

Vergaderjaar 2009–2010

32 466

Evaluatie van de Wet op het financieel toezicht

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 augustus 2010

Met ingang van 1 januari 2007 is de Wet op het financieel toezicht (Wft) in werking getreden. Artikel 1:44 van die wet schrijft voor dat de minister van Financiën na drie jaar verslagen naar de Tweede Kamer stuurt over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en over de samenwerking tussen deze toezichthouders.

Hierbij bied ik u de verslagen aan die op grond van artikel 1:44 van de Wet op het financieel toezicht (Wft) zijn opgesteld. Het betreft de volgende stukken¹:

1. samenvattend memo doelmatigheid en doeltreffendheid van de toezichthouders DNB en de AFM;
2. verslag doelmatigheid en doeltreffendheid DNB;
3. verslag doelmatigheid en doeltreffendheid AFM;
4. verslag samenwerking toezichthouders opgesteld door IOO.

De conceptverslagen zijn voorgelegd aan de toezichthouders. Met name op het punt van de governance worden thans belangrijke stappen gezet waarover ik u ook heb bericht in het kader van mijn reactie op het plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB «Van analyse naar actie». Uitvoeriger zult u hierover worden geïnformeerd bij de indiening van de thans in voorbereiding zijnde wetswijziging(en) die betrekking hebben op de governance.

Bovendien verwacht ik u vervroegd de visie toezicht op toezicht te kunnen sturen waar deze onderwerpen op hoofdlijnen deel van uitmaken. Ik zal deze visie naar verwachting medio september aan uw Kamer kunnen toezenden. Ten aanzien van de andere bevindingen en aanbevelingen zal ik met de toezichthouders in overleg treden over de wijze waarop hieraan gevolg kan worden gegeven.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Voorts doe ik de toezegging gestand die ik heb gedaan tijdens het algemeen overleg met uw kamer over de DSB-onderzoeken op 10 maart jl.

inzake de wettelijke verankering van de toetsing van bestuurders op betrouwbaarheid en deskundigheid.

Verslagen op basis van artikel 1:44, eerste lid, van de Wft

Op de eerste plaats treft u hierbij de verslagen aan van de doelmatigheid en doeltreffend van het functioneren van de toezichthouders, DNB en de AFM, bij het toezicht op de naleving van de Wft, op basis van artikel 1:44, eerste lid, van de Wft.

De onderhavige verslagen zijn uitdrukkelijk te beschouwen als regulier en periodiek. De hieraan ten grondslag liggende analyses zullen op grond van artikel 1:44 elke vijf jaar worden gemaakt. Hiermee onderscheiden deze verslagen zich nadrukkelijk van andere onderzoeken en evaluaties die momenteel lopen of recent zijn afgerond. Die onderzoeken richten zich namelijk vooral op de rol van DNB en de AFM in de kredietcrisis in het algemeen en hun functioneren in een aantal concrete gevallen in het bijzonder. Om overlap met deze onderzoeken te vermijden richt deze analyse zich juist op de structurele aspecten van het toezicht zodat ook ontwikkelingen over een periode van een aantal jaren kunnen worden geanalyseerd.

Concreet wordt ingegaan op drie aspecten die van bijzonder belang worden geacht voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de toezichthouders. Dit betreft i) de vormgeving van de organisatie en dan met name de interne governance en de externe verantwoording ii) de inrichting van het toezichtbeleid en iii) belangrijke indicatoren van het toezicht.

Naast voornoemde verslagen is een zogenaamd samenvattend memo opgesteld welke een overzicht bevat van de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de toezichthouders.

Verslag op basis van artikel 1:44, tweede lid, van de Wft

Op basis van artikel 1:44, tweede lid, van de Wft heeft het onderzoeksbureau Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) een analyse gemaakt van de samenwerking tussen DNB en de AFM.

Centrale probleemstelling daarbij was hoe de beide toezichthouders op de financiële sector hun onderlinge samenwerkingsrelatie in de praktijk hebben vormgegeven waarbij ook wordt ingegaan op het oordeel van onder toezicht gestelden over de samenwerking van DNB en de AFM. Net als de verslagen op basis van het eerste lid van artikel 1:44 van de Wft betreft het hier een regulier verslag, dat niet is gebaseerd op concrete casussen uit de crisis. IOO heeft dan ook geen onderzoek gedaan naar de samenwerking tussen DNB en de AFM voor zover deze betrekking had op het faillissement van DSB.

Naast een beschrijving van feitelijke samenwerking heeft IOO interviews afgenomen bij onder toezicht staande financiële ondernemingen die significante uitspraken kunnen doen over de samenwerking tussen de toezichthouders. Ook is een representatieve dwarsdoorsnede van de medewerkers van beide toezichthouders gevraagd naar hun oordeel over de samenwerking.

Uit de analyse van IOO komt naar voren dat de meeste financiële instellingen die daadwerkelijk ervaring hebben met beide toezichthouders een neutrale opvatting hebben over de samenwerking. Slechts een kleine

minderheid heeft een positieve of negatieve opvatting. IOO verklaart de neutrale houding van het overgrote deel van de respondenten door het feit dat de afstemming tussen de toezichthouder zich grotendeels aan het zicht onttrekt van instellingen en voorts omdat een incidenteel gebrek in de samenwerking in de regel niet leidt tot grote praktische problemen. Sommige instellingen hebben wel aangegeven dat informatie die wordt opgevraagd bij branchebrede onderzoeken in een aantal gevallen reeds uit andere hoofde bekend was of zou kunnen zijn de toezichthouders. De geïnterviewde medewerkers van de toezichthouders geven aan dat de samenwerking over het algemeen goed verloopt. Wel is door respondenten opgemerkt dat moet worden voorkomen dat door de intern gerichte focus de afstemming met de andere toezichthouder in een te laat stadium plaats vindt. Tot slot geven zowel de geïnterviewde instellingen als de toezichthouders aan dat de verdeling van taken en bevoegdheden zoals die voortvloeit uit de Wft duidelijk is.

De uitkomsten van de analyse sterken mij in het beeld dat de samenwerking tussen de toezichthouders op het terrein van de financiële markten in het algemeen en structureel gezien op orde is. Dit is ook opgemerkt door de commissie Scheltema.¹ In dat licht moet mijn inziens ook het grote aantal neutrale opvattingen over de samenwerking bij onder toezicht staande instellingen worden geplaatst: een goede samenwerking moet leiden tot een min of meer geruisloze uitvoering van het functionele toezichtmodel waarbij de lasten voortvloeiende uit de samenwerking niet bij die instellingen zelf worden gelegd. Dat dit algemene beeld behoorlijk positief is, laat onverlet dat uit individuele casusposities een ander beeld naar voren kan komen. Juist wanneer zich buitengewone omstandigheden voordoen (zoals in de DSB-casus) en de druk op de toezichthouders en hun samenwerking toeneemt, zullen sterke en zwakke punten in die samenwerking naar boven komen. Ook in zulke gevallen is van belang dat voor een ieder duidelijk is wat de onderscheidelijke taken en bevoegdheden zijn, dat er zowel oog is voor prudentiële als voor gedragsaspecten en er sprake is van een duidelijke regie. In dit kader verwijs ik u naar mijn brief bij de aanbieding van het rapport van de commissie Scheltema waarin ik een aantal maatregelen naar aanleiding van deze bijzondere casus heb aangekondigd inclusief een tijdpad.²

Toezegging voortvloeiende uit het algemeen overleg dd 10 maart 2010

Tijdens het algemeen overleg naar aanleiding van het eerste DSB-bestuurdersonderzoek heb ik Uw kamer toegezegd een beschouwing te geven van het wettelijk kader inzake de beoordeling van bestuurders.

In dat kader meen ik het volgende te moeten opmerken. In 2002 is het zogenaamde Twin Peaks model ingevoerd waarbij – in overleg met de Tweede Kamer – een keuze is gemaakt voor een functioneel model met twee toezichthouders: DNB voor het prudentieel toezicht en de AFM voor het gedragstoezicht. Het onderscheid tussen het prudentieel toezicht en het gedragstoezicht vertaalt zich niet alleen in een duidelijke splitsing in taken maar vraagt ook bij de uitvoering van het toezicht door beide toezichthouders om een heldere verdeling.³ In de memorie van toelichting bij de Wft is de bedoeling van de wetgever uiteengezet: op basis van de Wft kunnen besluiten altijd maar door één toezichthouder worden genomen. Dat is niet zonder reden. Allereerst is het van belang dat toezichthouders zelfstandig kunnen opereren waarbij voorkomen moet worden voorkomen dat eventuele competentieverschillen adequate toezichtuitoefening in de weg staan. Daarnaast is ook de rechtszekerheid van onder toezichtstaande (rechts)personen van belang: bij een duidelijke

¹ Rapport Commissie Onderzoek DSB Bank, pagina 257 e.v.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 432, nr. 1.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 708, nr. 3.

taakverdeling is voorafgaand kenbaar welke toezichthouder (finaal) beslissingbevoegdheid is.

Met deze uitgangspunten is in het deel markttoegang financiële ondernemingen van de Wft de bevoegdheid tot vergunningverlening steeds exclusief toebedeeld aan één van beide toezichthouders. Welke toezichthouder dat is, hangt af van de aard van de onderneming. Als een onderneming voornamelijk onder prudentieel toezicht staat, zoals bij banken en verzekeraars het geval is, dan is DNB de vergunningverlenende instantie. Als een onderneming voornamelijk onder gedragstoezicht staat dan is de AFM de vergunningverlenende instantie. Deze – ook vanuit het oogpunt van lasten voor het bedrijfsleven te billijken – «één loket benadering» maakt het wel noodzakelijk dat de vergunningverlenende toezichthouder, daar waar noodzakelijk, de andere toezichthouder betreft en diens oordeel meeweegt bij zijn beslissing. In bijlage 3 van het rapport van IOO is een overzicht opgenomen van de bepalingen in de Wft inzake de samenwerking en de wijze waarop die samenwerking plaatsvindt.

Uit de bevoegdheidsverdeling in het kader van de vergunningverlening vloeit vervolgens voort welke toezichthouder op basis van de Wft het voortouw heeft bij de overige beslissingen in het kader van die wet. De lijn van de bevoegde vergunningverlenende toezichthouder is dus doorgezet bij eventuele verdere besluitvorming in het kader van het lopend toezicht, waaronder de eindbeslissing over de deskundigheid en betrouwbaarheid van bestuurders en een beslissing tot het heensturen van een (mede) beleidsbepaler.

Bij dergelijke overige beslissingen (dan vergunningverlening) vloeit uit de systematiek van de Wft dus voort dat de bevoegdheid is toebedeeld aan één van de toezichthouders. Uiteraard geldt ook hierbij dat het van belang is dat de toezichthouder die het voortouw heeft de andere toezichthouder op passende wijze betreft bij zijn oordeelsvorming. De Wft kent hier verschillende gradaties variërend van al dan niet formele raadpleging en zienswijze tot een aanbeveling.

Een stelsel waarbij beide toezichthouders bevoegd zijn tot een volledige beoordeling zou een grote inbreuk op de systematiek van de Wft betekenen. Beide toezichthouders zouden dan volledig moeten toetsen, beiden zouden een vergunning moeten afgeven en vervolgens andere beslissingen die daaruit voortvloeien moeten nemen. Deze werkwijze zou ook aanzienlijke (verzwarende) effecten zou hebben en rechtsonzekerheid met zich mee zou brengen voor de onder toezicht staande instellingen en voor de toezichthouders zelf, hetgeen ook een belangrijke overweging indertijd is geweest voor wijziging van de oorspronkelijke consultatieversie van de Wft waaraan de heer Irrgang tijdens het algemeen overleg refereerde.

Dit alles overziende acht ik het niet wenselijk de Wft op dit punt te herzien, vanwege de grote gevolgen van invoering van een «twee poortensystematiek» op de weloverwogen structuur van de Wft.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager