

Vergaderjaar 2021–2022

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

S

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 juli 2022

De leden van de vaste commissie voor Financiën¹ hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van 6 mei 2022 in reactie op haar brief met vragen van 22 maart 2022 inzake de Kaderwetevaluaties van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank over de periode 2016–2020.² De leden van de fractie van de **PvdD** hebben nog enkele vervolgvragen en opmerkingen.

Naar aanleiding hiervan is op 17 juni 2022 een brief gestuurd aan de Minister van Financiën.

De Minister heeft op 13 juli 2022 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De waarnemend griffier van de vaste commissie voor Financiën, Bergman

¹ Samenstelling:

Essers (CDA) (*voorzitter*), Prast (PvdD), Backer (D66), Ester (CU), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP), Van Strien (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), N.J.J. van Kesteren (CDA), Schalk (SGP), Van Rooijen (50PLUS), Vos (VVD), Van Ballekom (VVD), Berkhout (Fractie-Nanninga), Crone (PvdA), Frentrop (Fractie-Frentrop), Geerdink (VVD), Karimi (GL) (*ondervoorzitter*), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Otten (Fractie-Otten), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), Raven (OSF) en Fiers (PvdA).

² *Kamerstukken I* 2021/22, 25 268, Q.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Minister van Financiën

Den Haag, 17 juni 2022

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 6 mei 2022 in reactie op haar brief met vragen van 22 maart 2022 inzake de Kaderwetevaluaties van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank over de periode 2016–2020.³ De leden van de fractie van de **PvdD** hebben nog enkele vervolgvragen en opmerkingen.

De leden van de **PvdD**-fractie danken u voor uw beantwoording van de vragen. Zij hebben naar aanleiding van het antwoord nog de volgende vragen.

U verwijst in uw antwoord over de vormgeving van het financiële toezicht naar de verkenning die indertijd voorafging aan de introductie van het huidige twin-peaks-model.⁴ Klopt het dat de aanleiding voor de toenmalige verkenning (en de daaropvolgende introductie van het huidige model) de opkomst van financiële conglomeraten (bank-verzekeraars) was, die in 1992 mogelijk waren gemaakt door de toenmalige Minister van Financiën? Het oude model met aparte toezichthouders voor banken en verzekeraars voldeed om die reden niet. Inmiddels zijn naar aanleiding van de financiële crisis die zich in 2008 manifesteerde twee grote veranderingen opgetreden. De financiële conglomeraten zijn weer ontvlochten en het prudentiële toezicht is voor een groot deel komen te liggen in Frankfurt. Is met het laatste een belangrijk bezwaar tegen een enkele financiële toezichthouder, namelijk te veel macht in handen van één groot instituut in een klein land, niet komen te vervallen? Kunt u nog eens toelichten waarom de verkenning, die werd ingegeven door conglomeraatvorming, een goede basis vormt voor de huidige situatie? U benadrukt dat het geschetste toezichtdilemma optreedt ongeacht het toezichtmodel.⁵ Dit is juist, maar verdient een integrale afweging niet de voorkeur? Zo ja, hoe is die te bereiken met twee toezichthouders die elk een eigen mandaat hebben? Deze leden zien uit naar het antwoord van de Minister.

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw reactie met belangstelling en bij voorkeur binnen vier weken na dagtekening van deze brief tegemoet.

Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
P.H.J. Essers

³ *Kamerstukken I 2021/22, 25 268, Q.*

⁴ *Kamerstukken I 2021/22, 25 268, Q, p. 9.*

⁵ *Kamerstukken I 2021/22, 25 268, Q, p. 10.*

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2022

Bij brief van 17 juni jl. stelde de vaste commissie voor Financiën enkele nadere vragen in vervolg op het schriftelijk overleg over de Kaderwetevaluaties van de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM)⁶. De vragen, afkomstig van de leden van de fractie van de PvdD, beantwoord ik hierna graag.

Genoemde leden vragen om nog eens toe te lichten waarom de verkenning die voorafging aan de introductie van het twin peaks model, een goede basis vormt voor de situatie nu. Zij vragen of het juist is dat de aanleiding voor de verkenning gelegen was in de opkomst van financiële conglomeraten (bank-verzekeraars). Ook vragen zij of een belangrijk bezwaar tegen een enkele toezichthouder – te veel macht bij één groot instituut in een klein land – niet is komen te vervallen, nu de conglomeraten weer zijn ontvlochten en een belangrijk deel van het prudentieel toezicht is overgeheveld naar de Europese Centrale Bank. Ten slotte vragen zij of een integrale afweging niet de voorkeur verdient en hoe die bereiken is met twee toezichthouders die elk een eigen mandaat hebben.

Het is van belang om onderscheid te maken tussen enerzijds de *aanleiding* voor de verkenning die voorafging aan de institutionele hervorming van het financieel toezicht en anderzijds de *resultaten* van deze verkenning. Tot de introductie van *twin peaks* aan het begin van dit millennium was het toezicht primair sectoraal vormgegeven. Deze sectorale aanpak had duidelijk nadelen en sloot steeds minder goed aan bij een cross-sectorale ontwikkeling in markt en beleid. Zo was er sprake van toenemende vervlechting van financiële instellingen en producten, maar ook deden zich niet-sectorespecifieke ontwikkelingen in het overheidsbeleid voor, bijvoorbeeld op het gebied van gedrag en transparantie van marktpartijen. Tegen die context kwam de vraag op of het belang van de Nederlandse consument en dat van de Nederlandse financiële instellingen ook in de toekomst met de voortzetting van het sectorale model gediend waren, dan wel dat gezocht moest worden naar een model dat meer aansloot bij de dynamiek in de financiële sector.

Die vraag stond centraal in de verkenning.⁷ Daarbij zijn drie modellen met elkaar vergeleken: het toenmalige sectorale model met drie toezichthouders en een overkoepelende raad, het concentratiemodel met één toezichthouder, en een functioneel model met een separate toezichthouder per toezichtdoelstelling (prudentieel en gedrag). Per model is getoetst aan drie criteria: doeltreffendheid, efficiëntie en marktgerichtheid. De conclusie was dat het derde model op alle drie de invalshoeken goed scoorde en om die reden de voorkeur genoot.

Zoals in mijn brief van 6 mei jl. naar voren komt, staat het huidige Nederlandse toezichtmodel voor mij niet ter discussie, ook na ruim twee decennia en – dat staat buiten twijfel – in een sterk gewijzigd toezichtlandschap. De oriëntatie naar toezichtdoelstelling maakt de vormgeving van het toezicht immers ten principale ongevoelig voor marktontwikkelingen. Zoals de verkenning het verwoordde: «Het [functioneel model] is

⁶ Kamerstukken I 2021/22, 25 268, Q.

⁷ Kamerstukken II 2001/02, 28 122, nr. 2, p. 3.

bruikbaar ingeval van zowel traditionele of diffuse sectorale demarcatie als verdere vervlechting»⁸.

Het concentratiemodel *beoogt* een integraal toezicht op de financiële sector met de bijbehorende afwegingen binnen één organisatie te concentreren. Dit vereist dat de gepaste oriëntatie op de diverse doelstellingen tot uitdrukking komt in de interne organisatie en de interne besluitvormingsmechanismen, maar een risico dat zich hierbij voordoet en dat ook in de verkenning is onderkend, is dat óf prudentieel óf gedrag ondersneeuwt: «Tegenwicht tegen het gevaar van te veel internaliseren van afwegingen en onevenwichtigheid tussen de doelstellingen (met name prudentieel en gedrag) is noodzakelijk, maar [het is] onhelder hoe dit te verankeren»⁹. Het toedelen van gescheiden doelstellingen aan verschillende toezichthouders met elk een autonome verantwoordelijkheidssfeer vormt de beste preventie tegen het ondersneeuwen van die doelstellingen. En daarbij zijn de soliditeit van financiële instellingen en de behandeling van de consument beide gebaat. Bovendien wordt in het huidige Nederlandse toezichtmodel de integraliteit geborgd door de wettelijk verplichte samenwerking tussen beide toezichthouders, waar gedrags- en prudentieel toezicht onderling raakvlakken hebben.

Tot slot, de verkenning noemde als risico voor de efficiëntie van het toezicht in het concentratiemodel het ontstaan van een amorfe organisatie met interne ad-hoc-oplossingen en externe bureaucratie.¹⁰ Gelet op de toegenomen omvang van de toezichthouders in de afgelopen decennia, met name als gevolg van uitbreiding van taken en bevoegdheden na de kredietcrisis, acht ik het risico daarop eerder groter dan kleiner geworden. Een functioneel model is daarentegen efficiënt voor financiële instellingen die door separate toezichthouders op gescheiden terreinen worden benaderd, zonder doublures, inconsistenties en lacunes. Wel is een goede onderlinge samenwerking tussen de toezichthouders essentieel, om het risico te mitigeren van te weinig informatiedeling en coördinatie tussen toezichthouders, wat tot onnodige belasting van instellingen kan leiden.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

⁸ Idem, p. 20.

⁹ Idem, p. 19.

¹⁰ Idem.