

Vergaderjaar 2000–2001

27 241

Toezicht op financiële conglomeraten

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 7 november 2000

De vaste commissie voor Financiën¹ heeft op 19 oktober 2000 overleg gevoerd met minister Zalm over **de nota inzake het toezicht op financiële conglomeraten** (27 241, nr. 1).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD) vindt het belangrijk dat de nota over het toezicht op financiële conglomeraten een aantal uitgangspunten voor een kwalitatief goed toezicht vastlegt. Allereerst is een duidelijke en wettelijk vastgelegde definitie van het publieke belang noodzakelijk. Dit publieke belang moet gedefinieerd worden in termen van kwaliteit, toegankelijkheid, transparantie en zekerheid voor de consumenten van de financiële conglomeraties. Van de drie toezichthouders – de verzekeringskamer, De Nederlandsche Bank en de Stichting toezicht effectenverkeer – is de laatste nog bezig zijn positie in te nemen en daarbij speelt het waarborgen van de kwaliteit een extra belangrijke rol. Zij benadrukt dat toezichthouders nooit hun eigen beleid mogen maken; zij mogen slechts democratisch bepaalde regels voor toezicht uitvoeren. Het is belangrijk dat er een level playing field voor de financiële conglomeraten wordt gecreëerd, waarin innovatie gestimuleerd wordt. In dit kader pleit mevrouw Voûte er dan ook voor de financiële instellingen niet te overladen met regelgeving. De ontwikkeling in de jaren negentig van de financiële conglomeraten tot «all finance-instellingen» is belangrijk voor de consument, maar zij zorgt tegelijkertijd voor een aantal knelpunten in het toezicht op de conglomeraten. De regering heeft in de nota goed geanalyseerd waar de lacunes en de doublures in het overzicht zitten. De oplossingen die hiervoor worden aangedragen, zullen het positieve financiële vestigingsklimaat in Nederland behouden. De Raad van financiële toezichthouders moet een naadloze samenwerking van de drie onderscheiden toezichthouders bewerkstelligen. Helaas heeft deze samenwerking de behoefte aan nog meer toezicht doen ontstaan; sectoraal is het toezicht in orde, maar het groeps-toezicht op de financiële conglomeraten functioneert nog niet voldoende. Toezichthouders moeten rechtstreeks eisen kunnen stellen aan een holding met betrekking tot de relevante groepsmaatschappij. De nieuwe toezichtstructuur mag niet leiden tot nog een nieuwe toezicht-

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (RPF/GPV), Reitsma (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), Van Gijzel (PvdA), voorzitter, Voûte-Droste (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Giskes (D66), Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF/GPV), Bakker (D66), De Vries (VVD), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), ondervoorzitter, Stroeken (CDA), Van Beek (VVD), Balkenende (CDA), Vendrik (GroenLinks), Remak (VVD), Wijn (CDA), Kuijper (PvdA) en Dijsselbloem (PvdA).
Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Verburg (CDA), Koenders (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Duijkers (PvdA), Balemans (VVD), Van Oven (PvdA), Schimmel (D66), Patijn (VVD), De Wit (SP), Kalsbeek (PvdA), Hoekema (D66), Van Walsem (D66), Wilders (VVD), Blok (VVD), Dankers (CDA), Hillen (CDA), Weekers (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Rabbae (GroenLinks), Hessing (VVD), Van den Akker (CDA), Timmermans (PvdA), Hindriks (PvdA) en Smits (PvdA).

houder, aldus mevrouw Voûte. Ook mag deze nieuwe structuur niet leiden tot een verzwaring van de administratieve lasten. Kan de minister hierop toezien? Is het voldoende om éénmaal per jaar een groepsoverzicht met betrekking tot de conglomeraten te maken, zoals in de nota staat? Wordt hiermee voldoende invulling gegeven aan het groepstoezicht? Zij kan zich vinden in de aanbeveling dat het toezicht scenariobestendig dient te zijn en ook in het logische gevolg dat de toezichtmaatstaven per risico-categorie worden ontwikkeld. Het gaat hierbij met name om risico's in verband met double gearing, besmetting van de reputatie en de integriteit. De beurs heeft zelf een plan van aanpak opgesteld met betrekking tot het integriteitsrisico en mevrouw Voûte wil dat de overheid hierbij de vinger aan de pols houdt. Zijn er nog andere aspecten die in het groepstoezicht dienen te worden opgenomen?

Terzijde merkt mevrouw Voûte op dat er weinig lijkt over te blijven van de beursfraudezaak. Was er inderdaad weinig aan de hand of heeft Justitie moeite de fraude goed aan te pakken?

De Raad van financiële toezichthouders heeft een contourennota opgesteld en overlegt daarover met de Nederlandse vereniging van banken en het Verbond van verzekeraars. Waarom is er geen consultatie met vertegenwoordigers van beleggingsinstellingen? In verband met de fusie tussen de beurzen van Amsterdam, Parijs en Brussel vraagt mevrouw Voûte hoe de Nederlandse integratie van het toezicht zich verhoudt met het internationale toezicht.

Transparantie en goed toezicht zijn nog belangrijker voor de zogenaamde hybride financiële conglomeraten, omdat hier publiek geld bij betrokken is. Kan er zo snel mogelijk een inventarisatie plaatsvinden van de instellingen voor sociale zekerheid, zorgverzekeringen en pensioenfondsen die deel uitmaken van deze conglomeraten?

Mevrouw Voûte concludeert dat het rechtstreekse toezicht op een groepsmaatschappij proportioneel gebruikt moet worden en dat het geen extra zwaar middel mag worden. Hoe worden de Raad van financiële toezichthouders en het nu voorgestelde extra toezicht trouwens gefinancierd? Zij is er geen voorstander van om de conglomeraten die onder toezicht gesteld zijn, hiervoor te laten opdraaien. Het gaat immers om een publieke taak. Is de raad bevoegd om boetes uit te delen?

De heer **Van Walssem** (D66) vindt de nota een uitstekende analyse en onderschrijft de daarin vermelde uitgangspunten. Het feit dat Nederland vooroploopt in de ontwikkeling van financiële conglomeraten en in het toezicht daarop, verklaart dat ook in Europees verband deze uitgangspunten worden overgenomen. Ook het voorstel voor het aanvullende toezicht kan op zijn instemming rekenen.

De Raad van financiële toezichthouders zal dit aanvullende toezicht op zich nemen. Zal dit niet tot onduidelijkheid over bevoegdheden leiden? Welke van de toezichthouders geeft de aanwijzingen met betrekking tot activiteiten die boven een sector uitstijgen?

Voor de heer Van Walssem spreekt het voor zich dat er niet meer regels worden gehanteerd dan strikt noodzakelijk zijn, zeker in het kader van de single-auditgedachte. Met het oog op de hybride organisaties meent ook hij dat er een nadere uitwerking moet komen. Het is goed dat er flexibele scenario's zijn met betrekking tot de ontwikkeling naar een risk-based toezicht.

De heer **De Haan** (CDA) vindt de nota van een hoog analytisch gehalte. Het belang van een goed toezicht op financiële conglomeraten is niet alleen groot voor consumenten, maar ook voor de financiële instellingen zelf in verband met de systeemrisico's. Ook aan de inleenkant van het financieringswezen doen zich buitengewoon grote vernieuwingen voor. Hoe worden de systeemrisico's trouwens bepaald en aangepakt?

Kunnen de jaarlijkse rapportages van de conglomeraties aan de raad wel zo opgesteld worden dat daar geen bedrijfsgeheimen in bekend worden gemaakt? Er zijn immers maar weinig financiële conglomeraten in Nederland en het wordt al vrij snel duidelijk over welke instelling het gaat. Hoe kunnen de sectorale regels met betrekking tot solvabiliteit en liquiditeit op een conglomeraat worden toegepast als rekening wordt gehouden met de reservevorming en de synergie als belangrijke redenen voor de conglomeraatvorming? Er mag natuurlijk geen concurrentievervalsing optreden.

Hoe kan de Raad van financiële toezichthouders tot enige afwijkende speelruimte komen, mocht dit nodig zijn, gegeven de internationale afspraken voor het bank- en verzekeringswezen en de effectenmarkt? In dit kader vraagt de heer De Haan wie er verantwoordelijk is voor het toezicht op de geïntegreerde beurzen van Amsterdam, Brussel en Parijs.

De heer **Dijsselbloem** (PvdA) vindt het van groot belang dat er een goed toezicht is op financiële conglomeraten, omdat uit onderzoek van de Consumentenbond is gebleken dat consumenten vaak een blindelings vertrouwen hebben in deze instellingen. Reeds sinds de behandeling van het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie op dit vlak is zijn fractie voorstander geweest van een adequaat toezicht op de holdings. De concrete stappen van de minister en het veld om dit toezicht beter te regelen, waardeert de heer Dijsselbloem dan ook.

De Raad van Financiële Toezichthouders is voor hem slechts een eerste stap; uiteindelijk moet het komen tot een geïntegreerd toezicht, waarbinnen eventueel een vorm van sectoraal toezicht blijft bestaan. Is de minister bereid een aparte notitie aan de Kamer te sturen, waarin hij ingaat op de voor- en nadelen hiervan op de lange termijn? Kunnen hierbij ook elementen als Europese beleidsontwikkeling, internationale schaalvergroting en verbreding van activiteiten betrokken worden?

Het toezicht op de convergentie van pensioenfondsen, sociale zekerheid en zorgverzekeringen is nog onvoldoende. De minister heeft een nota over dit onderwerp toegezegd, maar pas nadat de SER advies heeft uitgebracht over een nieuwe pensioenwet. Kan deze volgorde niet beter omgedraaid worden, omdat de nieuwe wet onder andere gericht is op de nieuwe activiteiten van pensioenfondsen op het terrein van ondernemen en beleggen?

In de nota lijken de vier uitgangspunten voor het toezichtsbeleid nevenge-schikt aan elkaar, maar volgens de heer Dijsselbloem kunnen zij ook op gespannen voet met elkaar staan. Moet de effectiviteit van het toezicht niet gewoon vooropstaan, ook als dit eventueel extra administratieve-lastendruk met zich brengt?

Internationalisering en schaalvergroting zijn belangrijke trends voor een toekomstperspectief op het toezicht op financiële conglomeraten. Moet er geen Europese toezichthouder in het leven geroepen worden? Hoe kijkt de minister in dit verband aan tegen het uitbouwen van de functie van het Joint Forum on Financial Conglomerates? De heer Dijsselbloem denkt hierbij aan het uitwisselen van informatie, het opstellen van bindende minimumvoorwaarden inzake kapitaalseisen en de betrouwbaarheid van bestuurders en aan een betere internationale coördinatie. Welke rol speelt het Joint Forum bij het opstellen van nieuwe Europese richtlijnen?

In de nota staat dat het toezicht op het verzekeringswezen in de Verenigde Staten versnipperd is per deelstaat. Beïnvloedt dit het level playing field aldaar en ervaart men dit als een probleem? Een vervolg op het risk-based toezicht zou in de toekomst kunnen zijn om toezichtsmaatstaven te organiseren per risicocategorie in plaats van per sector, zo staat in de nota. Wat betekent dit precies? Eveneens staat erin vermeld dat het toezicht bestendig moet zijn. De heer Dijsselbloem is het hier uiteraard mee eens, maar vraagt zich wel af wat er precies bedoeld wordt. Welke keuzes

moeten gemaakt worden met het oog op nieuwe ontwikkelingen zonder de bestendigheid te schaden?

Het antwoord van de regering

De **minister** onderschrijft het door mevrouw Voûte betoogde belang van een zuivere verhouding tussen democratisch vastgestelde regels voor toezicht op financiële conglomeraten en de toepassing daarvan door onafhankelijke toezichthouders. Het is duidelijk niet de bedoeling dat het toezicht op de financiële conglomeraten leidt tot weer een nieuwe toezichthouder en een hogere administratievelastendruk; de Raad van financiële toezichthouders moet doublures in het toezicht voorkomen, waardoor de effectiviteit juist verhoogd wordt. De consument is ook gebaat bij een identiek toezicht op de vergelijkbare producten die door de financiële instellingen worden aangeboden. De Stichting toezicht effectenverkeer heeft tot nu toe met een grote ondercapaciteit te kampen gehad en zal daarom fors met personeel uitgebreid worden. Deze uitbreiding wordt betaald door de instellingen in deze sector die onder toezicht zijn gesteld. Aangezien zij tot nu toe bijna niets voor het toezicht betaalden, betekent dit voor hen een flinke stijging in de financiële bijdrage hieraan. Voor het verzekeringswezen zullen de kosten van het toezicht niet bijzonder stijgen. De Nederlandsche Bank heeft tot nu toe de kosten van het toezicht niet doorberekend aan de banken. De minister zegt een notitie toe over de financiering van het toezicht in de drie onderscheiden sectoren, vooral om te bekijken of ook in het bankwezen het toezicht gefinancierd moet worden door de instellingen die onder toezicht zijn gesteld. In deze notitie zal ook een vergelijking worden gemaakt met het toezicht in Europees verband. In het kader van de nieuwe regelgeving voor ZBO's zal in ieder geval worden getracht een aparte toezichtsbegroting voor DNB te maken. In de toekomst zullen de begrotingen van de drie toezichtsinstellingen door de minister van Financiën moeten worden goedgekeurd. Ook op dit gebied is democratische controle dus gewaarborgd. De minister stelt dat het rechtvaardig is om de kosten van het toezicht te verhalen op degenen die deze kosten veroorzaken. De instellingen voor het toezicht kunnen boetes opleggen, die mede gebruikt kunnen worden voor de financiering van het toezicht.

Het onderzoek naar de beursfraudezaak loopt nog, maar op dit moment heeft dit al geleid tot ongeveer 100 mln. extra inkomsten voor de staat aan belastingcorrecties. Binnenkort wordt een wetsvoorstel naar de Kamer gestuurd met betrekking tot gedragscodes voor medewerkers bij financiële conglomeraten, bedoeld om de integriteit in deze sectoren te handhaven.

De jaarlijkse rapportages van de conglomeraten aan de Raad van financiële toezichthouders zullen niet gepubliceerd worden. Er hoeft dan ook geen vrees te bestaan voor het openbaren van bedrijfsgeheimen. Het is overigens mogelijk dat er meerdere malen per jaar gerapporteerd dient te worden.

De regels voor toezicht met betrekking tot solvabiliteit en liquiditeit zijn ook internationaal gezien sterk per sector bepaald. De Raad van financiële toezichthouders heeft nu nog niet de vrijheid om af te wijken van de toezichtsregels die internationaal zijn voorgeschreven. Er zijn natuurlijk tal van financiële risico's, maar in alle sectoren kunnen die risico's zich geheel of gedeeltelijk voordoen. De minister vermoedt dan ook dat in de toekomst de risicobeoordeling van activiteiten in het bank-, verzekerings- en effectenverkeer hetzelfde zal worden en hij zal dit ook in internationaal verband bepleiten. Er kan nu in het toezicht echter nog niet volledig rekening worden gehouden met de synergie-effecten van conglomeraten; de aparte normen per sector blijven voorlopig gelden.

Nederland loopt al voorop in het sectoroverschrijdend toezicht. Het is pionierswerk en de minister voelt er dan ook niets voor om direct een

grote sprong te maken naar één Europese toezichthouder voor alledrie sectoren. In Europees verband overleggen De Nederlandsche Bank, de verzekeringskamer en de Stichting toezicht effectenverkeer nog met de toezichthouders uit andere landen in hun eigen sector. Het is niet efficiënt om al die toezichthouders bij elkaar te zetten om tot een gecoördineerd en integraal toezicht te komen. Inzake de fusie van de beurzen van Amsterdam, Brussel en Parijs zullen de betrokken toezichthouders internationaal afspraken moeten maken over de taakverdeling. Toezicht op beursgangen gebeurt nog steeds door de toezichthouder in het land waar een beursgang plaatsvindt.

De systeemrisico's waar de heer De Haan over sprak, kunnen zich voordoen in verschillende onderdelen van het conglomeraat, maar het ligt voor de hand dat zij vooral in het bancaire deel spelen. Alleen daar is immers sprake van direct opneembare tegoeden. In dit verband ligt de verantwoordelijkheid voor het systeemtoezicht primair bij De Nederlandsche Bank.

Inzake de hybride financiële conglomeraten, waarbij ook instellingen voor pensioenverzekeringen, sociale zekerheid en zorgverzekeringen betrokken zijn, zegt de minister toe dat hij binnen een jaar een notitie naar de Kamer stuurt. Hij wil eerst het advies van de SER over het wetsvoorstel met betrekking tot pensioenfondsen afwachten.

De beslissingsbevoegdheid binnen de Raad van financiële toezichthouders met betrekking tot conglomeraten zal in de praktijk onderling door de toezichthouders moeten worden uitgewerkt. Als men hier niet uitkomt, kan de minister hierin een bemiddelende rol spelen.

De bewindsman is het niet eens met het pleidooi van de heer Dijsselbloem voor één geïntegreerde toezichthouder. Omdat de ontwikkelingen in het internationale en sectorale toezicht niet te voorspellen zijn, is het nu niet zinvol om verder te gaan dan het wegnemen van de nadelen van fragmentatie door de Raad van financiële toezichthouders. De argumenten in deze discussie zijn reeds gewisseld en hij voelt er dan ook niet voor om over dit onderwerp nog eens een notitie te schrijven. Er ontstaat nu een samenhang in het toezicht, zonder dat dit leidt tot monopolisering en bureaucratisering van het toezicht. De raad is een overlegorgaan van de drie toezichthouders en heeft geen eigen ambtelijk apparaat of eigen budget nodig. De minister is vooralsnog tevreden met deze constructie. Het Joint Forum on Financial Conglomerates doet reeds aanbevelingen over informatie-uitwisseling tussen toezichthouders en bestudeert de convergentie van kapitaaleisen gebaseerd op de risicobronnen. De minister is een voorstander van deze aanpak en meent dat hiervan gebruik kan worden gemaakt bij het opstellen van Europese richtlijnen. De fragmentatie van het toezicht op het verzekeringswezen in de Verenigde Staten heeft inderdaad negatieve aspecten, maar er is wel sprake van een zeker federaal samenwerkingsverband. Hierdoor zijn de praktische verschillen niet al te groot, ook niet met betrekking tot het level playing field.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD) verzoekt de minister om in de toegezegde notitie over de financiering van het toezicht ook aandacht te besteden aan de bewaking van de doelmatigheid. Zij vindt de stijging van het budget van de Stichting toezicht effectenverkeer met 100% in een jaar namelijk erg fors. Ten slotte vraagt zij waarom de Raad van financiële toezichthouders in verband met de contourennota wel overlegt met de Nederlandse vereniging van banken en het Verbond van verzekeraars, maar niet met vertegenwoordigers van de beleggingsinstellingen.

De heer **De Haan** (CDA) steunt de minister in zijn afwijzende houding ten opzichte van één geïntegreerde toezichthouder. De ontwikkelingen in het

sectoraal en internationaal toezicht zijn volop gaande en de Stichting toezicht effectenverkeer moet nog uitgroeien tot een volwaardige toezichthouder. Zolang deze ontwikkelingen niet afgerond zijn, is het niet verstandig om tot integratie van het toezicht over te gaan.

De heer **Dijsselbloem** (PvdA) vindt het jammer dat de minister zijn pleidooi voor een geïntegreerd toezicht afwijst. Hij meent dat de Stichting toezicht effectenverkeer juist baat kan hebben bij de ervaring van de andere toezichthouders die ter beschikking komt door extra samenwerking binnen één toezichtsorganisatie.

De **minister** wijst erop dat het lastig is voor de Raad van financiële toezichthouders om te overleggen met vertegenwoordigers van de beleggingsinstellingen, omdat die niet in een aparte vereniging georganiseerd zijn zoals de Nederlandse vereniging van banken en het Verbond van verzekeraars. Veel beleggingsinstellingen zijn echter gelieerd aan banken en zij kunnen via de Nederlandse vereniging van banken van zich doen horen. De minister zal de Stichting toezicht effectenverkeer eens suggereren de vorming van een dergelijke belangenvereniging te stimuleren, maar hij wijst erop dat dit natuurlijk geheel de verantwoordelijkheid van de beleggingssector is.

De voorzitter van de commissie,
Van Gijzel

De griffier van de commissie,
Janssen