

Vergaderjaar 2003–2004

28 122

## Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector

Nr. 17

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 13 oktober 2003

De vaste commissie voor Financiën<sup>1</sup> heeft op 25 september 2003 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën over **het rapport Herziening financiering toezicht op de financiële marktsector (28 122, nr. 16)**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Van Loon-Koomen** (CDA) constateert dat de toezichthouders de waakhonden van de financiële markt worden. Zij vindt dit een goede zaak, maar vreest dat de instellingen te groot worden, te slecht zullen luisteren en te veel informatie zullen vragen. Kan de minister aangeven hoe ver het toezicht zal gaan? Kan hij tevens uiteenzetten wat daarbij de mogelijkheden van zelfregulering zijn? In een aantal jaar zijn de kosten van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) ongelooflijk gestegen. Dat is gepaard gegaan met een grote stijging van het aantal werknemers. De salarissen van de leidinggevenden moeten worden opgebracht door de onder toezicht gestelden. In hoeverre zullen ze nog verder stijgen? Het is wenselijk dat een duidelijke en verantwoorde kostenstructuur wordt gehanteerd.

Tijdens het vorige overleg heeft mevrouw Van Loon gezegd aanwijzingen te hebben dat verschillende toezichthouders dezelfde gegevens vragen van de instellingen. De minister heeft toegezegd dat een evaluatie waarin dit «dubbele toezicht» zou worden bekeken, in de zomer van dit jaar zou plaatsvinden. Wordt het evaluatierapport op korte termijn aan de Kamer gezonden? Het departement streeft naar een vermindering van de administratieve lasten met 25% in 2007 ten opzichte van december. Als daarbij op korte termijn successen worden behaald, is het voor de sector geloofwaardig dat de overheid dit onderwerp serieus behandelt. Door het dubbele toezicht aan te pakken is in die zin vooruitgang te boeken. Het vertrouwen van de consument in de financiële markt is heel belangrijk. De toezichthouders groeien weliswaar enorm, maar dat het vertrouwen toeneemt is nog niet merkbaar. Moet de groei worden beperkt of moet de effectiviteit van het toezicht worden bekeken? Is het integriteitstoezicht een nieuwe vorm van toezicht of een bestaande vorm

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Giskes (D66), Crone (PvdA), De Grave (VVD), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Eurlings (CDA), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Loon-Koomen (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Heemskerk (PvdA) en Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD).

Plv. leden: Rouvoet (ChristenUnie), Bakker (D66), Koenders (PvdA), Van Beek (VVD), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Duyvendak (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), De Ruiter (SP), Mosterd (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Noorman-den Uyl (PvdA), Van Bommel (SP), Jan de Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Rambocus (CDA), Samsom (PvdA), Luchtveld (VVD), Smeets (PvdA), Douma (PvdA) en Bibi de Vries (VVD).

die nadrukkelijker wordt gepresenteerd? Welke gevolgen heeft dit voor de toezichthouders?

De minister heeft aangegeven dat de sector een adviserende bevoegdheid moet krijgen in de cliëntenraad van de toezichthouders. Is het niet zinvoller om de sector een steviger vorm van medezeggenschap te geven? Hierdoor wordt wellicht de zelfregulering bevorderd; de sector kan dan bijvoorbeeld mede bepalen wat het beste toezicht is en wat de beste kostenverdeling. Dit voorstel is in overeenstemming met het beleid van het kabinet om verantwoordelijkheden te leggen waar ze het beste tot hun recht komen.

De heer **Heemskerk** (PvdA) is het in grote lijn eens met het voorstel van de regering. Omdat het maatschappelijk belang dat wordt gehecht aan financiële instellingen heel groot is, moet het toezicht daarop streng, deskundig en onafhankelijk zijn. Gezien de schaarsheid van de middelen, is het goed dat de kosten daarvoor worden doorbelast. De uitgangspunten van de verdeelsleutel zijn prima. De internationale vergelijking van de toezichtkosten is daarentegen erg summier. Wil de minister die vergelijking bij een volgende evaluatie meer kwantitatief onderbouwen? De kosten van toezicht kunnen omlaag. De Nederlandse Bank (DNB) is aan het fuseren met de Pensioen- & Verzekeringskamer (PVK). Welke visie heeft de minister op nog te behalen synergievoordelen? De salarissen van de directieleden van de toezichthouders zijn ongelooflijk hoog. Hoe is het mogelijk dat deze mensen, die aanzienlijk minder verantwoordelijkheden hebben dan de minister, veel meer verdienen dan hij? De functie van de minister kan heel goed vergeleken worden met die van de directeuren van de toezichthouders.

De sector heeft weleens geklaagd dat DNB taken afstoot, zoals de circulatie van bankbiljetten. Door het overdragen van taken en daarmee het overdragen van kosten, zou het geheel inefficiënter worden. Hierdoor zouden de totale kosten stijgen. Uiteindelijk is de burger hierdoor slechter af en dat is ongewenst. Is de minister bekend met die argumentatie? De Raad van de Effectenbranche (REB) heeft de AFM een brief gestuurd waarin wordt gesuggereerd dat de kleine instellingen benadeeld worden ten opzichte van de grote. De grootste bedrijven moeten echter het meeste bijdragen. De sector hoopt de kostenstijgingen te compenseren door een vermindering van de administratievelastendruk. Hoe denkt de minister hierbij een vermindering van 25% te realiseren? Welk startniveau wordt gehanteerd? Nederlandse financiële instellingen moeten geen concurrentienadeel ondervinden door het beleid van de Nederlandse regering. Zal de minister zich inzetten voor het in gelijke mate doorbelasten van de kosten binnen Europa? De president van DNB en de sector zelf hebben gewezen op strategisch en mogelijk zelfs obstructief gedrag van de financiële instellingen vanwege het doorbelasten. Dit is zorgwekkend. Banken zouden bijvoorbeeld terughoudender kunnen worden met het verstrekken van informatie. Hoe ondervangt de minister dit probleem? De heer Heemskerk is voorstander van de adviserende cliëntenpanels bij de toezichthouders, maar twijfelt over verdere inspraak. De dialoog tussen instellingen en toezichthouders moet in elk geval goed zijn. Uit klachten kan worden opgemaakt dat de cliëntenraad te veel deelnemers heeft en dat de representatie niet evenwichtig is. Kan de minister ingaan op de vertegenwoordiging en op de kwaliteit van de dialoog? De samenwerking tussen de toezichthouders is niet goed, zo blijkt uit berichten. Bij het Meldpunt Toezicht Overlap is echter nog geen enkele melding binnengekomen. Wat doet de minister om de rol van het meldpunt te vergroten? Als de sector klachten heeft, moet hij ze overigens wel melden.

Mevrouw **Dezentjé Hamming-Bluemink** (VVD) kan zich in grote lijn vinden in de voorgestelde hervorming en in het doorberekenen van de kosten. Uit het rapport kan worden opgemaakt dat de financiële instel-

lingen een deel van de preventieve handhavingskosten zelf moeten betalen. Klopt dit? Zo ja, om welke kosten gaat het? Waarom betaalt de rijksoverheid die kosten niet? De kostenbeheersing is belangrijk. Een overlap tussen de activiteiten van de toezichthouders moet zoveel mogelijk worden vermeden. Zij moeten bijvoorbeeld informatie delen. Nederland moet bij de implementatie van de regels niet strenger zijn dan nodig. Zo worden in Nederland in het kader van de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT) naar het schijnt 140 000 meldingen gedaan, maar in België, dat met dezelfde richtlijn werkt, slechts 400. In Nederland moet daarom in dit verband minder met regels en meer met risico's worden gewerkt, want dat scheelt mogelijk veel toezichtkosten. Het instellen van een adviserend panel bij elke toezichthouder is ook een methode om de kosten te beheersen. Weliswaar moeten de financiële instellingen niet de macht krijgen over de instellingen die toezicht op hen houden, maar in bijvoorbeeld Duitsland heeft zo'n panel wel degelijk beslissende invloed. In dit verband kan enerzijds worden gekozen voor een bindend advies. Om te voorkomen dat het toezicht verwaterd wordt, wordt daarbij een minimumbudget voor de toezichthouders afgesproken. Anderzijds kan de redenering van het kabinet worden gevolgd. Daarbij moet de stijging van de toezichtkosten echter worden beperkt. Hiertoe kan worden afgesproken dat de kosten worden gemaximeerd. Hoeveel bedragen de toezichtkosten op dit moment? Kan worden afgesproken dat de kosten vanaf nu nog slechts mogen stijgen met het percentage van de inflatie? Hoe wordt in de periode tot 2005 toegezien op de toezichthouders? In dat jaar treedt de wet over dit onderwerp in werking. Ten slotte wijst mevrouw Dezentjé erop dat de boetes die de toezichthouders opleggen, in mindering kunnen worden gebracht op het bedrag dat de onder toezicht gestelden moeten betalen voor het toezicht.

### **Het antwoord van de minister**

De **minister** stelt dat wordt gewerkt aan maatregelen om de kosten van de toezichthouders te beheersen. Weliswaar zijn hun kosten behoorlijk gestegen, maar er moest een inhaalslag worden gemaakt, vooral bij het effectentoezicht. Bovendien heeft de politiek de eisen aangescherpt, bijvoorbeeld door het toezicht op tussenpersonen in te voeren. Desalniettemin moeten voortaan de reële kosten voor bestaande toezichtstaken constant blijven. De totale kosten bedragen in 2003 circa 110 mln euro. De efficiencywinst door de hervorming van het toezicht moet worden gebruikt om vergrotingen van het toezicht op te vangen en waar nodig een kwaliteitsverbetering te realiseren. Dit geldt natuurlijk niet voor eventuele nieuwe taken. De kosten worden verder beheerst, doordat de minister de begrotingen van de toezichthouders dient goed te keuren. Bij DNB betreft het overigens alleen de begroting voor de toezichtsactiviteiten. Afgesproken is dat dreigende overschrijdingen tijdig worden gemeld. De minister vreest geen obstructief gedrag van de banken vanwege de doorberekening, omdat zij door een vermindering van de administratieve lastendruk immers ook een voordeel hebben. Hij is de bankensector tegemoetgekomen door de doorberekening in fases in te voeren. Het adviserende panel zal eveneens zijn mening kunnen geven over de ontwikkeling van toezichtkosten. Door de gekozen formule voor het panel kunnen de instellingen klachten over de toezichthouder uiten. De minister wijst er verder op dat hij minstens éénmaal per jaar contact heeft met de belangenverenigingen van banken en van verzekeraars. De vereniging van beleggers is nieuw en is daarom nog niet in het reguliere overleg opgenomen. Dat geldt overigens wel voor de Consumentenbond. Als de instellingen constateren dat de toezichthouders overbodig, dubbel werk doen, dan hebben zij dus voldoende gelegenheid om dit te melden. Door de fusie van PVK en DNB zal een deel van dit dubbele werk overigens verdwijnen.

In vele landen blijkt de verhouding tussen het salaris van de minister van Financiën, de president van de centrale bank en een directeur van een particuliere bank 1:3:9 te zijn. Het salaris van de directeurs van AFM en PVK is overigens te vergelijken met dat van een directeur van DNB. De functies bevinden zich op het snijvlak van financiële sector en overheid. Wordt de directeurs van AFM en PVK een ambtenarensalaris geboden, dan ontstaan door concurrentie op den duur problemen met de kwaliteit van de toezichthouders. Dat geldt onder meer omdat hun salarissen fungeren als plafond voor de andere functies binnen beide instellingen. Er zijn bij de toezichthouders al benoemingen afgeketst vanwege de arbeidsvoorwaarden. De minister heeft er moeite mee om over de hoogte van de salarissen een moreel oordeel te geven. Hij wijst erop dat de directie van DNB op eigen initiatief afziet van salarisverhoging; hierdoor wordt het goede voorbeeld gegeven voor de salarisontwikkeling. Omdat de salarissen van de directeurs van AFM en PVK achterlagen op dat van een directeur van DNB, nemen ze weliswaar in stappen toe, maar door de fusie van PVK en DNB neemt het aantal directeursfuncties af. Op anderzootige overhead wordt door de fusie naar verwachting eveneens bespaard, in totaal zo'n 5 mln euro.

Door het samengaan neemt het dubbele werk af. In het najaar wordt het samenwerkingsconvenant, dat pas een jaar in werking is, geëvalueerd. Daarbij wordt bekeken of door goede samenwerking voldoende efficiencywinst wordt behaald. De evaluatie wordt dus later gepresenteerd dan de ambtsvoorganger van de minister had toegezegd. De administratieve lasten van het financieel toezicht bedragen naar schatting circa 250 à 300 mln euro. Een volledig beeld ontstaat als de huidige nulmeting in 2003 wordt gecompleteerd. Deze lasten moeten met een kwart worden verminderd. Door deze vermindering wordt de sector gecompenseerd voor de stijging van de kosten door andere maatregelen. Zij kan, als de beoogde vermindering wordt gehaald, wellicht zelfs worden overtroffen. Bij de uitvoering van de Wet MOT wordt gezocht naar indicatoren die minder belastend zijn en meer op risicoanalyse zijn gebaseerd. Voorts wordt de werking van de financiële bijsluiter bekeken. Weliswaar zijn regering en Kamer hierover altijd heel enthousiast geweest, maar bekeken moet worden of de lasten ervan voor de instellingen kunnen worden beperkt. Het maken een internationale vergelijking was niet gemakkelijk, omdat er nauwelijks openbare informatie te verkrijgen was. De minister betwijfelt of hij er op korte termijn veel verder mee kan komen. Van Groot-Brittannië zijn de toezichtkosten wel bekend; door de hogere loonkosten zijn die kosten hoger dan in Nederland. In landen waar de centrale bank toezicht houdt, worden de kosten uit de winstuitkering bekostigd, zoals in Nederland thans ook het geval is. De minister zal bezien of hij in Europees verband kan stimuleren dat elders een kostentoe rekening kan worden ingevoerd zoals de Nederlandse. Nederland loopt hierbij voorop, omdat bank- en verzekeringsproducten hier in elkaar overlopen, waardoor de vraag naar een gelijkwaardige toerekening zich sterker voordeed dan elders.

DNB slinkt zeer fors af; los van de fusie met de PVK wordt de hoeveelheid personeel met 20% à 25% verminderd. De minister zegt toe te bekijken in hoeverre een uitbesteding van de bankbiljettencirculatie extra lasten oplevert voor banken. De bewindsman probeert de toezichtsinspanning en de toerekening van toezichtkosten met elkaar te verbinden op basis van het profijtbeginsel: de kosten worden toegerekend aan de veroorzaker. Dit gebeurt via verschillende tariefschijven die worden gedifferentieerd naar omvang van de instelling. De minister zegt toe de verdeelsleutels te bespreken met de REB. De preventieve handhavingskosten zijn lastig te definiëren. Als evident is dat de kosten door een publieke taak worden veroorzaakt, dan betaalt het Rijk ze. Opbrengsten van boetes en dwangsommen zullen volledig op de door te berekenen kosten in mindering worden gebracht.

## Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Van Loon-Koomen** (CDA) is tevreden over de manier waarop de minister toeziet op de toezichthouders. Kan hij de Kamer hierover jaarlijks informeren? Het is verheugend dat de reële kosten van de bestaande toezichtstaken niet mogen stijgen. Bij de uitbreiding van het aantal taken zullen de kosten vanzelfsprekend stijgen. Kan de minister de toezichthouder tevoren informeren over de kosten die hij maximaal mag maken voor een nieuwe taak? Mevrouw Van Loon is ontevreden over de medezeggenschap van de instellingen. Zij is ervan overtuigd dat de marktpartijen zelf een gedegen en effectief toezicht willen en heeft het vertrouwen dat zij niet uit zijn op obstructie. Wil de minister er ondanks zijn antwoord toch mee instemmen dat de cliëntenraad de mogelijkheid wordt gegeven om een bindend advies uit te brengen? De administratieve lasten kunnen sterk worden verminderd als de melder de melding interpreteert; momenteel wordt een melding gedaan met een aantal indicatoren, waarmee de ontvanger haar interpreteert. Dit levert een grote stroom meldingen op.

De heer **Heemskerk** (PvdA) vindt dat de financiële sector een prachtige overeenkomst wordt aangeboden. Enerzijds wordt weliswaar het doorberekenen van de kosten van DNB stapsgewijs ingevoerd, maar anderzijds wordt aangeboden om de administratieve lastendruk met minstens een kwart te verlagen. De sector gaat er hierdoor op vooruit.

Mevrouw **Dezentjé Hamming-Bluemink** (VVD) vindt de toezegging dat de kosten niet verder zullen stijgen de grootste winst van het overleg. De extra taken van de AFM moeten onder meer in dit licht worden gezien. Is helemaal duidelijk wie welke taken uitvoert en op welke manier dat wordt vastgelegd? Mevrouw Dezentjé vindt dat de cliëntenraden bij voorkeur de mogelijkheid moet worden gegeven om bindende adviezen te geven.

De **minister** zegt toe de Kamer in de verantwoordingsverslaggeving van het begrotingshoofdstuk IX-B jaarlijks te informeren over het toezicht op de toezichthouders. Als taken van de toezichthouders worden uitgebreid, wordt daarvoor tevoren een budget opgesteld. Als onduidelijk is hoe hoog de kosten zullen zijn, zal de bewindsman zeer terughoudend zijn met het toewijzen van nieuwe taken. De cliëntenraad kan niet de mogelijkheid van een bindend advies worden gegeven. De minister zegt toe na te denken over procedures waarmee kan worden gegarandeerd dat het advies van de panels serieus wordt behandeld. Welke toezichthouder welke taken zal verrichten, wordt in een wetsvoorstel vastgelegd.

De **voorzitter** herinnert eraan dat de minister heeft toegezegd de evaluatie van de samenwerkingsconvenanten in het najaar aan de Kamer te sturen. Hij stelt voor om de toegezegde evaluatie van de medezeggenschap een onderdeel te laten zijn van de verantwoordingsstukken in mei. Verder wijst hij erop dat de minister heeft toegezegd om de problemen inzake de bankbiljettencirculatie te bekijken. Bovendien zal de bewindsman in Europa stimuleren dat de toezichtkosten op dezelfde manier worden doorberekend als in Nederland.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
Tichelaar

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,  
Berck