

Vergaderjaar 1999–2000

27 290

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Ontwikkelingen in markt en beleid

De toenemende vervlechting van zowel financiële instellingen zelf, als van de producten en diensten die deze instellingen aanbieden, hebben het noodzakelijk gemaakt om de toereikendheid van de huidige institutionele vormgeving van het toezicht op de financiële marktsector aan een nadere beschouwing te onderwerpen. Voorheen beperkten de activiteiten van financiële instellingen zich veelal tot specifieke sectoren: het bankwezen, het verzekeringswezen of het effectenwezen. Tegenwoordig zijn financiële instellingen vaak gegroepeerd in conglomeraten die meer dan één van deze sectoren bestrijken. Inmiddels nemen deze financiële conglomeraten op de verschillende (deel)markten een dominante positie in. Hiernaast zijn als gevolg van financiële innovaties de traditionele verschillen tussen de financiële producten en diensten in ons land sterk verminderd. Veel nieuwe «samengestelde» financiële producten en diensten zijn steeds moeilijker toewijsbaar aan specifieke sectoren. Een voorbeeld hiervan vormt de sterke groei van de particuliere markt voor complexe beleggings- en verzekeringsproducten.

In 1998 heeft ondergetekende onderzocht of de huidige sectorale structuur van het financiële toezicht, in het licht van de genoemde ontwikkelingen in de markt, nog adequaat is. Dit onderzoek heeft geresulteerd in de *Nota Institutionele vormgeving van het toezicht op de financiële marktsector*, die op 2 april 1999 aan de Tweede Kamer is aangeboden¹. De bovengenoemde ontwikkelingen in de markt en de reactie daarop in het overheidsbeleid zijn in deze nota nader geanalyseerd, waarna beleidsmatige conclusies zijn getrokken. De nota is op 9 juni 1999 met de vaste commissie voor Financiën uit de Tweede Kamer in een algemeen overleg besproken. Tijdens het algemeen overleg bleek brede politieke steun te bestaan voor de beleidsvoornemens, vervat in de nota, onder andere inhoudende de samenwerking van de financiële toezichthouders in een Raad van Financiële Toezichthouders.

Evenals bovengenoemde nota beperkt het onderhavige wetsvoorstel zich tot de financiële marktsector. De samenwerking in de Raad beantwoordt

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 466, nr. 1.

aan de snelle ontwikkelingen in deze sector. Daarnaast zijn er belangrijke raakvlakken te onderkennen van de financiële marktsector met de sectoren pensioenen, sociale zekerheid en volksgezondheid. De Tweede Kamer zal hierover separaat een nota ontvangen, op te stellen in samenwerking met de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, waarin de ontwikkelingen in het toezicht vanuit het bredere perspectief van markt en collectieve sector worden belicht. Die nota zal ook ingaan op de mogelijke consequenties voor de inrichting van het toezicht.

2. Kern en doelstelling van het wetsvoorstel

De kern van het wetsvoorstel ligt in het introduceren van een identieke verantwoordelijkheid van de Verzekeringskamer, De Nederlandsche Bank en de Stichting Toezicht Effectenverkeer (hierna: de toezichthouders) voor het tot stand brengen van gelijkgerichte regelgeving (binnen ieders wettelijke bevoegdheid daartoe) en beleid omtrent de toepassing van weten regelgeving ter zake van niet-sectorspecifieke onderwerpen. Deze verantwoordelijkheid geldt, naast hun exclusief sectorale verantwoordelijkheid, op de gebieden buiten het sectorspecifieke domein. Uitgangspunt daarbij is dat geen vierde toezichthouder in het leven wordt geroepen. De bedoeling is om ongerechtvaardigde verschillen, lacunes en overlap in het sectorale toezicht te ondervangen om daarmee tot effectiever toezicht te komen. Met het wetsvoorstel wordt duidelijk dat de toezichthouders, naast hun individuele sectorale verantwoordelijkheid, ook verantwoordelijk zijn voor het in onderlinge samenwerking zorgdragen voor het adequaat ondervangen van dergelijke verschillen, lacunes en overlap ter zake van niet-sectorspecifieke onderwerpen. Door deze wettelijke verankering wordt tevens bereikt dat duidelijk is welke onderwerpen als niet-sectorspecifiek moeten worden beschouwd. Zij zullen immers bij ministeriële regeling worden aangewezen.

De toezichthouders hebben reeds een overeenkomst gesloten, te weten het Reglement van de Raad van Financiële Toezichthouders van 7 juli 1999, waarin afspraken zijn opgenomen over coördinatie en afstemming van regelgeving en beleid. In het kader van het onderhavige wetsvoorstel zal worden bezien of het Reglement in overeenstemming is met de uiteindelijk geldende wettekst.

Op basis van de huidige financiële toezichtswetten is sprake van een oriëntatie van de toezichthouders op sectorale belangen. Deze belangen staan vermeld in de memories van toelichting bij de verschillende toezichtswetten en op enkele plaatsen ook in die wetten zelf. Zo wordt in de Wet toezicht beleggingsinstellingen (Wtb) gesproken over «met het oog op een adequate functionering van de financiële markten en de positie van de beleggers op die markten» en in de Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte 1995) over «met het oog op een adequate functionering van de effectenmarkten of de positie van de beleggers op die markten». In de Wet toezicht kredietwezen 1992 (Wtk 1992) is de oriëntatie «in het belang van de solvabiliteit en liquiditeit van kredietinstellingen», en het bevorderen van de financiële stabiliteit (systeemrisico). In de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (Wtv 1993) is sprake van «in het belang van degenen die als verzekeringnemers, verzekerden of gerechtigden op uitkeringen betrokken zijn of zullen worden bij overeenkomsten van verzekering». In de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf (Wtn) tenslotte wordt gesproken van «in het belang van degenen die als verzekeringnemers of verzekerden betrokken zijn of zullen worden bij overeenkomsten van natura-uitvaartverzekering».

Uiteindelijk is hier het oogmerk de bescherming van de consument. In de memories van toelichting bij de toezichtswetten wordt ook gerefereerd

aan het effectieve functioneren van de sectorale markten en het vertrouwen in de betrokken onder toezicht staande instellingen.

Bij de toezichtswetten kan derhalve een drietal doelstellingen worden onderscheiden. In de eerste plaats betreft dit de bescherming van personen die een product afnemen van of gelden ter beschikking stellen aan een onder toezicht staande beleggingsinstelling, effecteninstelling, bank of verzekeraar. Een tweede doelstelling is het handhaven van het vertrouwen in de onder toezicht staande instellingen. In de derde plaats is de oriëntatie het effectief functioneren van de onderscheiden sectorale markten. Deze doelstellingen blijven door het onderhavige wetsvoorstel onverminderd van kracht op het sectorspecifieke domein. Het wetsvoorstel introduceert daarnaast evenwel een niet-sectorspecifieke benadering voor de gevallen waar dat noodzakelijk is, met het oog op het (bredere) belang van de bescherming van de afnemers van financiële diensten (onafhankelijk van de sectorale herkomst van het product), het goede functioneren van de financiële markten, en het handhaven van het vertrouwen in de financiële sector als geheel. Bijkomend voordeel van meer gestroomlijnde regelgeving en beleid is zoals gezegd een efficiënter toezicht, waardoor de toezichtskosten voor de financiële instellingen kunnen worden beperkt. Dit zal de concurrentiepositie van de Nederlandse financiële sector kunnen versterken.

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

3. Raad van Financiële Toezichthouders

Ter bevordering van een slagvaardige en effectieve samenwerking met het oog op het tot stand brengen van gelijkgerichte regelgeving en beleid ter zake van niet-sectorspecifieke onderwerpen, hebben de toezichthouders reeds bij het Instellingsbesluit van 7 juli 1999, vooruitlopend op de introductie van de niet-sectorspecifieke dimensie in de financiële toezichtswetten ingevolge het onderhavige wetsvoorstel, de zogeheten Raad van Financiële Toezichthouders ingesteld.

De toezichthouders zullen in het kader van de Raad op paritaire basis invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor gelijkgerichte regelgeving en beleid ter zake van niet-sectorspecifieke onderwerpen. Het ligt in de rede dat zij kiezen voor besluitvorming bij consensus. Om de effectiviteit van de Raad te waarborgen is het gewenst dat de toezichthouders in de schriftelijke vastlegging van hun samenwerking (het Reglement), een effectief besluitvormingsmechanisme opnemen voor de gevallen dat consensus onhaalbaar blijkt. Uiteraard staat het de toezichthouders altijd vrij, indien zij niet tot overeenstemming kunnen komen, alleen of gezamenlijk de Minister van Financiën om een oordeel te vragen. Bij geschillen over het feitelijke toezicht op een individuele onder toezicht staande instelling kan echter geen rol voor de Minister van Financiën zijn weggelegd, gegeven diens verantwoordelijkheid op afstand voor het door de toezichthouders uitgeoefende toezicht en de wettelijke geheimhoudingsplicht van de toezichthouders voor wat betreft de bij hun berustende informatie over individuele onder toezicht staande instellingen.

De toezichthouders zullen in het kader van de Raad in eerste instantie tot gelijkgerichte regelgeving en beleid komen met betrekking tot de op basis van het onderhavige wetsvoorstel aan te wijzen onderwerpen die bij uitstek niet-sectorspecifiek zijn.

Dit sluit echter niet uit dat zij tevens kunnen overleggen over een breed scala van onderwerpen waarop eveneens raakvlakken bestaan. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het afstemmen van standpunten bij het optreden in internationaal overleg. Voorts kan de Minister van Financiën de voorzitter van de Raad, die in die kwaliteit de drie toezichthouders vertegenwoordigt, als het centrale aanspreekpunt benaderen met betrekking tot niet-sectorspecifieke onderwerpen. Het is gewenst dat de toezichthouders in het kader van de Raad, de Minister van Financiën adviseren over niet-sectorspecifieke vraagstukken.

Van belang is dat de door de toezichthouders opgerichte Raad de cohesie op niet-sectorspecifiek terrein bevordert. De vormgeving van de Raad kan daaraan bijdragen. Het is in dit kader passend dat de toezichthouders in het huidige Reglement van de Raad van 7 juli 1999 onder meer hebben opgenomen dat het voorzitterschap onder de drie toezichthouders rouleert en dat de Raad over een eigen secretariaat beschikt.

4. De bestuursovereenkomsten

De toezichthouders dienen het toezicht ingevolge de onderscheiden toezichtswetten, voor zover dit betrekking heeft op niet-sectorspecifieke onderwerpen, uit te voeren met inachtneming van daartoe onderling te sluiten overeenkomsten. Deze overeenkomsten bevatten afspraken over coördinatie en afstemming van regelgeving en beleid. Tevens zullen zij daarin afspraken moeten maken over coördinatie en afstemming in de gevallen waarin dat bij de uitvoering van het toezicht in de praktijk nodig is teneinde ongerechtvaardigde verschillen, lacunes en overlap in het sectorale toezicht te ondervangen en daarmee tot effectiever toezicht te komen. In deze memorie van toelichting worden deze overeenkomsten aangeduid als «bestuursovereenkomsten».

De bestuursovereenkomsten vormen tevens de basis voor de (besluitvorming binnen de) Raad van Financiële Toezichthouders, zoals deze is toegelicht in de vorige paragraaf.

Ten aanzien van afspraken omtrent de uitvoering van het toezicht ter zake van niet-sectorspecifieke onderwerpen, kan het volgende worden opgemerkt. De toezichthouders dienen binnen de eigen, identiek geformuleerde, verantwoordelijkheid overeenkomstig de bestuursovereenkomsten te handelen. Juridisch gezien zullen de besluiten met betrekking tot het toezicht door iedere toezichthouder afzonderlijk worden genomen. Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor het handelen in het kader van de in de Raad gemaakte afspraken berusten bij de individuele toezichthouders. De toezichthouders passen aldus het in de Raad geformuleerde beleid als hun eigen beleid toe. Hierdoor is het beleid van de individuele toezichthouders gelijkgericht. De samenwerking binnen de Raad (vastgelegd in bestuursovereenkomsten) heeft als zodanig derhalve geen externe werking.

5. Niet-sectorspecifieke onderwerpen

Een onderwerp kan als niet-sectorspecifiek worden aangemerkt indien door de Minister van Financiën is vastgesteld dat het ontbreken van gelijkgerichtheid in het beleid en de regelgeving, afbreuk doet aan de effectiviteit van het toezicht. Dit zal tevens worden bezien vanuit het perspectief van de marktwerking en de bescherming van consumenten. Aan een dergelijke vaststelling zal overleg met de drie toezichthouders voorafgaan.

Het genoemde criterium zal ook tot uitdrukking komen in de nog op te stellen ministeriële regeling. De keuze van dit criterium wordt gemotiveerd door enerzijds de noodzaak om qua onderwerpen geen open-einde regeling te scheppen en anderzijds door de wederzijdse behoefte van de toezichthouders en de Minister van Financiën aan een zo helder mogelijke afbakening van de onderwerpen die als niet-sectorspecifiek zijn te kwalificeren. Met dit criterium kan voorts op adequate wijze invulling worden gegeven aan de taken en doelstellingen van de Raad, zoals deze zijn verwoord in het Reglement.

Als uitvloeisel van de *Nota Integriteit Financiële Sector*¹ wordt toenevende aandacht besteed aan het bevorderen van de integriteit in de financiële sector. Integriteit is bij uitstek een niet-sectorspecifiek onderwerp. Een voorbeeld waarbij het ontbreken van gelijkgerichtheid in het beleid en in de regelgeving afbreuk zou doen aan de effectiviteit van het toezicht, is de beoordeling van de betrouwbaarheid van (kandidaat-) beleidsbepalers en medebeleidsbepalers. Met de totstandkoming van de *Beleidsregel inzake de betrouwbaarheidstoetsing van (kandidaat) (mede) beleidsbepalers en houders van gekwalificeerde deelnemingen in onder toezicht staande instellingen* (Stcrt. 2000, no. 78) is door de toezichthouders en de Minister van Financiën inmiddels voorzien in een uniforme regeling aan de hand waarvan (mede)beleidsbepalers bij en houders van gekwalificeerde deelnemingen in financiële instellingen op betrouwbaarheid worden getoetst. In deze beleidsregel wordt onder meer uiteengezet hoe door de toezichthouders het begrip «betrouwbaarheid» wordt geïnterpreteerd. Met deze regeling wordt de beoogde gelijkgerichtheid bereikt en daarmee wordt voorkomen dat afbreuk zou worden gedaan aan de effectiviteit van het toezicht.

Op het terrein van de integriteit kan in dit verband ook worden gewezen op gedragscodes van onder toezicht staande instellingen.

Een andere prioritaire doelstelling die sedert enige tijd binnen het overheidsbeleid geldt, betreft de verbetering van de informatieverstrekking aan de afnemers van financiële diensten. Slechts bij adequate informatieverstrekking kan de afnemer van financiële diensten vanuit diens eigen verantwoordelijkheid een gedegen afweging maken over de kosten, opbrengsten en risico's van een product en over de vraag of het product ook aansluit bij diens specifieke behoeften. Bovendien bevordert adequate informatieverstrekking de markttransparantie, en daarmee de concurrentie op de markt voor financiële dienstverlening. Gezien het veelal complexe karakter van financiële producten en diensten bestaat aan markttransparantie een grote en nog toenemende behoefte. Tegen deze achtergrond heeft ondergetekende op 8 juli 1999 de *Nota informatieverstrekking aan de consument van financiële diensten* aan de Tweede Kamer gestuurd, waarin de regels op dit terrein vanuit een cross-sector optiek zijn geanalyseerd². Ook op dit terrein kan het ontbreken van gelijkgerichtheid in het beleid en in de regelgeving afbreuk doen aan de effectiviteit van het toezicht. De verbetering van de informatieverstrekking aan de afnemers van financiële diensten is daarmee een niet-sectorspecifiek onderwerp voor de Raad.

Een ander niet-sectorspecifiek onderwerp dat in de nog op te stellen ministeriële regeling aan de orde zal komen, betreft het toezicht op financiële conglomeraten. Over de inhoud, reikwijdte en aanpak van het toezicht op financiële conglomeraten is de Tweede Kamer inmiddels met de *Nota Toezicht op financiële conglomeraten*³ geïnformeerd. Zoals in die nota aangekondigd zal de huidige sectorale benadering van toezicht worden aangevuld met een groepsbreed perspectief. Het aanvullend groepstoezicht is gericht op de soliditeit, de organisatie en de integriteit van het gehele conglomeraat, voorzover dit voor de onder toezicht staande instellingen binnen het conglomeraat relevant is en genoemd

¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 830, nr. 1.

² Kamerstukken II 1998/99, 26 676, nr. 1.

³ Kamerstukken II 1999/2000, 27 241, nr. 1.

elementen vanuit een uitsluitend sectorale invalshoek, niet meer voldoende separaat identificeerbaar en controleerbaar zijn.

6. Verslaglegging en evaluatie

Rapportage door de drie toezichthouders in het kader van de Raad is wezenlijk, zowel voor verantwoording alsook ter bevordering van slagvaardigheid op het beleidsmatige vlak. Het wetsvoorstel voorziet derhalve in publicatie van hun gezamenlijk jaarverslag. De Minister van Financiën zal aan de Tweede Kamer periodiek zijn beoordeling doen toekomen van de vorderingen met betrekking tot het niet-sectorspecifieke toezicht.

De Minister van Financiën zal voorts beoordelen in hoeverre de toezichthouders in het kader van de Raad op adequate wijze invulling geven aan de aan hen in dit wetsvoorstel toegekende verantwoordelijkheden ter zake van niet-sectorspecifieke onderwerpen. In de *Nota Institutionele vormgeving van het toezicht op de financiële marktsector* zijn de meest relevante criteria voor die beoordeling weergegeven, te weten:

- de slagkracht van het toezicht (de tijdigheid waarmee onderwerpen op niet-sectorspecifiek terrein door de Raad ter hand worden genomen en waarmee de Raad snel inspeelt op de ontwikkelingen in de financiële sector);
- de effectiviteit van het toezicht (de mate waarin niet-sectorspecifieke onderwerpen adequaat worden geregeld; een belangrijk element daarbij is het voorkomen van overlap en lacunes in het niet-sectorspecifieke toezicht); en
- de invloed van het toezicht op het gelijke speelveld in en de concurrentiekracht van de financiële sector (van sectordifferentiatie in het toezicht mag geen zelfstandige invloed – zonder inhoudelijke grond – uitgaan op de marktverhoudingen; tevens dient van het toezicht geen onbedoelde invloed uit te gaan op de marktstrategie, organisatiestructuur en concurrentiekracht van de financiële instellingen als geheel).

Drie jaar na 7 juli 1999, de datum waarop de Raad van Financiële Toezichthouders is ingesteld, zullen de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de Raad worden geëvalueerd.

De Minister van Financiën,
G. Zalm