

Vergaderjaar 2006–2007

**28 122**

## **Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector**

**29 411**

## **Bepalingen in verband met de fusie van De Nederlandsche Bank N.V. en de Stichting Pensioen& Verzekeringskamer**

**Nr. 23**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2007

In juni 2004 heeft er in de Kamer overleg plaatsgevonden over de fusie van De Nederlandsche Bank en de Stichting Pensioen- en Verzekeringskamer. In dat overleg heeft mijn ambtsvoorganger, minister Zalm, toegezegd om niet alleen de fusie op termijn te evalueren maar dat er ook een internationaal vergelijkend onderzoek wordt ingesteld naar de kosten van het toezicht (Kamerstuk 29 411; amendement-Heemskerk). Het evaluatierapport van de fusie met daarin onder meer een opgave van de gerealiseerde besparingen is u onlangs toegestuurd (Kamerstuk 29 411; nr. 22). Thans doe ik u de rapporten toekomen van de onderzoeken naar de kosten en de tarieven van het financieel toezicht<sup>1</sup>. Hieronder bericht ik u over de bevindingen van beide onderzoeken.

#### *Onderzoek en methode*

Het kostenonderzoek heeft de totale kosten en het betrokken aantal werknemers van het financieel toezicht in acht Europese lidstaten vergeleken. Dit zijn: België, Duitsland, Finland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk (VK).

Het tarievenonderzoek bekijkt voornoemde acht landen en vier extra landen, te weten: Ierland, Portugal, Spanje en Zweden. Deze analyse onderzoekt hoe de toezichttarieven in de verschillende landen tot stand komen en hoeveel toezichthouders doorberekenen aan financiële instellingen.

Bij de vergelijkingen die in deze onderzoeken worden gepresenteerd, moeten een aantal kanttekeningen worden gemaakt. Deze betreffen onder andere de verschillende regelgeving, soms slechte vergelijkbaarheid van data, verschillen in omvang en samenstelling van de financiële sectoren en verschillende grondslagen voor tarieven. Mede hierom wordt de vergelijking vergezeld van een aantal aspecten van de financiële sectoren om een evenwichtiger beeld van de problematiek van een vergelijking weer te geven.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De financiële sector kan ruwweg in vier groepen worden ingedeeld. De banken, de verzekeraars, de pensioenfondsen en de effectenmarkt. De bankensector in Nederland is relatief geavanceerd. Nederland kent twee grote internationaal concurrerende bankengroepen en een grote nationale bank. De verzekeringssectoren in de betrokken landen verschillen niet veel qua relatieve omvang (premie-inkomsten ten opzichte van het nationaal inkomen). Een belangrijk aspect dat bij toezicht op verzekeraars een rol speelt, is het distributiekanaal. Ten opzichte van de groep landen die worden vergeleken kennen Nederland en Duitsland relatief veel verkoop via tussenpersonen. De derde groep, de pensioensector, is in Nederland en het VK uniek ten opzichte van de rest van Europa. In beide landen wordt toezicht gehouden op een hoog aantal instellingen en een groot balanstotaal. De effectenmarkten in Nederland zijn divers. Alhoewel Duitsland en het VK duidelijk de meeste handel naar zich toetrekken vindt er in Nederland relatief veel handel plaats. Vooral wanneer dit wordt vergeleken met de rest van de onderzochte landen, hier vindt voor sommige producten namelijk geen of op zeer kleine schaal handel plaats.

#### *Bevindingen Kostenonderzoek*

De kosten van het financieel toezicht zijn in dit onderzoek uitgedrukt in twee variabelen: totale kosten en het aantal werknemers. De absolute kosten van financieel toezicht verschillen per land aangezien landen van verschillende grootten worden vergeleken. De cijfers worden bruikbaar wanneer deze kosten worden afgezet tegen een maatstaf, karakteristieken van de financiële sector. In deze analyse zijn dat de toegevoegde waarde van de financiële sector ten opzichte van het bruto binnenlands product (bbp), en de grootte van de financiële sector uitgedrukt in balanstotaal. Uit deze analyse komt een tamelijk evenwichtig beeld naar voren. Frankrijk heeft relatief de laagste kosten, Finland relatief de hoogste kosten. Tussen deze twee landen zweven de resterende landen waaronder Nederland.

Het financieel toezicht in Nederland kostte € 143 miljoen in 2005. Wanneer we maatstaven gebruiken om deze kosten in perspectief te zetten (relatief) ontstaat een beeld dat beter interpreteerbaar is. De toezichtskosten in Nederland zijn relatief even hoog als in België, en worden in deze analyse met acht landen alleen overstege door Finland. Dit ondanks de grote importantie van de financiële sector in Nederland. Een mogelijke oorzaak hiervan is dat het gedragstoezicht uitgebreider is dan in de maatstaf «toegevoegde waarde» wordt gevangen. Toezicht op accountants zit bijvoorbeeld wel in de kosten, maar niet in de toegevoegde waarde. In deze kostenvergelijking is geen rekening gehouden met schaalvoordelen die optreden bij een toenemend aantal instellingen onder toezicht, en de winst die dit oplevert in relatieve kosten.

#### *Bevindingen Tarievenonderzoek*

In dit onderzoek zijn de toezichtskosten voor de financiële instellingen vergeleken, in feite de doorberekening vanuit de toezichthouder naar de sector. Uit de internationale vergelijking blijkt dat alle landen toezichtskosten doorberekenen, maar niet per se voor alle sectoren. Portugese banken betalen bijvoorbeeld niet voor doorlopend toezicht.

Aan de hand van tarieven voor doorlopend toezicht is geprobeerd te bekijken wat intuïtief «grote» en «kleine» instellingen afdragen aan de toezichthouder. Deze analyse is uitgevoerd voor de landen: Finland, Nederland, Portugal, Zweden en het VK. Hieruit blijkt dat Nederland ten opzichte van de andere landen het meest doorberekent aan de «kleine» bank, terwijl Zweden en Finland relatief het meest doorbelasten aan de «grote» bank. Lagere doorberekening van kosten aan bankensector

in andere landen lijkt voornamelijk te komen door het niet doorberekenen van kosten door de centrale bank. De tarieven voor de «grote» en «kleine» levensverzekeraar presenteren een ander beeld. Het VK heft het hoogste tarief, Ierland, Zweden en Finland het laagste. Nederland en Portugal hanteren een tarief dat hier tussenin ligt.

Algemene bevindingen van de tarievenanalyse zijn dat de totale Nederlandse doorberekening van kosten van het toezicht bovengemiddeld is. Dit uit zich in een relatieve hogere doorberekening van toezichtskosten voor banken en verzekeraars. De Nederlandse pensioensector, zoals eerder genoemd een unieke sector in Europa, wordt een relatief laag tarief doorberekend. Hier wordt er bij de toezichthouder wellicht geprofiteerd van schaalvoordelen binnen het toezicht.

### *Vervolg*

Met betrekking tot de relatieve kosten van toezicht wijzen de bevindingen uit dat Nederland in de middenmoot uitkomt ten opzichte van de andere Europese lidstaten. Deze kosten komen tot uitdrukking in de totale kosten van financieel toezicht, oftewel de kosten van de toezichthouders AFM en DNB. De sector ziet deze kosten terug in de vorm van tarieven voor het toezicht. Hoewel op grond van deze twee analyses gegeven de moeilijke vergelijkbaarheid van de taken van de toezichthouders geen harde conclusies kunnen worden getrokken, leiden de bevindingen wel tot een aantal voorlopige beleidsconclusies en actiepunten.

- Achter de wijze waarop het toezicht in Nederland is ingedeeld ligt een duidelijke visie die haar weerslag vindt in de kosten, indeling en uitoefening van het toezicht. Het gedragstoezicht in Nederland is net als in het VK bijvoorbeeld uitgebreider dan in verscheidene andere lidstaten als gevolg van een hoger ontwikkelde markt voor retail-producten. Dit komt tot uitdrukking in een groter takenpakket op bepaalde terreinen. Bijgevolg bevinden de toezichtskosten in Nederland zich relatief gezien op een hoger niveau.
- De baten van het toezicht worden niet gemeten in deze analyse, deze zijn niet goed meetbaar. Omdat de baten van het toezicht per land kunnen verschillen, zegt de hoogte van het toezichtsbudget daarmee niet per definitie iets over de kwaliteit of de efficiëntie van de toezichthouders. De algemene opvatting over de kwaliteit van toezicht in Nederland wordt gezien als behoorlijk. Gelet op het huidige bindende begrotingskader van de toezichthouders (hieronder beschreven) zie ik nu daarom geen reden om extra maatregelen te nemen ten behoeve van de efficiëntie van de toezichthouders.
- Onder de taakstelling die betrekking heeft op de Rijksdienst in brede zin lopen ook de ZBO's AFM en DNB mee. Voor de AFM en DNB vertaalt dat zich in een taakstelling voor de totale begroting van 8% van de toezichtlasten die voor het jaar 2007 zijn begroot. Deze taakstelling wordt in de periode 2008–2011 volgens het voor de gehele Rijksdienst geldende tempo (respectievelijk 12,5%, 25%, 50% en 100%) geëffectueerd.
- De hoogte van de doorberekening van de kosten kan gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van Nederland als vestigingsland. Daarnaast kan dit ook de concurrentiepositie van Nederlandse financiële instellingen aantasten. In feite beïnvloedt dit het level playing field in Europa. Ten dele worden de verschillen veroorzaakt doordat niet alle landen de toezichtskosten aan de sector doorberekenen. Daarnaast vormen de directe toezichtskosten slechts een deel van de totale lasten van het toezicht voor financiële instellingen. Een discussie in Brussel over de wenselijkheid en het niveau van kostendoorberekening aan de financiële sector lijkt desalniettemin gewenst.

- De methodiek van kostendoorberekening kan in sommige gevallen toetredingsdrempels opwerpen in de financiële markt. De werkgroep die de *Regeling bekostiging financieel toezicht* heeft geëvalueerd, heeft hier eveneens melding van gemaakt. Daarbij heeft de werkgroep mij in overweging gegeven om waar gewenst gebruik te maken van de mogelijkheid, zoals onder meer is aangegeven in de Wft, om financiële barrières die de toetreding tot de financiële markten kunnen belemmeren, weg te nemen dan wel te verkleinen door de kosten van eenmalige toezichthandelingen niet volledig door te berekenen. Zoals uit mijn brief van 9 juli 2007 blijkt (Kamerstuk 28 122, nr. 22), sta ik hier welwillend tegenover. Ik zal in overleg met de toezichthouders bezien waar zich precies financiële toetredingsbarrières kunnen voordoen. Mocht dit uiteindelijk resulteren in lagere tarieven dan zal het niet door te berekenen deel van de kosten van het toezicht conform de betreffende bepaling in de Wft voor rekening van de sector komen.

De minister van Financiën,  
W. J. Bos