

Vergaderjaar 1997–1998

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

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 1998

I. INLEIDING

Tijdens de mondelinge behandeling door uw Kamer van het wetsvoorstel houdende aanpassingen van de Wtb, de Wte 1995, de Wtk 1992, de Wtv 1993 en de Wtn 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 (wetsvoorstel Toezicht op toezicht, 24 456), hebben de fracties van de PvdA en D66 aandacht gevraagd voor de wijze waarop houdstermaatschappijen van financiële conglomeraten worden betrokken in het toezicht dat door De Nederlandsche Bank en de Verzekeringskamer wordt uitgeoefend op financiële instellingen. In deze brief wordt daarop ingegaan.

Na een korte schets van het algemene kader waarbinnen het onderwerp is gezien (paragraaf II), wordt in hoofdlijnen de discussie weergegeven die in diverse internationale fora plaatsvindt over het onderwerp toezicht en financiële conglomeraten en die relevant kan zijn voor de vormgeving van het Nederlandse toezicht (paragraaf III). In paragraaf IV wordt ingegaan op het huidige en in voorbereiding zijnde wettelijk toezichtsinstrumentarium dat de Nederlandse financiële toezichthouders ter beschikking staat om het hoofd te bieden aan de mogelijke risico's voor financiële instellingen die in conglomeraatsverband opereren. Conceptueel zijn financiële conglomeraten te definiëren als conglomeraten waarvan instellingen uit tenminste twee van de drie financiële sectoren (bankensector, verzekeringssector en effectensector) deel uitmaken. In Nederland komen vooralsnog in de praktijk evenwel geen financiële conglomeraten voor waarvan een effecteninstelling die over een vergunning van de Stichting Toezicht Effectenverkeer beschikt, rechtstreeks (dat wil zeggen niet via de bankengroep) onderdeel uitmaakt. Waar in het kader van deze brief wordt

gesproken over de financiële toezichthouders wordt bedoeld op de voor de bancaire- en de verzekeringssector verantwoordelijke toezichthouders, te weten De Nederlandsche Bank en de Verzekeringskamer. Uiteraard geldt in zijn algemeenheid dat indien bij het toezicht op financiële instellingen die deel uitmaken van een conglomeraat onderwerpen aan de orde zijn die (mede) de effectensector betreffen, de voor die sector verantwoordelijke toezichthouder ook betrokken zal zijn.

De risico's van het opereren in conglomeraatsverband, waarop ook de Kamerleden tijdens bovengenoemd overleg hebben gewezen, betreffen met name:

- ondoorzichtige conglomeraatsstructuren, waardoor het voor de financiële toezichthouders moeilijk is te bepalen waar binnen een conglomeraat de uiteindelijke beleidsverantwoordelijkheid ligt en welke personen door de financiële toezichthouder ter verantwoording kunnen worden geroepen;
- aantasting van de financiële positie van tot het conglomeraat behorende banken en verzekeraars ten gevolge van het meermalen meetellen van hetzelfde vermogen (double gearing);
- besmetting (een falend groepsonderdeel beïnvloedt andere groeps-onderdelen), met mogelijke systeemrisico's; en
- toezichtsarbitrage (verschuiving van bepaalde activiteiten naar een plaats binnen het conglomeraat waar geen of een zo licht mogelijke vorm van toezicht bestaat).

In paragraaf V wordt kort ingegaan op de betrouwbaarheid en deskundigheid van de beleidsbepalers van conglomeraaten en paragraaf VI, tenslotte, bevat enkele conclusies.

II. ALGEMEEN KADER

In ons land is sedert het eind van de jaren tachtig, toen het zogenaamde structuurbeleid werd geliberaliseerd, sprake van toenemende en vaak vergaande samenwerking tussen tot dan toe strikt separaat opererende kredietinstellingen en verzekeraars. De voornaamste doelstellingen daarbij zijn het realiseren van synergievoordelen in de organisatie van de gehanteerde distributiekanaalen (geïntegreerde financiële dienstverlening, het «all finance» concept) en van efficiëntievoordelen door middel van integratie van beleidsondersteunende organisatieonderdelen.¹

Ook internationaal heeft de deregulering van de financiële markten tot meer onderlinge vervlechting van genoemde sectoren geleid. Bovendien is, onder invloed van de succesvolle mondiale onderhandelingen over het slechten van handelsbarrières, sprake van een toenemende vorming van financiële conglomeraaten waarin ondernemingen uit verschillende landen worden ondergebracht. Verwacht wordt dat deze ontwikkelingen zowel nationaal als internationaal zullen doorzetten. De in deze brief geformuleerde uitgangspunten dienen dan ook nadrukkelijk in de context van de huidige stand van zaken te worden geplaatst. Naarmate de ontwikkelingen in de markt en de discussies in internationale fora voortschrijden, vergt dit een geregeld proces van hernieuwde toetsing van het instrumentarium.

Genoemde ontwikkelingen bieden Nederlandse financiële instellingen nieuwe kansen tot expansie, nationaal zowel als internationaal, die volop worden benut. Tegelijkertijd neemt echter de noodzaak voor de financiële toezichthouders toe om, zowel over de grenzen heen als nationaal tussen de verschillende financiële sectoren, nauw samen te werken in verband met de nieuwe dimensie die conglomeraatvorming toevoegt aan het toezicht.

¹ In Nederland zijn op dit moment 13 financiële conglomeraaten actief, d.w.z. conglomeraaten waarvan de bancaire- en verzekeringsactiviteiten gemeten naar het geconsolideerde balanstotaal, tezamen tenminste de helft van de totale conglomeraatsactiviteiten omvatten. Het betreft ABN Amro Holding NV, Achmea Holding NV, AEGON NV, Delta Lloyd Verzekeringsgroep NV, Fortis-groep, ING Groep NV, Levob Verzekeringen BV, Rabobank Nederland, Robein Leven NV, SNS Reaal Groep NV, Zwolsche Algemeene NV, ASR Verzekeringsgroep NV en Ohra Verzekeringen en Bank Groep NV.

Gelet op de in de Kamer gevoerde discussie kunnen de volgende vragen worden geformuleerd:

- biedt het bestaande en in voorbereiding zijnde wettelijke toezichtsinstrumentarium de financiële toezichthouders adequate mogelijkheden om de potentiële risico's die voor financiële instellingen kunnen zijn verbonden aan het opereren in conglomerataatsverband effectief te mitigeren?
- zo nee, met welke elementen dient het toezichtsinstrumentarium te worden aangevuld?

Met het bestaande toezichtsinstrumentarium wordt daarbij bedoeld op de Wet toezicht kredietwezen 1992 en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, alsmede op het op basis van die wetten tussen De Nederlandsche Bank en de Verzekeringskamer overeengekomen Protocol betreffende de wijze waarop financiële conglomeraten worden betrokken bij het toezicht op de daartoe behorende kredietinstellingen en verzekeraars¹ en op het in 1996 afgesloten convenant tussen genoemde financiële toezichthouders inzake toetsing van bestuurders van conglomeraten². Met een recente wetswijziging is in de Wet toezicht kredietwezen 1992 het aanwijzingsrecht van de toezichthouder jegens conglomerataatsbestuurders uitgebreid, waardoor in geval van ondeskundigheid of onbetrouwbaarheid de beleidsbepalende invloed van die personen op de onder toezicht staande instelling dient te worden beëindigd. Een analoge wetswijziging van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 is in voorbereiding. Daarnaast wordt het handhavingsinstrumentarium van de toezichthouders uitgebreid door introductie van de mogelijkheid tot het opleggen van bestuurlijke boeten en dwangsommen naast of in plaats van strafrechtelijke sanctiemogelijkheden.³ Wettelijke verplichtingen die zich – mede – richten op groepsonderdelen kunnen door middel van dwangsommen ook worden afgedwongen jegens niet onder toezicht staande entiteiten, waaronder de holding. In de bij deze brief gevoegde bijlage is een overzicht opgenomen van de wijze waarop holdings van financiële conglomeraten op dit moment door De Nederlandsche Bank en de Verzekeringskamer in het bedrijfseconomisch toezicht worden betrokken.

III. INTERNATIONALE DISCUSSIE

In het begin van de jaren negentig is een internationale discussie tussen de financiële toezichthouders uit de bancaire-, de verzekerings- en de effectensector op gang gekomen over de noodzaak van nauwe samenwerking om op effectieve wijze toezicht te kunnen uitoefenen op instellingen die deel uitmaken van een (internationaal) conglomeraat. De deconfiture van de Bank of Commerce and Credit International (BCCI) heeft deze discussie in een stroomversnelling gebracht. Daarnaast hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de G-7 landen opgeroepen tot versterking van de onderlinge samenwerking van de toezichthouders bij het toezicht op internationaal opererende financiële instellingen. Gegeven het internationale karakter van de financiële markten en de toenemende internationalisatie van financiële conglomeraten, bestaat ook op politiek niveau consensus dat het van belang is in internationaal overleg te komen tot gecoördineerde en geharmoniseerde toezichtsmatregelen t.a.v. instellingen die deel uitmaken van dergelijke financiële conglomeraten. Genoemde problematiek wordt onder andere bestudeerd in het Joint Forum on Financial Conglomerates, het gezamenlijke overlegforum van de wereldorganisaties van toezichthouders op banken, verzekeraars en effecteninstellingen te weten: het Basel Committee on Banking Supervision, de International Association of Insurance Supervisors (IAIS) en de

¹ Stort. 1997, no. 22.

² Met betrekking tot het toezicht op de Fortis-groep hebben de Belgische- en de Nederlandse financiële toezichthouders een specifiek protocol opgesteld.

³ Kamerstukken II 1997/98, 25 821.

International Organisation of Securities Commissions (IOSCO)¹. Daarnaast staat dit onderwerp op de agenda van de Conferentie van Europese verzekeringstoezichthouders en van de Europese Commissie (Raadgevend Comité voor het Bankwezen, Verzekeringscomité en Comité op hoog niveau van Effectentoezichthouders).

De gedachtevorming in genoemde gremia is nog niet afgerond. Wel bestaat een ruime mate van overeenstemming over het uitgangspunt dat alleen toezicht op de van een financieel conglomeraat onderdeel uitmakende werkmaatschappij (solo-toezicht) als zodanig onvoldoende is. De concernomgeving, waaronder een eventuele holding, dient bij het toezicht te worden betrokken. Over de wijze waarop zijn de discussies nog gaande. Sinds de liberalisering van het structuurbeleid vindt in Nederland het toezicht op zgn. solo-plus basis plaats, met expliciete samenwerkingsafspraken tussen De Nederlandsche Bank en de Verzekeringkamer.

De behoefte aan coördinatie in het toezicht heeft in enkele landen geleid tot een ingrijpende herstructurering van het toezicht. Aansprekende voorbeelden in dat verband zijn Australië en het Verenigd Koninkrijk. In Australië zijn drie toezichthouders geformeerd voor respectievelijk systeemtoezicht, prudentieel toezicht en integriteitstoezicht op alle betrokken sectoren. Ten aanzien van deze drie toezichtsdimensies geldt ook voor financiële conglomeraten in Australië geïntegreerd toezicht. In het Verenigd Koninkrijk is onlangs één instelling belast met het toezicht op alle financiële instellingen.

Zoals reeds aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 met het oog op de ontwikkelingen in de organisatie van het toezicht op het effectenverkeer², voldoet thans de Nederlandse benadering van sectortoezicht en (toenemende) samenwerkingsafspraken tussen sectorale financiële toezichthouders en staat deze internationaal goed aangeschreven.

IV. TOEREIKENDHEID TOEZICHTSINSTRUMENTARIUM

In deze paragraaf wordt met betrekking tot elk van de in internationaal verband geïdentificeerde potentiële risico's aangegeven hoe die op basis van het toezichtsinstrumentarium dat de Nederlandse financiële toezichthouders ter beschikking staat, worden bestreden.

Voor een goed begrip is het van belang de huidige uitgangspunten voor het toezicht weer te geven zoals deze ook zijn neergelegd in de bestaande Europese richtlijnen terzake.

Het financiële toezicht grijpt nu primair aan bij de juridische eenheden waarvan de activiteiten binnen het kader van de definitie van bank of verzekeraar vallen. In conglomeraatsverband opererende financiële instellingen dienen hun bancaire- en verzekeringsactiviteiten in afzonderlijke juridische entiteiten te organiseren. Het uitvoeren van genoemde financiële activiteiten binnen één rechtspersoon zou immers het risico van besmetting binnen het conglomeraat en uiteindelijk wellicht zelfs van aantasting van het financieel systeem aanzienlijk vergroten. Daarnaast geldt in de verzekeringssector verder nog het verbod om levensverzekeringsactiviteiten en schadeverzekeringsactiviteiten binnen dezelfde rechtspersoon uit te voeren. Hiermee wordt een situatie voorkomen waarin de reserves/voorzieningen die een levensverzekeraar dient aan te leggen om de vaak zeer langlopende verplichtingen (tot 30 jaar of langer) te kunnen nakomen, worden aangetast ten gevolge van verliezen die worden geleden op andere activiteiten die binnen dezelfde rechtspersoon zouden worden uitgevoerd.

¹ In het Joint Forum zijn de volgende landen vertegenwoordigd: Australië, België, Canada, Frankrijk, Duitsland, Italië, Japan, Nederland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Zweden en Zwitserland.

² Kamerstukken II 1997/98 25 670.

Tegengaan ondoorzichtige conglomeraatsstructuren

Om het ontstaan van ondoorzichtige conglomeraatsstructuren tegen te gaan, dienen de financiële toezichthouders zich er in het kader van de vergunningverleningsprocedure van te vergewissen dat de zeggenschapsstructuur van het conglomeraat waartoe de vergunningvragende instelling gaat behoren, zodanig doorzichtig is dat adequaat toezicht op die instelling kan worden uitgeoefend. Deze in de Wet inzake financiële conglomeraten¹ neergelegde bepaling is in overeenstemming met de in Europees kader overeengekomen zgn. post-BCCI-Richtlijn) en biedt de financiële toezichthouders de mogelijkheid om een vergunning te weigeren c.q. in te trekken ingeval bepaalde organisatorische maatregelen het zicht op de zeggenschapsstructuur binnen een conglomeraat (dreigen te) vertroebelen. Een dergelijke situatie zou zich o.a. kunnen voordoen indien specifieke taken als risk management, derivatenbeleid etc. worden gebundeld in gespecialiseerde juridische entiteiten, die organisatorisch kunnen worden ondergebracht op verschillende plaatsen binnen het financiële conglomeraat. Andere voorbeelden in dit verband zijn het onderbrengen van het centrale management dat de strategie van het conglomeraat bepaalt en/of van bepaalde essentiële bedrijfsfuncties (bv. treasury) bij de topholding.

Daarnaast dient de toezichthouder te bezien of, indien instellingen uit niet EU-landen deel uit maken van een financieel conglomeraat waartoe ook een Nederlandse instelling behoort, het in die landen geldende recht een belemmering kan vormen voor het uitoefenen van adequaat toezicht op de Nederlandse financiële instelling.

Voorts is als extra waarborg in de huidige financiële toezichtswetgeving nog de verplichting opgenomen dat het hoofdbestuur van een financiële instelling zich in het land dient te bevinden waarin die instelling statutair is gevestigd.

Tenslotte voorzien de financiële toezichtswetten in de mogelijkheid om aan onder toezicht staande kredietinstellingen en verzekeraars aanbevelingen en algemene richtlijnen te geven met betrekking tot de administratieve organisatie. Het samenwerkingsprotocol DNB/Verzekeringkamer regelt dat deze richtlijnen ook kunnen worden opgesteld voor het conglomeraat voor zover de bancaire en verzekeringsactiviteiten worden geraakt.

Vanuit de toezichtspraktijk bestaat behoefte aan een sterkere wettelijke verankering van de bevoegdheid tot het vaststellen van aanbevelingen en richtlijnen ter zake van de administratieve organisatie op conglomeraatsniveau. Het gebruik daarvan zou zich bovendien niet dienen te beperken tot transparantie van de structuur van het conglomeraat, maar zich tevens moeten uitstrekken tot andere functies op het gebied van risicobeheer, administratieve organisatie en interne controle die op conglomeraatsniveau worden verricht.

Om de volgende redenen is het voornemen om deze wettelijke verankering ter hand te nemen.

Op basis van de huidige wetgeving kunnen de financiële toezichthouders weigeren een vergunning af te geven aan, of kan de vergunning ingetrokken worden van een financiële instelling die deel uitmaakt of wil gaan uitmaken van een conglomeraat waarbinnen de formele of feitelijke zeggenschapsstructuur een belemmering vormt voor het uitoefenen van adequaat toezicht op die instelling. Deze bevoegdheid is echter bedoeld als ultimum remedium. De noodzaak om van deze bevoegdheid gebruik te moeten maken kan aanzienlijk worden beperkt indien de financiële toezichthouders een wettelijk recht krijgen om aanbevelingen en richtlijnen te geven met betrekking tot de administratieve organisatie (inclusief interne controleprocedures, zeggenschapsstructuren etc.) van het conglomeraat waarvan een vergunningvragende- of houdende instelling deel wil gaan uitmaken.

¹ Stb. 1994, 278.

Aantasting financiële positie van tot het conglomeraat behorende banken en verzekeraars/tegengaan double gearing

Op basis van de protocol-afspraken toetsen de financiële toezichthouders de solvabiliteit van conglomeraten waartoe onder hun toezicht staande instellingen behoren. Het mogelijk optreden van double gearing kan daarmee in een vroeg stadium worden geconstateerd. In beginsel dient de holding te beschikken over een vermogen dat gelijk is aan de geaggregeerde vereiste eigen vermogens van de werkmaatschappijen. Indien uit die (signaal)toets blijkt dat het conglomeraat onvoldoende is gekapitaliseerd, doordat bij voorbeeld een bepaald bedrag aan eigen vermogen van een onderneming in het conglomeraat tegelijk in meerdere conglomeraatsmaatschappijen als buffer wordt gebruikt, kunnen de financiële toezichthouders aanvullende vermogenseisen stellen aan de onder hun toezicht staande instellingen die deel uitmaken van het betreffende conglomeraat. Internationaal bestaat er geen regelgeving ter bestrijding van double gearing binnen financiële conglomeraten en de toetsing van hun solvabiliteit. Wel zijn in EU-kader regels in voorbereiding ter voorkoming van double gearing binnen verzekeringsgroepen en bevat ook de Richtlijn inzake toezicht op kredietinstellingen op geconsolideerde basis¹ relevante bepalingen.

Onder meer in het kader van het beoordelen van de solvabiliteit van een conglomeraat wordt overwogen de wenselijkheid en de mogelijkheden te bezien om bij wet te bepalen dat voorgenomen verwervingen door niet onder toezicht staande onderdelen van een conglomeraat van deelnemingen in buitenlandse banken en verzekeraars door de toezichthouders dienen te worden goedgekeurd. Indien zulke acquisities omvangrijk zijn kunnen zij namelijk een belangrijke invloed hebben op het risicoprofiel van het conglomeraat.

Over dit onderwerp ben ik nog in gesprek met De Nederlandsche Bank en de Verzekeringkamer, die elk vanuit de specifiek in hun sectoren geldende omstandigheden hun licht over dit onderwerp doen schijnen. Zodra terzake besluitvorming heeft plaatsgevonden zal ik de Kamer daarover nader inlichten.

Besmettingsrisico

Het meesleep- of besmettingsrisico kan worden verkleind door een effectief bedrijfseconomisch toezicht uit te oefenen op de vergunninghoudende instellingen die deel uitmaken van een conglomeraat. Zoals eerder werd aangegeven, vormt het huidige principe dat bancaire- en verzekeringsactiviteiten in gescheiden juridische entiteiten dienen te worden verricht daarbij een belangrijk uitgangspunt. Hoewel de solvabiliteitsrisico's ten gevolge van directe financiële banden zijn ingeperkt door de limieten die gelden voor uitzettingen aan één debiteur of groep van debiteuren (bij banken: de grote posten-regeling; bij verzekeraars: de beleggingsvoorschriften) dienen de financiële toezichthouders de intragroep-relaties – inclusief die met de holding – nauwkeurig te monitoren teneinde het risico van besmetting te minimaliseren. Daartoe dient tijdig voldoende informatie beschikbaar te zijn, waarbij een nauwe samenwerking tussen de financiële toezichthouders essentieel is. Het protocol DNB/Verzekeringkamer voorziet reeds in die samenwerking tussen die beide toezichthouders.

Ten aanzien van de informatieverschaffing voorziet de toezichtswetgeving in de bepaling dat beleidsbepalers van de holding die mede het beleid bepalen van de onder toezicht staande instelling, aan de toezichthouder alle gevraagde informatie dienen te verstrekken en zo nodig moeten verschijnen. Tenslotte bevat het protocol ter verkleining van het meesleep- risico nog specifieke bepalingen ten aanzien van het (niet) mogen hanteren van gelijke of verwante namen door conglomeraatsonderdelen.

¹ Richtlijn 92/30/EEG van de Raad van 6 april 1992 (PB nr. L 110 van 28 april 1992).

Indien ondanks genoemde maatregelen zich toch financiële moeilijkheden manifesteren bij een conglomeraatsonderdeel, dan biedt de holding-constructie met juridisch strikt gescheiden werkmaatschappijen de mogelijkheid het desbetreffende onderdeel zelfstandig af te wikkelen of te verkopen zonder nadelige gevolgen voor de consumenten die diensten afnemen van de overige conglomeraatsonderdelen.

Toezichtsarbitrage

Toezichtsarbitrage in de zin dat een financiële instelling zijn activiteiten zodanig organiseert dat de toezichtslasten (met name het eigen vermogensbeslag) zo gering mogelijk zijn, kan bijdragen aan een effectieve allocatie van middelen binnen een financieel conglomeraat. Het allocatie-aspect is vaak mede een reden om tot conglomeraatsvorming over te gaan. Vanuit dit oogpunt bestaat tegen toezichtsarbitrage dan ook geen bezwaar. Van belang is wel dat door alle onderdelen van een financieel conglomeraat wordt voldaan aan de wettelijke minimumvereisten met name ten aanzien van het vereiste vermogen. Problemen zouden zich kunnen voordoen indien door het verplaatsen van activiteiten binnen een conglomeraat het bestuur van een financiële instelling onvoldoende vat zou behouden op essentiële onderdelen van zijn bedrijf. De financiële toezichthouder kan in die gevallen echter via het wettelijk aanwijzingsrecht de financiële instelling verplichten een en ander te redresseren.

V. BETROUWBAARHEID EN DESKUNDIGHEID BELEIDSBEPALERS

Of en zo ja, in welke mate de in deze brief genoemde potentiële risico's zich ook daadwerkelijk zouden kunnen manifesteren hangt samen met de deskundigheid en betrouwbaarheid van de personen die het dagelijks beleid (mede) bepalen van het conglomeraat waartoe een onder toezicht staande financiële instelling behoort.

In het kader van de vergunningverlening zijn tussen de financiële toezichthouders (inclusief de STE) via een convenant afspraken gemaakt over de gezamenlijke toetsing van conglomeraatsbestuurders op hun deskundigheid en betrouwbaarheid. Deze toetsing richt zich op degenen die betrokken zijn bij de (dagelijkse) beleidsbepaling van de onder toezicht staande instelling. Als zich na vergunningverlening problemen zouden voordoen met betrekking tot de deskundigheid en betrouwbaarheid van die personen, kunnen de financiële toezichthouders aanwijzingen geven om de problemen te verhelpen, te zijner tijd deze aanwijzingen afdwingen met bestuurlijke boeten en dwangsommen en in het uiterste geval overgaan tot het intrekken van de vergunning. De vraag kan worden gesteld of de reikwijdte van deze toetsing op holdingniveau van betrouwbaarheid/ deskundigheid, gelet op de internationale vertakkingen van veel conglomeraten waarbij ook niet-financiële, bv. industriële ondernemingen betrokken kunnen zijn, nog wel adequaat is. Desgevraagd hebben De Nederlandsche Bank en de Verzekeringskamer aangegeven dat hier naar hun mening nog geen (potentiële) belemmeringen liggen voor het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en verzekeraars. Tevens hebben zij echter aangekondigd de ontwikkelingen scherp te blijven volgen.

VI. CONCLUSIES

Het in deze brief beschreven samenstel van in Nederland bestaande en in voorbereiding zijnde wettelijke bepalingen en samenwerkingsafspraken tussen de financiële toezichthouders biedt naar het oordeel van de ondergetekende thans voldoende mogelijkheden om de voorzienbare risico's die voor financiële instellingen kunnen voortvloeien uit het opereren in conglomerataatsverband, te beheersen. De aanbevelingen die terzake in internationaal verband – in het bijzonder door het Joint Forum on Financial Conglomerates – worden opgesteld, vormen reeds onderdeel van de Nederlandse financiële toezichtspraktijk die, gelet op de huidige omstandigheden, adequaat functioneert en internationaal goed staat aangeschreven.

Door middel van het wettelijk verankeren van de bevoegdheid van de financiële toezichthouders tot het vaststellen van aanbevelingen en richtlijnen ter zake van de administratieve organisatie, het risico-management en de interne controle op conglomerataatsniveau, zal het toezicht op financiële instellingen die in conglomerataatsverband opereren, nog aan effectiviteit kunnen winnen.

Met deze conclusies wil evenwel geenszins gezegd zijn dat het Nederlandse toezicht zijn definitieve vorm heeft gevonden. Permanente alertheid is geboden met betrekking tot nieuwe – nationale zowel als internationale – ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de soliditeit en integriteit van financiële instellingen en daarmee van het financiële systeem.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

Overzicht van specifieke toezichtsinstrumenten voor het toezicht op banken en verzekeraars die deel uitmaken van een groep

Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen DNB en VK en met andere toezichthouders op banken en verzekeraars.

Bij vergunningverlening:

Informatieverstrekking over de identiteit van beleidsbepalers van de groep en de aandeelhouders

Informatieverstrekking over de formele en feitelijke zeggenschapsstructuur van de groep

Verbod deel uit te maken van een «ondoorzichtige» groep, die een belemmering vormt voor een adequaat toezicht.

Verbod deel uit te maken van een buitenlandse groep, waarvan de toepasselijke buitenlandse (niet-EER) jurisdictie een belemmering vormt voor een adequaat toezicht.

Beleidsbepalers (bestuurders, commissarissen) op groepsniveau moeten aan betrouwbaarheids en/of deskundigheidseis voldoen, voor zover zij het (dagelijks) beleid van de bank of verzekeraar bepalen of mede bepalen.

Dagelijks beleidsbepalers moeten hun werkzaamheden vanuit Nederland verrichten.

Houders van een gekwalificeerde deelneming moeten «geschikt» zijn.

Uitoefening van het bedrijf

Verbod aan organen van bank of verzekeraar (naast bestuur ook commissarissen en aandeelhouders) tot uitoefening bevoegdheden, zonder machtiging van een stille bewindvoerder, met inachtneming van de opdrachten van deze.

Groepsleden, met inbegrip van deelnemingen van meer dan 50% van de bank of verzekeraar in een andere onderneming en «gekwaliificeerde» aandeelhouders zijn verplicht DNB en VK de informatie te verstrekken die deze verlangen.

DNB en VK kunnen groepsbestuurders en -commissarissen oproepen. Dezen hebben de verplichting te verschijnen. Werknemers bij groeps-ondernemingen kunnen als getuige of deskundige worden opgeroepen.

Groepsleden die zakelijke gegevens en bescheiden van de bank of verzekeraar onder zich hebben, dienen die desgevraagd aan de toezicht-houders over te leggen.

De VK kan tegen de waardering van vermogensbestanddelen bedenkingen naar voren brengen.

DNB en VK kunnen aanbevelingen en richtlijnen uitvaardigen voor de administratieve organisatie, de financiële administratie, de interne controle en voor het (voorkomen van) belangenconflicten. Voorts kunnen zij specifiek voor financiële conglomeraten aanbevelingen en richtlijnen opstellen met het oog op de bevordering van een transparante bestuurlijke en juridische organisatie van de bancaire en verzekeringsactiviteiten.

De accountant meldt aan de toezichthouders elke omstandigheid waarvan hij bij de uitvoering van zijn werkzaamheden kennis heeft gekregen en die in strijd is met de eisen die voor het verkrijgen van de vergunning in de financiële toezichtswetten zijn gesteld of die leidt tot weigering van de verklaring omtrent getrouwheid of tot het maken van voorbehouden; de meldingsplicht is van overeenkomstige toepassing in geval van bepaalde groepsrelaties.

Een ieder behoeft voor het houden, verwerven of vergroten van een gekwalificeerde deelneming en voor het uitoefenen van zeggenschap in een financiële instelling een verklaring van geen bezwaar (vvgb).

Een vvgb wordt o.a. niet verleend indien de deelneming zou leiden tot:

- het deel uitmaken door de financiële instelling van een – vanuit het toezicht gezien – ondoorzichtige groep;
- een ongewenste ontwikkeling van het krediet- of verzekeringswezen.

Aan de vvgb kunnen beperkingen worden gesteld en voorschriften worden verbonden. Indien zonder vvgb zeggenschap is uitgeoefend, is een mede daardoor tot stand gekomen besluit vernietigbaar. Als de voorschriften niet worden nagekomen kan de Minister van Financiën een termijn vaststellen waarbinnen de niet nagekomen voorschriften alsnog vervuld moet worden.

In geval van een conglomeraat van bank(en) en verzekeraar(s) kunnen DNB en VK gezamenlijk voorschriften formuleren.

Ten aanzien van een niet-financieel conglomeraat kunnen DNB en VK gezamenlijk aan de Minister van Financiën adviseren dat als voorschrift wordt gesteld dat de bank of de verzekeraar onder een subholding wordt gebracht.

Een vvgb kan worden ingetrokken in geval van verstrekking van onjuiste inlichtingen, het niet-voldoen aan de voorschriften en bij nieuwe ontwikkelingen. Ook kunnen in het laatst geval nadere voorschriften worden gesteld.

In voorbereiding

Een beperkt aanwijzingsrecht jegens de holding en holdingbestuurders, inhoudende dat «niet-deskundige» of «niet-betrouwbare» beleidsbepalers van de groep het beleid van de bank of de verzekeraar niet meer kunnen (mede) bepalen.

Uitbreiding van het toezichtsinstrumentarium met bevoegdheid boetes en dwangsommen op te leggen.