

Internetconsultatie

Datum 16 augustus 2017

Referentie BR2633

Betreft: Reactie NVB consultatie Herziening Wet bekostiging
financieel toezicht

Geachte heer/mevrouw,

De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) maakt graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de consultatie van het Ministerie van Financiën over de voorgenomen herziening van de Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft).

U treft onze volledige reactie op dit voorstel in de bijlage. Hieraan voorafgaand plaatsen we enkele algemene opmerkingen. Er zijn de afgelopen jaren betekenisvolle stappen gezet ter versterking van het financiële toezicht, zowel in Nederland en Europa als op mondiaal niveau. Vanuit bancaire perspectief is met name de komst van het *Single Supervisory Mechanism* (SSM) een factor van belang. Het valt voor de NVB te begrijpen dat aan kwalitatief hoogwaardig toezicht een prijskaartje hangt, maar niet zonder meer. Het is belangrijk dat het hieraan gekoppelde arrangement voor de toezichtkosten adequaat is vormgegeven. Dat vergt, kort gezegd, een goede *governance* van het begrotings-, bestedings- en verantwoordingsproces, met voldoende *checks and balances*. Wij vinden dat het voorliggende wetsvoorstel hier, zeker in Europees perspectief, onvoldoende in voorziet.

We verzoeken u dan ook om in een volgende versie van het wetsvoorstel rekening te houden met de volgende voorwaarden/uitgangspunten.

1. Betere mogelijkheden voor controle. Voor de onder toezicht staande instellingen dienen er meer mogelijkheden te komen om invloed uit te oefenen op de begroting van en de verantwoording over de toezichtkosten. We pleiten hiertoe voor een steviger rol van financiële ondernemingen in het begrotings- en verantwoordingsproces, meer transparantie in de verschillende "soorten" toezichtkosten, alsmede – mede gelet op de financiering van het toezicht in andere lidstaten – voor herintroductie van de overheidsbijdrage. Bovendien dient de goedkeurende/controlerende rol van de Tweede Kamer te worden behouden. We zien in dit proces ook een belangrijke rol voor de Algemene Rekenkamer.

2. De gevolgen van het SSM. Bij de financiering van het toezicht dient beter rekening te worden gehouden met het feit dat het Nederlandse bancaire toezicht onderdeel uitmaakt van het SSM en met de wijze waarop de bijdragen aan de kosten van het ECB-toezicht in andere Eurozone-lidstaten wordt gefinancierd. Dat vergt onder meer een duidelijke afbakening tussen het ECB- en het DNB-toezicht en inzicht in de wijze waarop ieders taken worden begroot en door wie – overheid en/of onder toezicht staande instellingen – de verschillende kosten worden betaald.
3. Reikwijdte en doorberekening van de kosten. De reikwijdte van de toezichtkosten, zoals geformuleerd in het wetsvoorstel, is te ruim. Er dient een aantal additionele uitzonderingen te worden opgenomen voor kosten die ten principale behoren tot het overheidsdomein en voor taken die niet als 'toezicht' zijn te kwalificeren. Dit betreft bijvoorbeeld kosten die gemaakt worden in het kader van het (ministeriële) 'toezicht op toezicht', voor repressieve handhaving en voor het formuleren van beleid, het doen van algemeen onderzoek en het opstellen van regelgeving.

We zijn vanzelfsprekend graag beschikbaar voor eventuele vragen en een nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,

Eelco Dubbeling

Directeur

Bijlage: Reactie NVB op de consultatie over de herziening van de Wet bekostiging financieel toezicht.

1. Betere mogelijkheden voor controle

- *Behoeftte aan meer transparantie.* De NVB merkt op dat de Nederlandse banken sinds de start van het toezicht door de ECB niet meer kunnen inschatten welke kosten zij kunnen verwachten. Zij kunnen ook niet langer vaststellen hoeveel zij daadwerkelijk (direct en indirect) betalen voor het banktoezicht. Door dit gebrek aan transparantie kunnen banken niet beoordelen of het toezicht efficiënt, doelmatig en proportioneel is. In dit kader wijzen we bijvoorbeeld op een rapport van Europese Rekenkamer (ERK) over het toezicht van de ECB¹. De ERK bevestigt in dit rapport dat er geen transparantie is over de totale toezichtkosten nu er sprake is van een ECB-begroting én begrotingen van nationale autoriteiten. Ook ziet de ERK geen duidelijke scheiding tussen de kosten die gemaakt worden ten behoeve van de taken van de ECB als centrale bank en de ECB als toezichthouder. Wij constateren voorts dat ook uit het jaarverslag van DNB niet valt op te maken welk deel van de toezichtkosten zien op haar bijdragen aan het SSM toezicht en welk deel op haar nationaal toezicht. Ook is niet duidelijk welke kosten zien op het toezicht op de banken en welke op de overige taken en verantwoordelijkheden van DNB. Tot slot is niet duidelijk hoeveel er (door de toezichthouders en indirect door de financiële instellingen) betaald wordt aan de European Supervisory Authorities (ESAs), zoals de European Banking Authority (EBA) en de European Securities and Markets Authority (ESMA) en hoe de governance van deze instellingen precies geregeld is².
- *Rol van de Algemene Rekenkamer (AR).* De AR kan toegevoegde waarde hebben bij de beoordeling van de effectiviteit en doelmatigheid van de bestede middelen. Hierbij kan ook naar aspecten als budgetdiscipline en voorspelbaarheid van de hoogte van de toezichtkosten worden gekeken. Een punt van aandacht is het 'controlegat' waar de AR de minister attent op heeft gemaakt en dat kort gezegd inhoudt, dat de AR geen controle kan uitoefenen op de taken die DNB uitoefent in het kader van het SSM³.

Verzoek

We pleiten voor duidelijkheid over de (totale) kosten van het toezicht op de Nederlandse banken. Alleen op basis van volledige en verifieerbare informatie kan een zinvolle discussie worden gevoerd – in onder meer de panels - over de effectiviteit, doelmatigheid en proportionaliteit van het toezicht en het prijskaartje dat daar bij hoort. Hierbij kan de AR toegevoegde waarde hebben.

- *Het belang van een overheidsbijdrage.* In het rapport "Maat houden" van de interdepartementale werkgroep is nog eens bevestigd dat wetgeving wordt opgesteld vanuit het algemeen belang,

¹ Zie: http://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1611_18/SR_SSM_NL.pdf

² In de verantwoording over 2016 door DNB zijn alleen in een voetnoot enige kosten opgenomen voor de Europese Bankenautoriteit. Hieronder vallen echter alleen de 'harde kosten' (huur etc.), maar niet de kosten die gemoeid zijn met de inzet van DNB personeel (dit terwijl de personeelskosten bij DNB meer dan 75% van de begroting beslaan).

³ Zie: <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2014/07/02/algemene-rekenkamer-vraagt-om-aandacht-voor-onafhankelijke-controle-op-banktoezicht>.

waardoor ook het toezicht op de naleving daarvan het belang van de maatschappij als geheel dient⁴. Hierdoor zijn de kosten niet volledig toerekenbaar aan een individu of groep. Dat betekent dat in elk geval een deel van de toezichtskosten uit de algemene middelen moet worden betaald. De Afdeling advisering van de Raad van State (RvS) heeft voor het maken van een keuze/afbakening recentelijk een aantal gezichtspunten aangereikt. In essentie gaat het hierbij om de vraag naar de aard en omvang van het toezicht dat de overheid wenst en de prijs die zij bereid is daarvoor te betalen. Daarbij is het niet de bedoeling dat louter begrotingsdoelen worden nagestreefd.

Verzoek

Wij pleiten voor herintroductie van de overheidsbijdrage in het bancaire toezicht.

- *De rol van de Tweede Kamer.* Voorgesteld wordt dat de verdeling van de kosten voor het doorlopend toezicht in het vervolg bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) wordt vastgesteld. De Tweede Kamer wordt hierover conform artikel 4 van de nieuwe wet alleen geïnformeerd. Wij vinden het noodzakelijk dat de Tweede Kamer niet alleen nog maar wordt geïnformeerd, maar expliciet om goedkeuring wordt gevraagd. De Tweede Kamer dient, met het oog op voldoende *checks and balances*, een grotere rol te krijgen in het wetsvoorstel om de toezichtskosten te controleren.

Verzoek

We zouden graag zien dat de Tweede Kamer haar bevoegdheid behoudt voor de goedkeuring van zowel de verdeling van de kosten van het doorlopend toezicht als het kostenkader.

2. Gevolgen van het SSM toezicht

- *Adequate afbakening tussen de begroting van DNB en ECB.* Een belangrijk aandachtspunt van de banken betreft het onderscheid in toezichtskosten voor nationale DNB - en voor SSM activiteiten. DNB maakt nu weliswaar een onderscheid tussen de kosten voor Less Significant Institutions (LSIs) en Significant Institutions (SIs), maar dit onderscheid is onvoldoende duidelijk en maakt niet transparant of en welke kosten er 'dubbel' worden betaald (namelijk aan DNB én aan de ECB). Door het gebrek aan transparantie is het niet mogelijk om een goed onderscheid te maken tussen de begroting/toezichtskosten van DNB en die van de ECB. Dit probleem wordt nog eens vergroot doordat de begroting en de uitgaven van de ECB niet goed te controleren zijn. Deze observatie is bevestigd door de ERK, omdat het de facto om 20 verschillende begrotingen gaat⁵. De Tweede Kamer noch de minister zelf kunnen haar controlerende taak goed uitvoeren als niet helder is in hoeverre bijdragen aan DNB gebruikt worden voor de ECB. Wij menen dat er wat dit betreft verbeteringen kunnen worden aangebracht in het voorstel.

⁴ Zie hiertoe:

https://www.raadvanstate.nl/adviezen/samenvattingen/tekstsamenvatting.html?id=406&summary_only.

⁵ Dit betreft alle 19 EU lidstaten met de euro en de ECB.

Verzoek

We verzoeken de minister om DNB op te roepen om in de begroting en verantwoording een adequate afbakening van de toezichtkosten tussen DNB en ECB op te nemen.

- *Niet meer begroten dan noodzakelijk (overbegroten).* Het bevreemdt de NVB dat er structureel meer wordt begroot door DNB dan er wordt uitgegeven. De NVB krijgt de indruk dat dit te maken heeft met de overgang van het DNB toezicht naar de ECB. Dit heeft gevolgen gehad voor het personeelsbestand. Er zijn - volgens DNB - veel mensen vertrokken naar Frankfurt. Niet uitgesloten kan worden dat DNB hiermee ruimte wil creëren. Dit zou haaks staan op de noodzaak te streven naar kostendiscipline. In het verlengde hiervan wijst de NVB erop dat banken liever een aparte rekening ontvangen voor grotere afzonderlijke projecten met eenmalige kosten, zoals in het geval van de Asset Quality Review, dan een situatie van structureel "overbegroten".

Verzoek

We verzoeken de minister om DNB op te roepen niet langer een overmatige begroting in te dienen. Eventuele afzonderlijke grote projecten met eenmalige kosten kunnen in voorkomende gevallen apart in rekening worden gebracht.

- *De kosten voor eenmalige heffingen.* De banken zijn verheugd dat in het wetsvoorstel is opgenomen dat eenmalige taken niet meer worden doorberekend aan de banken voor zover het om ECB besluiten gaat. Dit wijst op een verstandige afbakening van taken tussen DNB en ECB. De NVB vraagt echter wel aandacht voor het volgende punt. Dit betreft de gevolgen van een onlangs gepubliceerd besluit door de ECB dat een aantal nationale bevoegdheden van DNB zijn overgeheveld naar de ECB⁶. Dit geldt onder meer voor bevoegdheden op het vlak van de toetsingen en het verlenen van bepaalde verklaringen van geen bezwaar (op basis van artikel 3:96 Wft). De kosten voor taken die de exclusieve verantwoordelijkheid zijn van de ECB dienen niet langer door DNB bij de instellingen te worden neergelegd, maar uit het ECB budget te worden betaald.

Verzoek

We willen graag dat de gevolgen voor de eenmalige heffingen van de recente overdracht van nationale bevoegdheden naar de ECB worden verwerkt in het wetsvoorstel.

3. Reikwijdte en doorberekening van kosten

- In het wetsvoorstel staat dat DNB en AFM de kosten van krachtens 'de wet' aan hen opgedragen taken mogen doorberekenen. De huidige wet geeft een opsomming van welke wetten dit betreft. In het wetsvoorstel is dit niet afgebakend, waardoor de onwenselijke situatie ontstaat dat de wetgever eenvoudig nieuwe taken bij de toezichthouders kan beleggen op kosten van de sector. Dit heeft ook het risico dat er een onsamenvattend toezichtkader

⁶ Zie <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/letterstobanks/html/index.en.html>

ontstaat. Wij pleiten voor een betere afbakening van de wettelijke taken waarvoor kosten doorberekend mogen worden. In de oude situatie waren de nationale resolutietaken en de uitvoering van het depositogarantiestelsel (DGS) in het kostenkader opgenomen. Inmiddels is het echter zo dat deze buiten het kostenkader worden gehouden, terwijl de omvang van dit kostenkader ongewijzigd is gebleven. Dit heeft geleid tot een indirecte stijging van de toezichtkosten. Uit onderstaande tabel blijkt dat het kostenkader in 2017 ten opzichte van 2012 is gestegen met ruim 27%. Dit terwijl in het kostenkader zelfs nog een taakstelling is opgenomen. Bovendien is niet langer helder dat de AR en de Tweede Kamer een controlerende rol voor deze kostenstijgingen hebben.

Verzoek

Wij verzoeken om de reikwijdte van het kostenkader beter af te bakenen door hierin de kosten voor de uitvoering van het DGS en taken samenhangend met DNB's rol als nationale resolutieautoriteit op te nemen.

Tabel: Overzicht met de ontwikkeling van het meerjarenkader

DNB Toezicht	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Basisbedrag	133,18	133,18	133,18	133,18	133,18	153,4**	153,4	153,4
Taakstelling		-1,96	-3,92	-3,92	-3,92	-2,7	-5,4	-8,1
Mutaties		14,98	14,98	14,98	14,98			
Nieuwe taken/intensiveringen		1,5	1,5	1,5	1,5			
Loon-en prijsmutaties		1,28	2,72	2,46	2,46	ntb	ntb	ntb
Overgang naar nieuw toezichtregime				5,0*	3,6*			
Verschuiving resolutiekaak				-0,8	-0,8			
Flexibele schil						2,7	5	5,9
Resolutie				5,1	5,1	6,8	6,8***	6,8***
DGS						9,2	9,2***	9,2***
Meerjarenkader per taak DNB				152,4	151	153,4	153	151,2
Totaal (inclusief resolutie en DGS)	133,18	148,98	148,46	157,5	156,1	169,4	169	167,2
Meerjarenkadergroei sinds 2012	0	11,86%	11,47%	18,26%	17,21%	27,20%	26,90%	25,54%

Bron: jaarverslagen DNB

* Eenmalig toegezegd.

** Basisbedrag vastgesteld op grond van de toezichtbegroting 2016, inclusief (1) eenmalige bijdrage SSM toezicht ad 3,6 mln (2016) die derhalve alsnog structureel is geworden (2) begrote kosten BES-toezicht ad 0,8 mln die ten laste van het Ministerie dienen te komen en (3) begrote heffingen eenmalige toezichthandelingen ad 1,5 mln.

*** Uitgaande van de cijfers over 2017.

- Naast een betere afbakening van het kostenkader dient ook de lijst met uitzonderingen te worden uitgebreid. Het is op dit moment niet duidelijk dat de uitvoering van taken samenhangend met ondersteuning van de ESAs uit de begrotingen van die organen geschiedt onder auspiciën van de relevante Europese organen (Europees Parlement, Europese Commissie, Europese Rekenkamer). Ook is de gewenste afbakening tussen nationaal toezicht

en Europees toezicht niet helder. Verder zou de financiering van de begroting van de toezichthouders meer in lijn moeten worden gebracht met het advies van de RvS. Dit betreft de volgende uitzonderingen:

- De kosten samenhangend met werkzaamheden ten behoeve van het SSM. De toezichtskosten van de ECB worden volledig door de banken gedragen en rechtstreeks betaald aan de ECB op grond van Verordening (EU) nr. 1163/2014 van de ECB (begroting 2017: 425 mln Euro);
- De kosten samenhangend met werkzaamheden voor het Single Resolution Mechanism. De kosten van de Single Resolution Board worden volledig door de banken gedragen en rechtstreeks betaald op grond van Verordening (EU) nr. 1806/2014 (begroting 2017: ca 90 mln Euro)
- De kosten voor het opstellen van wet – en regelgeving. Wij beschouwen dit als een overheidstaak. De RvS heeft ook aangegeven dat dit betaald dient te worden door de overheid.
- De kosten samenhangend met de financiering van de ESAs. De ESAs zijn Europese agentschappen die momenteel voor 60% door de lidstaten gefinancierd worden en voor 40% door de Europese Commissie (EC). In Nederland is ervoor gekozen de bijdragen van de lidstaten door AFM en DNB te laten bekostigen en daarmee indirect bij de onder toezicht staande instellingen in rekening te brengen. De wijze van financiering van deze Europese agentschappen ten laste van de sector is onzuiver en wij begrijpen dat in veel lidstaten de financiering uit overheidsmiddelen wordt betaald. Wij pleiten dan ook voor een overheidsbijdrage ter dekking van deze kosten.
- De kosten van repressieve handhaving. Dit betreft activiteiten gericht op het opsporen van bijvoorbeeld illegale bankiers, witwassers en terroristen. Het is in onze ogen niet goed verdedigbaar dat degenen die zich aan de wet houden, betalen voor opsporing van overtreeders;
- Kosten samenhangend met door de overheid als beleidsmatig wenselijk bestempelde ontwikkelingen. Dit betreft bijvoorbeeld de kosten van innovatie of rapporten over al dan niet wenselijk beleid/toezicht (AFM en incassobureaus, crowd funding, etc). Wij achten het onwenselijk dat vergunninghouders de kosten van onderzoek naar en ondersteuning van nieuwe toetreders financieren.
- Kosten samenhangend met 'toezicht op toezicht'. Ingevolge artikel 1:42 Wft houdt de minister toezicht op de toezichthouders. De afgelopen jaren is in dit kader het functioneren van de toezichthouders regelmatig geëvalueerd. Wij verwijzen bijvoorbeeld naar het rapport van de commissie Ottow over de toetsingspraktijk van de toezichthouders of het rapport Alvarez & Marshall over het rentederivatenproject van de AFM. De kosten samenhangend met deze evaluaties worden momenteel bekostigd uit de begroting van de toezichthouders zelf en worden daarmee indirect door de sector gedragen. Wij achten dit onjuist gelet op de wettelijke taak van de minister.

Verzoek

We verzoeken in de wet limitatief op te sommen welke taken van de toezichthouders kunnen worden doorberekend op grond van welke wet. We verzoeken tevens bovengenoemde uitzonderingen in artikel 2 lid 2 van de voorgestelde wet op te nemen.

