

Vergaderjaar 2001–2002

**28 122**

## Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector

**Nr. 2**

**NOTA**

### Inhoudsopgave

1.	Inleiding en samenvatting	2	3.4	Verhouding toezichhouders – Minister van Financiën – Parlement	35
1.1	Aanleiding en probleemstelling	2	3.4.1	Algemeen	35
1.2	Bevindingen en beleidsvoornemens	6	3.4.2	Verantwoording door DNB ten aanzien van niet-ESCB-taken	36
2.	Analyse alternatieve modellen	9	4.	Internationale scenariobestendigheid	37
2.1	Uitgangspunten en opbouw analyse	9	4.1	Ontwikkelingen in Europa	38
2.2	Doeltreffendheid	10	4.2	Ontwikkelingen in de Verenigde Staten	40
2.3	Marktgerichtheid	12	4.3	Deelname aan internationale fora	40
2.4	Efficiëntie	15	5.	Consultatie van marktpartijen	41
2.5	Ervaringen met het sectorale/rft-model	15			
2.6	Modellen voor een cross-sector benadering, een vergelijking	16	Bijlagen <sup>1</sup>		
2.6.1	Sectoraal model met RFT	18	1.	Adviesaanvraag van de Minister van Financiën aan de toezichhouders d.d. 12 september 2001	
2.6.2	Concentratie-model	19	2a.	Gemeenschappelijk voorstel van de toezichhouders d.d. 12 oktober 2001	
2.6.3	Functioneel model	19	2b.	Verslag van de toezichhouders van een bijeenkomst met de sector d.d. 16 augustus 2001	
2.7	Gevolgtrekkingen uit de analyse	20	3.	Reacties op het voorstel van de toezichhouders ontvangen van de belangenorganisaties	
3.	Een functioneel toezichtmodel voor Nederland	21	4.	Bevindingen van studiebezoek aan Australië	
3.1	Hervormingen in bestaande context	21	5.	Advies van prof. mr. C.A.J.M. Kortmann over verhouding DNB-toezicht/ESCB	
3.2	Taakafbakening	24			
3.2.1	De splitsing in toezichttaken	24			
3.2.2	De splitsing bij de uitoefening van het toezicht	25			
3.2.3	Implementatie	28			
3.3	Toenadering DNB-PVK	32			
3.3.1	Ontwikkelingen prudentieel toezicht	32			
3.3.2	Organisatorische uitwerking	32			

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

# 1. INLEIDING EN SAMENVATTING

## 1.1 Aanleiding en probleemstelling

De Nederlandse financiële wereld kent een traditie van vernieuwing. Dat geldt nationaal, en ook in internationaal perspectief. Die traditie is te danken aan vitale ondernemingen, en mede mogelijk gemaakt door het toezicht. Voorbeelden zijn er te over: rond 1990 al ontstonden in Nederland financiële conglomeraten en bijpassend toezicht, consumenten genieten van een zeer efficiënt betalingsverkeer, de productvernieuwing in verzekeringsland kent geen grenzen, de beurs is een kleine-beleggersbeurs van internationale allure, en, buiten de marktsector, zijn de kapitaalgedekte pensioenen een internationaal voorbeeld.

Die traditionele dynamiek is in een nieuwe fase beland, nationaal en internationaal.

In Nederland vinden innovaties plaats die de grenzen tussen bankieren, verzekeren en beleggen doen vervagen. Dat geldt voor instellingen en voor producten. Instellingen kiezen voor strategieën variërend van conglomeraatvorming tot nichespecialisatie, beide in allerlei vormen en maten. Producten zijn er in alle soorten en smaken: van rechttoe-rechtaan bank/verzekerings/beleggingsproducten tot gemengde aanbiedingen die de consument maatgericht beogen te gerieven. Hoe deze dynamiek ook uitpakt: zeker is dat het keurig geordende sectorlandschap van banken, verzekeraars en beleggers tot het verleden behoort. De markt doet haar werk, in het belang van de consument en van de financiële sector zelf.

Ook internationaal is veel in beweging, vanuit Nederland en vanuit concurrerende landen.

Verschillende Nederlandse financiële instellingen zijn uitgegroeid tot spelers van internationaal formaat, met activiteiten in vele delen van de wereld. Interessant is dat aan deze expansie geen uniform recept ten grondslag heeft gelegen: Nederlandse banken, verzekeraars en conglomeraten hebben hun weg in de wereld gevonden. Dat geldt ook voor de beurs. Een in den brede marktgericht Nederlands toezicht heeft elk van hen daartoe de ruimte gegeven.

Tegelijk heeft het buitenland niet stilgezeten. De Nederlandse vrijheden in en tussen sectoren en het bijbehorende moderne toezicht hebben elders hun ingang gevonden. Ook daar zijn internationale financiële instellingen in velerlei soorten en maten ontstaan, die de concurrentie op het open internationale toneel kunnen aangaan. Relevant voor Nederland is dat onze thuismarkt relatief beperkt van omvang is. Waar grote landen zoals het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten binnenlands schaal- en differentiatievoordelen kunnen behalen, moet Nederland comparatief voordeel zoeken in innovatie en internationalisatie. Een afwachtende attitude bij markt of overheid zou al snel achterstand betekenen.

Deze nationale en internationale trends vinden hun neerslag in het Nederlandse toezicht. Dit is steeds meer cross-sector van aard. Dat geldt zowel in de prudentiële sfeer (de stabiliteit van financiële instellingen, zoals reserve- en risicobeheer) als in de sfeer van het gedragstoezicht (de omgang van instellingen met elkaar en met de consument, zoals transparantie en voorlichting) en integriteit.

De verklaring daarvoor is simpel: toezicht volgt de markt en de optiek van de consument.

Voor een beoordeling van de institutionele vormgeving van het toezicht op de marktsector staan tegen deze achtergrond drie invalshoeken centraal. Ten eerste is er de *doeltreffendheid van het toezicht* zelf: in welke vormgeving kunnen de publieke doelen van het toezicht het best worden verwezenlijkt? Ten tweede is er de *marktgerichtheid van het toezicht*: welke vormgeving kan innovatie en concurrentiekracht in een vrije markt het best accommoderen? Ten derde is er de *efficiëntie van het toezicht*: welke vormgeving betekent voor instellingen de geringste administratieve en financiële belasting?

Deze institutionele vormgeving is in ons land primair sectoraal van aard: de Nederlandsche Bank («DNB») voor banken en beleggingsinstellingen, de Pensioen- & Verzekeringskamer («PVK») voor verzekeraars, en de Stichting Toezicht Effectenverkeer («STE») voor beurs en effecteninstellingen. Gegeven de geschetste cross-sector trend is daar in 1999 de Raad van Financiële Toezichthouders («RFT») als samenwerkingsverband voor het toezicht op de marktsector aan toegevoegd. Dit is nuttig gebleken. Voor de ontplooiing van cross-sector beleid heeft de RFT zich voor Financiën een nuttige gesprekspartner getoond. Voor een cross-sector consistente benadering van het toezicht is de RFT voor DNB, PVK en STE nuttig gebleken, bij de totstandkoming van regelgeving en beleid. De RFT heeft onder meer een belangrijke adviserende rol kunnen spelen ten aanzien van het prudentieel toezicht op financiële conglomeraten en de introductie van de Financiële Bijsluiter.

Tegelijk blijft het huidige model ook met de RFT in de kern sectoraal van aard. Twee jaar ervaring met dit model heeft in brede kring de vraag opgeworpen of ook in de toekomst het belang van de Nederlandse consument en dat van de Nederlandse financiële instellingen met voortzetting van dit model optimaal is gediend, dan wel gezocht moet worden (mede in internationaal perspectief) naar een model gericht op de ambitie die de Nederlandse financiële sector traditioneel heeft gekenmerkt.

De verkenning van deze vraag is door Financiën en de toezichthouders ter hand genomen. Het resultaat is deze nota. Ter inleiding zijn de volgende inhoudelijke en procedurele opmerkingen relevant. De inhoudelijke opmerkingen vloeien rechtstreeks voort uit de drie bovengenoemde invalshoeken.

Een leidraad ten aanzien van de *doeltreffendheid van het toezicht* is, naast de soliditeit van financiële instellingen, het pleidooi van de Consumentenbond voor een inhoudelijk uniforme en institutioneel geïntegreerde benadering van de consument. De eerder dit jaar door DNB, PVK en STE samen gerealiseerde telefonische toezichtlijn voor vragen van consumenten is een goede stap gebleken, maar er is meer werk aan de winkel.

Doel is een toezichtvormgeving die het mogelijk maakt om beleid en uitvoering inzake bejegening van consumenten op een systematisch cross-sector wijze in het vat te gieten. Anders blijft het voor de consument moeilijk te volgen.

Ten tweede is er de manier waarop de *marktgerichtheid van het toezicht* ten dienste kan staan aan de concurrentiekracht van financiële instellingen. Kernbegrip is vrije marktwerking en derhalve gelijk speelveld. Niet alleen aan de verschillende internationaal concurrerende, grote instellingen moet door het toezicht alle mogelijke ruimte worden geboden, ook de meer gespecialiseerde en mogelijk lokaal georiënteerde aanbieder – in welke sector ook – verdient een gelijk speelveld.

Het toezicht moet allerlei conglomeraatvorming mogelijk maken, maar niet bevoordelen ten opzichte van pure banken en verzekeraars. Op alle terreinen is vrij baan voor inhoudelijke innovatie geboden.

De derde invalshoek (*efficiëntie*, d.w.z. de administratieve en financiële *belasting door het toezicht*) is meer praktisch van aard maar daarmee zeker niet minder relevant. Vermeden moet worden dat marktpartijen worden belaagd door overlappende toezichthouders met telkens weer dezelfde administratieve eisen. Het dient nergens toe als instellingen twee- of driemaal toezichthouders over de vloer krijgen met vragen over hetzelfde toezichtterrein. Dat levert onnodige administratieve belasting. En het levert doublures in het financiële prijskaartje van het toezicht. Juist in tijden van toenemende intensiteit en complexiteit van toezicht, en derhalve oplopende kosten, is van belang dat overlap wordt vermeden. Op dit punt is het huidige model steeds meer gaan wringen. Daar is iedereen het over eens.

Vanuit deze invalshoeken is door Financiën en de toezichthouders de vormgeving van het toezicht verkend. Ten opzichte van de onder toezicht staande instellingen is een open procedure gehanteerd. In de verkennende fase, rond de zomer, is door Financiën en de toezichthouders het oor te luisteren gelegd bij instellingen en vertegenwoordigende organen. Doel was ervaringen en aandachtspunten te vernemen die voor de verdere oordeelsvorming relevant zouden kunnen zijn. Na de zomer is over contouren van een aanpak door de toezichthouders en de Minister van Financiën gesproken met sleutelpersonen en besturen van de vertegenwoordigende organen van het bank-, effecten- en verzekeringswezen. Tenslotte is door de toezichthouders, op verzoek van de Minister van Financiën (bijgesloten als bijlage 1) en in het licht van de verrichte verkenningen, een voorstel aan hem opgesteld (bijgesloten als bijlage 2a). Dit is door de Minister met een positieve beoordeling voor formele reactie voorgelegd aan de Consumentenbond, de Nederlandse Vereniging van Banken, de Raad van de Effectenbranche, alsmede het Verbond van Verzekeraars. De reacties zijn bijgesloten in bijlage 3, en van een beleidsmatig antwoord voorzien in hoofdstuk 5 van deze nota. Daar is ook een overzicht opgenomen van door Financiën gevoerde consultatiegesprekken. Aldus is met deze, zorgvuldig op de fase van gedachtevorming afgestemde, sequentie van consultaties beoogd recht te doen aan de expertise en de belangen van de onder toezicht staande instellingen.

De reikwijdte van de nota tenslotte is beperkt tot de financiële marktsector. Pensioenregelingen zijn de primaire verantwoordelijkheid van sociale partners; de publieke inkadering door middel van de verplichtstelling en de specifieke fiscale facilitatie voor de produkten in de tweede pijler zijn exponenten van die specifieke positie. Om die reden is er voor gekozen het pensioentoezicht buiten deze nota te laten; het vormt dan ook geen onderdeel van de analyse en beleidsvoornemens. Het toezicht op deze sector uit hoofde van de Pensioen- en Spaarfondsenwet, onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is een separate taak van de PVK. Deze taak blijft door de voornemens met betrekking tot het toezicht op de financiële marktsector ongemoeid bij de zelfstandige toezichthouder PVK. Een separate afweging door de desbetreffende verantwoordelijken is aldus mogelijk en passend. Deze lijn ontmoette begrip in een overleg van de Staatssecretaris van SZW en de Minister van Financiën met bestuurders van de koepels van pensioenuitvoerders op 15 oktober 2001.

Bij die separate afweging zullen toezichthouder, sociale partners en de koepels van pensioenuitvoerders worden betrokken. De staatssecretaris van SZW neemt het voortouw, waarbij de volgende overwegingen relevant zijn.

Een kleine twee jaar geleden is voor wat betreft de inhoud van het toezicht op collectieve pensioenregelingen een forse inhaalslag gepleegd (Wet van 22 december 1999, Stb 592, ook wel PSW 1,5 fase genoemd). Het ligt in het voornemen deze wet over circa drie jaar te evalueren. Er zijn op dit moment geen Europese ontwikkelingen die tot heroverweging van de inhoud van het pensioentoezicht nopen.

Voor het eenduidig uitvoeren van regelgeving is het, mede in het licht van de steeds terugkerende discussies over de taakafbakening tussen levensverzekeraars en pensioenfondsen, aangewezen dat het materiële toezicht op collectieve pensioenregelingen bij dezelfde toezichthouder is belegd, ongeacht of die regeling door een pensioenfonds of een levensverzekeraar wordt uitgevoerd.

De politieke verantwoordelijkheid voor zowel het financiële als het materiële toezicht op de aanvullende pensioenen ligt bij de Minister/Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het is denkbaar dat een andere vormgeving of positionering van het toezicht als mogelijk uitvloeisel van bovengenoemde afweging er in de toekomst toe zal leiden dat aan deze politieke verantwoordelijkheid op een andere wijze invulling zal worden gegeven dan thans het geval is. Bij het toezicht op de aanvullende pensioenen is op korte termijn geen scheiding aan de orde tussen financieel en materieel toezicht. Dat zal afhangen van de te maken gedegen analyse en te voeren discussie, waarbij een rol speelt dat een materiële wijziging in een pensioenregeling direct (forse) financiële consequenties heeft, temeer omdat die wijziging voor alle betrokkenen geldt of kan gelden. Efficiency-overwegingen zullen uiteraard ook een rol spelen.

De reikwijdte van de nota omvat evenmin mededingingsaspecten. De Mededingingswet 1998 is van toepassing op alle bedrijfssectoren, ook de financiële marktsector. De uitvoering van de Mededingingswet is opgedragen aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Uitgangspunt is dat ook voor de uitvoering van eventuele sectorspecifieke mededingingsregels, zoals de Gaswet en de Wet personenvervoer, de NMa de aangewezen instantie is.

In het kader van de Mededingingswet voert de NMa het karteltoezicht, het toezicht op misbruik van economische machtsposities en het concentratietoezicht. Opgemerkt kan worden dat tot 1 januari 2000 het concentratietoezicht op de financiële marktsector voorlopig niet onder de competentie van de NMa viel, om de mogelijke collisie van competenties tussen NMa en de financieel toezichthouders nader in kaart te brengen. Met ingang van 1 januari 2000 echter is het concentratietoezicht van de Mededingingswet ook van toepassing op de financiële sector. In verband daarmee is tussen de NMa, DNB en PVK een protocol gesloten over afstemming van het door die instanties uitgeoefende concentratietoezicht op de financiële sector in (financiële) noodsituaties. De voornemens in deze nota, die een institutionele hervorming betreffen van het financiële toezicht op de financiële marktsector, brengen geen wijziging in de bestaande competentieverdeling tussen het financieel toezicht en het mededingingstoezicht.

De opbouw van de nota is als volgt. In hoofdstuk 2 worden drie alternatieve modellen voor de vormgeving van het toezicht vergeleken: het huidige sectorale/RFT-model; het concentratiemodel (één enkele toezichthouder); en een functioneel model (separate toezichthouders per doelstelling van toezicht). De bovengenoemde drie inhoudelijke invalshoeken worden telkens als criteria gehanteerd.

In hoofdstuk 3 wordt, conform het voorstel van de toezichthouders, een geprefereerde, op Nederland toegespitste variant van een functioneel model uitgewerkt en van implementatievoornemens voorzien. De internationale scenariobestendigheid van dat voorgenomen model is onderwerp

van hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 tenslotte wordt ingegaan op de reacties van marktpartijen op dat voorstel. In de hierna volgende paragraaf worden de analytische bevindingen en de beleidsvoornemens van deze nota kort samengevat.

## **1.2 Bevindingen en beleidsvoornemens**

Startpunt van de inhoudelijke fundering van deze nota is een vergelijking van drie alternatief begaanbare toezichtmodellen voor ons land: het huidige sectorale/RFT-model, het concentratiemodel (één toezichthouder), en een functioneel model (toezichthouders per toezichtdoelstelling). Deze alternatieven zijn getoetst tegen de bovengenoemde criteria: doeltreffendheid, marktgerichtheid, en efficiëntie.

Het eerste model betreft de huidige situatie, waar de in de kern sectorale toezichthouders DNB, PVK en STE voor cross-sector onderwerpen samenwerken in de RFT. Gegeven de sectorale toezichthouders, worden de mogelijkheden voor deze samenwerking inmiddels maximaal uitgebuit, zeker met het wetsvoorstel dat een wettelijke basis beoogt te bieden aan de RFT. Verdere uitbouw zou alleen denkbaar zijn door aan de RFT eigen formele bevoegdheden en een eigen apparaat toe te wijzen. Dan zou echter een vierde toezichthouder ontstaan. Voor elk van de drie gehanteerde criteria zou dit sterk negatief scoren: verwarring van verantwoordelijkheden, gemengde belangen van sectorale toezichthouders, overlap en derhalve oplopende lasten. Dit is niet als een zinvol alternatief te beschouwen.

Het Nederlandse toezicht heeft een heel goede reputatie opgebouwd. Overleg in de RFT kan ertoe bijdragen dat leemtes en verschillen rond sectorgrenzen worden tegengegaan. Het ontstaan van nieuwe leemtes en verschillen is echter inherent aan het sectorale model, in de geschetste markt- en beleidsomgeving die zich steeds meer cross-sector ontwikkelt. Een goed voorbeeld is het genoemde pleidooi van de Consumentenbond om te komen tot cross-sector geïntegreerd consumenttoezicht. Op het tweede criterium, de marktgerichtheid van het toezicht, heeft de RFT de afgelopen twee jaar in deze cross-sector omgeving voor de beleidsvorming belangrijke prestaties geleverd (soliditeittoezicht conglomeraten, financiële bijsluiters voor de consument). Tegelijk zijn evenwel de begrenzingen aan het licht gekomen, voor de beleidsvorming (telkens drie sectorale gesprekspartners per cross-sector beleidsinitiatief) en misschien nog wel meer voor de uitvoering (gezamenlijk optreden bij gescheiden rollen). Dit uit zich vervolgens ook bij het derde criterium: aan het bestaan van drie sectorale toezichthouders met elk een zelfstandige verantwoordelijkheid is inherent een neiging tot overlap op sectoroverstijgend terrein en dito cumulatie van administratieve en financiële lasten voor de markt, hoezeer de toezichthouders zich in het kader van de RFT ook inspannen om dat te vermijden. De toezichthouders zelf zijn de eersten om dit te onderkennen, getuige hun advisering bijgesloten in bijlage 2a. Ook bij marktpartijen is dit, terecht, een belangrijk aandachtspunt.

Op het eerste oog zou het concentratiemodel (één toezichthouder) veel van de geconstateerde nadelen van het huidige model kunnen wegnemen. Dit model biedt immers één aanspreekpunt en één uitvoerder voor alles. Bij nadere beschouwing blijkt echter de vraag: in hoeverre is dit slechts optisch?

Risico van een megatoezichthouder is dat de interne organisatie onvoldoende recht kan doen aan de onderscheiden doelstellingen van toezicht, ten detrimente van zowel de slagvaardigheid van het beleid als de doeltreffendheid en de efficiëntie van de uitvoering. Binnen de megatoezicht-

houder kan het gedragstoezicht ondergesneeuwd raken onder het soliditeits-(prudentieel)toezicht, of andersom. Bureaucratisering schuilt om de hoek. In het Verenigd Koninkrijk is enige ervaring opgedaan met één toezichthouder, gepositioneerd separaat van de centrale bank. Dit kent als belangrijk bijkomend nadeel (zeker in een relatief geconcentreerde markt als die van Nederland) dat het systeemtoezicht is losgekoppeld van de verantwoordelijkheid voor de soliditeit van individuele instellingen.

Het derde model, één toezichthouder per toezichtdoelstelling (prudentieel, gedrag), scoort analytisch goed op elk van de drie criteria. In een markt die zich sterk cross-sector ontwikkelt, is de doeltreffendheid van het toezicht gediend met toezichthouders die zich voor alle instellingen richten op hun soliditeit respectievelijk hun gedrag in de markt en ten opzichte van de consument. Ook voor de marktgerichtheid van een zich steeds meer cross-sector ontplooiend toezicht biedt dit voordelen. Overlap en bijbehorende administratieve en financiële lasten kunnen in dit model worden vermeden, mits de doelstellingen en werkterreinen van de functionele toezichthouders niet alleen analytisch maar ook in de praktijk kunnen worden gescheiden.

De toezichthouders zijn blijkens hun voorstel van oordeel dat dit laatste goed mogelijk is. Het voorstel wordt door het kabinet onderschreven en de voorgestelde functionele ordening wordt gesteund. Het is het voornemen het Nederlandse toezicht naar die ordening te doen evolueren langs twee hoofdlijnen. Ten eerste leggen DNB en PVK zich toe op prudentieel (soliditeits-)toezicht op banken, beleggingsinstellingen en effecteninstellingen (DNB) en verzekeraars (PVK). Hiermee worden mogelijkheden gecreëerd voor een cross-sector benadering op prudentieel terrein ten aanzien van bijvoorbeeld het toezicht op financiële conglomeraten en risico-georiënteerd toezicht. Voor prudentieel toezicht op puur sectorale instellingen blijven DNB respectievelijk PVK zelfstandig verantwoordelijk, het prudentieel toezicht op conglomeraten profiteert van een effectieve bestuurlijke en operationele toenadering tussen beide toezichthouders. Ten tweede evolueert de STE tot een nieuwe, cross-sector gedrags-toezichthouder voor alle financiële instellingen. Een helder gescheiden werkterrein is ingegeven op inhoudelijke gronden, en ook om een toenadering van DNB en PVK bij uitsluiting van STE mogelijk te maken. Daarbij is een naamswijziging in Autoriteit Financiële Markten («AFM») passend.

Aldus kunnen de voordelen van een functionele benadering worden uitgebuit: doeltreffend toezicht gericht op financiële soliditeit en consumentenbescherming, marktgericht toezicht geënt op concurrentiekracht van financiële instellingen, en beheersing van administratieve en financiële toezichtlasten. De te behalen synergievoordelen zoals voorgenomen door de toezichthouders (bijlage 2a) spreken wat dit laatste betreft boekdelen. Situering van het prudentieel toezicht dichtbij de centrale bank doet bovendien recht aan de nauwe verwevenheid ervan in ons land met systeemstabiliteit (kerntaak centrale bank) en aan de internationaal voraanstaande positie op dat terrein van DNB, onder handhaving van de internationale positie van de PVK. Daarmee wordt de aansluiting met de ECB (het scharnierpunt voor systeemstabiliteit in Europa) behouden. Dit is een wezenlijk aspect van internationale scenariobestendigheid. De voor Nederland gekozen benadering wordt dan ook gesteund door de ECB. Ook in andere opzichten is de gekozen benadering internationaal scenario-bestendig, gegeven de internationale trend naar cross-sector integratie.

Mocht Europa uiteindelijk tenderen naar het model van een enkele toezichthouder, dan laten de thans te zetten stappen toe dat Nederland daarin meegaat (integratie DNB/PVK en AFM). Of dat de trend zal zijn, is

thans echter allerminst helder. Niet scenariobestendig zou de omgekeerde benadering zijn (fusie tot een enkele toezichthouder, gevolgd door ontvlechting naar twee functionele). De ervaringen van Australië met een functioneel toezichtmodel zijn bij de voorbereiding benut (zie bijlage 4), het gekozen model wijkt er wezenlijk vanaf.

De handschoen of beide toezichtdomeinen en de rollen van de desbetreffende toezichthouders in de praktijk goed te scheiden zijn, wordt in de advisering door de toezichthouders en de bijbehorende uitwerking in de nota opgenomen.

Daarbij, en ook in de voorgenomen implementatie, staat een pragmatische aanpak voorop. Er wordt niet gestreefd naar een theoretisch geperfectioneerde afbakening, doch naar een geleidelijke aanpak steunend op een heldere en praktisch goed begaanbare herverkaveling van toezichtdomeinen op kernonderdelen. Vanaf voorjaar 2002 wordt de AFM (rechtsopvolger STE) verantwoordelijk voor de introductie van de Financiële Bijsluiter met voorlichting over complexe financiële producten ten behoeve van de consument. In een nader te bepalen vervolgfase, afhankelijk van praktische realiseerbaarheid, wordt de AFM zo spoedig mogelijk conform voorstel van de toezichthouders verantwoordelijk voor het volledige scala van sectoraal en cross-sector consumententoezicht. In de loop van 2002 draagt voorts DNB het gedragstoezicht op beleggingsinstellingen<sup>1</sup> en het toezicht op het consumentenkrediet over aan de AFM. Andersom draagt de AFM het prudentieel toezicht op effecteninstellingen dan over aan DNB. Tezamen is dit de herverkaveling op kernonderdelen die ervoor zorgt dat DNB/PVK zich in hoofdzaak kunnen gaan toelagen op prudentieel toezicht en de AFM in hoofdzaak op gedragstoezicht. De bijbehorende afbakening van toezichtdomeinen en uitoefening van het toezicht door de toezichthouders is uitgewerkt in hoofdstuk 3, en zal de komende maanden worden vertaald naar de (beperkt) benodigde regelgeving en uitvoeringsafspraken. Vanzelfsprekend zullen de onder toezicht staande instellingen bij deze praktische vertaling volop worden betrokken. Het te introduceren toezicht op tussenpersonen is in deze nota nog niet behandeld; daarover zijn belanghebbenden de afgelopen periode geconsulteerd en wordt thans een beleidskader voorbereid.

De contouren van dit model zijn uitvoerig besproken met marktpartijen. Hun reacties op het voorstel van de toezichthouders, opgenomen in bijlage 3, geven geen uniform beeld te zien. Alle partijen vinden dat het huidige RFT-model niet voldoet; aandacht is nodig voor de cross-sector dimensie en voor lacunes en overlap. De Consumentenbond is uitgesproken voorstander van concentratie van het consumenten- (gedrags)toezicht bij één toezichthouder, en pleit er bovendien voor om daar ook het geconcentreerd prudentieel toezicht ten dienste van de consument bij onder te brengen. Twee sectororganen zien mogelijkheden om het sectorale/RFT-model te versterken, en hebben bedenkingen bij de voorgestane hervorming. Deze zijn echter uiteenlopend van aard. De voorgestelde toenadering tussen DNB en PVK op prudentieel terrein krijgt brede steun; met name de Nederlandse Vereniging van Banken («NVB») en het Verbond van Verzekeraars («Verbond») laten zich expliciet in positieve zin uit. De NVB vraagt daarbij om nadere overweging en aanpassing van de afbakening ten opzichte van het gedragstoezicht en heeft daarvoor een alternatief aangedragen (eveneens opgenomen in bijlage 3).

Zij denkt daarbij in de richting van een meer dominante rol van de vergunningverlenende toezichthouder in bepaalde situaties zoals betrouwbaarheidstoetsing bestuurders en meer in den brede de omgang met financiële instellingen. In hoofdstuk 5 is aangegeven dat de benadering gekozen in deze nota op de meeste onderdelen goed spoort met het nader door de NVB aangedragen alternatief. Volgens het Verbond is het

<sup>1</sup> Positionering van (de bulk van) het toezicht op beleggingsinstellingen bij de STE werd in 1999 reeds geadviseerd, mede op basis van een sondering van marktpartijen, door de Klankbordgroep-Andriessen die adviseerde bij de totstandkoming van de RFT.



niet mogelijk om een goede scheiding aan te brengen tussen prudentieel en gedragstoezicht. Het Verbond wenst een nadere analyse gezamenlijk op te stellen door de toezichthouders en het Verbond; en stelt voor een adviesaanvraag te doen aan de Sociaal-Economische Raad. Tegelijkertijd geeft het Verbond aan de benadering van de NVB een beter alternatief te vinden.

Dit beeld van uiteenlopende standpunten is eerder ervaren door de toezichthouders bij hun sonderingen rond de zomer (bijlage 2a en 2b). De toezichthouders geven in hun advisering aan met de zorgen van marktpartijen zo goed mogelijk rekening te hebben gehouden. De kern van de bezwaren van de sectororganen richt zich op de afbakening van toezichtdomeinen en bevoegdheden van de toezichthouders. In het gezamenlijk voorstel van de toezichthouders en de nadere uitwerking in deze nota is geëxpliciteerd welke toezichthouder in welke situatie op welke wijze eindverantwoordelijk is.

Dat is er telkens maar één. Daarmee zijn de wezenlijke bezwaren ondervangen, en kan met de voorgestelde benadering de door de Consumentenbond onderschreven wijziging in het toezicht ter hand worden genomen. Bij de verdere uitwerking zullen marktpartijen vanzelfsprekend worden betrokken; de bezorgdheid in het veld over de op stapel staande veranderingen wordt zeer serieus genomen.

Er zijn, tenslotte, drie redenen om de hervorming thans uit te voeren. Ten eerste is het proces van analyse en toegespitste consultatie nu ruim een half jaar aan de gang, zijn argumenten goed gewisseld en heeft dit geresulteerd in een afgewogen voorstel van de gezamenlijke toezichthouders en in de onderhavige kabinetsnota. Ten tweede wordt volgend voorjaar – helaas later dan nagestreefd – de Financiële Bijsluiter voor de consument massamediaal geïntroduceerd en is daarvoor een herkenbare afzender nodig. Voordien moet zijn besloten en voorbereid of dat de AFM is of de sectorale toezichthouders DNB, PVK en STE. De tweede optie is vanuit consumentenoptiek zeer onaantrekkelijk want versnipperd. Ten derde moet te lange onzekerheid onder de personeelsleden van de toezichthouders worden vermeden. Na ruim een half jaar analyseren en consulteren en in het zicht van een half jaar implementeren hebben zij recht op helderheid. Ervaringen elders hebben geleerd dat onzekerheid bij het personeel van de toezichthouders kan leiden tot vertrek naar de marktsector en daarmee samenhangend verlies van expertise en het risico van ongelukken in het toezicht zelf. In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk werden drastische hervormingen van het toezicht «overnight» aangekondigd, in Nederland is het proces van consultatie nuttig gebleken.

## **2. ANALYSE ALTERNATIEVE MODELLEN**

### **2.1 Uitgangspunten en opbouw analyse**

Voor Nederland is een competitieve en innovatieve financiële sector van bijzonder belang. Binnen de economie vervult de financiële sector een cruciale rol, voor de consument hebben financiële producten een bijzondere betekenis (sparen, beleggen, verzekeren). Derhalve is voor de internationale ontplooiings- en concurrentiekracht van deze sector, juist in een middelgrote economie als die van Nederland waar niet eindeloos binnenschaalvoordelen te behalen zijn, een uitstekende en vernieuwende kwaliteit van het toezicht wezenlijk:

- voor Nederlandse financiële instellingen draagt vooraanstaand toezicht bij aan de concurrentiepositie;
- voor Nederlandse financiële consumenten versterkt vooraanstaand toezicht de positie om tot verantwoorde beslissingen te komen.

Voor het bereiken van de gewenste kwaliteit van het toezicht is een institutionele structuur vereist die goed toezicht stimuleert. Daarbij staan drie criteria centraal. In de eerste plaats is van belang de *doeltreffendheid van het toezicht*. Bepalend voor de beoordeling van het toezicht is immers de mate waarin de verschillende doelstellingen worden bereikt. In de tweede plaats dient de aandacht uit te gaan naar de *marktgerichtheid van het toezicht*. De structuur van het toezicht is mede bepalend voor de ruimte om te kunnen inspelen op de eisen die de ontwikkelingen in markt en beleid stellen. Het derde criterium betreft de kosten van het toezicht. Voorkomen moet worden dat de onder toezicht staande instellingen worden geconfronteerd met onnodige kosten. De structuur van het toezicht kan de efficiëntie ervan dienen door overlap in de organisatie en uitvoering van het toezicht waar mogelijk te vermijden.

De eerst volgende drie paragrafen brengen de drie criteria in kaart aan de hand van feiten en ontwikkelingen. In paragraaf 2.2 worden de doelstellingen van het toezicht geschetst, alsmede hun samenhang en onderscheid. In paragraaf 2.3 wordt een aanduiding gegeven van de relevante gegevens en ontwikkelingen in markt en beleid. Paragraaf 2.4 besteedt aandacht aan de kostenontwikkeling van het toezicht in Nederland en de daarmee samenhangende factoren. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de vraag in hoeverre het huidige toezichtmodel aan deze criteria voldoet (paragraaf 2.5) en een vergelijking gemaakt tussen dit model en twee alternatieve modellen (paragraaf 2.6). Aldus wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze de institutionele inrichting het toezicht ook inhoudelijk kan bevorderen. Paragraaf 2.7 sluit de analyse af met een weergave van de belangrijkste uitkomsten.

## **2.2 Doeltreffendheid**

Eerste criterium voor de inrichting van het toezicht is de doeltreffendheid. Het toezicht op de financiële marktsector dient drie zelfstandige, nevenge-schikte doelstellingen: stabiliteit van het systeem, soliditeit van financiële instellingen, en goed gedrag/transparantie op de markt. Deze drie doelstellingen vormen de basis voor de inhoud van het toezicht. Daarbinnen kunnen aspecten worden genoemd waarop het toezicht eveneens gericht is, zoals de integriteit van de financiële marktsector. Deze hangen echter samen met een of meer van de drie genoemde doelstellingen en zijn niet zelfstandig van aard.

Het *systeemtoezicht* is gericht op de stabiliteit van het financiële systeem als geheel. Doel hierbij is te voorkomen dat (financiële) problemen bij één financiële instelling overslaan naar andere financiële instellingen en/of financiële markten. De verantwoordelijkheid voor systeemtoezicht ligt veelal bij de centrale bank, zo ook in Nederland waar DNB deze taak vervult.

Het *prudentieel toezicht* richt zich op het bevorderen van de financiële soliditeit van financiële instellingen. De prudentieel toezichthouder beoogt het risico van faillissement te beheersen; overigens zonder dit in een markteconomie te kunnen uitsluiten. Uiteraard is de soliditeit van instellingen uiteindelijk van groot belang voor de consument.

Het *gedragstoezicht* richt zich op het bevorderen van een ordelijk en transparant marktproces, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en in dat verband bescherming van de consument (transparantie, voorlichting). Kernonderdelen zijn aspecten als het toezicht op de organisatie van effectenmarkten, het effectentypisch gedragstoezicht en het toezicht op informatievoorziening aan en advisering van de consument.

Het systeemtoezicht en het prudentieel toezicht kennen een belangrijke samenhang. Prudentieel toezicht draagt bij aan de stabiliteit van het systeem, en informatie over de soliditeit van financiële instellingen is belangrijke input voor het systeemtoezicht. Hoewel een systeemcrisis nooit volledig uit te sluiten is, verkleint goed prudentieel toezicht het risico daarop. Adequate informatie over de soliditeit van financiële instellingen is voor de uitoefening van het systeemtoezicht van belang om adequaat te kunnen optreden bij een dreigende systeemcrisis alsmede bij preventie van systeemrisico. Ook omgekeerd beschikt de systeemtoezichthouder als centrale bank over informatie die voor prudentieel toezicht nuttig kan zijn. In haar marktoperaties (uitvoering monetair beleid en beheer reserves) kan de centrale bank vroegtijdig signalen over financiële ontwikkelingen in de markt oppikken. Voor de uitoefening van het systeemtoezicht en het prudentieel toezicht is het derhalve van belang de wederzijdse samenhangen (met name bij grote instellingen, zoals we die in Nederland kennen) in de vormgeving van het toezicht tot zijn recht te laten komen en ook in praktische zin een nauwe relatie tussen prudentieel toezicht en systeemtoezicht te leggen.

Deze inhoudelijke samenhang tussen systeemtoezicht en prudentieel toezicht is pregnanter dan de samenhang tussen deze beide enerzijds en gedragstoezicht anderzijds. Het gedragstoezicht richt zich immers op de zuivere verhoudingen van marktpartijen en staat niet in directe relatie tot de soliditeit van financiële instellingen en eventuele financiële crisissituaties. In de relaties tussen het gedragstoezicht enerzijds en het prudentieel en systeemtoezicht anderzijds kan worden volstaan met een adequaat informatie-uitwisseling- en samenwerkingmechanisme. Daarbij komt dat de prudentiële doelstelling en de gedragsdoelstelling vragen om een geheel eigen filosofie, rol en herkenbaarheid van een toezichthouder. Ter illustratie kan de schets in figuur 1 dienen. Overigens laten deze onderscheiden rollen uiteraard onverlet dat uiteindelijk ook de door het prudentieel toezicht nagestreefde soliditeit van financiële instellingen het belang dient van de consument.

Tevens geldt dat handhaving van een ordelijk functioneren van markten bijdraagt aan beperking van systeemrisico's (zoals in de uren en dagen volgend op 11 september 2001 is gebleken).

**Figuur 1:**

Profielen ter illustratie van de filosofie achter het prudentieel toezicht en het gedragstoezicht

Prudentieel toezicht	Gedragstoezicht
<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ ten dienste van het publiek</li> <li>◇ alert en vertrouwenwekkend keuren van complexe financiële instellingen</li> <li>◇ gericht op financiële soliditeit instellingen met dynamische risicoprofielen</li> <li>◇ achter de schermen</li> <li>◇ vernieuwen toezichtinstrumenten (integraal toezicht op financiële conglomeraten, nieuwe breed toepasbare risico/meettechnieken)</li> <li>◇ toezichtstrategie met meer continu karakter: reguliere rapportages en on-site inspections</li> <li>◇ correctie via aanwijzing/stille curator</li> <li>◇ traditioneel strikte geheimhouding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ het publiek de hand reikend</li> <li>◇ coachen van 16 mln verantwoordelijke (aspirant-) deelnemers aan het verkeer op de financiële markten</li> <li>◇ gericht op (externe) relaties tussen partijen op de financiële markten</li> <li>◇ voor de bühne</li> <li>◇ ontwikkelen nieuwe toezichtdomeinen (consumentenvoorlichting en –advisering, waaronder de Financiële bijsluiter)</li> <li>◇ toezichtstrategie met meer thematisch karakter: incident, klacht, steekproef</li> <li>◇ correctie via publieke schandpaal, ook “boeven vangen”</li> <li>◇ zo open mogelijk</li> </ul>

### 2.3 Marktgerichtheid

In hun gemeenschappelijke voorstel onderschrijven de toezichthouders de ambitie in het toezicht mee te bewegen met de eisen die markt en beleid daaraan stellen. Ze stellen terecht dat dat hetgeen is wat het toezicht in Nederland kenmerkt onder verwijzing naar: de liberalisering van het structuurbeleid, de opstelling van het Protocol tussen DNB en PVK tot samenwerking bij het toezicht op financiële conglomeraten in 1990, de ontwikkeling van de STE tot een zelfstandig gepositioneerde toezichthouder die in den brede toeziet op het effectenverkeer en de instelling van de RFT in 1999. Dergelijke beleidsinitiatieven en ontwikkelingen dragen bij aan de *marktgerichtheid* van het toezicht en zijn wezenlijk voor de concurrentiekracht van de financiële marktsector. De inrichting van het toezicht is daar ondersteunend aan.

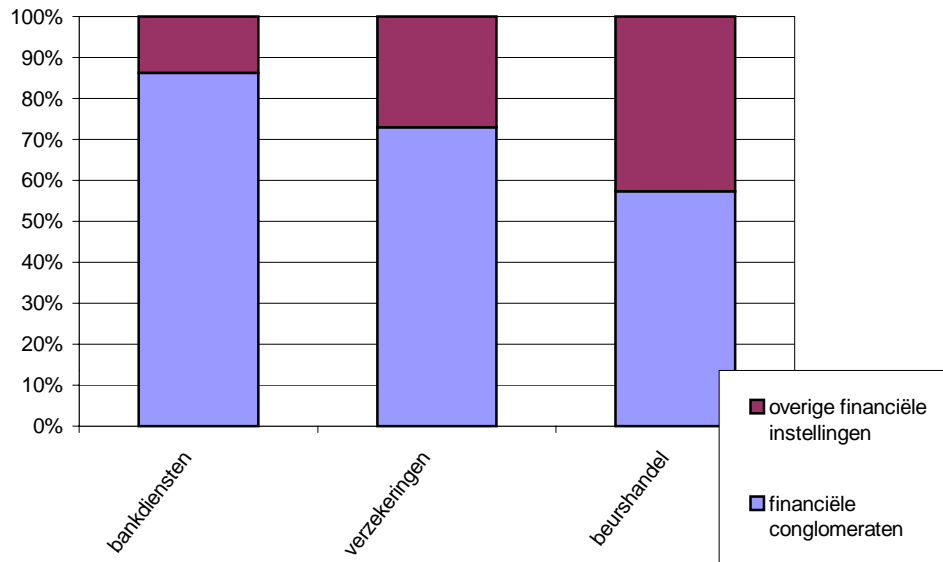
In genoemde voorbeelden werd steeds ingespeeld op een cross-sectorale ontwikkeling in markt en beleid: de toenemende vervlechting van instellingen en producten op de financiële markten, de dynamische ontwikkeling van de effectenmarkten en ontwikkelingen in overheidsbeleid die niet-sectorspecifiek zijn zoals integriteit en consumentenvoorlichting en advisering. Ook de huidige ontwikkelingen in markt en beleid zijn duidelijk cross-sectoraal van karakter en bouwen voort op de ontwikkelingen in de jaren negentig. Hoewel nooit in absolute zin gegarandeerd kan worden welke ontwikkelingen in de toekomst dominant zullen zijn, is een volledig tegengestelde ontwikkeling, terug naar een sectoraal ingerichte markt, onwaarschijnlijk te noemen. Voor de komende periode kan

met name worden gewezen op de volgende uitdagingen die markt en beleid stellen aan het toezicht.

#### *Toenemende vervlechting van financiële instellingen en producten*

De Nederlandse financiële markt wordt gedomineerd door financiële conglomeraten. Het marktaandeel van financiële conglomeraten varieert van circa 60% van de beurshandel, circa 75% van de verzekeringsmarkt tot circa 85% van de bancaire markt (zie figuur 2). Een deel van de Nederlandse financiële markt wordt bestreken door gemengde financiële conglomeraten waarin de bank- en verzekeringsactiviteiten beide belangrijk zijn, circa 35% van de verschillende deelmarkten. Daarnaast zijn er bank- of verzekeringsconglomeraten waarin de bankrespectievelijk verzekeringsactiviteiten een primaire rol spelen, eveneens circa 35% van de verschillende deelmarkten. Tot slot is er een groep sectorspecifieke instellingen, die niet gelieerd zijn aan een conglomeraat, met een kleiner marktaandeel op de verschillende deelmarkten van 15% tot 40%.

**Figuur 2: Marktaandeel financiële conglomeraten**



Noot: cijfers voor bancaire diensten (aan banken toevertrouwde middelen en kredietverlening door banken) zijn gebaseerd op informatie van DNB voor 2000. De bron van de cijfers voor verzekeringen (bruto premie-inkomen levens- en schadeverzekeringen) zijn de jaarverslagen van verzekeraars over 2000. Cijfers voor de beurshandel (omzet aandelen-, obligatie-, opties- en futuresmarkten) zijn gebaseerd op de omzetranglijsten van de AEX voor 1999.

De afgelopen jaren zijn in toenemende mate financiële producten op de markt gebracht die niet meer specifiek tot de traditionele sectoren zijn toe te delen. Denk bijvoorbeeld aan levensverzekeringen met een beleggingscomponent, beleggingshypotheken of verzekeringsproducten met een sterk spaarelement. De instellingen uit de verschillende sectoren treden met deze producten meer in directe concurrentie met elkaar, waardoor het creëren of handhaven van gelijke concurrentievoorwaarden in belang toeneemt.

#### *Risicogeorieënterd prudentieel toezicht*

Cross-sectorconsistentie is derhalve een prioriteit in de Nederlandse beleidsontwikkeling. Het inspireert de belangrijke vernieuwingen in het soliditeitstoezicht met het aanvullend toezicht op financiële conglomeraten. Nederland speelt daarin een leidende rol in Europa en daarbuiten.

Gegeven de belangrijke Nederlandse financiële conglomeraten is die leidende rol een logische en voor de concurrentiepositie van onze financiële sector ook een zeer wezenlijke. In een internationaal concurrerende omgeving dient het toezicht optimaal de ruimte te geven aan instellingen om te innoveren en te concurreren, interne synergie te bereiken en nieuwe markten te betreden.

De grote Nederlandse financiële instellingen gebruiken in toenemende mate het «economic capital» – het kapitaal dat als buffer nodig is tegen de risico's – als de noemer waaronder zowel de bankenkant als de verzekeringskant wordt ondergebracht. Dit resulteert in een consistente behandeling van risico's binnen een financiële instelling. Ook is er een trend om toezichtmaatstaven nauwer af te stemmen op de risico's binnen financiële instellingen. Verder leggen de toezichthouders nadruk op een gedegen analyse van de risico's en de wijze van beheersing daarvan door de leiding van de financiële instelling. De toezichthouders constateren hier inhoudelijk een geleidelijke convergentie van de toezichtaanpak bij DNB en PVK. Voor de STE wijzen zij erop dat deze ook een risicoanalyse methode hanteert, die echter op het effectentypisch gedragstoezicht is toegesneden en afwijkt van de toezichtaanpak van DNB en PVK.

#### *Gedrag en transparantie*

Op het gebied van het gedrag en de transparantie van marktpartijen is een heel toezichtterrein, nationaal en Europees, op veel deelgebieden tegelijk in ontwikkeling. De zelfverantwoordelijke, grenzenloze en sectorloze consument verwacht terecht een goed functionerende markt en een duidelijk niveau van consumentenbescherming. De markt bepaalt het noodzakelijke tempo. Een voortdurende gericht zijn op cross-sectorconsistentie is daar de enige manier om een kwalitatief hoogwaardig raamwerk tot stand te brengen.

#### *Integriteit*

De afgelopen jaren is regelmatig het belang gebleken van de handhaving van de integriteit van de financiële sector. Zoals bekend, ligt op dit moment een wetsvoorstel bij de Raad van State dat integriteit een expliciete toezichtdoelstelling zal maken. Terecht wijzen de toezichthouders er in hun voorstel op dat de recente gebeurtenissen een en ander weer nadrukkelijk onder de aandacht hebben gebracht. Handhaving van integriteit is onmisbaar voor het bereiken van verschillende toezichtdoelstellingen. De integriteit van financiële instellingen en de instrumenten tot handhaving daarvan zijn derhalve van belang voor zowel het prudentieel toezicht als voor het gedragstoezicht. Integriteit behoort derhalve niet te worden gezien als een zelfstandige toezichtdoelstelling.

#### *Internationale ontwikkelingen*

De Nederlandse financiële sector heeft een prominente positie in internationaal verband. Om deze positie te kunnen handhaven en verder te kunnen uitbouwen, is het van belang dat de inrichting van het Nederlandse toezicht ook scenariobestendig is in internationaal perspectief en optimale aansluiting op internationale gremia kan worden bereikt. Hierop wordt uitgebreid ingegaan in hoofdstuk 4 van deze nota. In dit kader kan reeds worden gewezen op het feit dat de internationale discussies over toezicht gericht zijn op de gevolgen van de integratie van de financiële markten, zowel cross-sector als cross-border. Zij concentreren zich tot nu toe met name op onderwerpen als harmonisatie van regelgeving en vergroting van de samenwerking in de uitvoering van het toezicht. De cross-sectorale dimensie staat daarbij steeds prominenter op de agenda. Institutionele hervormingen lijken in internationaal verband nog een brug

te ver. Nationaal zijn echter veel ontwikkelingen gaande waarbij de cross-sectorale aanpak wederom toonaangevend is. Begin dit jaar kondigde bijvoorbeeld Duitsland de overgang aan richting één toezichthouder.

## **2.4 Efficiëntie**

De ontwikkelingen in de financiële markten en nieuwe beleidsimpulsen hebben de afgelopen jaren geleid tot uitbreiding van de taken en bevoegdheden van de toezichthouders. De kosten voor het toezicht zijn daarmee behoorlijk in omvang toegenomen. Mede in dat licht is de Tweede Kamer een nota toegezegd over de financiering van het toezicht waarin uitgebreider zal worden ingegaan op deze ontwikkeling en de bekostigingssystematiek.

Als uitgangspunt geldt steeds dat het toezicht op efficiënte wijze moet worden ingericht en kosten waar mogelijk dienen te worden vermeden. De inrichting van het toezicht kan daaraan bijdragen door een heldere verdeling van taken en bevoegdheden van de toezichthouders. Een onheldere verdeling kan immers leiden tot overlap of onduidelijkheden in competenties en concurrentie tussen toezichthouders, met als risico voor onder toezicht staande instellingen overlap in de uitvoering van het toezicht. Dit levert naast financiële overbelasting ook onnodige administratieve lasten.

## **2.5 Ervaringen met het sectorale/RFT-model**

De huidige vormgeving van het toezicht is ingericht langs sectorale lijnen, sinds 1999 aangevuld met de RFT met als ambitie voorkoming van lacunes en overlap op niet-sectorespecifiek terrein. De drie toezichthouders hebben ieder een primair sectorale oriëntatie voor het bank-, verzekerings- of effectenwezen. Daarnaast hebben ze in RFT-verband een gelijkgerichte verantwoordelijkheid voor sectoroverstijgende onderwerpen, die zowel nationaal als internationaal steeds meer de agenda van het toezicht bepalen. In paragraaf 2.6.1 wordt de huidige structuur in tabelvorm weergegeven.

Deze vormgeving levert in de praktijk twee spanningsvelden op. In de eerste plaats is elk van de toezichthouders verantwoordelijk voor uiteenlopende toezichtdoelstellingen: prudentieel toezicht en gedragstoezicht. Deze twee doelstellingen vereisen, zoals hierboven reeds is aangeduid, fundamenteel verschil in benadering en cultuur. Het gedragstoezicht is meer op de openbaarheid gericht en geeft een toezichthouder de mogelijkheid openlijk aan te tonen dat succesvol wordt geopereerd. Het prudentieel toezicht krijgt daarentegen meestal pas grote belangstelling bij het publiek indien sprake is van mogelijk falen daarvan. Dit brengt zowel binnen het sectorale domein als in het kader van de RFT het risico met zich mee dat een van beide terreinen ten onrechte ondersneeuwt.

Deze spanning is de laatste jaren toegenomen door de beleidsambitie om het gedragstoezicht ten bate van de consument uit te bouwen en cross-sector consistent te maken.

In de tweede plaats zouden de toezichthouders door hun gelijkgerichte verantwoordelijkheid op niet-sectorespecifiek terrein op elkaar betrokken moeten raken. De afgelopen jaren en de werkzaamheden van de RFT overziend, is te constateren dat deze zich behoorlijk heeft weten te positioneren ten opzichte van de financiële marktsector en in internationaal verband. Voorts heeft de RFT verschillende belangrijke slagen gemaakt op niet-sectorespecifiek terrein.

Op het terrein van regelgeving en beleid heeft de RFT onder meer een belangrijke adviserende rol kunnen spelen in de voorbereiding van de *Nota toezicht op financiële conglomeraten*<sup>1</sup>, het daarmee samenhangende Wetsvoorstel prudentieel toezicht financiële conglomeraten en de introductie van de Financiële Bijsluiter. Daarnaast is de *Beleidsregel inzake de betrouwbaarheidstoetsing*<sup>2</sup> door de RFT opgesteld.

Tegelijkertijd is gebleken dat de RFT uit de aard van de constructie ook beperkingen kent. Het model gaat uit van een samenwerking tussen drie toezichthouders met elk een eigen primaire verantwoordelijkheid op sectorspecifiek terrein, aangevuld met elk een identieke verantwoordelijkheid op niet-sectorspecifiek terrein. Het feit dat iedere toezichthouder uiteindelijk primair verantwoordelijk is voor het eigen, sectorale toezichtdomein leidt er toe dat het toezicht niet meer dan gelijkgericht kan zijn op sectoroverstijgend terrein en operationele integratie niet als van nature tot stand komt.

Daarbij komt dat bij besluitvorming – anders dan zoals thans bij consensus – en een eventuele werkverdeling tussen de leden van de RFT vragen rond aansprakelijkheid spelen. Een echt offensief model voor beleid en uitvoering buiten het sectordomein kan de RFT derhalve niet ten volle zijn. Efficiëntiewinsten op sectoroverstijgend terrein zijn dan ook beperkt te behalen.

Terugkijkend naar de criteria voor het toezicht (doeltreffendheid, marktgerichtheid en efficiëntie), is de vraag gerechtvaardigd of de RFT verder kan worden uitgebouwd om de beperkingen op te heffen en een betere aansluiting bij de gewenste criteria te bewerkstelligen. De afgelopen jaren is gezocht naar de mogelijkheden van maximale samenwerking zonder dat een vierde toezichthouder ontstaat. Daartoe worden op niet-sectorspecifiek terrein drie identieke, wettelijke verantwoordelijkheden tot samenwerking geïntroduceerd met als oogmerk te komen tot gelijkgericht beleid, regelgeving en uitvoering via bestuursovereenkomsten. Een verdere toenadering van de drie toezichthouders kan worden bereikt door de RFT zelf bevoegdheden en personeel toe te kennen. Daarmee zou echter een vierde toezichthouder ontstaan. Hoewel het toezicht op de financiële marktsector gebaat is met een verdergaande samenwerking ten aanzien van regelgeving, beleid en uitvoering dan nu het geval is, zijn alle betrokkenen het erover eens dat deze samenwerking via de RFT niet zou mogen uitmonden in het ontstaan van een vierde toezichthouder. Een vierde toezichthouder brengt immers nadrukkelijker de afbakeningsproblematiek tussen sectorale en cross-sectorale toezichtonderwerpen met zich mee, met het gevaar van overlap of andere inefficiënties. Bovendien blijft het spanningsveld tussen de verschillende toezichtdoelstellingen in stand die zich in het huidige model laat aanzien. Er is dus aanleiding om te verkennen of een andere en betere institutionele vormgeving te bereiken is.

## **2.6 Modellen voor een cross-sector benadering, een vergelijking**

Naast het sectorale/RFT-model kunnen twee andere bekende modellen worden aangewezen die inspelen op de cross-sectorale ontwikkelingen in markt en beleid: het concentratiemodel met samenvoeging van toezichthouders en een functioneel toezichtmodel met stroomlijning van toezicht langs functionele lijnen (doelstellingen).

Een vergelijking van deze drie modellen vormde het startpunt voor de verkenningen van Financiën en de toezichthouders om nader inzichtelijk maken op welke wijze de institutionele inrichting het toezicht ook inhoudelijk kan bevorderen. De drie modellen worden hieronder in tabelvorm

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

<sup>2</sup> Beleidsregel inzake de betrouwbaarheidstoetsing van (kandidaat)(mede)beleidsbepalers en houders van gekwalificeerde deelnames in onder toezicht staande instellingen, april 2000, Stcrt. 78.



weergegeven en vervolgens per model aan de criteria voor het toezicht getoetst:

- *Doeltreffendheid*: een inhoudelijk offensief toezicht vereist een scherpe doelstellinggerichtheid en slagvaardigheid in de uitvoering.
- *Marktgerichtheid*: een scenario-bestendig up-to-date toezicht vereist aansluiting bij de snelle en veelsoortige ontwikkelingen op de financiële markten en de daarmee samenhangende internationale ontwikkelingen in het toezicht. De huidige ontwikkelingen zijn overwegend cross-sectoraal van aard, zij het in allerlei verschillende richtingen zodat «gelijk speelveld» in brede zin (ook voor gespecialiseerde instellingen) voorop moet staan.
- *Efficiëntie*: de belasting van de financiële instellingen in termen van de doorberekende kosten en de administratieve lasten dient zo beperkt mogelijk te zijn.

**Figuur 3 Sectoraal model met RFT**

Nederland (Nu)	Systeemtoezicht	Prudentieel toezicht		Gedragstoezicht		
		sectoraal	sector-overstijgend	niet-effectentypisch		effectentypisch
				sectoraal	sector-overstijgend	
Banken/ Beleggingsinstellingen	D N B	DNB	R F T	DNB	R F T	S T E
Effectenininstellingen		STE		STE		
Verzekeraars		PVK		PVK		

DNB = De Nederlandsche Bank; PVK = Pensioen- & Verzekeringskamer; STE = Stichting Toezicht Effectenverkeer; RFT = Raad van Financiële Toezichthouders (DNB, STE en PVK gezamenlijk)

**Figuur 4 Concentratie-model**

Verenigd Koninkrijk	Systeemtoezicht	Prudentieel toezicht		Gedragstoezicht		
		sectoraal	sector-overstijgend	niet-effectentypisch		effectentypisch
				secto- raal	sector- overstijgend	
Banken/ Beleggingsinstellingen	B O E	F S A				
Effectenininstellingen						
Verzekeraars						

BoE = Bank of England; FSA = Financial Services Authority

Figuur 5 Functioneel model

Australië	Systeemtoezicht	Prudentieel toezicht		Gedragstoezicht		
		sectoraal	sector-overstijgend	niet-effectentypisch		effectentypisch
				secto-raal	sector-overstijgend	
Banken/ Beleggingsinstellingen  Effecteninstellingen  Verzekeraars	R B A	A P R A		A S I C		

RBA = Reserve Bank of Australia; APRA = Australian Prudential Regulatory Authority;  
 ASIC = Australian Securities and Investments Commission

### 2.6.1 Sectoraal model met RFT

Met de RFT is een antwoord beoogd op de beperkingen van het zuiver sectorale model. Zoals in paragraaf 2.5 betoogd, zijn er ook met de RFT grenzen aan de rek in het sectorale model.

*Doeltreffendheid:* Meerdere doelstellingen per toezichthouder en gezamenlijke besluitvorming bij consensus vanuit sectorale tradities en meervoudige «smoelen», waardoor het risico bestaat van onvoldoende slagkracht en dat een van beide doelstellingen ondersneeuwt.

Synergie blijft beperkt tot de samenhang tussen systeemtoezicht en toezicht op banken.

*Marktgerichtheid:* Voortgaande vervlechting in de financiële sector vergroot noodzakelijke coördinatie-inspanningen en vermindert interne synergie en externe herkenbaarheid van de afzonderlijke toezichthouders. De RFT dient het cross-sectorale perspectief, maar kent beperkingen vanuit de formele taken en verantwoordelijkheden in een sectorale inbedding. Dit levert beperkingen voor de inhoudelijke innovativiteit gericht op concurrentiekracht en risico's van ongelijk speelveld.

*Efficiëntie:* Vanuit de eigen integrale verantwoordelijkheden hebben alle toezichthouders eigen expertise en mankracht op deels dezelfde terreinen van toezicht. Dit is kostbaar en financiële conglomeraten krijgen van drie financiële toezichthouders voorschriften en andere lasten, deels op dezelfde terreinen.

Synergie blijft beperkt tot de samenhang tussen systeemtoezicht en toezicht op banken.

### 2.6.2 Concentratie­model

In de constatering dat het sectorale model voor de komende periode niet voldoet, zou een optie zijn het opheffen van de sectorale toezichthouders door deze samen te voegen. In het Verenigd Koninkrijk is hier met de Financial Services Authority (FSA) inmiddels enige ervaring mee opgedaan.

- Doeltreffendheid:* Dit model beoogt een integraal toezicht op de financiële sector (prudentieel en gedrag) met de bijbehorende afwegingen binnen één organisatie te concentreren. Dit vereist dat de gepaste oriëntatie op de diverse doelstellingen tot uitdrukking komt in de interne organisatie en de interne besluitvormings­mechanismen. Risico is dat of prudentieel of gedrag ondersneeuwt.
- Tegenwicht tegen het gevaar van te veel internaliseren van afwegingen en onevenwichtigheid tussen de doelstellingen (met name prudentieel en gedrag) is noodzakelijk, maar onhelder hoe dit te verankeren.
- Herkenbaarheid als de financiële diensten toezichthouder.
- Voor crisissituaties is een afstemmings­mechanisme nodig tussen de systeemtoezichthouder en de prudentieel toezichthouder om een effectief optreden te garanderen.
- Marktgerichtheid:* Het cross-sectorale perspectief kan worden bediend.
- Kan inspelen op marktontwikkelingen en internationale toezichttrends.
- Bij interne spanning prudentieel/gedrag ontstaat risico dat op een of beide minder wordt bereikt.
- Efficiëntie:* Maximale synergie wordt beoogd in zowel de interne organisatie als in de benadering van instellingen. Echter tevens risico van een amorfe organisatie met interne ad-hoc-oplossingen en bureaucratische bejegening van externen.
- De mogelijke synergie tussen systeemtoezicht en prudentieel toezicht wordt niet benut.

### 2.6.3 Functioneel model

De institutionele vormgeving van het toezicht dient optimaal in staat te zijn de doelstellingen van toezicht te verwezenlijken. Een natuurlijke oplossing zou dan ook kunnen zijn in de vormgeving aan te sluiten bij de drie doelstellingen (systeemtoezicht, prudentieel toezicht, gedrags­toezicht). De meest pure vorm, met drie separate toezichthouders voor de drie onderscheiden doelstellingen, is enkele jaren geleden ingevoerd in Australië. Deze zou als volgt scoren op de toetscriteria.

*Doeltreffendheid:* Toezichhouders richten zich ieder op één separate doelstelling en één separate verantwoordelijkheid in de besluitvorming. Dit bevordert de doeltreffendheid en geeft heldere smoeien.

Voor crisissituaties is een afstemmingsmechanisme nodig tussen de systeemtoezichthouder en de prudentieel toezichthouder om een effectief optreden te garanderen.

*Marktgerichtheid:* Doelstellingen kunnen cross-sectoraal worden nagestreefd.

Oriëntatie naar doelstelling maakt de vormgeving van het toezicht ten principale ongevoelig voor marktontwikkelingen. Het is bruikbaar ingeval van zowel traditionele of diffuse sectorale demarcatie als verdere vervlechting.

*Efficiëntie:* Het bedrijfsleven wordt benaderd door separate toezichthouders op gescheiden terreinen, dus zonder doublures, lacunes en inconsistenties.

De mogelijke synergie tussen systeemtoezicht en prudentieel toezicht wordt niet benut.

Uiteraard zijn ook varianten op dit pure functionele model denkbaar. Om de mogelijkheden daartoe en de opgedane ervaringen te leren kennen, zijn voor de zomer door Financiën (alsmede door enkele toezichthouders) in Australië gesprekken gevoerd. Een korte weergave is opgenomen in bijlage 4. Twee bevindingen zijn in het bijzonder relevant. Ten eerste valt op dat alle betrokkenen (zowel toezichthouders als financiële instellingen) in de praktijk goed uit de voeten kunnen met de gemaakte afbakening prudentieel/gedrag. Er zijn geen klachten over overlap of onduidelijke rollen. Ten tweede blijkt een losse prudentieel toezichthouder in de praktijk in dubbel opzicht een kwetsbare positie in te nemen: publicitair (alleen in het nieuws als er problemen zijn, dus weinig herstelkansen), en separaat van de centrale bank (minder direct verband met systeemstabiliteit). Met deze ervaringen kan rekening worden gehouden, door bijzondere aandacht te schenken aan de relatie tussen het prudentieel toezicht en de centrale bank.

## **2.7 Gevolgtrekkingen uit de analyse**

De ambitie in het Nederlandse toezicht om haar internationaal vooraanstaande positie te behouden en waar mogelijk te versterken, vereist een toezichtmodel dat doeltreffendheid, marktgerichtheid en efficiëntie optimaal ondersteunt. De bovengemaakte vergelijking leidt tot de conclusie dat een functioneel toezichtmodel hier de meeste kansen biedt, zij het in een vormgeving die op onderdelen wezenlijk verschilt met Australië.

De *doeltreffendheid* van het toezicht is in een functioneel model gediend door het toedelen van gescheiden doelstellingen aan verschillende toezichthouders. Gescheiden verantwoordelijkheden vormen immers de beste preventie tegen het ten onrechte ondersneeuwen van wezenlijk geachte doelstellingen. Dit geldt in het bijzonder voor een scheiding tussen prudentieel toezicht en gedragstoezicht. De soliditeit van financiële instellingen en de behandeling van de consument zijn hier beide bij

gebaat. Het sectorale/RFT-model schiet in dit opzicht tekort, evenals het concentratiemodel.

De heldere oriëntatie naar doelstelling maakt een functioneel toezichtmodel *marktgericht*. In het licht van de huidige ontwikkelingen en toekomstverwachtingen in markt en beleid geldt dat het functioneel model de cross-sectorale benadering mogelijk maakt en ondersteunt. Het sectorale/RFT-model heeft op dit punt zijn grenzen bereikt.

Een functioneel model is *efficiënt* voor het bedrijfsleven. Dit wordt benaderd door twee separate toezichthouders op gescheiden terreinen, dus zonder doublures, lacunes en inconsistenties. Dit wordt niet bereikt met het sectorale/RFT-model. In het concentratiemodel bestaat het risico van een amorfe organisatie met intern ad-hoc-oplossingen en extern bureaucratie.

Bij de wijze waarop het functioneel model in Australië is geïmplementeerd, passen twee kanttekeningen. Ten eerste staan of vallen bovengenoemde voordelen bij een goede afbakening in de praktijk tussen prudentieel en gedrag; de ervaringen met de in Australië gekozen afbakening zijn goed (zie de bevindingen van een studiebezoek, bijlage 4). In de tweede plaats kan doeltreffendheid en efficiëntie beter worden bereikt door een samenhang tussen systeemtoezicht en prudentieel toezicht te introduceren. Daarmee kan recht worden gedaan aan de inhoudelijke samenhang van deze doelstellingen en aan de beoogde sterke positie van de prudentieel toezichthouder.

### **3. EEN FUNCTIONEEL TOEZICHTMODEL VOOR NEDERLAND**

#### **3.1 Hervormingen in bestaande context**

De uitkomsten van bovenstaande analyse zijn aanleiding om te bezien op welke wijze in Nederland kan worden gekomen tot een functionele inrichting van het toezicht, rekening houdend met de kanttekeningen die bij de inrichting in Australië kunnen worden geplaatst.

Startpunt voor mogelijke hervormingen zijn de huidige taken, organisatie, expertiseopbouw en habitus van de toezichthouders. *DNB* en *PVK* zijn met name gericht op het prudentieel toezicht. Voor beide geldt immers dat hun toezichthoudende taken traditioneel in eerste instantie gericht zijn op de soliditeit van banken respectievelijk verzekeraars. Hun werkzaamheden op het terrein van het gedragstoezicht, waaronder bijvoorbeeld informatievoorziening aan de consument, zijn van jonger datum. Het overgrote deel van de taken van de *STE* daarentegen bestaat uit gedrags- toezicht. Het prudentieel toezicht dat zij uitvoert op basis van Wet toezicht effectenverkeer 1995 (*Wte*), vormt geen onderdeel van haar kerntaken en is verhoudingsgewijs beperkt van omvang.

De gerichtheid van de huidige toezichthouders op óf prudentieel toezicht óf gedragstoezicht biedt derhalve de mogelijkheid naar een functioneel toezichtmodel te groeien langs twee lijnen. In de eerste plaats kan belangrijke winst worden geboekt op het terrein van het prudentieel toezicht door een toenadering van *DNB/PVK*, ingezet door wederzijdse benoemingen in de directie respectievelijk het bestuur, in de Raad van Commissarissen respectievelijk Raad van Toezicht en door intensieve samenwerking op relevante terreinen door de hele organisatie. De tweede lijn betreft de ontwikkeling van de gedragstoezichthouder. Door de overdracht van kernonderwerpen van gedragstoezicht (betreffende consumenten-voorlichting en -advisering) van *DNB/PVK* aan de *STE*, en vice versa van taken op prudentieel terrein aan *DNB/PVK*, wordt de *STE* in staat gesteld

zich verder als gedragstoezichthouder te positioneren. Het taakgebied van de STE gaat daardoor meer omvatten dan het effectenverkeer, zodat een naamswijziging in de rede ligt. Het voornemen is dat de STE haar naam per 1 maart 2002 verandert in Autoriteit Financiële Markten («AFM»). Deze nieuwe naam wordt in het volgende deel van de nota gebruikt om het verschil tussen de huidige STE en de nieuwe AFM tot uitdrukking te brengen. In tabelvorm kan de structuur die op die wijze ontstaat als volgt worden weergegeven.

**Figuur 6 Het toekomstige Nederlandse toezichtmodel**

Nederland (nieuw)	Systeemtoezicht	Prudentieel toezicht		Gedragstoezicht		
				niet-effectentypisch		effectentypisch
		sectoraal	sector-overstijgend	sectoraal	sector-overstijgend	
Banken/ Beleggingsinstellingen	D N B	DNB	D N B / P V K	A F M		
Effecteninstellingen						
Verzekeraars		PVK				

DNB = De Nederlandsche Bank; PVK = Pensioen- & Verzekeringskamer; AFM = Autoriteit Financiële Markten (rechtsopvolger van de Stichting Toezicht Effectenverkeer)

Met deze benadering wordt op korte termijn in essentie een functioneel toezichtmodel bereikt, dat wezenlijk afwijkt van het Australisch model en kansen voor het toezicht biedt die in bovenstaande analyse aan de orde zijn geweest (doeltreffendheid, marktgerichtheid en efficiëntie). De te onderscheiden doelstellingen prudentieel toezicht en gedragstoezicht worden in de uitvoering van het toezicht nagestreefd door de samenhangende prudentieel toezichthouders (DNB/PVK) respectievelijk de gedrags-toezichthouder (AFM). De verbeterde verdeling van taken en bevoegdheden die daarbij kan worden bereikt, biedt de toezichthouders de mogelijkheid hun gezicht eenduidig neer te zetten en overlap te voorkomen. Daardoor ontstaat een herkenbaar beeld voor de financiële marktpartijen die zich voor specifieke onderwerpen kunnen wenden tot de prudentieel toezichthouders of de gedragstoezichthouder. Ook vanuit kostenperspectief is de verwachting gerechtvaardigd dat een heldere toedeling van taken kan leiden tot een betere beheersing van de toezichtlasten.

De consument krijgt één duidelijk loket voor vragen over de relatie tussen consument en financiële instellingen, de AFM. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de door de Consumentenbond geuite wens voor de consument tot een enkele toezichthouder te komen. Communicatie vanuit DNB/PVK richting de consument is beperkter en gericht op: (i) de uitleg over het prudentieel toezicht; (ii) informatie vanuit macro-prudentiële hoek (bijvoorbeeld implicaties vergrijzing, ontwikkelingen in hypotheekverlening); en (iii) contact indien een instelling in financiële problemen raakt en onder de noodregeling wordt gebracht of failliet wordt verklaard.

Voorts doet de benadering langs de geschetste lijnen recht aan de gewenste samenhang tussen systeemtoezicht en prudentieel toezicht (zie paragraaf 2.2). In het huidige Nederlandse model is deze samenhang voor wat betreft het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsinstellingen verankerd doordat beide toezichttaken bij DNB zijn belegd. Bij de voorgenomen toenadering tussen DNB/PVK blijft deze samenhang overeind en ontstaat voorts de mogelijkheid deze te benutten bij het prudentieel toezicht op verzekeraars en effecteninstellingen die niet tevens kredietinstellingen zijn.<sup>1</sup> Ook wordt daarmee de kwetsbare positie van een volledig alleenstaande prudentieel toezichthouder vermeden. Dit is een les uit de ervaringen van Australië.

Tegelijkertijd heeft de geleidelijke benadering, voortbouwend op de bestaande organisaties, het voordeel dat deze organisaties en expertise benut kunnen blijven worden. In de eerste plaats is gedurende de toenadering tussen DNB/PVK van belang het behoud van expertise en opgebouwde netwerken, doordat zij als zelfstandige organisaties blijven bestaan. Rigoureuze reorganisaties kunnen immers het risico met zich meebrengen dat externe relaties en personeel zich onvoldoende in een van de organisaties blijven herkennen waardoor deze voor de organisatie verloren zouden kunnen gaan. Ook het internationale netwerk en de daarmee verbonden positie van DNB/PVK in internationaal verband blijft op deze wijze overeind en kan inhoudelijk worden aangevuld door de toenadering tussen beide. In de tweede plaats wordt tegemoet gekomen aan de zorg die vanuit de verzekeringssector is geuit, dat voldoende aandacht moet blijven bestaan voor het toezicht op sectorspecifieke verzekeringsinstellingen. Uiteraard kan één prudentieel toezichthouder ook differentiëren binnen zijn taakgebied. Voor te stellen is echter dat de verzekeringssector ervoor beducht is de PVK en de daarmee opgebouwde relatie te verliezen.

Tot slot past de voorgenomen benadering in de internationale context waarin het toezicht op de financiële sector moet worden geplaatst. Vanwege het belang daarvan wordt hierop apart ingegaan in hoofdstuk 4.

Bedoeling is de implementatie van beide lijnen voor medio 2002 door te voeren. De initiële positionering van de gedragstoezichthouder vraagt daarbij om een beperkte aanpassing van specifieke wetgeving of lagere regelgeving op korte termijn. In het onderstaande wordt in paragraaf 3.2 nader ingegaan op de verschillende merites van de taakafbakening: de verdeling van taken, de uitoefening van bevoegdheden en de implementatie in regelgeving op korte termijn. In paragraaf 3.3 wordt de toenadering DNB/PVK nader uitgewerkt.

De uiteindelijke, meer omvattende wettelijke uitwerking en definitieve verankering van een en ander houdt een wetgevingstraject in dat in 2004 zou moeten kunnen worden geëffectueerd. Dit betreft een meer fundamentele opschoning van het over de jaren opgebouwde wettelijke kader voor de financiële sector, geordend naar doelstelling van toezicht en expliciet toegespitst op onder meer de concurrentiekracht van de Nederlandse financiële sector. Over de strategische aanpak en contouren hiervan zal de Tweede Kamer begin 2002 worden geïnformeerd. Met deze opschoning wordt tevens recht gedaan aan de door de Tweede Kamer geëntameerde en door het kabinet ter hand genomen wetgevingsvisite, gericht op kwaliteit en samenhang van de wetgevingsstructuur. Aldus kunnen de directe voordelen van het nieuwe model op korte termijn worden benut, terwijl de meer strategische voordelen snel daarna volgen.

---

<sup>1</sup> In deze context zal moeten worden vermeden dat de lender of last resort functie van DNB, zoals die in crisissituaties waar noodzakelijk voor banken beschikbaar is, wordt uitgebreid naar bijvoorbeeld verzekeraars.

## 3.2 Taakafbakening

### 3.2.1 De splitsing in toezichttaken

De doelstellingen van het prudentieel toezicht en het gedragstoezicht bieden een goede houvast voor de verdeling van de toezichttaken over de toezichthouders. DNB/PVK zullen de taken voor hun rekening nemen die de soliditeit van financiële instellingen bevorderen waaraan het publiek gelden toevertrouwt. Daaronder vallen het toezicht op kapitaalisen en andere financiële waarborgen, alsmede de toezichtactiviteiten die betrekking hebben op instellingen waarop de noodregeling van toepassing is of die in staat van faillissement verkeren. De AFM daarentegen zal verantwoordelijk zijn voor het toezicht dat ten doel heeft het bevorderen van een ordelijk en transparant marktproces, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en de bescherming van de consument. Daarbij kan worden gedacht aan het toezicht op gedrag- en transparantieregels, zoals de regels rond de uitgifte van effecten, melding zeggenschap, de verstrekking van de financiële bijsluiter en consumentenvoorlichting en -advisering meer in den brede.

De voorgenomen splitsing tussen prudentiële toezichttaken en gedrags-toezichttaken zal initieel geschieden door de overdracht van enkele kernonderwerpen van gedragstoezicht van DNB/PVK aan de AFM zodat de AFM in staat wordt gesteld zich als gedragstoezichthouder te positioneren. Deze kernonderwerpen betreffen de consumentenvoorlichting en advisering. Omgekeerd zal de AFM haar taken op prudentieel terrein overdragen aan DNB/PVK. Het onderstaande schema geeft compact inzicht in de beoogde afbakening binnen de concrete wetten.<sup>1</sup>

**Figuur 7** Initiële afbakening prudentieel en gedragstoezicht

DNB/PVK	AFM	
<p>Beleidsstrategieën die nog niet hebben geleid tot een wettelijke toedeling van taken of anderszins zijn ingebed in de bestaande toezichtstructuur zijn buiten beschouwing gelaten. In dat verband kan onder meer worden gedacht aan het wetsvoorstel Effectentypisch Gedragstoezicht, de vormgeving van het toezicht op bemiddeling en verslaggeving. In de «consultatienota bemiddeling in financiële diensten» van juni 2001 zijn gebruikmakend van de uitgangspunten cross-sectorconsistentie en cross-distributieconsistentie, wel reeds enkele lijnen uitgezet voor de invulling van het toezicht op bemiddeling. De belangrijke vernieuwingen die op dit terrein gemaakt zullen worden, en de daaruit volgende vormgeving van het toezicht, vragen om een separate afweging die kan worden gemaakt als, mede aan de hand van de reacties op de consultatienota, de contouren voldoende helder zijn. In de consultatienota toezicht verslaggeving zijn eveneens reeds enkele lijnen uitgezet. Uitgangspunt is dat het toezicht op beursgenoteerde niet-financiële instellingen een zaak is voor de gedrags-toezichthouder. Ten aanzien van het toezicht op verslaggeving door beursgenoteerde financiële instellingen zal de rolverdeling tussen de prudentieel toezichthouder en de gedrags-toezichthouder nader vorm moeten krijgen. In de reactie van de huidige toezichthouders op de consultatienota wordt daarvoor reeds een basis aangedragen.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• informatieverstrekking/gedragsregels banken (Wtk)</li><li>• informatieverstrekking/gedragsregels beleggingsinstellingen (Wtb)</li><li>• consumentenkrediet (Wck)</li><li>• effectentypische regels effecteninstellingen (Wte)</li><li>• effectenbeurzen (Wte)</li><li>• transparantie/gedragsregels uitgifte van effecten en bieding op effecten (Wte)</li><li>• voorwetenschap/koersmanipulatie (Wte)</li><li>• transparantie regels zeggenschap in beursgenoteerde ondernemingen (Wmz)</li><li>• informatieverstrekking/gedragsregels verzekeraars (Wtv/Wtn)</li></ul>	
	<ul style="list-style-type: none"><li>• soliditeit banken (Wtk) (inclusief effectenkredietinstellingen)</li><li>• financiële waarborgen beleggingsinstellingen (Wtb)</li></ul>	
	<ul style="list-style-type: none"><li>• soliditeit effecteninstellingen (neki's) (Wte)</li></ul>	
	<ul style="list-style-type: none"><li>• soliditeit verzekeraars (Wtv/Wtn)</li></ul>	

Deze taakverdeling brengt met zich mee dat DNB/PVK en de AFM ieder eigen aangrijpingspunten zullen kennen binnen financiële marktprocessen, hetgeen de herkenbaarheid van de taakverdeling onderstreept. Het prudentieel toezicht grijpt aan op financiële en operationele risico's in het licht van de soliditeit van financiële instellingen. Het gedragstoezicht daarentegen kent als aangrijpingspunten het aanbieden van financiële producten en diensten, alsmede de relaties tussen marktpartijen onderling. Bij het ontwikkelen van een nieuw financieel product kan derhalve een rol weggelegd zijn voor de prudentieel toezichthouders DNB/PVK, ter



beoordeling van de gevolgen van dit product voor de soliditeit en de financiële waarborgen die een instelling dient te houden. Het toezicht van de AFM is daarentegen pas aan de orde als het product op de markt is, ter beoordeling van de vraag of de instelling voldoet aan de «spelregels» inzake gedrag en transparantie die voor de betreffende markt gelden. Als onderdeel daarvan zal de AFM toezicht houden op de naleving van de eventuele verplichting tot het verstrekken van een financiële bijsluiter. Dit toezicht zal meer steekproefsgewijs of na klachten plaatsvinden: de AFM zal geen systematische toetsing uitvoeren van financiële bijsluiters voordat producten op de markt worden gebracht.

### *3.2.2 De splitsing bij de uitoefening van het toezicht*

Met de bovenbeschreven indeling wordt een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden bereikt tussen toezichthouders. Om deze taken en verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken en de beoogde rolverdeling daarbij tot uitdrukking te laten komen, dienen de toezichthouders ieder uiteraard te beschikken over een eigen toezichtinstrumentarium. Bij het gebruik van de verschillende toezichtinstrumenten door de toezichthouders is een goede scheiding evenzeer van belang als bij de taakverdeling zelf. In de praktijk draait het er voor de financiële instellingen immers om op welke wijze en met welke intensiteit zij worden geconfronteerd met de uitoefening van het toezicht. Bij een toezichtmodel met zelfstandige toezichthouders dienen toezichthouders en beleidsmakers dan ook beducht te zijn voor overlap of onhelderheid bij het gebruik van toezichtinstrumenten. De bevoegdheidsverdeling luistert heel nauw, om te voorkomen dat de kanteling van sectoraal toezicht naar functioneel toezicht aanleiding geeft tot nieuwe overlap. Onderstaand wordt uitgewerkt op welke wijze de instrumenten in de nieuwe benadering door de toezichthouders optimaal kunnen worden toegepast. Daarbij blijkt dat een scheiding niet alleen in theorie (beide toezichthouders zijn gericht op separate doelstellingen, hetgeen overlap beoogt te voorkomen) maar ook bij de uitwerking helder te maken is.

#### *Vergunningverlening*

De vergunningverlening zal aldus worden ingericht dat de prudentieel toezichthouders en de gedragstoezichthouder zelfstandig kunnen opereren en hun verantwoordelijkheid zelf kunnen waarmaken. Op de korte termijn, bij de herverdeling van taken en bevoegdheden voor 1 juli 2002, houdt dit in dat de vergunningverlening voor elk type instelling helder wordt toebedeeld aan een van beide toezichthouders. In de volgende fase, bij de uiteindelijke, meer omvattende wettelijke uitwerking die in 2004 zal worden ingevoerd, zal een systeem worden gezien met deze zelfde vergunningen, waar noodzakelijk gekoppeld aan deelcertificaten voor het domein van de andere toezichthouder.

Voor de korte termijn is gezien welke ondernemingen overwegend onder prudentieel toezicht en welke overwegend onder gedragstoezicht staan. De vergunning van een onderneming die overwegend onder prudentieel toezicht staat, wordt uitsluitend verleend door de prudentieel toezichthouder. De gedragstoezichthouder zal zijn toezichttaken bij die instellingen uitoefenen met andere instrumenten die hem daarvoor door de huidige wetten ter beschikking worden gesteld. Te denken valt bijvoorbeeld aan het inwinnen van inlichtingen, het geven van aanwijzingen en het opleggen van dwangsommen en boetes. Dit wordt van toepassing op de juridische entiteiten banken en verzekeraars. Indien een onderneming overwegend onder gedragstoezicht staat, geldt het omgekeerde. De vergunningverlening geschiedt dan uitsluitend door de AFM, terwijl de prudentieel toezichthouder zich van de geldende

andere toezichtinstrumenten zal bedienen. Dit wordt van toepassing op de juridische entiteiten effecten- en beleggingsinstellingen.

**Box 1 Vergunningverlening op korte termijn: een voorbeeld**

Na de herverdeling van taken in de eerste helft van 2002 zal een bank die producten aanbiedt die vallen onder de verplichting om daarbij een financiële bijsluiter te verstrekken, onder toezicht staan van de prudentieel toezichthouder DNB en de gedrags-toezichthouder AFM. De vergunningverlening zal in dat geval geschieden door DNB, evenals dat nu het geval is. De AFM zal bij de uitoefening van het toezicht op de verstrekking van de financiële bijsluiter gebruik maken van de bevoegdheden die haar in dat kader worden toebedeeld. Daaronder vallen het uitvaardigen van regels, het inwinnen van inlichtingen, het geven van aanwijzingen en het opleggen van boetes en dwangsommen.

Voor de fase daarna zal een systeem worden gezien met dezelfde vergunningen zoals in de eerste fase, waar noodzakelijk gekoppeld aan deelcertificaten zoals de toezichthouders voorstellen in hun voorstel. Ook hierbij geldt dat de vergunningverlening bij een onderneming die overwegend onder prudentieel toezicht staat, geschiedt door de prudentieel toezichthouder. Indien noodzakelijk voor de uitoefening van het gedragstoezicht, wordt de vergunningverlening gekoppeld aan een systeem van certificering door de gedragstoezichthouder. De toezichthouders geven in hun gemeenschappelijke voorstel aan dat daar sprake van kan zijn indien de onderneming zelfstandige activiteiten uitoefent die als zodanig niet onder reikwijdte vallen van de vergunning die door de prudentieel toezichthouder is verleend. De toespitsing van de deelcertificaten op zelfstandige activiteiten zou daarbij dubbele toetsing bij de verlening van een vergunning enerzijds en certificering anderzijds beogen te voorkomen. Als voorbeelden noemen de toezichthouders vermogensbeheer voor derden en effectendiensten. Gezien zal worden of certificering in dergelijke gevallen een toegevoegde waarde heeft als toezichtinstrument naast de bestaande toezichtinstrumenten van de AFM indien de instelling overwegend onder prudentieel toezicht staat, of van DNB/PVK indien de instelling overwegend onder gedragstoezicht staat, een en ander met betrokkenheid van de sectoren. Argumenten van gelijkheid van toezicht in gelijke gevallen en preventieve elementen van toezicht zullen daarbij een rol spelen.

*Betrouwbaarheidstoetsing*

De toetsing van aandeelhouders, bestuurders en (mede)beleidsbepalers op hun betrouwbaarheid is onlosmakelijk verbonden met de vergunningverlening. Evenals de vergunningverlening, zal de initiële betrouwbaarheidstoetsing dan ook net zoals thans onder de verantwoordelijkheid blijven vallen van de prudentieel toezichthouder indien een instelling grotendeels onder prudentieel toezicht staat. Dit is het geval bij de juridische entiteiten banken en verzekeraars. Omgekeerd zal de initiële betrouwbaarheidstoetsing vallen onder verantwoordelijkheid van de gedragstoezichthouder indien een instelling grotendeels onder gedrags-toezicht staat. Dit is het geval bij de juridische entiteiten beleggings- en effecteninstellingen. Dit neemt echter niet weg dat integriteit een toezichtdoelstelling is die beide toezichthouders, prudentieel en gedrag, ten volle aangaat. Wanneer de niet-vergunningverlenende toezichthouder stuit op een feit dat belastend is voor de betrouwbaarheid van een bestuurder, dan is dit relevant voor beide toezichthouders. Aan deze evidentie moet recht worden gedaan, zowel op korte termijn als in de fase daarna. Op korte termijn, bij de rudimentaire herverkaveling van prudentieel/gedrag in 2002, blijft de vergunningverlenende toezichthouder formeel volledig verantwoordelijk voor het toezicht op de betrouwbaarheid, initieel en gaande de rit. Dit vloeit voort uit geldende regels. De toezichthouders komen echter voor de herverkaveling bij convenant tot betrokkenheid van de prudentieel resp. gedragscounterpart, initieel en gaande de rit. De

strekking daarvan is dat een signaal van de ander altijd relevant is voor de eigen kritische beoordeling, en tevens dat een bestuurder pas wordt afgekeurd na consultatie van de ander. De vergunningverlener blijft eindverantwoordelijke; het oordeel van de ander wordt nadrukkelijk meegenomen. Effect hiervan zal zijn dat beide toezichthouders zich materieel verantwoordelijk zullen weten voor het toezicht op de betrouwbaarheid, en zullen overleggen over proportionaliteit van optreden in de praktijk. Voor de fase daarna wordt in het verlengde hiervan gezocht naar een model waarin elke toezichthouder, prudentieel en gedrag, een passende rol heeft bij betrouwbaarheidstoetsing. Uitgaande van het voortouw van de vergunningverlenende toezichthouder (net als voor de korte termijn), zal de andere toezichthouder een negatief oordeel kunnen geven indien aldaar belastende feiten over een bestuurder bekend zijn waardoor de betrouwbaarheid van deze bestuurder niet (meer) buiten twijfel kan staan. Conform het geldende bestuursrecht is de vergunningverlenende toezichthouder met eindverantwoordelijkheid voor de betrouwbaarheidstoetsing gehouden dit advies te toetsen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het proportionaliteitsbeginsel, alvorens te besluiten het al dan niet op te volgen. De bindendheid van het advies en de beoordelingsruimte zullen zodanig worden ingericht dat bij zwaarwegende negatieve feiten afkeuring van de toezichthouders vaststaat («twee poortjes» principe), en in minder zwart-wit situaties de toezichthouders komen tot een passend optreden. Dat hoeft in de praktijk niet altijd afkeuring van de bestuurder te zijn; ook bijvoorbeeld een waarschuwing/dossieraantekening kan in bepaalde situaties passend zijn.

#### *Toezicht op de bedrijfsvoering (AO/IC)*

Bij banken en verzekeraars is het merendeel van de AO/IC procedures overwegend van belang voor de prudentiële doelstelling (voorbeelden zijn procedures voor inzicht in de financiële administratie, vier ogen principe bij kredietverlening en positie- en limietbewaking). Tegen deze achtergrond is de integrale AO/IC bij banken en verzekeraars de verantwoordelijkheid van de prudentieel toezichthouder.

Achter een deel van de extern gerichte gedragsregels zitten interne AO/IC procedures die voorschrijven hoe ondernemingen met externen dienen om te gaan (voorbeelden zijn procedures ten behoeve van verwerking en uitvoering van beursorders, informatieverstrekking aan klanten, advisering van klanten, uitkeringen aan klanten en behandeling van klachten). Deze procedures helpen om de juiste naleving van gedragsregels te waarborgen door vast te leggen hoe de gedragsregels worden uitgevoerd en wie waarvoor verantwoordelijk is. Op de aanwezigheid van deze specifieke AO/IC procedures dient de gedragstoezichthouder toe te kunnen zien en hij dient terzake voorschriften te kunnen geven.

De gedragstoezichthouder dient waar nodig toegang te hebben tot alle delen van de AO/IC die hem gegeven zijn taak aangaan. Als bijvoorbeeld het vermoeden bestaat dat een gedragsregel is overtreden waardoor een klant benadeeld is, kan inzicht in de financiële administratie van belang zijn voor de gedragstoezichthouder om de vermeende benadeling vast te stellen. De gedragstoezichthouder kijkt in een dergelijk geval niet alleen naar wat er uit de administratie komt, maar ook wat erin zit.

In de uitvoering van het toezicht worden vanzelfsprekend afspraken gemaakt om overlap te voorkomen met als uitgangspunt integrale toetsing door de prudentieel toezichthouder en toetsing van specifieke op extern gedrag gerichte AO/IC regels door de gedragstoezichthouder bij kredietinstellingen en verzekeraars. Ter voorkoming van overlap zijn de onderdelen van de AO/IC die onder het gedragtoezicht vallen, in het voorstel van de toezichthouders aangewezen, met als doel dat uitsluitend deze

onderdelen zullen worden gezien door de gedragstoezichthouder. Het toezicht op beleggingsinstellingen en effecteninstellingen, niet zijnde effectenkredietinstellingen, valt grotendeels onder het gedragstoezicht. Hierbij is het uitgangspunt integrale toetsing door de gedrags- toezichthouder en toetsing van specifieke, op financiële waarborgen gerichte AO/IC-regels door de prudentieel toezichthouder.

#### *Samenwerking tussen DNB/PVK en de AFM*

De afbakening tussen DNB/PVK en de AFM laat onverlet dat alledrie actief zijn binnen dezelfde financiële sector. Bij de beschrijving van de concrete afbakening en de toepassing van toezichtinstrumenten is aan de orde geweest dat dit gegeven niet in de weg hoeft te staan aan een duidelijke scheiding. Teneinde de voordelen van het functionele toezichtmodel optimaal tot hun recht te laten komen, dienen DNB/PVK en de AFM – uitgaande van hun autonome verantwoordelijkheden – het eventueel risico op inefficiënties te ondervangen door effectieve informatie-uitwisseling tussen de toezichthouders en heldere communicatie richting onder toezicht staande instellingen. De samenwerking zal waar noodzakelijk langs twee lijnen invulling worden gegeven: (i) door afstemmingsmechanismen in het operationele toezicht; en (ii) de RFT.

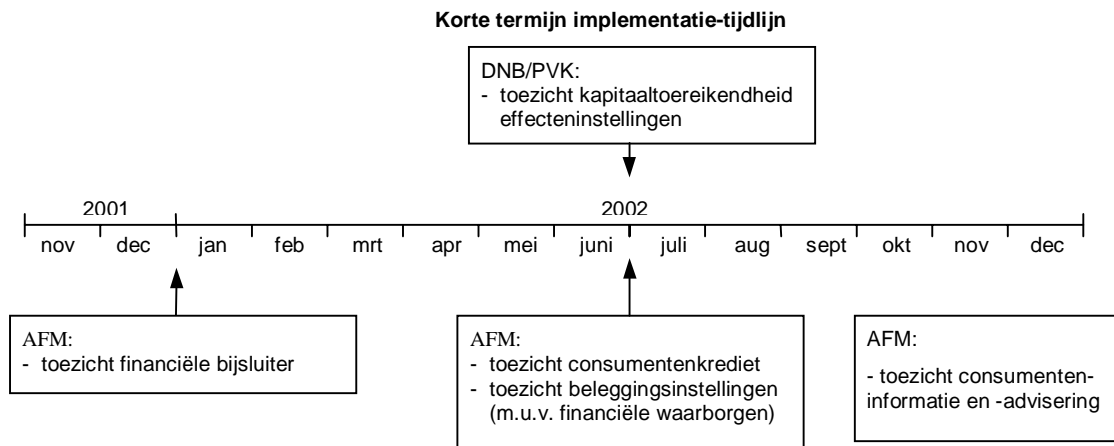
Bij afstemmingsmechanismen kan aan verschillende vormen worden gedacht. De toezichthouders zullen bij de uitoefening van hun taken in algemene zin rekening houden met de belangen van de ander en van de onder toezichtstaande instellingen. Daarbij kan worden gedacht aan vrijwillige of verplichte vormen van informatie-uitwisseling, vooraf of achteraf. In hun voorstel benadrukken de toezichthouders het belang om bij drie ingrijpende toezichtmaatregelen vooraf te overleggen: aanstellen stille curator, intrekken vergunning of deelcertificaat, heenzenden van een bestuurder. Voorts zullen zij elkaar tijdig informeren over toezichtbevindingen die voor de ander relevant zijn. De operationele samenwerking die van belang is bij de uitoefening van de toezichtinstrumenten die hierboven beschreven zijn, zal beslag krijgen in samenwerkingsovereenkomsten, te sluiten voordat de overheveling van bevoegdheden plaatsvindt.

De RFT kan als overlegplatform blijven bestaan. De organisatie en doelstelling zal echter worden bijgesteld aan de hand van de nieuw ontstane situatie. De RFT zal, zoals de toezichthouders in hun voorstel suggereren, met name van belang blijven voor het voeren van overleg over relevante ontwikkelingen in de financiële sector en het toezicht daarop, het bespreken en evalueren van regelgeving. Het wetsvoorstel dat een basis beoogde te bieden aan de RFT, kan in de overgang naar een nieuwe wetgevingstructuur blijven bestaan. In de eerste plaats is het van betekenis voor de toenadering tussen DNB/PVK. Het samenwerkingsprotocol voor het toezicht op financiële conglomeraten wordt daarop gebaseerd. In de tweede plaats kan het een voorlopige basis bieden voor gewenste samenwerking tussen DNB/PVK en de AFM.

#### *3.2.3 Implementatie*

De afbakening tussen het prudentieel toezicht van DNB/PVK en het gedragstoezicht van de AFM zoals hiervoor uiteengezet (zie 3.2.1), vergt waar het bestaande toezichttaken betreft een formele herschikking van taken en bevoegdheden. Uitgangspunt is om binnen huidige wettelijke kaders – en gegeven hetgeen de toezichthouders in hun voorstel adviseren omtrent wat operationeel haalbaar is – die herschikking op zo kort mogelijke termijn zijn beslag te laten krijgen. Deze voortvarendheid is geboden om onzekerheid bij marktpartijen alsook bij (de staf van) de toezichthouders snel en definitief weg te nemen.

Concreet gaat het om toezicht terzake van de financiële bijsluiter, beleggingsinstellingen, effecten-instellingen, en consumentenkrediet, en zo spoedig mogelijk daarna de consumentenvoorlichting en -advisering in den brede.



De implementatie van het functioneel toezichtmodel zal ook in de fase daarna gevolgen krijgen voor de inrichting van de financiële toezichtwetten. Het ligt immers omwille van meergenoemde cross-sector consistentie, een concurrerend en toekomstgericht wettelijk kader alsook van helderheid over toepasselijk recht in de rede om de wetgevingstrajecten die op de agenda staan – implementatie van EU-richtlijnen en wettelijke verankering van recente beleidsinitiatieven – langs dezelfde lijnen van prudentieel toezicht en gedragstoezicht te werk te gaan. De komende maanden zal dan ook een blauwdruk voor een nieuwe inrichting van de financiële toezichtwetten worden ontwikkeld; bedoeling is om vervolgens gaandeweg naar deze nieuwe inrichting toe te werken. Daarover zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd.

#### *Informatieverstrekking aan de consument*

Door het verstrekken van een financiële bijsluiter (FB) worden de aanbieders van (complexe) financiële producten verplicht informatie te verstrekken over de belangrijkste kenmerken van deze producten. Het toezicht op de naleving van deze verplichting valt binnen het domein van het gedragstoezicht.

Thans is de regelgeving over de FB gebaseerd op artikel 85a Wtk, artikel 11 Wte, artikel 12 Wtb, artikel 51 Wtv, artikel 25 Wtn en artikel 26 Wck. Hierdoor zijn er drie toezichthouders verantwoordelijk voor de handhaving van vrijwel identieke regels en bestaat het risico dat gelijke gevallen niet gelijk worden behandeld. Dit risico wordt nog versterkt doordat de FB-plicht van toepassing is op complexe producten. Een complex product is een product dat veelal bestaat uit meerdere productcomponenten «die behoren tot verschillende soorten financiële diensten of financiële producten»<sup>1</sup>. In de regel worden de afzonderlijke componenten gereguleerd door verschillende toezichtwetten. Zo valt een product als aandelen-lease onder de Wck en onder de Wte. Dit betekent dat er vrijwel altijd twee toezichthouders bevoegd zijn ter zake van hetzelfde product. Voor de consument is dit niet te volgen.

<sup>1</sup> Artikel 1, onderdeel c, van het Besluit financiële bijsluiter.

In het licht van het voorgaande krijgt alleen de AFM tot taak toezicht te houden op de naleving van de FB-regels. De AFM stelt regels vast en ziet er op toe dat de consument in overeenstemming met de regels wordt voorgelicht over producten en diensten en juist wordt behandeld. Het is daarbij niet aan de orde dat de AFM beoordeelt in hoeverre het product relevant is voor de soliditeit van de aanbieder. Dit oordeel vellen DNB/PVK. Waar het nodig zou zijn om te beoordelen of de consument juist wordt geïnformeerd en behandeld, zal het efficiënt zijn als de AFM daarvoor kan steunen op de bij de prudentieel toezichthouder aanwezige (actuariële) kennis. Daarmee ontstaat een bevoegdheidsverdeling waarbij de aanbieders bij de ontwikkeling van het product te maken zullen hebben met de prudentieel toezichthouders DNB/PVK en bij het op de markt zijn daarvan met de AFM. De consument krijgt één helder aanspreekpunt, de AFM. De toezichthouders bevestigen in hun voorstel deze mogelijke splitsing en de zin daarvan.

Gelet op de invoering van de FB-plicht per 1 januari 2002, waarna de definitieve verplichtstelling volgt per 1 juli 2002, moeten op korte termijn de taken en bevoegdheden voor de handhaving van de regels ingevolge de artikelen 85a Wtk, 12 Wtb, 51 Wtv en 25 Wtn aan de AFM worden gedelegeerd (zie voor de Wck de separate passage hieronder). Het wetsvoorstel waarmee de mogelijkheid tot delegatie ontstaat is reeds ingediend bij de Tweede Kamer.<sup>1,2</sup> Tot de invoering daarvan zal de AFM reeds een coördinerende rol vervullen op basis van daartoe tussen de toezichthouders gemaakte werkaafspraken.

Overigens zal conform het voorstel van de toezichthouders in navolging van de FB het toezicht op de consumenteninformatie en -advisering in den brede aan de AFM worden opgedragen (de toezichthouders zullen terzake een plan van aanpak dat voorziet in een à tempo operationele realisatie van die overdracht opstellen). Dit kan stoelen op dezelfde, bovengenoemde wettelijke delegatiemogelijkheid.

#### *Beleggingsinstellingen*

Het toezicht op beleggingsinstellingen wordt thans op voet van de Wet toezicht beleggingsinstellingen (Wtb) door DNB uitgeoefend. Primair is dit toezicht gericht op adequate transparantie richting de belegger opdat deze in staat wordt gesteld geïnformeerd zijn eigen beleggingsbeslissingen te nemen. Naar zijn aard behoort dit toezicht in het domein van de gedragstoezicht. Binnen dit toezicht zijn vier onderdelen te onderscheiden:

- i informatieverschaffing (prospectus, reclameregels, jaarverslag);
- ii deskundigheid en betrouwbaarheid bestuurders;
- iii financiële waarborgen (minimum eigen vermogen, liquiditeit en, na invoering nieuwe EU-regelgeving, buffer voor operationele risico's); en
- iv bedrijfsvoering (administratieve organisatie, interne controle, vermogensscheiding).

Hier dient bij aangetekend te worden dat regels/toezicht inzake de bedrijfsvoering vooral ten dienste staan van de andere onderdelen.

Aldus zal het toezicht op beleggingsinstellingen worden overgeheveld naar de AFM, zij het dat het (in omvang beperkte) prudentieel toezicht op financiële waarborgen een taak van DNB blijft. Bij gelegenheid van de totstandkoming van de RFT adviseerde de Klankbordgroep-Andriessen in 1999 ook al om bij hervorming van het toezicht de beleggingsinstellingen van DNB naar de STE.<sup>3</sup>

Deze overheveling zal worden geëffectueerd door het overdrachtsbesluit ingevolge artikel 29 Wtb te wijzigen. Artikel 29 Wtb voorziet in de mogelijkheid om het toezicht aan een of meerdere rechtspersonen over te dragen; de AFM en DNB zullen aldus beide als toezichthouder worden

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2001/2002, nr. 27 869.

<sup>2</sup> In het kader van de voorgenomen integrale wijziging van de toezichtregelgeving (zie hierna) zal het toezicht op de FB worden ingekaderd in een algemene wet over voor financiële instellingen geldende gedragsregels.

<sup>3</sup> Nota institutionele vormgeving van het toezicht op de financiële marktsector, Kamerstukken II 1998–1999, 26 466, nr. 1.

aangewezen. Evident is dat binnen het overdrachtsbesluit de scherpe afbakening van taken en bevoegdheden gestalte moet krijgen. Meer in het bijzonder zal aan DNB blijven opgedragen:

- het toezicht op de naleving van de regels bij of krachtens artikelen 5, eerste lid, onder b en 12, eerste en tweede lid Wtb (financiële waarborgen) alsmede de regels bij of krachtens artikelen 5, eerste lid, onder c en 12, eerste en tweede lid Wtb (bedrijfsvoering) voorzover ondersteunend aan het toezicht op financiële waarborgen;
- een aantal algemene toezichtbevoegdheden – bijvoorbeeld artikel 19 Wtb (controle en onderzoek), artikel 21 Wtb (aanwijzing) en hoofdstuk VII B Wtb (boetes en dwangsommen) – toe te passen bij de uitoefening van het overgedragen toezicht op financiële waarborgen.

Door de toezichthouders is geïndiceerd dat deze overheveling operationeel per 1 juli 2002 z'n beslag kan krijgen; het streven is er dan ook opgericht om de vereiste aanpassing van het overdrachtsbesluit (een amvb) zo spoedig mogelijk ter hand te nemen.

#### *Effecteninstellingen*

Het toezicht op effectenbemiddelaars en vermogensbeheerders wordt nu uit hoofde van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte) door de STE uitgeoefend. Binnen dit toezicht zijn vier onderdelen te onderscheiden:

- i deskundigheid en betrouwbaarheid bestuurders;
- ii financiële waarborgen (minimum eigen vermogen en kapitaal-toereikendheid);
- iii bedrijfsvoering (administratieve organisatie, interne controle, vermogensscheiding).
- iv gedragsregels jegens de belegger («ken uw klant», cliënten-overeenkomst, voorlichting).

Dit toezicht op effecteninstellingen betreft goeddeels gedragstoezicht en blijft derhalve de AFM (STE). Om langs de lijnen van het functionele model het prudentieel toezicht volledig bij DNB/PVK te concentreren, dient het prudentieel toezicht op effecteninstellingen naar DNB te worden overgeheveld.

Het betreft hier een taakverdeling die thans reeds toepassing vindt ten aanzien van effectenkredietinstellingen (prudentieel toezicht door DNB op voet van de Wtk en effectentypisch toezicht door de STE ingevolge de Wte).

De overheveling van het prudentieel toezicht op effecteninstellingen – de facto dus alleen het toezicht op niet-effectenkredietinstellingen – naar DNB kan geëffectueerd worden door het overdrachtsbesluit ingevolge artikel 40 Wte te wijzigen. Artikel 40 Wte voorziet in de mogelijkheid het toezicht aan meerdere rechtspersonen over te dragen; de AFM en DNB zullen beide als toezichthouder worden aangewezen. Aan DNB zal worden overgedragen:

- het toezicht op de naleving van de regels bij of krachtens artikel 7, vierde lid, onder b en artikel 11, eerste lid onder b Wte (financiële waarborgen) alsmede de regels bij of krachtens artikel 7, vierde lid, onder c en artikel 11 onder c Wte (bedrijfsvoering) voorzover ondersteunend aan het toezicht op de kapitaaltoereikendheid;
- een aantal algemene toezichtbevoegdheden – bijvoorbeeld artikel 29 Wte (inlichtingen), artikel 28 Wte (aanwijzing) en Hoofdstuk XII B (boetes en dwangsommen) – toe te passen ten behoeve van het kapitaaltoereikendheidtoezicht.

Er wordt naar gestreefd deze herdeling van toezichttaken per 1 juli 2002 via een aanpassing van het overdrachtsbesluit (een amvb) te realiseren.

Overigens wordt opgemerkt dat in het bedoelde overdrachtsbesluit in het kader van zowel de Wtb als de Wte – gegeven de eigen, scherp afgebakende taken en bevoegdheden van de AFM en DNB – hun onderlinge

verhouding langs de heldere lijnen als toegelicht in paragraaf 3.2.2. zal worden vormgegeven.

#### *Consumentenkrediet*

De uitoefening van het toezicht uit hoofde van de Wet op het consumentenkrediet (Wck) is door de Minister van Financiën gemandateerd aan DNB<sup>1</sup>. Dit toezicht kent als basis de verlening en intrekking van vergunningen voor de verstrekking van consumentenkrediet en de daarmee verbonden taak van het actueel houden van het register van vergunninghouders. Op basis van de Wck worden er thans met name gedragsregels gesteld: de plicht voor een kredietverstrekker om zich als een goed kredietgever te gedragen en regels ten aanzien van informatieverstrekking (prospectusplicht, financiële bijsluiter, reclameregels). In het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel tot herziening van de Wck<sup>2</sup> zal het toezicht op het consumentenkrediet meer in lijn worden gebracht met de overige financiële toezichtregelgeving. Daarin wordt onder meer een basis gecreëerd voor het stellen van regels ten aanzien van:

- i informatieverstrekking (prospectus, reclameregels en financiële bijsluiter);
- ii deskundigheid en betrouwbaarheid van bestuurders;
- iii adequate bedrijfsvoering en administratieve organisatie;
- iv zorgvuldige behandeling van kredietaanvragen.

Daarnaast zal ook handhaving- en sanctie-instrumentarium ten behoeve van Wck-toezicht worden versterkt. Hieruit blijkt dat de kern van het Wck-toezicht toezicht op de naleving van gedragsregels is en tot het domein van de AFM behoort. Omdat er geen sprake is van het toevertrouwen van gelden door het publiek, spelen bij de verstrekking van consumentenkrediet geen prudentiële regels. Voor DNB is derhalve geen rol weggelegd.

Het toezicht uit hoofde van de huidige Wck zal per 1 juli 2002 aan de AFM worden overgedragen door aanpassing ingaande van het eerdergenoemde mandaatbesluit.

### **3.3 Toenadering DNB-PVK**

#### *3.3.1 Ontwikkelingen prudentieel toezicht*

De toenadering DNB/PVK biedt mogelijkheden voor het ontwikkelen van de cross-sector benadering in het prudentieel toezicht. In het navolgende worden drie daarvan besproken. In de eerste plaats is de conglomeratvorming in Nederlandgepaard gaand met vergaande integratie binnen de conglomeraten- aanleiding voor de toenadering van DNB/PVK. In de tweede plaats kan door deze toenadering ook een inhoudelijke invulling worden gegeven aan risico-georiënteerd toezicht. Doel daarvan is toezichtmaatstaven geleidelijk aan meer per risico-categorie dan per sector te organiseren. Ten derde moet het toezicht conglomeratvorming mogelijk maken, maar niet bevoordelen ten opzichte van pure banken, effecteninstellingen en verzekeraars. Vrije marktwerking met een gelijk speelveld is een belangrijk uitgangspunt.

#### *Toezicht op financiële conglomeraten*

Uit een vorig jaar gemaakte analyse blijkt dat financiële conglomeraten via integratie van activiteiten en centralisatie van sturende functies synergie-effecten beogen te behalen.<sup>3</sup> Zo bieden conglomeraten aan de klant een uitgebreid pakket van financiële diensten, soms via een geïntegreerde marktbenadering. Vis-à-vis de kapitaalverschaffer profileren conglomeraten zich in hun financiële verantwoording en kapitaalmarktberoep steeds meer als één instelling. De profilering als financiële groep

<sup>1</sup> Stcrt. 29 mei 2001, nr. 101.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 27 231, nr. 1.

<sup>3</sup> Nota Toezicht op financiële conglomeraten (Kamerstukken II 1999/2000, 27 241, nr. 1).



gaat gepaard met een integratie van de interne bedrijfsvoering. Ook reputatie, naam en logo vormen steeds meer een samenbindende factor.

De centralisatie van functies en de integratie van activiteiten binnen financiële conglomeraten kunnen ertoe leiden dat de plaats waar de beheersing van de met deze activiteiten en functies samenhangende risico's binnen de organisatie plaatsvindt, verschuift of dat zich nieuwe risico's, zoals reputatierisico, voordoen. De risico's die zich binnen een conglomeraat voordoen, komen dus niet meer alleen voort uit een sectorale invalshoek. Wil er sprake zijn van een effectief en op maat gesneden toezicht, dan zal het toezicht moeten aangrijpen daar waar de beheersing van deze risico's plaatsvindt. Om gericht in te spelen op deze ontwikkelingen is het model van een zogeheten groepstoezicht geïntroduceerd.<sup>1</sup> Dit toezicht is aanvullend op het bestaande sectorale toezicht op banken, effecteninstellingen en verzekeraars binnen een groep. Het doel van groepsstoezicht is tweeledig: adequaat toezicht houden op specifieke conglomeraatrisico's en conglomeraten niet confronteren met onnodige lasten. Daartoe worden geïntegreerde activiteiten en gecentraliseerde functies vanuit een groepsbreed perspectief in het toezicht betrokken. Op operationeel niveau zijn deze activiteiten en functies immers niet goed te scheiden in sectorale onderdelen, zodat een sectorale benadering niet voldoet. In deze benadering kan het toezicht op systematische wijze rechtstreeks bij de groepsomgeving aangrijpen.

#### *Risico-georiënteerd toezicht*

Zoals aangegeven in paragraaf 2.3 gebruiken de grote Nederlandse financiële instellingen in toenemende mate het «economic capital» – het kapitaal dat als buffer nodig is tegen de risico's – als de noemer waaronder zowel de bankenkant als de verzekeringskant wordt ondergebracht. Dit resulteert in een consistente behandeling van risico's binnen een financiële instelling. Ook is er een trend om toezichtmaatstaven nauwer af te stemmen op de risico's binnen financiële instellingen. Binnen het kader van risico-georiënteerd toezicht zouden in de toekomst toezichtmaatstaven meer per risicocategorie in plaats van per sector kunnen worden georganiseerd. Daartoe kunnen bestaande (sectorale) maatstaven in het toezicht worden geharmoniseerd met differentiatie waar nodig; de toenadering DNB/PVK maakt dit mogelijk. Voordeel van een dergelijke stroomlijning (harmonisatie) van toezichtmaatstaven is dat deze maatstaven consistent kunnen worden toegepast onafhankelijk van de locatie (bank, effecteninstelling, verzekeraar of ander groepsonderdeel) binnen een financieel conglomeraat, zodat toezichtarbitrage wordt voorkomen. Uitgangspunt is dat verschillen in toezicht op verschillende financiële instellingen gemotiveerd moeten kunnen worden vanuit de aard van de instelling, en in dit kader meer in het bijzonder vanuit de aard van de risico's. De verschillen die samenhangen met de aard van het bedrijf komen dan tot hun recht in het relatief belang van bepaalde risico's (bijv. liquiditeitsrisico bij banken en schaderisico bij schadeverzekeraars), terwijl andere risico's (bijv. markt- en kredietrisico bij banken, effecteninstellingen en levensverzekeraars) zich breder voordoen. DNB/PVK kunnen het risico-georiënteerd toezicht gezamenlijk uitwerken.

#### *Gelijk speelveld*

Verschillen in toezicht op financiële conglomeraten enerzijds en afzonderlijke banken, effecteninstellingen en verzekeraars anderzijds kunnen leiden tot competitieve voor- of nadelen voor afzonderlijke financiële instellingen. In een omgeving waarin afzonderlijke financiële instellingen concurreren met conglomeraten, dient het toezicht neutraal te zijn met betrekking tot het type financiële instelling, teneinde een gelijk speelveld te handhaven. Het feit dat een financiële instelling deel uitmaakt van een

<sup>1</sup> In de Nota Toezicht op financiële conglomeraten (Kamerstukken II 1999/2000, 27 241, nr. 1) is groepstoezicht voorgesteld. In een Algemeen Overleg 19 oktober 2000 heeft de Kamer ingestemd met de introductie van groepstoezicht. Een wetsvoorstel «prudentieel toezicht financiële groepen» zal volgend voorjaar aan de Kamer worden aangeboden; consultatie van de sector is thans gaande.

conglomeraat rechtvaardigt op zichzelf niet een apart toezichtregime of afwijkende toezichtregels voor deze instelling. Dit zou slechts gerechtvaardigd zijn indien de financiële instelling door het deelnemen in een groep andere risico's loopt. De toenadering tussen DNB en PVK is daarom van belang om de consistentie van het prudentieel toezicht op separate banken, effecteninstellingen en verzekeraars en op financiële conglomeraten te waarborgen. Verder is de toenadering van belang om een gelijk speelveld tussen de verschillende soorten financiële conglomeraten (gemengde conglomeraten, primaire bancaire conglomeraten en primaire verzekeringsconglomeraten) te waarborgen.

### 3.3.2 Organisatorische uitwerking

Om bovengenoemde redenen gaan DNB en de PVK intensief samenwerken, zowel bij de beleidsvorming als bij de uitvoering van het toezicht. Op beleidsniveau richt zich dit op de nadere invulling en toepassing (regelgeving en beleid) van de wettelijke instrumenten voor prudentieel toezicht. Hieronder vallen ook toezichtmethoden en -technieken. Bij de uitvoering zal de samenwerking zich primair richten op het groepstoezicht op financiële conglomeraten.

In het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel prudentieel toezicht financiële conglomeraten krijgen DNB en de PVK een identieke verantwoordelijkheid voor het groepstoezicht. Om dit groepstoezicht effectief en efficiënt uit te oefenen is een stroomlijning van nadere regels, bijvoorbeeld ten aanzien van de administratieve organisatie, nodig. Naast stroomlijning van beleidsregels is een consistente uitvoering van het toezicht van belang. DNB en de PVK zullen hun werkzaamheden inzake het groepstoezicht via gezamenlijke teams uitvoeren om overlap – en de daarmee samenhangende inefficiënties voor financiële conglomeraten en toezichthouders – te vermijden (zie onderstaande box). Voor de slagkracht van het Nederlandse toezicht en voor de lasten ervan is dit van zeer groot belang.

De samenwerking tussen DNB en de PVK zal bestuurlijk worden verankerd op het hoogste toezichtniveau. De voorzitter van de PVK zal toetreden tot de directie van DNB en de directeur toezicht van DNB tot het bestuur van de PVK. Zij fungeren daarbij in zelfstandige en volledige verantwoordelijkheid in de directie van DNB respectievelijk het bestuur van de PVK. Tevens zal de voorzitter van de Raad van Commissarissen van DNB toetreden tot de Raad van Toezicht van de PVK en zal de voorzitter van de Raad van Toezicht van de PVK toetreden tot de Raad van Commissarissen van DNB. Het streven is erop gericht deze benoemingen per 1 januari 2002 te realiseren.

#### **Box 2 Samenwerking tussen DNB en de PVK**

In hun voorstel (bijlage 2a) geven DNB en de PVK hun plannen aan om de samenwerking te intensiveren. De inhoudelijke samenwerking bestrijkt onderstaande terreinen.

##### *Uitvoering toezicht*

Voor de uitvoering van het groepstoezicht op gemengde financiële conglomeraten zijn DNB/PVK van plan gezamenlijke toezichtteams in te stellen. Deze teams zijn onder meer verantwoordelijk voor het opstellen van risicoprofielen op groepsniveau. De risicoprofielen zijn bepalend voor het uitvoeren van toezichtwerkzaamheden op groepsniveau. Hiervoor hanteert DNB een risico-analyse model; de PVK ontwikkelt thans een dergelijk risico-analyse model. DNB en de PVK zullen ervaringen uitwisselen en de respectievelijk modellen inhoudelijk op elkaar afstemmen. Verder stemmen DNB/PVK toezichtwerkplannen af, met inzet van wederzijdse expertise waar zinvol. Gesprekken op bestuursniveau met financiële groepen over strategie, organisatie en financiële ontwikkelingen zullen door leidinggevenden van DNB/PVK gezamenlijk worden gevoerd. Tot slot wisselen

DNB/PVK ten behoeve van het groepstoezicht op primaire bankengroepen (DNB) en primaire verzekeringsgroepen (PVK) informatie en ervaringen uit.

#### *Beleidsvorming en onderzoek*

Ook bij de beleidsvorming en onderzoek op het gebied van financiële conglomeraten gaan DNB en de PVK hun activiteiten gezamenlijk uitvoeren. Zo zullen de nadere invulling van beleidsregels op basis van het wetsvoorstel prudentieel toezicht financiële conglomeraten gezamenlijk worden uitgewerkt. Voorts is afstemming wenselijk ten behoeve van beleidsvorming voor het sectorale toezicht. Hierbij wordt gedacht aan onderwerpen als AO/IC richtlijnen en outsourcing. Tot slot bezien DNB en de PVK de mogelijkheden om gezamenlijk op te trekken bij (inter)nationale werkgroepen over accountancy en verslaggeving.

#### *Facilitaire projecten*

In de facilitaire sfeer zullen DNB en de PVK op het gebied van i) verantwoording en transparantie; ii) human resources management; iii) automatisering en iv) documentaire informatievoorziening gaan samenwerken.

### **3.4 Verhouding toezichthouders – Minister van Financiën – parlement**

#### *3.4.1 Algemeen*

De onderhavige voornemens brengen geen wijzigingen in de bestaande verhoudingen tussen, ten eerste, de toezichthouders en de Minister van Financiën en, ten tweede, de Tweede Kamer en de Minister van Financiën. Het concept «toezicht op afstand» blijft onverkort van waarde voor de onafhankelijke en deskundige uitoefening van het toezicht op de financiële marktsector en zal gehandhaafd blijven. Tegelijkertijd kan de Tweede Kamer de Minister van Financiën op gebruikelijke wijze ter verantwoording roepen.

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

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

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

Tegelijkertijd is het wenselijk geacht de afstand tussen de minister en het toezicht op de financiële sector niet onbepert te laten zijn. In de eerste plaats is het primair aan de Minister van Financiën om, tezamen met het parlement, te waarborgen dat het regelgevend kader voor het toezicht op

de financiële sector van voldoende kwaliteit is. Dit betekent onder meer dat hij zich een oordeel moet (kunnen) vormen over de kwaliteit van het toezicht. In de tweede plaats moet de minister (kunnen) ingrijpen indien een toezichthouder, ondanks het wettelijke kader, niet opereert zoals minister en parlement voor ogen stonden toen ervoor werd gekozen het toezicht, of een concrete toezichttaak, aan deze toezichthouder toe te vertrouwen. De minister beschikt derhalve over specifieke bevoegdheden ten aanzien van de toezichthouders. Deze zien met name op een recht op (geaggregeerde) inlichtingen, goedkeuring van de begroting (bij PVK en STE), de verstrekking van het jaarverslag en benoeming en ontslag van bestuurders en leden van de Raden van Commissarissen/Toezicht.

In het kader van onder meer de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zal worden bezien of de bestaande relatie aanpassing behoeft aan de huidige inzichten. In het kader van de onderhavige verkenningen is het derhalve aangewezen in ieder geval vast te stellen dat de nieuwe inrichting niet in de weg staat aan de uitoefening van de bevoegdheden die – gelet op de huidige inzichten over de relatie tussen ministers en zelfstandige bestuursorganen – aan een minister zouden kunnen worden toebedeeld ter invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht.

### 3.4.2 Verantwoording door DNB ten aanzien van niet-ESCB-taken

Aandachtspunt bij de vraag of de institutionele vormgeving voldoende ruimte biedt voor een invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht naar actuele inzichten, is de onafhankelijkheid van DNB als onderdeel van het stelsel van Europese centrale banken (het «ESCB-stelsel»). Verkenningen van het Ministerie van Financiën en DNB, met advies van prof.mr. C.A.J.M. Kortmann ten aanzien van de benodigde ministeriële bevoegdheden, leiden tot de conclusie dat voldoende ruimte bestaat om de minister de noodzakelijke bevoegdheden te geven, en aan DNB op toegespitste wijze nu en in de toekomst een hoofdrol te geven in het toezicht op de Nederlandse financiële sector.

Voor de uitvoering van zijn stelseltaken (waaronder de monetaire taken) is het ESCB volstrekt onafhankelijk op grond van art. 108 van het Verdrag. DNB maakt integraal onderdeel uit van het ESCB. Het Verdrag en de ESCB-statuten (vastgelegd in een protocol bij het Verdrag) voorzien in waarborgen voor de onafhankelijkheid van de participerende centrale banken zoals DNB. Hierbij zijn van belang het krijgen van instructies, het aanvaarden van taken naast de stelseltaken van DNB, ontslag en financiële middelen:

- DNB en de leden van haar besluitvormende orgaan is het niet toegestaan instructies te vragen of te aanvaarden bij de uitoefening van de bevoegdheden en het vervullen van de taken en plichten die bij het Verdrag en de ESCB-statuten aan haar zijn opgedragen (art. 108 Verdrag en art. 7 ESCB-statuten). Het vragen of aanvaarden van instructies ten aanzien van andere dan stelseltaken is wel toegestaan (*EMI Convergenceverslag 1998, blz. 302–303*).
- DNB mag naast stelseltaken in beginsel ook andere taken aanvaarden, mits de Raad van Bestuur van de ECB daartegen geen bezwaar heeft omdat deze andere taken zouden kunnen interfereren met de stelseltaken (art. 14.4 ESCB-statuten).
- De ESCB-statuten (art. 14.2 ESCB-Statuten) leggen beperkingen op aan het ontslaan van de president van DNB. Alhoewel dit niet uit het Verdrag voortvloeit, stelt het Europees Monetair Instituut in het *EMI convergentieverslag 1998* (blz. 305) dat deze beperkingen ook voor de andere leden van de directie gelden. Directieleden (president en directeuren) kunnen slechts worden ontslagen indien «zij niet meer voldoen

aan de eisen voor de uitoefening van hun functie of op ernstige wijze zijn tekortgeschoten». Dit is overgenomen in de Bankwet 1998 (art. 12). De beperkingen in ESCB-verband dienen zo te worden gelezen dat deze ook gelden voor andere dan stelseltaken.

- Een nadere specificering van de ontslaggronden is toegestaan, uitbreiding daarvan echter niet.
- Financiële onafhankelijkheid van het ESCB vereist dat DNB gebruik kan maken van passende middelen om haar mandaat te vervullen. Stelseltaken zijn derhalve uitgezonderd van wetgeving op dit terrein (zoals goedkeuring van de begroting). Daarnaast mag de financiering ervan niet afhankelijk zijn van financiering van andere taken waarvoor wel nationale democratische goedkeuring en verantwoording geldt. In dat geval zou immers sprake zijn van indirecte goedkeuring of verantwoording, hetgeen op gespannen voet staat met het beginsel van financiële onafhankelijkheid.

Verkenningen van het ministerie en DNB, met ten aanzien van de benodigde ministeriële bevoegdheden advies van Kortmann (bijlage 5), leiden tot de conclusie dat de beperkingen voldoende ruimte bieden om de minister de bevoegdheden te geven waarover hij – gegeven de actuele inzichten – zou moeten kunnen beschikken. Dit is relevant voor de huidige toezichttaken neergelegd bij DNB, en temeer bij de voorgenomen uitbreiding daarvan. Kortmann adviseert dat de minister daarbij de beschikking krijgt over:

- a. een algemene of geclausuleerde vernietigingsbevoegdheid van (bepaalde) besluiten van de toezichthouder;
- b. een goedkeuringsrecht van de begroting en eventuele andere besluiten;
- c. een bevoegdheid op te treden in geval van (ernstige) taakverwaarlozing van de toezichthouder;
- d. een benoemingsrecht en geclausuleerd recht tot schorsing en ontslag van bestuurders (Kortmann acht de genoemde ontslaggronden in ESCB-verband voldoende ruim);
- e. een recht op inlichtingen.

Geconstateerd wordt dat deze bevoegdheden, waarvan de exacte reikwijdte in het kader van onder meer de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen nog nader zal moeten worden ingevuld, aan de minister kunnen worden toegekend binnen de beperkingen die het ESCB-kader daaraan stelt. Randvoorwaarden om deze bevoegdheden te kunnen uitoefenen zijn goede, organisatorische en boekhoudkundige scheidingen binnen de organisatie van DNB. In dat verband zal gestart worden met de voorbereidingen om een en ander te bewerkstelligen. Als onderdeel daarvan zal DNB ervoor zorgdragen dat een integrale begroting voor de toezichttaken tot stand komt, dat wil zeggen inclusief diensten/producten die door andere onderdelen van de organisatie worden geleverd. Naast de integrale begroting zal DNB, naast mogelijke andere externe publicaties, een apart jaarverslag met betrekking tot toezichttaken opstellen. Ook wordt toegang van de Algemene Rekenkamer mogelijk gemaakt tot het (breed gedefinieerde) deel van DNB dat zich bezighoudt met toezicht en andere nationale taken. Om deze toegang te formaliseren, zal de Comptabiliteitswet 2001 in de loop van 2002 dienovereenkomstig worden gewijzigd.

#### **4. INTERNATIONALE SCENARIOBESTENDIGHEID**

De Nederlandse financiële sector kan op onderdelen vooraanstaand worden genoemd in de wereld. Het is een competitieve, innovatieve sector met instellingen die mondiaal opereren en ook binnenlands een levendige en innovatieve situatie. De internationaal erkende kwaliteit van

het Nederlandse toezicht draagt daaraan bij. Om dit zo te houden, is naast het cross-sectorale perspectief de internationale dimensie van het toezicht van belang. Ook in de toekomst moeten de toezichthouders, en daarmee de financiële sector, kunnen profiteren van de internationale aansluiting op internationale samenwerkingsvormen en de inhoudelijke discussies die daarin worden gevoerd. De thans te zetten stappen met betrekking tot de institutionele vormgeving van het toezicht moeten internationaal scenariobestendig zijn.

#### 4.1 Ontwikkelingen in Europa

De Europese discussie over toezicht richt zich op de gevolgen van de integratie van de financiële markten, zowel cross-sector als cross-border. Zij concentreert zich tot nu toe met name op onderwerpen als harmonisatie van regelgeving en vergroting van de samenwerking in de uitvoering van het toezicht. Bij de harmonisatie van regelgeving staat de cross-sectorale dimensie steeds prominenter op de agenda. Het gedrags-toezicht – dat beduidend korter op de Europese agenda staat dan het prudentieel toezicht – wordt in toenemende mate vanuit een cross-sectoraal perspectief benaderd. Richtlijnen inzake elektronische handel en verkoop op afstand<sup>1</sup> leggen bijvoorbeeld financiële instellingen dezelfde verplichtingen richting de consument op, onafhankelijk van de vraag tot welke sector zij behoren. Verder tekent zich ook op prudentieel terrein een cross-sectorale ontwikkeling af. Een bekend voorbeeld is de concept-richtlijn financiële conglomeraten<sup>2</sup>. Daarnaast kan gewezen worden op de gelijktrekking van de richtlijnen betreffende de sanering en liquidatie van kredietinstellingen en verzekeringsinstellingen<sup>3</sup>. De van oorsprong separate richtlijnen zijn gedurende het onderhandelingsproces inhoudelijk meer gelijk getrokken om ongerechtvaardigde verschillen te vermijden en problemen bij de afwikkeling van financiële conglomeraten te voorkomen.

De implicaties van de toenemende Europese integratie voor de inrichting van het Europees toezicht zijn nog verre van uitgekristalliseerd. De verwachting is dat de internationalisering van de financiële markten op termijn zal vragen om een Europees stelsel van toezichthouders, waarbij de besluitvorming ten dele verschuift van nationaal naar internationaal niveau. De uitvoering van het toezicht kan in dat geval overigens op decentraal niveau blijven, gegeven het feit dat die dicht bij de onder toezicht staande instellingen plaatsvindt. Voor dergelijke grootse stappen is het echter nog veel te vroeg. De huidige mate van integratie in de Europese Unie rechtvaardigt een dergelijke ontwikkeling nog niet. Daarnaast zijn er de huidige verschillen tussen lidstaten qua inrichting van het toezicht. Voordat het zover is zal de meest ideale structuur zich op nationaal niveau moeten ontwikkelen.

Over dit onderwerp is door Financiën op 20 juni 2001 een Europese conferentie («Financial Supervision in Europe») georganiseerd met deelname van vooraanstaande deskundigen uit wetenschap, beleid en financiële sector. Leden van de Vaste Kamercommissie voor Financiën hebben deelgenomen. Een verslag is aan de Tweede Kamer gezonden op 23 oktober 2001.

Toonaangevend voor de nationale ontwikkelingen binnen de Europese Unie zijn op dit moment het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, en Frankrijk.<sup>4</sup> Evenals in Nederland zijn in deze landen de cross-sectorale ontwikkelingen in de financiële sector en het beleid aanleiding voor hervormingen in de inrichting van het toezicht. In *het Verenigd Koninkrijk* is met de oprichting van de Financial Services Authority (FSA) het concentratiemodel ingevoerd (zie paragraaf 2.5.2). In *Duitsland* is het toezicht nu nog sectoraal vorm gegeven. Bekend zijn echter de ver gevorderde plannen voor de overgang naar een concentratiemodel van één toezichthouder: de

<sup>1</sup> Richtlijn 2000/31/EG betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt, PbEG L 178, en Voorstel voor een richtlijn betreffende de verkoop op afstand van financiële diensten aan consumenten, Com (1999) 279 def.

<sup>2</sup> Voorstel voor een richtlijn betreffende het aanvullende toezicht op kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen en beleggingsondernemingen in een financieel conglomeraat, COM (2001) 213 def.

<sup>3</sup> Richtlijn 2000/17/EG betreffende de sanering en liquidatie van verzekeringsondernemingen, PbEG L110 en Richtlijn 2001/24/EG betreffende de sanering en liquidatie van kredietinstellingen, PbEG L125.

<sup>4</sup> Deze nota geeft een beschrijving van de ontwikkelingen in deze landen. Dat neemt niet weg dat ook in andere Europese lidstaten ontwikkelingen plaatsvinden richting een cross-sectorale inrichting van het toezicht. Het paper van de ECB, «The role of central banks in prudential supervision», van 16 maart 2001 geeft hiervan een indicatief overzicht.

drie toezichthouders worden ondergebracht in één Bundesanstalt für Finanzaufsicht. Daarbij geldt als uitgangspunt dat het toezicht op de financiële sector wordt samengevoegd. De in de praktijk reeds sedert jaren bestaande link tussen de centrale bank en het banktoezicht wordt verder versterkt, omdat de toezichthouder zijn toezichtactiviteiten op banken in het algemeen zal baseren op bevindingen van de Bundesbank. Medewerkers van de Bundesbank en de Landeszentralbanken die zich reeds nu bezighouden met het toezicht op het bankwezen en de banken-toezichthouder ondersteunen, zullen dat ook in de toekomst blijven doen. *Frankrijk* erkent de noodzaak te komen tot een cross-sectorale aanpak, maar is niet van plan over te gaan naar een concentratiemodel. Tijdens een congres van de Europese Vereniging van Beurzen<sup>1</sup> eerder dit jaar benadrukte de Minister van Economisch Zaken en Financiën, Laurent Fabius, de noodzaak de nationale structuur van toezicht te vereenvoudigen. Hij bekritiseerde echter tegelijkertijd het concentratiemodel onder verwijzing naar het risico van machtsconcentratie en het risico van onderbrengen van uiteenlopende doelstellingen (prudentieel en gedrag) bij een enkele toezichthouder. Frankrijk lijkt derhalve voor een vergelijkbaar denkproces te staan als Nederland. Tot slot kan worden gewezen op de ontwikkelingen in *Italië*, waar het toezicht op banken en effecteninstellingen eind jaren negentig is herzien. De centrale bank is verantwoordelijk voor financiële stabiliteit alsmede prudentieel toezicht op banken en effecteninstellingen, terwijl de beurswaakhond verantwoordelijk is voor gedrags-toezicht op effectenterrein. Daar bestaat dus een kern van onderscheid prudentieel/gedrag. Voorts is er nog een separate verzekerings-toezichthouder.

De cross-sectorale ontwikkelingen in Europees verband, zowel op het gebied van regelgeving als bij hervormingen in nationale context, wekken de verwachting dat een eventueel toekomstig Europees stelsel van toezichthouders ook een cross-sectorale oriëntatie zal kennen.<sup>2</sup> Nog sterker dan op nationaal niveau lijkt het daarbij aangewezen om op enigerlei wijze een inhoudelijke splitsing te maken. In internationaal verband zou bij een stelsel van geconcentreerde toezichthouders immers niet alleen gelden dat dit stelsel rekening zou moeten houden met verschillende doelstellingen, maar daarnaast ook met verschillende nationale achtergronden. Op Europees niveau zal ook het door Fabius aangehaalde argument over machtsconcentratie aan belang winnen.

Tot slot, maar niet van minder belang, is er in het Europese perspectief de positie van de ECB. Deze heeft zich het afgelopen jaar terecht sterk gemaakt voor het verband tussen systeemtoezicht en prudentieel toezicht. De ECB benadrukt het belang bevoegdheden aan centrale banken toe te kennen ten aanzien van het prudentieel toezicht op de financiële sector, met name ten aanzien van banken maar – gelet op de opkomst van financiële conglomeraten – bij voorkeur ook ten aanzien van andere financiële instellingen. Tegelijkertijd erkent de ECB dat het gedragstoezicht minder verband houdt met de activiteiten van centrale banken, zodat de centrale banken op dat gebied geen rol behoeven.<sup>3</sup> In zijn bijdrage aan de te verschijnen publicatie over de hierboven genoemde Financiën-conferentie over toezicht in Europa breekt het verantwoordelijke ECB-bestuurslid, Tommaso Padoa-Schioppa, een lans voor het thans door de Nederlandse toezichthouders voorgestelde en in deze nota overgenomen model.<sup>4</sup>

Conclusie binnen Europa is dat in de meeste landen sprake is van ontwikkeling in de richting van een cross-sectoraal model, maar dat de kaarten voor hetzij het concentratiemodel hetzij een functioneel model nog niet zijn geschud. De evolutie nu in Nederland naar een functioneel model is in die zin scenariobestendig dat in een verdere toekomst, als daar aanleiding toe zou ontstaan, altijd nog gekozen kan worden voor concentratie. Het

<sup>1</sup> Laurent Fabius, «Ouverture de la convention européenne des marchés financiers», Congrès de la fédération européenne des bourses de valeurs, Parijs, 14 juni 2001.

<sup>2</sup> Dit is ook de uitkomst van de genoemde conferentie over «Financial Supervision in Europe», die het Ministerie van Financiën heeft georganiseerd. Gegeven de ontwikkelingen in de markt, is cross sector consistentie een van de randvoorwaarden voor een eventueel Europees stelsel van toezichthouders.

<sup>3</sup> European Central Bank, «The role of central banks in prudential supervision», Frankfurt, 16 maart 2001.

<sup>4</sup> Tommaso Padoa-Schioppa, «Financial supervision: inside or outside central banks?», 12 november 2001.

gekozen functioneel model sluit aan bij de aandachtspunten gedefinieerd door de ECB. Gegeven het feit dat de Nederlandse financiële instellingen en het Nederlandse beleid het niet verdienen om internationaal achter te raken en er thans derhalve grond is voor hervorming, wordt aldus gekozen voor een in beide opzichten Europees robuuste aanpak.

#### **4.2 Ontwikkelingen in de Verenigde Staten**

De ontwikkelingen buiten Europa zijn ook van belang. De grotere Nederlandse financiële instellingen realiseren veelal een belangrijk deel van hun omzet in de *Verenigde Staten*. In 1999 is daar de Gramm-Leach-Bliley wet aangenomen die uiteenlopende financiële instellingen formeel in staat stelt om gezamenlijk als financieel conglomeraat te opereren. De Federal Reserve (centrale bank) is hierbij aangewezen als coördinator voor het toezicht op de holding van financiële conglomeraten, terwijl de separate toezichthouders toezicht blijven houden op de (sectorale) conglomeraats-onderdelen. Tot op heden is Citigroup – gevormd uit Citicorp (bank) en Travelers (verzekeraar) – het enige conglomeraat van belang. Wel is in de Verenigde Staten evenals in Nederland sprake van vervlechting van financiële producten. De verwachting is dat als meer conglomeraten ontstaan en integratie binnen deze conglomeraten over de tijd heen plaatsvindt, de inrichting van het Amerikaanse toezicht verder zal worden geconsolideerd. Het toezicht in de Verenigde Staten is thans complex georganiseerd: sectoraal op federaal niveau voor banken en effecteninstellingen; daarnaast op staatsniveau in combinatie met de Federal Reserve alternatief banktoezicht; verzekeringstoezicht op staatsniveau.

#### **4.3 Deelname aan internationale fora**

De fora waarbinnen de huidige coördinatie tussen toezichthouders plaatsvindt zijn op het eerste gezicht sectorgewijs georganiseerd. Op internationale schaal zijn er het Bazelse comité voor banktoezicht, IAIS voor verzekeringstoezicht, en IOSCO voor effectentoezicht.

Dat neemt echter niet weg dat de inhoudelijke discussies binnen de internationale fora hoofdzakelijk gericht zijn op óf het prudentieel toezicht óf het gedragstoezicht. Evenzeer als in Nederland kan worden geconstateerd dat de banken- en verzekeringstoezichthouders met name gericht zijn op prudentieel toezicht, geldt dat voor de internationale fora waaraan zij deelnemen. De agenda's voor Bazel en IAIS worden grotendeels bepaald door het kapitaalakkoord en de trend naar een meer risico-georiënteerd toezicht. IOSCO richt zich op het gedragstoezicht, verband houdende met het effectenverkeer. Tot slot is in de jaren negentig het Joint Forum on Financial Conglomerates opgericht. Dit gemeenschappelijk platform richt zich voornamelijk op het prudentieel toezicht op financiële conglomeraten.

In de nieuwe benadering ligt het voor de hand dat de toezichthouder die de meeste affiniteit heeft met de onderwerpen die in de fora worden behandeld, aan deze fora deelneemt. Daarbij kan worden geprofiteerd van het feit dat de nieuwe inrichting van het toezicht het mogelijk maakt om in de verschillende fora inhoudelijk één lijn te presenteren. DNB/PVK blijven deelnemen in Bazel en IAIS. Daarbij maakt hun toenadering binnen Nederland het mogelijk om de sectoroverstijgende dimensie die van belang is voor de Nederlandse financiële sector en beleid, eenduidiger op de agenda te plaatsen. Dit geldt ook voor de deelname aan het Joint Forum, waarin DNB en PVK nu reeds gezamenlijk de Nederlandse inbreng verzorgen. De PVK speelt in zowel IAIS als Joint Forum een belangrijke en initiërende rol. De AFM zal blijven deelnemen aan IOSCO. Doordat het gedragstoezicht op beleggingsinstellingen aan de AFM wordt overge-



dragen wordt de internationale vertegenwoordiging door Nederland in IOSCO helderder; de huidige deelname van DNB naast de STE is dan niet meer nodig.

Binnen de Europese Unie bestaan verschillende comités waaraan zowel het Ministerie van Financiën als de toezichthouders deelnemen. Het gaat daarbij om het Raadgevend Comité voor het Bankwezen en het Verzekeringscomité. Na implementatie van de Lamfalussy voorstellen is er een Europees Effectencomité, waarin Financiën deelneemt, en een Comité van Europese Effectentoezichthouders, waaraan de STE deelneemt. Evenals in de internationale context, richten het Raadgevend Comité voor het Bankwezen en het Verzekeringscomité zich primair op prudentieel toezicht en richten het Europees Effectencomité en het Comité van Europese Effectentoezichthouders zich op het gedragstoezicht verband houdende met het effectenverkeer. DNB/PVK zullen dan ook blijven deelnemen aan het Raadgevend Comité voor het Bankwezen en het Verzekeringscomité en de AFM aan het Comité van Europese Effectentoezichthouders.

In toenemende mate brengt de Europese Unie ook buiten de effectensector gedragstoezicht (bijv. onderwerpen als elektronische handel en verkoop op afstand) op de agenda. Deze gedragsonderwerpen worden in elk comité identiek behandeld. Door de deelname van Financiën aan het Raadgevend Comité voor het Bankwezen, het Verzekeringscomité en het Europees Effectencomité wordt de cross-sector consistentie gewaarborgd. In de toekomst zal de AFM op pragmatische wijze worden betrokken ten behoeve van de Nederlandse inbreng op onderwerpen van gedragstoezicht in de twee eerste comités, met name ten aanzien van consumentenvoorlichting en -advisering. Verder heeft de Europese Commissie ter versterking van het cross-sector element twee initiatieven genomen: i) oprichting van de Financial Services Policy Group waar toezichtonderwerpen cross-sector worden behandeld; ii) oprichting van de Round Table of Regulators, waarin de voorzitters van de sectorale comités deelnemen.

## **5. CONSULTATIE VAN MARKTPARTIJEN**

Bij de verkenningen door het ministerie en de toezichthouders heeft in de verschillende stadia van het proces consultatie van marktpartijen plaats gevonden. Naast de toezichthouders kunnen immers ook de onder toezicht staande instellingen belangrijke input bieden voor het in kaart brengen van de huidige knelpunten en mogelijke oplossingen in de toekomst. In onderstaand overzicht zijn de door Financiën gevoerde gesprekken met de sectoren weergegeven. Ook de toezichthouders hebben systematisch sleutelpersonen uit de sector en de vertegenwoordigende organen geconsulteerd.

**Figuur 8:**  
**Door Financiën gevoerde gesprekken met marktpartijen**

Datum (2001)	Delegatie Financiën o.l.v.	Gesprekspartners
6 juli	Plv. Thesaurier-generaal	Blocks / directeur NVB
12 juli	Plv. Thesaurier-generaal	Weurding / plv. directeur Verbond
20 augustus	Thesaurier-generaal	Leenaars / voorzitter SNS Reaal
21 augustus	Thesaurier-generaal	Maas / Raad van Bestuur ING
21 augustus	Thesaurier-generaal	Van Rossum / voorzitter Fortis
22 augustus	Plv. Thesaurier-generaal	Van Voorst Vader / NBvA, De Bruin / NVA
27 augustus	Thesaurier-generaal	De Swaan / Raad van Bestuur ABN-AMRO
30 augustus	Plv. Thesaurier-generaal	Cohen / voorzitter Consumentenbond
24 september	Minister	Bestuur NVB: De Jong (voorzitter NVB, ABN-AMRO), Lindenberg (ING), Van den Goorbergh (Rabobank), Leenaars (SNS) en Blocks (directeur NVB)
26 september	Minister	Bestuur Verbond: Van de Geijn (voorzitter Verbond, Aegon), Kist (ING) en Fischer (algemeen directeur Verbond)

In de eerste, verkennende fase voor en gedurende de zomer hebben de toezichthouders en Financiën open gesprekken gevoerd met de vertegenwoordigende organen van de financiële marktsector, alsmede met sleutelpersonen uit de financiële marktsector die belangstelling voor het onderwerp hadden. In dat stadium lag nog geenszins vast welke benadering optimaal voor de Nederlandse situatie zou kunnen zijn. Doel van die gesprekken was derhalve met name de aandachtspunten van de sector te vernemen, zonder dat daarover schriftelijke stukken konden worden gewisseld. In die periode is op 16 augustus jl. door de toezichthouders een brede bijeenkomst voor de sector georganiseerd om een eenduidige informatiestroom in die richting te bevorderen. Het verslag door de toezichthouders van deze bijeenkomst is als bijlage 2b bij deze nota gevoegd. Ook heeft in deze periode overleg plaatsgevonden tussen het ministerie en de Consumentenbond.

De uitkomst van de gesprekken en van de bijeenkomst in augustus hebben uiteraard ten volle meegewogen bij de totstandkoming van de lijnen waarlangs het Nederlandse toezichtmodel voor de marktsector wordt versterkt en die voor het eerst zijn geschetst in de briefwisseling tussen het ministerie en de toezichthouders d.d. 12 september jl. (bijlage 1). Het voorstel van de toezichthouders dat deze op verzoek van de Minister van Financiën hebben opgesteld en waarin de toezichthouders beoogden zoveel mogelijk rekening te houden met de aandachtspunten vanuit de sectoren (bijlage 2a), is vervolgens voor een schriftelijke reactie voorgelegd aan de Consumentenbond, de Nederlandse Vereniging van Banken, de Raad van de Effectenbranche en het Verbond van Verzekeraars. De reacties zijn bijgesloten in bijlage 3 en in de onderstaande figuur op inhoudelijke kernpunten naast elkaar weergegeven.

**Figuur 9: Reacties belanghebbende organisaties op voorstel toezichhouders<sup>1</sup>**

Onderwerp	Consumentenbond	Nederlandse Vereniging van Banken	Raad van de Effectenbranche	Verbond van Verzekeraars
<i>Aanleiding voor verkenningen</i>				
1. Lacunes en overlap	Positief dat toezicht wordt gewijzigd; thans kans dat er gaten vallen, en grote onduidelijkheid over verantwoordelijkheden waardoor belang consument mogelijk helemaal niet wordt gediend.	Positief te streven naar een betere taakverdeling om (verdere) overlap te voorkomen; niet persé door hervorming (voorkeur voor versterking RFT).	Van belang te streven naar een efficiënt toezicht	Positief te streven naar een betere taakverdeling om (verdere) overlap te voorkomen; niet persé door hervorming (voorkeur voor versterking RFT).
2. Cross-sector toezicht	Positief om toezicht op de hele keten consumenteninformatie en – advisering in één hand te brengen.	Steun voor toenadering DNB/PVK voor prudentieel toezicht (zie 5) op alle financiële instellingen.	Geen opmerkingen	Steun voor toenadering DNB/PVK voor prudentieel toezicht (zie 5) op alle financiële instellingen.
<i>Voorstel hervorming</i>				
3. Ordening cross-sector naar doelstellingen	Positief; zie 5.	Steun met opmerkingen ten aanzien van de afbakening (zie 5).	Steun met opmerkingen ten aanzien van de afbakening (zie 5)	Geen steun in verband met opmerkingen ten aanzien van de afbakening (zie 5).
4. Samenhang tussen systeemtoezicht en prudentieel toezicht	Geen opmerkingen.	Geen opmerkingen.	Geen opmerkingen	Geen opmerkingen.
5. Verhouding prudentieel toezicht en gedragstoezicht	Spanning tussen gedragstoezicht en prudentieel toezicht voorkomen door samenvoeging bij één toezichthouder met één doelstelling «consumentenbelang voorop».	Duidelijk moet zijn welke toezichthouder in welke situatie eindverantwoordelijk is. Voorstel toezichthouders verdient op dit punt nadere overweging en aanpassing. Voorbeeld: prudentieel toezichthouder eindverantwoordelijk voor volledig toezicht op financiële instellingen, gedragstoezichthouder alleen toezicht op spelregels markt.	Voorwaarde voor efficiënt toezicht is duidelijke afstemming tussen de toezichthouders. Voorbeeld: afstemming van onderzoeken bij de onder toezicht staande instellingen	Onderscheid niet te maken. Voorstel toezichthouders verdient aanpassing. Voorbeeld: prudentieel toezichthouder eindverantwoordelijk voor volledig toezicht op financiële instellingen, gedragstoezichthouder alleen toezicht op spelregels markt.

De reacties van de marktpartijen overziend, kan worden geconstateerd dat alle partijen de noodzaak onderschrijven om te verkennen hoe een betere doeltreffendheid en efficiëntie kan worden bereikt via hervorming van het toezicht. Daarbij onderschrijft men de bevinding van de verkenningen dat de cross-sectorale dimensie van het toezicht moet worden versterkt. De accenten die daarbij worden gelegd verschillen echter. De Consumentenbond richt zijn aandacht op het gedragstoezicht en steunt vanuit dat oogpunt het voornemen dit domein in één hand te leggen. De NVB en het Verbond richten zich meer op het prudentieel toezicht en steunen de toenadering DNB/PVK.

De aandachtspunten die de marktpartijen verwoorden rond de voorgestelde hervormingen, hebben met name betrekking op de taakafbakening tussen het prudentieel toezicht en het gedragstoezicht. De NVB en het Verbond benadrukken terecht het belang van een heldere scheiding bij verdeling van taken en in de uitoefening van het toezicht. Dit belang is dan ook het uitgangspunt bij de verdeling als beschreven in de paragrafen 3.2.1 en 3.2.2 van deze nota. Deze uitwerking toont aan dat de scheiding niet alleen in theorie, maar ook in de praktijk goed te maken is en komt

<sup>1</sup> De reacties zijn bijgesloten in bijlage 3.

belangrijk tegemoet aan de inhoudelijke zorgen van NVB en Verbond. De vergunningverlening ligt steeds bij één toezichthouder (degene die de bulk van het toezicht verricht, dit ter voorkoming van meervoudige toezichthouderbetrokkenheid). De bevoegdheden voor de andere toezichthouders sluiten voorlopig aan bij het huidig wettelijk kader; de mogelijkheid van certificaten wordt met betrokkenheid van de sector uitgewerkt. Ook bij de betrouwbaarheidstoetsing houdt de vergunningverlenende toezichthouder conform voorkeur van de sectoren in de eerste fase het voortouw; voor de fase daarna wordt conform voorstel van de toezichthouders een model uitgewerkt waarin beide toezichthouders (prudentieel en gedrag) de betrouwbaarheid op evenwichtige wijze tot hun taak, verantwoordelijkheid en instrumentarium kunnen rekenen. Bij deze uitwerking zal eveneens rekening worden gehouden met inhoudelijke inbreng van de sectoren.

In de reactie van de NVB wordt op het aspect van de rolverdeling tussen toezichthouders in het nieuwe model een alternatieve benadering voorgesteld. Ook in de reactie van het Verbond wordt daarnaar verwezen. Op 7 november 2001 is van de NVB een uitwerking van dit alternatief ontvangen. Deze inhoudelijke bijdrage van de NVB is zeer nuttig geweest voor de totstandkoming van de aldus in hoofdstuk 3 uiteengezette voorstellen. De vertaling van het voorstel van de toezichthouders beoogt aan te sluiten bij de door de NVB voorgestane praktische benadering. De uitgangspunten van de NVB zijn de uitgangspunten van deze nota.

Ten eerste geldt dit voor de terreinafbakening. Het in de NVB-bijdrage voor de gedragstoezichthouder Autoriteit Financiële Markten (NVB spreekt van markttoezichthouder) voorziene terrein spoort met de afbakening in hoofdstuk 3, en voegt daar (afhankelijk van de uitkomst van de desbetreffende consultatie) het toezicht op bemiddeling aan toe.

Ten tweede pleit de NVB voor telkens één vergunningverlener per financiële instelling. Ook dit is onderdeel van het in deze nota gekozen model, zij het dat deze voor beleggings- en effecteninstellingen niet DNB doch de AFM zal zijn. Dit laatste is ingegeven door de eveneens door de NVB benadrukte eenduidigheid van rollen en de administratieve-lasteninsteeke: het ligt meer voor de hand de vergunningverlening te laten verrichten door de toezichthouder die voor de bulk van het toezicht verantwoordelijk is. Bij beleggings- en effecteninstellingen is dat, gegeven de terreinafbakening voorgestaan ook door de NVB, niet DNB doch de AFM. Uiteraard is de vergunningverlenende toezichthouder telkens de enige die de vergunning kan intrekken. De niet-vergunningverlenende toezichthouder staan andere effectieve instrumenten ter beschikking om de eigen verantwoordelijkheid waar te maken. In de eerste fase zijn dit bestaande instrumenten, in een vervolgfase wordt de mogelijkheid van deelcertificaten gezien. Deze betreffen dan terreinen die niet onder de vergunning vallen, dus van doublure kan geen sprake zijn.

Ten derde is er een heldere rolverdeling bij de uitoefening van het toezicht. In de eerste fase blijft op grond van huidige regelgeving de betrouwbaarheidstoetsing conform pleidooi NVB voorbehouden aan de vergunningverlenende toezichthouder. Voor banken en verzekeraars blijven dat dus de prudentieel toezichthouders DNB/PVK. Dit neemt niet weg, en de NVB zal het daar blijkens overleg mee eens zijn, dat wanneer de gedragstoezichthouder AFM stuit op evidente feiten haaks op betrouwbaarheid, zulks voor DNB/PVK niet zonder gevolgen kan blijven (verwijdering uit sector). Voor gevallen in de «grijze zone» tenslotte, waar ernstige vragen rond betrouwbaarheid zijn gerezen doch verwijdering uit de sector niet evident proportioneel is, ligt overleg tussen toezichthouders over een passende respons in de rede. In een dergelijke situatie kan een passende

strafmaat in de praktijk bijvoorbeeld ook bestaan uit een waarschuwing/dossieraantekening. Voor de eerste fase, vanaf komend jaar, zullen de toezichthouders over een dergelijke rolverdeling een convenant sluiten. Voor de fase daarna, vast te leggen in nieuwe wetgeving, wordt deze benadering doorgetrokken in de vorm van een eigen oordeel van de niet-vergunningverlenende toezichthouder, conform het bestuursrecht onder meer op proportionaliteit te toetsen door de eindverantwoordelijke vergunningverlenende toezichthouder. In evidente gevallen zal het oordeel worden overgenomen (en iedereen zal vinden: terecht), in de «grijze zone» wordt aldus na overleg tussen toezichthouders gekomen tot passende maatregelen.

Met deze in hoofdstuk 3 gekozen uitwerking van het voorstel van de toezichthouders is bedoeld recht te doen aan de aangedragen zorgen over de praktische rolverdeling tussen beide toezichthouders. Ten aanzien van de AO/IC geldt hetzelfde: de uitwerking in hoofdstuk 3 beoogt de rollen van de beide toezichthouders zo scherp mogelijk te scheiden, waarbij voor banken en verzekeraars de prudentieel toezichthouders DNB/PVK het geheel van de AO/IC van de instelling toetst en de AFM slechts betrokkenheid heeft bij de AO/IC voorzover zijn taak als toezichthouder marktgedrag dat ingeeft. Er zal voor worden gewaakt hiermee de deuren wagenwijd open te zetten voor doublures; de betrokkenheid van de AFM is partieel en gericht. Overigens is de uitwerking zodanig dat beide toezichthouders hun onderscheiden rollen zelfstandig en evenwichtig kunnen waarmaken en daartoe beschikken over een adequaat eigen instrumentarium. Juist ook om overlap en terreindiscussies te vermijden is dat van belang. Aldus is beoogd tegemoet te komen aan de inhoudelijke zorgen van de NVB, waar ook in de brief van het Verbond naar werd verwezen, zonder evenwel concessies te doen aan andere belangen zoals de invalshoek van de consument.

Het gehele veld samen nemend is aldus de overtuiging, ook van de toezichthouders, dat recht is gedaan aan de verschillende belangen en dat de hervorming in goede samenspraak met de sectoren zal kunnen worden geïmplementeerd.

De in bijlage 3 bijgesloten reactie van het Verbond is mede ondertekend door de Stichting voor Ondernemingspensioenfondsen en de Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsen. Aan de in die reactie geuite zorgen van de pensioenkoepels over het pensioentoezicht is recht gedaan door een separate afweging door de desbetreffende verantwoordelijken mogelijk te laten (zie paragraaf 1.1). Deze benadering ontmoette begrip in een bespreking op 15 oktober 2001 van de Staatssecretaris van SZW en de Minister van Financiën met bestuurders van de koepels van pensioenuitvoerders. De sociale partners en de koepels van pensioenuitvoerders hebben de suggestie gedaan advies te vragen aan de Sociaal-Economische Raad. Het kabinet heeft deze suggestie thans niet overgenomen. De discussie over de vormgeving en positionering van het pensioentoezicht zal op korte termijn door de Staatssecretaris van SZW worden gestart. De toezichthouder, sociale partners en de koepels van pensioenuitvoerders worden hierbij betrokken.