

Vergaderjaar 2000–2001

**27 290**

**Wet tot het voorzien in bepalingen ter  
introductie van een niet-sectorspecifieke  
toezichtsdimensie in de Wet toezicht  
beleggingsinstellingen, de Wet toezicht  
effectenverkeer 1995, de Wet toezicht  
kredietwezen 1992, de Wet toezicht  
natura-uitvaartverzekeringsbedrijf en de Wet  
toezicht verzekeringsbedrijf 1993**

**Nr. 6**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 27 maart 2001

**Inleiding**

Alvorens in te gaan op de vragen van de fracties van de PvdA, VVD, CDA en D66 hecht ik eraan de achtergrond en het belang te benadrukken van het onderhavige wetsvoorstel voor de vormgeving en de effectiviteit van het toezicht op de financiële marktsector.

Sinds de liberalisatie van het structuurbeleid (scheiding bank/verzekeraar) in 1990 loopt Nederland internationaal voorop in de trend van toenevende vervlechting van zowel financiële instellingen zelf als van de producten en diensten die door deze instellingen worden aangeboden. Met het vervagen van de grenzen tussen verschillende financiële sectoren is het zaak om het overheidsbeleid op het terrein van de financiële markten en de vormgeving van het toezicht daarop in sectoroverstijgend perspectief te beoordelen en waar nodig te vernieuwen. In een snel veranderende financiële wereld betekent dit een voortdurende aandacht voor adequaat toegesneden toezicht en wetgeving die zoveel mogelijk ruimte laten voor de marktdynamiek. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de basis te geven voor een effectiever toezicht dat ongerechtvaardigde verschillen, lacunes en overlap op niet-sectorspecifiek terrein ondervangt.

Het verheugt mij dan ook te kunnen constateren dat de betrokken fracties positief staan tegenover het wetsvoorstel.

**1. Ontwikkelingen in markt en beleid**

*De leden van de PvdA-fractie hadden de volgende vragen over het wetsvoorstel.*

*Het wetsvoorstel beperkt zich tot de financiële marktsector. De regering erkent dat er belangrijke raakvlakken zijn, met mogelijke consequenties voor het toezicht, met de sectoren pensioenen, sociale zekerheid en volksgezondheid.*

*Hierover zal later een aparte nota worden verzonden, in samenwerking*

*met de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en van VWS. Deze leden juichen een dergelijke bredere visie op het toezicht op zowel markt- als collectieve sector toe. Wanneer kan deze nota verwacht worden?*

Tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Financiën d.d. 19 oktober jl. over de *Nota inzake het toezicht op financiële conglomeraten*<sup>1</sup> heb ik toegezegd de genoemde nota aan de Tweede Kamer te sturen na ontvangst van het advies van de SER over de aangekondigde nieuwe Pensioenwet. Dit advies ziet immers onder meer op pensioenfondsen die zich tot conglomeraat hebben ontwikkeld. De verwachting is dat de SER zijn advies in mei 2001 zal uitbrengen, zodat de nota in de loop van dit jaar aan de Tweede Kamer kan worden gezonden.

*De leden van de VVD-fractie onderschreven de beleidsvoornemens van de regering. Deze leden zijn van mening dat de institutionele veranderingen bij financiële instellingen zoals banken, verzekeraars en beleggingsinstellingen nopen tot een niet-sectorespecifieke toezichtsdimensie. Afstemming van beleid en het wegnemen van afwijkende regelgeving moet leiden tot een verlaging van de administratieve kosten voor het bedrijfsleven alsmede een duidelijke toezichtstructuur. Van belang is echter dat het creëren van een niet-sectorespecifieke toezichtsdimensie geen extra toezichthouder noch extra administratieve lasten tot gevolg heeft.*

Uitkomst is inderdaad dat met de instelling van de Raad van Financiële Toezichthouders (RFT) geen extra toezichthouder in het leven wordt geroepen. Het is de bedoeling om tot effectiever toezicht te komen doordat de toezichthouders in het kader van de RFT ongerechtvaardigde verschillen, lacunes en overlap in het toezicht ondervangen. Dit biedt ook kansen voor de verlaging van administratieve lasten. Gedacht kan worden aan de stroomlijning van regelgeving, beleid en uitvoering van het toezicht op financiële conglomeraten en betrouwbaarheidstoetsing, waardoor onnodige overlap en daarbij behorende lasten kunnen worden vermeden.

*De leden van de CDA-fractie onderschreven de noodzaak tot aanvullende wetsbepalingen geheel. Zij hadden echter wel een aantal vragen betreffende deze wet. In de memorie van toelichting wordt zeer de nadruk gelegd op het grensoverschrijdende karakter van de diensten van financiële instellingen en het internaliseren daarvan binnen een conglomeraat. Ook wordt gewezen op de mengvormen van producten die aangeboden worden aan het publiek. Genoemde leden zijn het daarmee uiteraard eens, doch dient niet evenzeer gewezen te worden op de grensoverschrijdende producten aan de inleenkant van financiële instellingen c.q. conglomeraten? Door de vele innovaties die onder andere verband houden met veiligstelling zijn aan de inleenzijde ook «grensoverschrijdende» producten in zwang gekomen. Ook die kunnen in de opvatting van deze leden aanleiding vormen tot niet sectorgebonden toezicht.*

De CDA-fractie brengt de inleenkant van financiële conglomeraten terecht onder de aandacht. In de *Nota inzake het toezicht op financiële conglomeraten* is een analyse opgenomen van de vervlechting tussen bank-, verzekerings-, beleggings- en effecteninstellingen die heeft plaatsgevonden binnen financiële conglomeraten. Dit is een belangrijke aanleiding geweest om de RFT in te stellen. In die nota is geconstateerd dat ook aan de inleenkant van een financieel conglomeraat sprake is van vervlechting. De externe financiering (aandelen en obligatieuitgifte) is over het algemeen groepsbreed van karakter. De groep geeft nieuwe aandelen uit, niet het bank-, verzekerings-, beleggings- of effectendeel van de groep.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 27 241, nr. 1.

Daarnaast is het in de verzekeringssector mogelijk om te herverzekeren via de kapitaalmarkt, bijvoorbeeld door middel van securitisatie (voornamelijk catastrofebonds) en het gebruik van derivaten. Hierdoor neemt de vervaging van sectoren toe. Dit is een van de redenen waarom gekozen is voor een flexibele benadering van het toezicht op niet-sectorspecifiek terrein.

## **2. Kern en doelstelling van het wetsvoorstel**

*Op bladzijde 2 van het advies van de Raad van State en nader rapport (TK, 1999–2000, 27 290 A, blz. 2) wordt gezegd dat naar aanleiding van het advies van de Raad van State enige wijzigingen zijn toegevoegd aan het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, teneinde de inhoud aan de actualiteit aan te passen. Dit verbaasde de leden van de PvdA-fractie enigszins, aangezien wetgeving een duurzaam karakter zou moeten hebben, en op zichzelf niet vatbaar zou moeten zijn voor de grillen van de actualiteit.*

*Kan de regering meedelen om welke wijzigingen het gaat?*

De als aanpassing aan de actualiteit aangeduide wijzigingen zijn zuiver technisch van aard en hebben betrekking op het regelen van de samenloop met een ander wetsvoorstel en een nota die bij de Tweede Kamer zijn ingediend in de periode nadat het onderhavige wetsvoorstel voor advies is voorgelegd aan de Raad van State. De wijzigingen hebben plaatsgevonden in artikel VI van het onderhavige voorstel (datum van indiening en kamernummer) en in de laatste alinea van paragraaf 5 van de Memorie van Toelichting (datum van indiening, kamernummer en verkorte inhoud).

*Een doelstelling van de wet is om het toezicht efficiënter te maken, en daardoor de toezichtskosten voor de financiële instellingen te beperken. Hierdoor zou ook de concurrentiepositie van de Nederlandse financiële sector versterkt kunnen worden. Welk bedrag aan toezichtskosten denkt de regering te kunnen besparen, zo vroegen deze leden.*

De samenwerking van de toezichthouders binnen de RFT geschiedt via het bestaande apparaat van de toezichthouders en heeft niet geleid tot een wijziging van apparaatskosten. Deze samenwerking heeft derhalve evenmin geleid tot een wijziging in de tarieven en heffingen die worden doorberekend aan de onder toezicht staande instellingen. Bij de beantwoording van de vragen van de VVD-fractie in paragraaf 1 ben ik reeds ingegaan op de kansen voor de verlaging van administratieve lasten. Een precies bedrag aan te besparen toezichtskosten is echter moeilijk te geven.

*De leden van de CDA-fractie zouden gaarne vernemen in hoeverre de voorgestelde toezichtsbepalingen al dan niet aansluiten bij Europese regelgeving en de voorschriften c.q. afspraken die voortvloeien uit het werk van de Bank for International Settlements (BIS) te Bazel.*

De instelling van de RFT sluit aan bij de huidige internationale situatie. Het wetsvoorstel kent een verplichting toe aan de toezichthouders op niet-sectorspecifiek terrein die zal worden ingevuld met de bestaande bevoegdheden. De Europese regelgeving laat ruimte voor deze benadering. Voorts doen zich ook internationaal ontwikkelingen voor die niet-sectorspecifiek van aard zijn. In EU-verband wordt bijvoorbeeld gewerkt aan een richtlijn voor financiële conglomeraten en is ook een niet-sectorspecifiek overlegforum voor ministeries van Financiën ontstaan (Financial Services Policy Group, voorgezeten door EU-commissaris Bolkestein). Anderzijds overleggen de toezichthouders in internationaal verband primair via sectorale gremia. Daarnaast is er ook in dit internatio-

naal kader steeds vaker sprake van niet-sectorspecifiek overleg, bijvoorbeeld in het kader van het *Joint Forum on Financial Conglomerates* en de *Round Table of Regulators*. Het model van de RFT biedt goede mogelijkheden om adequaat in te springen op de niet-sectorspecifieke ontwikkelingen zonder de aansluiting te verliezen op aspecten die vooralsnog sectoraal worden uitgewerkt.

### **3. Raad van Financiële Toezichthouders**

*De leden van de PvdA-fractie hadden enkele vragen met betrekking tot de Raad van Financiële Toezichthouders. Wat zal de vergaderfrequentie zijn van de Raad van Financiële Toezichthouders? Is het reglement van deze Raad openbaar? Deze leden proefden uit de tekst van de memorie van toelichting dat een effectief besluitvormingsmechanisme nog zou ontbreken. Is dit juist? Zo ja, waarom? Hoe kreeg het besluitvormingsmechanisme gestalte in de periode van 7 juli 1999 tot nu? Welke omvang heeft het eigen secretariaat?*

De RFT vergadert gemiddeld twee keer per kwartaal. In de periode van augustus 1999 tot augustus 2000 is de RFT acht maal bijeen geweest. Voor het daarop volgende jaar zijn eveneens acht vergaderingen gepland. Daarnaast heeft de RFT (vaste) commissies en (ad hoc) werkgroepen ingesteld voor de behandeling van niet-sectorspecifieke onderwerpen die frequenter bijeen komen. Uiteraard zal het aantal vergaderingen afhankelijk zijn van het aantal en de aard van de onderwerpen die door de RFT worden behandeld.

Het Instellingsbesluit en het Reglement van de RFT zijn op 7 juli 1999 door de toezichthouders ondertekend in de aanwezigheid van de Minister van Financiën. Het Reglement is aan de Tweede Kamer gezonden bij brief d.d. 8 juli 1999.

Om de slagkracht van de RFT te waarborgen is een effectief besluitvormingsmechanisme vereist. Daarbij moeten twee categorieën besluiten worden onderscheiden die binnen de RFT kunnen worden genomen. In de eerste plaats nemen de toezichthouders binnen de RFT besluiten over beleid en regelgeving op niet-sectorspecifiek terrein. Daarbij hebben de toezichthouders gekozen voor besluitvorming bij consensus. Voor het geval geen consensus kan worden bereikt, bepaalt het Reglement van de RFT dat de RFT de minister om advies kan vragen. In het eerste jaar van het functioneren van de RFT is gebleken dat de RFT op het terrein van het effectentypisch toezicht geen consensus heeft kunnen bereiken over de onderlinge taakverdeling. Dit onderwerp is daarom aan de minister teruggelegd, die hierover de Kamer binnenkort zal informeren. In de tweede plaats kunnen individuele toezichtssituaties op niet-sectorspecifiek terrein aan de orde zijn. Bij de uitvoering van het toezicht op individuele onder toezicht staande instellingen is geen rol weggelegd voor de minister van Financiën, gegeven zijn verantwoordelijkheid op afstand en de wettelijke geheimhoudingsplicht van de toezichthouders. Ook voor dergelijke situaties zal het model echter slagvaardig moeten zijn zodat lacunes en overlap in het toezicht kunnen worden voorkomen. Door de toezichthouders is ook hier gekozen voor besluitvorming bij consensus; dit in het heldere besef van de noodzaak c.q. verplichting die rust op de toezichthouders om tot besluiten te komen, gegeven de nieuwe wettelijke taak en het niet-vrijblijvende karakter van de opdracht tot het tot stand brengen van gelijkgerichte regelgeving, beleid en uitvoering. Overigens zijn de toezichthouders op grond van de toezichtswetten, de statuten en de Algemene wet bestuursrecht verplicht hun verantwoordelijkheid en besluiten op sectoraal en niet-sectorspecifiek terrein tijdig te nemen. De combinatie van de verschillende verplichtingen kan bijdragen aan een

effectief besluitvormingsmechanisme voor individuele toezichtssituaties op niet-sectorspecifiek terrein.

Het secretariaat van de RFT bestaat uit drie secretarissen; een per toezichtshouder. Eén van de secretarissen vervult de functie van dagelijks secretaris voor een periode van twee opeenvolgende jaren. Deze functie rouleert tussen de toezichthouders in de volgorde: De Nederlandsche Bank, de Stichting Toezicht Effectenverkeer en de Pensioen & Verzekeringkamer. Op dit moment wordt de functie van dagelijks secretaris vervuld door een medewerker van De Nederlandsche Bank.

*De minister van Financiën zou geen rol kunnen spelen bij individuele geschillen over het feitelijke toezicht. Redenen hiervoor zijn de «verantwoordelijkheid op afstand» voor het feitelijke toezicht, en de wettelijke geheimhoudingsplicht van de toezichthouders voor wat betreft informatie over individuele financiële instellingen. Waarop is het concept van «verantwoordelijkheid op afstand» gebaseerd? Deze leden vroegen of het niet zo is dat «verantwoordelijkheid op afstand», zowel theoretisch als praktisch, samen kan gaan met de mogelijkheid om toch in individuele of uitzonderlijke gevallen in te kunnen grijpen. Wat zou zich hiertegen verzetten?*

*Vervolgens vroegen de leden van de PvdA-fractie hoe de ministeriële verantwoordelijkheid op afstand zich verhoudt tot de gewone ministeriële verantwoordelijkheid. Is hier sprake van een nieuwe of aparte staatsrechtelijke figuur? Wordt het concept van «verantwoordelijkheid op afstand» regelmatig geëvalueerd? Is het juist dat de minister van Financiën in bepaalde gevallen toegang heeft tot individuele dossiers van onder toezicht gestelde instellingen? Hoe verhoudt dit zich tot de stelling dat de minister geen rol kan spelen in individuele gevallen door een wettelijke geheimhoudingsplicht van de toezichthouders? Indien binnen de Raad van Financiële Toezichthouders toch een geschil ontstaat met betrekking tot een individuele onder toezicht staande instelling, waarbij dus geen consensus bereikt kan worden, wat zal dan de te volgen procedure zijn?*

Het concept verantwoordelijkheid op afstand is gebaseerd op de volgende uitgangspunten. De toezichthouders zijn onafhankelijk in de uitoefening van het toezicht, waarbij zij dienen te opereren vanuit hun specifieke deskundigheid en binnen het wettelijke kader. De minister van Financiën is verantwoordelijk op afstand. Deze verantwoordelijkheid betreft de toezichtsregelgeving, inclusief de aanwijzing van de toezichthouder, de verantwoordelijkheid voor een adequaat toezichtsinstrumentarium, het scheppen van overige randvoorwaarden voor een slagvaardig functioneren van de toezichthouder en de benoeming en het ontslag van de bestuurders van de toezichthouders. De plaatsing op afstand van de overheid in een privaatrechtelijke rechtsvorm geeft de toezichthouders ook beheersmatig armslag om snel in te kunnen spelen op ontwikkelingen in het toezicht.

Uitgangspunt is derhalve dat de toezichthouders verantwoordelijk zijn voor de uitoefening van het toezicht en hun toezichtstaken in onafhankelijkheid uitoefenen. Dat houdt in dat de minister slechts onderzoek zal doen indien zijn verantwoordelijkheid op afstand dat vereist. Voorts is daarbij van belang dat het adequate functioneren van de Nederlandse toezichthouders niet wordt aangetast. Voorwaarde hiervoor is dat de onder toezicht staande instellingen zonder terughoudendheid inlichtingen en stukken omtrent hun bedrijfsvoering aan de toezichthouders verstrekken. Daartoe dient de geheimhouding van de verstrekte informatie gewaarborgd te zijn, hetgeen ook in Europese richtlijnen is erkend en voorgeschreven<sup>1</sup>. Gegevens of inlichtingen die herleidbaar zijn tot indivi-

---

<sup>1</sup> Richtlijnen: 92/49/EEG (PbEG L 228); 92/96/EEG (PbEG L 360); Tweede Richtlijn van de Raad van 15 december 1989 (PbEG L 386); 93/22/EEG (PbEG L 141); 85/611/EEG (PbEG L 375); 95/26/EG (PbEG L 168).

duale instellingen en personen worden derhalve in beginsel niet aan de minister van Financiën verstrekt. Een uitzondering wordt echter gemaakt voor gegevens en inlichtingen die betrekking hebben op of herleidbaar zijn tot instellingen die failliet zijn, waarover een noodregeling is uitgesproken c.q. waaraan surséance van betaling is verleend of die op grond van een rechterlijke uitspraak zijn ontbonden (voor de volledigheid wordt opgemerkt dat dit niet omvat vrijwillige liquidatie).<sup>1</sup> Noodregeling, surséance van betaling en faillissement komen op grond van wettelijke publicatieverplichtingen altijd in de openbaarheid. De (bedrijfseconomische) toezichthouder beoogt het risico op faillissementen te minimaliseren, maar kan dit in een markteconomie niet uitsluiten.

Voor de beantwoording van de vraag van de PvdA-fractie wat de te volgen procedure zal zijn indien binnen de RFT een geschil ontstaat met betrekking tot een individuele onder toezicht staande instelling, waarbij dus geen consensus kan worden bereikt, verwijs ik naar de beantwoording van de eerste vragen in deze paragraaf.

*De leden van VVD-fractie vroegen een toelichting op de vraag of de regering de noodzaak tot wettelijke grondslag van de Raad voor Financiële Toezichthouders nader kan toelichten gelet op het commentaar van de Raad van State.*

Naar aanleiding van het commentaar van de Raad van State is het belang en de noodzaak van een wettelijke regeling als volgt in de memorie van toelichting verwoord.

De keuze voor een wettelijke regeling hangt samen met de omstandigheid dat met betrekking tot niet-sectorspecifieke onderwerpen de aard en het doel van de taak van de toezichthouders worden uitgebreid van sectoraal naar niet-sectorspecifiek. Deze uitbreiding wordt met de wettelijke regeling als geldend richtsnoer vastgelegd in het regelgevend kader voor de toezichthouders. Voorts biedt de wettelijke regeling de basis voor het bij ministeriële regeling aanwijzen van de onderwerpen die als niet-sectorspecifiek worden beschouwd.

Beide elementen zijn wezenlijke veranderingen van het thans geldende wettelijke kader, dat de blikwijdte van elke toezichthouder beperkt tot een uitsluitend sectorale. Voor niet-sectorspecifieke toezichtsdomeinen is dit inhoudelijk misplaatst; bovendien is het een voedingsbodem voor lacunes en overlap.

*Graag kregen de leden van de fractie van D66 toegelicht hoe de Raad van Financiële Toezichthouders en zijn secretariaat worden gefinancierd. Voorts kregen deze leden graag inzicht in het besluitvormingsmechanisme van de Raad van Financiële Toezichthouders in die gevallen dat consensus onhaalbaar blijkt.*

De toezichthouders nemen elk de kosten voortvloeiende uit hun werkzaamheden voor de RFT voor hun rekening. In het Tussentijds bericht van de RFT is aangegeven dat in de periode tot augustus 2000 geen sprake was van andere (externe) kosten. Indien in de toekomst andere (externe) kosten gemaakt zouden worden dan zullen de drie toezichthouders, in overeenstemming met artikel 9 van het Reglement van de Raad van Financiële Toezichthouders, elk een derde van deze kosten dragen.

Voor het antwoord op de vraag naar het besluitvormingsmechanisme van de RFT in die gevallen dat consensus onhaalbaar blijkt, verwijs ik graag naar de voorgaande antwoorden.

<sup>1</sup> Aanpassing van de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht effectenverkeer, 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 (Kamerstukken II 1995/96, 24 456 nr. 3).

#### 4. De bestuursovereenkomsten

*De leden van de PvdA-fractie vroegen wanneer de bestuursovereenkomsten tussen toezichthouders kunnen worden verwacht. Zullen deze worden voorgelegd aan de Tweede Kamer? Hoe verhouden de bestuursovereenkomsten zich tot het reglement van de Raad van Financiële Toezichthouders, waarin reeds afspraken zijn opgenomen over coördinatie en afstemming van regelgeving en beleid?*

Het Reglement van de RFT voorziet in bepalingen over de samenstelling en werkwijze van de RFT in algemene zin. Daarin is onder meer bepaald wie de leden van de RFT zijn, hoe het secretariaat is samengesteld en op welke wijze het voorzitterschap en de dagelijks secretaris rouleren. De bestuursovereenkomsten voorzien in de wijze waarop bepaalde niet-sectorspecifieke onderwerpen worden behandeld. Op basis van deze bestuursovereenkomsten handelen de toezichthouders op gelijkloeiende wijze. In april 2000 is bijvoorbeeld de Beleidsregel inzake de betrouwbaarheidstoetsing van (kandidaat) (mede)beleidsbepalers en houders van gekwalificeerde deelnemingen in onder toezicht staande instellingen gepubliceerd (Stcrt. 2000, 78). Deze is het resultaat van de overeenkomst tussen de toezichthouders dat zij de betrouwbaarheidstoetsing op basis van dezelfde beleidsregels zullen uitvoeren. Een dergelijke overeenkomst is in de memorie van toelichting aangeduid als bestuursovereenkomst. De bestuursovereenkomsten zijn derhalve overeenkomsten die tussen de drie toezichthouders worden gesloten. Zij hebben geen externe werking en zijn in beginsel niet openbaar. Beleidsregels en andere regelingen die voortvloeien uit de bestuursovereenkomsten, werken daarentegen wel extern via handelingen van de toezichthouders op basis van deze regels. Zij zullen volgens dezelfde principes openbaar worden gemaakt als regels die door de afzonderlijke toezichthouders op sectorspecifiek terrein worden vastgelegd en uitgevaardigd. De beleidsregel inzake betrouwbaarheidstoetsing is daarvan een voorbeeld.

*Deze leden vroegen voorts of de te sluiten bestuursovereenkomsten een bilateraal of multilateraal karakter hebben. Hebben genoemde leden het goed begrepen dat de te sluiten bestuursovereenkomsten op grond van de voorliggende wet een verplicht karakter krijgen? Vinden onderhandelingen en besluitvorming over een bestuursovereenkomst plaats binnen de Raad van Financiële Toezichthouders, of bilateraal buiten de Raad van Financiële Toezichthouders om?*

De bestuursovereenkomsten worden in het kader van de RFT gesloten tussen de individuele toezichthouders. Het wetsvoorstel impliceert een verplichting tot het sluiten van bestuursovereenkomsten. Het is evident dat dergelijke overeenkomsten vorm vrij zijn en derhalve ook mondeling kunnen worden gesloten. In de meeste gevallen zal het gaan om overeenkomsten tussen de drie toezichthouders, zodat deze een tripartiet karakter zullen hebben. Indien en voor zover bepaalde onderwerpen het terrein van twee van de drie financiële toezichthouders betreffen, heeft de overeenkomst een bilateraal karakter.

*De regering stelt dat de toezichthouders het in de Raad van Financiële Toezichthouders geformuleerde beleid als hun eigen beleid toepassen, en dit ertoe zal leiden dat het beleid van de individuele toezichthouders gelijkgericht is. De leden van de PvdA-fractie zetten vraagtekens bij deze stelling. Er kunnen immers interpretatieverschillen optreden. Wat bedoelt de regering exact met «gelijkgericht»?*

De term «gelijkgericht» is gebruikt om tot uitdrukking te brengen dat het beleid van de individuele toezichthouders door de afspraken binnen de

RFT op niet-sectorespecifiek terrein dezelfde oriëntatie zal hebben. De exacte uitwerking ervan kan in verschillende omstandigheden uiteraard verschillen vertonen. De gelijkgerichtheid wordt bereikt doordat het binnen de RFT geformuleerde beleid de uitgangspunten, doelen en – voor zover mogelijk – werkwijzen op niet-sectorespecifiek terrein zal vastleggen. Het eigen beleid van de afzonderlijke toezichthouders ten aanzien van niet-sectorespecifieke onderwerpen zal worden uitgevoerd in overeenstemming met deze beginselen en daarmee gelijke richting krijgen. Aldus is het in de RFT geformuleerde beleid zodanig eenduidig dat het beleid van de toezichthouders ook eensluidend dient te zijn. Naarmate beleid gedetailleerder wordt vastgelegd, zal deze situatie dichter worden benaderd. Overigens zijn de toezichthouders er uiteraard op uit om interpretatieverschillen te vermijden. In ieder geval zullen interpretatieverschillen die van dien aard zijn dat het uniforme beleid van de toezichthouders zonder inhoudelijke grond gevaar loopt niet meer gelijkgericht te zijn, door nadere of nieuwe afspraken in het kader van de RFT moeten worden overbrugd. Het onderhavige wetsvoorstel legt de toezichthouders immers de verplichting op om te komen tot gelijkgerichte regelgeving en beleid en tot afspraken over coördinatie en afstemming van regelgeving, beleid en – in voorkomende gevallen – uitvoering van het toezicht. Gegeven hun identieke verantwoordelijkheid op helder afgebakend niet-sectorespecifiek terrein, is er voor verschillen op dit terrein geen grond meer.

## **5. Niet-sectorespecifieke onderwerpen**

*De leden van de VVD-fractie vroegen een nadere uiteenzetting over de niet-sectorespecifieke onderwerpen in relatie tot aanvullend groeps-toezicht.*

*Is het afbakenen van onderwerpen niet belemmerend voor het oppakken van onderwerpen met betrekking tot nieuwe ontwikkelingen die buiten de strikte definitie van het onderwerpcriterium vallen?*

De relatie tussen de niet-sectorespecifieke onderwerpen en het aanvullend groepstoezicht is de volgende. De aanleiding om aanvullend groeps-toezicht voor financiële conglomeraten te introduceren is, dat binnen financiële conglomeraten verschillende toezichtsonderwerpen als gevolg van interne vervlechting niet meer sectorespecifiek zijn, waardoor een groepsbrede benadering van het toezicht gewenst is. Daarnaast zijn er ook andere toezichtsonderwerpen niet-sectorespecifiek, zoals integriteit in de financiële sector en informatieverstrekking aan de consument.

De afbakening van de niet-sectorespecifieke onderwerpen aan de hand van een criterium dient de rechtszekerheid. Gelet op het belang van het onderhavige wetsvoorstel voor de wettelijke taak van de toezichthouders bestaat daaraan behoefte bij de toezichthouders. Anderzijds is het niet gewenst dat het criterium belemmerend zou werken voor het oppakken van nieuwe onderwerpen. Het criterium kent dan ook geen beperking ten aanzien van de aard van het onderwerp. Het bepaalt welke toegevoegde waarde van de aanwijzing moet kunnen worden verwacht: gelijkgericht optreden van de toezichthouders dient bij te dragen aan de effectiviteit van het toezicht. Overigens staat het de RFT vrij om naast de aangewezen onderwerpen andere onderwerpen op te pakken; de aanwijzing van de onderwerpen is immers niet exclusief bedoeld.

*De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering helderheid kan verschaffen in hoeverre de toezichthouders in staat zijn de zogenaamde systeemrisico's te bepalen en zelfs te kwantificeren. Deze zijn meestal niet sectorgebonden en derhalve voor de werking van deze wetsbepalingen van groot belang.*



*Ook verwachtten deze leden een toelichting op de bepaling waarom niet is gekozen voor een AMvB met voorhangprocedure in plaats van voor een ministeriële regeling bij de niet sectorgebonden onderwerpen.*

De uiting en gevolgen van een mogelijke systeemcrisis spelen het meest pregnant in het bancaire deel (met de direct opeisbare tegoeden) van een groep. Daarom is er een belangrijke rol voor De Nederlandsche Bank weggelegd in haar rol als centrale bank en systeemtoezichthouder. Wel kan er in andere sectoren een soort systeemrisico c.q. besmettingsrisico bestaan. Systeemrisico kan met de komst van financiële conglomeraten in verschillende onderdelen van de financiële sector zijn oorzaak vinden c.q. gevolg krijgen. Als financiële problemen ontstaan binnen een onderdeel van de groep, kunnen deze als gevolg van de onderlinge verwevenheid doorslaan in de richting van de andere onderdelen van de groep. De drie toezichthouders dienen hier alert op te zijn. De samenwerking in het kader van de RFT is daarbij van belang om lacunes en overlap te voorkomen.

Het model van de RFT biedt kansen om op flexibele wijze in te spelen op ontwikkelingen in de financiële marktsector. Dit streven is ingegeven door de dynamiek in de financiële sector. Daarbij past een wettelijk kader dat randvoorwaarden stelt en bij ministeriële regeling kan worden uitgewerkt. Uiteraard zijn op dit moment reeds ideeën gevormd over de onderwerpen die bij inwerkingtreding van deze wet in ieder geval zouden moeten worden aangewezen. Deze zijn het aanvullend groepstoezicht, de betrouwbaarheidstoetsing en de informatievoorziening aan de consument. Ter informatie treft u bijgaand de concept ministeriële regeling aan die reeds is voorgelegd aan de RFT<sup>1</sup>. Voorts zal de Tweede Kamer, zoals toegezegd in *Nota institutionele vormgeving toezicht in de financiële marktsector*<sup>2</sup>, periodiek worden geïnformeerd over de vorderingen op niet-sectorspecifiek terrein en de openbare verslagen van de RFT ter beschikking krijgen.

*Het was de leden van de fractie van D66 niet duidelijk waardoor de noodzaak om niet tot een open-einde regeling te komen wordt ingegeven. Welke risico's hangen met een open-einde regeling samen? Deze leden merkten op dat de niet-sectorspecifieke onderwerpen worden vastgelegd in een ministeriële regeling. Zij verzochten daarbij een voorhangprocedure toe te passen.*

Voor de beantwoording van deze vragen verwijs ik gaarne naar de voorgaande antwoorden.

## **6. Verslaglegging en evaluatie**

*De leden van de VVD-fractie waren geïnteresseerd te vernemen waarom de relevante criteria voor de beoordeling van verantwoordelijkheden (bladzijde 6 van de memorie van toelichting) niet alle zijn opgenomen in het «onderwerpcriterium» voor niet-sectorspecifieke onderwerpen (bladzijde 4 van de memorie van toelichting).*

De VVD-fractie signaleert terecht een onbedoeld verschil tussen het «onderwerpcriterium» en de criteria voor de beoordeling in hoeverre op adequate wijze invulling wordt gegeven aan het niet-sectorspecifieke toezicht. Het begrip effectiviteit in het «onderwerpcriterium» beoogt de verschillende criteria voor de beoordeling te omvatten. Een onderwerp zal derhalve ook als niet-sectorspecifiek kunnen worden aangemerkt indien door de minister van Financiën is vastgesteld dat het ontbreken van gelijkgerichtheid in het beleid en de regelgeving afbreuk doet aan de slagkracht van het toezicht of aan het uitgangspunt dat – zonder inhoudelijke grond –

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

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1998/99, 26 466, nr. 1.

geen zelfstandige invloed van het toezicht mag uitgaan op het gelijke speelveld in en de concurrentiekracht van de financiële sector.

*Deze leden vroegen waarom een gezamenlijk jaarverslag van de Raad van Financiële Toezichthouders noodzakelijk is gelet op het feit dat deze Raad geen rechtspersoonlijkheid kent. Kan niet volstaan worden met het opnemen van een specifiek hoofdstuk in de jaarverslagen van de afzonderlijke toezichthouders?*

De gezamenlijke verslaglegging door de drie toezichthouders in het kader van de RFT wordt niet alleen wezenlijk geacht voor de verantwoording, maar ook ter bevordering van de slagvaardigheid op beleidsmatig vlak. Dit verslag zal door mij, eventueel voorzien van mijn beleidsmatig commentaar, aan de Tweede Kamer worden aangeboden, alwaar het onderwerp van overleg kan zijn.

*Tot besluit zeiden de leden van de VVD-fractie dat zij het eens zijn met de criteria uit de Nota Institutionele vormgeving van het toezicht op de financiële marktsector en willen benadrukken dat het toezicht geen zelfstandige invloed mag hebben, zonder inhoudelijke grond, op de marktverhoudingen.*

*Op welke wijze wordt bovenstaande bewaakt?*

De invloed van het toezicht op het gelijke speelveld in en de concurrentiekracht van de financiële sector is een van de criteria die voortdurend aandacht behoeft voor de beoordeling van de vorderingen van het toezicht, zowel op sectoraal als op niet-sectorespecifiek terrein. Een snel veranderende financiële wereld is immers gediend met adequaat toegesneden wetgeving die zo veel mogelijk ruimte laat voor de marktdynamiek. De uitdaging voor overheid en toezichthouders is om het toezicht zo veel mogelijk toe te snijden op de financiële sector zelf. Daarbij is een consistent kader van toezichtseisen gewenst. Op niet-sectorespecifiek terrein wordt dan ook aandacht besteed aan het analyseren van verschillen in en het stroomlijnen van regelgeving, ook in internationaal verband.

Een belangrijk kenmerk van het aanvullend groepstoezicht op financiële conglomeraten is bijvoorbeeld, dat het zodanig is vorm gegeven dat het toezicht toegesneden is op de keuzen die het financieel conglomeraat maakt ten aanzien van zijn strategie en organisatie van activiteiten en functies. Omdat enkele financiële conglomeraten de groepsbrede benadering volgen voor verschillende functies als administratieve organisatie, interne controle en risicomanagement, is het de bedoeling dat toezichthouders hun voorschriften betreffende deze functies ten behoeve van de financiële conglomeraten ook gaan stroomlijnen, voor zover specifieke sectorale toezichtseisen dit toelaten. Hiervoor zal het samenwerkingsprotocol tussen toezichthouders worden geactualiseerd.

Ook voor kwantitatieve toezichtsinstrumenten als kapitaalsvereisten is een vanuit de financiële risico's opgebouwd consistent kader wenselijk in plaats van het huidige sectorale perspectief. Een dergelijk consistent kader start met een meer uniforme meting van risico's en vertaalt het gevonden risicoprofiel vervolgens naar kapitaalsvereisten. Op het gebied van kapitaalsvereisten gelden afspraken in internationaal verband. Vanuit de optiek van een gelijk speelveld is het belangrijk dat eisen voor Nederlandse financiële instellingen aansluiten bij internationale maatstaven. Binnen het kader van de op Europese Richtlijnen gebaseerde kapitaalsvereisten kunnen thans al gemeenschappelijke elementen worden onderscheiden. Nederland zal binnen de EU stimuleren om verdere stroom-

lijning van kapitaalsvereisten op inhoudelijke gronden op basis van risicocategorie in plaats van sector te bevorderen.

Ten aanzien van de onderwerpen op het gebied van informatievoorziening aan de consument worden eveneens verschillen waarvoor een inhoudelijke grond ontbreekt, weggenomen door harmonisatie en uniformering van de normstelling. De RFT levert bijvoorbeeld inspanningen ten behoeve van de invoering van een kernpuntendocument voor een diversiteit aan financiële producten.

Tot slot wijs ik op de gedragsregels ten aanzien van het contact met de consument. In de financiële toezichtswetten zijn ten aanzien van diverse onderwerpen specifieke gedragsregels opgenomen. Te denken is aan afkoelingsperiodes, een verbod op telefonische colportage in de effectensector, het handelen in het belang van de cliënt, klachtenregelingen etc. Het voornemen bestaat om, op analoge wijze als is geschied ten aanzien van de regels omtrent informatieverstrekking aan de consument van financiële diensten, een vergelijkende analyse uit te voeren van de gedragsregels die op de verschillende categorieën financiële diensten van toepassing zijn.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm