

Vergaderjaar 1998–1999 Nr. 76b

24 456

Aanpassing van de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht effectenverkeer 1995, de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf in verband met het mogelijk maken van onderzoek naar de toereikendheid van deze wetgeving of van de wijze waarop de toezichthouders deze wetgeving uitvoeren of hebben uitgevoerd

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 juni 1999

De leden van de CDA-fractie trachten zich een beeld te vormen van de mate waarin dit wetsvoorstel verwacht mag worden bij te dragen aan een beter toezicht door de toezichthouders. Zij zouden het in dit verband op prijs stellen als de bewindsman uiteen wilde zetten over welke middelen hij reeds nu beschikt om informatie over het toezicht te verkrijgen en invloed op dat toezicht uit te oefenen.

De Minister van Financiën moet op hoofdlijnen kunnen controleren of de toezichthouders de hen in de wet opgedragen taken naar behoren uitvoeren. Hiertoe staat hem ingevolge de huidige wetgeving een aantal instrumenten ter beschikking. Zo brengen de toezichthouders jaarlijks verslag uit over de uitvoering van de onderscheiden toezichtswetten. Naast deze verslagen dienen de frequente formele en informele contacten met de toezichthouders als bronnen van informatie die de minister ter beschikking staan. Bij die contacten kunnen de algemene markt- en economische ontwikkelingen op nationaal en internationaal terrein aan de orde komen alsmede bijzondere gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld deconfitures.

Daarnaast brengen in het bijzondere geval van een noodregeling, de Verzekeringskamer in het kader van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf en de bewindvoerders in het kader van de Wet toezicht kredietwezen 1992, na beëindiging daarvan en desgewenst tijdens de noodregeling, verslag uit aan de Kroon onderscheidenlijk aan de rechtbank.

In de toezichtswetgeving is neergelegd binnen welke kaders de toezichthouders dienen te opereren. Op grond van de genoemde informatie is het mogelijk een beeld te vormen van de algemene werkwijze van de toezichthouders en kan worden nagegaan of de wettelijke kaders nog adequaat zijn of dat de verantwoordelijkheid op afstand van de minister aanpassing vereist.

In de tweede plaats hadden deze leden gaarne meer inzicht in het beoogde gebruik door de minister van de informatie die hij op grond van deze wet kan inwinnen, vooral in die gevallen waarin die informatie hem de indruk geeft dat het toezicht ontoereikend is. Welke middelen zal hij in zo'n geval gebruiken om invloed op het toezicht uit te oefenen?

Het wetsvoorstel strekt ertoe de mogelijkheden van de Minister van Financiën te verruimen om, ter nadere invulling van zijn verantwoordelijkheid op afstand, op hoofdlijnen de toereikendheid van de toezichtswetgeving en de wijze waarop deze wetgeving door de toezichthouders wordt uitgevoerd, te onderzoeken. Uitgangspunt daarbij is dat de toezichthouders hun taak binnen de daarvoor gestelde wettelijke kaders in onafhankelijkheid blijven uitoefenen. De minister dient slechts de informatie te verkrijgen die hij nodig heeft om zijn verantwoordelijkheid op afstand inhoud te geven.

Indien mocht blijken dat de toezichtswetgeving op onderdelen verbetering behoeft, zal een proces tot wetswijziging in gang worden gezet. In het geval dat een toezichthouder zich naar de mening van de minister niet op de juiste wijze opstelt, zal daaromtrent met deze toezichthouder overleg worden gestart. Voor het geval er een onoverbrugbaar verschil van mening blijft bestaan, of de minister van mening is dat een of meer bestuurders niet meer voldoen aan de eisen voor de uitoefening van hun functie of op ernstige wijze zijn tekortgeschoten in hun taakvervulling, staat als uiterst middel het ontslag van deze bestuurders ter beschikking. In bijzondere situaties zou zelfs, ofwel door de minister ofwel door middel van wetgeving, kunnen worden besloten tot het intrekken van de aanwijzing als toezichthouder.

Het wetsvoorstel bevat stringente beperkingen met betrekking tot de informatie die de toezichthouder aan de minister moet verstrekken – beperkingen die hem beletten informatie over de concrete uitvoering van het toezicht op te vragen. Deze leden hadden begrip voor de argumenten die pleiten voor het bewaren van afstand, zoals geformuleerd in het advies van de Raad van State of in de weerstand van de minister tegen het naar zich toetrekken van het toezicht of in de verwachte schade aan de bereidheid tot medewerking van het bedrijfsleven.

Toch blijft de vraag opportuun of men werkelijk een oordeel kan geven over de kwaliteit van het uitgeoefende toezicht zonder inzicht in de uitvoering in concrete gevallen. Goede wetgeving, adequate middelen en deskundigheid, goede organisatie en deugdelijke toezichtprocedures zijn wel essentieel maar garanderen op zichzelf nog geen effectief toezicht. De voortdurende verwijzing naar de Europese richtlijnen schept onduidelijkheid over de vraag of de minister op dit punt de scheidslijnen anders getrokken zou hebben zonder die richtlijnen.

Zoals aangegeven in het antwoord op de voorafgaande vraag, beoogt het wetsvoorstel de mogelijkheden voor de Minister van Financiën te verruimen om op hoofdlijnen te controleren of de toezichthouder naar behoren de hem in de wet opgedragen taken uitoefent. Daarbij volstaat het dat hij in algemene zin informatie kan vragen over de wijze waarop de toezichthouder zijn werkzaamheden organiseert. Van belang zijn daarbij de gehanteerde procedures en de toegepaste methodes. Tevens is onder meer relevant de wijze waarop de personeelsbezetting wordt vormgegeven, de toepassing van informatietechnologie en de wijze waarop wordt ingespeeld op (inter)nationale ontwikkelingen in de financiële sector, zoals de ontwikkeling van financiële conglomeraten. Inzicht in toezichtsdossiers van individuele onder toezicht staande instellingen is niet nodig voor een onderzoek naar de uitvoering van het toezicht in het algemeen.

Naar aanleiding van de opmerking van deze leden dat de voortdurende

verwijzing naar Europese richtlijnen onduidelijkheid zou scheppen over de vraag welke grenzen nationaal zouden zijn getrokken indien Europese regelgeving op dit terrein niet zou bestaan, merkt ondergetekende op dat tijdens de uitgebreide en langdurige discussie met de Tweede Kamer duidelijk is geworden dat aan de EU-richtlijnbevestigingen geen andere uitleg kan worden gegeven dan in het onderhavige wetsvoorstel is verwoord. In dat opzicht is niet relevant of ondergetekende mogelijk een andere mening zou zijn toegedaan, indien de richtlijnbevestigingen niet zouden bestaan. Voor de goede orde merkt ondergetekende overigens op dat hij de EU-geheimhoudingsbevestigingen op dit punt volledig onderschrijft.

Er zijn ongetwijfeld vele relaties tussen de staat en de private sector waarin de eerste wel inlichtingen eist die betrekking hebben op of herleidbaar zijn tot een afzonderlijke rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon (tussen haakjes: wat voegt artikel 33a, tweede lid, onder b, toe aan het tweede lid, onder a; is 2b niet reeds in 2a begrepen?). Uit de toelichting meenden deze leden te hebben begrepen dat de minister beslissend acht of hier al of niet publieke middelen worden overgedragen. Is die uitleg juist? Uit de toelichting op de aansprakelijkheidsrisico's blijkt overigens dat ontoereikend toezicht wel degelijk financiële risico's voor de staatskas schept.

Deze leden gaan er blijkbaar van uit dat de relatie tussen de Minister van Financiën en de toezichthouders die op basis van de financiële toezichtswetten hun taak in onafhankelijkheid uitoefenen, gelijkgesteld kan worden met relaties tussen de staat en de private sector in het algemeen. Deze veronderstelling wordt door ondergetekende niet onderschreven. In het oog dient te worden gehouden dat de informatiemogelijkheden van de toezichthouders, ook ten opzichte van de Minister van Financiën, worden begrensd door wettelijke geheimhoudingsverplichtingen, gebaseerd op Europese richtlijnen. Deze geheimhoudingsverplichtingen zijn in Europees verband tot stand gekomen omdat zij algemeen worden beschouwd als een essentiële voorwaarde voor effectief toezicht. Zonder een dergelijke verplichting zouden de onder toezicht staande instellingen, in tegenstelling tot de huidige situatie, niet meer zonder terughoudendheid informatie aan de toezichthouders verstrekken.

De passage in de nota naar aanleiding van het verslag waarop deze leden waarschijnlijk doelen beoogt slechts aan te geven dat indien private ondernemingen financiële bijdragen van de overheid ontvangen, zij daarover jegens de overheid verantwoording verschuldigd zijn. Met de onderhavige problematiek heeft dit echter niets van doen.

Deze leden vragen voorts wat artikel 33a, tweede lid, onder b, toevoegt aan het tweede lid onder a, en of 2b niet reeds in 2a is begrepen. Bevestigd wordt dat de in het tweede lid, onderdeel b, bedoelde ondernemingen of instellingen die betrokken zijn of zijn geweest bij een poging de verzekeraar te redden, in beginsel vallen onder de in onderdeel a bedoelde rechtspersonen, vennootschappen of natuurlijke personen. Toch is voor een afzonderlijke vermelding in onderdeel b gekozen teneinde zoveel mogelijk aansluiting te verkrijgen met de EU-geheimhoudingsbevestigingen, waarin immers expliciet melding wordt gemaakt van derden welke betrokken zijn bij pogingen om de verzekeraar te redden.

In antwoord op de vraag inzake de financiële risico's voor de staatskas als gevolg van ontoereikend toezicht, wordt allereerst opgemerkt dat de Staat zelf alleen aansprakelijk kan worden gesteld voor schade die benadeelden lijden naar aanleiding van een deconfiture, indien de Staat onrechtmatig handelen kan worden verweten. Ter zake van het financiële toezicht stelt de Staat echter alleen de voorwaarden vast waarbinnen dit moet

geschieden. Met het feitelijk uitoefenen van het toezicht bestaat geen enkele bemoeienis. Een onrechtmatig handelen van de Staat zal daarom slechts kunnen voortvloeien uit fouten die bij het vormgeven van deze randvoorwaarden zouden kunnen worden gemaakt. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat een toezichthouder aansprakelijk wordt gehouden voor de schade die voortvloeit uit ontoereikend toezicht. In dergelijke gevallen zal de betrokken toezichthouder moeten opkomen voor de erkende schadevorderingen van benadeelden. Ingevolge met de Verzekeringskamer en de Stichting Toezicht Effectenverkeer overeengekomen vrijwaringsconstructies komen schadeclaims echter ten laste van de staatskas indien en voor zover vastgestelde eigen risico bedragen van deze toezichthouders worden overschreden. In die zin is de constatering van deze leden derhalve juist dat ontoereikend toezicht in bepaalde gevallen financiële risico's voor de staatskas schept.

Ondanks bovengenoemde beperkingen geeft de voorgestelde wet de minister zowel qua frequentie als qua gedetailleerdheid van de gevraagde informatie grote ruimte. Is het zijn bedoeling van die ruimte gebruik te maken en frequenter en gedetailleerder inlichtingen te vragen dan tot nu toe gebruikelijk is?

Het wetsvoorstel creëert enerzijds een wettelijke bevoegdheid van de Minister van Financiën om de toezichthouders de gegevens en inlichtingen te vragen die naar zijn oordeel nodig zijn voor een onderzoek naar de toereikendheid van de betrokken toezichtswet of de wijze waarop de toezichthouder die wet uitvoert of heeft uitgevoerd. In aansluiting daarop zijn de toezichthouders in beginsel verplicht de gevraagde informatie te verstrekken. In de memorie van toelichting is reeds aangegeven dat de minister alleen van deze bevoegdheid gebruik zal maken indien hij daartoe aanleiding ziet. In algemene zin bestaat niet het voornemen frequenter en gedetailleerder dan tot nu toe gebruikelijk informatie te vragen. Uitgangspunt is dat de huidige informele contacten met de toezichthouders in de meeste gevallen afdoende zullen zijn.

De ontwikkeling van de afgelopen jaren laat een grote diversificatie van financierings-, verzekerings- en beleggingsconstructies zien, elk met afwijkende risico's voor instellingen en particulieren. In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer (stuk nr. 7, blz. 7) lezen deze leden: Voorts moet de Minister van Financiën zich ervan kunnen overtuigen dat een toezichthouder voldoende aandacht heeft voor nieuwe ontwikkelingen en zich daarop voldoende instelt. Mogen deze leden ervan uitgaan dat de minister van plan is informatie in voldoende geaggregeerde vorm op te vragen teneinde zich ervan te verzekeren dat de toezichthouder bovengenoemde risico tijdig in kaart brengt en zo nodig beperkt?

Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord.

Naar aanleiding van de zeer langdurige discussie met de Tweede Kamer over het amendement-Witteveen c.s. (stuk nr. 15) rees bij deze leden de vraag over welk soort informatie het hier gaat en hoe vertrouwelijk die informatie moet worden geacht. Het kan hier niet gaan om gegevens die betrekking hebben op of herleidbaar zijn tot een afzonderlijke rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon (behalve in geval van een deconfiture) want die gegevens krijgt de minister ook niet. Blijkens de memorie van toelichting ontvangt de minister de informatie immers op geaggregeerde of geanonimiseerde basis. Blijkens de toelichting op het zesde lid zou het hier gaan om geheime toezichtsinformatie, waarover de minister wel zou kunnen beschikken en die hij niet mag verstrekken aan de Staten-Generaal. Wat is de uitleg van dit begrip naar de mening van de

minister en van de toezichthouders? Kan de minister voorbeelden geven? Is het denkbaar dat de minister bij de uitoefening van zijn toezicht over gegevens zou beschikken die hij zelf (los van wat de Europese richtlijnen voorschrijven), zonedig onder inroeping van de belangen van de staat, niet in de openbaarheid zou willen brengen bijvoorbeeld met het oog op de positie van de toezichthouder, de bedrijfstak of de bedrijven? Indien zich zulke gevallen zouden kunnen voordoen lijkt, op grond van de interpretatie van de Raad van State, de weg van vertrouwelijke informatie aan de Staten-Generaal te zijn afgesneden en helpt ook een meer tegemoetkomend standpunt van de Europese Commissie niet meer. Deelt de bewindsman deze conclusie?

Het is de toezichthouders op grond van de richtlijnen niet toegestaan andere geheime toezichtsinformatie te verstrekken dan gegevens of inlichtingen die betrekking hebben op of herleidbaar zijn tot instellingen die failliet zijn, waarover de noodregeling is uitgesproken dan wel waaraan surseance van betaling is verleend of die op grond van een rechterlijke uitspraak zijn ontbonden. De «geheime toezichtsinformatie» die de minister van de toezichthouders kan ontvangen kan derhalve uitsluitend betrekking hebben op dergelijke in deconfiture verkerende ondernemingen.

Zijn openbaar te maken conclusies en de aan de Staten-Generaal mede te delen bevindingen en conclusies zullen geen geheime informatie bevatten en die informatie mag daar ook niet uit te zijn af te leiden.

Gezien het vorengaande komt het ondergetekende niet op opportuun voor om in te gaan op de vraag of het denkbaar is dat de minister, los van wat de Europese regels voorschrijven, informatie al dan niet in de openbaarheid zou willen brengen.

Het is meer dan drie jaar geleden dat de minister dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig maakte. Er hebben zich in die periode ontwikkelingen voltrokken die de financiële sector wereldwijd ingrijpend hebben veranderd en op zijn grondvesten hebben doen trillen. De Tweede Kamer heeft reeds op een aantal daarvan gewezen (internationalisering, conglomeraatvorming, falend internationaal toezicht etc.). De vraag dringt zich op of ons huidige toezichtstelsel – nationaal van aard en verdeeld over 4 of 5 sub-sectoren met evenveel verschillende toezichthouders – nog bij de tijd is. De minister heeft de Tweede Kamer toegezegd later op deze bredere problematiek terug te komen.

Deze leden zouden het op prijs stellen als de minister, bij de beantwoording van dit verslag, althans een visie op hoofdlijnen zou geven van de eisen waaraan een effectief toezichtstelsel in de veranderende omstandigheden zal moeten voldoen.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijst ondergetekende korthedshalve naar de *Nota inzake de institutionele vormgeving van het toezicht op de financiële marktsector* (kamerstukken II 1998/99, 26 466, nr. 1), die hij op 2 april 1999 heeft aangeboden aan de Tweede Kamer. De door de leden van de CDA-fractie naar voren gebrachte problematiek komt daarin uitgebreid aan de orde.

De Minister van Financiën,
G. Zalm