

Veranderend toezicht; de stand van zaken

Inleiding

De financiële markt kan worden ingedeeld in drie sectoren: het bankwezen, de effectensector en de pensioen- en verzekeringssector. Het huidige toezicht op de financiële markt in Nederland vindt per sector plaats. De Nederlandsche Bank (DNB) houdt toezicht op banken en beleggingsinstellingen, de Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE) op effectenininstellingen en beurzen, en de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK) op verzekeraars en pensioenfondsen. Deze instellingen worden hierna gezamenlijk aangeduid met: 'financiële instellingen'. Het toezicht op de financiële sector is gebaseerd op onder andere de Wet toezicht kredietwezen 1992 (Wtk 1992), de Wet toezicht beleggingsinstellingen (WTB), de Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte 1995), de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf (WTN), de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (WTVb 1993) en de Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW). De wetten waarop het toezicht is gebaseerd, hebben ten doel de handhaving van het vertrouwen in de financiële sector en de bevordering van een goede werking van de financiële markten, alsmede de bescherming van de afnemers van diensten en producten van de financiële instellingen. Teneinde deze doelstellingen te bereiken zijn drie vormen van toezicht ingesteld, te weten het systeemtoezicht, het bedrijfseconomisch toezicht en het gedragstoezicht. Het systeemtoezicht is gericht op de stabiliteit van het systeem als geheel. Het systeemtoezicht richt zich voornamelijk op kredietinstellingen en is derhalve voornamelijk een taak van DNB. De tweede vorm van toezicht, het bedrijfseconomisch toezicht, richt zich op de interne bedrijfsvoering en solvabiliteit van financiële instellingen. Het bedrijfseconomisch toezicht is per sector geregeld. Het gedragstoezicht is erop gericht klanten te beschermen tegen onbehoorlijk en ontoelaatbaar gedrag van financiële instellingen. Ook het gedragstoezicht geschiedt per sector.

De afgelopen jaren hebben zich diverse veranderingen voorgedaan op het gebied van het toezicht op de financiële markt. Mede door de vervlechting van zowel financiële instellingen zelf, als van financiële producten, en door het ontstaan van financiële conglomeraten, is gebleken dat het sectorale toezicht niet langer toereikend is. In de eerste plaats vallen er door de sectorale indeling gaten in het toezicht. Zo werden bijvoorbeeld belangrijke financieringsholdings, die boven grote bank-verzekeraars hangen, zoals bijvoorbeeld ING en

Fortis, door zowel DNB als de PVK genegeerd omdat deze niet tot hun specifieke terrein van toezicht behoorden. Daarnaast opereren duizenden tussenpersonen op de Nederlandse financiële markt, zonder dat zij onderworpen zijn aan enig actief overheidstoezicht. In dit kader heeft de Minister van Financiën een consultatienota 'Bemiddeling in financiële diensten' opgesteld. Doel van de consultatie is om in kaart te brengen hoe een adequaat niveau van consumentenbescherming en vertrouwen in de financiële sector kan worden bevorderd op een dusdanige wijze dat de financiële markt efficiënt kan functioneren. In de tweede plaats leidt de sectorale indeling tot dubbel toezicht, hetgeen ook tot dubbele kosten leidt voor zowel toezichthouders als de aan het toezicht onderworpen financiële instellingen. Een derde probleem van het sectorale toezicht is dat financiële instellingen handig gebruik maken van de scheiding tussen DNB en de PVK door specifieke activiteiten onder het voor hen gunstigste toezichtsregime te brengen.

In het navolgende zal aandacht worden besteed aan de diverse wijzigingen die op het gebied van het toezicht op de financiële markt door de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer zijn voorgelegd. Enkele van de voorgestelde wijzigingen zijn reeds ten uitvoer gelegd.

Raad van Financiële Toezichthouders

Op 2 april 1999 heeft de Minister van Financiën de nota 'Institutionele vormgeving van het toezicht op de financiële marktsector' ('Nota Institutionele Vormgeving') aan de Tweede Kamer aangeboden. Mede met het oog op de verdergaande vervlechting van de financiële instellingen en producten is op 1 juli 1999 de Raad van Financiële Toezichthouders (RFT) ingesteld. DNB, de STE en de PVK werken samen in de RFT. De RFT is geen nieuwe, vierde toezichthouder, maar een overlegorgaan voor DNB, de STE en de PVK. De belangrijkste taak van de RFT is de bevordering van de totstandkoming van gelijkgerichte regelgeving inzake niet-sector-specifieke onderwerpen. Daarnaast blijven DNB, de STE en de PVK zelf verantwoordelijk voor het toezicht op het bankwezen, de effectenininstellingen respectievelijk de pensioenverzekeraars.

De RFT heeft zich onder andere gericht op coördinatie op de gebieden van regelgeving voor het toezicht op financiële conglomeraten, op de integriteit van de financiële sector en op de informatievoorziening aan de consumenten. Deze onderwerpen worden hierna besproken. De gezamenlijk in te vullen verantwoordelijkheid van DNB, de STE en de PVK voor het tot stand brengen van gelijkgerichte regelgeving, beleid en eventueel uitvoering ter zake van niet-sectorspecifieke onderwerpen

is vastgelegd in een wet, gedateerd 22 november 2001. Deze wet voorziet in bepalingen ter introductie van een niet-sectorspecifieke toezichtsdimensie in de WTB, de Wte 1995, de Wtk 1992, de WTN en de WTVb 1993. Deze wet is op 14 december 2001 in werking getreden. Niet-sectorspecifieke onderwerpen betreffen de onderwerpen waarvan wordt vastgesteld dat het ontbreken van gelijkgerichtheid in beleid, regelgeving en uitvoering afbreuk doet aan de effectiviteit van het toezicht. Of hier in een voorkomend geval sprake van zal zijn, zal door de Minister van Financiën worden vastgesteld. Daarnaast heeft de RFT samen met het Ministerie van Financiën een Beleidsregel voor de toetsing van de betrouwbaarheid van beleidsbepalers opgesteld. De Beleidsregel, die op 21 april 2000 in werking is getreden, geeft inzicht in de elementen (persoonlijke eigenschappen, financiële en criminele antecedenten) die een toezichthouder in zijn afweging betreft bij het vaststellen van de betrouwbaarheid van een kandidaat-beleidsbepaler.

Groepstoezicht

Het toezicht op financiële conglomeraten is momenteel per sector geregeld. De samenwerking tussen DNB en de PVK bij het toezicht op financiële conglomeraten is reeds in 1990 vastgelegd in het zogenoemde Protocol, dat sedertdien enkele malen is geactualiseerd. In het Protocol zijn de afspraken tussen DNB en de PVK vastgelegd over de uitvoering van het bedrijfseconomisch toezicht op financiële conglomeraten.

De Minister van Financiën wil dit sectorale toezicht versterken met aanvullend groepstoezicht, ingevolge de nota 'Toezicht op financiële conglomeraten' ('Nota Financiële Conglomeraten'). Aanleiding voor de aanvulling van het sectorale toezicht is de verdergaande ontwikkeling van financiële conglomeraten tot zogenoemde all finance-instellingen. Zo kan het voorkomen dat, doordat een deel van de activiteiten binnen een financieel conglomeraat niet langer binnen de bank, verzekeraar of effecteninstelling zelf plaatsvindt, maar elders binnen het conglomeraat gepositioneerd wordt, deze activiteiten bij een zuiver sectoraal toezicht buiten het zicht van de toezichthouder vallen. Om de toezichthouders in staat te stellen financiële conglomeraten ook groepsbreed te benaderen, zijn enkele vernieuwingen in het instrumentarium wenselijk. Zo moeten toezichthouders in de toekomst rechtstreeks eisen aan de holding en andere relevante groepsmaatschappijen kunnen stellen. Het aanvullend groepstoezicht zal doublures en lacunes voorkomen en de slagvaardigheid van het toezicht vergroten. Tegelijk betekent deze vernieuwing voor de

financiële conglomeraten een stroomlijning van regels, waardoor de lasten van het toezicht kunnen dalen. Het aanvullend toezicht is gericht op de soliditeit, de organisatie en de integriteit van het gehele conglomeraat, voorzover dit voor de onder toezicht staande instellingen binnen het conglomeraat relevant is en vanuit een sectorale invalshoek alleen niet meer voldoende separaat identificeerbaar en controleerbaar is. Naast een uitbreiding van de bevoegdheden van de verschillende toezichthouders zal de STE partij worden bij het Protocol.

Informatieverstrekking aan consumenten

Ter uitwerking van de beleidsvoornemens van de Minister van Financiën, zoals deze zijn verwoord in de nota 'Informatieverstrekking aan de consument van financiële diensten', heeft de RFT zich onder meer gericht op een betere informatievoorziening aan consumenten. Hiertoe is in het najaar van 2000 een centraal aanspreekpunt voor consumenten gerealiseerd door middel van telefonische 'Toezichtlijnen'. Deze Toezichtlijnen zijn het resultaat van een intensieve samenwerking van de individuele helpdesks bij DNB, de STE en de PVK. Daarnaast heeft de RFT gewerkt aan een model voor de financiële bijsluiter.

Het Besluit van 20 december 2001, houdende regels met betrekking tot het door financiële ondernemingen ter beschikking stellen van een financiële bijsluiter bij complexe producten (Besluit Financiële Bijsluiter), is op 27 december 2001 in het Staatsblad gepubliceerd. De verplichtstelling van het beschikbaar stellen van de financiële bijsluiter is met zes maanden uitgesteld tot 1 juli 2002 om financiële instellingen voldoende tijd te geven om alle verschillende producten en reclame-uitingen aan te passen. In de periode tot 1 juli 2002 zal veel aandacht worden besteed aan enerzijds de communicatie met de financiële instellingen over de interpretatie van de financiële bijsluiter-regelgeving, en anderzijds zal in april en mei 2002 een brede publiekscampagne van start gaan om het bestaan en het nut van de financiële bijsluiter aan het publiek kenbaar te maken. Door de invoering van de financiële bijsluiter kan de informatieverstrekking aan de consument met betrekking tot financiële producten in belangrijke mate verbeteren. De financiële bijsluiter heeft ten doel de afnemers van complexe financiële producten een handvat te bieden om de aard en het karakter van het product te doorgronden en deze afnemers in staat te stellen verschillende producten van dezelfde soort te vergelijken.

Integriteit financiële sector en terrorismebestrijding

Naar aanleiding van de terroristische aanslagen in de VS

is door het kabinet op 5 oktober 2001 een actieplan terrorismebestrijding en veiligheid vastgesteld. Hoofdstuk 5 van het actieplan heeft betrekking op de integriteit van de financiële sector en terrorismebestrijding. Naar aanleiding van het actieplan is door de Minister van Financiën en de Minister van Justitie een nota opgesteld 'Integriteit financiële sector en terrorismebestrijding' ('Nota Integriteit'), die op 16 november 2001 aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Ter uitvoering van de in de Nota Integriteit neergelegde beleidsvoornemens heeft de Minister van Financiën de regelgeving voor vrijgestelde en ontheven financieringsmaatschappijen aangepast. Tot op heden vallen financieringsmaatschappijen in beginsel buiten het toezicht van DNB. Ingevolge de gewijzigde Vrijstellingsregeling dient een financieringsmaatschappij zich vanaf 29 januari 2002 en uiterlijk 26 februari 2002 te melden bij DNB, onder overlegging van een actueel uittreksel uit het Handelsregister. Voorts dient een financieringsmaatschappij te melden wie haar bestuurders, (mede)beleidsbepalers, commissarissen en houders van gekwalificeerde deelnemingen (d.w.z. houders met een belang van meer dan 5%) zijn. Tevens mogen vrijgestelde financieringsmaatschappijen vanaf 29 januari 2002 geen gebruik maken van na die datum uitgegeven toonderstukken bij het aantrekken van gelden. Deze uitsluiting van de Vrijstellingsregeling geldt niet voor toonderstukken die genoteerd zijn aan één of meer van overheidswege erkende effectenbeurzen in een van de EU-lidstaten of de Verenigde Staten van Amerika, Japan, Canada of Zwitserland, of die bij de Securities and Exchange Commission in de Verenigde Staten van Amerika geregistreerd zijn. Financieringsmaatschappijen die na 29 januari 2002 nieuwe (niet-beursgenoteerde of niet-geregistreerde) toonderstukken wensen uit te geven, kunnen bij DNB een verzoek om ontheffing indienen (art. 1 lid 4 Wtk 1992). In het geval aan de overige vereisten van de Vrijstellingsregeling door een financieringsmaatschappij wordt voldaan, zal een dergelijke ontheffing door de STE steeds worden verleend. Voorts dient iedere financieringsmaatschappij vanaf 29 januari 2002 en uiterlijk 29 april 2002 een verklaring te overleggen aan DNB dat haar bestuurders, (mede)beleidsbepalers, commissarissen en houders van gekwalificeerde deelnemingen betrouwbaar zijn (art. 6 Vrijstellingsregeling). Ten slotte dient te worden verklaard dat de administratieve organisatie zodanig is ingericht dat de instelling bekend is met de herkomst en bestemming van de geldstromen, dat ongebruikelijke transacties worden opgemerkt en onderzocht, en dat de medewerking aan dergelijke transacties wordt geweigerd (art. 7 Vrijstellingsregeling).

DNB heeft aangegeven dat op de langere termijn nog een aantal wijzigingen gepland staan in de regelgeving voor financieringsmaatschappijen. In het tweede kwartaal van 2002 zal de Minister van Financiën nog een wijziging publiceren betreffende de economische voorwaarden van de Vrijstellingsregeling (art. 2 tot en met 4), welke wijziging een vereenvoudiging van de economische regelgeving beoogt te hebben. Naast de wijzigingen in de Vrijstellingsregeling zal DNB de trustactiviteiten die door kredietinstellingen worden verricht, meer gaan betrekken in het reguliere toezicht dat ingevolge de Wtk 1992 op deze instellingen wordt uitgeoefend. Bovendien heeft de Minister van Financiën in de Nota Integriteit voorgesteld om onder andere de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT) en de Wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993 (WIF 1993) aan te passen teneinde een wettelijk geregeld toezicht op de naleving van de meldplicht van de Wet MOT en de WIF 1993 te realiseren. Deze voorstellen hebben echter nog niet tot een aanpassing van de wetgeving geleid.

Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector

In het licht van de ontwikkelingen in de financiële markten, zowel in Nederland als in de ons omringende landen, hebben inhoudelijke verkenningen plaatsgevonden tussen het Ministerie van Financiën en de financiële toezichthouders over de vormgeving van het toezicht in Nederland. Naar aanleiding van deze inhoudelijke verkenningen heeft de Minister van Financiën de nota 'Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector' ('Nota Hervorming Toezicht') opgesteld. Nadat de ministerraad met de nota heeft ingestemd, is de Nota Hervorming Toezicht op 26 november 2001 bij de Tweede Kamer ingediend. Als gevolg van de Nota Hervorming Toezicht zal de huidige sectorale indeling van het toezicht verdwijnen en zal er een grensoverschrijdende indeling naar de twee hoofddoelstellingen van het toezicht komen. Hierbij is gekozen voor een functionele indeling van het toezicht in prudentieel (bedrijfseconomisch) toezicht en gedragstoezicht. Het prudentiële toezicht omvat zowel het bedrijfseconomische als het systeemtoezicht. Hierdoor zal een solide model ontstaan dat zo optimaal mogelijk invulling geeft aan de doelstellingen van een goed toezicht, te weten: doeltreffendheid, marktgerichtheid en efficiency. DNB en de PVK zullen zich gaan toeleggen op prudentieel (bedrijfseconomisch) toezicht op alle financiële instellingen, gericht op de financiële soliditeit van deze instellingen. Daartoe zal de samenwerking tussen DNB en de PVK worden geïntensiveerd door onder andere wederzijdse bestuursbe-

Vennootschap & Onderneming

noemingen en gezamenlijk optreden in de operationele sfeer.

De STE zal zich gaan toeleggen op gedragstoezicht op alle financiële instellingen, gericht op de goede omgang van instellingen met elkaar en met de consument. De STE zal zich gaan ontwikkelen tot de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Het pensioentoezicht blijft bij de PVK. Indien de beoogde vormgeving van het toezicht conform de Nota Hervorming Toezicht gestand wordt gedaan, zal de AFM volledig verantwoordelijk worden voor het toezicht op de financiële bijsluiter, alsmede voor alle (overige) consumentenvoorlichting. Momenteel berust het toezicht op de financiële bijsluiter nog bij DNB. Tevens zal het gedragstoezicht op beleggingsinstellingen en het toezicht op het consumentenkrediet een taak worden van de AFM, in plaats van DNB. Het gedragstoezicht op effecteninstellingen blijft bij de STE, en straks bij de AFM. Daarentegen zal het prudentieel toezicht op effecteninstellingen worden overgedragen van de STE aan DNB. Met de door de Nota Hervorming Toezicht voorgestelde wijzigingen in het toezicht op de financiële marktsector, zal volgens de Minister van Financiën recht worden gedaan aan de toenemende grensoverschrijdende vervlechting van financiële producten en instellingen. De RFT zal als gevolg van de nieuwe indeling van het toezicht verdwijnen.

Met het oog op de verplichte invoering van de financiële bijsluiter per 1 juli 2002, heeft de minister voorgesteld dat de naam van de STE reeds per 1 maart 2002 zal worden gewijzigd in AFM. Daarnaast zal ook de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de financiële bijsluiter per 1 maart 2002 dienen te worden overgedragen aan de AFM. De Minister van Financiën zal daartoe een overdrachtsbesluit voor advies aan de Raad van State voorleggen. Daarnaast is te verwachten dat het toezicht op beleggingsinstellingen ingevolge de WTB op korte termijn zal worden overgeheveld van DNB naar de AFM. Deze overheveling zal worden geëffectueerd door het overdrachtsbesluit ingevolge artikel 29 WTB te wijzigen. De overige door de Nota Hervorming Toezicht voorgestelde wijzigingen zullen naar alle waarschijnlijkheid langer op zich laten wachten.

Slot

Door een toenemende vervlechting van zowel financiële producten als van financiële instellingen zelf is gebleken dat het huidige sectorale toezicht niet langer toereikend is. Teneinde een efficiënter en effectiever toezicht op de financiële sector te realiseren zijn door de Minister van Financiën diverse wijzigingen aan de Tweede Kamer voorgelegd. Met name de door de Nota Hervorming

Toezicht voorgestelde wijzigingen zouden verregaande gevolgen voor de aan het toezicht onderworpen financiële instellingen kunnen hebben. In tegenstelling tot de verzekeringsbranche steunt de banksector sinds kort het voorstel van de Minister van Financiën. Volgens de verzekeringssector is het strikte onderscheid tussen gedrags- en prudentieel toezicht niet te maken en zal de voorgestelde indeling van het toezicht eerder tot meer dan minder overlap in het toezicht leiden. In eerste instantie hadden zowel verzekeraars, pensioenfondsen als banken de Minister van Financiën gemeld een beter alternatief te zien in een toezichtsmodel waarin de samenwerking tussen DNB, de STE en de PVK in de RFT verder zal worden uitgebouwd. De Nota Hervorming Toezicht is op 5 februari 2002 besproken in de Tweede Kamer. Of de door de Nota Hervorming Toezicht voorgestelde wijzigingen inderdaad zullen worden uitgevoerd, blijft nog onduidelijk.

*Mr. S.D. Kerkhof
Loyens & Loeff*
