



19

Argumenten rond de doorberekening van
toezichtskosten voor een sector.

tekst Peter Noordhoek

Doorberekening toezichtskosten komt dichterbij

Deze zomer is op de achtergrond een stevig debat gevoerd over de doorberekening van toezichtskosten aan de financiële sector. Staat dit nu ook andere sectoren te wachten? De stand van zaken.

In het regeerakkoord van dit kabinet is een bedrag ingeboekt voor de verdere doorberekening van toezichtkosten aan de financiële sector. Dit voorjaar en deze zomer is daar verder invulling aan gegeven. Er is een voorontwerp van de wet met Memorie van Toelichting verschenen en bijna tegelijkertijd verscheen er afgelopen april een update van het rapport *Maat houden*, dat een hernieuwd kader geeft voor de afweging of toezichtkosten mogen worden doorberekend of niet. Inmiddels heeft de Raad van State een – nogal vernietigend – commentaar gegeven en zijn er Kamervragen gesteld. Op 18 augustus jl. is daar door de minister antwoord op gegeven: wij gaan door. Opmerkelijk, en een voorbode van wat andere sectoren te wachten staat, want de doelredenering zoals de minister hanteert kan eigenlijk op elke sector worden toegepast.

Interessant is te melden dat terwijl dit speelt ook de ECB een hoorzittingsronde organiseert over de doorberekening van haar kosten. Landelijke en Europese ontwikkelingen lopen hier sterk door elkaar heen, maar Nederland vaart hier toch wel een extreme eigen route.

Integraal doorberekenen | Formeel is het uitgangspunt dat overheidstoezicht een zaak van algemeen belang is en dus ook uit algemene middelen moet worden betaald. Op dat uitgangspunt kunnen volgens de minister in redelijkheid uitzonderingen worden gemaakt, eerst en vooral als een sector of groep zelf voordeel van dat toezicht heeft en de groep goed valt af te bakenen. In dat geval kunnen kosten worden doorberekend. Het afwegingskader voor de vraag of dat het geval is, is opnieuw herijkt. Daarbij is nu de stap gezet dat het om een integrale doorberekening van alle toezichtkosten kan gaan. Dus als een inspecteur voor zijn eigen vakontwikkeling naar een congres gaat, zijn de kosten uiteindelijk voor de sector.

Er zijn argumenten te vinden voor en tegen doorberekening van toezichtkosten, maar dat debat wordt hier niet gevoerd. De minister redeneert naar het doel van doorberekening toe. Dat wordt ook met zoveel woorden benoemd in de Kamervragen en valt ook te horen in het negatieve advies van de Raad van State.

Criteria | De minister verwoordt de volgende criteria waaraan moet zijn voldaan wil er sprake kunnen zijn van doorberekening:

1. Sluit het stelsel aan bij de uitgangspunten van risicogebaseerd toezicht?
2. Wegen de baten van de doorberekening op tegen de lasten?
3. Is de onafhankelijkheid van het toezicht voldoende gewaarborgd?

4. Is er voldoende rekening gehouden met het beleid van andere toezichthouders?
5. Is voorzien in een prikkel tot kostenbeheersing?

Dit lijken redelijke criteria, maar geen van deze criteria is of wordt echt hard gemaakt.

1. Heeft risicogebaseerd toezicht zich al bewezen? Te vaak is er nog sprake van capaciteitssturing en worden de investeringen in kennis en mankracht nog niet gemaakt. Niet alleen worden er geen voorbeelden gegeven van de praktijk van de financiële sector, er wordt ook geen voorbehoud gemaakt voor andere, minder 'meetbare' sectoren.

2. Wat is de maatstaf voor het berekenen van baten en lasten? Opnieuw: niet concreet. Daarbij wordt geen rekening gehouden met het effect op de eigen inspanningen van de sector of op premie-effecten voor het via verzekeringen afdekken van risico's.

3. Hoe onafhankelijk is het toezicht? Het toezicht is veel meer dan voorheen gebonden aan opdrachten vanuit de politiek. Nu komt daar een financiële relatie met het veld bij. Gesteld dat de onafhankelijkheid in specifieke gevallen gegarandeerd zou zijn, dan nog is het de vraag wat dat concreet betekent. In het interne tuchtrecht zijn nu veel ontwikkelingen en het professionele niveau is vaak hoger dan van menig toezichthouder.

4. Is er afstemming tussen toezichthouders? Ondanks afspraken in coalitieakkoorden gaat de afstemming tussen toezichthouders nog allesbehalve vanzelf en daar zijn redenen voor. Hoe worden die weggenomen? Waarom overigens zijn de kosten voor het financiële toezicht relatief zoveel hoger dan voor de zorg, maar wel weer lager dan voor de voedselveiligheid?

5. Wie geeft de prikkel tot kostenbeheersing? De andere kant van punt 3: de prikkel tot kostenbeheersing wordt in dit voorstel eerst en vooral bepaald door de overheid zelf. Taakstellingen kunnen daar net zozeer een rol in spelen als sectorspecifieke afwegingen. Elke eerstejaars bestuurskundige weet dat dit een perverse prikkel geeft, zeker omdat het handhavingsprofijt net zo moeilijk te kwantificeren is als het door de sector gelopen risico. De minister geeft de sector een adviesrol. De sector doet er goed aan twee keer na te denken voordat zij daar instapt.

Laatste woord | Kritiekpunten als hiervoor zijn al door verschillende partijen, inclusief de Raad van State, ingebracht. Ze hebben duidelijk geen indruk gemaakt. Het woord is nu aan de Kamer. In de Kamer is een aan het coalitieakkoord gebonden regeringsmeerderheid en zijn er de nodige partijen die er belang bij hebben mee te doen met het 'ban-

DE MINISTER STELT MET NADRUK DAT ER NU EEN RIJKSBREED AFWEGINGSKADER IS GEFORMULEERD. ANDERE SECTOREN ZIJN DUS GEWAARSCHUWD

ken bashen'. Als de minister het al moeilijk gaat krijgen zal dat pas in de Eerste Kamer zijn.

Een aparte strijd zal er zijn over de invulling van 'de tabellen'. In het wetsvoorstel gaat het er dan om hoe hoog de integrale kosten precies zijn en hoe deze moeten worden versleuteld over de verschillende spelers. Eigenlijk is dit het enige punt waarop de discussie hard wordt. De integrale kosten zijn in principe de kosten zoals die opgenomen zijn in de rijksbegroting. Die stelt de regering dus zelf vast, zonder verdere verantwoording (en zonder vergelijking met andere toezichthouders en domeinen). Daarna gaat het over de precieze verdeling. Hier zal de verhouding tussen kleine en grote marktpartijen een rol spelen. Het is niet moeilijk voorspelbaar dat kleine spelers dan harder geraakt kunnen worden dan de grote en daar spitst de politieke strijd zich dan ook op toe. Waarschijnlijk zal de minister op dit punt goed luisteren naar beide Kamers, maar dan nog is de kans groot dat kleine marktpartijen het meest worden geraakt.

Andere sectoren | De minister stelt met nadruk dat er nu een rijksbreed afwegingskader is geformuleerd. Andere sectoren zijn dus gewaarschuwd. In het afwegingskader is belangrijk dat er sprake moet zijn van 'groepsvoordeel' voor een sector wil er sprake van doorberekening zijn: 'indien de groep van onder toezichtgestelden specifiek en in substantiele mate profijt heeft van toezicht op de groep'. Dit beginsel is al in 1996 geformuleerd, maar wordt nu verder aangescherpt. Het omvat niet alleen de toegang tot de markt – de poortbewaking – maar ook wat een partij op die markt doet. Daarmee wordt het groeps criterium nog leger dan het al was. Het wordt zoiets als een wolk vangen met een lasso, in deze tijd van grensoverschrijdende productiewijzen en gemengde diensten. Maar dat gaat het rijk wel zoveel mogelijk doen. Soms omdat het publiek erom vraagt, zoals in het geval van de voedselketen, en soms omdat er geld nodig is. Op basis van het nu voorliggende kader kan de rechtvaardiging altijd wel gevonden worden. Hoe hoog de kosten dan worden hangt af van de omvang van de toezichthouder en van de omvang en samenstelling van de sector zelf.

Wat te doen? | • **Dubbel?** De minister loopt met een grote boog om de rol heen die zelfregulering en kwaliteitszorg

kunnen spelen. Ondertussen is de kans groot dat doorberekening van toezichtkosten het eigen 'zelfreinigende vermogen van de sector' onder druk zet. Zijn de leden bereid om 'dubbel te betalen'? Daar mag de overheid niet mee wegkomen. Kun je van de financiële sector nog zeggen dat deze sector een zeer zwakke zelfregulering kent, dat geldt niet voor de vele sectoren die preventief en repressief bezig zijn met kwaliteit en toezicht.

• **Ongelijkheid tussen sectoren.** Stel de ongelijkheid aan de orde zoals die nu gaat ontstaan tussen sectoren. Het rijk is niet in staat te motiveren waarom de toezichtkosten voor de ene sector hoger zijn dan de andere. En zoals de minister zelf toegeeft in de nota naar aanleiding van het verslag: het blijkt niet te lukken om tot een overzicht te komen van de kosten van het toezicht in andere EU-landen. Met andere woorden, Nederland volgt een zeer eigen route. Voor de VS kan ik de minister helpen: kostendoorberekening voor de juridische beroepen is bijvoorbeeld onmogelijk, de rechter ziet daar op toe.

• **Geldstroom sturen.** In de kern is het een financieel probleem. Draai het om en laat de sector bepalen wat ze kan afdragen, maar blokkeer een directe koppeling met de inrichting van het toezicht.

Tot slot | Dat het rijk zoekt naar mogelijkheden om op basis van het profijtbeginsel kosten door te berekenen, valt te billijken. Daarnaast is het goed om te bedenken dat de minister de publieke opinie waarschijnlijk aan zijn zijde zal vinden. Hier wordt betaald voor jaren, zo niet decennia, slecht optreden binnen sectoren zelf. De sectorvertegenwoordigers doen er goed aan dat in het achterhoofd te houden.

Principieel en praktisch is het middel echter slechter dan de kwaal. De hoeveelheid toezicht moet worden bepaald door de inhoud van een wet en de overtredingen van die wet en door niets anders. Het algemeen belang van de overheid, het financieel belang van een minister en het sectorbelang bij een goed toezicht zijn zaken van ongelijke aard en laten zich niet mengen. Los het financiële probleem op en vooral: laat de sector haar eigen toezicht op orde brengen. Maatschappelijk gesproken is dat laatste uiteindelijk de goedkoopste (en beste) oplossing. Van alle zaken die niet kloppen aan het voorstel van de minister is het ontbreken van dit element het meest verwijtbaar. ←

*Peter Noordhoek, directeur Northedge BV,
www.northedge.nl*

Bronnen:

- Wijziging van de Wet bekostiging financieel toezicht in verband met de afschaffing van de overheidsbijdrage, de invoering van het Europees banktoezicht en de bestemming van door de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank opgelegde dwangsommen en boetes.
- Nader rapport van 2 juni 2014 en Voorstel van Wet en Nota naar aanleiding van het verslag van 18 augustus 2014.
- Advies Raad van State No.W06.14.0056/III van 17 april 2014.