

Vergaderjaar 2017–2018

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 45

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2017

Hierbij ontvangt uw Kamer de beleidsdoorlichting van artikel 2 van de begroting van Financiën, met daarbij het oordeel van de onafhankelijk deskundige, prof. mr. dr. Kleis Broekhuizen, hoogleraar recht en regulering van financiële markten aan de Erasmus Universiteit Rotterdam¹.

Een beleidsdoorlichting is een periodiek onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid op het niveau van een begrotingsartikel. Het onderzoek wordt uitgevoerd door terug te kijken op het in de betreffende periode gevoerde beleid. Deze beleidsdoorlichting beslaat de periode 2011–2016. Op een beleidsdoorlichting zijn de kaders van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van toepassing. Dat betekent onder andere dat een beleidsdoorlichting het karakter heeft van een syntheseonderzoek: het vat samen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Artikel 2 heeft als doel om voorwaarden te scheppen voor goed functionerende en integere financiële markten en instellingen. Dit omvat het streven naar een financieel gezonde en internationaal concurrerende Nederlandse financiële sector en het streven naar een goed en transparant aanbod van financiële producten en diensten aan consumenten en bedrijven. Cruciaal hiervoor is vertrouwen in financiële markten en instellingen, zoals banken, effectenhandel, betalingsverkeer, verzekeringswezen en accountancy.

Qua budget is artikel 2 op dit moment het op één na kleinste beleidsartikel uit de begroting van Financiën. De grootste uitgavenpost (ca. 55%) betreft de muntcirculatie. Verder bestaat een aanzienlijk deel van de uitgaven uit kosten ten behoeve van het stelsel van vakbekwaamheid voor financieel dienstverleners (ca. 25%). De ten laste van het beleidsartikel gebrachte uitgaven zijn in de onderzochte periode met ruim € 109 miljoen gedaald naar € 18,8 miljoen in 2016. Deze daling is vrijwel geheel toe te schrijven

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

aan de per 1 januari 2015 afgeschafte overheidsbijdrage voor het financieel toezicht in ons land, in combinatie met de keuze om met ingang van 2012 de mutaties bij het onderdeel «Afname munt in circulatie» met de mutaties bij het onderdeel «Toename munt in circulatie» te salderen. Tegelijkertijd zijn de ten gunste van het beleidsartikel geboekte ontvangsten met € 850 miljoen gedaald naar bijna € 57 miljoen in 2016. Deze daling hangt samen met de afwikkeling van interventies die de Staat vanwege de kredietcrisis heeft gepleegd.

Conclusies

Een algemene conclusie in de beleidsdoorlichting is dat het gevoerde beleid in samenhang heeft bijgedragen aan de doelstelling van artikel 2. In een algemeen geformuleerd beleidsartikel als artikel 2 worden veel verschillende publieke belangen nagestreefd, zoals het bevorderen van vertrouwen in en de integriteit van de financiële sector, het waarborgen van de stabiliteit van het financieel stelsel als geheel en het beschermen van klanten tegen ontoelaatbaar gedrag van financiële instellingen. Gezien de veelheid en diversiteit aan publieke belangen die met het artikel worden gediend, zijn spanningen bij de uitwerking daarvan in instrumenten welhaast onvermijdelijk. Toch zijn er relatief weinig punten waarop de verschillende beleidsterreinen daadwerkelijk met elkaar conflicteren. Voor zover het rapport maatregelen noemt die genomen kunnen worden ter verhoging van de doeltreffendheid en doelmatigheid, zien deze niet op het versterken van de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen.

De samenhang in het gevoerde beleid is goed zichtbaar onder de operationele doelstelling van het bevorderen van het goed functioneren van het financieel stelsel. Na de crisis zijn veel maatregelen genomen om de financiële sector weer gezond te maken. De sector is grondig hervormd en de resultaten hiervan zijn zichtbaar. Zo zijn de kapitaalbuffers versterkt en verbeterd, zijn er afspraken over *bail-in* gemaakt en is toezicht op het productontwikkelingsproces geïntroduceerd. Deze en andere verbeteringen zijn het gevolg van strengere regels en eisen die de wetgever en de toezichthouders hebben gesteld, maar komen deels ook door initiatieven die de sector zelf heeft genomen, zoals invoering van het tuchtrecht in de bankensector.

De maatregelen die de overheid heeft genomen om de financiële sector weerbaarder en meer dienstbaar te maken, zijn erop gericht om problemen en misstanden te voorkomen en de schade voor de samenleving zoveel mogelijk te beperken wanneer deze zich voordoen. De overheid stelt hierbij kaders waaraan instellingen moeten voldoen, zoals de minimale kapitaaleisen. Regelgeving kan daarnaast een prikkel geven om gewenst gedrag te stimuleren en ongewenst gedrag te ontmoedigen.

De financiële sector is er nog niet volledig in geslaagd om het vertrouwen terug te winnen. Hoeveel maatregelen er ook worden genomen; uiteindelijk blijft de uitdaging voor de sector zelf om te laten zien dat de cultuur echt is veranderd, waarbij risico's niet langer worden afgewenteld op de belastingbetaler en geen misbruik wordt gemaakt van de informatievoorsprong op de klant. Het is van belang dat de sector zelf het voortouw neemt om het vertrouwen in financiële instellingen verder te versterken. Dit betekent dat instellingen niet alleen naar de letter van wet- en regelgeving handelen, maar ook zelf initiatieven ontplooiën om standaarden aan te leggen die overtuigend tegemoet komen aan maatschappelijke verwachtingen en dat zij zelfstandig verantwoording afleggen over het realiseren van deze standaarden. De sector lijkt

niettemin op de goede weg. Een ontwikkeling die wordt opgemerkt in het rapport, is een verandering in gedrag en cultuur die heeft plaatsgevonden.

De beleidsdoorlichting beslaat een omvangrijk, complex en dynamisch beleidsterrein. Dit heeft gevolgen voor de mate waarin uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de afzonderlijke in het onderzoek betrokken beleidsinstrumenten mogelijk zijn. Het karakter van de beleidsdoorlichting wordt daarnaast beïnvloed door de Europese of mondiale oorsprong van een aanzienlijk deel van het beleid.

Van de gericht ingevoerde instrumenten kan over het algemeen worden gezegd dat deze effectief zijn, in die zin dat een instrument veelal zijn eigen, primaire doel heeft bereikt. Of een instrument ook een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan het bereiken van een hogere doelstelling is niet altijd aan te tonen. Een voorbeeld dat in het rapport wordt genoemd, is het versterken en uitbreiden van de geschiktheids- en betrouwbaarheidseis voor beleidsbepalers. Het gevoerde beleid heeft als gevolg gehad dat de reikwijdte van toetsingen is uitgebreid en dat de toezichthouders hiertoe toetsende en handhavende bevoegdheden hebben gekregen. Het doel van het instrument is daarmee verwezenlijkt. Het is bovendien aannemelijk dat als gevolg van het bestaan van de wettelijke eisen en het toezicht daarop, de kwaliteit van beleidsbepalers beter is verzekerd en dat de toetsingen de kwaliteit van de betreffende collectieven (gehele bestuur, gehele RvC) ten goede zijn gekomen. Maar welke bijdrage dit beleid heeft geleverd aan het realiseren van een meer solide en verantwoorde bedrijfsvoering en hoe het beleid de stabiliteit en integriteit van en het vertrouwen in het financiële stelsel als zodanig heeft beïnvloed, is lastig bepaalbaar.

Een deel van de maatregelen sorteert bovendien pas na enige (en soms geruime) tijd effect, bijvoorbeeld als deze beogen om een gedrags- en cultuurverandering teweeg te brengen. De effecten doen zich dan pas op termijn voor. Ook worden er op dit moment evaluaties uitgevoerd en staan er evaluaties gepland waarvan de resultaten niet meer in deze beleidsdoorlichting konden worden meegenomen. In beide gevallen is het nu (nog) niet mogelijk om harde uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Daarnaast is het niet mogelijk om steeds met kwantitatieve effectanalyse tot verifieerbare uitspraken te komen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, bijvoorbeeld door het ontbreken van nulmetingen of doordat onderliggend onderzoek, gezien de aard van het beleidsterrein, deels noodzakelijkerwijs kwalitatief van aard is. Ook zijn gerealiseerde effecten niet altijd toe te schrijven aan een bepaald instrument, bijvoorbeeld vanwege de samenhang met de werking van andere instrumenten en/of door zelfregulering van de sector.

Voor zover de tot stand gebrachte instrumenten beogen eraan bij te dragen dat een nieuwe, vergelijkbare crisis wordt voorkomen of de gevolgen van zo'n crisis zich niet in dezelfde mate zullen voordoen, kan de doeltreffendheid pas volledig getoetst worden bij de concrete dreiging of het ontstaan daarvan. Een werkelijke «stresstest» is bij veel instrumenten dus nog uitgebleven.

Het kabinet vindt dat de beleidsdoorlichting een goed beeld geeft van de stand van zaken op dit beleidsterrein en van de mate waarin uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid mogelijk zijn. Het kabinet deelt in algemene zin de bevindingen in het rapport en de analyse die hieraan ten grondslag ligt.

Verbeterparagraaf

Een beleidsdoorlichting geeft een overzicht van de mate waarin het beleidsterrein op doeltreffendheid en doelmatigheid is onderzocht en waarin uitspraken daarover mogelijk zijn, maar heeft ook als functie om aandachtspunten voor toekomstig beleid te identificeren. Met ingang van 2017 bevatten beleidsdoorlichting daartoe standaard een paragraaf met verbeter suggesties.

De belangrijkste verbeter suggesties die in dit rapport worden gedaan, zien kort gezegd op het verbeteren van de evalueerbaarheid van het beleid. Daartoe wordt aanbevolen om structureel de ex ante onderbouwing van het beleid te versterken door, waar mogelijk, bij de introductie van nieuwe beleidsinstrumenten, (kwantitatief of kwalitatief) meetbare doelen te definiëren op basis waarvan in toekomstige evaluaties met meer precisie uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Hiermee hangt samen de aanbeveling om vooraf vast te stellen hoe en wanneer nieuwe beleidsinstrumenten geëvalueerd worden en welke uitgangspunten en/of nulmetingen hiervoor in beeld gebracht of verzameld moeten worden. Het kabinet onderschrijft beide punten. Ik wijs in dit verband ook op artikel 3.1 van de nieuwe Comptabiliteitswet die per 1 januari 2018 in werking treedt. Hierin is bepaald dat bij elk beleidsvoorstel in een toelichting wordt ingegaan op de doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid die met het voorstel worden nagestreefd.

Het rapport geeft daarnaast in overweging om een evaluatie uit te voeren naar het toezicht op het ontwikkelingsproces van financiële producten. Het toezicht op het productontwikkelingsproces is ingevoerd met het oog op het voorkomen van massaschade voor de consument en de maatschappij door pertinent slechte financiële producten. Het is een belangrijk instrument in het toezicht van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) op de financiële markten. Uit signalen van (vertegenwoordigers van) marktpartijen en de AFM kan worden afgeleid dat het toezicht op het productontwikkelingsproces heeft geleid tot aanpassingen in de bedrijfsvoering van financiële ondernemingen en in het bijzonder tot het niet of niet langer aanbieden van bepaalde financiële producten. Er is echter nog geen onderzoek uitgevoerd dat deze signalen bevestigt. Ik acht het van belang om de doeltreffendheid en de effecten van het toezicht op het productontwikkelingsproces in de praktijk te bezien. Ik zal dan ook in samenwerking met de AFM een evaluatie uitvoeren. De bevindingen hiervan zullen uiterlijk 1 juli 2020 naar uw Kamer worden verzonden.

De twee laatste verbeter suggesties zien op het versterken van de sturingsfunctie van het begrotingsartikel door de rol en verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën te verduidelijken, door inzichtelijker te maken wat de doelstellingen van wet- en regelgeving op het terrein van (het toezicht op) de financiële markten zijn en hoe deze doelstellingen zich tot elkaar verhouden. Daarnaast geeft het rapport in overweging om de formulering van de operationele doelstelling van het bevorderen van de educatie van de burger op financieel gebied te wijzigen in het bevorderen van financieel verantwoord gedrag door de burger. Ik neem beide suggesties over en zal deze uitvoeren.

In aanvulling op deze verbeter suggesties wijs ik hier op de toezegging die mijn voorganger heeft gedaan in zijn brief van 22 december 2016 om hiaten in de toekomst tijdig te signaleren en ondervangen met extra aandacht voor de bijlage in de begroting met het evaluatie- en onder-

zoeksoverzicht.² Deze toezegging is gedaan tegen de achtergrond van de Handreiking beleidsdoorlichtingen. Hierin wordt in overweging gegeven om bij het inplannen van een beleidsdoorlichting ruim vóór de aanvang het beschikbare basismateriaal te inventariseren, zodat eventuele extra benodigde evaluaties nog op tijd kunnen worden uitgevoerd. Ik heb de evaluatieplanning van het beleidsinstrumentarium overigens maar beperkt zelf in de hand. Het is immers aan de Europese Commissie om richtlijnen en verordeningen te evalueren en het gaat bij de onderhavige evaluatie om een beleidsterrein met een sterke Europese component.

Besparingsvariant

Een beleidsdoorlichting analyseert ook welke beleidsopties mogelijk zijn met significant minder middelen (ca. 20% van de middelen op het beleidsartikel). Het rapport zet een viertal mogelijke besparingsmaatregelen uiteen die gezamenlijk tot de bedoelde reductie van de uitgaven kunnen leiden.

De grootste besparing wordt gevonden in de muntcirculatie. Een aantal voorheen bij de Koninklijke Nederlandse Munt (KNM) ondergebrachte taken is in 2016 naar De Nederlandsche Bank (DNB) overgeheveld. Dat biedt de mogelijkheid om de muntvoorraad geleidelijk aan onder te brengen in het depot van DNB. Dat zou betekenen dat het ministerie met ingang van 2019 niet meer hoeft te voorzien in een externe opslagruimte. Dat zorgt voor een besparing in huurkosten en bijkomende kosten van jaarlijks ongeveer € 0,9 miljoen. Ook kan het aflopen van het Muntcontract met ingang van 2020 voor een kostenreductie van € 0,5 miljoen zorgen. Beide suggesties worden meegenomen voor nadere besluitvorming in respectievelijk 2019 en 2020. Daarnaast wordt als mogelijkheid opgebracht om bijzondere munten niet tegen de nominale waarde maar tegen een hogere prijs te verkopen. Daarbij is wel aangetekend dat een prijsverhoging gevolgen zal hebben voor het aantal te verkopen munten. Mede gelet daarop ligt het weinig voor de hand om deze mogelijkheid nader te onderzoeken.

Een andere besparingsmogelijkheid die in het rapport wordt geschetst, is het beëindigen van de subsidie aan het College Deskundigheid Financiële Dienstverlening (CDFD) voor de centrale Wft-examinering. Eventuele beëindiging kan niet eerder gebeuren dan per 1 april 2019. Het wegvallen van de subsidie zal moeten worden opgevangen via hogere examengelden en de legestarieven liggen tot de genoemde datum vast. Ik zal deze optie bezien wanneer de legestarieven opnieuw moeten worden vastgesteld.

Kostenreductie zou volgens het rapport verder bewerkstelligd kunnen worden door de kosten van de tuchtrechtspraak voor accountants geheel of deels voor rekening van de accountantsector te laten komen. Hiertoe voer ik in 2018 een evaluatie uit. Ik wacht de uitkomsten van de evaluatie af en zal op basis daarvan besluiten over het initiëren van een eventuele wetswijziging.

Het verhogen van de boeteontvangsten van de AFM en DNB is de laatste besparingsoptie die het rapport noemt. Zoals daarin terecht wordt opgemerkt, is het aan de onafhankelijke toezichthouder om het boetebeleid te bepalen. Bovendien geldt dat de mogelijkheden tot wetsaanpassing beperkt zijn. De hoogte van de boete volgt namelijk in een groot aantal gevallen rechtstreeks uit Europese wetgeving en voor sommige overtredingen zijn de maximale boetes dwingend voorgeschreven. Gelet

² Kamerstuk 31 935, nr. 37.

op het voorgaande is het kabinet niet voornemens om deze mogelijkheid nader te onderzoeken.

Oordeel onafhankelijk deskundige

De onafhankelijk deskundige, prof. dr. mr. Kleis Broekhuizen, gaat in zijn oordeel in op het karakter van de beleidsdoorlichting, met welke beperkingen deze is omgeven en wat zijn betrokkenheid bij de beleidsdoorlichting is geweest. Hij is van mening dat het onderzoek op een professionele wijze is uitgevoerd en dat de uitkomsten hiervan op een zorgvuldige wijze in het rapport zijn opgenomen. De onafhankelijk deskundige kan zich vinden in de verbeter suggesties in het rapport. Hij onderschrijft met name het belang om bij het maken van toekomstig beleid rekening te houden met de evalueerbaarheid daarvan, zodat aanknopingspunten bestaan om de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid op een later moment te kunnen beoordelen. Daarbij zou volgens hem ook oog moeten zijn voor de vraag hoe de uitvoering van het beleid door de toezichthouders een bijdrage kan leveren aan de optimalisering van de evalueerbaarheid. Het kabinet ziet het laatstgenoemde als een operationalisering van de gedane verbeter suggesties in het rapport en onderschrijft dit eveneens.

Het kabinet is tot slot de onafhankelijk deskundige erkentelijk voor zijn reactie en de inspanningen die hij ten behoeve van de beleidsdoorlichting heeft geleverd.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra