarheid van de rekening voor individuele instellingen.</p>	<p>FOV brief 2 april</p> <p>VVV-NVB-ZV brief 19 sept</p> <p>VvV-NVB-ZVN brief 5 maart</p> <p>Dufas brief 18 sept VvV-NVB-ZVN brief 19 sept</p>	<p>Het voorstel houdt rekening met de omstandigheid dat er bij de beoordeling van een eenmalige vergunningaanvraag een minimum hoeveelheid werk moet worden verricht. De omvang van de betreffende verzekeraar speelt daarbij geen rol. Momenteel wordt het gehele stelsel van het doorberekenen van toezichtskosten voor individuele handelingen in samenwerking met de verschillende sectoren herzien. De signalen van het FOV zullen daarin worden meegenomen.</p> <p>Wordt behandeld in rapport.</p> <p>Het leidende principe in <i>Maat Houden</i> is niet ‘de vervuiler betaalt’, maar het ‘profijtbeginsel’. Het profijtbeginsel gaat ervan uit dat een financiële instelling belang heeft bij toezicht op een andere financiële instelling, zeker binnen zijn categorie. Hieruit volgt dat niet alleen volstrekt individueel toerekenbare kosten kunnen worden doorberekend, maar ook kosten die gemaakt worden voor activiteiten waarvan een <i>groep</i> instellingen aantoonbaar profijt heeft.</p>
7.	<p>De praktijk van DNB om de kosten voor specifieke verrichtingen te verhalen via de reguliere toezichtskosten leidt tot een dubbele rekening voor die instellingen die voor hun VVGB al aan de AFM hebben moeten betalen.</p> <p>Er moet gekeken worden of en waar het mogelijk is om meer verrichtingen van toezichthouders te koppelen aan te betalen leges.</p>	<p>APT 6 sept REB brief 20 sept</p> <p>Dufas brief 18 sept VvV-NVB-ZVN brief 19 sept REB brief 20 sept</p>	<p>Wordt behandeld in rapport.</p>

	<p>Heffingen moeten worden berekend op basis van de omvang van de marktpartij i.p.v. per individuele handeling (niet eens met voorgenomen heffingen DNB voor bijzondere verrichtingen).</p> <p>De toetsingen op deskundigheid en betrouwbaarheid horen deel uit te maken van het doorlopende toezicht. Het is hierbij de vraag of bestuurders die deel uitmaken van een Raad van bestuur van een financieel conglomoraat op een lijn gesteld kunnen worden met bestuurders van een lokale onderlinge. Deze gremia kunnen niet met elkaar worden vergeleken waardoor wij pleiten voor een vereenvoudigde (goedkopere) toetsing voor bestuurders van (kleinere) onderlinge verzekeraars.</p>	<p>FOV brief 7 sept</p> <p>FOV brief 2 april</p>	<p>De huidige systematiek maakt onderscheid tussen bijzondere verrichtingen, die op aanvraag van een instelling worden gedaan (bijv. vergunningen of ontheffingen) of vanwege een bijzonder voorval zijn vereist (bijv. betrouwbaarheidstoets bestuurders) en doorlopend toezicht. De kosten die de toezichthouder maakt voor bijzondere verrichtingen zijn over het algemeen onafhankelijk van de omvang van de financiële instelling voor wie de verrichting wordt gedaan. Om kruissubsidiëring te voorkomen en omdat het tarief, volgens <i>Maat Houden</i>, zoveel mogelijk moet aansluiten bij de daadwerkelijke kosten, is ervoor gekozen de tarieven voor bijzondere verrichtingen vast te stellen op één vast bedrag voor alle instellingen. Bij de kosten van het doorlopend toezicht, die niet aan één individuele financiële instelling toegerekend kunnen worden, wordt over het algemeen wél onderscheid gemaakt naar de omvang van de financiële instelling.</p> <p>Ongeacht de omvang van de vergunninghouder dient voor elk van de te toetsen bestuurders een zelfde beoordeling te worden uitgevoerd. De betrouwbaarheidstoetsing is hierbij in beginsel éénmalig. De deskundigheidstoets wordt uitgevoerd bij het betrekken van een nieuwe functie.</p>
8.	<p>Het uitgangspunt van solidariteit dient eveneens gehanteerd te worden in de kosten die worden gemaakt vanwege het doorlopende toezicht (op verzekeraars). Vandaar dat gepleit wordt om het premie-inkomen als maatstaf te hanteren. In deze systematiek is het reëel om een redelijke ondergrens te introduceren. De AFM maakt hiervan gebruik.</p>	<p>FOV brief 2 april</p>	<p>Hieraan is tijdens de consultatiegesprekken van de toezichthouder met de sector aandacht te besteden.</p>

IV. Kostenbeheersing en transparantie

1.	De sterke groei van de toezichtkosten is onvoldoende gesignaleerd in 2003	Dufas brief 18 sept VvV-NVB-ZVN brief 19 sept	Wordt behandeld in rapport
2.	<p>Er dient een plafond te worden afgesproken voor de totale toezichtkosten.</p> <p>Er dient een plafond te worden afgesproken voor de totale toezichtkosten, administratieve lasten en nalevingskosten.</p> <p>De lasten van de nieuwe wetgeving zouden moeten worden gemonitord middels een nulmeting en door het meten van administratieve lasten en nalevingskosten.</p> <p>De administratieve lasten a.g.v. regelgeving en toezicht zijn de afgelopen jaren explosief gestegen. Terugdringing van deze lasten verdient hoge prioriteit. Idem voor de totale toezichtkosten.</p> <p>Toezichthouders zien alleen hun eigen kosten en gaan voorbij aan de administratieve lasten</p> <p>Er dient een plafond te worden afgesproken voor doorbelasting aan de markt.</p> <p>Een (door de politiek op te leggen) budget dwingt de toezichthouder na te denken over te maken keuzes.</p> <p>De markt ziet graag dat het ministerie van Financiën namens marktpartijen de wens aan de Tweede Kamer overbrengt om per toezichthouder met een kostenplafond te werken.</p> <p>De afspraak om kosten van bestaande taken reëel niet te</p>	<p>Dufas 6 sept FOV brief 7 sept Dufas brief 18 sept FOV brief 2 april</p> <p>VvV-NVB-ZVN brief 19 sept</p> <p>NBVA brief 11 sept</p> <p>FOV brief 2 april</p> <p>Euronext 22 febr</p> <p>REB brief 20 sept</p> <p>Marktpartijen 22 febr</p> <p>Marktpartijen 22 febr Dufas mail 27 maart</p> <p>VvV-NVB-ZVN</p>	<p>Wordt behandeld in rapport</p> <p>Administratieve lasten en nalevingskosten vallen buiten de scope van dit rapport. Zij worden reeds behandeld in de Gemengde Commissie Administratieve Lasten. Voor de administratieve lasten is een nulmeting uitgevoerd en een doelstelling voor verlaging gesteld. Voor de nalevingskosten zij ook verwezen naar de brief die de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Financiën op 29 maart 2005 naar de Tweede Kamer hebben gestuurd.</p> <p>De taakstelling heeft geleid tot plafondbedragen voor zowel de toezichtkosten die gedragen worden door marktpartijen als voor de toezichtkosten die voor rekening komen van de Staat.</p>

	laten toenemen is te mager. Het aanbrenge van plafonds ... is daartoe een goede stap. ... De ambitie moet gericht zijn op kostenbesparingen, zodat aangesloten wordt bij de ambities van het nieuwe kabinet en de internationale waardering voor de Nederlandse aanpak van administratieve lasten.	brief 5 maart	
3.	Invoering van nieuwe wetten is afhankelijk te stellen van het indiceren van kostenbesparingen als gevolg van het ontmantelen van activiteiten, betrekking hebbend op het oude wettelijke kader.	REB 22 febr	Nieuwe wetten hoeven niet per definitie in de plaats te komen van reeds langer bestaande wetten. Hierdoor zal een uitbreiding van toezichttaken in de regel leiden tot hogere toezichtkosten. Mede met het oog op de plafondbedragen die zijn voortgekomen uit de taakstelling zullen toezichtwetten in het vervolg aandacht besteden aan de geldelijke gevolgen.
4.	<p>De AFM en DNB moeten zich tot doel stellen om de overheadkosten te reduceren.</p> <p>Toezichthouders hebben te grote overhead en te weinig ambitie om die terug te dringen. Afspraken maken over verhouding tussen de toezichtactiviteiten, de overige activiteiten en de overhead.</p> <p>Inzicht in de verdeling van overheadkosten tussen DNB als centrale bank en DNB als ZBO ontbreekt.</p> <p>Waar mogelijk moeten efficiencyverbeteringen worden doorgevoerd en overheadkosten worden verlaagd. Daartoe moeten targets gesteld worden op basis van bestaande meetinstrumenten.</p> <p>Bespreking van de targets ter beperking van de overhead tijdens een panelbijeenkomst heeft pas zin, wanneer het werken met targets verplicht is gesteld.</p>	<p>Dufas-VVC 6 sept Dufas brief 18 sept REB brief 20 sept</p> <p>VvV-NVB-ZVN brief 19 sept</p> <p>REB brief 20 sept</p> <p>Dufas mail 27 maart</p> <p>REB 22 febr</p>	De taakstelling leidt tot een reductie van de kosten van het toezicht.
5.	<p>De onderbouwing van de tarieven dient inzichtelijk te worden gemaakt.</p> <p>Maak de kosten en de werking van het systeem van urenregistratie en facturering van de AFM en DNB inzichtelijk.</p>	<p>FOV 6 sept</p> <p>Dufas 6 sept VvV-NVB-ZVN brief 19 sept</p>	Bij DNB is de uitoefening van het toezicht gericht op categorieën van onder toezicht staande instellingen. De organisatie is hierop ingericht. Dat betekent dat de salarislasten van een afdeling in totaliteit worden toegerekend aan een bepaalde categorie van instellingen. Deze één op één relatie ontbreekt bij de AFM. Vandaar dat

	<p>De urenregistratie van DNB sluit niet aan bij de toezichttaken/is niet transparant. Hoeveel kost het dit te verbeteren?</p> <p>Evaluëren systematiek vaststellen en bekendmaken tarieven.</p> <p>Aangezien de toezichthouder de door te berekenen kosten op geen enkele wijze specificiert, is het voor een instelling lastig concreet aan te geven of en wanneer kosten ten onrechte in rekening worden gebracht.</p>	<p>Dufas-VVC 6 sept REB brief 20 sept</p> <p>NIVRA-NOvAA 6 sept</p>	<p>deze toezichthouder gebruik maakt van een verfijnd urenregistratiesysteem. Dit alsmede het systeem van kostendoorberekening is in de begroting nader toegelicht.</p> <p>De wens om te evalueren is ingegeven door de ervaringen die zijn opgedaan in 2006. De AFM heeft aangegeven dat er sprake is geweest van een incident en dat een herhaling in de toekomst wordt voorkomen.</p> <p>De door te berekenen kosten zijn toegelicht in de begroting van de betreffende toezichthouder. Onduidelijkheden in de begroting kunnen tijdens de panelbijeenkomst worden besproken.</p>
6.	<p>De kostenvoordelen van veel intensievere samenwerking tussen de AFM en DNB moeten worden berekend.</p>	<p>VvV-NVB-ZVN brief 19 sept</p>	<p>De werkgroep is van mening dat het onderwerp veel intensievere samenwerking tussen de AFM en DNB buiten de scope van de evaluatie valt.</p>
7.	<p>Men wil de marktpanels graag behouden.</p> <p>De invloed van de marktpanels moet niet worden overschat, aangezien de marktpanels pas achterin het begrotingsproces aan de orde komen.</p> <p>De effectiviteit van de marktpanels moet geëvalueerd worden door externe commissie of bijv. Cie van Wijzen.</p> <p>Evalueer het panel per sector met de toezichthouder</p> <p>Het panel heeft geen enkele bevoegdheid waardoor haar ook geen verantwoordelijkheid is toe te dichten. Het panel moet een instrument in handen krijgen waarmee ze iets kan doen. Tot nu toe heeft men niet veel kunnen merken van de manier waarop het ministerie van Financiën is omgegaan met de reacties van panelleden.</p> <p>Over het algemeen gaan de verslagen van een panelbijeenkomst niet over de confrontatie tussen de</p>	<p>APT-REB 6 sept</p> <p>APT-Dufas-REB 6 sept</p> <p>VvV-NVB-ZVN brief 19 sept REB brief 20 sept</p> <p>ZVN 22 febr</p> <p>REB-Dufas 22 febr Dufas mail 27 maart</p> <p>ZVN-Dufas 22 febr</p>	<p>Wordt behandeld in rapport.</p> <p>Verslagen worden in conceptvorm ter becommentariëring toegestuurd naar degenen die de bijeenkomst hebben</p>

	<p>toezichthouder en de instellingen.</p> <p>Het is een optie om in het vervolg beter aan te geven met welke onderdelen van de begroting het panel wel en geen moeite heeft.</p> <p>Gun panelleden een langere periode waarbinnen gereageerd kan worden op het verslag.</p> <p>Men zou advies over de begroting en jaarrekening pas willen geven na de toelichting van DNB in de panelbijeenkomst in plaats van daarvoor zoals verzocht door DNB.</p> <p>Vanwege het toelichtende karakter van de panelbijeenkomst bij DNB moeten marktpartijen in de gelegenheid worden gesteld adviezen over de begroting en de ZBO-verantwoording na afloop van de bijeenkomst in te dienen. Dit is tevens van belang aangezien de grootte van het gezelschap een goede discussie met de toezichthouder in de weg staat.</p> <p>De panels zouden een zwaardere stem in het geheel dienen te krijgen, bijvoorbeeld door ze de bevoegdheid te geven de minister rechtstreeks te adviseren. Tevens zou de minister de bevoegdheid moeten krijgen om de begroting ook op onderdelen af te keuren wegens strijd met het recht of het algemeen belang</p> <p>Aanvullende adviezen van de panelleden die niet in de notulen staan, worden door Financiën niet in de beoordeling van de toezichtbegroting betrokken.</p>	<p>REB 22 febr</p> <p>ZVN 22 febr</p> <p>REB brief 20 sept</p> <p>REB 22 febr</p> <p>VvV-NVB-ZVN brief 5 maart</p> <p>Dufas mail 27 maart</p>	<p>bijgewoond. Alsdan is de sector in de gelegenheid aan te geven in hoeverre het verslag een correcte indruk verstrekt van het verloop van de bijeenkomst.</p> <p>Uitspraken van het panel met welke onderdelen men wel en niet instemt, worden vastgelegd in het verslag.</p> <p>Wordt behandeld in rapport.</p> <p>De werkgroep stelt voor dat de REB dit punt opneemt met DNB in het kader van de panelbijeenkomst.</p> <p>Wordt behandeld in rapport.</p>
8.	<p>Er zou gericht naar de beperkte toetsingsmogelijkheden van het ministerie van Financiën gekeken moeten worden.</p>	<p>VvV 22 febr Dufas mail 27 maart</p>	<p>Wordt behandeld in het rapport.</p>

V. Overige onderwerpen

1.	De afspraak dat boetes toekomen aan de sector moet worden behouden.	Dufas 6 sept	Wordt behandeld in rapport.
2.	De kosten van aansprakelijkheid van de toezichthouder en de kosten van aansprakelijkheidsverzekeringen mogen niet ten laste van marktpartijen worden gebracht.	REB brief 20 sept FOVbrief 2 april	Marktpartijen kunnen tot maximaal 10% van het voor een jaar begrote bedrag aan toezichtkosten bijdragen aan de kosten van aansprakelijkheid. Al hetgeen hierboven komt, is voor rekening van de Staat.
3.	Het reservefonds van de AFM dient te worden opgeheven. De gelden in het reservefonds van de AFM moeten worden teruggegeven aan de financiële instellingen.	APT 6 sept REB brief 20 sept REB 6 sept FOV brief 7 sept	Wordt behandeld in rapport.
4.	De concurrentiepositie van Nederlandse financiële instellingen wordt negatief beïnvloed door een deel van de directe toezichtkosten aan hen door te berekenen. Er moet onderzoek gedaan worden naar hoe de Nederlandse tarieven zich verhouden tot de tarieven in andere landen. Er moet volledige openheid gegeven worden over de internationale vergelijking van de toezichtkosten. Gewezen is op de gevaren van de hoge tarieven in ons land. Nederland neemt een ongunstigere positie in dan andere vestigingsplaatsen binnen Europa, waar de toezichtkosten lager zijn dan wel geheel door de overheid worden betaald. Aan die constatering moeten consequenties worden verbonden. een in 2003 beloofd internationaal vergelijkend onderzoek is nog niet afgerond.	NBVA brief 11 sept Dufas brief 18 sept VvV-NVB-ZVN brief 19 sept REB brief 20 sept VvV-NVB-ZVN brief 19 sept REB-Dufas 22 febr. Dufas mail 27 maart	Wordt behandeld in rapport. De werkgroep wijst erop dat het ministerie van Financiën het voornemen heeft de uit te voeren internationale vergelijking van de toezichtkosten openbaar te maken. Wordt behandeld in rapport.
5.	Hoe wordt voorzien in een bijstelling van de begrotingen indien deze evaluatie leidt tot een wijziging van de kostenregeling?	REB brief 20 sept	Bijstelling van de begroting in het begrotingsjaar zelf blijft mogelijk.
6.	Kan een deel van de kosten voor het financieel toezicht op Europees niveau gelegd worden?	FOV 6 sept	De werkgroep is van mening dat dit vooralsnog niet voor de hand ligt daar de bevoegdheid voor het uitvoeren van het toezicht op nationaal niveau ligt.

7.	Het salarisgebouw van de toezichthouders moet kritisch bekeken worden.	VVC 6 sept	De werkgroep is van mening dat dit onderwerp buiten de scope van de evaluatie valt. Salariskosten van de toezichthouders kunnen tijdens de panelbijeenkomsten worden besproken.
8.	Meer transparantie over de taakverdeling tussen de NZA en de AFM (zorgverzekeraarsmarkt) is wenselijk.	ZVN 6 sept	De werkgroep wijst erop dat het Convenant tussen de AFM en het College van toezicht op de zorgverzekeringen (CTZ, een van de voorlopers van de Nederlandse Zorgautoriteit), waarin de samenwerking en coördinatie op het gebied van het toezicht op de informatieverstrekking door ziektekostenverzekeraars is vastgelegd, te vinden is op de website van de AFM. Inmiddels is de <i>Wet marktordening gezondheidszorg</i> in werking getreden, op basis waarvan het CTZ is opgegaan in de NZA. Thans wordt gewerkt aan een convenant tussen de NZA en de AFM. Ook dat convenant zal worden geplaatst op de website van de AFM.
9.	Het is een optie om de kosten van het toezicht rechtsreeks in rekening te brengen bij de eindgebruikers. Zo zou de assurantiebelaasting met een bepaald bedrag verhoogd kunnen worden.	REB 22 febr	De optie bergt het risico van een goud-gerand risico in zich (belastingbetalers zullen niet gauw beroep aantekenen tegen te hoge toezichtkosten).
10.	Leg de verwachtingen omtrent de effecten van het toezicht vast en toets alle taken periodiek op hun effectiviteit.	NBVA	Verwezen kan worden naar de begrotingen van de AFM, de Visie DNB toezicht 2006-2010 en de evaluaties van het toezicht die binnen DNB worden uitgevoerd.