

Vergaderjaar 1998–1999

26 466

Institutionele vormgeving van het toezicht op de financiële marktsector

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juli 1999

Bijgaand treft u aan de toegezegde antwoorden op de vragen van het lid Witteveen, zoals gesteld tijdens het algemeen overleg over de institutionele vormgeving van het toezicht op de financiële marktsector op 9 juni jongstleden (26 466, nr. 3).

1

In de nota wordt globaal aangegeven wat de nieuwe raad gaat doen, zoals onderling overleg en afstemming, opstelling van gezamenlijk regelgeving en adviezen, maar het eindplaatje blijft toch nog vaag. Kan wat meer informatie worden gegeven over de werkwijze, samenstelling en status van de raad, maar vooral over de ministeriële verantwoordelijkheid? Is ook een taak het stellen van solvabiliteits- en kapitaaleisen op holding-niveau?

De instelling van de Raad is primair een zaak van de toezichthouders. De toezichthouders hebben op 7 juli 1999 het Instellingsbesluit een Reglement voor de Raad ondertekend. Werkwijze en samenstelling van de Raad komen hierin aan de orde. De Tweede Kamer heeft dit Instellingsbesluit en het bijbehorende Reglement op 8 juli jongstleden ontvangen.

De Raad is een bestuurlijk samenwerkingsverband, zonder eigenstandige publiekrechtelijke status en taak. In de Raad opereren de toezichthouders momenteel vanuit hun huidige sectorale wettelijke verantwoordelijkheid; daarnaast zal voor de drie toezichthouders eenzelfde, gezamenlijk in te vullen wettelijke verantwoordelijkheid op sectoroverstijgend terrein worden vastgelegd.

De toezichthouders zullen in het kader van de Raad bevorderen dat het sectoroverstijgend toezicht naar inhoud en vorm op adequate wijze wordt geregeld. Daartoe zal coördinatie en afstemming plaatsvinden bij toezichtsregels op sectoroverstijgend gebied. In de Raad kan tevens afstemming en coördinatie plaatsvinden in de uitvoerende sfeer van het toezicht, zowel generiek als ten aanzien van individuele gevallen. In dit

kader zullen ook de sectoroverstijgende aspecten van het bedrijfseconomisch toezicht op financiële conglomeraten aan de orde komen, en meer specifiek de vraag hoe daarbij zou kunnen of moeten worden aangegrepen bij de holding. Hierover ontvangt de Kamer later dit jaar een separate nota.

Op het moment dat deze wettelijke verantwoordelijkheid voor de toezichthouders op sectoroverstijgend terrein zal zijn vastgelegd, zal de minister verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop de toezichthouders ook aan deze wettelijke taak invulling geven. Tegen deze achtergrond zal de minister zich ervan vergewissen dat het functioneren van de Raad bijdraagt aan een efficiënt en effectief sectoroverstijgend toezicht. Cruciaal is dat de toezichthouders in de Raad slagvaardig en gelijkgericht opereren.

Vanzelfsprekend is de gekozen vormgeving gericht op de noodzaak om efficiënt en effectief toezicht uit te oefenen, en daarbij slagvaardig in te spelen op de ontwikkelingen in financiële markten. De Tweede Kamer zal dan ook periodiek worden geïnformeerd over de werkzaamheden van de toezichthouders in het kader van de Raad. Over twee à drie jaar kan dan worden bezien of met de huidige beleidsinitiatieven ook voor de wat verdere toekomst een adequaat toezichtsmodel is gevonden.

2

Blijft het toezicht op beleggingsinstellingen en effectenactiviteiten bij de Nederlandsche Bank of gaat dat naar STE? Wie oefent toezicht uit op voorkennis en koersmanipulatie? Valt dat onder het begrip effectentypisch toezicht dat naar de STE gaat? Hoe zit het met het toezicht op het beleggingsbeleid en vermogensbeheer van de pensioenfondsen?

In de *Nota Institutionele vormgeving van het toezicht op de financiële marktsector* is aangekondigd dat het effectentypisch gedragstoezicht, zoals dat thans door de STE wordt uitgeoefend op kredietinstellingen die het effectenbedrijf uitoefenen en andere effecteninstellingen, wordt uitgebreid naar alle financiële instellingen die op de effectenmarkten actief zijn. Doel hiervan is te komen tot een geïntegreerde benadering van het effectentoezicht voor alle financiële instellingen. Later dit jaar zal de Tweede Kamer een separate nota ontvangen, waarin onder andere aandacht zal worden besteed aan de noodzakelijke samenwerking en afstemming tussen de STE als effectentoezichthouder, en de Nederlandsche Bank en de Verzekeringkamer.

De bedoelde uitbreiding van het effectentypisch gedragstoezicht heeft betrekking op verzekeraars, pensioenfondsen, beleggingsinstellingen en kredietinstellingen (deze laatste voorzover ze niet bevoegd zijn effectendiensten aan te bieden maar wel actief zijn op de effectenmarkten). Deze categorieën instellingen zullen zich bij hun optreden op de effectenmarkten moeten houden aan effectentypische gedragsregels, die betrekking hebben op zaken als privé beleggingstransacties, het omgaan met koersgevoelige informatie, het tegengaan van gebruik van voorwetenschap en koersmanipulatie.

De uitbreiding van het effectentypisch gedragstoezicht heeft in deze context uitsluitend betrekking op effectentypisch toezicht in enge zin (dat wil zeggen exclusief informatieverstrekking aan de consument) en doet als zodanig niet af aan de verantwoordelijkheid van de Nederlandsche Bank voor het sectorale toezicht op beleggingsinstellingen, of aan de verantwoordelijkheid van de Verzekeringkamer voor het sectorale toezicht op verzekeraars en pensioenfondsen. Het toezicht op het beleggingsbeleid en vermogensbeheer van pensioenfondsen is, behoudens voorzover het gaat om de eerder genoemde gedragsregels,

niet effectentypisch van aard en wordt derhalve niet door deze nota geraakt.

3

Waar het gaat om de financiële markt en die van de sociale zekerheid en de zorgsector wordt in de nota eigenlijk niet ingegaan op een convergerende markt. Wat staat de minister op dat punt voor ogen? Kan de Kamer daarover in het najaar een rapportage ontvangen? De PVDA-fractie pleitte er met nadruk voor om ook de zorgsector erbij te betrekken en het niet te beperken tot de sociale zekerheid en pensioenaspecten. Zij vroeg zich overigens af wat nu de relatie is met het aanhangig zijnde wetsvoorstel pensioen- en spaarfondsenwet in verband met het toezicht.

Zoals in de Nota institutionele vormgeving van het toezicht op de financiële marktsector aangekondigd zal een nota worden voorbereid over de bredere thematiek rond de raakvlakken van de financiële marktsector met de sectoren sociale zekerheid, volksgezondheid en pensioenen. Inmiddels is de voorbereiding van die bredere nota ter hand genomen; het streven is erop gericht de nota rond de jaarwisseling af te ronden.

Omdat de Nota institutionele vormgeving van het toezicht op de financiële marktsector zich richt op de marktsector, is er geen directe relatie met het wetsvoorstel Pensioen- en spaarfondsenwet. De aangekondigde bredere nota zal, evenals de toegezegde nota over het effectentypische toezicht, wel betrekking hebben op de pensioensector. Voor het wetsvoorstel Pensioen- en spaarfondsenwet geldt dat deze vooral het toezichts-instrumentarium betreft dat de Verzekeringskamer ten dienste staat.

4

De minister stelt in de nota voorstander te zijn van een geïntegreerd toezichtstelsel op Europees niveau. De president van ECB wil eveneens toezicht op internationale bankactiviteiten. Loopt het bankwezen op Europees niveau daarin voorop? Werpen Europese verdragen, zoals die van Amsterdam en Maastricht, nog belemmeringen op dit punt op?

Twee belangrijke trends in financiële markten zijn de toenemende internationalisering en de steeds verder gaande vervlechting tussen sectoren. In de vormgeving van het toezicht moet met beide trends rekening worden gehouden, wil het toezicht efficiënt en slagvaardig kunnen blijven.

Bij een verdergaande internationalisering van de financiële sector zou een Nederlandse keuze nu voor een verregaande cross-sector-organisatie van het toezicht belemmerend kunnen werken op internationaal vlak, indien daar zou worden besloten om eventuele coördinerende taken toe te wijzen aan de ECB. Dat zal echter evenzeer afhangen van de mate waarin de cross-sectordimensie door andere landen relevant wordt geacht; evenzeer denkbaar is een ontwikkeling waarbij een cross-sector-organisatie van het toezicht internationaal de trend wordt (denk aan het Australische of het Engelse toezichtsmodel). Tegen deze achtergrond zijn de huidige Nederlandse initiatieven ten aanzien van toezicht bedoeld om flexibiliteit te behouden voor de toekomst. Als gevolg van deze flexibiliteit is de hier geschetste keuze vooralsnog niet aan de orde; derhalve hoeft geen interferentie met eventuele Europese ontwikkelingen te worden gevreesd.

Overigens is het niet zo dat ontwikkelingen op internationale bancaire markten in feite al richtinggevend zouden zijn voor de vormgeving van internationaal toezicht. Alle grote financiële instellingen in Europa hebben nog een duidelijk aanwijsbare thuisbasis. Zelfs voor zeer Europees (en

internationaal) georiënteerde banken geldt nog dat een groot deel van de omzet wordt behaald in het thuisland. Daarnaast is het zeer wel mogelijk dat via grens- én sectoroverstijgende fusies internationale financiële conglomeraten worden gevormd (ook tussen Europese en niet-Europese landen) die nieuwe toezichtsvragen zullen oproepen. Overigens vindt niet alleen bij banken, maar ook bij verzekeraars internationalisatie plaats.

Uit Europese verdragen vloeien op toezichtsgebied wel randvoorwaarden voort. Volgens het Verdrag van Maastricht draagt de ECB bij tot een goede beleidsvoering van de bevoegde autoriteiten ten aanzien van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel. In deze adviserende rol wordt de ECB op haar beurt overigens ondersteund door het Banking Supervisory Committee van de ECB, waarin zowel de centrale banken als de bancaire toezichthouders van de EU-lidstaten zijn vertegenwoordigd. Uit deze opzet volgt niet dwingend dat Europees banktoezicht bij de ECB moet worden geconcentreerd. Wel dat er in elk geval een goede coördinatie zou dienen te zijn tussen de ECB en een toekomstig Europees toezichtsverband – in welke vorm dan ook. In het Verdrag van Maastricht is tevens bepaald dat de lidstaten bij unanimitieit kunnen besluiten om toezichtstaken aan de ECB op te dragen, en dat deze taken geen betrekking zullen mogen hebben op verzekeringsondernemingen. Ook in dit licht zal de vraag relevant zijn in hoeverre de cross-sector benadering internationaal zal doorzetten. Het is derhalve niet zo dat de rol van de ECB al vast staat.

De Minister van Financiën,
G. Zalm