

Vergaderjaar 2002–2003

28 122

Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2003

Zoals aangekondigd in mijn brief van 19 februari jl.¹ is in de eerste helft van 2003 in een werkgroep met de toezichthouders onder voorzitterschap van Financiën nader onderzoek verricht ten behoeve van een herziening van de financiering van het toezicht.

Bijgaand stuur ik u het rapport van Financiën met aanbevelingen voor een herziening. De betrokken marktpartijen zijn over het rapport geconsulteerd.

De uitkomsten van de consultatie zijn meegenomen in het rapport. De belangrijkste aanbevelingen uit het rapport zijn:

- (i) Marktpartijen betalen op basis van het profijtbeginsel zelf de afzonderlijk toerekenbare toezichtkosten en de kosten van het reguliere toezicht.
- (ii) De rijksoverheid financiert op basis van het rijksbrede toetsingskader Maat Houden voor de doorberekening van toezichtkosten de repressieve handhavingskosten volledig en van de preventieve handhavingskosten de kosten van de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties, Wet identificatie bij dienstverlening en Sanctiewet.
- (iii) Net als andere onder toezicht gestelden gaan banken betalen voor het toezicht. Hiervoor zal een ingroeitraject van drie jaar gelden.
- (iv) Om de huidige systematiek van beheersing van toezichtkosten te versterken zal de rol van de marktpartijen worden vergroot door het instellen van een adviserend panel bij elke toezichthouder.

Ik stel mij voor dat over de aanbevelingen in het rapport overleg plaatsvindt met de Tweede Kamer.

Het voornemen is om per 1 januari 2004 een herziene financierings-systematiek te implementeren. Deze zal in de tweede helft van 2003

¹ Kamerstukken II 2002–2003, 28 122, nr. 12.

worden voorbereid. In dit kader zal de omzetting van de aanbevelingen in regelgeving alsmede de stroomlijning hiervan reeds ter hand worden genomen. Marktpartijen en toezichhouders zullen hierbij worden betrokken.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

**HERZIENING FINANCIERING TOEZICHT OP DE FINANCIËLE
MARKTSECTOR**

MINISTERIE VAN FINANCIËN

1.	Inleiding en reikwijdte	5
2.	Huidige financiering van het toezicht	7
	2.1. Begrotingen en financiering	7
	2.2. Doorberekening toezichtkosten	7
	2.3. Financiering door de rijksoverheid	8
3.	Knelpunten in de huidige financiering van het toezicht	9
	3.1. Mate van kostendoorberekening aan marktpartijen	9
	3.2. Uitzonderingspositie van banken inzake administratieve verplichtingen	9
	3.3. Heffingsmaatstaven	9
	3.4. Kostenbeheersing en transparantie	9
4.	Oplossingen voor knelpunten	12
	4.1. Overheidsbijdrage aan toezichtkosten	12
	4.2. Actualisering positie van banken inzake administratieve verplichtingen	14
	4.3. Herziening heffingsmaatstaven	16
	4.4. Kostenbeheersing en transparantie	18
5.	Consultatie van marktpartijen	22
6.	Slotopmerkingen	26

1. Inleiding en reikwijdte

Ontwikkelingen in de financiële markten zoals liberalisering, deregulering, internationalisering en conglomeraatvorming alsmede (daarop aansluitende) beleidsinitiatieven hebben het toezicht op de financiële marktsector in de loop der jaren doen veranderen. Dit heeft geleid tot inhoudelijke wijzigingen in de uitoefening van het toezicht evenals tot een toename van taken, bevoegdheden en daarmee verbonden kosten voor de drie financiële toezichthouders: de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Nederlandsche Bank (DNB) en de Pensioen- & Verzekeringskamer (PVK). De huidige financieringssystematiek van het toezicht is hierdoor onder druk komen te staan. Verder is door de gestegen toezichtkosten het belang toegenomen van een juiste verdeling van de toezichtkosten over relevante groepen onder toezicht gestelden.

Het ministerie van Financiën heeft in de tweede helft van 2002 de financiële toezichthouders en de marktpartijen geconsulteerd over de hoofdlijnen van een door Financiën gemaakte verkenning van een herziening van de financiering van het toezicht. In overleg met brancheorganisaties en de drie financiële toezichthouders tijdens de consultatie over de hoofdlijnen, is de wenselijkheid naar voren gekomen van een verfijning van het door Financiën reeds verrichte onderzoek naar een optimale financieringssystematiek. Er is daartoe een werkgroep ingesteld met de toezichthouders onder voorzitterschap van Financiën. Het onderhavige rapport van Financiën is in de eerste helft van 2003 geschreven. Er zijn twee informatiebijeenkomsten met marktpartijen gehouden en marktpartijen zijn geconsulteerd over het onderhavige rapport.

Evenals bij de hervorming van het toezicht op de financiële marktsector in 2002 speelt de (inter)nationale concurrentiepositie van de Nederlandse financiële sector een belangrijke rol bij de herziening van de financiering van het toezicht. Om een gelijk speelveld te bevorderen zijn in de werkgroep in cross-sectoraal en internationaal verband de volgende aspecten nader onderzocht. Het internationale onderzoek naar de financiering van het toezicht is opgenomen als bijlage bij dit rapport.¹

(i) *Overheidsbijdrage aan de kosten van toezicht*

In de werkgroep is uitgewerkt welk percentage van overheidsbijdrage aan de totale toezichtkosten aansluit bij het percentage dat op basis van het profijtbeginsel en het rijksbrede toetsingskader Maat Houden per toezichthouder redelijk wordt geacht.

(ii) *Actualisering van de positie van banken inzake administratieve verplichtingen*

Onderzocht is wat de (eventueel) overmatige administratieve verplichtingen zijn voor banken en of banken hiervoor gecompenseerd zouden moeten worden.

(iii) *Herziening van de heffingsmaatstaven*

Diverse mogelijke heffingsmaatstaven zijn in de werkgroep verkend en in samenspraak met de marktpartijen uitgewerkt.

(iv) *Kostenbeheersing en transparantie*

Belangrijke aspecten van de financiering van het toezicht zijn beheersing en transparantie van de toezichtkosten. De werkgroep heeft daarom de huidige systematiek van kostenbeheersing gezien alsmede de inzichtelijkheid van de begrotingen en van de kostencomponenten waaruit de tarieven zijn samengesteld.

Het voorgenomen tijdpad ziet er als volgt uit. Voorgesteld wordt dat over de aanbevelingen in dit rapport overleg plaatsvindt met de Tweede Kamer. Het voornemen is om per 1 januari 2004 een herziene financieringssystematiek te implementeren. Om dit mogelijk te maken zal de omzetting van de aanbevelingen in regelgeving alsmede de stroom-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

lijning hiervan reeds ter hand worden genomen. De nieuwe financierings-systematiek zal in de tweede helft van 2003 worden voorbereid. De markt-partijen en toezichthouders zullen hierbij worden betrokken.

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk twee wordt de huidige systematiek van de financiering van het toezicht op de financiële marktsector beschreven. In hoofdstuk drie komen de knelpunten van deze systematiek aan de orde. De oplossingen voor deze knelpunten worden in hoofdstuk vier geformuleerd. In hoofdstuk vijf worden de uitkomsten van de consultatie van marktpartijen weergegeven.

2. Huidige financiering van het toezicht

Het toezicht op de financiële marktsector wordt thans uitgevoerd door de prudentiële toezichthouders (DNB/PVK) en een gedragstoezichthouder (AFM). In het onderstaande overzicht wordt de institutionele vormgeving van het toezicht geschetst waarbinnen het vraagstuk van de financiering van het toezicht zich afspeelt.

	Prudentieel toezicht	Gedragstoezicht
Banken	DNB/PVK	AFM
Verzekeraars		
Effecteninstellingen/beleggingsinstellingen		

2.1. Begrotingen en financiering

In de jaarlijkse begrotingen van de toezichthouders zijn de directe toezichtkosten opgenomen. Directe toezichtkosten zijn de integrale kosten (inclusief overheadkosten) die de toezichthouders maken voor de uitvoering van het toezicht. Hiertoe behoren ook de voorbereidingskosten verbonden aan de uitvoering van nieuwe toezichttaken. Bij de financiering van de directe toezichtkosten staat het profijtbeginsel voorop.

Aan de hand van het profijtbeginsel kan antwoord worden gegeven op de vragen (i) wie hebben profijt van het toezicht en (ii) door wie moeten vervolgens de kosten worden gefinancierd. De doelstellingen van het toezicht vormen het aangrijpingspunt voor de beantwoording van de eerste vraag. Het gedragstoezicht richt zich op het bevorderen van een ordelijk en transparant marktproces, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en in dat verband bescherming van de consument. Het prudentieel toezicht richt zich op het bevorderen van de financiële soliditeit van financiële instellingen en daarmee op de bescherming van de consument tegen het faillissement van deze instellingen, zonder dat dit in een markteconomie volledig uit te sluiten is. Uit deze doelstellingen vloeit voort dat zowel de onder toezicht gestelden als de consumenten, en ook de maatschappij als geheel profijt hebben van het toezicht.

Uit het bovenstaande volgt dat de kosten van toezicht primair kunnen worden toegerekend aan consumenten en onder toezicht gestelden. Een evenwichtige verdeling van de toezichtkosten die aansluit bij het genoten profijt kan worden bereikt door de kosten van het toezicht door te berekenen aan onder toezicht gestelden. De voorbereidingskosten voor de uitvoering van nieuwe toezichttaken worden pas bij aanvang van de nieuwe toezichttaak geleidelijk doorberekend aan onder toezicht gestelden. Deze kunnen vervolgens de kosten van het toezicht gericht op het beschermen van de consument in hun prijzen aan cliënten doorberekenen.

2.2. Doorberekening toezichtkosten

Bij de doorberekening van kosten is per toezichthouder een systematiek ontwikkeld met de bedoeling de doorberekende kosten zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de werkelijke kosten van toezicht en een zo goed mogelijke toerekening te bewerkstelligen.

Hierbij is relevant dat vanuit het toezicht verschillende groepen van onder toezicht gestelden kunnen worden onderscheiden die uit hoofde van verschillende toezichtwetten dan wel qua aard of omvang van de instelling een gedifferentieerde toezichtinspanning vereisen. Het uitgangspunt

bij de financiering van de toezichtkosten is dat de op de toezicht-inspanning gebaseerde toezichtkosten worden toegerekend aan relevante groepen onder toezicht gestelden. Kruissubsidiëring tussen relevante groepen onder toezicht gestelden kan derhalve worden vermeden.

De kosten die worden doorberekend aan groepen onder toezicht gestelden kunnen nader worden gecategoriseerd in specifieke en generieke kosten.

Onder specifieke kosten worden verstaan de kosten van afzonderlijke toezichtactiviteiten die redelijkerwijs en praktisch aan *afzonderlijke* instellingen kunnen worden toegerekend (zoals vergunning en inschrijving in het register). Deze kosten worden veelal (behalve bij het toezicht op verzekeraars) via vaste bedragen doorberekend aan instellingen.

De *generieke* kosten zijn kosten die worden omgeslagen over onder toezicht gestelden (zoals periodiek controleonderzoek). Deze kosten worden veelal via een heffingsmaatstaf aan de instellingen doorberekend.

2.3. Financiering door de rijksoverheid

Om uiteenlopende redenen financiert de rijksoverheid in incidentele gevallen ook een deel van de toezichtkosten. Het gaat daarbij om de volgende vormen van toezicht.

- Toezicht op het consumentenkrediet. De reden hiervoor is dat het uitgangspunt van financiering door de rijksoverheid tijdelijk gehandhaafd is gebleven na overdracht van de Wet op het consumentenkrediet van het ministerie van Economische Zaken naar DNB en vervolgens van DNB naar de AFM.
- Toezicht Melding ongebruikelijke transacties/identificatie bij dienstverlening op tussenpersonen. De huidige reden hiervoor is dat de kosten van vergelijkbaar toezicht op grootwaardehandelaren uitgevoerd door de FIOD/ECD door de rijksoverheid worden gefinancierd.
- Toezicht op kredietinstellingen (gefinancierd via de winstafracht van DNB aan de rijksoverheid). De reden hiervoor is dat in het verleden een relatie is gelegd met administratieve verplichtingen van banken ten opzichte van andere financiële instellingen (inclusief de zogenoemde herendiensten van banken aan DNB). Overigens biedt artikel 86 van de Wet toezicht kredietwezen 1992 wel de mogelijkheid tot kostendoorberekening.

3. Knelpunten in de huidige financiering van het toezicht

De ontwikkelingen in het toezicht op de financiële marktsector leiden ertoe dat in toenemende mate knelpunten worden ervaren in de huidige inrichting van de financiering van het toezicht. De volgende knelpunten kunnen ten aanzien van de huidige situatie naar voren worden gebracht.

3.1. Mate van kostendoorberekening aan marktpartijen

In de huidige situatie worden de kosten van toezicht bij de AFM, DNB (behalve de kosten van het toezicht op banken) en de PVK in beginsel volledig doorberekend aan de onder toezicht gestelden. Dit wordt niet langer als redelijk ervaren. Daarbij wordt gewezen op het rijksbrede toetsingskader Maat houden voor doorberekening van toezichtkosten, waarin volledige doorberekening van toezichtkosten niet in alle gevallen passend wordt geacht. Daarnaast kan op basis van het profijtbeginsel worden betoogd dat bepaalde activiteiten van de toezichthouders niet uitsluitend in het voordeel zijn van de onder toezicht gestelden.

3.2. Uitzonderingspositie van banken inzake administratieve verplichtingen

Er is thans sprake van een onevenwichtige cross-sectorale verdeling van de financiering door de rijksoverheid. Het toezicht op kredietinstellingen wordt volledig door de rijksoverheid gefinancierd, terwijl de toezichtkosten bij andere financiële instellingen in beginsel volledig worden doorberekend. Het is om verscheidene redenen niet langer redelijk deze uitzonderingspositie van kredietinstellingen inzake administratieve verplichtingen te handhaven. Het argument voor overheidsfinanciering is historisch gegroeid en houdt in dat banken overmatige administratieve verplichtingen ten opzichte van andere financiële instellingen zouden hebben. In Nederland wordt deze situatie als onevenwichtig ervaren. Andere financiële instellingen in Nederland worden immers ook niet vergoed voor administratieve verplichtingen.

3.3. Heffingsmaatstaven

Aan de hand van heffingsmaatstaven worden de kosten van regulier toezicht omgeslagen over de onder toezicht gestelden. Een indicator van bedrijfsomvang dient veelal als de maatstaf aan de hand waarvan de toezichtkosten worden toegerekend aan onder toezicht gestelden. Met name in de effectensector wordt de invulling van de bedrijfsomvang (effectengerelateerde inkomsten) niet meer als passend ervaren. Het verband tussen de omvang van de werkelijk gemaakte toezichtkosten en deze specifieke invulling van de bedrijfsomvang wordt daar als te beperkt beschouwd.

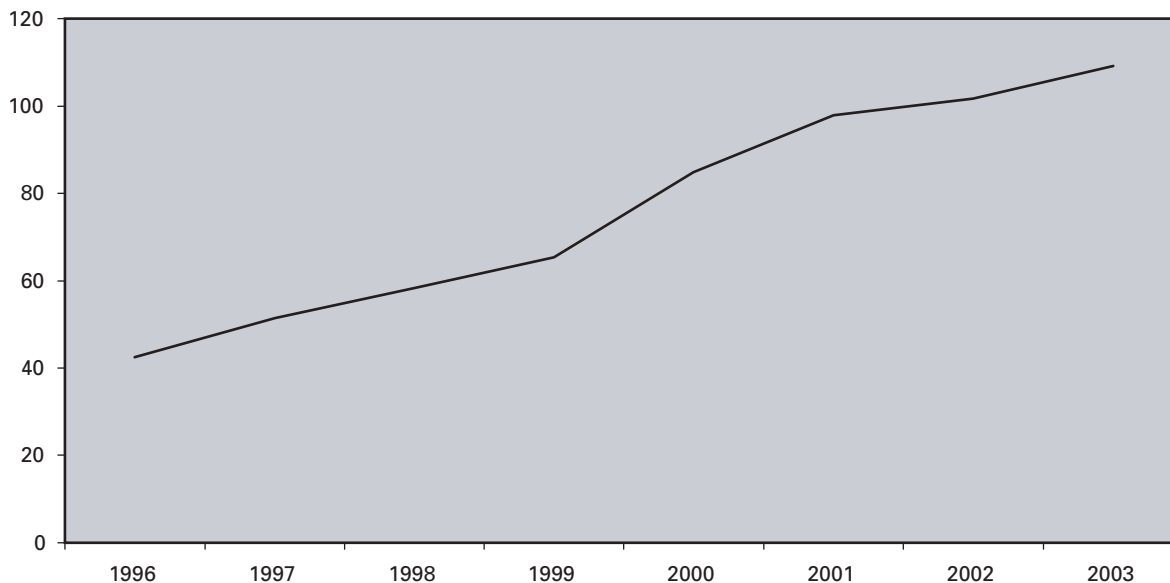
3.4. Kostenbeheersing en transparantie

In het kader van de beheersing van toezichtkosten kunnen verschillende rollen en verantwoordelijkheden worden onderscheiden. De toezichthouders hebben een eigen verantwoordelijkheid voor een efficiënte uitvoering van het beleid. Deze efficiëntie heeft betrekking op de vraag of de toezichtdoelstellingen met zo min mogelijk kosten worden behaald en onnodige administratieve verplichtingen worden vermeden. De raad van toezicht/commissarissen (RvT/RvC) is primair verantwoordelijk voor het toezicht hierop. De marktpartijen kunnen een adviserende rol vervullen over de kosten en administratieve verplichtingen van het toezicht in de praktijk. Financiën heeft een publieke verantwoordelijkheid en baseert zich mede op de bevindingen van de RvT/RvC.

- De huidige systematiek van kostenbeheersing bestaat uit vier elementen:
- (i) Vaststelling van de begroting van de PVK door de RvT; goedkeuring van de begrotingen van de AFM en DNB door de RvT/RvC (het betreft een bedrijfseconomische en beleidsmatige toetsing);
 - (ii) Goedkeuring van de begroting van de AFM door Financiën; goedkeuring van de begroting van de PVK door Financiën en SZW (het betreft een marginale toetsing die gebaseerd is op de bovengenoemde toetsing door de RvT/RvC);
 - (iii) Afspraken met de AFM, DNB en PVK over stabilisatie van de reële kosten van bestaande toezichttaken en efficiencywinst in het kader van de hervorming toezicht (dit zal worden getoetst bij de goedkeuring van de begroting, waarbij een onderscheid dient te worden gemaakt in bestaande en nieuwe toezichttaken);
 - (iv) Vaststelling van de jaarverantwoordingen van DNB en de PVK door de RvT/RvC; goedkeuring van de jaarverantwoording van de AFM door de RvT.

Teneinde de omgeving te schetsen waarbinnen de discussie over financiering van het toezicht zich afspeelt is in onderstaande grafiek de ontwikkeling van de directe reële kosten van toezicht op de financiële marktsector in Nederland sinds 1996 weergegeven¹. Het gaat daarbij om de begrotingen van de AFM, de PVK (Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf) en de toezichtbegroting van DNB (Wet toezicht kredietwezen 1992, Wet toezicht beleggingsinstellingen, Wet inzake de geldtransactiekantoren).

Ontwikkeling reële toezichtkosten AFM, DNB en PVK in mln. euro (basisjaar = 2003)



Zoals de bovenstaande grafiek duidelijk weergeeft, zijn de totale reële toezichtkosten in zeven jaar ongeveer 2,5 keer zo hoog geworden. De verklaring voor deze stijging is dat de financiële toezichthouders in de loop der jaren steeds meer taken en bevoegdheden hebben gekregen, waardoor de kosten van toezicht zijn toegenomen. Daarnaast is de toezichtinspanning toegenomen. Het toezicht is niet alleen kwalitatief geïntensiveerd maar ook complexer geworden door nieuwe nationale en internationale beleidsimpulsen alsmede door ontwikkelingen in de financiële marktsector.

¹ De kosten van DNB zijn herleid uit formatiegegevens.

De AFM toont sinds 1996 de grootste kostenstijging (reëel van ca. € 3,1 mln. in 1996 naar ca. € 34,2 mln in 2003). Belangrijkste redenen hiervoor zijn dat in 1997 het systeem van zelfregulering in de effectenbranche is overgegaan naar direct publiek toezicht en dat de AFM de meeste nieuwe toezichttaken erbij heeft gekregen. Het Nederlandse toezicht op het effectenverkeer is hierdoor op een niveau gebracht waarbij het zich kan meten met het toezicht in andere grote financiële centra. Daarnaast heeft de AFM in het kader van de herschikking van toezichttaken op grond van de herziening van de institutionele vormgeving van het toezicht in 2002 (overgang van effectentoezichthouder naar gedragstoezichthouder) per saldo taakuitbreidingen aanvaard. De PVK is bezig met een kwalitatieve inhaalslag van het toezicht. Als gevolg van onder meer nieuwe beleidsinitiatieven is het toezicht op verzekeraars versterkt. Dit heeft geleid tot een gestage kostenstijging. Het kostenniveau bij DNB is als gevolg van intensivering van het toezicht eveneens gestaag toegenomen.

Naast de directe kosten van toezicht bestaan er indirecte kosten van toezicht. De indirecte toezichtkosten zijn de kosten die de onder toezicht gestelden maken voor de naleving van het toezicht. Onder indirecte kosten van toezicht vallen de kosten om te voldoen aan inhoudelijke toezichtverplichtingen alsmede de administratieve lasten van het berichtenverkeer tussen onder toezicht gestelden en toezichthouders. De ontwikkeling van de indirecte kosten lijkt verband te houden met die van de directe kosten. De toezichthouders zullen in samenspraak met de marktpartijen onderzoek verrichten naar de indirecte kosten van het toezicht.

De bovengenoemde kostenontwikkeling en de doorwerking hiervan in de heffingen voor instellingen leiden ertoe dat het belang en de noodzaak zijn toegenomen van een cross-sectoraal consistente beheersing en transparantie van de kosten van toezicht. Een versterking van de huidige systematiek van kostenbeheersing is daarom aan de orde.

Om toekomstige kostenstijgingen te beteugelen heeft Financiën met de toezichthouders de afspraak dat de reële kosten van bestaande toezichttaken zullen stabiliseren. Ten aanzien van de PVK is de afspraak dat de begroting voor het toezicht op verzekeraars in 2004 maximaal met 10% mag groeien in het kader van de kwalitatieve inhaalslag. Voorts zal efficiencywinst mogelijk zijn als gevolg van de hervorming van het toezicht en wordt een kostenreductie bereikt door de fusie van DNB en de PVK¹. Tenslotte zullen de administratieve lasten van het toezicht op de financiële markten conform het hoofdlijnenakkoord van CDA, VVD en D66 in de komende kabinetsperiode met 25% worden gereduceerd ten opzichte van 31 december 2002.

¹ DNB en de PVK zijn voornemens om organisatiebreed (monetair, betalingsverkeer en toezicht) een kostenreductie van 20% te realiseren. In de brief van 6 december 2002 (Kamerstukken II 2002–2003, 28 122, nr. 10) hebben DNB en de PVK aangegeven dat rekening wordt gehouden met een besparing van tenminste € 5 mln op de toezichtkosten, ten opzichte van de ontwikkeling van de kosten die zonder de integratie van DNB/PVK zou plaatsvinden.

4. Oplossingen voor knelpunten

In dit hoofdstuk worden de oplossingsrichtingen geschetst voor de aangeduide knelpunten. Bij de formulering van deze oplossingen is rekening gehouden met het internationale level-playing field (zie bijlage II¹ voor een overzicht van de financieringssystematieken in internationaal verband). Achtereenvolgens komen aan de orde een overheidsbijdrage aan de toezichtkosten, actualisering van de positie van banken inzake administratieve verplichtingen, herziening van de heffingsmaatstaven en versterking van de kostenbeheersing en transparantie.

4.1. Overheidsbijdrage aan toezichtkosten

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. Deze oplossingsrichting is gebaseerd op het profijtbeginsel en de nadere uitwerking daarvan in het rijksbrede toetsingskader Maat Houden. Gelet op de verschillende doelstellingen van het prudentieel en gedragstoezicht leidt toepassing van dit kader tot een verdedigbaar verschil in de bijdrage van de rijksoverheid aan de verschillende soorten van toezicht.

Bij de toerekening van de kosten van toezicht tussen de markt en de overheid biedt het MDW-rapport «Maat houden» een nadere praktische uitwerking van het profijtbeginsel. In dit rapport is onderzocht in welke gevallen en in hoeverre kosten aan toezicht kunnen worden doorberekend aan onder toezicht gestelden. De aanbevelingen van het rapport zijn door het kabinet aangenomen en opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Beleid alsmede wet- en regelgeving over de financiering van het toezicht dient in beginsel te voldoen aan de aanbevelingen van Maat Houden. Gemotiveerd hiervan afwijken is echter een mogelijkheid. Maat Houden maakt een onderscheid in vier categorieën van toezichtkosten: kosten van toelatingsactiviteiten, van post-toelatingsactiviteiten, en repressieve en preventieve handhavingskosten.

Toelating

Onder toelating wordt verstaan het toetsen of aanvragers van toestemming om toe te treden tot de financiële marktsector voldoen aan de gestelde eisen, het eventueel geven van extra voorschriften alsmede het verlenen van toestemming om tot het starten en verrichten van bepaalde handelingen te mogen overgaan. Hieronder vallen in principe activiteiten met betrekking tot vergunningverlening (waaronder behandeling van vergunningaanvragen, verlening van notificaties, ontheffingen en verklaringen van geen bezwaar, alsmede uitvoering geven aan registraties en bestuurderstoetsingen). Volledige doorberekening van de toelatingskosten aan onder toezicht gestelden is op basis van Maat Houden mogelijk.

Post-toelating

Post-toelatingsactiviteiten hebben betrekking op periodieke verlenging van toelating alsmede vooraf aangekondigde en vastgelegde controle of aan de toelatingseisen wordt voldaan. Hieronder vallen de kosten van het reguliere toezicht (waaronder audits, toezicht op liquiditeit en solvabiliteit, toezicht op marktgedrag en informatieverschaffing richting cliënten). Volledige doorberekening van de post-toelatingskosten aan onder toezicht gestelden is op basis van Maat Houden mogelijk.

Preventieve handhaving

Preventieve handhaving is toezicht dat steekproefsgewijs plaatsvindt en/of niet bij toelating bekend is alsmede gericht is op naleving en het voor-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

komen van overtredingen. Een voorbeeld van preventieve handhaving is het toezicht uit hoofde van de Wet MOT/Wid. Dit vindt steekproefsgewijs plaats en is gericht op het voorkomen van overtredingen. Gedeeltelijke doorberekening van de preventieve handhavingskosten is op basis van Maat Houden mogelijk (zie onderstaande gronden voor de doorberekening van handhavingskosten).

Repressieve handhaving

Onder repressieve handhaving wordt verstaan de toezichtactiviteiten die gebaseerd zijn op een redelijk vermoeden van een strafbaar feit of het overtreden van een bestuursrechtelijk gestelde norm. Hieronder vallen de kosten van toezicht- en sanctiemaatregelen, onderzoek naar niet-vergunninghouders en incidentafhandeling. Gedeeltelijke doorberekening van de repressieve handhavingskosten is op basis van Maat Houden mogelijk (zie onderstaande gronden voor de doorberekening van handhavingskosten).

Gronden voor doorberekening van handhavingskosten

Handhavingskosten mogen op grond van Maat Houden worden doorberekend indien een of enkele partijen specifiek toerekenbaar profijt hebben van de handhavingsactiviteiten. Handhavingskosten mogen nooit volledig worden doorberekend, omdat altijd een algemeen belang is aan te wijzen. Doorberekening van (een deel van) de handhavingskosten is toegestaan op basis van de onderstaande gronden.

- Er zijn partijen aanwijsbaar die een specifiek belang of profijt (kunnen) hebben bij de regulering, bijvoorbeeld in het geval van regulering ten behoeve van marktordening. Als profijt wordt onder meer gezien: financieel voordeel alsmede het bevorderen van een betrouwbare uitstraling en eerlijke concurrentie.
- Bij een overtreding kan vaak een partij worden aangewezen die de kosten «veroorzaakt» die de overheid moet maken voor opsporing en herstel. In deze gevallen is het redelijk om die partijen (een deel van) de kosten te laten betalen in plaats van (of naast) financiering door de rijksoverheid.

Op basis van het profijtbeginsel en de toepassing van de checklist van het rijksbrede toetsingskader Maat Houden dient de rijksoverheid een deel van de handhavingskosten (repressief en preventief) van het toezicht op de financiële marktsector te financieren. Hieraan wordt invulling gegeven door de repressieve handhavingskosten volledig én de kosten van de Wet MOT/Wid en Sanctiewet van de preventieve handhavingskosten door de rijksoverheid te financieren.

De reden voor de keuze om de repressieve handhavingskosten (waaronder sanctiemaatregelen, afhandeling van incidenten en onderzoek naar niet-vergunninghouders) volledig door de rijksoverheid te financieren, is dat de aanpak van overtreders primair in het algemeen belang is en op grond van Maat Houden derhalve door de rijksoverheid gefinancierd dient te worden. Bij de preventieve handhavingskosten is ervoor gekozen om de kosten van de Wet MOT/Wid en Sanctiewet door de rijksoverheid te financieren omdat dit toezicht zich primair richt op het voorkomen van overtredingen van derden (namelijk *niet*-onder toezicht staande instellingen en personen). Op grond van Maat Houden wordt financiering door de rijksoverheid redelijk geacht. Daarnaast bevordert dit toezicht het vertrouwen in de financiële sector als geheel.

Aan de hand van de begrotingen 2003 van de toezichthouders is de overheidsbijdrage per toezichthouder berekend (zie bijlage I voor de onderbouwing per toezichthouder)¹. De overheidsbijdragen zijn 14%, 21% en 11% van de toezichtkosten van respectievelijk de AFM, DNB en de

¹ Ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

PVK¹. Het verschil tussen DNB en de PVK kan worden verklaard door een grotere toezichtinspanning van DNB bij de Wet MOT/Wid en Sanctiewet alsmede bij het optreden tegen instellingen die zonder vergunning deposito's aantrekken (hetgeen beduidend frequenter voorkomt in de bankensector dan in de verzekeringssector).

De percentages van overheidsfinanciering worden voor een periode van drie jaar gefixeerd en daarna geëvalueerd. De bovengenoemde percentages gelden voor zowel bestaande als nieuwe toezichttaken (vanaf 1 januari 2004). Op basis van de begrote toezichtkosten zal de rijksoverheid een bijdrage aan de toezichthouders verstrekken. De eindafrekening vindt plaats aan de hand van de gerealiseerde toezichtkosten.

4.2. Actualisering positie van banken inzake administratieve verplichtingen

Ter oplossing van het knelpunt dat banken thans niet betalen voor het banktoezicht is de houdbaarheid onderzocht van de historische reden hiervoor, namelijk overmatige administratieve verplichtingen voor banken.

Bij de kwalitatieve analyse zijn de volgende criteria gehanteerd voor het vaststellen van de overmatigheid van administratieve verplichtingen voor banken:

- (i) bij nationale rapportages zijn de administratieve verplichtingen van banken vergeleken met die van andere nationale financiële instellingen; hierbij is het nationale evenwichtige speelveld van belang;
- (ii) bij EU rapportages zijn de administratieve verplichtingen vergeleken met die van EU banken; hierbij is het internationale evenwichtige speelveld van belang.

In het onderstaande overzicht zijn de uitkomsten van de analyse weergegeven.

	Overmatig t.o.v. nationale financiële instellingen?	Overmatig t.o.v. EU banken?
NATIONALE rapportages		
<i>Betalingsverkeer</i> (nationale rapportages, zoals ontwikkelingen van de chipknip)	Ja	Nvt
<i>Rapportages aan fiscus</i> (rente-, dividend- en vermogensrekening)	Ja	Nvt
<i>Rapportages aan AIVD</i> (sanctiewet)	Nee	Nvt
<i>Rapportages aan CBS</i> (automatiseringsenquête; opgave hypotheekrente; statistiek spaargelden statistiek consumptief krediet)	Nee	Nvt
<i>Bedrijfseconomisch toezicht</i> (bedrijfseconomische balans en resultaten; solvabiliteitsrapportages; liquiditeitsrapportages)	Nee	Nvt
<i>Rapportages aan Justitie</i> (wet MOT/Wid)	Nee	Nvt
<i>Betalingsbalans</i> (financiële rekening; diensten- en inkomensrekening; effectenverkeer en derivaten)	Nee	Nvt

INTERNATIONALE rapportages
Rapportages aan BIS
(internationale bancaire statistieken;

¹ Voor het toezicht op pensioenfondsen uit hoofde van de Pensioen- en Spaarfondsenwet is de overheidsbijdrage aan de toezichtkosten eveneens op 11% vastgesteld.

	Overmatig t.o.v. nationale financiële instellingen?	Overmatig t.o.v. EU banken?
landenrisicorapportage) <i>Rapportages aan ECB</i> (sociaal-economische rapportages; rentestatistieken; bank lending survey)	Nvt	Nee
	Nvt	Nee

Uit de kwalitatieve analyse blijkt dat bij rapportages van banken aan de fiscus (rente-, dividend- en vermogensreñseignering) en bij rapportages in het kader van het betalingsverkeer sprake is van overmatige administratieve verplichtingen voor banken ten opzichte van andere (nationale) financiële instellingen.

Banken leveren aan de fiscus informatie over rente- en dividendgegevens alsmede vermogensstanden (rente-, dividend-, vermogensreñseignering). Verzekeraars hebben in mindere mate reñseigneringverplichtingen ten aanzien van een aantal typen verzekeringen. Assurantietussenpersonen en kredietbemiddelaars leveren in beperkte mate aan de fiscus informatie over hun provisie. Andere financiële instellingen hebben geen reñseigneringverplichtingen ten opzichte van de fiscus.

In het kader van het betalingsverkeer rapporteren alleen banken over het binnenlandse en grensoverschrijdende betalingsverkeer. Andere financiële instellingen hebben deze administratieve verplichting niet.

Overige verplichtingen voor banken (zoals bijvoorbeeld rapportages in het kader van de Wet MOT/Wid en Sanctiewet alsmede ECB rapportages) zijn niet overmatig omdat dezelfde verplichtingen gelden voor andere financiële instellingen c.q. EU banken. De kosten van het toezicht die de toezichthouders maken uit hoofde van de Wet MOT/Wid en Sanctiewet zullen overigens zoals hiervoor is aangegeven door de rijksoverheid worden gefinancierd.

Aan de hand van deze uitkomsten is ervoor gekozen om banken *niet* langer via de heffingen voor het banktoezicht te compenseren voor overmatige administratieve verplichtingen. De redenen hiervoor zijn:

- (i) Rapportages voor het betalingsverkeer zijn in het belang van de sector. Compensatie is derhalve vanwege het profijtbeginsel niet aan de orde.
- (ii) Compensatie voor lasten van fiscale verplichtingen via de heffingen voor het toezicht op de financiële marktsector is niet transparant en derhalve ongewenst. Eventuele compensatie van deze lasten zou logischerwijs uitsluitend overwogen kunnen worden op het desbetreffende beleidsterrein (door bijvoorbeeld lastenreductie).
- (iii) De doorslag over wel of niet compenseren geeft de principiële reden dat instellingen niet gecompenseerd moeten worden voor administratieve verplichtingen die samenhangen met de aard van hun werkzaamheden. Compensatie van banken voor administratieve verplichtingen zou een ongewenst precedent scheppen. Iedere bedrijfstak heeft immers administratieve verplichtingen (zoals fiscale verplichtingen voor het bedrijfsleven en de mestregistratie in de veeteelt). Allerlei instellingen op andere beleidsterreinen zouden zich op basis van dit precedent op compensatie kunnen beroepen.
- (iv) Voorts blijkt uit internationaal onderzoek dat banken nergens in de EU worden gecompenseerd voor administratieve verplichtingen in de heffingen voor het toezicht (zie bijlage II)¹. De historisch gegroeide positionering van het toezicht blijkt doorslaggevend te zijn voor de wijze van financiering. In landen waar het banktoezicht is onderge-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

bracht bij de centrale bank vindt geen kostendoorberekening plaats. Ingeval het banktoezicht los van de centrale bank staat, vindt volledige kostendoorberekening plaats. Dit onderscheid is echter niet relevant in cross-sectorale context.

Omdat banken in de huidige situatie niet betalen voor het banktoezicht (uit hoofde van de Wet toezicht kredietwezen 1992) wordt een ingroei-traject wenselijk geacht voor de kostendoorberekening aan banken. In 2004 wordt aan banken 50% van de kosten van het banktoezicht doorberekend, in 2005 65% en in 2006 79% (dit komt overeen met 21% overheidsfinanciering). Zoals hiervoor gemeld worden de overheidsbijdragen na deze periode van drie jaar geëvalueerd.

Los van het vraagstuk van het compenseren voor administratieve verplichtingen van financiële instellingen heeft het terugdringen van administratieve lasten op het terrein van het toezicht op de financiële markten in de komende periode de volle aandacht. De administratieve lasten van het toezicht op de financiële markten zullen conform het hoofdlijnenakkoord van CDA, VVD en D66 in de komende kabinetsperiode met 25% worden gereduceerd ten opzichte van 31 december 2002. Financiën zal een projectgroep met de toezichthouders en marktpartijen instellen om de mogelijkheden te verkennen van reductie van administratieve lasten op het terrein van het toezicht op de financiële markten.

De Wet MOT/Wid en Sanctiewet veroorzaken onder meer bij banken (vanwege de aard van hun werkzaamheden) veel administratieve lasten. Ter reductie van administratieve lasten bij bijvoorbeeld de Wet MOT kan in de projectgroep (in samenspraak met de begeleidingscommissie MOT) worden verkend om het oordeel van de meldende instellingen over ongebruikelijke transacties (naast objectieve indicatoren) mee te wegen bij opsporingsdoeleinden. Daarmee kan worden bereikt dat «irrelevante» meldingen worden voorkomen. Uiteindelijk zou dat, voor de meldende instellingen, tot een verlaging van het totale aantal meldingen moeten leiden en daarmee voor lagere administratieve lasten. Ingeval van de Sanctiewet kan het opstellen van elektronische en geconsolideerde «freezelijsten» worden verkend. Dit maakt het voor de instellingen eenvoudiger om hun systemen te controleren, hetgeen de administratieve lasten verlaagt en de effectiviteit zal verhogen. Vooralsnog wordt een dergelijke lijst door de toezichthouders opgesteld. Het verdient echter de voorkeur dat deze lijst gemaakt wordt door de organisatie die de lijsten van een rechtsbasis voorziet (in casu de EU). Op voorstel van Nederland is door alle lidstaten gezamenlijk reeds bij de Commissie een verzoek om een dergelijke lijst ingediend. Thans wordt een dergelijke lijst door de Europese financiële marktpartijen voorbereid en binnenkort aan de Europese Commissie aangeboden die deze dan actueel zal houden. Verder zouden de administratieve lasten bij de Sanctiewet kunnen worden gereduceerd door een centraal rekeningenregister in te stellen dat centraal de «freezelijsten» met klantgegevens vergelijkt.

4.3. Herziening heffingsmaatstaven

De eerder genoemde knelpunten bij de huidige 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.

De voorgenomen (toekomstige) algemene systematiek voor de tariefstelling bij de doorberekening van toezichtkosten aan onder toezicht gestelden is:

- (i) Vast bedrag voor afzonderlijk toerekenbare toezichthandelingen (dat samenhangt met de bedrijfseconomische kosten voor bijvoorbeeld vergunningen, registraties en bestuurderstoetsingen);
- (ii) Vast minimumbedrag per instelling (dat samenhangt met de minimum-toezichtinspanning en/of dat gelijk is aan een redelijk bedrag waarbij kostendoorberekening via een heffingsmaatstaf niet kostenefficiënt is);
- (iii) Variabel bedrag per instelling gerelateerd aan een heffingsmaatstaf (dat samenhangt met de toezichtinspanning en het profijt van het toezicht);
- (iv) Degressief tarief (het mogelijke onderscheid in toezichtinspanning tussen grote en kleine instellingen kan tot uitdrukking komen in een beperkt (2 á 3) aantal schijven met afnemende percentages).

Voorts zal worden verkend of meer elementen van bonus/malus in de heffingssystematiek kunnen worden opgenomen. Bonus/malus-elementen in de heffingssystematiek zorgen ervoor dat onder toezicht gestelden die door normafwijkend gedrag meer dan gemiddelde toezichtkosten veroorzaken een hogere bijdrage in de toezichtkosten betalen. Daarnaast wordt bereikt dat normconform gedrag tot een lager dan gemiddelde bijdrage leidt.

Reeds bestaande bonus/malus-elementen zijn dat overtreders door de opgelegde boetes en dwangsommen de eigen extra toezichtkosten betalen alsmede dat de kosten van de stille curator in rekening worden gebracht bij de desbetreffende onder toezicht gestelde. Om ongewenste prikkels te voorkomen dienen boetes en dwangsommen in de begrotingen van de toezichthouders pro memorie te worden geraamd. Nieuwe bonus/malus elementen in de heffingssystematiek kunnen zijn:

- Aan formele repressieve toezichtmaatregelen (aanwijzing; intrekking vergunning wegens normovertreding; oplegging boetes en lasten onder dwangsom) kunnen extra heffingen worden gekoppeld als bijdrage in de dekking van de extra toezichtkosten. Omdat de maatregelen zelf objectief vastgesteld kunnen worden en er afdoende verweer tegen mogelijk is, vormen deze een geschikt aangrijpingspunt voor een extra heffing.
- Opbrengsten van het nieuwe maluselement (zie bovenstaand punt) en van opgelegde boetes en verbeurde dwangsommen kunnen ten goede worden gebracht aan de desbetreffende groep van onder toezicht gestelden. De rest van de groep (allen behalve de overtreders) draagt aldus een geringer dan gemiddeld deel van de toezichtkosten.

Een rechtvaardige en evenwichtige verdeling van de toezichtkosten binnen relevante groepen onder toezicht gestelden wordt verkregen wanneer de heffingsmaatstaven voldoen aan de volgende randvoorwaarden.

- Juridische houdbaarheid
- Representatief voor toezichtinspanning
- Representatief voor profijt van toezicht
- Kostendekkend
- Transparant
- Eenvoudig controleerbaar, meetbaar en niet manipuleerbaar
- Toekomstbestendig
- Administratief haalbaar
- Stabiel (jaarlijks geen grote fluctuaties)

Er zijn subwerkgroepen met marktpartijen en onder leiding van de toezichthouders opgericht ter verkenning van verbetering van de heffings-

maatstaven voor zowel gedragstoezicht als prudentieel toezicht. De bovengenoemde randvoorwaarden zijn daarbij als uitgangspunt genomen. De subwerkgroepen hebben advies (zie bijlage III)¹ uitgebracht aan de ministeriële werkgroep. Aan de hand van dit advies zijn onderstaand per relevante groep instellingen de aanbevolen heffingsmaatstaven geformuleerd. De nieuwe heffingsmaatstaven voldoen het meest aan de bovengenoemde randvoorwaarden en geven een goede weergave van de toezichtinspanning en het profijt van het toezicht voor de onder toezicht staande instelling. Bovendien zijn de data hiervoor, geaggregeerd per relevante groep, beschikbaar. Evenals de percentages voor overheidsfinanciering worden de heffingsmaatstaven na drie jaar geëvalueerd.

Voor het doorberekenen van de kosten van het *prudentiële toezicht door DNB en de PVK* worden de volgende heffingsmaatstaven voorgesteld:

	<i>Voorgestelde heffingsmaatstaf</i>	<i>Huidige heffingsmaatstaf</i>
<i>Kredietinstellingen</i>	Risico gewogen activa volgens de ruime definitie (kredietrisico en marktrisico's); dit komt overeen met minimum vereist kapitaal	Geen heffingsmaatstaf
<i>Effecteninstellingen</i>	Minimum vereist kapitaal	Effectengerelateerd inkomen
<i>Verzekeraars</i>	Bruto premie-inkomen ¹	Bruto premie-inkomen
<i>Geldtransactiekantoren</i>	Geldstroom	Directe toezichturen

¹ In het kader van het Financieel Toetsingskader (verwachte inwerkingtreding 1-1-2006) en Solvency II (verwachte inwerkingtreding in 2007) zal de heffingsmaatstaf worden gezien.

Voor het doorberekenen van de kosten van het *gedragstoezicht door de AFM* worden de volgende heffingsmaatstaven voorgesteld:

	<i>Voorgestelde heffingsmaatstaf</i>	<i>Huidige heffingsmaatstaf</i>
<i>Kredietinstellingen</i>	(a) voor kosten van het effectengerelateerde toezicht AFM: aantal binnenlandse particuliere effectencliënten en het via binnenlandse effectencliënten gerealiseerde effectengerelateerde inkomen; (b) voor overige toezichtkosten AFM: balanstotaal in Nederland	Effectengerelateerd inkomen
<i>Effecteninstellingen</i> – met particuliere cliënten – zonder particuliere cliënten	Binnenlandse personeelsomvang (aantal fte's in fiscale rapportages)	Effectengerelateerd inkomen
<i>Beurzen</i>	Geen heffingsmaatstaf, vast bedrag per instelling periodiek geijkt aan kosten	Toezichturen
<i>Verzekeraars</i> – Levensverzekeraars – Schadeverzekeraars – Natura-uitvaartverzekeraars	Binnenlands bruto premie-inkomen	Bruto premie-inkomen
<i>Beleggingsinstellingen</i> ¹ <i>Effectenuitgevende instellingen</i> ²	Binnen lands beheerd vermogen Geen heffingsmaatstaf; vast bedrag per instelling periodiek geijkt aan kosten	Balanstotaal Geen heffingsmaatstaf; vast bedrag per instelling periodiek geijkt aan kosten
<i>Pensioenfondsen</i> <i>Financiële intermediairs</i>	Premies en directe beleggingsopbrengsten Binnenlandse personeelsomvang (aantal fte's in fiscale rapportages)	Premies en directe beleggingsopbrengsten Geen heffingsmaatstaf
<i>E-money instellingen</i>	Geen heffingsmaatstaf; vast bedrag per instelling periodiek geijkt aan kosten	Geen heffingsmaatstaf; vast bedrag per instelling periodiek geijkt aan kosten

¹ De kosten van het prudentiële toezicht op beleggingsinstellingen zullen om praktische redenen worden verrekend via de heffingsmaatstaf voor gedragstoezicht.

² Als gevolg van nieuwe toezichttaken zoals toezicht op verslaggeving zal reeds op korte termijn een mogelijke heffingsmaatstaf bij effectenuitgevende instellingen worden gezien.

4.4. Kostenbeheersing en transparantie

De beheersing van de directe en indirecte toezichtkosten kan in de toekomst worden versterkt via vergroting van de transparantie, vergroting

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van de adviserende rol van de marktpartijen en versterking van de verantwoording.

Vergroting transparantie

De transparantie van de begroting en jaarverantwoording wordt hoofdzakelijk bepaald door de mate waarin financiële informatie wordt gekoppeld aan beleidsinformatie. Voor verbetering van deze transparantie is het VBTB-model bruikbaar. VBTB staat voor «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» en is het begrotingsmodel dat door de rijksoverheid wordt gebruikt. In dit model worden doelstellingen en streefwaarden geformuleerd alsmede producten en diensten om deze doelstellingen te realiseren. Vervolgens worden de kosten toegerekend aan deze producten en diensten. Hiermee kan in verband met de financiering van het toezicht worden bereikt dat er meer helderheid komt over de werkelijke toezichtkosten en dat beter kan worden vastgesteld op welke relevante groepen onder toezicht gestelden deze kosten betrekking hebben. Kruis-subsidiëring tussen relevante groepen onder toezicht gestelden kan daardoor worden vermeden. De toezichthouders hebben reeds trajecten richting het VBTB-model in gang gezet. Gestreefd wordt om vanaf 2004–2005 de begrotingen van de toezichthouders VBTB-proof te maken. De invoering van het VBTB-model bij de toezichthouders zal aan de hand van een door Financiën opgesteld toetsingskader plaatsvinden. Evenals bij de rijksoverheid zal een groei-model worden gehanteerd bij de invoering van het VBTB-model.

Voorts zal ter vergroting van de transparantie in de hervorming van de toezichtwetgeving wettelijk worden verankerd dat de AFM, DNB en de PVK de minister van Financiën informeren over aanmerkelijke verschillen tussen begroting en realisatie gedurende het boekjaar. De beoordeling van «aanmerkelijke verschillen» zal primair de eigen verantwoordelijkheid zijn van de toezichthouders.

Vergroting rol van de marktpartijen

In het (beleids)proces voor de totstandkoming en wijziging van wet- en regelgeving staan naast effectiviteit ook marktgerichtheid en efficiëntie voorop. Aandacht voor directe en indirecte kosten is daarom een belangrijk onderdeel in het beleidsproces. Vanwege de praktijkervaring met de kosten van de uitvoering van het toezicht is het daarom goed als de marktpartijen kunnen meepraten over de directe en indirecte kosten van de uitvoering van het toezicht. Ter verankering van de adviserende rol van de marktpartijen wordt aanbevolen om formeel een panel in te stellen bij elke toezichthouder met (vertegenwoordigers van) onder toezicht gestelden. Dit panel zou periodiek kunnen bespreken:

- directe kosten van de uitvoering van het toezicht en de daarmee samenhangende heffingssystematiek aan de hand van onder meer de begroting en de jaarverantwoording;
- nieuwe regelgeving (en de daarmee verbonden indirecte kosten van toezicht) van de toezichthouders;
- reductie van indirecte kosten van toezicht (inclusief administratieve lasten) van bestaande regelgeving.

De rol van het panel is uitsluitend adviserend. Het is namelijk onwenselijk als de marktpartijen kunnen meebeslissen over de directe en indirecte kosten van het toezicht en hierdoor indirect invloed kunnen uitoefenen op de kwaliteit van het toezicht.

Deelname van Financiën in een panel met de marktpartijen is wenselijk. Vanuit haar publieke verantwoordelijkheid (goedkeuring begroting en jaarverantwoording; opstellen van wet- en regelgeving) is het van belang dat Financiën rechtstreeks signalen van de marktpartijen krijgt over de directe en indirecte kosten van het toezicht (inclusief administratieve

lasten). Om praktische redenen ligt het voor de hand dat Financiën als toehoorder aansluit bij het panel van de toezichhouders. Een minder efficiënt alternatief zou zijn dat Financiën zelf een panel opricht met de marktpartijen en zonder de toezichhouders.

De rol van Financiën als toehoorder betekent dat Financiën in dit verband geen beslissingsbevoegdheid heeft. Het is een panel van de toezichthouder. De raad van toezicht/commissarissen van de toezichthouder is primair verantwoordelijk voor de efficiëntie van de bedrijfsvoering.

Nederland zou met een dergelijk panel goed aansluiten bij de situatie in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Naast (oud) bestuurders van financiële instellingen in de directie heeft de financiële toezichthouder in het Verenigd Koninkrijk een onafhankelijk «practitioner panel» waarin vertegenwoordigers van onder toezicht gestelden zitting hebben. Duitsland kent ook een dergelijk panel («Verwaltungsrat») met vertegenwoordigers van de overheid, politiek en onder toezicht gestelden. Dit panel heeft echter beslissingsbevoegdheid (waarbij de publieke kant meer stemmen heeft dan de private kant). Hierdoor zouden de onder toezicht gestelden indirect invloed kunnen uitoefenen op de kwaliteit van het toezicht. Dit wordt in Nederland onwenselijk geacht.

Versterking verantwoording

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen ex ante en ex post verantwoording.

Ex ante verantwoording

Ex ante verantwoording vindt na de invoering van de nieuwe financieringssystematiek per 1 januari 2004 plaats door vaststelling van de begrotingen van de AFM, DNB en de PVK door de RvT/RvC en goedkeuring door Financiën (ingeval van de PVK ook goedkeuring door SZW). In het kader van de hervorming toezichtwetgeving zal wettelijk worden verankerd dat Financiën de toezichtbegroting van DNB zal goedkeuren.

Ex post verantwoording

Ex post verantwoording wordt in de nieuwe financieringssystematiek verbeterd doordat in het kader van de hervorming van de toezichtwetgeving wettelijk zal worden verankerd dat de jaarverantwoordingen¹ van de toezichthouders vanaf 2005 door Financiën worden goedgekeurd (ingeval van de PVK ook goedkeuring door SZW). Daarnaast kan ex post verantwoording worden verbeterd door de toezichthouders binnen het VBTB-model (dat ook al voor vergroting van de transparantie wordt ingezet) af te rekenen op hun prestaties. In VBTB-begrotingen dienen streefwaarden en prestatie-indicatoren te worden geformuleerd. Deze prestatie-indicatoren behoren zo goed mogelijk de werkelijke resultaten van de inspanningen van de desbetreffende toezichthouder te meten. De toezichthouders zouden zich vervolgens aan het einde van het begrotingsjaar richting marktpartijen, RvT/RvC en Financiën (ingeval van de PVK ook aan SZW) kunnen verantwoorden voor de mate waarin de streefwaarden zijn gerealiseerd.

Nieuwe en versterkte systematiek van kostenbeheersing

Op basis van de bovenstaande overwegingen wordt de nieuwe en versterkte systematiek van kostenbeheersing als volgt:

- (i) Adviserend panel bij elke toezichthouder met de marktpartijen en als toehoorder Financiën;
- (ii) Vaststelling van de begrotingen op basis van VBTB-model van de AFM, DNB en de PVK door de RvT/RvC (het betreft een bedrijfseconomische en beleidsmatige toetsing);
- (iii) Goedkeuring van de begrotingen op basis van VBTB-model van de AFM, DNB en de PVK door Financiën (ingeval van de PVK ook door

¹ De goedkeuring bij DNB heeft uitsluitend betrekking op de verantwoording over de toezichtactiviteiten van DNB. In het algemeen deel van de Wet op het financieel toezicht (thans nog concept) zal dit nader worden uitgewerkt.

- SZW); (het betreft een marginale toetsing die gebaseerd is op de toetsing door de RvT/RvC);
- (iv) De AFM, DNB en de PVK melden aanmerkelijke verschillen tussen begroting en realisatie aan Financiën;
 - (v) Afspraken met de AFM, DNB en de PVK over stabilisatie van de reële kosten van bestaande toezichttaken en efficiencywinst in het kader van de hervorming toezicht (dit zal worden getoetst bij de goedkeuring van de begroting, waarbij een onderscheid dient te worden gemaakt in bestaande en nieuwe toezichttaken);
 - (vi) Vaststelling van de jaarverantwoordingen op basis van VBTB-model van de AFM, DNB en de PVK door de RvT/RvC (het betreft een bedrijfseconomische toetsing);
 - (vii) Goedkeuring van de jaarverantwoordingen op basis van VBTB-model van de AFM, DNB en de PVK door Financiën (ingeval van de PVK ook door SZW); (het betreft een marginale toetsing die gebaseerd is op de toetsing door de RvT/RvC).

5. Consultatie van marktpartijen

Financiën heeft in de tweede helft van 2002 de financiële toezichthouders en de marktpartijen geconsulteerd over de hoofdlijnen van een door Financiën gemaakte verkenning van een herziening van de financiering van het toezicht. Er is naar aanleiding hiervan een werkgroep ingesteld met de toezichthouders onder voorzitterschap van Financiën. De werkgroep heeft twee bijeenkomsten (16 april en 11 juni 2003) gehouden met marktpartijen.

In de periode vanaf 23 mei tot en met 20 juni 2003 zijn de marktpartijen geconsulteerd over een concept-versie van het onderhavige rapport. De opmerkingen van marktpartijen zijn waar mogelijk in het rapport verwerkt. Onderstaand is een weergave gegeven van de uitkomsten van de consultatie. Voor het overige wordt verwezen naar het volledige schriftelijke commentaar van de marktpartijen dat is opgenomen in bijlage IV¹.

Overheidsbijdrage aan toezichtkosten

Marktpartijen dringen aan op een grotere bijdrage van de overheid aan de toezichtkosten om het algemene belang van het toezicht beter tot uitdrukking te laten komen. Voor wat betreft de Wet inzake de geldtransactiekantoren (Wgt) wordt opgemerkt dat er na wijziging van de Wet MOT geen additioneel toezicht op geldtransactiekantoren uit hoofde van de Wgt zou zijn. Voorts wordt meer inzicht gevraagd in de aan marktpartijen door te berekenen toezichtkosten (inclusief overheadkosten van de toezichthouders).

De aanbevolen verhouding tussen private en publieke financiering van het toezicht is in dit rapport onderbouwd aan de hand van het profijtbeginsel en het rijksbrede toetsingskader Maat Houden. De overheid financiert het deel van de toezichtkosten dat (conform de systematiek van Maat Houden) in het algemeen belang is en derhalve niet in rekening wordt gebracht bij onder toezicht gestelden.

Ook na wijziging van de Wet MOT blijven de Wgt en de Wet MOT twee separate wetten, die weliswaar door dezelfde toezichthouder worden uitgevoerd. Financiering door de rijksoverheid vindt plaats voor zover het toezicht op geldtransactiekantoren wordt uitgeoefend uit hoofde van de Wet MOT/Wid en Sanctiewet.

In de bijlage I¹ van dit rapport wordt aan de hand van de begrotingen 2003 van de toezichthouders inzicht gegeven in de berekening van de overheidsbijdrage per toezichttaak, de aan relevante marktpartijen door te berekenen toezichtkosten per toezichttaak alsmede de opbouw van de toezichtkosten (personeelskosten en overheadkosten).

Doorberekening van toezichtkosten door onder toezicht gestelden aan cliënten

Door verschillende marktpartijen is erop gewezen dat de doorberekening van toezichtkosten door onder toezicht gestelden aan cliënten transparant gemaakt moet worden en in sommige gevallen in de praktijk moeilijk te realiseren is.

Op basis van de doelstellingen van het toezicht kan worden herleid dat primair de consumenten en onder toezicht gestelden profijt van het toezicht hebben. Een evenwichtige verdeling van de toezichtkosten die aansluit bij het genoten profijt kan worden bereikt door de toezichtkosten door te berekenen aan onder toezicht gestelden. De onder toezicht gestelden hebben vervolgens zelf de mogelijkheid om de kosten aan hun cliënten door te berekenen en inzichtelijk te maken. Het is praktisch niet haalbaar noch kostenefficiënt als de toezichthouders de toezichtkosten

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

rechtstreeks in rekening zouden brengen bij consumenten. Het is wel van belang dat de toezichthouders de toezichtkosten richting onder toezicht gestelden inzichtelijk maken.

Heffingssystematiek

Een aantal marktpartijen heeft opmerkingen gemaakt over de voorgestelde heffingssystematiek. De voorgestelde heffingsmaatstaven voor geldtransactiekantoren en pensioenfondsen worden niet juist geacht. Ten aanzien van de heffingsmaatstaf voor het prudentiële toezicht op effecteninstellingen wordt voorgesteld om daarvoor dezelfde heffingsmaatstaf te hanteren als die bij het gedragstoezicht op effecteninstellingen. Daarnaast worden voorstellen gedaan voor de praktische invulling van de heffingsmaatstaven en de invulling van de systematiek van minimumbedragen per instelling alsmede de degressieve tariefstelling.

De in dit rapport voorgestelde heffingsmaatstaven voldoen het meest aan de randvoorwaarden voor goede heffingsmaatstaven. Ingeval van de geldtransactiekantoren voldoet de heffingsmaatstaf van geldstroom beter aan de randvoorwaarden (vooral aan de voorwaarde van representatief voor het profijt van het toezicht) dan de huidige heffingsmaatstaf van toezichturen. Zo kan de heffingsmaatstaf toezichturen leiden tot de ongewenste situatie waarbij de toezichthouder bijvoorbeeld preventief controleonderzoek verricht en de kosten hiervan volledig aan een instelling op basis van toezichturen doorberekent. Wel zal in overleg met de relevante marktpartijen de definitie van geldstroom worden uitgewerkt, waarbij een mogelijk onderscheid in toezichtinspanning tussen grote en kleine instellingen in de degressieve tariefstelling tot uitdrukking kan komen.

Ingeval van de pensioenfondsen zal aan de hand van de kosten van het effectentypisch gedragstoezicht worden gezien of het kostenefficiënt is om voor de kostendoorberekening een heffingsmaatstaf te hanteren, dan wel alleen een minimum-bedrag per pensioenfonds te gebruiken. Voor wat betreft de heffingsmaatstaf is er geen aanleiding om de heffingsmaatstaf van premies en directe beleggingsopbrengsten te wijzigen. Deze heffingsmaatstaf wordt thans door de PVK gebruikt voor het toezicht op de pensioensector uit hoofde van de Pensioen- en Spaarfondsenwet. De heffingsmaatstaf voldoet goed aan de randvoorwaarden.

Het prudentiële toezicht op effecteninstellingen komt overeen met dat op kredietinstellingen en is gericht op de solvabiliteit van de instelling. Teneinde aan te sluiten bij de toezichtinspanning van de toezichthouder is derhalve voor zowel kredietinstellingen als effecteninstellingen gekozen voor het minimum vereiste kapitaal als heffingsmaatstaf. Het voorstel van een personeelsgerelateerde heffingsmaatstaf sluit minder aan op de toezichtinspanning.

De nadere praktische uitwerking van de heffingssystematiek (waarbij maatwerk mogelijk is), zoals onder meer de invulling van de heffingsmaatstaven, de hoogte van de minimumbedragen per instelling, het variabele bedrag gerelateerd aan de heffingsmaatstaf en de schijven bij een degressieve tariefstelling (die aan de hand van de toezichtinspanning onderbouwd dient te worden door de toezichthouders), zal in de tweede helft van 2003 plaatsvinden. De marktpartijen zullen hierbij worden betrokken.

Panel met marktpartijen bij elke toezichthouder

Marktpartijen dringen aan om de rol van het panel te versterken door bijvoorbeeld het panel medezeggenschap te geven over de directe kosten van toezicht en de indirecte kosten van de regelgeving.

Medezeggenschap door onder toezicht gestelden wordt onwenselijk geacht door Financiën. Onder toezicht gestelden zouden dan via de hoogte van de kosten invloed kunnen uitoefenen op de kwaliteit van het toezicht. De rol van het panel is dus alleen adviserend. Om een goede beheersing van de kosten mogelijk te maken, kan dit echter geen vrijblijvend karakter hebben. Daarom wordt aan het adviserende karakter van het panel een wettelijke grondslag gegeven.

De toezichthouders zullen de nadere opzet van het panel uitwerken. Hierbij zal rekening worden gehouden met de fusie tussen DNB en de PVK. De marktpartijen zullen worden betrokken bij de opzet van het panel vanwege de dialoog tussen toezichthouders en marktpartijen over de directe en indirecte toezichtkosten. Het commentaar van marktpartijen zal worden meegewogen bij de definitieve opzet.

Gestreefd dient te worden om de conceptbegrotingen 2004 van de toezichthouders in het najaar van 2003 in het panel te bespreken.

Overlap van toezicht

Marktpartijen wijzen op de extra toezichtkosten als gevolg van overlap in het huidige toezicht (vooral bij het toezicht op de administratieve organisatie/interne controle (AO/IC)).

In navolging op de in 2002 doorgevoerde hervorming van het toezicht – waardoor de overlap tussen de verschillende toezichthouders aanzienlijk is afgenomen – wordt momenteel gewerkt aan een herziening van de toezichtwetgeving. Met dit project worden acht sectorale toezichtwetten omgevormd tot één cross-sectorale toezichtwet, die aansluit op het functionele toezichtmodel. Deze wet krijgt als titel de Wet op het financieel toezicht. Een van de doelstellingen van het project is om de wetgeving inzichtelijk, doelgericht en marktgericht in te richten, door een heldere en doelgerichte indeling van de wetgeving alsmede door sectorale verschillen waar mogelijk te stroomlijnen. Een belangrijk onderdeel hiervan is de wettelijke verankering van de splitsing tussen het gedrags-toezicht en het prudentiële toezicht, onder meer op het terrein van de AO/IC. Hiermee wordt de overlap in toezicht verder teruggedrongen.

Voorts wordt in het operationele toezicht actie ondernomen om overlap verder terug te dringen en de efficiëntie van de samenwerking tussen de toezichthouders te bevorderen. In de zomer van 2003 vindt hiervoor een evaluatie plaats van het samenwerkingsconvenant dat de toezichthouders in september 2002 hebben gesloten. De marktpartijen worden hierbij actief betrokken. Zo hebben de toezichthouders ook een meldpunt ingericht waar marktpartijen klachten en opmerkingen met betrekking tot overlap kwijt kunnen. Daarnaast krijgen de onder toezicht gestelden in gesprekken met de toezichthouders gelegenheid hun inbreng te geven.

Indirecte kosten van het toezicht

Marktpartijen geven aan dat de indirecte kosten van het toezicht (administratieve lasten en kosten van inhoudelijke verplichtingen) in de afgelopen jaren fors zijn toegenomen en thans als te hoog worden ervaren. Daarnaast wordt aangedrongen op een evaluatie van de herendiensten.

De reductie van de indirecte kosten voor onder toezicht gestelden verbonden aan de naleving van het toezicht krijgt de komende periode de volle aandacht. De administratieve lasten van het toezicht op de financiële markten zullen conform het hoofdlijnenakkoord van CDA, VVD en D66 in de komende kabinetsperiode met 25% worden gereduceerd ten opzichte van 31 december 2002. De rijksbrede aanpak hiervan wordt momenteel door Financiën als coördinerend ministerie uitgewerkt. Financiën zal een projectgroep met de toezichthouders en marktpartijen instellen om de

mogelijkheden te verkennen van reductie van administratieve lasten op het terrein van het toezicht op de financiële markten.

De toezichthouders zullen in samenspraak met de marktpartijen onderzoek doen naar de indirecte kosten van toezicht. Aan de hand van dit onderzoek kunnen de mogelijkheden voor reductie van indirecte toezichtkosten inzichtelijk worden gemaakt. In het panel met marktpartijen bij elke toezichthouder zal de reductie van indirecte toezichtkosten periodiek worden besproken.

Voor wat betreft de administratieve lasten samenhangend met herendiensten geldt dat terugdringen hiervan rijksbreed op het desbetreffende domein (zoals bijvoorbeeld de fiscus) gezien dient te worden.

6. Slotopmerkingen

Voorgesteld wordt dat over de aanbevelingen uit dit rapport overleg plaatsvindt met de Tweede Kamer. Het voornemen is om per 1 januari 2004 een herziene financieringssystematiek te implementeren. Om dit mogelijk te maken zal de omzetting van de aanbevelingen in regelgeving alsmede de stroomlijning hiervan reeds ter hand worden genomen. De nieuwe financieringssystematiek zal in de tweede helft van 2003 worden voorbereid. De marktpartijen en toezichthouders zullen hierbij worden betrokken.

De onderstaande elementen van de nieuwe financieringssystematiek worden in wet- en regelgeving omgezet.

- (i) de overheidsbijdrage aan de toezichthouders;
- (ii) de invulling van de kostendoorberekening aan banken vanaf 1 januari 2004;
- (iii) de nieuwe heffingsmaatstaven;
- (iv) het panel bij elke toezichthouder met de marktpartijen en als toevoerder Financiën;
- (v) in het kader van de hervorming van de toezichtwetgeving:
 - de goedkeuring van de toezichtbegroting van DNB;
 - het melden door de toezichthouders van aanmerkelijke verschillen tussen begroting en realisatie;
 - de goedkeuring van de jaarverantwoordingen van de toezichthouders.