

Vergaderjaar 2001–2002

**28 122**

## **Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector**

**Nr. 5**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 mei 2002

Tijdens het algemeen overleg d.d. 5 februari jl. over de nota *Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector*<sup>1</sup> werd steun gegeven aan de hervorming van het toezicht, stapsgewijs door te voeren binnen het bestaande regelgevend kader via lagere regelgeving, besluiten en operationele verschuivingen. Voorts kwam aan de orde dat vervolgens ook een hervorming van de huidige toezichtwetgeving van sectoraal naar functioneel zinvol is, om de voordelen van het nieuwe toezichtmodel volledig te kunnen benutten. Zoals toegezegd, zend ik u bijgaand een uiteenzetting van de voorgenomen aanpak op hoofdlijnen. De nadere uitwerking daarvan zal in de komende periode ter hand worden genomen in samenwerking met betrokken organisaties en u in het najaar worden voorgelegd.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2001–2002, 28 122, nr. 2.

# HERVORMING TOEZICHTWETGEVING VOOR DE FINANCIËLE MARKTSECTOR

## INHOUDSOPGAVE

<b>1. INLEIDING EN SAMENVATTING</b>	<b>3</b>
1.1. INLEIDING	3
1.2. BEVINDINGEN EN VOORNEMENS	3
<b>2. UITGANGSPUNTEN</b>	<b>5</b>
2.1. HUIDIGE WETGEVING IN HET LICHT VAN RECENTE ONTWIKKELINGEN	5
2.2. UITGANGSPUNTEN TOEGESPITST OP DE FINANCIËLE TOEZICHTWETGEVING	7
<b>3. ARCHITECTUUR WETGEVING</b>	<b>8</b>
3.1. INLEIDING	8
3.2. HOOFDLIJNEN ALGEMEEN DEEL FINANCIËEL TOEZICHT	9
3.2.1. Institutionele bepalingen	10
3.2.2. Taakuitoefening door toezichthouders	11
3.2.3. Algemene procedurele aspecten en algemene regels voor onder toezicht staande instellingen	12
3.3. DE BIJZONDERE DELEN	12
3.3.1. Gedrag	13
3.3.2. Prudentieel	15
<b>4. AANPAK</b>	<b>16</b>
4.1. IMPLEMENTATIEMETHODEN	16
4.2. VOORGENOMEN WERKWIJZE	18

# 1. INLEIDING EN SAMENVATTING

## 1.1. Inleiding

Tijdens het algemeen overleg d.d. 5 februari jl. heeft de stapsgewijze hervorming van het toezicht op de financiële marktsector langs de lijnen aangegeven in de kabinetsnota *Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector*<sup>1</sup> steun gekregen. Doel van de hervorming is te komen tot een functioneel toezichtmodel met een combinatie van prudentieel toezichthouders, de Nederlandsche Bank (DNB) en de Pensioen- & Verzekeringskamer (PVK) waarbij een toenadering tussen beide zal plaatsvinden, en een nog verder te positioneren gedragstoezichthouder, de Autoriteit Financiële Markten (Autoriteit-FM).

De hervormingen krijgen, zoals besproken in de loop van de eerste helft van dit jaar hun beslag op basis van bestaande wetgeving, onder andere door aanpassing van lagere regelgeving, besluiten en operationele herschikkingen bij de toezichthouders. Deze ontwikkelingen zijn in volle gang. De Tweede Kamer wordt daarvan conform genoemd algemeen overleg op de hoogte gehouden<sup>2</sup>. Aldus kan de kanteling van het toezicht van sectoraal naar functioneel (prudentieel, gedrag) op korte termijn worden gerealiseerd.

Om vervolgens de voordelen van het nieuwe model (betere doeltreffendheid, marktgerichtheid en efficiëntie van het toezicht op de financiële marktsector) volledig uit te kunnen buiten is het zinvol om ook de structuur van de financiële toezichtwetgeving te kantelen van sectoraal naar functioneel. Bij gelegenheid van de nota en het algemeen overleg is toegezegd dat de Tweede Kamer de eerste helft van dit jaar over de strategische aanpak van deze wetgevingsoperatie zou worden geïnformeerd; een en ander mede met het oog op effectuering van het wetgevingstraject binnen redelijke termijn. Hiermee wordt deze toezegging gestand gedaan door op hoofdlijnen de voorgenomen hervorming van de financiële toezichtwetten te beschrijven. Deze beschrijving is tot stand gekomen in overleg met de toezichthouders. Een nadere uitwerking zal in het najaar aan de Kamer worden voorgelegd, inclusief het daarbij behorende te verwachten tijdschema. Bij deze uitwerking zullen zowel toezichthouders als marktpartijen en Consumentenbond worden betrokken.

## 1.2. Bevindingen en voornemens

De herinrichting van de toezichtwetgeving voor de financiële marktsector naar een functioneel model is ten eerste een opschonings- en stroomlijningsoperatie. Voor degenen die met de toezichtwetten moeten werken (toezichthouders, financiële instellingen, het publiek en de organen betrokken bij de rechtsgang) is een heldere wetstructuur van belang zowel intrinsiek (kwaliteit wetgeving) als ook qua lasten (geen onnodige complexiteit). Het is wenselijk om over een reeks van jaren ontstane doch thans achterhaalde sectorale verschillen te verwijderen, en de structuur en inhoud van de wetgeving hernieuwd te ijken uitsluitend op de inhoudelijke doelstellingen van de wetgeving. Ten tweede kunnen bij die operatie enkele aspecten van het nieuwe toezichtmodel worden meegenomen die in de huidige wettelijke context minder gemakkelijk te accommoderen zijn en is er gelegenheid om het toezichtmodel inhoudelijk verder te moderniseren. Dit betreft met name de wettelijke verankering van sectoroverstijgende beleidsthema's en het uitwerken van de in de eerdergenoemde nota beschreven profielen van de toezichthouders.

Voor het bepalen van de nieuwe structuur zijn drie hoofdcriteria van belang: inzichtelijkheid, doelgerichtheid en marktgerichtheid. Het belang

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2001–2002, 28 122, nr. 2.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2001–2002, 28 122, nr. 3.

om hier thans aandacht aan te schenken vloeit voort uit de cross-sectorale ontwikkelingen op het terrein van de financiële marktsector en het toezicht daarop, de toenemende aandacht voor het gedragstoezicht (ook op terreinen die van oorsprong prudentieel van aard zijn) en de internationalisering van de financiële marktsector. De huidige sectorale wetgeving die prudentiële elementen en gedragselementen combineert, is door deze ontwikkelingen achterhaald en levert in de praktijk knelpunten op die zich onder meer uiten in gebrek aan inzichtelijkheid voor normgeadresseerden, risico van interpretatieverschillen en onvoldoende ruimte om de profielen van de prudentieel toezichthouders en de gedrags-toezichthouder te ontwikkelen.

De toekomstige wetgevingstructuur zal op hoofdlijnen bestaan uit een *Algemeen deel financieel toezicht* en *bijzondere delen* voor het prudentieel toezicht en het gedragstoezicht. In het algemeen deel worden de onderwerpen geregeld die voor elk toezichtgebied relevant zijn. Deze betreffen met name de toerusting van de toezichthouders, inclusief bepalingen rond hun institutionele positie, de toezichtinstrumenten waarmee hun taken kunnen worden uitgeoefend, de voorwaarden waaronder deze taakuitoefening dient plaats te vinden alsmede algemene procedurele aspecten en algemene regels voor onder toezicht staande instellingen. De bijzondere delen zullen de normen bevatten waaraan de partijen in de financiële marktsector moeten voldoen en waarop de toezichthouders toezicht dienen te houden. Met deze structuur kunnen de inzichtelijkheid, doelgerichtheid en marktgerichtheid van de toezichtwetgeving voor de financiële marktsector belangrijk worden vergroot en de knelpunten van de huidige wetgeving worden weggenomen. Vergelijkbare en samenhangende onderwerpen worden bijeengebracht. Door aan te sluiten bij de cross-sectorale trend wordt een clustering bereikt die past bij de kenmerken van de financiële marktsector en tegelijkertijd meer toekomstbestendig is. De bijzondere delen maken een toespitsing op de profielen van de prudentieel toezichthouders en de gedrags-toezichthouder mogelijk.

De voorgenomen hervorming houdt een majeure wetgevingsoperatie in die vraagt om een hoge mate van zorgvuldigheid in de procedure. Ten eerste dient een keuze te worden gemaakt voor invoering in tranches of in één keer. Het huidige beeld is dat invoering in een beperkt aantal grotere tranches de meeste voordelen biedt. Een weloverwogen keuze vraagt echter nog een nadere analyse en uitwerking waarbij ervaringen in het buitenland worden meegenomen en consultatie van de financiële toezichthouders en marktpartijen zal plaatsvinden. De Tweede Kamer wordt hierover dit najaar geïnformeerd. Ten tweede is een werkwijze vereist waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van buiten het departement aanwezige kennis. Daartoe zullen – naast de gebruikelijke wijze van afstemming – juristen vanuit de toezichthouders bij Financiën worden gedetacheerd, de marktsector en de Consumentenbond systematisch worden betrokken alsmede op gerichte onderdelen de wetenschap en Actal. Gegeven de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het algemene kader voor zelfstandige bestuursorganen en de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het pensioentoezicht uitgeoefend door de PVK, worden beiden betrokken bij de uitwerking van het onderdeel institutionele bepalingen in het Algemeen deel financieel toezicht. Gegeven de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor rechtshandhaving en rechtsbescherming wordt deze op die aspecten betrokken.

## 2. UITGANGSPUNTEN

De voorgenomen herziening van de financiële toezichtwetgeving houdt een omvangrijke wetgevingsoperatie in. Goede keuzes omtrent de nieuwe inrichting vragen om toegespitste uitgangspunten die richting geven aan deze operatie zodat voor alle betrokkenen in het wetgevingsproces en normgeadresseerden (onder meer de onder toezicht staande instellingen), duidelijkheid ontstaat. Een blik op de huidige wetgeving, recente ontwikkelingen en knelpunten maakt inzichtelijk welke uitgangspunten dat zijn en is beschreven in paragraaf 2.1. De uitgangspunten die daaruit voortvloeien, worden vervolgens in paragraaf 2.2 geschetst. De toespitsing op deze uitgangspunten neemt niet weg dat de nieuwe financiële toezichtwetgeving evenals andere wetten uiteraard daarenboven aan algemeen geldende kwaliteitseisen zal worden getoetst<sup>1</sup>.

### 2.1. Huidige wetgeving in het licht van recente ontwikkelingen

De huidige toezichtwetten zijn sectoraal ingericht. Daarbij kennen zij op het terrein van het bank- en verzekeringswezen overwegend prudentiële normen en op het terrein van beleggings- en effecteninstellingen overwegend gedragsnormen. De afgelopen jaren hebben zich in de financiële marktsector en het overheidsbeleid ontwikkelingen voorgedaan die vragen om een herbezinning op de architectuur van de financiële toezichtwetgeving.

De eerste betreft de toenemend *cross-sectorale ontwikkeling* van financiële producten, instellingen en in het daarmee samenhangende overheidsbeleid. In de praktijk is het voor spelers op de financiële markten, beleidsmakers en de toezichthouders onbevredigend dat door de sectorale inrichting onderwerpen die inhoudelijk sterk met elkaar verwant zijn, binnen verschillende (onderdelen van de) toezichtwetten zijn geregeld. Zo moet een aanbieder van bijvoorbeeld een effectenspaar-product zijn informatie-verstrekkingsregels zoeken in zowel de Wet toezicht effectenverkeer 1995 als de Wet toezicht kredietwezen 1992. Een ander voorbeeld betreft de prudentiële eisen waaraan een aanbieder die een financieel conglomeraat is, moet voldoen. Deze valt nu al snel onder drie of soms wel vijf verschillende wetten die alle in meer of mindere mate prudentiële eisen bevatten. Voor beleidsmakers brengt de sectorale inrichting van de financiële toezichtwetten het nadeel met zich dat het beleid, dat ook in toenemende mate sectoroverstijgend is, in meerdere regelcomplexen moet worden geïmplementeerd. Een en ander brengt in de toepassing risico's met zich van lacunes, overlap of niet beoogde andere betekenis van gelijke regels, doordat deze in een andere wettelijke context worden geïncorporeerd. Voor de toezichthouders kunnen door de inbedding van gelijke regels in verschillende regelcomplexen niet beoogde verschillen in de toepassing van hun toezichtinstrumentarium ontstaan.

Deze knelpunten kunnen worden weggenomen door het achterhaalde sectorale ordeningsprincipe te verlaten en de financiële toezichtwetgeving aan te laten sluiten bij deze cross-sectorale ontwikkelingen. Daarmee wordt een clustering van gelijke en samenhangende onderwerpen bereikt die past bij de kenmerken van de financiële marktsector, en tegelijkertijd onafhankelijk van marktontwikkelingen en derhalve meer scenariobestendig is. Een dergelijke clustering vergroot de inzichtelijkheid, vereenvoudigt de implementatie van beleid en vergroot daardoor de slagvaardigheid van beleidsmakers en toezichthouders. Ook kunnen niet beoogde verschillen in de toepassing worden voorkomen, hetgeen specifiek van belang is bij de aanwending van het toezichtinstrumentarium.

---

<sup>1</sup> Gedacht kan worden aan de algemene kwaliteitseisen ter bevordering van de kwaliteit van overheidsoptreden via wetgeving in de nota Zicht op wetgeving (Kamerstukken II 1990–1991, 22 008, nrs. 1–2). Deze zijn rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, subsidiariteit, evenredigheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, onderlinge afstemming, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.

Als tweede ontwikkeling kan worden gesignaleerd de opkomst van complexe producten in combinatie met een toegenomen participatie van particulieren in de financiële markten, waardoor *cross-sectoraal* – derhalve ook in sectoren die oorspronkelijk met name onder prudentieel toezicht stonden (het bank- en verzekeringswezen) – *meer nadruk* is komen te liggen *op gedragselementen*, zoals consumentenbescherming. De huidige inrichting van de wetgeving heeft ertoe geleid dat aan sectorale regelgeving die van oorsprong een prudentieel karakter kent, gedragselementen zijn toegevoegd, zoals de verplichting tot het verstrekken van een financiële bijsluiting bij het aanbieden van financiële producten. Hierdoor moeten de betreffende gedragsregels gelden in een wettelijke context die niet met dat doel is opgezet. Bovendien ontstaat een versnippering van het gedragstoezicht met vergelijkbare knelpunten als hierboven vermeld, in het bijzonder ten aanzien van het toezicht-instrumentarium, waardoor een goede ontwikkeling van het gedrags-toezicht kan worden belemmerd. Ook hier geldt dat een cross-sectorale clustering van gelijke en samenhangende onderwerpen uitkomst kan bieden. Daarin kunnen de bedoelde elementen van gedragstoezicht immers bijeen worden gebracht in een wettelijke structuur die daarvoor speciaal is ontworpen.

In de derde plaats kunnen de voordelen van de *hervorming van het toezicht* van een sectoraal model naar een functioneel model goed tot hun recht komen indien de toezichtwetgeving ondersteunend is aan de *ontwikkeling van de profielen* van de prudentieel toezichthouders en de gedrags-toezichthouder. Daartoe dient op onderdelen een helder onderscheid tussen prudentieel toezicht en gedragstoezicht te worden aangebracht, zodat deze toezichtterreinen waar zij van elkaar verschillen, op deze verschillen kunnen worden toegespitst. Gedacht kan worden aan enkele toegespitste verschillen in het toezichtinstrumentarium: een gedrags-toezichthouder heeft in de uitoefening van het toezicht bijvoorbeeld meer behoefte aan openheid dan een prudentieel toezichthouder (uiteraard binnen de grenzen van de Europese geheimhoudingsbepalingen). In de huidige wettelijke constellatie waarbij in één wet prudentiële en gedrags-aspecten worden geregeld, kan een dergelijk onderscheid minder goed tot uitdrukking komen.

Als laatste dient in ogenschouw te worden genomen de *internationalisering* van de financiële marktsector. Met name in een middelgrote economie als Nederland waar niet onbepaald binnenlands schaalvoordelen te behalen zijn, dient ook het regelgevend kader waar mogelijk bij te dragen aan de *concurrentiepositie van de financiële marktsector*. Door het ministerie van Financiën is een verkenning gestart om te bezien op welke wijze het juridisch kader de Nederlandse concurrentiepositie van de financiële marktsector kan versterken. Daartoe is op 8 maart jl., in samenwerking met de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, een bijeenkomst georganiseerd met deskundigen uit juridisch Nederland. Gedacht kan worden aan enkele algemene aspecten die de concurrentiekracht kunnen bevorderen, zoals de bevordering van rechtszekerheid en het ondersteunen van in de sector ontstane rechtsontwikkeling en regulering (best practices, best principles). Meer specifiek voor de financiële toezichtwetgeving is onder de aandacht gebracht dat met name op het terrein van het gedragstoezicht gezocht zou moeten worden naar een evenwicht tussen rechtszekerheid en normgeving die qua inhoud en vormgeving voldoende ruimte openlaat om in te spelen op ontwikkeling van de sector. In dit verband staat onder meer de afweging centraal op welke terreinen en in welke omstandigheden het mogelijk is om de uitwerking van kwaliteitscriteria voor financiële dienstverlening te effectueren door middel van marktoplossingen als zelfregulering. In het kader van het toezicht op bemiddelaars in financiële diensten is de SER over dit thema

om advies gevraagd. Voorts kan aandacht worden geschonken aan uniformering en de mogelijkheid voor Nederland zich te onderscheiden door snelheid en degelijkheid bij beantwoording van interpretatievragen waarmee tegemoet kan worden gekomen aan de snelheid en duidelijkheid waar de markt om vraagt. Bij het vervolg op dit initiatief zal ook Actal worden betrokken.

## **2.2. Uitgangspunten toegespitst op de financiële toezichtwetgeving**

De bovenbeschreven ontwikkelingen en knelpunten maken het mogelijk drie hoofdcriteria aan te wijzen die nuttig en noodzakelijk zijn om bij een herinrichting van financiële toezichtwetgeving te hanteren. Deze zijn:

1. inzichtelijkheid: de financiële toezichtwetgeving vraagt om een opbouw die helder inzicht geeft in de samenhang en verschillen tussen de normen die betrekking hebben op de financiële marktsector. Een dergelijke inzichtelijke opbouw kan tot stand worden gebracht door het clusteren van onderwerpen, het bijeenbrengen van samenhangende onderwerpen en verschillen slechts toe te laten voor zover zij inhoudelijk zijn ingegeven. Het betreft hier in de eerste plaats een ordeningsvraagstuk met een harmoniserende werking, waarbij (gegeven de bovenbeschreven ontwikkelingen) een cross-sectorale benadering zal worden gekozen;
2. doelgerichtheid: de structuur van de financiële toezichtwetgeving is ondersteunend aan de mogelijkheid het functionele toezichtmodel goed tot zijn recht te laten komen. Door een beschrijving te geven van de prudentiële en de gedragstoezichtdoelstelling en het onderscheid daartussen duidelijk naar voren te laten komen, is het mogelijk de regelgeving hierop expliciet toe te spitsen en bevoegdheden adequaat toe te snijden. Daarbij kunnen tevens aan de orde komen de samenhang tussen prudentieel toezicht en systeemtoezicht (een centrale banktaak), alsmede vragen naar (i) de verhouding met de Algemene wet bestuursrecht; (ii) mogelijkheden van de inzet van het privaatrecht ten behoeve van de handhaving; en (iii) snelheid van handelen van de toezichthouders. Naast een ordeningsvraagstuk (en duidelijk te onderscheiden daarvan) kan er reden zijn voor beleidsinhoudelijke vernieuwingen in de toezichtregelgeving. In hoofdstuk 3 worden voorbeelden van enkele vernieuwingen gegeven die nader zullen worden uitgewerkt met betrokkenheid van de toezichthouders, de marktpartijen en de Consumentenbond.
3. marktgerichtheid: de financiële toezichtwetgeving kan bijdragen aan de concurrentiekracht van de financiële marktsector door marktgericht te zijn. Aandachtspunten daarbij zijn het bevorderen van het level playing field, beperking van administratieve lasten, voldoende flexibiliteit en een slagvaardige en transparante toezichthouder. Gelijke gevallen dienen gelijk te worden behandeld; de structuur van de wetgeving kan daaraan bijdragen door de punten die ook al onder 1. zijn genoemd. Aanpassingsvermogen kan worden bevorderd door inhoud en vormgeving van normen, waarbij mogelijk een onderscheid te maken is tussen het terrein van het gedragstoezicht en het prudentieel toezicht. Ook zijn in het juridische kader voor de toezichthouder aanpassingen denkbaar die de slagvaardigheid en voorspelbaarheid van het toezicht vergroten. Evenals het criterium onder 2. kan dit criterium leiden niet alleen tot een herordering maar tevens tot de implementatie van enkele nieuwe elementen.

Het in lijn brengen van de financiële toezichtwetgeving met bovengenoemde uitgangspunten brengt aldus zowel een herordening als enkele vernieuwende elementen met zich mee. Risico van een veelheid aan vernieuwende elementen zou zijn dat het wetgevingsproces te complex wordt om een spoedige en ordelijke wijziging te kunnen bewerkstelligen. De herordening zal in dat licht het eerste streven zijn. Vernieuwingen zullen helder afzonderlijk worden gepresenteerd. Daarbij kan met name worden gedacht aan het onderscheid dat moet worden gemaakt ten behoeve van de ontwikkeling van de profielen van de prudentieel toezichthouders en de gedragstoezichthouder.

### 3. ARCHITECTUUR WETGEVING

#### 3.1. Inleiding

Hierboven is gesignaleerd dat het wenselijk is de wetgevingstructuur grondig te herzien. De grondtrekken voor een model dat aansluit bij de beschreven inzichten worden in dit hoofdstuk gegeven. Bij deze beschrijving wordt gesproken over delen. Achtergrond hiervan is dat nog bezien zal worden of de verschillende delen in één wetboek met verschillende boeken of in verschillende wetten worden opgenomen.

In verkorte vorm kunnen de delen van de nieuwe wetgevingstructuur als volgt worden weergegeven:

*Een Algemeen deel financieel toezicht* waarin de onderwerpen worden geregeld die voor elk toezichtgebied relevant zijn. Deze betreffen met name de toerusting van de toezichthouders, inclusief de institutionele positie van de toezichthouder, de instrumenten waarmee hij zijn taken kan uitoefenen, de voorwaarden waaronder deze taakuitoefening dient plaats te vinden alsmede algemene procedurele aspecten en algemene regels voor onder toezicht staanden.

*Bijzondere delen* met de normen waaraan marktpartijen in de financiële marktsector moeten voldoen en waarop de toezichthouder toezicht dient te houden. Door middel van deze delen zal de scheiding tussen prudentieel en gedrag consequent nader worden uitgewerkt.

Kernpunt van de voorgestelde nieuwe wetgevingsarchitectuur is de keuze voor één algemeen deel die een generiek samenhangend wettelijk kader biedt voor de uitoefening van het toezicht op de financiële marktsector. Dit algemeen deel vormt het chassis voor het regelgevend kader. Op dit chassis kunnen de prudentiële en gedragsdelen worden aangeklikt, zodat de voor het functionele toezichtmodel relevante materiële verschillen op een systematische wijze kunnen worden geordend.

De keuze voor één algemeen deel dwingt om te komen tot een cross-sectorale benadering. Van de bestaande sectorale wetgevingsordening wordt afscheid genomen. Dit concept creëert het automatisme dat de wetgever de in het algemene deel te regelen onderwerpen zo vorm geeft dat het gelijk speelveld en de gelijke behandeling van onder toezichtstaande instellingen het uitgangspunt is. Verschillen in de normering worden dan, op expliciete en inzichtelijke wijze, gemaakt waar deze inhoudelijk te rechtvaardigen zijn. Het op deze wijze in de structuur verankeren van dit automatisme levert een belangrijke bijdrage aan het goed vestigingsklimaat van de financiële marktsector in Nederland.



Een voordeel van de gekozen structuur is immers dat deze bijdraagt aan de inzichtelijkheid van de wetgeving. In de bestaande structuur zijn dezelfde onderwerpen repeterend in meerdere sectorale wetten opgenomen en op min of meer gelijke wijze ingericht. Het herhaald opnemen van soortgelijke bepalingen heeft het risico dat kleine (historisch en contextueel bepaalde) verschillen in redactie van de regels aanleiding kunnen zijn tot verschillen in toepassing, zonder dat deze verschillen door de wetgever zijn beoogd. In economische termen kan dit in de toepassing van deze regels tot hoger dan strikt noodzakelijke transactiekosten leiden door onduidelijkheden bij de interpretatie en daarmee in afwegingen die op basis daarvan moeten worden gemaakt. In de nieuwe structuur kan dat worden vermeden.

Het voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bijzondere wetten benodigde instrumentarium wordt in beginsel in het algemene deel geregeld. Bij de onderverdeling van onderwerpen in de bijzondere delen zal de scheiding tussen gedrag en prudentieel toezicht nader worden uitgewerkt. In het kader daarvan zal tevens de systematiek van de wetgeving op deze deelterreinen beter geschikt worden gemaakt om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen.

### 3.2. Hoofdpijnen Algemeen deel financieel toezicht

De totstandkoming van een Algemeen deel financieel toezicht heeft ten doel de herordening van reeds bestaande bepalingen waardoor samenhangende en vergelijkbare onderwerpen bijeen worden gebracht. Daarvan zal een harmoniserende werking uitgaan (inzichtelijkheid). Deze bepalingen zijn nu over een groot aantal wetten verspreid. Op hoofdpijnen kan het Algemeen deel financieel toezicht de volgende onderwerpen bevatten:

#### *Algemeen deel financieel toezicht*

##### I. Institutionele bepalingen

- De aanwijzing van de toezichthouder
- De doelstellingen en taken van de toezichthouder
- De relatie tussen de toezichthouder en de minister
- De inrichting van de toezichthouder («governance»)

##### II. Bepalingen over de taakuitoefening en instrumenten

- Algemene bepalingen over de taakuitoefening door de toezichthouder
- Het recht op informatie
- «Corrigerende» en sanctionerende bevoegdheden
- Geheimhouding en publicatie
- Samenwerking tussen de financiële toezichthouders en met andere binnenlandse en buitenlandse autoriteiten
- Rechtsbescherming
- Financiering toezicht
- Algemene bepalingen over consultatie marktpartijen

##### III. Algemene procedurele aspecten/algemene regels voor onder toezicht staande instellingen

- Algemene bepalingen over vergunningverlening
- Algemene bepalingen over betrouwbaarheid en integriteit van bestuurders en personeel van financiële instellingen
- Algemene bepalingen over notificatie

Naast een herordening van bepalingen kan de totstandkoming van een Algemeen deel financieel toezicht, ook worden benut om, waar wenselijk, de bepalingen over de taakuitoefening door en de toezichtinstrumenten

van de toezichthouder op onderdelen te moderniseren. Het opstellen van een algemeen deel leent zich immers bij uitstek voor een kritische analyse van de huidige bepalingen en biedt de mogelijkheid om een wet te maken die ook voor de toekomst voldoende robuust en scenariobestendig is. In dat verband zal worden nagegaan in welke mate het verschil in profiel van de gedragtoezichthouder en de prudentieel toezichthouder door een gedifferentieerde toedeling van de bevoegdheden dient te worden geschraagd (doelgerichtheid) en op welke wijze de concurrentiekracht van de Nederlandse markt kan worden versterkt (marktgerichtheid).

In het onderstaande zullen de in het kader genoemde onderwerpen kort worden toegelicht en zal worden aangegeven waar een modernisering wenselijk kan blijken te zijn. De uitwerking daarvan zal geschieden met overleg met de toezichthouders, marktpartijen en de Consumentenbond.

### *3.2.1. Institutionele bepalingen*

De wijze waarop een financiële toezichthouder wordt aangewezen en de relatie tot de minister van Financiën is in de wetgeving op verschillende manieren geregeld. De Wet toezicht kredietwezen 1992 (Wtk 1992), de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (Wtv 1993) en de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf (Wtn) kennen een (niet identiek) systeem waarbij de toezichthouder in de formele wet wordt aangewezen. De Wet toezicht beleggingsinstellingen (Wtb) en de Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte 1995) daarentegen bieden de minister de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur het toezicht aan een rechtspersoon over te dragen, mits deze rechtspersoon aan bepaalde voorwaarden voldoet. Hoewel de verschillen historisch verklaarbaar zijn, lijkt een goede inhoudelijke reden voor het handhaven van deze verschillen te ontbreken. Hetzelfde geldt voor de bepalingen die betrekking hebben op de relatie tussen de minister en de toezichthouder en de inrichting van de toezichthouder zelf. Hierbij moet worden gedacht aan bepalingen omtrent informatie-uitwisseling tussen toezichthouder en minister, taakverwaarlozing, begroting, jaarrekening en beheer. Op het terrein van de inrichting van de toezichthouder is bijvoorbeeld van belang de wijze van benoeming op bestuurlijk niveau. Naast herordening en harmonisatie van de regels op deze terreinen zal voorts worden bezien of het voor het functioneren van de toezichthouder een waardevolle aanvulling zou zijn de taken van de toezichthouder en de daaraan ten grondslag liggende doelstellingen in de wet te verankeren.

De wijze waarop de toezichthouders met het toezicht worden belast en de voorwaarden waaraan een met het toezicht belaste rechtspersoon daarbij dient te voldoen, zullen kortom in het Algemene deel financieel toezicht bijeen worden gebracht. Daarbij is van belang dat de bevoegde toezichthouder op een voor de onder toezicht staande instellingen voldoende herkenbare wijze wordt aangeduid. Op die wijze wordt de inzichtelijkheid omtrent inrichting en verantwoording van de financiële toezichthouders vergroot. Het concept «toezicht op afstand» blijft daarbij onverkort geldig voor de onafhankelijke en deskundige uitoefening van het toezicht. Dit houdt in dat de toezichthouders verantwoordelijk zijn voor de uitoefening van het toezicht en hun toezichttaken in onafhankelijkheid moeten kunnen uitoefenen.

Tegelijkertijd is het wenselijk de afstand tussen minister en het toezicht niet onbepaald te laten zijn en de minister – evenals in de huidige situatie – over voldoende bevoegdheden te laten beschikken om zijn verantwoordelijkheid voor het regelgevend kader, ook in de verhouding tot het parlement, waar te kunnen maken. Mede in het licht van de tot stand te komen Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zal worden bezien of de

bestaande relatie aanpassing behoeft aan de huidige inzichten. In het kader van de verkenningen rond de hervorming van het toezicht is dit reeds een punt van aandacht geweest<sup>1</sup>.

### 3.2.2. Taakuitoefening door toezichthouders

In het onderdeel taakuitoefening zal de «gereedschapskist» van de toezichthouder worden vormgegeven alsmede de voorwaarden en procedures waaronder van de toebedeelde instrumenten gebruik kan worden gemaakt. Het betreft primair een cross-sectorale herordening waar een verdere harmoniserende werking vanuit zal gaan die met het wetsvoorstel Actualisatie en Harmonisatie reeds in gang is gezet<sup>2</sup>. Daarnaast worden ten behoeve van de doelgerichtheid en marktgerichtheid van het toezicht enkele vernieuwingen overwogen. In dat verband zal onder meer de transparantie over de wijze waarop een toezichthouder zijn taken uitoefent worden gezien. Daarmee zou voor zowel de onder toezicht staande instellingen als het publiek in algemene zin beter toegankelijk kunnen worden wat zij van de toezichthouder kunnen verwachten. Dit kan de publieke verantwoording door de toezichthouder versterken en ertoe bijdragen dat het verwachtingspatroon ten aanzien van de toezichthouder beter wordt afgestemd op de activiteiten die de toezichthouder verricht. Daarenboven zou het de voorspelbaarheid van het optreden door de toezichthouder vergroten. Aldus zouden marktpartijen aan de beslissingspraktijk van de toezichthouder houvast kunnen ontleen bij de uitvoering van op hen rustende verplichtingen. Dit vergroot de rechtszekerheid en verlaagt daardoor de met de naleving van de regelgeving gemoeide kosten voor onder toezicht staande instellingen.

Het algemene recht om informatie van onder toezicht staande instellingen en andere normgeadresseerden te vorderen, en de verplichting voor deze instellingen en normgeadresseerden om informatie te verstrekken, zal ook in het Algemeen deel financieel toezicht worden geplaatst. Ook kan de bevoegdheid om van andere instellingen of personen informatie in te winnen in deze wet een plaats krijgen. In dat verband zal worden bestudeerd of het huidige toezichtinstrumentarium toereikend is voor de taken waarmee de gedragstoezichthouder is belast. Zo kan voor bepaalde regels waarop de Autoriteit-FM moet toezien – bijvoorbeeld het verbod op gebruik voorwetenschap – het primair op vergunninghoudende instellingen toegesneden instrumentarium mogelijk verder worden ontwikkeld, waarbij, indien relevant, de verhouding tot de bevoegdheden van de prudentieel toezichthouders wordt betrokken.

Naast het recht op informatie worden ook de gebruikelijke bevoegdheden bijeengebracht die de toezichthouder de mogelijkheid bieden om naar aanleiding van ingewonnen informatie actie te ondernemen. Het gaat daarbij onder meer om het geven van een aanwijzing en de zgn. stille curatele. De mogelijkheden om een aanwijzing af te dwingen door middel van boetes en dwangsommen worden vanzelfsprekend in dezelfde context geregeld. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid om het publiek adequaat te informeren of informatie over het gedrag van een instelling te publiceren. Aandachtspunt hierbij zal zijn of de hoogte van boeten en dwangsommen toereikend is om de naleving van de regels effectief af te dwingen. Tevens zal worden gezien of de mogelijkheden voor de gedrags- toezichthouder om het publiek te informeren thans afdoende zijn geregeld en of er tussen deze bevoegdheden en de bevoegdheden die de prudentieel toezichthouder ter zake heeft differentiatie wenselijk is.

De financiering van het toezicht zal ook in het algemene deel kunnen worden geregeld. De bepalingen in de verschillende toezichtwetten over dit onderwerp lopen thans uiteen. Bezien zal worden in welke mate een

<sup>1</sup> Zie onder meer het advies van prof. mr. C. A. J. M. Kortmann, bijlage 5 bij de nota Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector d.d. 26 november 2001.

<sup>2</sup> In het wetsvoorstel Actualisatie en Harmonisatie wordt in de verschillende toezichtwetten het instrumentarium van de toezichthouder op onderdelen zoveel mogelijk geharmoniseerd. De verschillen in de huidige wettelijke context waarbinnen dit instrumentarium is vormgegeven, beperken echter de mate waarin deze harmonisatie kan plaatsvinden.

stroomlijning van deze bepalingen wenselijk is. Hierover zal de Tweede Kamer conform eerdere toezegging een separate nota ontvangen<sup>1</sup>.

Tot slot worden ook de onderwerpen geheimhouding, publicatie, samenwerking tussen de financiële toezichthouders en met andere binnenlandse en buitenlandse autoriteiten en rechtsbescherming in de algemene wet vastgelegd. De mogelijke samenloop tussen civiele rechtsbescherming en rechtsbescherming op basis van de Algemene wet bestuursrecht is daarbij een aandachtspunt.

### *3.2.3. Algemene procedurele aspecten en algemene regels voor onder toezicht staande instellingen*

In het derde segment van het algemene deel worden regels voor onder toezicht staande instellingen gecentraliseerd die voor vrijwel alle toezichtwetten identiek zijn. Dit zal primair een herordenend karakter hebben. In dit verband zullen algemene aspecten van de betrouwbaarheidstoetsing van bestuurders en personeel van onder toezicht staande instellingen worden opgenomen. Hiermee kan de inhoudelijke samenhang van deze toets voor de gehele financiële marktsector tot uitdrukking komen. Ook worden de procedurele regels ten aanzien van de vergunningaanvraag in dit onderdeel geregeld. Deze regels komen in de huidige wetten her en der verspreid in identieke vorm voor. De vergunningplicht zelf wordt in de bijzondere delen opgenomen. Tenslotte worden ook de procedurele verplichtingen voor buitenlandse financiële instellingen die in Nederland diensten willen aanbieden en voor Nederlandse instellingen die in het buitenland diensten willen verrichten in dit segment van het algemene deel geregeld.

Het opnemen van de algemene kant van betrouwbaarheidstoetsing in het algemene deel sluit aan bij het feit dat integriteitaspecten van het toezicht op de financiële marktsector relevant zijn voor zowel het prudentieel toezicht als het gedragtoezicht. Daarnaast is er sprake van een aantal specifieke wetten, waar uitsluitend het handhaven van de integriteit van de financiële sector centraal staat.

Dit is aan de orde bij de binnenkort in werking te treden Wet geldtransactiekantoren (thans: Wet op de wisselkantoren), de in voorbereiding zijnde wet op het toezicht op trustkantoren en het toezicht op de naleving van de Wet melding ongebruikelijke transacties, de Wet identificatie bij dienstverlening en de Sanctiewet. Deze wetten kunnen als bijzondere wetten zelfstandig blijven bestaan, waarbij voor wat betreft de toerusting van de toezichthouders op de financiële marktsector en hun relatie tot de minister aangehaakt kan worden bij het algemene deel van de nieuwe toezichtwetgeving. Ten aanzien van de Wet geldtransactiekantoren en de in voorbereiding zijnde wet op het toezicht op trustkantoren zal worden bezien of een verdere integratie wenselijk is.

### *3.3. De bijzondere delen*

Zoals hierboven al werd aangegeven, heeft de vervlechting van financiële producten en aanbieders tot gevolg dat een wetsystematiek die is gebaseerd op sectorale grenzen, beperkingen kent in de effectiviteit en slagkracht waarmee deze producten en aanbieders kunnen worden genormeerd. Het reguleren van een financieel conglomeraat vanuit minimaal drie wetten, die regels stellen op inhoudelijk identieke terreinen, zorgt voor een onnodig risico van overlap of lacunes dat tevens nadelig uitpakt voor de toegankelijkheid van de regelgeving. Hierdoor stijgen voor marktpartijen de kosten die gemoeid zijn met het doorgronden van de juridische verplichtingen waaraan men moet voldoen.

Om deze reden zal ook in de specifieke delen de inzichtelijkheid worden

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 241, nr. 2.

vergroot door het bijeen brengen van samenhangende en vergelijkbare onderwerpen.

Voorts zal de doelgerichtheid van de wetten worden bevorderd door bij het opstellen van de bijzondere delen de scheiding tussen gedrag en prudentieel toezicht systematisch door te voeren. Financiële instellingen zullen dan de gedragsregels voor de omgang met elkaar en met consumenten die specifiek gericht zijn op de financiële marktsector, in één regelcomplex kunnen vinden en het zal duidelijk zijn dat aan de regels voor de verschillende productsoorten dezelfde beginselen ten grondslag liggen. Ook de prudentiële regels worden in één kader geordend waardoor de bedrijfseconomische implicaties van het uitoefenen van financiële activiteiten eenvoudig te doorgronden zijn. Voor de gebruiker, maar ook voor de regelgever, heeft deze ordening het belangrijke voordeel dat helder wordt wat de hoofdregel is en waar een uitzondering op deze hoofdregel wordt gemaakt. De inhoudelijke rechtvaardiging voor een verschillende behandeling van producten of instellingen kan hierdoor beter aan de orde komen en voor alle betrokkenen beter inzichtelijk worden gemaakt.

Het internationale perspectief is hierbij in het bijzonder van belang. Een groot deel van de Nederlandse financiële toezichtwetgeving is immers gebaseerd op Europese richtlijnen. Zoals aangegeven in de nota Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector, is er ook in Europa in toenemende mate een cross-sectorale benadering. Op prudentieel terrein ontwikkelen zich de eisen ten aanzien van verschillende financiële instellingen steeds meer in eenzelfde richting. De nieuwe solvabiliteitseisen die momenteel in Bazel en in Brussel voor banken en verzekeraars tot stand komen (Bazel II, respectievelijk Solvency II) hebben als kernelement de ontwikkeling en het gebruik van interne risicomodellen. Op het terrein van het gedragstoezicht kan gewezen worden op de cross-sectorale benadering in richtlijnen inzake elektronische handel en verkoop op afstand voor financiële diensten<sup>1</sup>. Aandachtspunt is wel dat de sectoraal ingerichte Europese richtlijnen soms verschillen met zich meebrengen die niet altijd inhoudelijk goed verdedigbaar zijn. Dit is een aandachtspunt zowel voor de nieuwe Nederlandse wetstructuur alsook voor de Nederlandse inbreng in Europese beleidsbepaling.

In de navolgende paragrafen wordt een beschrijving op hoofdlijnen gegeven van de delen gedrag en prudentieel. Ook hier zij opgemerkt dat integriteitaspecten relevant zijn voor beide delen. Sommige aspecten daarvan worden weliswaar in deze nota genoemd (bijvoorbeeld «ken uw klant», «betrouwbaarheid»), doch daarmee wordt niet vooruitgelopen op de nadere uitwerking die het begrip «integriteit» nog in het vervolgtraject zal krijgen.

### 3.3.1. Gedrag

De gedragsregelgeving omvat het normencomplex dat ziet op een ordelijk en transparant marktproces en zuivere verhoudingen tussen marktpartijen waaronder de financiële consument. Centraal staan regels die zorgen dat omtrent financiële diensten en activa op de markt adequate informatie wordt verschaft. Daarmee samenhangend zijn er de regels die betrekking hebben op relaties tussen aanbieders en klanten<sup>2</sup> of tussen marktpartijen onderling<sup>3</sup>, als ook meer specifieke regels die zien op de infrastructuur voor effectenmarkten<sup>4</sup>. De verbindende factor binnen dit normencomplex is het aanscherpen van het besef en de (voorwaarden voor de) invulling van eigen verantwoordelijkheid en aldus het bevorderen van evenwicht en kwaliteit in de interactie tussen marktpartijen.

<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> Bijvoorbeeld de «ken uw klant»-verplichting.

<sup>3</sup> Bijvoorbeeld het verbod gebruik voorwetenschap en het verloop van een biedingsproces.

<sup>4</sup> Bijvoorbeeld de organisatie van de effectenhandel.

Het gedragstoezicht betreft in beginsel alle partijen en alle relaties op de financiële markten. Binnen het normencomplex wordt de toegankelijkheid van en de samenhang tussen regels bevorderd door enige clustering aan te brengen. Met onderstaande tabel wordt een nader uit te werken ordening in clusters van samenhangende regels geschetst:

1. Regels m.b.t. financiële dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> <li>– reikwijdte: verhouding tussen aanbieder of tussenpersoon die financiële diensten aanbiedt en de cliënt</li> <li>– dienst/product: specifieke regels inzake – contractuele – karakteristieke product (bv. verbod «woekerrente», afkoe­lingsperiode)</li> <li>– relatie initieel/doorlopend: regels inzake transparantie (bv. de financiële bijsluiter) en gedrag/zorgplicht jegens de consument (bv. colportage, «ken-uw-klant»)</li> <li>– randvoorwaarden met betrekking tot aanbieders/tussenper­sonen eisen aan deskundigheid, beroeps-aansprakelijkheids­verzekering</li> </ul>
2. Regels m.b.t. deelnemers effectenverkeer	<ul style="list-style-type: none"> <li>– reikwijdte: verhouding tussen effectenuitgevende onderne­ming en de belegger (aandeelhouder) en de verhouding tussen beleggers onderling</li> <li>– bij uitgifte effecten: eisen aan prospectus, reclame, emissie­proces</li> <li>– na uitgifte effecten: eisen aan doorlopende verplichtingen (bv. halfjaarberichten) alsook naleving jaarverslaggevingnormen voor beursgenoteerde ondernemingen</li> <li>– met betrekking tot transparante en zuivere verhoudingen tussen beleggers: (i) melding zeggenschap regels, (ii) eisen aan biedingsproces, en (iii) verbod gebruik voorwetenschap</li> </ul>
3. Regels m.b.t. infra­struc­tuur effectentransacties	<ul style="list-style-type: none"> <li>– reikwijdte: specifieke infrastructurele functionaliteiten (bv. in de effectentransactieketen de effectenbeurs en effectenbewaar-bedrijven)</li> <li>– eisen aan de bedrijfsvoering: deels universeel – zoals deskundigheid, administratieve organisatie/interne controle, financiële waarborgen met oog op continuïteit, toegankelijk­heid – en deels specifieke – zoals ingeval van beurs een adequaat handelssysteem en ingeval van bewaarbedrijf inzake integere/veilige bewaring en administratie</li> </ul>

Het cluster «financiële dienstverlening» betreft alle regels voor alle vormen van financiële instellingen (aanbieders en bemiddelaars) ten aanzien van de contacten met klanten (van reclame, informatievoorziening over specifieke producten, advisering tot klachtenafhandeling). Naast een herordening van bestaande verplichtingen zal, na behandeling in de Tweede Kamer, ook de implementatie van de wettelijke verankering van het toezicht op bemiddeling in financiële diensten<sup>1</sup> hierin zijn beslag kunnen krijgen. Hierdoor ontstaat één wettelijk kader waarin duidelijk wordt aan welke algemene verplichtingen financiële instellingen bij het verkopen van financiële producten dienen te voldoen en welke uitzonderingen daarop voor bepaalde soorten producten gelden. Vanwege de belangrijke mate waarin financiële producten met elkaar vervlochten raken kan hierdoor in verschillende opzichten belangrijke winst worden geboekt.

Met betrekking tot het normencomplex dat het effectenverkeer beheerst, kan een onderscheid worden gemaakt tussen de gedragsregels voor ondernemingen die effecten uitgeven en gedragsregels voor partijen die in die effecten beleggen. Anders dan in het cluster «financiële dienstverle­ning» ziet het tweede cluster op de relaties tussen partijen op de effecten­markt (te onderscheiden van de «dienstverlening»-relatie tussen financiële instelling en consument). Het cluster «deelnemers effectenverkeer» zal ertoe bijdragen dat toezichtregelgeving die geldt met betrekking tot door beursgenoteerde vennootschappen uitgegeven effecten, met name op terrein van de transparantie-verplichtingen, op een meer systematische en inzichtelijke wijze bijeen worden gebracht. Als derde cluster zijn toezicht­regels op instellingen – zoals beurzen – die ten behoeve van de afwikke-

<sup>1</sup> Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 16 april 2002 (kenmerk FM 2002-482-M).

ling van effectentransacties een specifieke functionaliteit bieden, te onderscheiden.

### 3.3.2. Prudentieel

De prudentiële regelgeving omvat de normen die zien op het bevorderen van de financiële soliditeit van financiële ondernemingen en kenmerkt zich door een grote mate van eenheid in het onderwerp van de normstelling. De belangrijkste herordening die op dit terrein wordt voorzien is het integreren van de verschillende, met het prudentieel toezicht samenhangende, bepalingen in één deel. Op deze wijze kan recht worden gedaan aan de geleidelijke schaal aan financiële activiteiten die door marktpartijen kunnen worden ontplooid (van eenzijdige bank, schadeverzekeraar of effectenbemiddelaar tot een financieel conglomeraat waarin alle denkbare financiële activiteiten worden ondernomen). Deze integratie bevordert dat de prudentiële regels voor een financiële instelling nauwkeurig worden toegespitst op het activiteitenrisicoprofiel van die instelling. Het bijebrengen van de prudentiële regelgeving bevordert voorts dat inzichtelijker wordt wat de regel is en welke uitzonderingen daarop op inhoudelijke gronden zijn gemaakt. Ook kan in dat verband een einde worden gemaakt aan moeilijk te rechtvaardigen verschillen in het niveau waarop prudentiële regels worden gesteld<sup>1</sup>. In het kader van prudentieel toezicht verdienen de volgende thema's in ieder geval uitwerking.

---

Prudentieel toezicht	<ul style="list-style-type: none"><li>– reikwijdte: soliditeit van alle financiële ondernemingen en van andere ondernemingen die met financiële ondernemingen in een groep zijn verbonden voor zover zij van invloed zijn op die soliditeit</li><li>– eisen aan bedrijfsvoering: <i>algemeen</i> – deskundigheid, administratieve organisatie/interne controle; <i>specifiek</i> solvabiliteit, liquiditeit, technische voorzieningen, deelnemingenbeleid</li><li>– toegespitst op: financiële ondernemingen (i) gevestigd in Nederland, (ii) in een andere lidstaat binnen de Europese Unie, (iii) in een land buiten de Europese Unie, waarbij bij (ii) en (iii) steeds het onderscheid van belang is tussen het vestigen van een bijkantoor en het verrichten van diensten</li></ul>
----------------------	---

---

Het prudentieel toezicht op financiële ondernemingen is nu verspreid over vijf wetten, de Wtk 1992, de Wtv 1993, de Wte 1995, de Wtb en de Wtn. Naar aanleiding van de nota *Toezicht op financiële conglomeraten*<sup>2</sup> is een wetsvoorstel in voorbereiding dat het mogelijk maakt ook ondernemingen die met financiële ondernemingen in een groep zijn verbonden, in het toezicht te betrekken. Het toezicht op deze (niet financiële) ondernemingen zal tevens in het nieuwe deel prudentieel toezicht een plaats krijgen.

De prudentiële elementen binnen de Wte 1995 en de Wtb zijn beperkt. In de Wte 1995 gaat het voornamelijk om de kapitaaltoereikend van effecteninstellingen. Prudentiële elementen vormen echter de kern van de Wtk 1992, de Wtv 1993 en de Wtn. Hierbij gaat het om het hele palet van eisen in het kader van bedrijfseconomisch toezicht. Voorts is de Europese dimensie van groot belang. Bij de Wtn speelt deze dimensie geen rol, aangezien de Wtn in afwijking van de andere wetten niet is gebaseerd op Europese richtlijnen. Gezien het feit dat de Europese richtlijnen uitgaan van een Europees paspoort en wederzijdse erkenning, is het noodzakelijk een onderscheid te maken tussen financiële ondernemingen die zijn gevestigd in Nederland of in een andere lidstaat binnen de Europese Unie. Financiële ondernemingen die in een andere lidstaat zijn gevestigd staan daar immers onder toezicht en mogen op grond van een Europees paspoort een bijkantoor vestigen of diensten verrichten in Nederland. Voor financiële ondernemingen die in een staat buiten de Europese Unie zijn gevestigd, geldt een afwijkend regime. Aangezien verschillende eisen

---

<sup>1</sup> Prudentiële regels voor kredietinstellingen worden door de toezichthouder via delegatie in richtlijnen neergelegd, prudentiële regels voor verzekeraars daarentegen meestal in amvb's.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1999–2000, 27 241, nr. 1.

die vanuit prudentieel oogpunt aan de verschillende financiële ondernemingen worden gesteld overlap met elkaar vertonen, kan aan helderheid en toegankelijkheid van wetgeving worden gewonnen door de bepalingen inzake prudentieel toezicht in één deel op te nemen.

## **4. AANPAK**

### **4.1. Implementatiemethoden**

De voorgestelde herziening van de architectuur van de financiële toezichtwetgeving is een majeure wetgevingsoperatie die het gehele regelgevend kader voor de financiële marktsector weer «state of the art» en toekomstgericht moet maken. Dit betekent dat bij het opstellen, in behandeling brengen en implementeren van deze wetsvoorstellen een hoge mate van zorgvuldigheid geboden is. De toepassing van het bestaande regelgevende kader van de financiële toezichtwetgeving moet niet worden gehinderd of belemmerd en er moet voldoende ruimte zijn om nieuwe beleidsinitiatieven tijdig te implementeren. Voorts is een zorgvuldige planning van alle noodzakelijke stappen nodig om te komen tot een eindsituatie die voldoet aan de hiervoor beschreven uitgangspunten. Een zo groot mogelijke transparantie van dit proces in alle stadia is een noodzakelijke voorwaarde en een toereikende betrokkenheid van de stakeholders – de financiële toezichthouders, marktpartijen, Consumentenbond, wetenschap – is van evident belang. Dat geldt evenzeer voor de betrokkenheid van anderen zoals Actal (administratieve lasten).

Voor de overgang naar het nieuwe model, waarbij er naast een Algemeen deel financieel toezicht separate delen voor het gedrags- en prudentieel toezicht worden gecreëerd, zijn er twee benaderingen denkbaar.

In de eerste plaats kan worden gekozen voor een benadering waarbij er *in fases* wordt toegegroeid naar de eindstructuur. In deze benadering worden in een vroeg stadium de kaders van het toekomstige model wettelijk vastgelegd en kunnen de onderdelen ervan in afgebakende, voldoende grote en zelfstandige tranches worden ingevoegd. Op een zorgvuldig geordende wijze zullen er dan hoofdstukken worden gereserveerd voor alle onderwerpen die in het betreffend deel een plaats moeten krijgen. De invulling van deze hoofdstukken zal dan mede kunnen plaatsvinden aan de hand van de implementatie van nieuw beleid. Voor de herordening van de huidige regelgeving wordt dan een parallel traject vastgesteld. Het voordeel van deze aanpak is dat sneller kan worden gestart met het wegnemen van belemmeringen in de huidige regelgeving en eerder van de voordelen van een (partiële) herordening – met name de totstandkoming van het algemene deel – kan worden geprofiteerd. Het tempo is met andere woorden niet afhankelijk van het langzaamste onderdeel. Bovendien lijkt de discussie – zowel met de stakeholders als met het parlement – beter te organiseren over tranches dan over één integraal «big bang-wetsvoorstel». Dit stelt echter wel weer hogere eisen aan het waarborgen van de inzichtelijkheid in de periode totdat het eindmodel is gerealiseerd. Er ontstaat dan immers een situatie dat er zowel «oude» als «nieuwe stijl»-regelgeving naast elkaar bestaan. Dit laatste is alleen verantwoord als beide typen regelgeving tijdens het proces in voldoende mate zelfstandig leesbaar blijven, hetgeen onder meer met zich brengt dat onderdelen van een redelijke omvang in één tranche moeten worden gewijzigd.

De benadering in fases zou op de volgende wijze kunnen verlopen.



## Tranche Algemeen deel financieel toezicht

Het algemeen deel wordt als één geheel ontworpen. Na consultatie van de stakeholders en advisering door de Raad van State wordt dit deel aan de Staten-Generaal aangeboden. Bij inwerkingtreding van het algemene deel zal dit van toepassing zijn op alle bijzondere delen op het terrein van het financiële toezicht en zullen de met het algemene deel overlappende bepalingen elders worden ingetrokken.

## Tranches «bijzondere delen»

In tranches worden de bijzondere delen in voldoende grote en zelfstandige onderdelen naar de nieuwe structuur overgebracht. Ter bevordering van de inzichtelijkheid worden daarbij aan de Staten-Generaal wetsvoorstellen aangeboden die al zoveel mogelijk het kader creëren voor alle bestaande financiële regelgeving binnen het betreffende domein. Dat wil zeggen dat er hoofdstukken worden gereserveerd voor onderdelen van de financiële toezichtwetgeving die op een later moment worden overgebracht. Hierdoor wordt het wettelijk eindmodel in een vroeg stadium zichtbaar en zijn er voldoende aanknopingspunten om inzichtelijk te maken wanneer een volgend hoofdstuk zal worden ingevuld.

## Tranche veegwet

Tot slot worden door middel van een veegwet de resterende onderdelen uit de oude systematiek naar de nieuwe structuur overgeheveld. Een veegwet wordt in de systematiek opgenomen omdat het naar alle waarschijnlijkheid onvermijdelijk zal zijn om aan het slot van deze operatie nog kleine herstelwerkzaamheden te verrichten.

In de tweede plaats kan gedacht worden aan een «*big bang-model*». Dit betekent dat op één gegeven moment afscheid wordt genomen van de op dat moment geldende regelgeving voor de financiële marktsector en dat op datzelfde moment de op een nieuwe leest geschoeide regelgeving in werking treedt. Voordeel van deze aanpak is dat de overstap in één keer plaatsvindt en voor iedereen overzichtelijk is. De risico's van inconsistenties worden vermeden, hetgeen de inzichtelijkheid en rechtszekerheid bevordert. Ook voor de sector heeft dit het voordeel dat zij zich in één keer kan instellen op de nieuwe situatie. Omdat deze overstap pas plaatsvindt op het moment dat het nieuwe model geheel gereed is, zal er tot dat moment binnen de bestaande structuren moeten worden gewerkt. Dit kan tot gevolg hebben dat de in de eerdere paragrafen gesignaleerde beperkingen van de huidige wetgevingstructuur langer worden gecontinueerd.

Een keuze voor een van deze benaderingen – «big bang» of fasegewijs – zal kunnen worden gemaakt aan de hand van een nadere uitwerking. Het voornemen is aan de Kamer in het najaar, na consultatie van de financiële toezichthouders en de marktsector, een concrete uitwerking voor te leggen, inclusief het daarbij behorende te verwachten tijdschema voor deze wetgevingsoperatie en – voor zover relevant – de relatie met lopende of reeds voorgenomen wetswijzigingen op het terrein van de financiële marktsector. Ervaringen in het buitenland, zoals in het Verenigd Koninkrijk met de «big bang-benadering», kunnen worden meegenomen. Het huidige beeld is dat in het Verenigd Koninkrijk is gekozen voor een «big bang-aanpak» omdat het wetgevingsproces in de eerste plaats ten doel had de verschillende toezichtwetten te harmoniseren. De nieuwe Nederlandse architectuur van toezichtwetgeving lijkt door haar indeling met een algemeen deel en twee bijzondere, functioneel georiënteerde delen mogelijkheden te bieden om ook bij invoering in tranches harmonisering te bereiken, zolang deze tranches bestaan uit voldoende grote, zelfstandige

onderdelen. Daarbij speelt een rol dat verschillende, voorgenomen wetgevingstrajecten, zoals het toezicht op financiële conglomeraten en bemiddeling van financiële diensten, te belangrijk zijn om de invoering daarvan afhankelijk te maken van één groot, complex wetgevingstraject, terwijl deze tegelijkertijd lastig kunnen worden gepast in de huidige wetgevingstructuur. Op basis van deze overwegingen zal bij de te maken keuze in eerste instantie worden bezien of een invoering via een beperkt aantal grotere tranches (een aantal «big-bangs») mogelijk is. Specifiek aandachtspunt is in hoeverre administratieve lasten daarbij zoveel mogelijk kunnen worden beperkt.

#### **4.2. Voorgenomen werkwijze**

Bij het opstellen van de regelgeving zal ook gebruik worden gemaakt van bij de financiële toezichthouders aanwezige expertise. Met het oog hierop zal een departementale projectstructuur worden ingericht aangevuld met door de financiële toezichthouders (Autoriteit-FM, DNB, PVK) te detacheren juristen. De ervaringen en wensen uit de toezichtpraktijk kunnen daardoor permanent worden betrokken bij het opstellen van de nieuwe wetgeving. Deze detachering geschiedt in aanvulling op andere gebruikelijke afstemmingsmechanismen met de toezichthouders. De marktsector en Consumentenbond zullen systematisch vanaf het begin worden betrokken en geconsulteerd. Voorts zal op gerichte onderdelen de wetenschap worden verzocht haar medewerking te verlenen. Hiermee wordt nagestreefd dat naast de deskundigheid van Financiën en de toezichthouders ook rekening kan worden gehouden met de inzichten uit de markt en de wetenschap. Om juist ook vanaf de beginfase van deze ingrijpende operatie een goede antenne in te bouwen voor de effecten op de administratieve lasten, zal in een vroeg stadium Actal worden betrokken. Hiermee wordt beoogd om economische effecten ervan en de doorwerking naar het Nederlandse vestigingsklimaat voor de financiële marktsector vroegtijdig mee te wegen.