

Vergaderjaar 1995–1996

24 456

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

23 669

Toezicht van de Verzekeringskamer onder meer op de N.V. Levensverzekering Maatschappij Vie d'Or

Nr. 12

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 9 september 1996

De vaste commissie voor Financiën¹ heeft, na ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag van wetsvoorstel 24 456 (nr. 7), en van de brieven van de minister van Financiën van 3 juni 1996 over aanpassing van toezichtswetgeving op financiële markten (24 456, nr. 10) en over de uitvoering van de maatregelen op grond van de gebeurtenissen rond Vie d'Or (23 669, nr. 17), hierin aanleiding gezien tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van enkele vragen.

De desbetreffende reactie van de minister is eveneens in dit verslag opgenomen.

De voorzitter van de commissie,
Ybema

De griffier van de commissie,
Van Overbeeke

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), Terpstra (CDA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vliegthart (PvdA), Ybema (D66), voorzitter, Schimmel (D66), Van Gijzel (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Hoogervorst (VVD), ondervoorzitter, Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Voûte-Droste (VVD), Adelmund (PvdA), Giskes (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), B. M. de Vries (VVD), Van Zuijlen (PvdA), Van Walsem (D66) en Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Van Hoof (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Jeekel (D66), Van Zijl (PvdA), Liemburg (PvdA), De Jong (CDA), Rijpstra (VVD), Verkerk (AOV), Rosenmöller (GroenLinks), Hofstra (VVD), Crone (PvdA), Assen (CDA), M. M. H. Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Leerkes (U55+), Verspaget (PvdA), Hessing (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), vacature (D66) en Van de Camp (CDA).

I. Vragen en opmerkingen over de nota naar aanleiding van het verslag (24 456, nr. 7)

De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat de invulling die de regering nu geeft aan de toezegging zoals gedaan in reactie op de motie-Rehwinkel mager is.

Zij vragen hoe de door de regering geformuleerde uitgangspunten inzake het algemeen inlichtingenrecht zich precies verhouden tot de interpretatie die de regering nu geeft aan deze uitgangspunten met betrekking tot de onderhavige ZBO's, te weten de toezichthouders op de financiële markten.

Zij zijn van mening dat een ruimere interpretatie niet wordt belemmerd door de desbetreffende Europese richtlijnen, omdat de hier aan de orde zijnde vormen van informatieuitwisseling behoren tot de uitzonderings-situatie van artikel 15 van de derde levenrichtlijn.

Wil de regering hier nog eens op ingaan?

De leden van de fractie van de PvdA achten de onderbouwing van de regering op grond waarvan verdere uniformering van het algemeen inlichtingenrecht niet nodig zou zijn vooralsnog onvoldoende. In alle gevallen, dus inclusief de taken van de toezichthouders op de financiële markten en dus niet alleen bij de Ziekenfondsraad en het CTSV zoals de regering stelt, is sprake van een overheidstaak. Het feit dat financiële toezichthouders toezien op private ondernemingen welke niet uit heffingen worden betaald die door de overheid zijn opgelegd, is de ene helft van de feitelijke situatie. De andere helft is dat het functioneren van deze private ondernemingen zeer sterk het algemeen belang raakt, zo menen deze leden, waarbij bovendien met de afzet van hun producten budgettaire belangen van de overheid mee gemoeid zijn (fiscale faciliteiten).

Het maatschappelijk en economisch belang van goed functionerende financiële markten is van dermate groot gewicht dat daardoor meer dan gecompenseerd wordt.

Daar komt bij de convergentie op de markten tussen privaat en publiek.

Deze leden menen dat een meer fundamentele beschouwing van regeringszijde op zijn plaats is. Zij vinden de reactie van de regering te kort door de bocht, als de regering de vraag om een zienswijze in dezen slechts afdoet met te verwijzen naar het voorstel om de ministeriele verantwoordelijkheid enigszins op te rekken.

De reactie van de regering op de door de leden van de fractie van de PvdA gestelde vraag over de gewenste heroverweging publiek/privaat vereist volgens deze leden nadere toelichting. Zij menen dat de zichtbare convergerende ontwikkelingen op de financiële markten tussen privaat en publiek een nadere kritische beschouwing over de rol van de overheid als controleur op de toezichthouders noodzakelijk maakt. Zodra er immers sprake is van bijvoorbeeld toepassing van fiscale faciliteiten inzake de aftrekbaarheid van pensioenpremies, lijfrentepolissen e.d. is medefinanciering uit collectieve middelen aan de orde. Daarom achten deze leden vooralsnog een actievere rol van de overheid gewenst.

Zij vragen aan de regering daaraan een diepergaande beschouwing te wijden; zij refereren daarbij ook aan de toezegging die de regering heeft gedaan in stuk nr. 15, nr. 23 669 Toezicht van de Verzekeringskamer m.b.t. de evaluatie inzake de gebeurtenissen rond Vie d'Or. Deze toezegging houdt in dat een studiegroep van ambtenaren van de ministeries van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de verschillen tussen de drie toezichtsclusters gaat inventariseren en de achtergrond van deze verschillen in kaart brengen teneinde inzicht te geven in de overeenkomsten en verschillen die tussen deze sectoren bestaan. Op basis hiervan zullen de bewindslieden van Financiën en Sociale Zaken en

Werkgelegenheid bezien of stroomlijning noodzakelijk is (zie pag. 24 en 25 stuk nr. 15, nr. 23 669). De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hier niet bij betrokken is. Deze leden dringen er voorsnog op aan dat ook de sector van de zorg(verzekeraars) erbij betrokken wordt, omdat ook juist in deze sector betreffende convergerende ontwikkelingen aan de orde zijn.

Deze leden stellen het op prijs indien de regering spoed betracht met de toezending van het toegezegd overzicht hoe de verschillende toezichtstaken in de verschillende EU-lidstaten geregeld zijn alsmede de daar geldende regelingen m.b.t. parlementaire controle (zie pag. 4 Nota n.a.v. Eindverslag).

Met betrekking tot het eerste lid (pag. 12 van de nota n.a.v. het verslag merken de leden van de fractie van de PvdA op dat naar hun mening de reactie van de regering op de gestelde vragen over de inhoud van de informele contacten aanleiding is om tot een scherper oordeel te komen of het niet aan de orde komen van individuele dossiers waterdicht gegarandeerd is. Deze leden menen dat dat niet het geval is: wat zijn andere mogelijkheden dan «bijzondere gebeurtenissen zoals déconfitures..»? Blijkbaar zijn er meer. Zo kunnen blijkbaar zaken, wanneer zij in de openbaarheid zijn gekomen, aan de orde komen in de informele contacten.

Op zichzelf achten deze leden dit een goede zaak, maar, zo vragen zij zich af, is het dan niet beter om een en ander duidelijker in de wet te regelen? Komt dat niet ook de rechtszekerheid van alle betrokkenen ten goede, met dien verstande dat men zeker weet dat aan de geheimhoudingsplicht van de toezichthouder een bepaalde inhoud wordt gegeven?

Overigens menen de leden van de fractie van de PvdA dat zeer zorgvuldig moet worden omgegaan met de begrippen «geheimhouding en openbaarmaking door de ARK» enerzijds en het punt geheimhoudingsplicht van de toezichthouders anderzijds.

Deze leden stellen met nadruk dat toegang van de ARK tot gegevens van een ZBO, zoals in dit geval de toezichthouders op de financiële markten, geenszins betekent dat daarmee de plicht tot geheimhouding van wie dan ook geschonden hoeft te worden. Naar hun stellige overtuiging zal de ARK nimmer tot openbaarmaking overgaan indien er niet een substantieel (staats)-belang mee gediend is en evenmin zonder dat getracht is tot een overeenstemming met de belanghebbende is gekomen.

Over het tweede lid vragen de leden van de PvdA-fractie wanneer de Kamer informatie kan verwachten over voorstellen voor afwijkingen van toezichthouders op onderdelen van het standaard-model en de ontwerp-Aanwijzingen.

II. Vragen en opmerkingen over de positie van de Algemene Rekenkamer

De leden van de fractie van de PvdA menen dat er alle aanleiding voor is om de positie van de Algemene Rekenkamer als Hoog College van Staat een aparte plaats te geven in deze nadere schriftelijke vragenronde.

Deze leden geven op dit punt de volgende reactie, naar aanleiding van de drie relevante stukken die aan de orde zijn, te weten de nota n.a.v. het verslag en de beide brieven van de minister.

Op pag. 9 , pag. 11 en pag. 17 van de Nota n.a.v. het Verslag stelt de regering in antwoord op vragen van de leden van de resp. fracties van de

VVD, de RPF en de PvdA over een ruimere taak van de ARK, dat het in het voornemen ligt om de bevoegdheden van de ARK in het algemeen te behandelen in het kader van de algemene reactie op de uitkomsten van de herbezinning van de ARK. De regering meldt dat zij daar nu niet op vooruit willen lopen. Wanneer kan de Tweede Kamer deze toegezegde notitie ontvangen?

Vooruitlopend daarop stelt de regering echter nu wel reeds dat de mogelijkheden van de Comptabiliteitswet beperkt worden ingevolge de EG-richtlijnen.

De leden van de fractie van de PvdA delen vooralsnog niet de opvattingen van de regering en het advies dat de Raad van State over de taken en bevoegdheden m.b.t. deze ZBO's, te weten de toezichthouders op de financiële markten, heeft gegeven. Zij geven daarop de volgende toelichting.

Ten eerste menen zij dat de informatie over de richtlijn, die zowel vervat is in de brief d.d. 2 april 1996 van de ARK aan de voorzitter van de Tweede Kamer als de informatie die de minister van Financiën geeft in zijn brief d.d. 3 juni 1996 aangeven hoe multi-interpretabel de Europese richtlijnen op dit punt zijn.

Hoewel deze leden het op zichzelf betreuren dat de kwaliteit van de onderhavige richtlijnen aan helderheid en daarmee aan kwaliteit tekort schiet, menen zij dat dat in dit geval tevens betekent dat ook Nederland zich een zekere interpretatievrijheid kan permitteren. De leden van de fractie van de PvdA menen dat het essentieel is dat een Hoog College van Staat juist ook toegang moet hebben tot het functioneren van een Zelfstandig Bestuursorgaan, zoals de toezichthouders op de financiële markten, die immers op delegatiebasis een overheidstaak uitvoeren. Deze leden hebben moeite met een benadering waarin een Hoog College van Staat zonder overvloedige en meer dan voldoende argumentatie een ongeclausuleerde toegang tot een uitvoerder van een overheidstaak zou worden ontzegd.

Hun mening is dat iedere belanghebbende ermee gediend is dat er altijd de garantie is dat een onafhankelijk orgaan, zoals een in Nederland ingesteld Hoog College van Staat, uiteindelijk ook de overheid inclusief de organen aan wie zij taken heeft gedelegeerd, kan controleren.

Ook vanuit de positie van de Tweede Kamer is dat een wenselijke situatie: de Tweede Kamer kan dan immers ook gebruik maken van de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. Zij voegen hier aan toe dat het parlementaire enquêterecht van een andere orde is en dus niet in de plaats kan komen van de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer.

Daar komt nog bij dat alleen al de internationalisering van de financiële markten, waarbij de transparantie veel te wensen overlaat, om diverse redenen vereist dat de kwaliteit van het toezicht op de financiële markten bijzondere aandacht verdient. Daar waar verbeteringen in nationale verbanden kunnen worden aangebracht – en zeker zolang internationale democratisch ingebedde toezichthoudende activiteiten ontbreken – moeten ze vooral niet achterwege worden gelaten en zou het wat deze leden betreft niet aan de orde moeten zijn dit in te perken door multi-interpretabele Europese regelgeving.

De leden van de fractie van de PvdA menen dat Nederland meer ruimte heeft om zijn eigen invulling daaraan te geven dan de regering vooralsnog van oordeel is.

De leden van de fractie van de PvdA geven de regering in overweging de Comptabiliteitswet zodanig aan te passen dat helder is dat het Hoog College van Staat, te weten de Algemene Rekenkamer, haar bestaande bevoegdheden onverkort kan uitoefenen, ten aanzien van zowel de minister van Financiën als de toezichthouders op de financiële markten.

Overigens achten deze leden het wel begrijpelijk dat een eenduidige interpretatie van deze EG-richtlijnen op dit moment een zeer gecomplici-

ceerde aangelegenheid is, omdat niet alleen de staatsrechtelijke positie van de financiële toezichthouders per lidstaat verschilt, maar ook de positie van de Hoge Colleges van Staat per lidstaat niet of nauwelijks te vergelijken is en daarmee dus ook de onderlinge relaties tussen deze beide soorten instellingen per lidstaat verschilt.

Deze leden hebben de indruk dat de richtlijnen onvoldoende gebaseerd zijn op analyses van de omstandigheden in de diverse lidstaten.

Het zal de regering duidelijk zijn dat de leden van de fractie van de PvdA van mening zijn dat het advies van de Raad van State alle aanleiding geeft de wettelijke taken en bevoegdheden zodanig te wijzigen dan wel te interpreteren dat het Hoge College van Staat, de ARK, niet beperkt wordt in zijn controlerende taken en bevoegdheden richting ZBO's, te weten de toezichthouders op de financiële markten.

Deze leden geven de regering in overweging een daartoe strekkende wetswijziging voor te bereiden om de gewenste duidelijkheid te verkrijgen.

De leden van de fractie van de PvdA voegen daar nog het volgende aan toe, betreffende de positie van De Nederlandsche Bank. Zij menen dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de monetaire taken van DNB en de taken van DNB als toezichthouder op de banken en beleggingsinstellingen.

Zodra de Europese Centrale Bank de monetaire taken van de Centrale Banken overneemt zal op dat onderdeel de toezichtstaak ook aan de orde zijn. Het vaststellen van de wisselkoersen blijft een taak van de Europese Ministerraad. Maar zal er op enigerlei wijze op Europees niveau nog sprake zijn van controle op de Europese Centrale Bank? Of wordt dat geregeld via de lidstaten alwaar de uitvoering van de monetaire taken van de ECB gaat plaatsvinden? Wil de regering hier op ingaan?

Het vorengaande betekent in ieder geval dat het in het onderhavige kader gaat over het onderdeel toezicht op de banken en de beleggingsinstellingen. Zou het geen goede zaak zijn indien deze toezichthouders een formele taak krijgen op het punt van samenwerking of coördinatie?

Wat zou dan de rol van het Europese Hof kunnen zijn?

Wat is de visie van de regering ?

De leden van de fractie van het CDA vragen of, nu de Raad van State een consult heeft uitgebracht met betrekking tot het toegang hebben tot de geheime dossiers van de Verzekeringskamer, nl. dat de Europese regelgeving de Algemene Rekenkamer geen bevoegdheden verschaft en dat binnen de lidstaten van de Europese Unie ook geen precedent voorhanden is, dit betekent dat opvattingen terzake tussen de Algemene Rekenkamer en de minister van Financiën sporen?

Betekent dit dat de aanvankelijke opvattingen die de Algemene Rekenkamer heeft geventileerd rond het Vie d'Or onderzoek waarbij de Algemene Rekenkamer weigerachtig was om onderzoek in te stellen vanwege de dossiers met het etiket «geheimhouding», deze aanvankelijke opvattingen van de Algemene Rekenkamer worden ingetrokken?

De VVD-fractie heeft met belangstelling kennis genomen van de brief van de minister van Financiën van 3 juni 1996 inzake de toezichtswetgeving. Na kennisneming van deze brief, alsmede van de diverse schriftelijke opinies van de Raad van State, en van de Algemene Rekenkamer overheerst bij de VVD-fractie twijfel of in wetsvoorstel 24 456 het «toezicht op het toezicht» adequaat wordt geregeld. Ondanks de versterking van de rol van de minister van Financiën, acht de VVD-fractie het per saldo wenselijk dat de Algemene Rekenkamer een controlerende taak krijgt ten aanzien van de toezichthoudende instellingen. Zij heeft hiervoor de volgende argumenten:

1) De toenemende internationalisering van de financiële markten, alsmede de daarmee samenhangende financiële innovaties en concurrentie, vergroten de potentiële kansen op financiële debacles met verstrekende gevolgen. Dit vergt continue behoedzaamheid en aanpassing van de financiële toezichthouders. Het is de vraag of periodieke zelfevaluatie voldoende zijn om de toezichthouders te behoeden voor vormen van bedrijfsblindheid. Periodiek onderzoek door derden, zoals de Rekenkamer, lijkt daarom in het belang van de toezichthouder zelf.

2) Wetsvoorstel 24 456 versterkt de positie van de minister van Financiën t.a.v. de toezichthouder, maar dan vooral in de situatie nadat zich al een financieel debacle heeft voorgedaan. Daarmee maakt de minister van Financiën zich in de toekomst extra kwetsbaar voor het verwijt dat hij pas in actie komt «als het kalf al verdronken is». Wetsvoorstel 24 456 versterkt weliswaar ook de greep van de minister van Financiën op het toezicht in normale omstandigheden, maar doet dit met de nodige beperkingen. Bovendien is het de vraag of het ministerie de nodige expertise en ervaring heeft om dit toezicht uit te oefenen. Ook dit gegeven pleit voor een versterkte rol van de Rekenkamer.

3) De argumentatie van de Raad van State dat de Rekenkamer zich te veel in de particuliere sfeer zou begeven indien zij de doelmatigheid van het toezichtsbeleid zou gaan testen, heeft deze leden niet overtuigd. Ten eerste is het duidelijk dat de toezichthouders een wettelijke taak uitvoeren. Ten tweede zou de Raad van State deze kanttekening waarschijnlijk niet hebben geplaatst indien de Verzekeringskamer nog steeds integraal onderdeel van het ministerie van Financiën was. De Rekenkamer is toch ook gerechtigd subsidieverlening van de overheid te evalueren, ook als die verlening plaatsvindt aan particulieren en evaluatie dus inzicht in particuliere dossiers vereist? Deze leden wijzen er voorts op dat de belangrijkste reden tot verzelfstandiging van de Verzekeringskamer destijds was de Verzekeringskamer in staat te stellen marktconforme arbeidsvoorwaarden te bieden. Dat enkele feit mag huns inziens geen reden zijn een rol van de Rekenkamer uit te sluiten. Deze leden wijzen er voorts op dat de Rekenkamer slechts toegang tot particuliere dossiers zal verlangen met het oogmerk de uitoefening van de wettelijke taak van de toezichthouder te controleren. Zij zijn er van overtuigd dat het mogelijk moet zijn tussen de Rekenkamer en toezichthouder dusdanige afspraken te maken dat het gevaar van proliferatie van gevoelige informatie uit de particuliere sfeer wordt geëlimineerd.

4) Uit eerder schriftelijk overleg is gebleken dat de geheimhoudingsverplichting in de desbetreffende Europese richtlijnen t.a.v. de toezichthouder niet absoluut is. In ieder geval lijkt er ruimte te zijn voor onderzoek door parlementaire onderzoekscommissies. Het door de Rekenkamer naar voren gebrachte voorbeeld in Denemarken toont aan dat de richtlijnen ruimte bieden voor de interpretatie dat een Rekenkamer toegang kan krijgen tot de dossiers van een instelling als de Verzekeringskamer. Hetzelfde voorbeeld geeft aan dat het in de praktijk mogelijk is adequate afspraken tussen toezichthouder en Rekenkamer te maken teneinde absolute vertrouwelijkheid van gevoelige informatie te garanderen. Uit de door de Rekenkamer bij haar Europese zusterinstellingen gehouden enquête blijkt in ieder geval dat de Europese richtlijnen aanzienlijke ruimte bieden voor interpretatiemogelijkheden t.a.v. de controlerende bevoegdheden van de Rekenkamer bij de toezichthouders. De VVD-fractie is van mening dat de minister deze ruimte zou moeten benutten.

Op grond van genoemde overwegingen vraagt de VVD-fractie de minister van Financiën het wetsvoorstel 24 456 aan te vullen met een dusdanige wetwijziging dat de Rekenkamer de bevoegdheid krijgt het beleid van de toezichthouders op de financiële markten in brede zin te evalueren.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom met nieuwe wetsvoorstellen wel getracht wordt de toezichtmogelijkheden van de minister van Financiën te vergroten terwijl er tegelijkertijd gehecht wordt aan het in stand houden van de bestaande belemmeringen ten aanzien van de controlebevoegdheden van de Rekenkamer, ondanks mogelijkheden tot ruimere interpretatie.

III. Vragen naar aanleiding van brief 23 669, nr. 17.

De leden van de fractie van de PvdA vragen wanneer de evaluatie van de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf verwacht mag worden? Met betrekking tot de reactie van de regering op de suggestie van de Commissie-Ybema om een studiegroep in te stellen die een advies moet opstellen over de inrichting en vormgeving van het toezicht op de aanbieders van verzekerings- bank- en pensioenprodukten, met het oog op de convergentie tussen genoemde produkten verzoeken deze leden de regering om alsnog uitvoeriger – anders dan met de reeds lang geleden gedane toezegging dat er een röntgenfoto wordt gemaakt van de samenhang tussen de financiële toezichtswetten – op dit onderdeel van de suggestie te reageren. Ook hier zou een studiegroep, maar dan van een andere samenstelling, op zijn plaats zijn, temeer daar er niet sprake is van toezicht op de holding van een financieel conglomeraat. Is de regering bereid op dat terrein ook een specifieke studiegroep in te stellen, die mede als opdracht krijgt te bezien in hoeverre een geformaliseerde vergaande samenwerking, eventueel uitmondend in een integratie, tussen de drie toezichthouders op de financiële markten, te weten de DNB, de Verzekeringskamer en het toezicht op de effectenhandel een verbetering inhoudt t.o.v. de huidige situatie? Deze leden hechten er aan dat in alle vormen van samenwerking en/of integratie de afzonderlijke sectoren om een eigen systeem van toezicht vragen: verzekeren is immers iets anders dan bankieren en handelen in effecten. Maar gelet op de onderlinge verbanden, ook al met het oog op de weinig transparante internationale ontwikkelingen in de wereld van geïntegreerde financiële produkten, vinden deze leden een dergelijke studie zeker urgent.

Over het consumentenbeleid vragen de leden van de PvdA-fractie wat de stand van zaken is van de voorstellen voor een opvangregeling.

Wat is de mening van de regering om een ratingssysteem voor verzekeraars (zie ook het blad NBvA-STEM augustus 1995, pagina 15 e.v.) te ontwikkelen?

Wat is de visie van de regering om een aanspreekpunt in te richten waar consumenten terecht kunnen met vragen over de kwaliteit van financiële instellingen? Zou zo'n aanspreekpunt bij een der toezichthouders geplaatst moeten worden? Wat zijn de voor- en nadelen?

Zijn verzekeringsnemers op basis van de Regeling informatieverstrekking aan verzekeringsnemers 1994 ook verplicht inzicht te geven in de opbouw van de kosten die de betreffende financiële instelling (verzekeraar, bank, tussenpersoon) precies maken bij de samenstelling van financiële produkten? Waarom acht de regering aanpassingen van deze Regeling noodzakelijk? Wat is de stand van zaken? (zie ook antwoord op vragen van Witteveen-Hevinga c.s. d.d. 30 mei 1996).

Voorts stellen de leden van de fractie van de PvdA de volgende vragen:

Wanneer kan een voorstel voor een wettelijk bezwaarrecht m.b.t. accountants overeenkomstig het reeds bestaande voor actuarissen verwacht worden?

Wat is de stand van zaken bij de Verzekeringskamer m.b.t. het opstellen van een gedragscode waarin criteria worden geformuleerd m.b.t. het bekleden van (adviseurs)functies bij onder toezicht staande of daarmee verbonden instellingen door oud-bestuursleden van de Verzekeringskamer?

Wat is de stand van zaken van de voorgenomen uitbreiding bij de Verzekeringskamer?

De leden van de CDA-fractie merken het volgende op:

De Consumentenbond heeft in het kader van de mogelijke herregulering van de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf in een brief aan de minister van Economische Zaken gepleit voor een wettelijke waarborg voor onafhankelijkheid van assurantiekantoren, het handhaven van de wettelijke eisen m.b.t. vakbekwaamheid en registratie van assurantiekantoren en het loslaten van de huidige beloningsstructuur van deze beroepsgroep. Op welke wijze wordt voorkomen dat de minister van Economische Zaken een reactie geeft die niet geheel spoort met de aanbevelingen van de Commissie Ybema m.b.t. het assurantiebemiddelingsbedrijf? Verdient het geen aanbeveling om de reactie van de Consumentenbond en de reactie daarop van de Nederlandse vereniging van makelaars in assurantiën en assurantieadviseurs – NVA – te betrekken bij de evaluatie die in 1996 gaat plaatsvinden m.b.t. de WABB?

De leden van de fractie van D66 stellen de volgende vragen aan de minister:

Is er een overzicht te geven van de premie- en productverschillen tussen landen met en zonder normatief toezicht systeem?

Op welke elementen van de administratieve organisatie van verzekeraars heeft de Verzekeringskamer inmiddels richtlijnen of aanbevelingen gegeven of zal de Verzekeringskamer dat gaan doen en op welke termijn?

Hoe wordt bereikt dat de Verzekeringskamer een «conservatiever beleid» gaat voeren zowel ten aanzien van de kwaliteit van de vermogensbestanddelen die solvabiliteitsmarge vormen als ten aanzien van de beleggingen ter dekking van de technische voorzieningen?

Welk risico loopt de rechtszekerheid (en van wie?) in geval van «een algehele actieve informatieplicht voor een ieder die in verband met de uitoefening van het toezicht door de Verzekeringskamer over relevante informatie beschikt»?

Hoe wordt bewerkstelligd dat in een eerder stadium tot de aanstelling van een stille bewindvoerder wordt overgegaan?

Is er inmiddels door de Verzekeringskamer een gedragscode opgesteld waarin criteria worden geformuleerd met betrekking tot het bekleden van (adviseurs)functies bij onder toezicht staande instellingen door oud-bestuursleden van de Verzekeringskamer?

Is enige indicatie te geven wanneer de zogenaamde Röntgenfoto van de samenhang tussen de financiële toezichtswetten valt te verwachten? Wordt er apart gerapporteerd over deze «foto» voorafgaand aan het leggen van een relatie met SZW-wetgeving?

ANTWOORD

I Vragen en opmerkingen over de nota naar aanleiding van het verslag (24 456, nr. 7)

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de door de regering geformuleerde uitgangspunten inzake het algemeen inlichtingenrecht zich precies verhouden tot de interpretatie die de regering nu geeft aan die uitgangspunten met betrekking tot de toezichthouders op de financiële markten. De leden van deze fractie zijn van mening dat een ruimere interpretatie niet wordt belemmerd door de desbetreffende Europese richtlijnen, omdat de hier aan de orde zijnde vormen van informatie-uitwisseling behoren tot de uitzonderingssituatie van artikel 15 van de derde levenrichtlijn.

De hoofdregel van artikel 15 is dat alle personen die werkzaam zijn of zijn geweest voor de toezichthouder, alsmede accountants of deskundigen

die in opdracht van de toezichthouder handelen, vertrouwelijke gegevens waarvan zij beroepshalve kennis krijgen aan geen enkele persoon of autoriteit bekend mogen maken. Op deze hoofdregel is een aantal limitatief opgesomde uitzonderingen geformuleerd. Kortgezegd mogen vertrouwelijke gegevens uitsluitend worden uitgewisseld met andere financiële toezichthouders, met bij de liquidatie en het faillissement van financiële instellingen betrokken instanties en met personen die belast zijn met de wettelijke controle van de jaarrekening van onder toezicht staande instellingen. Alle bedoelde instanties en personen zijn op hun beurt onderworpen aan dezelfde geheimhoudingsplicht als de toezichthouder. Andere vormen van informatieuitwisseling kunnen niet onder een van deze uitzonderingssituaties worden gerangschikt. Tenslotte biedt het zesde lid van artikel 15 lidstaten de mogelijkheid toe te staan dat de toezichthouder op grond van wettelijke bepalingen mededeling doet van bepaalde gegevens aan andere centrale overheidsdiensten die bevoegd zijn ter zake van wetgeving inzake het toezicht op kredietinstellingen, financiële instellingen, beleggingsdiensten en verzekeringsondernemingen, alsmede aan inspecteurs die in opdracht van deze overheidsdiensten optreden, wanneer zulks ter wille van het bedrijfseconomisch toezicht nodig blijkt. Ook dit lid biedt geen ruimte voor een algemeen inlichtingenrecht jegens financiële toezichthouders. Ten aanzien van de financiële toezichthouders vinden de door de regering geformuleerde uitgangspunten inzake zelfstandige bestuursorganen derhalve hun grens in de Europese regelgeving inzake de geheimhoudingsplicht van financiële toezichthouders.

Gebruik makend van de ruimte die de desbetreffende Europese richtlijnen bieden, voorziet het onderhavige wetsvoorstel dan ook in een inlichtingenrecht jegens de financiële toezichthouders, voor zover de richtlijnen hiertoe ruimte bieden.

Deze leden vroegen om een nadere onderbouwing van de stelling van de regering dat verdere uniformering van het algemeen inlichtingenrecht niet nodig zou zijn. Zij wezen er daarbij op dat het functioneren van de onder toezicht staande financiële instellingen zeer sterk het algemeen belang raakt en dat met de afzet van de producten van deze instellingen fiscale faciliteiten zijn gemoeid.

Juist het grote belang dat wordt gehecht aan een goed functioneren van financiële instellingen heeft geleid tot het onder toezicht plaatsen van deze instellingen. Het toezicht heeft als doelstelling de bescherming van de partijen die de producten van de financiële instellingen afnemen alsmede het goed functioneren van de desbetreffende markten. Het toezicht is daartoe gericht op de soliditeit van de financiële instellingen. De geheimhoudingsplicht levert hierbij een wezenlijke bijdrage aan de mogelijkheden voor de toezichthouders om informatie te vergaren. Het belang van dit aspect van de geheimhoudingsplicht kan moeilijk worden overschat.

Zoals reeds aangegeven, biedt de op de Europese regelgeving gebaseerde geheimhoudingsplicht geen ruimte voor een algemeen inlichtingenrecht jegens de toezichthouders.

De leden van de PvdA-fractie refereerden bij hun verwijzing naar het algemeen belang aan de fiscale faciliteiten die met de afzet van de producten van deze instellingen zijn gemoeid als extra argument voor de invoering van een algemeen inlichtingenrecht.

Naar de mening van ondergetekende gaat dit argument niet op. Deze fiscale faciliteiten dienen doelen die los staan van het functioneren van deze instellingen en het toezicht daarop. De fiscale faciliteiten die zijn verbonden aan bepaalde producten van deze instellingen richten zich immers op de consumenten, terwijl het toezicht is gericht op continuïteit van de onder toezicht staande instelling.

Deze leden vroegen een nadere toelichting op de reactie van de regering op de door de leden van deze fractie gestelde vraag over de gewenste heroverweging publiek/privaat. Zij menen dat de zichtbare convergerende ontwikkelingen op de financiële markten tussen privaat en publiek een nadere kritische beschouwing over de rol van de overheid als controleur op de toezichthouders noodzakelijk maakt. In dit verband wezen deze leden op de van toepassing zijnde fiscale faciliteiten, inzake de aftrekbaarheid van pensioenpremies, lijfrentepolissen, e.d.

Er bestaat geen reden om de rol van de overheid als controleur van de toezichthouders te vergroten. Voorzover deze leden met convergentie doelen op de door hen gesignaleerde ontwikkeling waarbij de overheid bepaalde fiscale gevolgen verbindt aan het door consumenten verwerven van producten van onder toezicht staande financiële instellingen is ondergetekende van mening dat hier geen actievere rol van de overheid gewenst is. Immers, de incentives zijn gericht op de consument en niet op de onder toezicht staande instellingen. Een intensievere bemoeienis van de overheid ligt derhalve niet in de rede, net zo min als het bestaan of het uitbreiden van fiscale faciliteiten in de sfeer van R en D aanleiding vormt om de positie van de overheid ten aanzien van de daarvan gebruik makende ondernemingen te heroverwegen.

De leden van de PvdA-fractie herinnerden aan de toezegging in de evaluatie van de gebeurtenissen rond Vie d'Or, die behelst dat een studiegroep van ambtenaren van de ministeries van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de verschillen tussen de drie toezichtsclusters gaat inventariseren en de achtergrond van deze verschillen in kaart gaat brengen teneinde inzicht te geven in de overeenkomsten en verschillen die tussen deze sectoren bestaan. Op basis hiervan zullen de bewindslieden van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bezien of stroomlijning noodzakelijk is. Deze leden vroegen waarom het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hier niet bij betrokken wordt, omdat ook juist in de sector van de zorgverzekeraars convergerende ontwikkelingen aan de orde zijn.

Het is juist dat ook in de zorgsector sprake is van convergerende ontwikkelingen. Raakvlakken tussen het door de Ziekenfondsraad uitgeoefende toezicht op de ziekenfondsen en het door de Verzekeringkamer uitgeoefende toezicht op de particuliere verzekeraars bestaan reeds bijvoorbeeld ten gevolge van de uitvoering van de AWBZ door ziekenfondsen en particuliere verzekeraars. Echter, tussen de ziekenfondsen en de particuliere ziektekostenverzekeringssector enerzijds en de banken- en pensioensectoren en de sociale zekerheid anderzijds is geen sprake van convergerende ontwikkelingen.

De leden van deze fractie gaven aan een spoedige toezending van het toegezegd overzicht betreffende de wijze waarop in de verschillende EU-lidstaten de verschillende toezichtstaken zijn geregeld, alsmede de daar geldende regelingen met betrekking tot parlementaire controle op prijs te stellen.

Van een aantal lidstaten is de gevraagde informatie ontvangen. De lidstaten die hiervoor nog niet hebben zorggedragen zijn inmiddels opnieuw aangeschreven. Zodra voldoende informatie is ontvangen om een representatief beeld te krijgen van de situatie in de andere lidstaten, zal het toegezegde overzicht worden toegezonden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of het niet aan de orde komen van individuele dossiers tijdens informele contacten gegarandeerd is, aangezien deze leden uit het zinsdeel «bijzondere gebeurtenissen zoals deconfitures...» opmaken dat er nog andere mogelijkheden zijn. Deze leden constateerden dat blijkbaar ook zaken die in de openbaarheid zijn gekomen in deze contacten aan de orde komen. Hoewel zij dit op zichzelf

een goede zaak achten, vroegen deze leden zich af of wetgeving hier op zijn plaats is.

In de informele contacten met de toezichthouders kunnen bijzondere gebeurtenissen aan de orde komen. In de nota naar aanleiding van het verslag is hierbij als voorbeeld een deconfiture genoemd. Deconfiture is niet het enige species van een bijzondere gebeurtenis. Het is echter niet mogelijk om nu reeds vast te leggen welke andere gebeurtenis dan een deconfiture door de toezichthouders als bijzonder wordt gekwalificeerd en die om die reden in het informele contact ter sprake gebracht zal worden. Met name kan ook worden gedacht aan de omstandigheid dat twee belangrijke marktpartijen een fusie overwegen.

Formele vastlegging in wetgeving op dit punt is naar de mening van ondergetekende niet wenselijk. De toezichthouders zijn ook in hun informele contacten gebonden aan de geheimhoudingsbepalingen. Dit betekent dat zij bij iedere individuele bijzondere gebeurtenis de afweging moeten maken of het ter sprake brengen daarvan strijd oplevert met de geheimhoudingsbepalingen. Iedere bijzondere gebeurtenis dient op zijn eigen merites te worden beschouwd. Het is daarom niet wenselijk bij wet te regelen op welke wijze een toezichthouder de afweging moet maken.

De leden van de PvdA-fractie meenden dat zeer zorgvuldig moet worden omgegaan met de begrippen «geheimhouding en openbaarmaking door de ARK» enerzijds en het punt geheimhoudingsplicht van de toezichthouders anderzijds. Toegang van de Algemene Rekenkamer tot de gegevens van de toezichthouders betekent naar de mening van deze leden niet dat de geheimhoudingsplicht van de toezichthouders geschonden hoeft te worden. De Algemene Rekenkamer zal naar de stellige overtuiging van deze leden, nimmer overgaan tot openbaarmaking van deze gegevens indien er niet een substantieel (staats-)belang mee gediend is en zonder dat getracht is tot overeenstemming te komen met de belanghebbende.

Uiteraard is ondergetekende het met deze leden eens dat verwacht mag worden dat de Algemene Rekenkamer zorgvuldig omgaat met door haar vergaarde informatie. Dit neemt echter niet weg dat de communautaire geheimhoudingsbepalingen toezichthouders niet toestaan vertrouwelijke informatie te verstrekken aan anderen dan uitdrukkelijk in de richtlijnen genoemd, ook al zijn deze op hun beurt onderworpen aan een geheimhoudingsplicht. Zoals reeds eerder uiteengezet behoort de Algemene Rekenkamer niet tot de degenen aan wie op grond van de Europese richtlijnen informatie mag worden verstrekt.

II Vragen en opmerkingen over de positie van de Algemene Rekenkamer

De leden van de PvdA-fractie vroegen wanneer de Tweede Kamer de notitie kan ontvangen waarin de regering reageert op de uitkomsten van de herbezinning van de Algemene Rekenkamer.

Met de opmerking over het nog voeren van de discussie ten principale refereerde ondergetekende aan de naar aanleiding van het advies van de Raad van State door de Algemene Rekenkamer bij brief van 19 oktober 1995 aan de Tweede Kamer aangekondigde brede herbezinning op de gewenste reikwijdte van haar totale pakket van taken en bevoegdheden. In haar brief van 4 december 1995 meldde de Algemene Rekenkamer dat deze herbezinning nog niet was afgerond. Hierin is nog geen wijziging gekomen. Eerst na ontvangst van de uitkomsten van de herbezinning zal het kabinet erop kunnen reageren.

De leden van de fracties van PvdA en VVD merkten op dat de informatie en de discussie over de uitleg van de geheimhoudingsbepalingen in de Europese verzekeringsrichtlijnen reeds aangeven dat deze multi-

interpretabel zijn. De leden van de VVD-fractie wezen in dat verband tevens op het door de Algemene Rekenkamer naar voren gebrachte voorbeeld in Denemarken. In dat licht meenden deze leden dat de voorkeur moet worden gegeven aan een interpretatie die de Algemene Rekenkamer de mogelijkheid biedt het functioneren van de toezichthouders op de financiële markten te controleren.

Het standpunt van ondergetekende is het resultaat van een zorgvuldige beoordeling van de geheimhoudingsbepalingen en wordt gedragen door de adviezen die ter zake onder meer zijn ingewonnen bij de Europese Commissie. Zoals gemeld in de brief van ondergetekende aan de vaste commissie voor Financiën van 3 juni 1996 (Kamerstukken II 1995/96, 24 456, nr. 10) hebben de Algemene Rekenkamer en ondergetekende, teneinde de impasse te doorbreken, gezamenlijk besloten het oordeel van de Raad van State te vragen. Het daaruit voortgevloeide advies van de Raad van State steunt de opvatting van ondergetekende.

De Algemene Rekenkamer heeft zich vervolgens gewend tot haar zusterinstellingen in andere lidstaten. Uit de naar aanleiding daarvan ontvangen reacties heeft zij de conclusies getrokken die bij brief van 2 april 1996 aan uw Kamer zijn aangeboden. Zoals reeds aangegeven is ondergetekende uit de brief van de Algemene Rekenkamer niet duidelijk geworden dat haar standpunt de «algemene opinie» van de zusterinstellingen van de Algemene Rekenkamer weergeeft. In de reactie van ondergetekende hierop is een belangrijke constatering dat blijkens de door de Algemene Rekenkamer verstrekte informatie door de betrokken rekenkamers geen of geen eenduidig uitsluitel wordt gegeven op de cruciale vraag of een rekenkamer zich bij een onderzoek een beroep op een op richtlijnen gebaseerde geheimhoudingsplicht moet laten welgevallen.

Zoals in de brief van 3 juni 1996 tevens is aangegeven, blijkt uit de informatie die ondergetekende heeft verkregen over een vergelijkbare casus die zich in Denemarken heeft voorgedaan, dat de toezichthouder aldaar in beginsel geen informatie over individuele onder toezicht staande instellingen mag verstrekken en dat van een ongeclausuleerde toegang van de rekenkamer tot alle dossiers van individuele onder toezicht staande instellingen geen sprake is. Ook in de Nederlandse verhoudingen is het denkbaar dat de Algemene Rekenkamer geclausuleerd informatie uit het dossier van een individuele onder toezicht staande instelling zou kunnen verkrijgen. In dit verband wijst ondergetekende op de bereidheid van de Verzekeringskamer om in het geval Vie d'Or, met inachtneming van haar geheimhoudingsplicht, schriftelijke vragen van de Algemene Rekenkamer te beantwoorden; de zgn. «Vreugd en Rust»-modaliteit. De Commissie Ybema heeft van deze modaliteit gebruik gemaakt.

De leden van de PvdA-fractie stelden dat zodra de Europese Centrale Bank de monetaire taken van de centrale banken overneemt op dat onderdeel ook de toezichtstaak aan de orde zal zijn. Deze leden vroegen of er op enigerlei wijze op Europees niveau nog sprake zal zijn van controle op de Europese Centrale Bank of dat dit geregeld wordt via de lidstaten waar de uitvoering van de monetaire taken via de Europese Centrale Bank gaat plaatsvinden.

Het bepalen en ten uitvoer leggen van het monetaire beleid van de lidstaten die zonder derogatie aan de derde fase van de EMU deelnemen zal behoren tot de fundamentele taken van het Europees Stelsel van Centrale Banken, dat bestaat uit de Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken. De democratische inbedding in het Europees Stelsel van Centrale Banken zal op Gemeenschapsniveau plaatsvinden. Met betrekking tot het beleid op het gebied van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen kan de Europese Centrale Bank op basis van artikel 25 van de statuten gevraagd en ongevraagd advies geven aan

de Raad, de Commissie en de lidstaten. Dit beleid blijft berusten bij de nationale autoriteiten.

Artikel 109A van het EG-Verdrag regelt dat de president en de overige leden van de directie van de Europese Centrale Bank worden benoemd door de Europese Raad, op aanbeveling van de Raad, die het Europees Parlement en de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank heeft geraadpleegd.

In artikel 109B is bepaald dat de Europese Centrale Bank een openbaar jaarverslag opstelt voor het Europese Parlement, de Raad, de Europese Raad en de Commissie. Het jaarverslag kan aanleiding zijn tot een algemeen debat in het Europees Parlement. In het protocol betreffende de statuten van het Europese Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank is geregeld dat het jaarverslag openbaar is en dat daarnaast ten minste elk kwartaal verslagen worden gemaakt, die eveneens openbaar zijn. Daarnaast wordt wekelijks een geconsolideerd financieel overzicht van het Europese Stelsel van Centrale Banken openbaar gemaakt.

De president van de Europese Centrale Bank en de overige leden van de directie kunnen te allen tijde door de bevoegde commissies van het Europese Parlement worden gehoord. Verder kan de voorzitter van de Raad zonder stemrecht aan de vergaderingen van de Raad van bestuur van de Europese Centrale Bank deelnemen en moties ter bespreking voorleggen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of, nu de Raad van State een consult heeft uitgebracht met betrekking tot het toegang hebben tot de geheime dossiers van de Verzekeringskamer, de opvattingen van de Algemene Rekenkamer en de Minister van Financiën sporen. Betekent dit dat de Algemene Rekenkamer de aanvankelijke opvattingen heeft ingetrokken.

Zoals onder meer blijkt uit de brief die de Algemene Rekenkamer op 2 april 1996 aan de Tweede Kamer heeft gezonden, heeft de Algemene Rekenkamer haar standpunt niet gewijzigd.

Over de rol van de Algemene Rekenkamer zijn door de leden van de VVD-fractie de volgende opmerkingen gemaakt:

De toenemende internationalisering van de financiële markten, alsmede de daarmee samenhangende financiële innovaties en concurrentie, vergroten de potentiële kansen op financiële debacles met verstrekking gevolgen. Deze leden vroegen zich af of periodieke zelfevaluatie voldoende is om de financiële toezichthouders te behoeden voor bedrijfsblindheid. Periodiek onderzoek door derden, zoals de Algemene Rekenkamer, lijkt deze leden daarom in het belang van de financiële toezichthouders zelf.

Bij zelfevaluaties wordt niet gedacht aan evaluaties die zonder enige vorm van kwaliteitswaarborg «in eigen huis» worden uitgevoerd. Het ligt voor de hand dat dit in de praktijk zal betekenen dat zelfevaluaties worden uitgevoerd met behulp van externe deskundigen. Daarbij komt dat de evaluaties zullen moeten voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen en dat de Minister van Financiën de evaluaties onder meer op dit aspect zal toetsen. Naar de mening van ondergetekende bestaat er dan ook geen gevaar dat zelfevaluaties worden gehinderd door bedrijfsblindheid. In dit verband kan worden gewezen op de evaluatie die door de Verzekeringskamer is uitgevoerd naar aanleiding van de beheersmatige verzelfstandiging. Deze evaluatie, die heeft plaatsgevonden voorafgaand aan de recent door ondergetekende aan de Tweede Kamer aangeboden evaluatie van de beheersmatige verzelfstandiging van de Verzekeringskamer, is ondersteund door een gerenommeerd onderzoeksbureau. Doelstelling van deze door de Verzekeringskamer ingeroepen ondersteuning was om tot een onafhankelijk oordeel te komen.

Deze leden constateerden verder dat het onderhavige wetsvoorstel de positie van de Minister van Financiën met name versterkt indien zich al een financieel debacle heeft voorgedaan. Deze leden vroegen of dit de positie van de Minister van Financiën niet extra kwetsbaar maakt, aangezien hij het verwijt kan krijgen pas in actie te komen «als het kalf al verdrongen is». Daarnaast betwijfelden deze leden of het ministerie wel over de nodige expertise en ervaring beschikt om dit toezicht uit te oefenen. Hierin zagen zij een argument voor een versterkte rol van de Algemene Rekenkamer.

Zoals reeds eerder aangegeven is met het onderhavige wetsvoorstel de ruimte benut die de Europese geheimhoudingsbepalingen bieden ten aanzien van het verstrekken van vertrouwelijke informatie aan derden. De Minister van Financiën krijgt met het wetsvoorstel de mogelijkheid informatie betreffende een individuele onder toezicht staande instelling op te vragen bij de betrokken financiële toezichthouder, indien de instelling in staat van faillissement is verklaard, op grond van een rechterlijke uitspraak is ontbonden of indien, afhankelijk van de aard van de instelling, aan de instelling surséance van betaling is verleend, de noodregeling is uitgesproken of door de rechtbank is verklaard dat de instelling een bijzondere voorziening behoeft. Het wetsvoorstel strekt ertoe de Minister van Financiën zijn reeds bestaande ministeriële verantwoordelijkheid op afstand meer inhoud te kunnen geven, zonder dat deze verantwoordelijkheid als zodanig wordt uitgebreid. Het wetsvoorstel heeft derhalve niet tot doel de Minister van Financiën invloed te geven op de wijze waarop in de dagelijkse praktijk toezicht wordt uitgeoefend op individuele instellingen. Hiermee wordt beoogd dat de toezichthouder zich kan richten op haar toezichtstaak, om daarmee de primaire doelstelling van het toezicht, namelijk de consumentenbescherming, zoveel mogelijk te waarborgen.

Het ministerie is, gezien de ervaring en expertise die is opgebouwd om invulling te geven aan de rol van de Minister van Financiën op het terrein van de financiële dienstverlening, geëquipeerd voor de taak die thans op hem afkomt. De financiële dienstverlening is een tak van de economie die specialistische kennis vereist die, mede gezien het feit dat de wetgeving ter zake van het toezicht op financiële instellingen op het ministerie wordt voorbereid, aanwezig is.

De argumentatie van de Raad van State dat de Rekenkamer zich te veel in de particuliere sfeer zou begeven indien zij de doelmatigheid van het toezichtsbeleid zou gaan testen, heeft deze leden niet overtuigd.

Kernpunt bij de gedachteswisseling over de bevoegdheden ter zake van de Algemene Rekenkamer is dat de Europese geheimhoudingsbepalingen niet toestaan dat de financiële toezichthouders de door de Algemene Rekenkamer gevraagde informatie verstrekken. De beperking die het Europese recht op dit punt oplegt leidt ertoe dat een gedachteswisseling aangaande andere argumenten ter zake van het begrenzen van de rol van de Algemene Rekenkamer, nu niet aan de orde is.

De leden van de D66-fractie vroegen waarom met wetsvoorstellen wel getracht wordt de toezichtsmogelijkheden van de Minister van Financiën te vergroten terwijl er tegelijkertijd gehecht wordt aan het in stand houden van de bestaande belemmeringen ten aanzien van de controlebevoegdheden van de Rekenkamer, ondanks mogelijkheden tot ruimere interpretatie.

Zoals reeds aangegeven bij de reactie op de opmerkingen dienaangaande van de leden van de fracties van PvdA en VVD, bieden de geheimhoudingsbepalingen geen opening voor een ruimere interpretatie, nu de Algemene Rekenkamer niet kan worden beschouwd als een centrale overheidsdienst die bevoegd is ter zake van de wetgeving inzake het toezicht op financiële instellingen. Met het onderhavige wetsvoorstel is

getracht de mogelijkheden voor de Minister van Financiën, zijnde de representant van een centrale overheidsdienst met wetgevende bevoegdheid ter zake, tot onderzoek naar de uitvoering van de toezichtstaak, zo ver als Europeesrechtelijk mogelijk is uit te breiden.

III Vragen naar aanleiding van brief 23 669, nr. 17

De leden van de PvdA-fractie vroegen wanneer de evaluatie van de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf verwacht kan worden.

De evaluatie van de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf zal, nu het kabinet een besluit heeft genomen over het MDW-project Wet assurantiebemiddelingsbedrijf, spoedig aanvangen. De uitkomst hiervan kan begin 1997 worden verwacht.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering om nader te reageren op de suggestie van de Commissie Ybema om een studiegroep in te stellen die een advies moet opstellen over de inrichting en vormgeving van het toezicht op de aanbieders van verzekerings-, bank- en pensioenproducten, met het oog op de convergentie tussen genoemde producten. Deze leden achten een studiegroep op zijn plaats. Gevraagd wordt of de regering bereid is een specifieke studiegroep in te stellen die mede tot opdracht krijgt om, kortgezegd, de mogelijkheid tot vergaande samenwerking en integratie van de financiële toezichthouders te onderzoeken.

Recent heeft ondergetekende aan de Tweede Kamer een notitie gezonden inzake de samenhang en verschillen tussen de financiële toezichtswetten (de z.g. röntgenfoto). De conclusie van deze röntgenfoto is, kortgezegd, dat de onderscheiden financiële toezichtswetten naast veel overeenkomsten ook verschillen kennen, maar dat deze voor een belangrijk deel zijn terug te voeren op de verschillen in karakter tussen de soorten van onder toezicht staande instellingen. Alleen bij de distributie van de producten van deze instellingen is sprake van convergentie. De onderscheiden financiële toezichthouders hebben te maken met op onderdelen sterk van elkaar afwijkende omstandigheden. Het is wenselijk dat de verschillende soorten instellingen onder toezicht staan van een instantie die hiervoor is toegerust. De samenwerking tussen de toezichthouders en de hierbij optredende synergie in de wijze waarop toezicht wordt vormgegeven vormen het complement op de sectorspecifieke kennis en toerusting van de toezichthouders. De nauwe samenwerking richt zich zowel op elementen die het sectorspecifieke karakter overstijgen, genoemd kan worden de samenwerking om tot afstemming van de eisen betreffende de (mede-)beleidsbepalers van de onder toezicht staande instellingen te komen, als op de ontwikkelingen die informatie-uitwisseling tussen de betrokken toezichthouders vergen, zoals het Protocol tussen de Verzekeringkamer en De Nederlandsche Bank inzake financiële en niet-financiële conglomeraten. Ook in het internationale overleg wordt aan deze samenwerking vorm gegeven door bij de dossiers die relevant zijn voor diverse financiële toezichthouders gezamenlijk te opereren. Daarbij kan worden opgemerkt dat binnen de Europese Unie de institutionele inrichting van het toezicht divers is. De internationale discussies richten zich hierbij op de versterking van de inhoud van het toezicht.

Ook voor de toekomst zijn, waar het de inhoud van het toezicht betreft, de nodige activiteiten, zowel internationaal als nationaal, gaande. De prioriteit die daarbij gericht is op de inhoudelijke aspecten van de samenwerking, in plaats van op de inrichting en vormgeving, wordt onderschreven. In het licht van deze prioriteit bezien ligt de installatie van een studiegroep die advies uit moet brengen over de vraag in hoeverre een geformaliseerde samenwerking mogelijk is, eventueel uitmondend in een integratie tussen de drie toezichthouders, dan ook niet in de rede.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de stand van zaken ten aanzien van de opvangregeling.

De Verzekeringskamer en het Verbond van Verzekeraars hebben meegedeeld dat het door deze instellingen aangekondigde voorstel zich in de laatste fase van voorbereiding bevindt. De verwachting bestaat dat het voorstel dit najaar aan de Minister van Financiën zal worden gepresenteerd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de mening van de regering om een ratingsysteem voor verzekeraars te ontwikkelen. Tevens vroegen zij wat de visie van de regering is ten aanzien van een aanspreekpunt waar consumenten vragen kunnen stellen over de financiële kracht van financiële instellingen. Zou een dergelijk aanspreekpunt bij een van de toezichthouders kunnen worden geplaatst.

Het antwoord op deze vragen hangt nauw samen met de geheimhoudingsbepalingen in de toezichtswetgeving. De financiële toezichthouders zijn weliswaar het best geïnformeerd over de financiële kracht van de onder hun toezicht staande instellingen, maar zij kunnen deze kennis niet openbaar maken aangezien zij gebonden zijn aan de voor een effectief toezicht noodzakelijke, communautairrechtelijk voorgeschreven geheimhoudingsplicht. Het aanwijzen van de financiële toezichthouders als aanspreekpunt is derhalve geen begaanbare en een onwenselijke weg. Ook de overheid kan dit niet op zich nemen, aangezien de overheid dan genoodzaakt zou zijn private ondernemingen onderling te vergelijken en hierover een oordeel uit te spreken. Hier is veeleer een rol weggelegd voor bijvoorbeeld consumentenorganisaties en het financiële intermediair. Daarbij kan een ratingsysteem een waardevol hulpmiddel zijn om een globaal inzicht te krijgen in de financiële gegoedheid van een financiële instelling. Voor financiële toezichthouders heeft een ratingsysteem echter weinig toegevoegde waarde, aangezien financiële toezichthouders reeds aan de hand van de hun ter beschikking staande instrumenten inzicht kunnen verkrijgen in – onder meer – de financiële gegoedheid van de financiële instelling. Financiële toezichthouders hanteren technieken die hen in staat stellen een diepgaande en integrale toetsing uit te voeren van de onder toezicht staande instellingen. Een ratingsysteem daarentegen ziet op een deel van de door de financiële toezichthouders te beoordelen ontwikkelingen en past daarom niet in de door de financiële toezichthouders gehanteerde controlesystemen. Daarnaast geeft een rating een momentopname. Niet alleen is een voortdurende bijstelling reeds vanwege de daarmee gemoeide kosten niet eenvoudig, maar ook betekent dit dat een wijziging in het bedrijfsbeleid van een financiële instelling nadat een rating is vastgesteld, de waarde van de rating kan ondermijnen, hetgeen de rating als toezichtsinstrument ongeschikt maakt. Tenslotte moet worden gewezen op het gevaar dat een afgegeven rating op enig moment negatief moet worden bijgesteld. Deze bijstelling kan het vertrouwen van de consumenten en het financiële intermediair in deze instelling schaden. Dit kan ertoe leiden dat men zich afkeert van de instelling, waardoor de problemen verder toenemen en de instelling in acute problemen komt, waardoor de bij de instelling aangesloten consumenten in hun belangen geschaad kunnen worden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of verzekeraars op basis van de Regeling informatieverstrekking aan verzekeringnemers 1994 verplicht zijn inzicht te geven in de kosten die bij de samenstelling van financiële producten worden gemaakt. Zij wilden ook weten waarom de regering aanpassing van de Regeling noodzakelijk acht en wat hierbij de stand van zaken is.

De Regeling informatieverstrekking aan verzekeringnemers 1994 is gebaseerd op artikel 51 van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en vloeit voort uit de derde schadeverzekerings- en de derde

levensverzekeringsrichtlijn. De regeling regelt de (pre)contractuele verhouding tussen de verzekeraar en de verzekeringnemer. Verzekeraars zijn, evenmin als de producenten van andere (financiële) producten niet verplicht inzicht te geven in de kostenstructuur.

De laatste jaren worden er steeds meer levensverzekeringsproducten aangeboden waarbij het rendementsrisico direct door de verzekeringnemer wordt gelopen. Vanwege deze ontwikkeling werd het in brede kring noodzakelijk geacht dat in informatieverstrekking aan de consument de risico's die voor hem aan dergelijke levensverzekeringsproducten zijn verbonden voldoende worden belicht. In dit verband is recent door het Verbond van Verzekeraars de gedragscode rendementsprognoses vastgesteld. In deze gedragscode wordt een aantal eisen geformuleerd waaraan informatieverstrekking aan de consument betreffende de genoemde producten moet voldoen. Zoals aangegeven in antwoord op vragen van Witteveen-Hevinga c.s., is het doel van deze gedragscode de consument inzicht te verschaffen in de wijze waarop rendement en risico van beleggingen van invloed zijn op toekomstige uitkeringen uit levensverzekeringen en spaarkasovereenkomsten. Deze gedragscode wordt door ondergetekende vanuit het oogpunt van consumentenbelang positief gewaardeerd. Het kabinet acht het wenselijk om, los daarvan, te bezien of er aanleiding bestaat om aan alle op de Nederlandse markt actieve levensverzekeraars bepaalde voorschriften te geven die noodzakelijk zijn voor een goed begrip van de wezenlijke bestanddelen van de verzekeringsovereenkomst.

De leden van de PvdA-fractie stelden voorts de volgende vragen. Wanneer kan een voorstel voor een wettelijk bezwaarrecht met betrekking tot de accountants worden verwacht.

Bij brief van 3 juni jl. heeft ondergetekende gemeld dat het wettelijk bezwaarrecht voor de Verzekeringskamer met betrekking tot de aanstelling en handhaving van de accountant zal worden opgenomen in de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 als onderdeel van de naar aanleiding van de evaluatie Vie d'Or uit te voeren maatregelen. Het streven is erop gericht het desbetreffende wetsvoorstel dit najaar voor advies bij de Raad van State in te dienen.

Wat is de stand van zaken bij de Verzekeringskamer met betrekking tot het opstellen van een gedragscode waarin criteria worden geformuleerd met betrekking tot het bekleden van (adviseurs)functies bij onder toezichtstaande of daarmee verbonden instellingen door oud-bestuursleden van de Verzekeringskamer?

De Verzekeringskamer deelde mee dat zij deze gedragscode momenteel afrondt. Zij zal ondergetekende hiervan op korte termijn op de hoogte stellen.

Wat is de stand van zaken van de voorgenomen uitbreiding van de Verzekeringskamer?

In de evaluatie van ondergetekende van de gebeurtenissen rond Vie d'Or (Kamerstukken II 1995/96, 23 669, nr. 15, paragraaf 18) is vermeld dat de Verzekeringskamer voor 1996 een uitbreiding heeft gepland met 8,5 formatieplaats. Deze wordt ingevuld met relatiebeheerders voor het toezicht op verzekeraars, medewerkers toezicht, beleggings- en organisatiedeskundigen en afgeleide ondersteuning. De werving voor deze uitbreiding is in volle gang en deels reeds afgerond. Voor de wat langere termijn (binnen 4 jaar) voorziet de Verzekeringskamer een verdergaande uitbreiding, ook ten behoeve van het toezicht op pensioenfondsen. De Verzekeringskamer zal haar verdere voornemens met betrekking tot de intensivering van het toezicht en de daaruit voortvloeiende personele en financiële consequenties binnenkort nader

bespreken met de ministeries van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en met de betrokken bedrijfstakorganisaties.

De leden van de CDA-fractie wezen op het pleidooi van de Consumentenbond om in het kader van de mogelijke herregulering van de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf de wettelijke waarborg voor onafhankelijkheid van assurantiekantoren en wettelijke eisen met betrekking tot vakbekwaamheid en registratie van assurantiekantoren te handhaven, alsmede de huidige beloningsstructuur los te laten. Deze leden vroegen op welke wijze wordt voorkomen dat de Minister van Economische Zaken een reactie geeft die niet geheel spoort met de aanbevelingen van de Commissie Ybema. Daarnaast vroegen deze leden of het geen aanbeveling verdient de reactie van de Consumentenbond en de reactie daarop van de NVA te betrekken bij de evaluatie van de Wabb die in 1996 gaat plaatsvinden.

De standpunten van de Consumentenbond met betrekking tot de wettelijke eisen inzake vakbekwaamheid en registratie van assurantietussenpersonen en het loslaten van de huidige beloningsstructuur van deze beroepsgroep, zijn betrokken bij de besluitvorming over het MDW-project Wet assurantiebemiddelingsbedrijf. Dit geldt ook wat betreft de reacties vanuit de bedrijfstak op de brief van de Consumentenbond.

Voor zover de brief van de Consumentenbond betrekking heeft op voorstellen voor het creëren van een wettelijke waarborg voor onafhankelijkheid van assurantietussenpersonen, zij opgemerkt dat het kabinet – op instigatie van de Tweede Kamer – eind 1994 heeft besloten de Aanbeveling van de Europese Commissie van 18 december 1991 inzake verzekeringstussenpersonen (92/48/ EEG) niet te volgen wat betreft (o.a.) het stellen van wettelijke regels met betrekking tot registratie van (on)afhankelijkheid van assurantietussenpersonen.

De leden van de D66-fractie stelden de volgende vragen:

Is er een overzicht te geven van de premie- en productverschillen tussen de landen met en zonder normatief toezichtssysteem.

Een overzicht als gevraagd door deze leden is voor de lidstaten van de Europese Unie niet meer te geven. In de derde generatie verzekeringsrichtlijnen is er immers voor gekozen het van oudsher in het Verenigd Koninkrijk en Nederland geldende normatieve toezichtssysteem als basis te nemen voor het toezicht in alle lidstaten. Wel is in de jaren tachtig door de Europese Commissie onderzoek gedaan naar verzekeringsproducten in de verschillende lidstaten. Een van de conclusies van dat onderzoek, neergelegd in het Cecchini-rapport, was dat verzekeringsproducten in het Verenigd Koninkrijk en in Nederland goedkoper en gevarieerder waren dan in andere lidstaten van de Europese Unie. Deze conclusie is enkele jaren later ten aanzien van overlijdensrisicoverzekeringproducten bevestigd door een onderzoek van het Europese Bureau voor consumentenorganisaties (BEUC).

Ten aanzien van staten die geen deel uitmaken van de Europese Unie is de gevraagde informatie niet beschikbaar. Het is overigens de vraag of vergaring van deze informatie zinvol zou zijn. Gezien de verschillen in de verzekeringsmarkten en het toezicht daarop, moet worden gevreesd dat moeilijk objectieve premie- en productvergelijkingen te maken zullen zijn.

Op welke elementen van de administratieve organisatie van verzekeraars heeft de Verzekeringkamer inmiddels richtlijnen of aanbevelingen gegeven of zal de Verzekeringkamer dat gaan doen en op welke termijn?

De Verzekeringkamer heeft op 24 april 1995 richtlijnen uitgevaardigd over het gebruik van financiële derivaten door verzekeraars. Deze betreffen in belangrijke mate de organisatorische voorwaarden waaraan verzekeraars moeten voldoen indien zij gebruik maken van afgeleide instrumenten. Verder zal na de voorgenomen aanpassing van de Regeling

programma van werkzaamheden verzekeringsbedrijf 1994 (zie paragraaf 3 van de evaluatie van de gebeurtenissen rond Vie d'Or) het programma van werkzaamheden van een verzekeraar tenminste moeten bestaan uit een uitvoerig bedrijfsplan en een opzet van de administratieve organisatie. Over de realisatie van dit plan moet vervolgens periodiek worden gerapporteerd aan de Verzekeringskamer. Hoe ambitieuzer een bedrijfsplan is des te zwaarder zullen de eisen zijn die worden gesteld aan de administratieve organisatie.

Ook in haar dagelijkse toezichtspraktijk zal de Verzekeringskamer verhoogde aandacht geven aan de kwaliteit van de administratieve organisatie. De Verzekeringskamer is voorts in dit verband voornemens om minimum-eisen te formuleren voor de administratieve organisatie, interne controlesystemen, automatiseringsaspecten en de daarmee samenhangende scheiding van functies. Gelet op de voorbereiding hiervan en het noodzakelijke overleg gaat de Verzekeringskamer ervan uit dat zij deze minimum-eisen in de loop van 1997 zal kunnen uitbrengen. De Verzekeringskamer is in overleg met het NIVRA om te komen tot tripartite overeenkomsten tussen verzekeraars, hun externe accountants en de Verzekeringskamer. Onderdeel van de overeenkomst zal zijn de controlerende rol van de accountant ten aanzien van de administratieve organisatie.

Hoe wordt bereikt dat de Verzekeringskamer een «conservatiever beleid» gaat voeren zowel ten aanzien van de kwaliteit van de vermogensbestanddelen die de solvabiliteitsmarge vormen als ten aanzien van de beleggingen ter dekking van de technische voorzieningen? Hoe wordt bewerkstelligd dat in een eerder stadium tot de aanstelling van een stille bewindvoerder wordt overgegaan?

De Verzekeringskamer heeft meegedeeld dat zij deze door de ondergetekende in zijn evaluatie van de gebeurtenissen rond Vie d'Or geuite wensen in beginsel onderschrijft. Ten aanzien van de kwaliteit van de vermogensbestanddelen die de solvabiliteitsmarge vormen onderschrijft de Verzekeringskamer dat het wenselijk is dat het minimumgarantiefonds bestaat uit bestanddelen als gestort aandelenkapitaal en aanwezige reserves. Vermogensbestanddelen die daardoor vervallen zijn bijvoorbeeld het niet-gestorte deel van het aandelenkapitaal, het niet-gestorte deel van het waarborgkapitaal, suppletiebijdragen en toekomstige winsten. De Verzekeringskamer zal dit implementeren in haar toezichtspraktijk voor zover de WTV 1993 haar op deze punten een discretionaire bevoegdheid geeft (dit is onder meer het geval ten aanzien van toekomstige winsten). Ten aanzien van in de WTV 1993 toegestane vermogensbestanddelen geldt dat hiervoor die wet moet worden aangepast, alsmede de Europese richtlijnen waarop de wet is gebaseerd. Binnen communautair verband buigt een werkgroep zich over onder meer deze vragen. De Verzekeringskamer participeert in deze werkgroep. De resultaten van de werkgroep zullen moeten worden afgewacht. Ten aanzien van de bestanddelen die de solvabiliteitsmarge vormen boven het minimum-garantiefonds alsmede ten aanzien van de activa ter dekking van de technische voorzieningen heeft de Verzekeringskamer laten weten dat zij – voor zover de WTV 1993 haar die bevoegdheid geeft – bij het beoordelen van bijzondere bestanddelen of beleggingen de toekomstperspectieven van de verzekeraar in ogenschouw zal nemen alsmede bijzondere aandacht zal besteden aan de vraag welke consequenties het aanvaarden van een bepaald bestanddeel of activum zal hebben voor het geval de verzekeraar in discontinuïteit mocht geraken. Het spreekt voor zich dat de Verzekeringskamer aan deze zaken vooral aandacht zal schenken bij instellingen die in het licht van continuïteit meer aandacht vragen, zoals startende en snel groeiende verzekeraars. Van het toepassen van het instrument van de stille curatele doet de Verzekeringskamer (op geanonimiseerde basis) mededeling in haar jaarlijkse verslag.

Welk risico loopt de rechtszekerheid (en van wie?) in geval van een «algehele actieve informatieplicht voor een ieder die in verband met de uitoefening van het toezicht door de Verzekeringkamer over relevante informatie beschikt»?

De door deze leden aangehaalde verwijzing naar een algehele informatieplicht ziet op de informatieplicht jegens de Verzekeringkamer voor diegenen die beschikken over voor de Verzekeringkamer relevante informatie. Daarbij kan worden gedacht aan bestuurders en commissarissen van onder toezicht staande instellingen, alsmede accountants en actuarissen. In de evaluatie inzake de gebeurtenissen rond Vie d'Or heeft ondergetekende vastgesteld dat een algehele actieve informatieplicht voor deze personen te ver gaat en dat de rechtszekerheid met zich brengt dat deze zo concreet mogelijk wordt ingekaderd. Indien dit niet gebeurt zouden deze personen immers iedere informatie waarover zij beschikken en die wellicht voor de Verzekeringkamer relevant zou kunnen zijn aan de Verzekeringkamer moeten melden. Een dergelijke onafgebakende informatieplicht zou, zeker als deze personen aangesproken zouden kunnen worden indien een melding achterwege blijft, een onevenredig zware belasting voor hen betekenen.

Is er inmiddels door de Verzekeringkamer een gedragscode opgesteld waarin criteria worden geformuleerd met betrekking tot het bekleden van (adviseurs)functies bij onder toezicht staande instellingen door oud-bestuursleden van de Verzekeringkamer?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de gelijklopende vraag van leden van de PvdA-fractie.

Is er enige indicatie te geven wanneer de zogenaamde röntgenfoto van de samenhang tussen de financiële toezichtswetten valt te verwachten en of er apart wordt gerapporteerd over deze «foto» voorafgaand aan het leggen van een relatie met SZW-wetgeving?

Op 30 augustus 1996 heeft ondergetekende de notitie inzake de samenhang en verschillen tussen de financiële toezichtswetten aan de Tweede Kamer gezonden. Deze notitie zal als basis kunnen dienen voor de meer uitgebreide röntgenfoto.

De Minister van Financiën,
G. Zalm