



I00
onderdeel van Panteia

De samenwerking tussen DNB en AFM op basis van de Wft

Twin-peaks in de praktijk





I00

onderdeel van Panteia

De samenwerking tussen DNB en AFM op basis van de Wft

Twin-peaks in de praktijk

E0108

Zoetermeer, 11 juni 2010

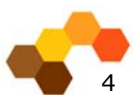
Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO bv)
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 322 22 24
fax: 079 322 22 14
e-mail: info@ioo.nl
www.IOO.nl

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO bv). Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van IOO bv. IOO bv aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	7
3	Aanpak	11
4	Achtergronden	13
4.1	Inleiding	13
4.2	Historie	13
4.3	Voor- en nadelen van de Nederlandse toezichtstructuur	15
5	Visie van de toezichthouders op de samenwerking	19
5.1	Inleiding	19
5.2	Overlegvormen	19
5.3	Bevoegdheden	21
5.4	Bijzondere aspecten van de samenwerking	22
5.5	Hoe ervaren de beide toezichthouders het onderlinge contact dat in de praktijk onderhouden wordt?	26
6	Visie van de ondertoezichtgestelden op de samenwerking tussen DNB & AFM	29
6.1	Inleiding	29
6.2	Enkele cijfers	29
6.3	Hoe ervaren de ondertoezichtgestelden het contact met de toezichthouder?	31
6.4	In hoeverre ervaren de ondertoezichtgestelden de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de toezichthouders als duidelijk?	34
6.5	In hoeverre ervaren de ondertoezichtgestelden het beleid van de toezichthouders als gelijkloend?	34
6.6	Is de samenwerking tussen de toezichthouder naar de mening van de ondertoezichtgestelden voldoende efficiënt?	35
7	Conclusies	37
8	Aanbevelingen	41
BIJLAGE 1	Vragenlijsten	43
BIJLAGE 2	Literatuur	51
BIJLAGE 3	Samenwerkingsbepalingen	53
BIJLAGE 4	Respondenten	71



1 Inleiding

Samenwerking

In 2004 is in Nederland het Twin Peaks model ingevoerd. Met dit model werd een kanteling van het toezicht gerealiseerd. De kanteling naar functioneel toezicht is in twee fasen gerealiseerd. De eerste fase betrof de hervorming van het toezicht op basis van het bestaande wettelijke kader. De tweede fase was de totstandkoming van de Wft.

In het Twin Peaks-model is DNB verantwoordelijk voor het prudentiële toezicht en de AFM voor het gedragstoezicht. Na de kredietcrisis heeft dit model in een aantal landen navolging gekregen. In België, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Italië, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk en Zweden worden sectorale toezichthouders gefuseerd tot crosssectorale toezichthouders. Ook de discussie rondom de vormgeving van het Amerikaanse toezicht ontwikkelt zich in deze richting¹.

Artikel 1:44 lid 2 van de Wft, bepaalt dat drie jaar na inwerkingtreding er een verslag van de samenwerking tussen DNB en AFM naar de Tweede Kamer moet worden gestuurd. Het ministerie van Financiën heeft opdracht aan het IOO gegeven om deze evaluatie op basis van het tweede lid van artikel 1:44 van de Wft uit te voeren.

De samenwerking tussen de toezichthouders vormt daarmee het onderwerp van deze studie. De samenwerking tussen de toezichthouders wordt in de eerste plaats genormeerd door de wettelijke bepalingen van de Wft. In aanvulling daarop hebben de beide toezichthouders aanvullende afspraken gemaakt, die verankerd zijn in een convenant. De wettelijke bepalingen en het convenant zijn (met toelichtingen) opgenomen in bijlage 3 van dit rapport.

De centrale probleemstelling is hoe de beide toezichthouders op de financiële sector hun onderlinge samenwerkingsrelatie in de praktijk vorm hebben gegeven. Tevens zal worden ingegaan op het oordeel van de ondertoezichtgestelden over de onderlinge samenwerking tussen DNB en AFM. Deze centrale probleemstelling valt uiteen in vijf deelvragen:

1. Hoe ervaren de beide toezichthouders het onderlinge contact dat in de praktijk onderhouden wordt?
2. Hoe ervaren de ondertoezichtgestelden het contact met de toezichthouder?
3. Is de verdeling van taken en bevoegdheden helder, naar de mening van zowel de toezichthouders zelf als de ondertoezichtgestelden?
4. Is het beleid van de toezichthouders naar de mening van de ondertoezichtgestelden gelijkloidend?
5. Is de samenwerking tussen de toezichthouders naar de mening van de ondertoezichtgestelden voldoende efficiënt?

¹ Visie DNB toezicht 2010 – 2014, maart 2010, Amsterdam.

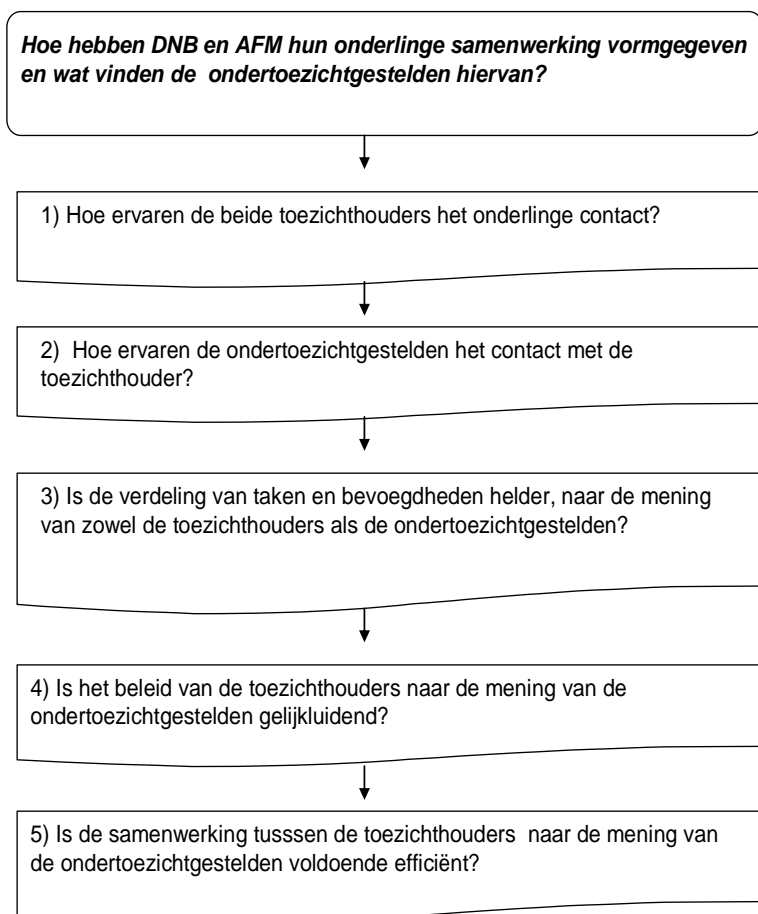
Leeswijzer

De bovengenoemde onderzoeksvragen zijn in dit onderzoek van een antwoord voorzien. In deze paragraaf zal in kort bestek worden ingegaan op de indeling van het rapport. In hoofdstuk 2 wordt allereerst nader ingegaan op de probleemstelling van het onderzoek en de vijf onderzoeksvragen. Hoofdstuk 3 staat in het teken van de onderzoeksaanpak. In hoofdstuk 4 komen de achtergronden van het Twin Peaks-model aan bod. Hoofdstuk 5 gaat in op de opvattingen van de toezichthouders zelf over de onderlinge samenwerkingsrelatie. In hoofdstuk 6 verschuift het perspectief naar de opvatting van de ondertoezichtgestelden over de samenwerking tussen de beide toezichthouders. In hoofdstuk 7 worden conclusies getrokken. Ten slotte worden in hoofdstuk 8 aanbevelingen geformuleerd.

2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de probleemstelling van het onderzoek en de onderzoeksvragen. In figuur 2.1 zijn allereerst de probleemstelling en de deelvragen opgenomen.

Figuur 2.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen



Probleemstelling

De centrale probleemstelling is hoe de beide toezichhouders op de financiële sector hun onderlinge samenwerkingsrelatie in de praktijk vorm hebben gegeven. Hierbij zal ook worden ingegaan op het oordeel van de ondertoezichtgestelden over de samenwerking tussen DNB en AFM. Deze centrale probleemstelling valt uiteen in een vijftal deelvragen.

Hoe ervaren de beide toezichhouders het onderlinge contact?

Als eerste komt de (deel-)vraag aan bod waarin de nadruk ligt op het onderlinge contact tussen AFM en DNB. Hierbij wordt onder meer aan-

dacht geschonken aan de vraag wat de invloed is van de uiteenlopende vormen van toezicht (prudentieel- en gedragstoezicht) op de samenwerkingsrelatie. Hierbij kunnen reële tegenstellingen aan het licht treden, die te herleiden zijn tot uiteenlopende taken en taakopvattingen. Uit het oogpunt van het prudentiële toezicht kan het bijvoorbeeld fnuikend voor de soliditeit van een instelling zijn, als in een vroeg stadium informatie naar buiten komt over financiële tekortkomingen of problemen. Uit het oogpunt van gedragstoezicht kan het juist van groot belang zijn om consumenten vroegtijdig te informeren. Daarnaast zal in dit onderzoek ook ruim aandacht geschonken worden aan de praktijk van de samenwerking tussen de toezichthouders. In het onderzoek zal de vraag centraal staan hoe om wordt gegaan met deze 'samenloop' van bevoegdheden en wederzijdse informatieverplichtingen. Hierbij is het perspectief vanaf de 'werkvloer' zeker niet vergeten. In dit kader komen de volgende aspecten aan bod:

- weten de beide toezichthouders elkaar in de praktijk goed te vinden?
- wat zijn de belangrijkste praktische belemmeringen voor een goed contact?
- hoe komen de onderlinge contacten tot stand?
- hoe wordt de voortgang van de gemaakte afspraken bewaakt?
- etc.

Hoe ervaren de ondertoezichtgestelden het contact met de toezichthouder?

Het oordeel van de ondertoezichtgestelden is vooral waardevol als deze ook feitelijk contact gehad hebben met de AFM of DNB. Het oordeel van de ondertoezichtgestelden zal concreet gemaakt worden aan de hand van onder meer de volgende vraagpunten:

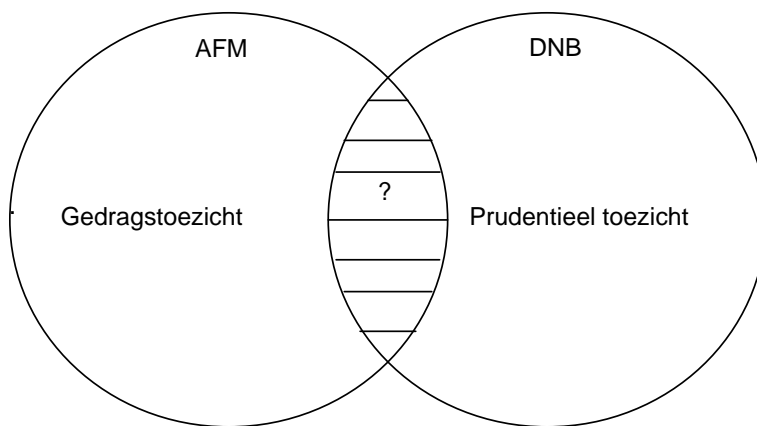
- de frequentie van het contact; de aard van het contact; het oordeel over de termijnen waarbinnen gehandeld is; het oordeel over de kwaliteit van de informatie die verstrekt is; de mate waarin de ondertoezichtgestelde op de hoogte is gesteld over het verloop en de fasering van de procedure; de ervaren toezichtlasten; de kwaliteit en motivering van het besluit; etc.

Het is hierbij van belang om op te merken dat het contact van de ondertoezichtgestelden met de afzonderlijke toezichthouders, niet alleen raakt aan de samenwerkingsrelatie tussen de AFM en DNB, maar ook betrekking heeft op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het toezicht. Het vraagstuk van de termijnen waarbinnen informatie aangeleverd moet worden aan de toezichthouder, raakt bijvoorbeeld niet aan de samenwerking. Deze opvattingen en ervaringen van ondertoezichtgestelden kunnen echter wel van belang zijn in het kader van een bredere evaluatie van het Twin Peaks Model. Om die reden worden deze bevindingen wel weergegeven, zodat ze eventueel kunnen worden gebruikt in het onderzoek ex art. 1:44 lid 1 Wft, naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de Wft. In het rapport wordt dan tevens expliciet opgemerkt dat het hier aspecten betreft die geen betrekking hebben op de samenwerking tussen de toezichthouders.

Is de verdeling van taken en bevoegdheden helder, naar de mening van zowel de toezichthouders als de ondertoezichtigstelden?

Voor een goede werking van het Twin Peaks-toezichtmodel is van essentieel belang dat de beide toezichthouders niet alleen goed samenwerken, maar ook dat de taken en bevoegdheden helder afgebakend zijn. Als de afbakening diffuus is, kan de situatie zich voordoen die in de figuur 2.2 is aangegeven.

Figuur 2.2 Taken & bevoegdheden toezichthouders



Bron: IOO

Vanuit de optiek van de ondertoezichtigstelde kan het in sommige gevallen evident zijn dat het prudentieel- of gedragstoezicht betreft. In andere gevallen wordt het gearceerde gebied betreden, waarbij het de ondertoezichtigstelde niet helder is welke toezichthouder aan zet is. Overigens kan het ook voor de toezichthouders zelf onduidelijk zijn wie het voortouw moet nemen, met twee mogelijke ongewenste gevolgen:

- beide toezichthouders melden zich bij de ondertoezichtigstelde met een soortgelijk verzoek of onderzoek, wat niet efficiënt is en bovendien weet de ondertoezichtigstelde dan niet meer waar deze aan toe is.
- de betrokken toezichthouders DNB en AFM gaan er beiden vanuit dat de andere toezichthouder bevoegd is, waardoor in het gearceerde gebied feitelijk geen toezicht wordt uitgeoefend.

In het voorliggende onderzoek is bezien of er in de praktijk überhaupt sprake is van een dergelijk gearceerd gebied, en zo ja over wat voor soort gevallen het dan gaat en wat de gevolgen hiervan zijn.

Is het beleid van de toezichthouders naar de mening van de ondertoezichtigstelden gelijkkluidend?

De Wft schrijft in artikel 1:46 voor dat gelijkkluidende algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels vastgesteld moeten worden.

Het gaat dan om:

- a het gebruik van de bevoegdheden.
- b de beoordeling van de betrouwbaarheid van financiële instellingen.
- c de deskundigheid van de personen die de dagelijkse leiding verzorgen van een financiële instelling.
- d de beheerste en integere bedrijfsvoering van een financiële instelling.
- e ten slotte kunnen ook bij algemene maatregel van bestuur andere onderwerpen aangewezen worden.

In het onderzoek is onderzocht of het beleid dat voortvloeit uit deze algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels, ook door de ondertoezichtgestelden als gelijkkluidend wordt ervaren.

Is de samenwerking tussen de toezichthouders naar de mening van de ondertoezichtgestelden voldoende efficiënt?

De intentie van DNB en AFM is (mede gezien het tussen de toezichthouder gesloten samenwerkingconvenant) gericht op het voorkomen van het meerdere keren opvragen van dezelfde informatie, bij één en dezelfde ondertoezichtgestelde. Ook hierbij is het de vraag hoe deze vooremens in de ogen van de ondertoezichtgestelden uitwerken. Komt het in de praktijk voor dat DNB en AFM dezelfde informatie opvragen, en zo ja op welke terreinen doet zich dit dan voor? Hoe kan dit voorkomen worden?

3 Aanpak

Deskresearch

Allereerst zijn in het kader van de deskresearch de meest relevante schriftelijk bronnen bestudeerd. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan:

- Juridische documenten, zoals de wet, uitvoeringsbesluiten en het samenwerkingsconvenant.
- Secundaire literatuur.
- Etc.

Kwalitatieve interviews met ondertoezichtgestelden

De volgende financiële instellingen zijn in het onderzoek betrokken:

- ING
- ABN AMRO/Fortis Nederland
- Rabobank
- SNS Reaal
- Triodos
- Aegon
- Delta Lloyd
- Achmea
- Binck

Naar de mening van het IOO leveren kwalitatieve interviews in dit geval voldoende betrouwbare uitkomsten opleveren, omdat:

- de genoemde financiële instellingen beschikken samen over een zeer groot marktaandeel;
- het zijn juist deze partijen die ook (frequente) ervaringen hebben met *beide* toezichthouders;
- deze partijen beschikken over de nodige expertise om gezaghebbend te kunnen oordelen over de samenwerking tussen de toezichthouders.

Daarnaast is ook gesproken met de brancheorganisaties Nederlandse Vereniging van Banken en Federatie Financiële Intermediaire Dienstverlening (FIDIN). Voorts is een schriftelijke reactie ontvangen van de Dutch Fund and Asset Management Association (DUFAS).

Afbakening

Met nadruk wordt opgemerkt dat het IOO *geen* onderzoek heeft gedaan naar de samenwerking tussen DNB en de AFM, voor zover deze betrekking had op het faillissement van de DSB-Bank en alles wat daaraan vooraf is gegaan.

De reden hiervoor is dat de commissie Scheltema¹ reeds onderzoek verricht heeft naar deze aspecten. Hieronder is bijvoorbeeld een de onderzoeksvragen van de commissie weergegeven.

'Hebben DNB en de AFM adequaat samengewerkt respectievelijk informatie gedeeld?'

Uit onder andere deze onderzoeksvraag blijkt dat de commissie Scheltema ook aandacht schenkt aan de rol van de toezichthouders. Om dublures te voorkomen heeft het IOO geen aandacht geschonken aan de samenwerking tussen de toezichthouders, voor zover het de casus van de DSB-bank betreft. Bovendien bepaalt artikel 1:44 van de Wft, dat drie jaar na inwerkingtreding er een verslag van de samenwerking tussen DNB en AFM naar de Tweede Kamer moet worden gestuurd. Het betreft hier een reguliere evaluatie, die niet gebaseerd kan zijn op een casus, maar die ook uit moet gaan van de reguliere toezichtpraktijk.

¹ Besluit van de minister van Financiën houdende de instelling van een commissie van onderzoek (Instellingsbesluit commissie van onderzoek DSB Bank), Staatscourant 2009 nr. 20474 30 december 2009.

4 Achtergronden

4.1 Inleiding

Uitgangspunt van de Wet op het financieel toezicht is het sectorale toezicht te verruilen voor een systeem van functioneel toezicht, vormgegeven door het Twin Peaks model. DNB voert het prudentiële toezicht uit en de AFM heeft het gedragstoezicht onder haar hoede. Er is dus niet gekozen voor een concentratie van het functionele toezicht bij één toezichthouder. Dit model is gekozen vanwege de doeltreffendheid, marktgerichtheid en efficiëntie van het toezicht. In paragraaf 4.2 zal allereerst aandacht worden geschonken aan de historie van het Twin Peaks model in Nederland.

4.2 Historie

In 2004 is het Twin Peaks model ingevoerd. Hiermee werd kanteling van het toezicht gerealiseerd. De kanteling naar functioneel toezicht is in twee fasen gerealiseerd. De eerste fase betrof de hervorming van het toezicht op basis van het bestaande wettelijke kader. De tweede fase was de totstandkoming van de Wft. De eerste fase is begin september 2002 afgerond. De financiële toezichtwetgeving kende van oudsher een sectorale inrichting. Elke sector op het terrein van de financiële markten had zijn eigen wet in formele zin. Voor kredietinstellingen gold de Wet toezicht kredietwezen 1992 (Wtk 1992), voor verzekeraars de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (Wtv 1993) en de Wet toezicht natuurautivaartverzekeringsbedrijf (Wtn), voor effecteninstellingen gold de Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte 1995) en voor beleggingsinstellingen de Wet toezicht beleggingsinstellingen (Wtb).

De Wft vormt het slot van herziening van het toezicht op de financiële marktsector in Nederland, waartoe in 2002 reeds is besloten. Uitgangspunt van deze herziening was het tot die tijd gehanteerde sectorale model te vervangen voor een zogeheten functioneel model. In het functionele model wordt het toezicht ingedeeld langs twee pijlers. De eerste pijler is het prudentieel toezicht, dat toegedeeld is aan DNB. De tweede pijler vormt het gedragstoezicht, dat uitgeoefend wordt door de AFM. Daarnaast heeft DNB als centrale bank de verantwoordelijkheid voor het zogeheten systeemtoezicht op de financiële sector.

Voor de herziening kende de financiële toezichtwetgeving -zoals reeds opgemerkt- een sectorale inrichting. Deze sectorale aanpak had echter duidelijk nadelen en sloot steeds minder goed aan bij de praktijk van de financiële markten en de daarop actieve partijen. Op de financiële markten vond in toenemende mate een vervlechting plaats van ondernemingen en producten. Het ging daarbij in het bijzonder om de vorming van financiële instellingen in conglomeraten en om de combinatie van voorheen afzonderlijke producten in samengestelde producten. Tal

van financiële ondernemingen boden producten aan in meerdere sectoren. Voor de financiële ondernemingen die sectoroverstijgend werkten, kon de sectoraal ingerichte wetgeving onnodig beperkend uitpakken. Daar kwam nog bij dat ook de overheid voorwaarden ging stellen aan financiële ondernemingen op het vlak van bijvoorbeeld de voorlichting aan consumenten of integriteit, die niet zozeer sectorspecifiek waren maar die golden voor alle financiële ondernemingen.

Het gedragstoezicht ziet op het bevorderen van een ordelijk en transparant marktproces, passend gedrag van marktpartijen en consumentenbescherming. Voor een efficiënte financiële markt is het allereerst van belang dat iedere deelnemer toegang heeft tot de relevante informatie om beslissingen te nemen (transparantie) en dat er regels zijn op basis waarvan deelnemers transacties met elkaar kunnen aangaan, die vervolgens ook bijdragen aan het bereiken van marktevenwicht (zuivere verhoudingen). De zorgvuldige omgang met cliënten staat voor een deel in het teken van deze doelstelling. Het vertrouwen in de financiële markten als geheel kan worden geschaad als cliënten onzorgvuldig worden behandeld. Daarnaast is er ook een eigen betekenis te hechten aan een zorgvuldige omgang met cliënten, namelijk consumentenbescherming op een terrein met aanzienlijke informatie-assymetrie tussen aanbieders en cliënten waar voor de individuele cliënt omvangrijke financiële belangen spelen¹.

Het prudentieel toezicht is specifiek gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector als geheel. De prudentiële toezichtregels bestaan vooral uit bedrijfseconomische normen. Hiertoe behoren onder andere de solvabiliteits- en liquiditeitsvereisten, die erop zijn gericht dat een financiële onderneming te allen tijde aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen. Het prudentieel toezicht dient uiteindelijk ook ter bescherming van de klanten van de financiële onderneming en ter bevordering van de stabiliteit van het financiële stelsel en het vertrouwen in de financiële sector.

De bepalingen van de verschillende wetten ten tijde van het sectorale model regelden veelal dezelfde onderwerpen. Zo kende elke wet een vergunningplicht voor het verrichten of aanbieden van bepaalde financiële diensten en stelde elke wet regels met daaraan gekoppeld een stelsel van ontheffingen (en soms vrijstellingen). Verder golden er per sector regels ten aanzien van de bedrijfsvoering. Ook waren per wet bepalingen opgenomen met betrekking tot registratie van onder toezicht staande instellingen en de verplichting voor onder toezicht staande instellingen op verzoek gegevens te verstrekken. De in de verschillende wetten opgenomen bepalingen waren, hoewel ze hetzelfde onderwerp betroffen, veelal niet helemaal gelijklopend. Op onderdelen weken ze qua inhoud en redactie van elkaar af. Dit gaf aanleiding tot verschillen

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 708, nr. 3.

in toepassing, zonder dat deze verschillen door de wetgever altijd waren beoogd.

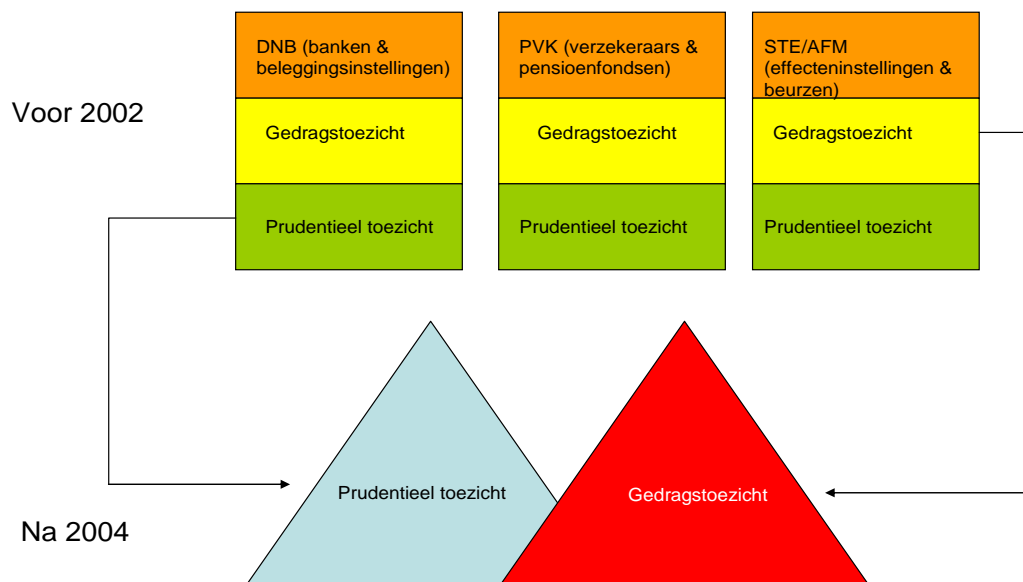
De tot dan toe geldende toezichtwetten hanteerden ook een onderling afwijkende methodiek voor de aanwijzing van de bevoegde toezichthouder op de financiële markten. In de Wtk 1992 werd de met naam genoemde rechtspersoon als toezichthouder aangeduid, in de Wtv 1993 en de Wtn werd een bij besluit van de ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan te wijzen rechtspersoon als toezichthouder aangeduid. In de Wte 1995 alsmede de Wtb werd de Minister van Financiën als toezichthouder aangewezen. Beide laatstgenoemde wetten boden de Minister van Financiën de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur bevoegdheden aan een rechtspersoon over te dragen.

Bovenstaande verschillen konden historisch worden verklaard. Er was echter geen beleidsmatige noodzaak meer om de verschillen te handhaven.

4.3 Voor- en nadelen van de Nederlandse toezichtstructuur

In de onderstaande figuur 4.1. is weergegeven hoe de situatie voor 2002 was en hoe deze onder het regime van het Twin Peaks-model in Nederland geworden is. Deze structuur is in onderstaand schema samengevat:

Figuur 4.1 Taken & bevoegdheden toezichthouders



Bron: DNB, kwartaalbericht¹.

¹ Een structurele stap voorwaarts - ervaringen van DNB met het Twin-Peakstoezichtmodel, DNB Kwartaalbericht juni 2007, blz. 47 e.v.

Het 'cross-sectorale' karakter van het Nederlandse toezicht blijkt ook uit dit schema: er zijn geen aparte toezichthouders (meer) voor de verschillende financiële sectoren. Hieronder worden enkele voor- en nadelen genoemd van het Twin Peaks model zoals dat in Nederland is ingevoerd, in vergelijking met het sectorale model.

Voordelen

- Eenduidig toezicht op financiële conglomeraten, die in meerdere markten actief zijn en op samengestelde producten.
- Nadrukkelijk aandacht voor zowel het gedrags- als het prudentiële toezicht.
- Ruimere mogelijkheden voor complementariteit tussen het gedrags- en het prudentieel toezicht, zonder dat de ene vorm van toezicht ondergeschikt is aan de andere vorm.
- Geen (onbedoelde) verschillen in toezicht op uiteenlopende sectoren.
- Het is een 'dekkend' systeem voor alle partijen die actief zijn op financiële markten.
- Het is een transparant systeem, waarbij iedere toezichthouder verantwoording aflegt over respectievelijk het gedrags- of het prudentiële toezicht.

Vanzelfsprekend kunnen er ook voordelen van het sectorale model boven het Twin Peaks model onderscheiden worden.

- Bij sectoraal toezicht is het op voorhand evident welke sector onderhevig is aan het toezicht van welke toezichthouder. Dit is bij het Twin Peaks model in mindere mate het geval.
- Het sectorale toezicht sluit nog steeds het beste aan bij Verordeningen en Richtlijnen van de EU. Dit is bij het Twin Peaks model (nog) in mindere mate het geval.
- Het Twin Peaks model legt grote nadruk op de kwaliteit van de onderlinge samenwerking tussen de toezichthouders.
- Het Twin Peaks model kan leiden tot dubbel werk voor ondertoezichtgestelden, als beide toezichthouders bijvoorbeeld dezelfde informatie opvragen.
- Toezichthouders kunnen op basis van het gedrags- of prudentiële afwegingen, tot andersoortige oordelen komen in dezelfde zaak. Dit vergt de nodige inspanningen om uit te leggen aan de buitenwereld.

Prast en Lelyveld (2004) hebben ook aandacht geschonken aan deze materie. Zij komen tot de conclusie dat op basis van hun opsommingen van de voor- en nadelen van het Twin Peaks-model en de toepasselijkheid hiervan op de Nederlandse situatie, voor Nederland de voordelen flink groter (far exceed) zijn dan de nadelen. (Prast en Lelyveld 2004, p. 21)

Het IMF heeft in 2004 ook stil gestaan bij het Twin Peaks model, maar dan meer vanuit de optiek of beide soorten van toezicht in één organisatie ondergebracht zouden moeten worden. Volgens het IMF (2004) is het Nederlandse systeem gebouwd op de erkenning dat het prudentiële

toezicht en het gedragstoezicht verschillende doelen hebben. Dit zou kunnen leiden tot belangenconflicten als deze twee toezichtregimes zouden worden geïntegreerd in één organisatie. Daarbij is de mogelijke synergie tussen de twee soorten van toezicht beperkt te achten. (IMF 2004, p.9) De potentiële voordelen van deze scheiding in termen van de gerichtheid van de twee organisaties, transparantie en verantwoording moeten worden afgewogen tegen de nadelen van gederfde synergie en afgenomen substitutiemogelijkheid van toezichtcapaciteit tussen de verschillende toezichtgebieden. "In short, such judgments are not necessarily straightforward. As is illustrated by the range of practice that currently exists in the (relatively) new institutional arrangements internationally. Time will tell whether, empirically, one form of arrangement is more generally applicable than other." (IMF 2004, p. 10)

5 Visie van de toezichthouders op de samenwerking

5.1 Inleiding

De samenwerking tussen de beide toezichthouders op financiële instellingen is primair gebaseerd op de Wft. In bijlage 3 zal uitgebreid aandacht worden geschonken aan de relevante wettelijke bepalingen, die gezamenlijk het kader vormen waarbinnen de samenwerking tussen de toezichthouders gestalte krijgt. Naast de wettelijke bepalingen zal in bijlage 3 ook stil worden gestaan bij het samenwerkingsconvenant. In dit convenant zijn bijvoorbeeld afspraken opgenomen over de overlegvormen, de frequentie van het overleg maar ook over het delen van informatie tussen de toezichthouders.

In dit hoofdstuk zal de nadruk liggen op de praktische aspecten van de samenwerking en het oordeel van de beide toezichthouders, over de ontwikkeling in de tijd van de samenwerkingsrelatie. Hierbij wordt aandacht geschonken aan:

- overlegvormen
- bevoegdheden
- geheimhouding
- zienswijze
- advies
- onderzoek en planning
- informatie-uitwisseling
- beleidsregels
- oordeel over de samenwerking

5.2 Overlegvormen

In de praktijk kunnen een aantal vormen van overleg tussen DNB en de AFM onderscheiden worden. Zoals:

- het bestuurlijk overleg zoals dat geregeld is in artikel 2.2.1 van het convenant;
- het bilaterale overleg tussen de voorzitter van de AFM en de president van DNB;
- het operationele overleg;
- contacten op de werkvloer.

Bestuurlijk overleg

Het bestuurlijk overleg zoals aangeduid in artikel 2.2.1. van het convenant, wordt allereerst gebruikt voor het bespreken van toezichtthema's die voor beide toezichthouders van strategisch belang zijn. Het is een forum waar de top van beide toezichthouders informatie kan delen, maar waar ook een gemeenschappelijke lijn kan worden vastgesteld. Dit laatste laat onverlet dat het bestuurlijk overleg geen besluitvormend

orgaan is. Het bestuurlijk overleg kan tevens gebruikt worden voor het beslechten van geschillen, die op een lager niveau in de organisaties niet tot een oplossing gebracht konden worden. Dergelijke beheerste vormen van 'escalatie' dragen in de ogen van de ondervraagde medewerkers van beide toezichthouders bij aan het vergroten van de besluitvaardigheid. In beide organisaties kunnen van 'onderop' agendapunten worden aangedragen, die via de lijn de agenda van het bestuurlijk overleg bereiken.

Bilateraal overleg

Medewerkers van beide toezichthouders hebben ook het bilaterale overleg tussen de voorzitter van de AFM en de president van DNB genoemd. Dossiers, strategische kwesties en actuele thema's worden besproken tussen de voorzitter van de AFM en de president van DNB. Het betreft hier geen geïnstitutionaliseerde overlevorm en de frequentie en de onderwerpkeuze wordt bepaald door de actualiteit. Door de ondervraagde medewerkers van de beide toezichthouders wordt dit bilaterale overleg gezien als een blijk van de goede onderlinge verstandhouding tussen de top van de beide toezichthouders. Volgens enkele medewerkers van deze toezichthouders illustreert dit tevens de positieve ontwikkeling in de onderlinge verhoudingen.

Operationeel overleg

In het bestuurlijk overleg worden aangelegenheden besproken die vooral strategisch van aard zijn. Daarnaast vindt er nog een zogeheten operationeel overleg plaats, dat ook vier maal per jaar gehouden wordt. Zoals de naam al aangeeft komen hier veelal praktische, operationele en beheersmatige aangelegenheden aan de orde. In het operationele overleg stelt men elkaar op de hoogte van de prioriteiten in het toezicht, ontwikkelingen rond de registers en de voortgang bij de ontwikkeling van gemeenschappelijke beleidsregels. Tevens kunnen punten van overeenstemming uit het bestuurlijk overleg, nader uitgewerkt en uitgevoerd worden. Het operationele overleg wordt door de medewerkers gezien als een nuttige overlevorm, voor de managementlaag onder de bestuurlijke top.

Contacten op de werkvloer

Ten slotte zijn er ook de reguliere, vormvrije contacten op de werkvloer. Deze contacten worden vooral bepaald door de gevoelde noodzaak tot afstemming. Zijn er bijvoorbeeld nieuwe ontwikkelingen en inzichten die afstemming zinvol maken? Is er sprake van een crisissituatie? Hierdoor kan de frequentie van het overleg ook sterk verschillen van periode tot periode. De belangrijkste manier van contact onderhouden verloopt via email- en telefoonverkeer. Daarnaast voeren teams die toezicht houden op bijvoorbeeld een grote financiële instelling, ook enkele malen per jaar regulier overleg met hun 'counterparts' bij de andere toezichthouder. In dit overleg wordt aangegeven wat de speerpunten zullen zijn voor het komende jaar en hoe de planning erop hoofdlijnen uitziet.

5.3 Bevoegdheden

Bij het Twin Peaks-toezichtmodel krijgt de ondertoezichtgestelde te maken met twee toezichthouders, die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van verschillende facetten van het financiële toezicht. Vanuit de optiek van de toezichthouders zal het in veel gevallen evident zijn dat het prudentieel- of juist gedragstoezicht betreft. In theorie is het ook denkbaar dat het voor de toezichthouders onduidelijk is wie het voortouw moet nemen in het toezicht, met twee mogelijke ongewenste gevolgen:

- beide toezichthouders menen dat zij primair bevoegd zijn om bijvoorbeeld te oordelen over de markttoegang of het opleggen van een maatregel;
- de betrokken toezichthouders DNB en AFM gaan er beiden vanuit dat juist de andere toezichthouder bevoegd is.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat de toezichthouders van DNB en AFM vinden dat de systematiek van de Wft helder is. Er bestaat geen onduidelijkheid over welke toezichthouder bevoegd is voor de markttoegang van welke financiële instellingen. Vervolgens houdt de vergunningverlener ook de 'lead' bij het onderhouden van het contact met de ondertoezichtgestelde instelling en is deze ook verantwoordelijk voor het treffen van eventuele maatregelen of het beoordelen van de betrouwbaarheid van de bestuurders. Hierdoor komt het in de beleving van de toezichthouders niet of nauwelijks voor dat beide toezichthouders zich bevoegd achten, of dat geen van beide toezichthouders meent het voortouw te kunnen nemen, omdat de andere toezichthouder aanzet zou zijn.

Er werd door een aantal respondenten wel gewezen op de algemene aspecten van de bedrijfsvoering. Dit aspect is geregeld in artikel 1:73 van de Wft. Er kan zich een situatie voordoen waarbij de toezichthouder die niet (hoofd)verantwoordelijk is voor de markttoetreding ten behoeve van het toezicht in zijn domein informatie nodig heeft die betrekking heeft op algemene aspecten van de bedrijfsvoering. Ter waarborging van een efficiënte – voor financiële ondernemingen niet onnodig belastende – aanpak, regelen de bepalingen het volgende uitgangspunt. Wanneer een toezichthouder gegevens nodig heeft over de 'algemene aspecten van de bedrijfsvoering' worden deze niet opvraagd bij een financiële onderneming voordat deze gegevens bij de andere toezichthouder zijn opgevraagd en vervolgens is gebleken dat deze de gegevens niet kan verstrekken. Het uitgangspunt is steeds dat gegevens worden verkregen via de toezichthouder die op dat punt de rechtstreekse toezichtrelatie heeft met de financiële onderneming (doorgaans als vergunningverlener).

Medewerkers van beide toezichthouders geven aan dat algemene aspecten van de bedrijfsvoering inderdaad van belang zijn voor zowel het ge-

dragstoezicht als het prudentieel toezicht. De wijze waarop bedrijfsprocessen verlopen binnen een financiële instelling kan zowel gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de kwaliteit van de adviezen die aan klanten gegeven worden (gedragstoezicht) als voor de soliditeit van de onderneming (prudentieel toezicht). Ook in een dergelijk geval zou de informatie eerst opgevraagd moeten worden bij de toezichthouder die een rechtstreekse relatie onderhoudt met de financiële instelling. In de praktijk komt het volgens de medewerkers juist in dit soort gevallen voor dat de dezelfde informatie twee keer wordt opgevraagd en dat er niet wordt gecheckt of de andere toezichthouders al over deze informatie beschikt.

Het aspect van de bedrijfsvoering speelt ook een rol bij de markttoegang. Enkele jaren terug werden zowel door DNB als de AFM kosten die verband hielden met een onderzoek naar de bedrijfsvoering, doorbelast naar de vergunningaanvrager. Dit riep ook vragen op van de financiële instellingen: waarom wordt er twee keer onderzoek gedaan naar de bedrijfsvoering? Vervolgens zijn DNB en de AFM rond de tafel gaan zitten en hebben per type aanvraag de tijd vastgesteld die noodzakelijk is voor het onderzoek en de tarieven zijn vervolgens daarop gebaseerd. Er is hierbij geaccepteerd dat zowel de AFM als DNB naar de bedrijfsvoering kijken, maar dit mag dan maximaal een genormeerd aantal uren kosten en het onderzoek moet ook binnen de afgesproken termijn worden afgerond. Wanneer er meer tijd in wordt gestoken is dat het probleem van de toezichthouder, in die zin dat deze kosten niet doorbelast worden. De vergunningaanvrager merkt hier niets van, aangezien die een standaardfactuur met standaardkosten ontvangt onafhankelijk van het aantal feitelijke uren dat de (beide) toezichthouders besteed hebben aan het onderzoek naar de bedrijfsvoering.

5.4 Bijzondere aspecten van de samenwerking

In de gesprekken zijn enkele aspecten van de onderlinge samenwerking tussen de toezichthouders nader uitgediept. In deze paragraaf zullen de bevindingen worden weergegeven.

Geheimhouding

Het vertrouwelijke karakter van de informatie die verkregen is van onder toezicht staande instellingen, vormt in de praktijk geen belemmering voor het delen van informatie tussen de toezichthouders. Geen van de respondenten kon zich heugen dat een informatieverzoek afgewezen werd vanwege geheimhoudingsbepalingen. Enkele malen is door respondenten wel gewezen op informatie die de AFM heeft verkregen op basis van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) Deze informatie kan in beginsel niet gedeeld worden met DNB. Vanuit de AFM is ook gewezen op het belang dat dergelijke informatie niet verstrekt wordt aan DNB, omdat dit DNB in een lastig juridisch parket kan brengen, als

deze informatie gebruikt wordt voor de juridische oordeelsvorming of onderbouwing van een besluit door DNB.

Geven van een zienswijze

De Wft schrijft voor dat een toezichthouder geen besluit neemt tot het treffen van een aantal met name genoemde maatregelen¹, dan nadat hij de andere toezichthouder een redelijke termijn heeft geboden om daarover een zienswijze te geven. Uit de gesprekken komt naar voren dat in sommige gevallen het geven van een zienswijze onder grote tijdsdruk moet geschieden. De zienswijze van de andere toezichthouder moet dan ook snel worden gegeven. Overigens heeft de wetgever in artikel 1:47 Wft zich dit ook gerealiseerd. Het derde lid schrijft namelijk voor dat de zienswijze schriftelijk wordt gegeven. Uitzondering op deze regel is mogelijk indien er sprake is van onverwijlde spoed en daarom niet kan worden gewacht op een schriftelijke reactie. In dat geval kan – bijvoorbeeld in een telefonisch overleg op bestuurlijk niveau – de zienswijze mondeling worden gegeven, met dien verstande dat deze zo snel mogelijk schriftelijk wordt bevestigd. Overigens is het geven van de schriftelijke zienswijze vooraf ook mogelijk via email, zodat toepassing van de mondelinge variant in de praktijk niet snel noodzakelijk zal zijn. In de praktijk kunnen de toezichthouders goed uit de voeten met deze bepalingen.

Wel is door respondenten opgemerkt dat het gevaar bestaat dat de focus primair gericht is op het besluitvormingsproces dat een dergelijke maatregel binnen de eigen organisatie moet doorlopen, waardoor de afstemming met de andere toezichthouder in een te laat stadium plaats kan vinden. Als dat onverhoopt gebeurt, wordt dat nadien tussen de toezichthouders ook besproken. Meerdere medewerkers spreken in dit kader over 'het elkaar scherp houden'.

Geven van een advies

In het kader van de behandeling van een aanvraag van een financiële onderneming voor een vergunning of ontheffing voor markttoegang, vraagt de toezichthouder die verantwoordelijk is voor de beslissing op die aanvraag advies aan de andere toezichthouder over de vraag of al dan niet is voldaan aan de wettelijke eisen voor vergunning of ontheffing.

In de gesprekken is er op gewezen dat de beide organisaties de markttoegang anders georganiseerd hebben. Binnen de AFM is de markttoegang een afzonderlijke afdeling en de medewerkers van deze afdeling houden zich dan ook uitsluitend bezig met vergunningverlening. DNB heeft eveneens een afdeling 'Expertise Markttoetreding'. Deze afdeling

¹ Waaronder de benoeming van een curator, de intrekking van een vergunning, het opleggen van een verbod en het geven van een aanwijzing tot heenzenden van een (mede)beleidsbepaler)

zet het werk rond de vergunningverlening echter deels uit: toetsingen bij een ander expertisecentrum binnen DNB en het beoordelen van de administratieve organisatie/bedrijfsvoering bij de toezichtafdelingen. Als toezichtactiviteiten een piekbelasting veroorzaken, kan dat ook gevolgen hebben voor het tempo waarin de adviezen afgegeven worden. Overigens leidt dit in de praktijk niet tot het overschrijden van de wettelijke termijnen voor het afgeven van de vergunning, maar het kan wel betekenen dat de onderling overeengekomen doorlooptijd van vier weken voor het uitbrengen van een advies niet aangehouden wordt. Soms zijn er ook wel verschillen van opvatting over of de door de financiële instelling aangeleverde informatie wel toereikend of volledig genoeg is om een advies uit te kunnen brengen. Ook in dergelijke gevallen wordt het overleg gezocht, hetgeen kan leiden tot het opvragen van aanvullende informatie of het beslissen op basis van hetgeen reeds bekend is.

Onderzoeken en planning

De onderzoeksplanningen zouden op grond van het samenwerkingsconvenant uitgewisseld moeten worden. Dit om de kans op overlap in onderzoeken en daarmee onnodige belasting van financiële ondernemingen die in een onderzoek worden betrokken te minimaliseren. De afspraken houden tevens in dat de toezichthouders de onderzoeksrapportages uitwisselen, voor zover deze voor de andere toezichthouder relevante informatie bevatten.

In het convenant is niet expliciet aangegeven wat onder een onderzoek moet worden verstaan. Het is in ieder geval niet zo dat ieder gepland bezoek in het kader van het toezicht dat afgelegd wordt aan een financiële instelling, vooraf gemeld wordt bij de andere toezichthouder. Zo geeft DNB niet vooraf aan dat een bezoek aan een bank in het kader van het uitgeoefende toezicht wordt afgelegd aan de AFM. Naar de mening van sommige medewerkers van DNB is dat ook niet zinvol, omdat deze bezoeken zeer frequent afgelegd worden en de AFM overstelpt zou worden met nutteloze informatie.

Informatie-uitwisseling

De afspraken over de uitwisseling van informatie in het convenant houden in dat de toezichthouders elkaar gevraagd en ongevraagd de bij hen beschikbare informatie verstrekken over onder toezicht staande financiële ondernemingen, voor zover dat nodig is voor de uitvoering van de toezichthoudende taak van de andere toezichthouder. In het convenant zijn ook concrete voorbeelden genoemd van de informatie die gedeeld zou moeten worden:

- periodieke rapportages (maand, kwartaal- en jaarstaten)
- meldingen over bestuursmutaties
- management letter en het verslag van de externe accountant aan de Directie/Raad van Bestuur/Commissarissen.

Voorop staat dat de toezichthouders op hoofdlijnen positief zijn over het delen van de informatie. In het kader van de markttoegang hebben de AFM en DNB bijvoorbeeld toegang tot dezelfde server, waarop alle relevante informatie over de aanvrager staat vermeld. Zoals eerder opgemerkt vormt ook het vertrouwelijke karakter van de informatie geen belemmering voor het delen van informatie. Bovendien kunnen de toezichthouders elkaar ook aanvullen. DNB maakt bijvoorbeeld grondige economische analyses van financiële ondernemingen, die het gehele concern omvatten en waarin tevens de risico's in kaart gebracht worden van de activiteiten die in het buitenland ontplooid worden. Dergelijke studies (of elementen daaruit) zijn ook waardevol voor de AFM.

Dit laat onverlet dat er ook verbetermogelijkheden zijn. Het doorgeleiden van periodieke rapportages zoals jaarverslagen, is voor verbetering vatbaar. Zo worden de jaarverslagen die binnenkomen bij de AFM niet tijdig doorgestuurd naar DNB. Eerder is ook opgemerkt dat het delen van informatie over de algemene aspecten van de bedrijfsvoering voor verbetering vatbaar is.

Afstemming beleidsregels

De Wft schrijft in artikel 1:46 voor dat beleidsregels onderling afgestemd moeten worden tussen de toezichthouders. Het is voor de transparantie van het toezicht noodzakelijk, dat zoveel mogelijk gelijklopende regels gelden, voor bijvoorbeeld de betrouwbaarheid van beleidsbepalers in een financiële instelling. Dit artikel schrijft daarom voor dat, waar de toezichthouders algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels vaststellen met betrekking tot bepaalde onderwerpen, die tot beide toezichtdomeinen behoren, deze regels zoveel mogelijk gelijklopend zijn. De terreinen waarop deze afstemming in elk geval noodzakelijk wordt geacht, staan omschreven in het tweede lid van artikel 1:46. Deze betreffen het gebruik van:

- handhavingsbevoegdheden
- de criteria om de betrouwbaarheid van (mede-) beleidsbepalers te beoordelen
- de criteria om de deskundigheid van beleidsbepalers te beoordelen
- de algemene aspecten van de bedrijfsvoering van financiële ondernemingen.

Op het vlak van de deskundigheidstoetsing heeft DNB van oudsher - in tegenstelling tot de AFM - geen beleidsregel gehad. De pogingen van de AFM en DNB om een gezamenlijke beleidsregel deskundigheid op te stellen, verlopen volgens medewerkers van de beide toezichthouders stroef. Voor een belangrijk deel vloeit dit ook voort uit het andersoortige karakter van de taken en werkzaamheden van beide toezichthouders. De AFM moet bijvoorbeeld de deskundigheid van talrijke tussenpersonen beoordelen. Dit is een omvangrijke administratieve taak en aan deze tussenpersonen kunnen niet dezelfde inhoudelijke eisen gesteld worden als aan bijvoorbeeld de bestuurder van een grote bank. De

DNB moet daarentegen oordelen vellen over de deskundigheid van bestuurders van grote banken, die in de gehele wereld actief zijn. Het blijkt dan niet eenvoudig te zijn om een beleidsregel op te stellen waar beide toezichthouders in de praktijk goed mee uit de voeten kunnen.

Overigens zijn er ook trajecten die in relatief korte tijd door beide toezichthouders tot een goed einde worden gebracht. Gedacht kan hierbij worden aan het beloningsbeleid. DNB en de AFM gaan de inhoud van de reeds gepubliceerde principes voor beheerst beloningsbeleid, neerleggen in een beleidsregel. Hierin krijgen ook de eerder uitgebrachte goed practices een plek.

5.5 Hoe ervaren de beide toezichthouders het onderlinge contact dat in de praktijk onderhouden wordt?

In deze paragraaf komt de (deel-)vraag aan bod waarin de nadruk ligt op het onderlinge contact tussen de AFM en DNB. Hierbij zal allereerst aandacht worden geschonken aan de vraag wat de invloed is van de uiteenlopende vormen van toezicht (prudentieel- en gedragstoezicht) op de samenwerkingsrelatie. Het is denkbaar dat er reële tegenstellingen aan het licht treden, die te herleiden zijn tot uiteenlopende taken en taakopvattingen. Uit het oogpunt van het prudentiële toezicht kan het bijvoorbeeld fnuikend voor de soliditeit van een instelling zijn, als in een vroeg stadium informatie naar buiten komt over financiële tekortkomingen of problemen.

Oordeel over de samenwerking

Alle geïnterviewde medewerkers van de toezichthouders geven aan dat de samenwerkingsrelatie tussen de beide toezichthouders goed is. Bovendien is de samenwerking verder verbeterd in de afgelopen jaren. Voor deze verbetering worden de volgende redenen aangedragen. In het begin moesten de beide toezichthouders nog aan elkaar wennen en was er ook wel sprake van een zekere profileringsdrang, waarbij de posities over en weer nog ingenomen moesten worden. De AFM moest zich een plek verwerven en DNB moest wennen aan een nieuwe speler. Het heeft hierbij ook geholpen dat de AFM meer autonome taken heeft gekregen en daardoor meer 'organisatorische massa' wist te verwerven en gelijkwaardig is geworden aan DNB. Na deze gewenningsperiode is een goede werkrelatie tussen de toezichthouders ontstaan. Daarnaast wordt ook gewezen op de goede onderlinge verstandhouding tussen de bestuurders aan de top van de beide organisaties. Enkele respondenten hebben aangegeven dat er naar hun mening een grote discrepantie is ontstaan tussen enerzijds de maatschappelijke perceptie over de samenwerking die gevoed wordt door uitzonderlijke omstandigheden rond de DSB-bank en anderzijds de dagelijkse praktijk, waarin de beide toezichthouders elkaar op de werkvloer goed en ook steeds beter weten te vinden.

Over en weer bestaan er echter wel beelden over de verschillen tussen de beide organisaties.

- de AFM wordt door de medewerkers van de AFM over het algemeen gezien als een redelijk informele en platte organisatie, met korte lijnen. In de ogen van deze medewerkers maakt dat de AFM ook slagvaardig. Sommige medewerkers schetsen ook de schaduwzijde hiervan, namelijk dat de besluitvorming binnen de AFM in sommige gevallen enigszins 'diffuus' kan zijn. Bovendien is het belangrijk dat iemand in de organisatie als 'probleemeigenaar' blijft optreden, tot en met de fase waarin het besluit ook genomen kan worden. De medewerkers van de AFM vinden dat DNB strakkere procedures heeft. Van de kant van medewerkers van DNB is gewezen op het tot voor kort ontbreken van een duidelijke accountstructuur bij de AFM, hetgeen voor de ondertoezichtgestelden aanleiding tot onduidelijkheden gaf. Dit is inmiddels verholpen.
- Alle respondenten bij AFM en DNB zijn het erover eens dat de AFM meer gericht is op de openbaarheid en het openbaar maken van onderzoeksresultaten. De AFM maakt sancties en maatregelen altijd openbaar. DNB heeft de vertrouwelijkheid hoog in het vaandel staan en tracht vooral interne verbeteringen bij financiële instellingen te stimuleren, door achter de schermen te opereren. De respondenten vinden deze verschillen overigens logisch voortvloeien uit de aard van het uitgeoefende toezicht. Het gedragstoezicht brengt met zich dat consumenten in een vroeg stadium ook geïnformeerd worden over ontoelaatbaar gedrag van financiële instellingen. Publiciteit kan echter ook negatieve gevolgen hebben voor het vertrouwen in een financiële instelling, zodat dit vanuit de optiek van het prudentieel toezicht juist minder gewenst kan zijn.
- Respondenten bij AFM en DNB geven aan dat de verschillen in de bovengenoemde alinea niet alleen logisch voortvloeien uit de aard van het toezicht, maar ook dat op deze wijze de beoogde complementariteit in het toezicht in voldoende mate gestalte krijgt. In het Twin Peaks-model moeten de beide toezichthouders elkaar ook aanvullen. Ook als de belangen van de beide toezichthouders op het eerste oog niet gelijkgericht zijn, kan het Twin Peaks-model op deze wijze recht doen aan zowel het belang van de consument om op basis van betrouwbare informatie beslissingen te kunnen nemen als de waarborging van de continuïteit van de financiële instelling.
- Voorts is door een aantal respondenten opgemerkt dat de samenwerking in bepaalde gevallen minder soepel verloopt als gevolg van uiteenlopende prioriteiten. Als de AFM bijvoorbeeld een branchebreed of thematisch onderzoek aan het voorbereiden is, zal het gemeenschappelijk optreden met DNB lastig zijn op het moment dat DNB geen prioriteit gegeven heeft aan dit thema. Omgekeerd geldt dit evenzeer.

Per saldo zijn de respondenten tevreden over de samenwerking tussen de toezichthouders, waarbij ook een verdergaande opgaande lijn wordt gezien.

6 Visie van de ondertoezichtgestelden op de samenwerking tussen DNB & AFM

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de visie van de ondertoezichtgestelden op de samenwerking tussen de toezichthouders. Hierbij is allereerst aandacht geschonken aan de uitkomsten van de meest recente stakeholdersenquête van de AFM. Hierin was een vraag opgenomen over de samenwerking tussen de beide toezichthouders.

Voorts wordt op basis van de gesprekken met de financiële instellingen een beeld geschetst van de opvattingen over de samenwerking tussen de toezichthouders. Hierbij is aandacht geschonken aan de volgende aspecten:

- de frequentie van het contact
- de wijze waarop het contact onderhouden wordt
- de termijnen
- kwaliteit van de informatievoorziening
- bevoegdheden
- gelijkloidend beleid
- efficiëntie van de samenwerking

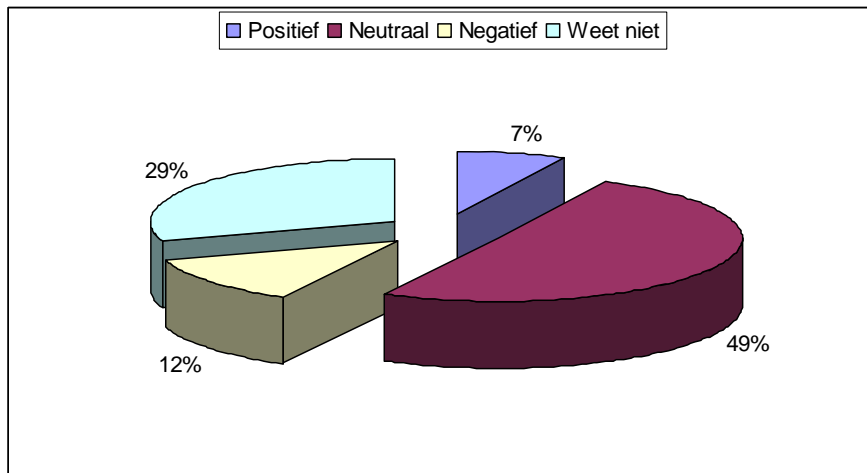
6.2 Enkele cijfers

In dezelfde periode dat het IOO onderzoek deed naar de opvattingen van ondertoezichtgestelden over de samenwerking tussen de AFM en DNB, heeft de AFM in haar tweejaarlijkse stakeholdersenquête een vraag opgenomen die specifiek gericht was op deze samenwerking. De AFM heeft voor dit onderzoek een onafhankelijk bureau ingehuurd¹. Het leek het IOO niet nuttig om dezelfde vraag nogmaals te stellen aan ondertoezichtgestelden en daarom is besloten de resultaten van de stakeholdersenquête hier weer te geven. Het IOO heeft vervolgens met vertegenwoordigers van grote financiële instellingen interviews afgenomen, om ook dieper in te kunnen gaan op het aspect van de samenwerking.

Allereerst worden echter de resultaten van de stakeholdersenquête weergegeven. De vraag in de stakeholdersenquête over de samenwerking tussen de toezichthouders, is uitsluitend gesteld aan de ondertoezichtgestelden die in 2009 ook daadwerkelijk contact hebben gehad met zowel DNB als de AFM. De vraag luidde als volgt: Hoe ervaart u in uw dagelijks werk de samenwerking tussen AFM en DNB? In totaal hebben 146 personen deze vraag beantwoord.

¹ Rapport getiteld: 'Wat vinden stakeholders van de AFM? Resultaten 2009.' Een onderzoek in opdracht van de AFM, uitgevoerd door MarketResponse Nederland.

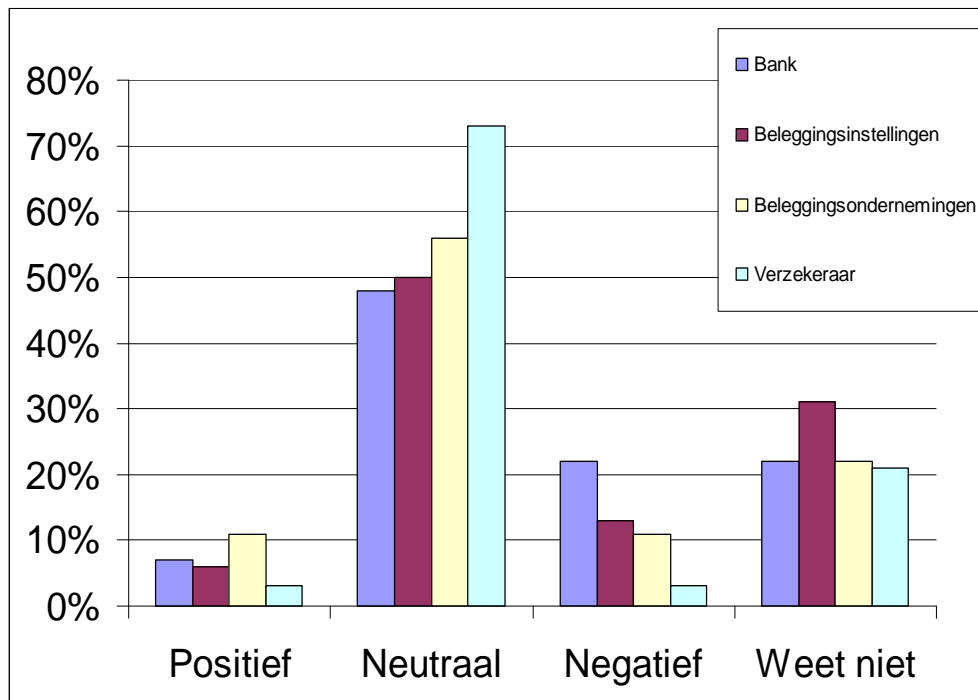
Figuur 6.1 Oordeel over de samenwerking in procenten



Uit figuur 6.1 blijkt dat bijna de helft (49 procent) een neutraal oordeel heeft over de samenwerking. 29 procent van de ondervraagden weet het niet. Dit laatste percentage geeft aan dat het voor ondertoezichtgestelden moeilijk is zich een accuraat beeld te vormen van de onderlinge samenwerking tussen de toezichthouders. Slechts als het herkenbaar slecht gaat (zoals bijvoorbeeld het twee maal opvragen van dezelfde informatie) of juist opvallend goed (zoals het zichtbaar gezamenlijk optrekken door de toezichthouders in een gezamenlijk team), is er aanleiding voor een meer geprononceerde opvatting. 12 procent van de ondervraagden geeft een negatief oordeel over de samenwerking tussen de toezichthouders. In de stakeholdersenquête was ook de mogelijkheid opgenomen om een toelichting te geven. De personen die een negatief oordeel gaven over de samenwerking gaven bijvoorbeeld als verklaring voor hun oordeel dat er 'dubbel werk' verricht moet worden. 7 procent van de ondervraagde instellingen is positief over de samenwerking. Een van de respondenten gaf de volgende verklaring voor dit oordeel: *'AFM en DNB respecteren elkaars aandachtsgebieden. Voor de stakeholders is meestal duidelijk wie voor welk toezicht 'besteld' is. Voorts maken AFM en DNB ook naar buiten toe de indruk elkaar aan te vullen en waar nodig te ondersteunen.'*

In figuur 6.2 zijn de verschillen tussen de uitkomsten weergegeven voor verschillende typen van financiële instellingen. In figuur 6.2 betreft het de banken, de beleggingsinstellingen, verzekeraars en de beleggingsondernemingen.

Figuur 6.2 Oordeel over de samenwerking in procenten, uitgesplitst naar type instelling.



Uit figuur 6.2 blijkt dat de oordelen van de banken, de beleggingsinstellingen, verzekeraars en de beleggingsondernemingen niet ver uiteenlopen. Wat wel opvalt, is dat banken per saldo iets negatiever zijn, beleggingsondernemingen juist positiever en dat 73% van de verzekeraars er een neutraal oordeel op na houdt.

6.3 Hoe ervaren de ondertoezichtgestelden het contact met de toezichthouder?

Het IOO heeft met medewerkers van grote financiële instellingen gesproken over hun ervaringen met de toezichthouders. Voor dit onderwerp geldt dat de bevindingen verder gaan en niet alleen zien op de samenwerking tussen de beide toezichthouders. Indien deze bevindingen wel relevant zijn voor de evaluatie van het Twin Peaks model maar geen betrekking hebben op de samenwerking, wordt dit expliciet vermeld in de tekst.

Allereerst wordt stil gestaan bij de vraag hoe de ondertoezichtgestelden het contact met de toezichthouders in meer algemene zin ervaren. Hierbij is in de gesprekken aan de volgende aspecten aandacht besteed:

- de frequentie van het contact
- de wijze waarop het contact onderhouden wordt
- de termijnen
- kwaliteit van de informatievoorziening
- invulling van open wettelijke normen

Frequentie

Er is voornamelijk gesproken met de compliance officers van financiële instellingen, die frequent contact onderhouden met beide toezichthouders. Gesprekken met de toezichthouders vinden plaats op uiteenlopende niveaus, waarbij er per instelling ook verschillen zijn. Deze verschillen vloeien in de eerste plaats voort uit de omvang van de instelling en de schaal waarop de activiteiten worden ontplooid. Bij de grote banken heeft DNB ook medewerkers die zeer frequent contact onderhouden en zelfs gedurende een langere periode aanwezig kunnen zijn bij een bank. Dit maakt de drempel voor het opnemen van contact vanzelfsprekend zeer laag.

Het meest intensief vindt het contact plaats met de accountmanagers c.q. de toezichthouders van AFM en DNB, die zich (exclusief) richten op een bepaalde financiële instelling. Afhankelijk van de noodzaak, kan dit contact in bepaalde periodes dagelijks zijn. Er vinden ook vooraf geplande overleggen plaats met de toezichthouders. Grote financiële instellingen voeren bijvoorbeeld ieder kwartaal een overleg met de toezichtteams, waarbij de ontwikkelingen en bevindingen besproken worden. Daarnaast vindt er bij de allergrootste financiële instellingen ook ieder jaar een overleg plaats op het niveau van de raad van bestuur van de financiële instelling, waarbij ook van de kant van de toezichthouders een afvaardiging gestuurd wordt op het niveau van de directie.

De wijze waarop het contact onderhouden wordt

Bepaalde financiële instellingen hebben in samenspraak met de beide toezichthouders gekozen voor een regulier overleg, waaraan zowel de AFM als DNB deelnemen. Op deze manier kan een hoge mate van afstemming worden bereikt. De AFM en DNB staan ook positief tegenover een gezamenlijk overleg met de financiële instelling. In combinatie met het feit dat de intensiteit ook afhankelijk is van de omvang van de instelling en de aanwezige risico's, treden er in de praktijk overigens verschillen op in de vorm waarin het overleg met de toezichthouders gegaan is.

De meest voor de hand liggende communicatiemiddelen worden gebruikt in het overleg tussen de ondertoezichtgestelden en de toezichthouders. Voor de reguliere contacten wordt gebruik gemaakt van de telefoon en e-mail. In het geval van de meer formele verzoeken en informatie-uitvragen, wordt door de toezichthouders gebruik gemaakt van brieven. De antwoorden worden dan door de ondertoezichtgestelden ook in schriftelijke vorm gegeven.

De meeste respondenten zijn te spreken over de mogelijkheden om contact te leggen met de beide toezichthouders. Voor beide toezichthouders geldt dat de drempels laag zijn en dat informeel contact mogelijk is.

Opvragen informatie

De opvattingen van ondertoezichtgestelden over de aanlevering van informatie hadden geen betrekking op de samenwerking tussen de toezichthouders. Deze opvattingen zijn hier toch weergegeven, omdat ze van nut kunnen zijn voor het onderzoek ex art. 1.44 lid 1 Wft. Een aantal respondenten merkte namelijk op dat een deel van de informatie die opgevraagd wordt bij deze branchebrede onderzoeken, al uit andere hoofden bekend is of zou kunnen zijn bij de toezichthouders. De accountmanagers en de toezichtteams bij de toezichthouders beschikken vaak al over deze informatie. Voorts zou het volgens sommige respondenten nuttig zijn om met de sector vooraf af te stemmen of de informatie gemakkelijk opgeleverd kan worden en of het voor het onderzoek ook essentieel is om over deze informatie te kunnen beschikken.

Een enkele respondent plaatste ook kritische kanttekeningen bij de terugkoppeling van hetgeen gedaan is met de informatie, die aangeleverd is in het kader van een onderzoek. Het ging daarbij dan juist niet om branchebrede- of themaonderzoeken, maar om meer specifieke, op een organisatie toegesneden onderzoeksinspanningen.

Kwaliteit van de informatievoorziening

De opvattingen van ondertoezichtgestelden over de kwaliteit van de informatievoorziening door de toezichthouders hadden evenmin uitsluitend betrekking op de samenwerking tussen de toezichthouders. Ook deze opvattingen zijn hier weergegeven om de boven vermelde reden. Een van de respondenten gaf aan dat zij van de AFM en DNB nieuwsbrieven en mailings ontvangen. Voor zover deze informatie niet op elkaar is afgestemd ervaren de respondenten dit in ieder geval niet als storend. Wat ontbreekt voor deze respondent is wel het totaaloverzicht. Elk van de toezichthouders heeft zijn eigen website. Beide toezichthouders zetten alleen die informatie over wetgeving en uitvoeringsmaatregelen op hun website die voor hun eigen toezichtonderdeel relevant is. Daarnaast is er nog de website van het Ministerie van Financiën.

Guidance

Ook het aspect van de 'guidance' is aangesneden door de respondenten en ook door de brancheverenigingen van financiële instellingen. Ook dit onderwerp ziet niet op de samenwerking tussen de toezichthouders. De opvatting van sommige respondenten is dat toezichthouders soms te ver gaan in de interpretatie van open wettelijke normen, waarbij vervolgens deze interpretatie ook leidend wordt bij de handhaving. Hierbij is door brancheverenigingen van financiële instellingen aangegeven dat zich ook hier een verschil zal voordoen tussen kleinere financiële instellingen die vooral waarde hechten aan duidelijkheid en grotere financiële instellingen, die gebruik willen maken van de door de wetgever geboden interpretatievrijheid.

6.4 In hoeverre ervaren de ondertoezichtgestelden de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de toezichthouders als duidelijk?

Werkgebieden

Er is aan de ondertoezichtgestelden ook de volgende vraag voorgelegd: *Is voor u het onderscheid tussen de werkgebieden (taken) en bevoegdheden van de toezichthouders duidelijk? Bijvoorbeeld, kunt u aangeven met welke toezichthouder u voor welke zaken contact opneemt?*

Alle respondenten geven aan dat de taak- en bevoegdheidsverdeling op hoofdlijnen duidelijk is. Al eerder is opgemerkt dat de door wetgever aangebrachte afbakening van de verschillende vormen van toezicht en de toedeling daarvan aan de AFM en DNB, zodanig is dat zij elkaar onderling uitsluiten. Aangezien vooral gesproken is met de grotere financiële instellingen, wekt het geen verwondering dat zij over voldoende kennis beschikken over de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de toezichthouders. Indien en voorzover er toch nog vragen zijn, dan worden deze in goed onderling overleg met de toezichthouders van een antwoord voorzien.

Overlap en witte vlekken

Vervolgens is ook de volgende vraag aan de ondertoezichtgestelde financiële instellingen voorgelegd: *Is er wel eens sprake geweest van overlap tussen de toezichthouders op een bepaald werkgebied? Bijvoorbeeld dat de beide toezichthouders met eenzelfde soort verzoek kwamen. Op welke aspecten van het toezicht heeft u dit ervaren? Kunt u hiervan voorbeelden geven? Welke gevolgen heeft dit gehad voor uw instelling?*

De meeste respondenten konden geen voorbeelden noemen van overlap, of waren van mening dat er geen sprake was van overlap. De beide toezichthouders bieden op hun websites ook de mogelijkheid om vormen van overlap te melden. In het bestaan van het meldpunt is nog geen melding binnengekomen.

In het onderzoek zijn door de ondertoezichtgestelde instellingen geen concrete voorbeelden genoemd van 'witte vlekken', dus onderwerpen waarop ten minste een toezichthouders toezicht zou moeten houden op basis van de Wft, maar waarbij dat niet gebeurt. In de gesprekken is hierbij wel gesproken over het toezicht op illegale beleggingen, maar dat valt als zodanig niet onder de Wft.

6.5 In hoeverre ervaren de ondertoezichtgestelden het beleid van de toezichthouders als gelijkkluidend?

Geen van de respondenten meent dat op basis van eigen ervaringen, er sprake is van een beleid van de AFM en DNB dat niet-gelijkkluidend zou zijn. Er is wel gewezen op een uiteenlopende aanpak van de beide toe-

zichthouders, bijvoorbeeld als het aankomt op het publiceren van sancties of normschendingen.

6.6 Is de samenwerking tussen de toezichthouder naar de mening van de ondertoezichtgestelden voldoende efficiënt?

Uit de stakeholdersenquête van de AFM kwam naar voren dat de meeste respondenten er een neutrale opvatting op na houden, als zij gevraagd worden naar een oordeel over de samenwerking tussen DNB en de AFM. Vervolgens geeft ook een aanzienlijk aantal instellingen aan geen mening te hebben over de samenwerking tussen de toezichthouders. Slechts een kleine minderheid heeft een positieve of een negatieve opvatting.

Ook in de door het IOO gevoerde gesprekken blijkt dat het vraagstuk van de samenwerking tussen de toezichthouders, de gemoederen niet al te zeer bezighoudt. Deels omdat de afstemming tussen de toezichthouders zich onttrekt aan het zicht van de financiële instellingen en deels omdat een incidenteel gebrek aan samenwerking tussen de toezichthouders in de regel niet leidt tot grote praktische problemen. Een gebrek aan afstemming komt bijvoorbeeld aan het licht als beide toezichthouders dezelfde informatie opvragen, hetgeen ook incidenteel voorkomt. De geïnterviewde financiële instellingen menen echter in meerderheid dat het geen probleem is dezelfde informatie nogmaals te verstrekken. Een enkele financiële instelling merkt zelfs op dat het prettig is de regie te kunnen behouden over de informatievoorziening aan de toezichthouders, en liever niet afhankelijk te willen zijn van de informatieoverdracht tussen toezichthouders die zich achter de schermen afspeelt. Ook hier kunnen de belangen van grote en kleine marktspelers niet geheel parallel lopen. Een indicatie hiervoor kan gevonden worden in de stakeholdersenquête van de AFM, waarbij degenen die negatief waren over de samenwerking, in een aantal gevallen ook spraken over dubbel werk.

Een vorm van inefficiëntie vinden sommige respondenten wel het eerder genoemde punt dat de informatie die opgevraagd wordt bij branchebrede onderzoeken, in een aantal gevallen al uit andere hoofden bekend was of zou kunnen zijn bij de toezichthouders. Dit laatste aspect staat echter deels los van de samenwerking tussen de toezichthouders.

7 Conclusies

In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste conclusies op een rij worden gezet. Hierbij is de volgorde van de onderzoeksvragen gehanteerd, zoals deze beschreven zijn in hoofdstuk 2.

Hoe ervaren de ondertoezichtgestelden het contact met de toezichthouder?

Er is in het kader van dit onderzoek van het IOO voornamelijk gesproken met de compliance officers van financiële instellingen, die frequent contact onderhouden met beide toezichthouders. Over het algemeen wordt het contact met de toezichthouders als passend ervaren bij de professionele standaarden, die gehanteerd worden in het zakelijk verkeer. Ook worden geen hoge drempels ervaren in het onderhouden van het contact met beide toezichthouders. Er zijn ook enkele kritische kanttekeningen geplaatst door de ondertoezichtgestelden, die voor een deel niet betrekking hebben op de samenwerking tussen DNB en de AFM, maar veel meer op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de WFT. Deze kanttekeningen zijn:

- er wordt getwijfeld aan de noodzaak om in het kader van een onderzoek dat de gehele branche beslaat of dat gericht is op een specifiek onderwerp, wederom algemene informatie over de instelling op te vragen, terwijl deze informatie al bij de toezichthouders bekend is.
- een enkele respondent plaatste ook kritische kanttekeningen bij de terugkoppeling van hetgeen gedaan is met de informatie, die aangeleverd is in het kader van een onderzoek. Het ging daarbij dan juist niet om branchebrede- of themaonderzoeken, maar om meer specifieke, op een organisatie toegesneden onderzoeksinspanningen.

Hoe ervaren de beide toezichthouders het onderlinge contact dat in de praktijk onderhouden wordt?

Alle geïnterviewde medewerkers van de toezichthouders geven aan dat de samenwerkingsrelatie tussen de beide toezichthouders goed is. Hierbij wordt ook aangegeven dat de samenwerking verbeterd is in de afgelopen jaren. Voor deze verbetering worden de volgende redenen aangedragen. In het begin moesten de beide toezichthouders nog aan elkaar wennen en was er ook wel sprake van een zekere profileringsdrang, waarbij ook de posities over en weer nog ingenomen moesten worden. Na deze gewenningsperiode is een goede werkrelatie tussen de toezichthouders ontstaan. Daarnaast wordt ook gewezen op de goede onderlinge verstandhouding tussen de bestuurders aan de top van de beide organisaties. Wel is door respondenten opgemerkt dat het gevaar bestaat dat de focus primair gericht is op het besluitvormingsproces dat een dergelijke maatregel binnen de eigen organisatie moet doorlopen, waardoor de afstemming met de andere toezichthouder in een te laat stadium plaats kan vinden.

Enkele respondenten hebben aangegeven dat er naar hun mening een grote discrepantie is ontstaan tussen enerzijds de maatschappelijke perceptie over de samenwerking die gevoed wordt door uitzonderlijke omstandigheden rond de DSB-bank en anderzijds de dagelijkse praktijk, waarin de beide toezichthouders elkaar op de werkvloer goed en ook steeds beter weten te vinden.

Is de verdeling van taken en bevoegdheden helder, naar de mening van zowel de toezichthouders zelf als de ondertoezichtgestelden?

Uit de gesprekken met de *toezichthouders* kwam naar voren dat de toezichthouders van DNB en AFM vinden dat de systematiek van de Wft helder is. Er bestaat geen onduidelijkheid over welke toezichthouder bevoegd is voor de markttoegang van welke financiële instellingen. Vervolgens houdt de vergunningverlener ook de 'lead' bij het onderhouden van het contact met de ondertoezichtgestelde instelling en is deze ook verantwoordelijk voor het treffen van eventuele maatregelen of het beoordelen van de betrouwbaarheid van de bestuurders. Hierdoor komt het in de beleving van de toezichthouders niet of nauwelijks voor dat beide toezichthouders zich bevoegd achten, of dat geen van beide toezichthouders meent het voortouw te kunnen nemen, omdat de andere toezichthouder aan zet zou zijn.

Alle *ondertoezichtgestelden* geven ook aan dat de taak- en bevoegdheidsverdeling op hoofdlijnen duidelijk is. Al eerder is opgemerkt dat de door wetgever aangebrachte afbakening van de verschillende vormen van toezicht en de toedeling daarvan aan de AFM en DNB, zodanig is dat zij elkaar onderling uitsluiten. Aangezien vooral gesproken is met de grotere financiële instellingen, wekt het geen verwondering dat zij over voldoende kennis beschikken over de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de toezichthouders. Indien en voorzover er toch nog vragen zijn, dan worden deze in goed onderling overleg met de toezichthouders van een antwoord voorzien.

Is het beleid van de toezichthouders naar de mening van de ondertoezichtgestelden gelijklopend?

Geen van de respondenten meent op basis van eigen ervaringen, dat er sprake is van een beleid van de AFM en DNB op basis van de Wft, dat niet-gelijklopend zou zijn. Er zijn geen voorbeelden genoemd van conflicterende beleidsregels of uiteenlopende interpretaties van wettelijke normen. Er is wel gewezen op een uiteenlopende aanpak van de beide toezichthouders, bijvoorbeeld als het aankomt op het publiceren van sancties of normschendingen.

Is de samenwerking tussen de toezichthouders naar de mening van de ondertoezichtgestelden voldoende efficiënt?

Uit de stakeholdersenquête van de AFM komt naar voren dat de meeste financiële instellingen die daadwerkelijk ervaring hebben opgedaan met beide toezichthouders er een neutrale opvatting op na houden, als zij gevraagd worden naar een oordeel over de samenwerking tussen DNB en de AFM. Vervolgens geeft ook een aanzienlijk aantal instellingen aan geen mening te hebben over de samenwerking tussen de toezichthouders. Slechts een kleine minderheid heeft een positieve of een negatieve opvatting.

Ook in de door het IOO gevoerde gesprekken met financiële instellingen blijkt dat het vraagstuk van de samenwerking tussen de toezichthouders, de gemoederen niet al te zeer bezighoudt. Deels omdat de afstemming tussen de toezichthouders zich onttrekt aan het zicht van de financiële instellingen en deels omdat een incidenteel gebrek aan samenwerking tussen de toezichthouders in de regel niet leidt tot grote praktische problemen.

Een vorm van inefficiëntie vinden sommige respondenten wel het eerder genoemde punt dat de informatie die opgevraagd wordt bij branchebrede onderzoeken, in een aantal gevallen reeds uit andere hoofden bekend was of zou kunnen zijn bij de toezichthouders. Dit laatste vraagstuk overstijgt de samenwerking tussen de toezichthouders.

8 Aanbevelingen

Ook de aanbevelingen zijn gerangschikt volgens dezelfde thema's, die ten grondslag lagen aan de onderzoeksvragen. Hierbij wordt aangenomen dat het overnemen van deze aanbevelingen ook leidt tot een efficiëntere samenwerking tussen de toezichthouders.

Dubbele informatieuitvraag

- Ook bij 'brede' en themagerichte onderzoeken zou eerst nagegaan moeten worden of de algemene informatie over een financiële instelling niet reeds bekend is, in eigen huis of bij de collega-toezichthouder.

Contact tussen toezichthouders

- Voor het opvragen van informatie over de algemene aspecten van de bedrijfsvoering van een onder toezicht gestelde instelling bepaalt de Wft dat eerst bij de collega-toezichthouder nagevraagd moet worden of deze informatie al voorhanden is. Aan deze procedure zou strikter de hand gehouden kunnen worden.
- In het convenant zijn ook concrete voorbeelden genoemd van de informatie over onder toezicht gestelde instellingen die gedeeld zou moeten worden:
 - periodieke rapportages (maand, kwartaal- en jaarstaten)
 - meldingen over bestuursmutaties
 - management letter en het verslag van de externe accountant aan de Directie/Raad van Bestuur/Commissarissen.

Het is echter juist deze informatie (zoals jaarverslagen) die vaak 'blijft hangen' bij een van de toezichthouders en niet gedeeld wordt.

Uiteenlopende prioriteitstellingen kunnen ertoe leiden dat de toezichthouders de onderlinge samenwerking op onderdelen minder goed vorm kunnen geven. De toezichthouders zijn vanzelfsprekend vrij in het bepalen van hun eigen speerpunten. Dit laat onverlet dat er geëxperimenteerd zou kunnen worden met het een maal per jaar opstarten van een gezamenlijk onderzoek, waaraan zowel een aspect zit van gedrags- als prudentieel toezicht. Dit zou ook een krachtig signaal naar de buitenwereld zijn, dat de beide toezichthouders gezamenlijk optrekken.

BIJLAGE 1 Vragenlijsten

Vragenlijst Toezichthouders: AFM en DNB

Inleiding

Sinds januari 2007 berust het toezicht op de financiële markten op twee pijlers, namelijk het prudentieel toezicht van DNB en het gedragstoezicht uit te oefenen door de AFM.

Volgens de Wet op het financieel toezicht moet de samenwerking van de toezichthouders op reguliere basis geëvalueerd worden. Het IOO heeft van het Ministerie van Financiën opdracht gekregen om dit onderzoek uit te voeren als onderdeel van deze evaluatie.

Het betreft dus een evaluatie op grond van de Wet op het financieel toezicht en het gaat niet om een adhoc evaluatie naar aanleiding van de gebeurtenissen in het kader van de kredietcrisis. In dit evaluatieonderzoek worden ook de opvattingen betrokken, van de onder toezicht staande instellingen. Het gesprek met u gaat in het bijzonder over de *samenwerking* tussen de toezichthouders.

De informatie die u verstrekt in het kader van dit interview blijft vertrouwelijk en wordt alleen gebruikt door de onderzoekers van het IOO. In het (openbare) rapport wordt niet verwezen naar de antwoorden van specifieke respondenten. Van het gesprek wordt een verslag op hoofdlijnen gemaakt, dat voor akkoord aan u zal worden voorgelegd.

Functie en werkzaamheden

1. Wat is uw functie bij de AFM?
2. Sinds wanneer bent u werkzaam in deze functie?
3. Kunt u kort iets vertellen over uw verantwoordelijkheden en werkzaamheden bij de AFM?

Korte beschrijving van het contact met DNB

4. Heeft u in het kader van uw werkzaamheden contact met DNB?
5. Met welke afdeling c.q. personen van DNB?
6. Hoe frequent? (aantal keer per jaar, per maand of per week).
7. Over wat soort zaken gaat dit contact? Betrof dit contact bijvoorbeeld een bepaalde maatregel in het kader van de markttoegang of een handhavingmaatregel?
8. Van wanneer dateert uw laatste ervaring/contact met DNB?
9. Vindt er volgens u voldoende frequent overleg plaats tussen AFM en DNB?
10. Hoe beoordeelt u de effectiviteit van het overleg met DNB? Graag een korte toelichting.

Onderscheid werkgebieden

11. Is volgens u het onderscheid tussen de (wettelijke) taken en bevoegdheden van DNB en AFM voldoende duidelijk?
12. Is er sprake van een overlap in het toezicht met DNB? Kunt u hiervan voorbeelden geven? Welke gevolgen zijn hieraan verbonden?
13. Zijn er bepaalde aspecten van het toezicht waar volgens u sprake is van een lacune of 'blinde vlek' in het toezicht? Wat zijn hiervan de gevolgen (geweest)? Welke mechanismen en overlegvormen bestaan er om te voorkomen dat bijvoorbeeld de AFM denkt dat DNB zal optreden, terwijl DNB denkt dat de AFM bevoegd is?
14. Bent u van mening dat de samenwerking in voldoende mate is geïnstitutionaliseerd in de Wft en het samenwerkingsconvenant? Is de regelgeving voldoende duidelijk over wat er van de toezichthouders verwacht wordt, ook voor wat betreft de onderlinge samenwerking?

De praktijk van het samenwerkingsconvenant

15. Hoe wordt in de praktijk invulling gegeven aan het samenwerkingsconvenant (van 2 juli 2007)? Hoe is de inhoud van het convenant uitgewerkt in concrete werkprocessen en welke rol speelt het in de dagelijkse contacten tussen DNB en AFM? Hierbij kan gedacht worden aan:
 - *de geheimhouding*: Zijn er binnen de grenzen van de Wft en het samenwerkingsconvenant nadere afspraken gemaakt over de wijze waarop wordt omgegaan met vertrouwelijke informatie, die ter beschikking wordt gesteld aan DNB? Hoe worden de afspraken rond vertrouwelijkheid en geheimhouding nageleefd?
 - *Zienswijze*. Indien de AFM het voornemen heeft een handhavingmaatregel te treffen, moet de zienswijze van DNB gevraagd worden (artikel 1.3.1 convenant en 1:47 Wft). In welk stadium wordt een zienswijze gevraagd en bestaan er knelpunten rond het verstrekken van een zienswijze? Zijn hier nadere werkafspraken over gemaakt?
 - *Uitwisseling van informatie*: De afspraken over informatieuitwisseling houden in concreto in dat de toezichthouders elkaar gevraagd en ongevraagd de bij hen beschikbare informatie verstrekken over onder toezicht staande financiële ondernemingen, voor zover dat nodig is voor de uitvoering van de toezichthoudende taak van de andere toezichthouder. Dit is nader uitgewerkt in de artikelen 1.1.3. en 1.1.4. van het convenant. Als voorbeelden van informatie die uitgewisseld moet worden in het kader van artikel 1.1.3. van het convenant zijn genoemd periodieke rapportages (maand-, kwartaal- en jaarstaten), meldingen over bestuursmutaties, de managementletter en het verslag van de externe accountant. Wordt deze informatie ook stelselmatig uitgewisseld met DNB? Kent u voorbeelden dat (meer in het algemeen) twee maal dezelfde informatie opgevraagd is bij een ondertoezichtgestelde onderneming, door zowel de AFM als DNB?

- *Adviesaanvraag:* In het kader van een vergunning of ontheffing voor de markttoegang, kan het onder omstandigheden ook vereist zijn om het advies van de andere toezichthouder te vragen (artikel 1.2.1 convenant en artikel 1:48 Wft). Zijn er nadere werkafspraken gemaakt over het verstrekken van deze adviezen (termijnen etc.)? Doen zich op dit vlak knelpunten voor?
- *Onderzoeken:* Op basis van artikel 1.4.1. tot en met 1.4.3. van het convenant wordt er ook samengewerkt tussen de AFM en DNB als het over uit te voeren onderzoeken gaat. Worden de onderzoeksplanningen ook per kwartaal uitgewisseld? Worden niet-geplande onderzoeken vooraf gemeld aan de andere toezichthouder? Worden onderzoeksrapportages ook daadwerkelijk uitgewisseld? Kent u voorbeelden waarin dit niet heeft plaatsgevonden?
- *Bestuurlijk overleg:* volgens artikel 2.2.1 van het samenwerkingsconvenant vindt er minimaal vier maal per jaar bestuurlijk overleg plaats tussen DNB en de AFM over toezicht, regelgeving, beleid, internationaal overleg en andere onderwerpen van gemeenschappelijk belang. Wordt er daadwerkelijk vier keer per jaar overleg gevoerd, wat wordt er tijdens deze overleggen besproken en welk vervolg wordt aan het bestuurlijk overleg gegeven? Hoe wordt de uitvoering van de gemaakte afspraken gemonitord? Worden de (jaar-)prioriteiten van de toezichthouders ook besproken in dit bestuurlijk overleg?
- *Afstemming voorschriften/beleidsregels:* op basis van artikel 1.8.1 van het convenant en artikel 1:46 Wft dienen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels afgestemd te worden tussen DNB en de AFM, voor zover deze zowel van belang zijn voor het prudentieel als het gedragstoezicht. Welke procedureafspraken zijn hierover gemaakt en hoe vindt de afstemming in de praktijk plaats? Kunt u voorbeelden noemen van conflicterende beleidsregels of voorschriften, die aangepast zijn of nog steeds bestaan?
- *Vragen en klachten:* op welke wijze vindt de samenwerking bij de afhandeling van vragen en klachten plaats (1.9.1 van het convenant)? Kunt u een voorbeeld noemen van een gezamenlijk door DNB en AFM afgehandelde vraag c.q. klacht?
- *Coördinatie:* het convenant bepaalt dat de toezichthouders door middel van onderlinge coördinatie de naleving van de afspraken in het convenant bevorderen (2.1.1 van het convenant). Hoe is daar in de praktijk vorm en uitvoering aan gegeven?

Algemene beoordeling samenwerking toezichthouders

16. Hoe verloopt volgens u over het algemeen het contact en de samenwerking tussen DNB en AFM?
17. Hoe is de taakverdeling tussen DNB en AFM bijvoorbeeld als de betrouwbaarheid van een bestuurder beoordeelt moet worden van een grote financiële instelling, die zowel valt binnen de reikwijdte van artikel 3.9 als 4.10. Wft. Heeft de AFM of DNB het voortouw, en waarom? In welk stadium vindt de afstemming plaats en hoe gaat dit in de praktijk? Doen zich hierbij wel eens knelpunten voor?
18. Hoe denkt u dat de ondertoezichtgestelden oordelen over de kwaliteit van de samenwerking tussen DNB en de AFM? Heeft u daar zicht op?
19. Hoe gaan de AFM en DNB om met opmerkingen/suggesties van ondertoezichtgestelden over (het gebrek aan) samenwerking tussen de toezichthouders? Kunt u hier een concreet voorbeeld van geven?
20. Welke factoren spelen volgens u een belangrijke rol bij de onderlinge samenwerking tussen de AFM en DNB? In hoeverre zijn bijvoorbeeld de organisatiecultuur, organisatiestructuur, personeelssamenstelling, verschil in taken en taakopvatting, etc, van belang?
21. Het kan voorkomen dat de AFM vroegtijdig consumenten wil waarschuwen, terwijl DNB waakt tegen uitingen die de financiële soliditeit van een financiële instellingen kunnen ondermijnen. Hoe wordt met dergelijke tegenstellingen omgegaan? Kunt u hier een voorbeeld van geven?
22. Worden uitingen ten overstaan of in de pers vooraf afgestemd tussen de AFM en DNB? In april 2009 lanceerde bijvoorbeeld de voorzitter van de AFM Hoogervorst bij de presentatie van het jaarverslag het idee, om de te verstrekken hypotheek te begrenzen tot 100% van de waarde van een woning. Is een dergelijke uiting in de pers vooraf afgestemd met DNB? Wordt meer in het algemeen het communicatiebeleid onderling afgestemd?
23. Hoe zou u de onderlinge samenwerking tussen AFM en DNB beoordelen?
 - a. Zeer goed
 - b. Goed
 - c. Neutraal (niet goed, niet slecht)
 - d. Slecht
 - e. Zeer slecht

Ontwikkelingen in de samenwerking

24. Heeft u het gevoel dat de samenwerking tussen de AFM en DNB over de afgelopen 3 jaar is verbeterd, of juist verslechterd?
25. Kunt u dit toelichten? (wat is er verbeterd / verslechterd in de samenwerking?)

Aanbevelingen voor verbetering

26. Heeft u aanbevelingen voor (een verdere) verbetering van de samenwerking van de AFM en DNB?

Onderzoek: Samenwerking DNB en AFM bij toezicht op financiële markten

Vragenlijst voor Onder toezicht staande instellingen

Inleiding

Sinds 2004 berust het toezicht op de financiële markten op twee pijlers, namelijk het prudentieel toezicht van DNB en het gedragstoezicht uit te oefenen door de AFM.

Volgens de Wet op het financieel toezicht moet de samenwerking van de toezichthouders op reguliere basis geëvalueerd worden. Het IOO heeft van het Ministerie van Financiën opdracht gekregen om dit onderzoek uit te voeren als onderdeel van deze evaluatie.

Het betreft dus een evaluatie op grond van de Wet op het financieel toezicht en het gaat niet om een adhoc evaluatie naar aanleiding van de gebeurtenissen in het kader van de kredietcrisis. In dit evaluatieonderzoek worden ook de opvattingen betrokken, van de onder toezicht staande instellingen. Het gesprek met u gaat in het bijzonder over de *samenwerking* tussen de toezichthouders.

De informatie die u verstrekt in het kader van dit interview blijft vertrouwelijk en wordt alleen gebruikt door de onderzoekers van het IOO. In het (openbare) rapport wordt niet verwezen naar de antwoorden van specifieke respondenten. Van het gesprek wordt een verslag op hoofdlijnen gemaakt, dat voor akkoord aan u zal worden voorgelegd.

Functie en werkzaamheden

1. Wat is uw functie bij << fin. instelling >>?
2. Sinds wanneer bent u werkzaam in deze functie?
3. Kunt u kort iets vertellen over uw verantwoordelijkheden en werkzaamheden bij <<fin. instelling>>?

Korte beschrijving van het contact met DNB en AFM

4. Heeft u in het kader van uw werkzaamheden contact met DNB en AFM?
5. Met welke afdeling / team bij DNB en AFM?
6. Verloopt dit contact vooral via brieven, de mail, telefoon of betreft het overwegend persoonlijke contacten? Ziet u in de loop der tijd ook een ontwikkeling in het gebruik van de communicatiemiddelen en de stijl van communiceren bij DNB en AFM? Op welk niveau bevinden zich de personen binnen DNB en AFM met wie u voornamelijk contact heeft (toezichthouder, afdelingshoofd, etc.) Hoe waardeert u over het algemeen de contacten met DNB en AFM?
7. Hoe frequent? (aantal keer per jaar, per maand of per week - expliciet).
8. Over wat soort zaken gaat dit contact?

9. Wat was uw laatste ervaring in het contact met DNB en AFM?
10. Betreft dit contact een bepaalde maatregel? Zo ja, welke? Bijvoorbeeld: benoeming van een curator, intrekking van een vergunning, het opleggen van een verbod of het geven van een aanwijzing tot heenzenden van een (mede)beleidsbepaler.

Ervaring ten aanzien van het meest recente contact / maatregel

11. Wat is uw oordeel over de termijnen waarbinnen gehandeld is?
12. Wat is uw oordeel over de kwaliteit van de informatie die verstrekt is?
13. Hoe beoordeelt u de mate waarin u (de instelling) op de hoogte bent gesteld over het verloop en de fasering van de procedure?
14. Wat is uw oordeel over de baten van het meest recente contact?
15. Wat is uw oordeel over de toezichtlasten, gegeven de noodzaak van goed en stringent toezicht op de gehele financiële sector? Was er sprake van overlap tussen AFM en DNB in het uitvragen van informatie of het uitoefenen van het toezicht?
16. Is voor u duidelijk waarom DNB respectievelijk AFM juist deze informatie opvraagt?
17. Bent u (achteraf) ook goed geïnformeerd over het gebruik dat DNB respectievelijk AFM hebben gemaakt van deze informatie en de conclusies die daarop zijn gebaseerd?
18. Hoe beoordeelt u de kosten (financieel) van het toezicht van DNB respectievelijk AFM?
19. Hoe beoordeelt u de kwaliteit en motivering van het besluit van respectievelijk DNB en AFM?

Uw meningen over het contact met de toezichthouders

20. Hoe verloopt het contact met elk van de toezichthouders over het algemeen? (afgelopen 3 jaar): graag een uitsplitsing naar AFM en DNB in uw antwoord?
21. Ervaart u grote verschillen tussen de toezichthouders in het contact? Welke? Ervaart u deze verschillen als positief of negatief?
22. Wat zijn volgens u de oorzaken voor deze verschillen?

Onderscheid werkgebieden

23. Is voor u het onderscheid tussen de werkgebieden (taken) en bevoegdheden van de toezichthouders duidelijk? Bijvoorbeeld, kunt u aangeven met welke toezichthouder u voor welke zaken contact opneemt?
24. Is er wel eens sprake geweest van overlap tussen de toezichthouders op een bepaald werkgebied? Bijvoorbeeld dat de beide toezichthouders met eenzelfde soort verzoek kwamen. Op welke aspecten van het toezicht heeft u dit ervaren? Kunt u hiervan voorbeelden geven? Welke gevolgen heeft dit gehad voor uw instelling?

25. Zijn er bepaalde zaken / aspecten van het toezicht waar volgens u sprake is van een "gat" of blinde vlek in het toezicht, omdat geen van beide toezichthouders hierop let? Welke? Wat zijn hiervan de gevolgen (geweest)?

Gelijkkluidende voorschriften en afstemming informatievoorziening

26. Is de informatievoorziening vanuit de toezichthouders voldoende op elkaar afgestemd? Zo nee, welke informatie ontbreekt, of is juist conflicterend of overlappend?
27. Is het beleid van de toezichthouders AFM en DNB naar uw mening gelijkkluidend?

Het gaat hierbij om de regels en voorschriften die de toezichthouders hanteren t.a.v.:

- Het gebruik van de bevoegdheden
- De beoordeling van de betrouwbaarheid van financiële instellingen.
- De deskundigheid van de personen die de dagelijkse leiding verzorgen van een financiële instelling.
- De beheerste en integere bedrijfsvoering van een financiële instelling.
- Eventuele andere onderwerpen.

Het moet dus niet zo zijn dat de ene toezichthouder bij de beoordeling van de betrouwbaarheid hele andere maatstaven en vereisten hanteert dan de andere toezichthouder. Of dat de voorschriften van de ene toezichthouder voor een bepaald aspect tegenstrijdig zijn met de voorschriften van de andere toezichthouder op een ander aspect.

Zo nee: Kunt u voorbeelden noemen van bijvoorbeeld conflicterende beleidsregels of voorschriften?

28. De Wft bevat ook zogeheten 'open normen'. DNB en AFM hebben via guidance en leidraden deels nadere invulling gegeven aan deze open normen. Bent u bekend met guidance en leidraden die van DNB en AFM gezamenlijk afkomstig is? Wat is uw mening over deze guidance? Hoe nuttig is deze guidance in de praktijk? Is er volgens u wel eens sprake van overlappende en/of conflicterende leidraden?

Opvragen van gegevens

29. Is het de afgelopen twee jaar voorgekomen dat beide toezichthouders uw instelling om dezelfde gegevens vroegen?
30. Op welk terrein(en) gebeurde dit?
31. Hoe vaak is dit gebeurd?
32. In welke periode was dit?

Algemene beoordeling samenwerking toezichthouders

33. Heeft u voldoende contact met de AFM en DNB om de samenwerking tussen de toezichthouders te kunnen beoordelen?
34. Indien het antwoord op vraag 33 ja was, wat is uw mening over de afstemming tussen DNB en AFM van het toezicht dat op uw instelling wordt uitgeoefend?
35. Hoe zou u de onderlinge samenwerking tussen AFM en DNB beoordelen?
 - a. Zeer goed
 - b. Goed
 - c. Neutraal (niet goed, niet slecht)
 - d. Slecht
 - e. Zeer slecht
36. Kunt u deze beoordeling toelichten?
37. Bevordert de samenwerking tussen de AFM en DNB volgens u een zorgvuldige omgang met de onder toezicht staande instellingen?
Toelichten
38. Draagt de samenwerking tussen AFM en DNB volgens u bij aan:
 - a. De soliditeit van financiële instellingen?
 - b. Transparante en efficiënte financiële markten?
 - c. De stabiliteit van de financiële sector als geheel?
 - d. Het vertrouwen van consumenten en bedrijven in de financiële markten?

Ontwikkelingen in de samenwerking

39. Heeft u het gevoel dat de samenwerking tussen de toezichthouders over de afgelopen 3 jaar is verbeterd, of juist verslechterd?
40. Kunt u dit toelichten?
41. Heeft u hiervoor een mogelijke verklaring?

Aanbevelingen voor verbetering

42. Heeft u aanbevelingen voor verbetering van de samenwerking van de toezichthouders?

BIJLAGE 2 Literatuur

Čihák, M., Podpiera, R., 2008. Integrated financial supervision: Which model? *The North American Journal of Economics and Finance*. 19 (2), p.135-152.

De Larosière, J., chair, 2009. *The high-level group on financial supervision in the EU. Report*. Brussels, 25 Februari 2009.

DNB, 2007. Een structurele stap vooruit –ervaringen van DNB met het Twin Peaks-toezichtmodel. *DNB Kwartaalbericht juni 2007*, p.47-51..

Garmassi, J., 2008. *A proposal of a new approach to financial supervision after the 2007-2008 financial crisis*. Tesi di dottorato in diritto ed economia. Extended abstract. Roma, LUISS Guido Carli, Liberta Università Internazionale degli Studi Sociali Roma.

Kremers, J., Schoenmaker, D., Wierdsma, P.J., eds. 2003. *Financial Supervision in Europe*. Cheltenham, Edward Elgar.

Lannoo K., 2008. *Concrete steps towards more integrated financial oversight. The EU's policy response to the crisis*. CEPS task force report. Brussels. Centre for European Policy Studies.

Masciandaro, D., 2007. Divide et Impera. Financial Supervision Unification and central bank fragmentation effect. *European Journal of Political Economy*. 23 (2), p.285-315.

Oppelaar, H., 2009. Naar een Europese toezichthouder? *Voordracht tijdens de Studiedag 2 jaar Wft: Kredietcrisis: hoe ziet de volgende twee jaar Wft eruit?* Hilton Hotel Amsterdam, 28 januari 2009.

Padoa-Schioppa, T., 2003. Financial supervision: inside or outside central banks? In: Kremers, J., Schoenmaker, D., Wierdsma, P.J., eds. 2003. *Financial Supervision in Europe*. Cheltenham, Edward Elgar.

The Department of the Treasury. 2008. *Blueprint for a modernized financial regulatory structure*.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29708, nr 3, 2003-2004. *Regels met betrekking tot de financiële markten en het toezicht daarop (Wet op het financieel toezicht)* Memorie van Toelichting.

Wymeersch, E., 2007. The structure of financial supervision in Europe. About single, Twin Peaks and multiple supervisions. *Available at <http://papers.ssrn.com>*. Published in: *European Business Organization Law Review (EBOR)* 8, p.237-306.

BIJLAGE 3 Samenwerkingsbepalingen

Wettelijke bepalingen samenwerking

Zoals in het rapport op meerdere plekke is opgemerkt, is DNB verantwoordelijk voor het prudentieel toezicht en de AFM voor het gedrags-toezicht. Hiermee dient de vraag zich aan hoe toezichthouders onderling de taken, werkterreinen en verantwoordelijkheden afgebakend hebben. Nog belangrijker is of het voor de ondertoezichtgestelden duidelijk is, welke verhouding er bestaat tussen de toezichthouders. Het eerste uitgangspunt vormt ook hier de Wft zelf. In deze paragraaf zullen de wetsartikelen aan bod komen, die vooral van belang zijn voor de onderlinge samenwerking tussen de toezichthouders.

Artikel 1:46

1. De toezichthouders werken samen met het oog op de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels opdat deze, voor zover zij betrekking hebben op onderwerpen die zowel tot het prudentieel toezicht als tot het gedragstoezicht behoren, zoveel mogelijk gelijkloidend zijn.

2. Tot de in het eerste lid bedoelde onderwerpen worden in elk geval gerekend:

a. het gebruik van de bevoegdheden, genoemd in afdeling 1.4.2;

b. de betrouwbaarheid, bedoeld in de artikelen 3:9 en 4:10;

c. de deskundigheid, bedoeld in de artikelen 3:8 en 4:9;

d. de beheerste en integere bedrijfsvoering, bedoeld in de artikelen 3:17, tweede lid, onderdelen a en b, en 4:14, tweede lid, onderdelen a en b; en

e. bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen andere onderwerpen.

Korte toelichting

Ook in het functionele model is het van belang dat de toezichthouders over bepaalde onderwerpen uitvoerings- en beleidsregels vaststellen, die zoveel mogelijk gelijkloidend zijn. Dit geldt bijvoorbeeld waar het betreft de bij of krachtens het Algemeen deel van de wet toe te passen regels (bijvoorbeeld het huidige gemeenschappelijke handhavingsbeleid), of waar het betreft algemene onderwerpen in de bijzondere delen die voor beide toezichtdomeinen relevant zijn. Zo is het voor de transparantie van het toezicht nodig, dat zoveel mogelijk gelijklopende regels gelden, voor bijvoorbeeld de betrouwbaarheid van beleidsbepalers in een financiële instelling. Dit artikel schrijft daarom voor dat, waar de toezichthouders algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels vaststellen met betrekking tot bepaalde onderwerpen, die tot beide toezichtdomeinen behoren, deze regels zoveel mogelijk gelijkloidend zijn. De terreinen waarop deze afstemming in elk geval noodzakelijk wordt geacht, staan omschreven in het tweede lid. Deze betreffen het gebruik

van de handhavingsbevoegdheden (onderdeel a), de criteria om de betrouwbaarheid van (mede-) beleidsbepalers en de deskundigheid van beleidsbepalers te beoordelen (onderdelen b en c), en de algemene aspecten van de bedrijfsvoering van financiële ondernemingen (onderdeel d).

Artikel 1:47

1. De toezichthouder neemt geen besluit tot het treffen van een in het tweede lid genoemde maatregel dan nadat hij aan de andere toezichthouder een redelijke termijn heeft geboden om daarover zijn zienswijze naar voren te brengen.

2. De maatregelen zijn:

a. de benoeming van een curator op grond van artikel 1:76;

b. de intrekking van een vergunning op grond van artikel 1:104, aanhef en onderdeel b, c, d, e, f of j ;

c. het opleggen van het verbod, bedoeld in artikel 1:58, tweede lid, 1:58a, tweede lid, 1:58b, tweede lid, 1:58c, derde lid, 1:59, tweede lid, 1:67, eerste lid, 1:77, eerste lid, derde volzin, 4:4, eerste lid, of 4:4a; en

d. de aanwijzing op grond van artikel 1:75, strekkende tot het doen heenzenden van een persoon die het beleid van een financiële onderneming bepaalt of mede bepaalt of strekkende tot het doen heenzenden van een persoon die onderdeel is van een orgaan dat belast is met het toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van een financiële onderneming.

3. De zienswijze wordt schriftelijk naar voren gebracht, tenzij onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, zich daartegen verzet. In dat geval kan worden volstaan met een mondeling naar voren gebrachte zienswijze, met dien verstande dat deze zo spoedig mogelijk schriftelijk wordt bevestigd. Indien de toezichthouder een besluit als bedoeld in het eerste lid neemt dat afwijkt van de door de andere toezichthouder naar voren gebrachte zienswijze, wordt zulks met de redenen voor de afwijking in de motivering van het besluit vermeld. De zienswijze of de schriftelijke bevestiging van een mondeling gegeven zienswijze vormt een integraal onderdeel van het besluit tot het treffen van een toezichtmaatregel.

4. Het eerste en derde lid zijn van overeenkomstige toepassing op het aanvragen van het faillissement op grond van artikel 212k of artikel 213b van de Faillissementswet en het aanvragen van de noodregeling op grond van afdeling 3.5.5.

Korte toelichting

De Wft schrijft voor dat een toezichthouder geen besluit neemt tot het treffen van een aantal met name genoemde maatregelen, waaronder de benoeming van een curator, de intrekking van een vergunning, het opleggen van een verbod en het geven van een aanwijzing tot heenzenden van een (mede)beleidsbepaler, dan nadat hij de andere toezichthouder

een redelijke termijn heeft geboden om daarover een zienswijze te geven.

Dit artikel schrijft voor dat de toezichthouder die een van de in het tweede en vierde lid genoemde toezichtmaatregelen (het betreft maatregelen die de activiteiten van een financiële onderneming stil kunnen leggen of anderszins in ernstige mate nadelig kunnen beïnvloeden) overweegt, de zienswijze van de andere toezichthouder vraagt voordat wordt besloten tot toepassing van de maatregel. Een zienswijze heeft – zowel feitelijk als bestuursrechtelijk – een ander karakter dan een advies. Een advies impliceert de inbreng van specifieke deskundigheid met betrekking tot bepaalde onderwerpen, omdat deze ontbreekt bij de toezichthouder die het advies vraagt. Een zienswijze wordt verlangd in gevallen waarin de toezichthouder die een bepaald besluit wil nemen zelf ook voldoende deskundig is, maar waarin het meewegen van het oordeel van de andere toezichthouder (gegeven vanuit diens specifieke taak en verantwoordelijkheid) van belang wordt geacht. Voor het geven van de zienswijze dient een redelijke termijn te worden gesteld. De duur van de redelijke termijn is steeds afhankelijk van de omstandigheden van het geval; hoe groter de spoed, hoe korter de termijn kan (en moet) zijn. Wel dient de mogelijkheid tot het geven van een zienswijze (gelet op het belang van de opvatting van de andere toezichthouder) steeds redelijk (in de zin van reëel) te zijn. Er komt een moment waarop ingrijpen niet meer kan worden uitgesteld.

Het is vervolgens aan de andere toezichthouder om binnen de gestelde redelijke termijn zijn zienswijze te geven. Deze kan vanzelfsprekend ook inhouden dat hij geen opmerkingen heeft. Het eerste lid verplicht tot het bieden van gelegenheid tot het geven van de zienswijze. Dit betekent dat indien de redelijke termijn verstrijkt zonder dat een zienswijze wordt gegeven, de maatregel kan worden getroffen. Het derde lid schrijft voor dat de zienswijze schriftelijk wordt gegeven. Uitzondering op deze regel is mogelijk indien er sprake is van onverwijlde spoed en daarom niet kan worden gewacht op een schriftelijke reactie. In dat geval kan – bijvoorbeeld in een telefonisch overleg op bestuurlijk niveau – de zienswijze mondeling worden gegeven, met dien verstande dat deze zo snel mogelijk schriftelijk wordt bevestigd. Overigens is het geven van de schriftelijke zienswijze vooraf ook mogelijk via email, zodat toepassing van de mondelinge variant in de praktijk niet snel noodzakelijk zal zijn. De zienswijze, die in beginsel schriftelijk moet worden gegeven, moet integraal onderdeel uitmaken van het met het besluit waarmee de toezichtmaatregel wordt getroffen. Dit kan eenvoudig plaatsvinden door de zienswijze als bijlage bij het besluit te voegen. Doordat de zienswijze onderdeel uitmaakt van het besluit, moet het ook bekend worden gemaakt aan de desbetreffende financiële onderneming c.q. instelling (artikel 3:41 van de Awb). Op deze wijze krijgt de die goed inzicht in de overwegingen die aan het besluit ten grondslag hebben gelegen. Een gelijksoortige bepaling is opgenomen in de artikelen 1:48, zesde lid, en

1:49, zesde lid, ten aanzien van de in die artikelen opgenomen adviesrespectievelijk aanbevelingsverplichtingen.

De voorheen geldende toezichtwetgeving (voor de Wft) kende niet een dergelijke bepaling. Wel kwam deze afstemming in het vroegere stelsel voor in het convenant dat de toezichthouders onderling hadden gesloten. Daarin was ook overeengekomen dat de toezichthouders elkaar over en weer zouden consulteren, voordat zij overgaan tot het nemen van een bepaalde (in het convenant aangeduid als ingrijpende) maatregel. Omdat deze raadpleging over en weer in het nieuwe toezichtstelsel essentieel werd geacht, is voor de Wft voorgesteld deze in de wet te regelen. De toezichthouder die de toezichtmaatregel overweegt, dient de zienswijze van de andere toezichthouder zorgvuldig mee te nemen in zijn afweging. Besluit hij niettemin om af te wijken van het standpunt van de andere toezichthouder, dan wordt dat uitdrukkelijk aangegeven bij de uiteindelijke beslissing tot toepassing van de maatregel. Op grond van artikel 3:43 van de Awb doet de toezichthouder die de maatregel neemt, daarvan mededeling aan de andere toezichthouder.

Dit alles doet niet af aan het feit dat de toezichthouder ook bij het nemen van alle overige (niet in dit artikel genoemde) toezichtmaatregelen, oog moet houden voor het toezichtdomein van de andere toezichthouder, ook al hoeft diens zienswijze niet uitdrukkelijk te worden gevraagd. Dit vloeit voort uit de artikelen 3:2 Awb (bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen) en 3:4, eerste lid, Awb (het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit).

Artikel 1:48

1. Indien de Nederlandsche Bank in het kader van de behandeling van een in artikel 2:3b, 2:13, 2:22, 2:32, 2:33, 2:42, 2:43, 3:33 of 3:110, vierde of vijfde lid, bedoelde aanvraag dient te beoordelen of de aanvrager zal voldoen aan het bij of krachtens het Deel Gedragstoezicht financiële ondernemingen bepaalde vraagt zij, alvorens te beslissen op die aanvraag, daarover advies aan de Autoriteit Financiële Markten.

2. Indien de Autoriteit Financiële Markten in het kader van de behandeling van een in artikel 2:67, 2:68 of 2:99 bedoelde aanvraag dient te beoordelen of de aanvrager zal voldoen aan het bij of krachtens het Deel Prudentieel toezicht financiële ondernemingen bepaalde vraagt zij, alvorens te beslissen op die aanvraag, daarover advies aan de Nederlandsche Bank.

3. De toezichthouder wiens advies als bedoeld in het eerste of tweede lid wordt gevraagd, brengt het advies schriftelijk uit binnen zes weken na het verzoek.

4. Indien de Autoriteit Financiële Markten in het kader van een aanvraag van instemming als bedoeld in artikel 2:122, 2:127 of 2:130 of in het kader van een melding van een wijziging als bedoeld in artikel 4:26, eerste of tweede lid, dient te beoordelen of de financiële positie van de aanvrager onderscheidenlijk de betrokken financiële onderneming toereikend is, vraagt zij daarover advies aan de Nederlandsche Bank. De Nederlandsche Bank brengt het advies schriftelijk uit binnen drie weken na het verzoek.

5. Indien de toezichthouder die het advies heeft gevraagd overweegt af te wijken van het advies stelt hij de toezichthouder die het advies heeft gegeven in de gelegenheid om het advies mondeling toe te lichten.

6. Het advies, bedoeld in het eerste, tweede of vierde lid, maakt deel uit van het besluit ten aanzien van de vergunning of instemming.

Korte toelichting

In het kader van de behandeling van een aanvraag van een financiële onderneming voor een vergunning of ontheffing voor markttoegang, vraagt de toezichthouder die verantwoordelijk is voor de beslissing op die aanvraag advies aan de andere toezichthouder over de vraag of al dan niet is voldaan aan de wettelijke eisen voor vergunning of ontheffing.

Het voorstel hanteert als uitgangspunt dat één toezichthouder de vergunning verleent. In een beperkt aantal gevallen wordt bij de vergunningverlening ook gekeken naar elementen die niet tot het domein van de vergunningverlenende toezichthouder behoren. In die gevallen is het noodzakelijk dat ook de niet-vergunningverlenende toezichthouder zijn expertise kan inbrengen bij de vergunningverlening en inhoudelijk betrokken is bij de toetsing voorafgaand aan markttoetreding.

Op basis van de artikelen 2:13, 2:22, 2:32, 2:33, 2:42 en 2:43 van het Deel Markttoegang financiële ondernemingen betreft dit in het prudentieel domein de vergunningverlening (door DNB) aan rechtsbijstandverzekeraars, verzekeraars die de branche Aansprakelijkheid motorrijtuigen uitoefenen en bankbeleggingsondernemingen. De AFM voert hier een toets uit. Voor de rechtsbijstandverzekeraars ziet deze toets op maatregelen gericht op het voorkomen van belangenconflicten. Ten aanzien van de branche Aansprakelijkheid motorrijtuigen ziet deze toets of de verzekeraar is aangesloten bij het Nederlands Bureau voor Motorrijtuigverzekeringen, of de verzekeraar de verplichtingen jegens het Waarborgfonds Motorverkeer nakomt, en of de verzekeraar een schade-regelaar heeft. Ten aanzien van bankbeleggingsondernemingen toetst de AFM de inrichting van de bedrijfsvoering op de vermogensscheiding, cliëntenovereenkomst, de zorgvuldige behandeling van cliënten en het tegengaan van belangenconflicten (Chinese Walls). In het gedragsdomein – waar de AFM de vergunning verleent – voert DNB bij beheerders, bewaarders en beleggingsondernemingen een preventieve toets uit op de aanwezigheid van voldoende aanvangskapitaal (artikelen 2:67,

eerste en tweede lid, 2:68, eerste en tweede lid, en 2:99, juncto 3:53, eerste lid) en bij icbe-beheerders op solvabiliteit (artikel 2:67, tweede lid, juncto 3:57).

Het advies van de niet-vergunningverlener zal aangeven of aan de betreffende vergunningeisen is voldaan en – in het verlengde daarvan – of de uitgevoerde toets belemmeringen aan het licht heeft gebracht die tot weigering van de vergunning zou moeten leiden. Ook is denkbaar dat geadviseerd wordt om de vergunning onder bepaalde voorschriften of beperkingen te verlenen. Verder is mogelijk dat het advies luidt om op een of meer getoetste elementen een ontheffing af te geven.

De adviesprocedure laat onverlet hetgeen in de toelichting op de bijzondere delen wordt opgemerkt over de samenwerking tussen de toezichthouders ten aanzien van de deskundigheid, betrouwbaarheid en de verlening en intrekking van verklaringen van geen bezwaar. Door de keuze voor een advies wordt benadrukt dat de niet-vergunningverlener een oordeel geeft op een onderdeel terzake waarvan deze toezichthouder specifieke deskundigheid heeft (de AFM ten aanzien van gedragsaspecten en DNB ten aanzien van prudentiële aspecten), waarover de vergunningverlener in beginsel zelf niet beschikt.

De bepalingen van afdeling 3.3 van de Awb, waarin de algemene bestuursrechtelijke regeling van de adviesprocedure is neergelegd, zijn van toepassing. Ook de artikelen 3:49 en 3:50 van de Awb zijn van toepassing. Dit houdt onder meer in dat de vergunningverlenende toezichthouder zich ervan vergewist dat het advies zorgvuldig tot stand is gekomen, en in beginsel slechts gemotiveerd van het advies kan afwijken.

Het vierde lid van artikel 1:48 bevat een soortgelijke bepaling als het eerste en tweede lid, maar ziet op de gevallen waarin de Nederlandse toezichthouder, op grond van verplichtingen in EU-richtlijnen, moet instemmen met het door een in Nederland gevestigde financiële onderneming openen van een bijkantoor in een andere lidstaat. Dit gebeurt door middel van een notificatie. De kortere termijn voor de notificatie vloeit voort uit het feit dat een notificatie binnen twee maanden moet plaatsvinden. Voor een vergunningverlening staat dertien weken.

Artikel 1:49

1. Indien een toezichthouder constateert dat de betrouwbaarheid van een persoon die het beleid bepaalt of mede bepaalt van een financiële onderneming waaraan door de andere toezichthouder een vergunning is verleend of die onderdeel is van een orgaan dat belast is met het toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van een zodanige onderneming, niet of niet langer buiten twijfel staat, stelt hij de andere toezichthouder daarvan in kennis en doet hij daarbij een aanbeveling voor een te treffen maatregel als bedoeld in afdeling 1.4.2.

2. Indien een toezichthouder constateert dat een persoon die het dagelijks beleid bepaalt van een financiële onderneming waaraan door de andere toezichthouder een vergunning is verleend, niet of niet langer over de ingevolge deze wet vereiste deskundigheid beschikt, stelt hij de andere toezichthouder daarvan in kennis en doet hij daarbij een aanbeveling voor een te treffen maatregel als bedoeld in afdeling 1.4.2.

3. De kennisgeving en aanbeveling worden schriftelijk gedaan, tenzij onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, zich daartegen verzet. In dat geval kan worden volstaan met een mondelinge kennisgeving en aanbeveling, met dien verstande dat deze zo spoedig mogelijk schriftelijk worden bevestigd.

4. De andere toezichthouder bericht de toezichthouder die de kennisgeving en de aanbeveling heeft gedaan binnen een redelijke termijn gemotiveerd of hij naar aanleiding van de kennisgeving en de aanbeveling overgaat tot het treffen van een maatregel als bedoeld in afdeling 1.4.2.

5. Indien de andere toezichthouder naar aanleiding van de kennisgeving en de aanbeveling een maatregel als bedoeld in afdeling 1.4.2 treft, is artikel 1:47 niet van toepassing.

6. Indien op basis van de kennisgeving wordt overgegaan tot het treffen van een maatregel als bedoeld in afdeling 1.4.2 vormen de kennisgeving en de aanbeveling een integraal onderdeel van het besluit tot het treffen van de toezichtmaatregel.

Indien de toezichthouder, die niet primair verantwoordelijk is voor de markttoegang en het bepalen of de betrouwbaarheid van een beleidsbepaler, twijfels heeft over deze betrouwbaarheid, stelt hij de andere toezichthouder daarvan in kennis en doet een aanbeveling voor een maatregel.

Korte toelichting

De betrouwbaarheid en deskundigheid van (mede-) beleidsbepalers en de betrouwbaarheid van personen die onderdeel uitmaken van een toezichthoudend orgaan, is relevant voor beide toezichtdomeinen. In beide domeinen geldt het gelijkgerichte belang dat de betrouwbaarheid en deskundigheid van die personen buiten twijfel staat en blijft. Om een dubbele toetsing te voorkomen, hanteert de Wft het uitgangspunt dat de vergunningverlener het toezicht op, en daarmee de toetsing van, beleidsbepalers en leden van toezichthoudende organen van financiële ondernemingen verricht. Deze taak van de vergunningverlener neemt echter niet weg dat ook de niet-vergunningverlener – op basis van informatie ontleend aan het toezicht binnen zijn eigen toezichtdomein – kan constateren dat een persoon niet langer voldoet aan de eisen met betrekking tot betrouwbaarheid of deskundigheid. In een dergelijk geval is het – mede vanwege het gelijkgerichte belang van beide toezichtdomeinen – noodzakelijk dat de niet-vergunningverlenende toezichthouder de vergunningverlenende toezichthouder hierover informeert en een aanbeveling doet voor een te treffen toezichtmaatregel. Een dergelijke maatregel zou een aanwijzing kunnen zijn op grond van artikel 1:75

streckende tot het doen heenzenden van de beleidsbepalend of een persoon die lid is van een toezichthoudend orgaan. Al dan niet op basis van nader door de vergunningverlenende toezichthouder te verrichten onderzoek kan deze vervolgens de toezichtmaatregel treffen.

De beoordeling van de betrouwbaarheid en deskundigheid van de beleidsbepalers en de beoordeling van de betrouwbaarheid van de leden van toezichthoudende organen, behoort tot de deskundigheid van beide toezichthouders. In die zin is er bestuursrechtelijk geen sprake van 'advies'. Wel is beoogd de kennisgeving en de aanbeveling een met een advies vergelijkbare zwaarte te geven. Van de inhoud van de aanbeveling kan alleen gemotiveerd worden afgeweken.

Artikel 1:73

1. De personen, bedoeld in artikel 1:72, eerste lid, beschikken niet over de bevoegdheden, genoemd in de artikelen 5:18 en 5:19 van de Algemene wet bestuursrecht.

2. Voor zover de door de Autoriteit Financiële Markten op grond van artikel 1:72 aangewezen personen voor het uitoefenen van het gedrags-toezicht ten aanzien van financiële ondernemingen waaraan de Nederlandsche Bank een vergunning heeft verleend, gegevens nodig hebben over aspecten van de bedrijfsvoering, bedoeld in artikel 3:17, tweede lid, onderdeel a of b, maken deze personen geen gebruik van hun bevoegdheden op grond van de artikelen 5:15, 5:16 of 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht, dan nadat de Nederlandsche Bank is verzocht deze gegevens te verstrekken en is gebleken dat de Nederlandsche Bank niet aan dit verzoek tegemoet kan komen.

3. Voor zover de door de Nederlandsche Bank op grond van artikel 1:72 aangewezen personen voor het uitoefenen van het prudentieel toezicht ten aanzien van financiële ondernemingen waaraan de Autoriteit Financiële Markten een vergunning heeft verleend, gegevens nodig hebben over aspecten van de bedrijfsvoering als bedoeld in artikel 4:14, tweede lid, onderdeel a of b, maken de door de Nederlandsche Bank op grond van artikel 1:72 aangewezen personen geen gebruik van hun bevoegdheden op grond van de artikelen 5:15, 5:16 of 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht, dan nadat de Autoriteit Financiële Markten is verzocht deze gegevens te verstrekken en is gebleken dat de Autoriteit Financiële Markten niet aan dit verzoek tegemoet kan komen.

4. Van het tweede en derde lid kan, na overleg met de andere toezichthouder, worden afgeweken indien sprake is van een redelijk vermoeden van een overtreding van het bij of krachtens deze wet gestelde en onverwijld spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist

Korte toelichting

Er kan zich een situatie voordoen waarbij de toezichthouder die niet primair verantwoordelijk is voor de markttoetreding (meestal de vergunningverlener) ten behoeve van het toezicht in zijn domein informatie nodig heeft die betrekking heeft op algemene aspecten van de bedrijfs-

voering. Ter waarborging van een efficiënte –voor financiële ondernemingen niet onnodig belastende – aanpak, regelen de voorgestelde bepalingen het uitgangspunt dat een toezichthouder die gegevens nodig heeft betreffende 'algemene aspecten van de bedrijfsvoering' (de niet strikt naar het gedrags- of prudentiële 'domein' te vertalen onderdelen), deze niet opvraagt bij een financiële onderneming dan nadat deze gegevens bij de andere toezichthouder zijn opgevraagd, en vervolgens is gebleken dat deze de gegevens niet kan verstrekken. Het uitgangspunt is steeds dat gegevens worden verkregen via de toezichthouder die op dat punt de rechtstreekse toezichtrelatie heeft met de betreffende financiële onderneming (doorgaans als vergunningverlener). Deze regels brengen derhalve een beperking aan bij het hanteren van algemene toezichtbevoegdheden, waarover de toezichthouders en hun medewerkers beschikken op grond van artikel 1:74 (juncto de artikelen 5:15, 5:16 en 5:17 van de Awb), onderscheidenlijk 1:72.

Om de effectiviteit van het toezicht niet onnodig te belemmeren in gevallen waarin zowel sprake is van een redelijk vermoeden van een overtreding als van onverwijlde spoed, kunnen in zo'n situatie gegevens toch rechtstreeks worden opgevraagd bij de financiële onderneming zelf (dit is geregeld in het derde lid van de artikelen 1:73 en 1:74). Ook in dergelijk geval vindt echter steeds vooraf (kort) overleg plaats met de andere toezichthouder, om te voorkomen dat de onderneming – mocht de andere toezichthouder bijvoorbeeld al zelf bezig zijn met een onderzoek bij de betreffende financiële onderneming – onnodig twee maal wordt benaderd.

Artikel 1:74

1. De toezichthouder kan ten behoeve van het toezicht op de naleving van de bij of krachtens deze wet gestelde regels van een ieder inlichtingen vorderen.

2. De artikelen 5:13 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

3. Voor zover de Autoriteit Financiële Markten voor het uitoefenen van het gedragstoezicht ten aanzien van financiële ondernemingen waaraan de Nederlandsche Bank een vergunning heeft verleend, gegevens nodig heeft over aspecten van de bedrijfsvoering, bedoeld in artikel 3:17, tweede lid, onderdeel a en b, vordert de Autoriteit Financiële Markten geen inlichtingen, dan nadat de Nederlandsche Bank is verzocht deze gegevens te verstrekken en is gebleken dat de Nederlandsche Bank niet aan dit verzoek tegemoet kan komen.

4. Voor zover de Nederlandsche Bank voor het uitoefenen van het prudentieel toezicht ten aanzien van financiële ondernemingen waaraan de Autoriteit Financiële Markten een vergunning heeft verleend, gegevens nodig heeft over aspecten van de bedrijfsvoering, bedoeld in artikel 4:14, tweede lid, onderdeel a of b, vordert de Nederlandsche Bank geen inlichtingen, dan nadat de Autoriteit Financiële Markten is verzocht deze gegevens te verstrekken en is gebleken dat de Autoriteit Financiële Markten niet aan dit verzoek tegemoet kan komen.

5. Van het derde en vierde lid kan, na overleg met de andere toezichthouder, worden afgeweken indien sprake is van een redelijk vermoeden van een overtreding van de regels bij of krachtens deze wet gesteld en onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

Korte toelichting

Bij de vergunningverlening aan financiële ondernemingen is het alleen de vergunningverlener die met een beroep op onderhavig artikel informatie kan opvragen. Dit volgt uit het feit dat de vergunningverlening in het Deel Markttoegang financiële ondernemingen steeds exclusief is toegedeeld aan DNB of de AFM. De niet-vergunningverlenende toezichthouder heeft dan geen toezichtstaak. Dit geldt ook voor de vergunningverlening aan financiële ondernemingen, zoals de bankbeleggingsondernemingen waarbij ook aspecten worden getoetst die niet tot het domein van de vergunningverlener behoren en waarover de niet-vergunningverlenende toezichthouder adviseert. De adviserende toezichthouder zal de daarvoor benodigde informatie door tussenkomst van de vergunningverlenende toezichthouder kunnen opvragen. Dit is de één loketbenadering bij de vergunningverlening.

Samenwerkingsconvenant

Op 2 juli 2007 hebben het bestuur van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de directie van De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) een nieuw samenwerkingsconvenant ondertekend. Vernieuwing van het convenant was nodig in verband met de inwerkingtreding van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) per 1 oktober 2006 en de Wet op het financieel toezicht (Wft), de Pensioenwet (Pw) en de gewijzigde Wet verplichte beroepspensioenregeling (Wvb) per 1 januari 2007. In het convenant hebben de AFM en DNB (nadere) afspraken gemaakt over de samenwerking bij de uitvoering van deze wetten. Dit convenant trad in de plaats van het Convenant tussen de Stichting Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank N.V. inzake samenwerking en coördinatie op het gebied van toezicht, regelgeving, beleid, (inter-)nationaal overleg en andere taken met een gemeenschappelijk belang (van 15 november 2004, Stcrt. 2004,224, zoals laatstelijk gewijzigd op 9 maart 2006).

In de vorige paragrafen van dit hoofdstuk is uiteengezet hoe in de Wft geregeld is op welke terreinen en de wijze waarop de toezichthouders moeten samenwerken. In aanvulling op en ter nadere invulling van deze

wettelijke samenwerking zijn in het convenant (nadere) afspraken gemaakt, om eventuele overlap te voorkomen en om efficiency en doelgerichtheid van de uitvoering van het toezicht te bevorderen. Zo spreken de toezichthouders uit dat zij waar mogelijk en zinvol gebruik van de bij hen beschikbare informatie en expertise, en van de infrastructuur die hen ter beschikking staat bij het opvragen van gegevens van onder toezicht staande financiële ondernemingen. Ook wordt waar nodig en mogelijk samengewerkt bij de totstandkoming van regelgeving en beleid.

Het convenant kent de volgende structuur:

- Afspraken met betrekking tot de uitvoering van de Wta, Wft, Pw en Wvb
 - Informatieuitwisseling Wtu, Wft, Pw en Wvb
 - Algemeen
 - Wft, Pw en Wvb
 - Adviesaanvraag markttoegang Wft
 - Handhavingsmaatregelen Wft, Pw en Wvb
 - Onderzoeken Wft, Pw en Wvb
 - Het overnemen van elkaars oordeel in het kader van de Pw en Wvb
 - Effectentypisch gedragstoezicht Wft
 - Illegale financiële ondernemingen Wft, Pw en Wvb
 - Afstemming van algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels
 - Afhandeling van klachten
 - Bekostiging van het toezicht Wft, Pw en Wvb
- Coördinatie en bestuurlijk overleg
 - Coördinatie
 - Bestuurlijk overleg
- Slotbepalingen
 - Evaluatie
 - Inwerkingtreding

Algemeen

De door de wetgever aangebrachte afbakening van de verschillende vormen van toezicht en de toedeling daarvan aan de AFM en DNB, zoals hiervoor beschreven, is in beginsel zodanig dat deze vormen van toezicht elkaar onderling uitsluiten. Dit neemt niet weg dat het toezicht van de AFM en dat van DNB volgens het convenant onderling raakvlakken hebben, met name omdat het object van toezicht hetzelfde is of omdat de AFM maatregelen kan treffen die een financiële onderneming raken, waarbij DNB verantwoordelijk is voor de markttoegang van de desbetreffende financiële onderneming of vice versa.

Eén belangrijk raakvlak van het toezicht van de AFM en DNB betreft de bedrijfsvoering van financiële ondernemingen. Wat het toezicht op de bedrijfsvoering van financiële ondernemingen betreft, is daarbij een on-

derscheid gemaakt tussen onderdelen/aspecten van de bedrijfsvoering die primair in verband kunnen worden gebracht met:

- a. de naleving van prudentiële normen;
- b. de naleving van gedragsnormen en;
- c. een aantal algemene aspecten van de bedrijfsvoering.

Het toezicht op de onderdelen a. en b. is logischerwijze toebedeeld aan de toezichthouder die verantwoordelijk is voor de naleving van de desbetreffende normen, i.c. respectievelijk DNB en de AFM. Het toezicht met betrekking tot de algemene aspecten van de bedrijfsvoering is toebedeeld aan de toezichthouder die verantwoordelijk is voor de markttoegang van de desbetreffende financiële onderneming.

Geheimhouding

Samenwerking tussen toezichthouders gaat in een groot aantal gevallen gepaard met het uitwisselen van vertrouwelijke informatie over de onder hun toezicht staande financiële ondernemingen. De Wft bevat een geheimhoudingsbepaling (1:90 Wft). Deze geheimhoudingsbepaling geldt onverkort voor alle afspraken van het convenant, die zien op informatieuitwisseling tussen de toezichthouders, ook waar niet een expliciete verwijzing naar de geheimhoudingsbepaling is opgenomen.

In het algemeen volgen de toezichthouders volgens het convenant bij het naleven van de geheimhoudingsbepalingen de volgende procedures. In de eerste plaats bepalen de toezichthouders wat onder vertrouwelijke toezichtsinformatie wordt begrepen. In de tweede plaats wordt beoordeeld onder welke voorwaarden de vertrouwelijke toezichtsinformatie met de andere toezichthouder en eventuele andere autoriteiten kan worden uitgewisseld. Daarbij geldt dat uitwisseling van vertrouwelijke informatie op grond van de geheimhoudingsbepalingen in het algemeen mogelijk is wanneer het doel van de verstrekking en het beoogde gebruik van de gegevens duidelijk is en past binnen het toezicht van de toezichthouder die de gegevens verstrekt. Bovendien moet verdere geheimhouding van de gegevens door de andere toezichthouder voldoende gewaarborgd zijn en moet ook worden afgesproken dat de gegevens niet voor een ander doel zullen worden gebruikt dan waarvoor ze zijn verstrekt.

Samenwerking: bevorderen effectiviteit en efficiency van het toezicht

Ook afgezien van de wettelijke samenwerkingsbepalingen is het beleid in bredere zin van de AFM en DNB volgens het convenant gericht op het handhaven en bevorderen van de efficiency en doelgerichtheid van het toezicht. In dat verband willen de AFM en DNB waar mogelijk gebruik maken van elkaars expertise en van de bij hen beschikbare gegevens, inlichtingen en inzichten. Ook willen de AFM en DNB daartoe gebruik maken van de bij hen beschikbare infrastructuur voor het opvragen van gegevens die de andere toezichthouder nodig mocht hebben. In dit ka-

der past ook dat de AFM en DNB beleid en regelgeving waar zinvol onderling afstemmen.

Informatieuitwisseling

De afspraken over informatie-uitwisseling houden in concreto in dat de toezichthouders elkaar gevraagd en ongevraagd de bij hen beschikbare informatie verstrekken over onder toezicht staande financiële Ondernemingen, voor zover dat nodig is voor de uitvoering van de toezichthoudende taak van de andere toezichthouder. Verder houdt de AFM DNB op verzoek op de hoogte van informatie die nodig kan zijn voor de uitoefening van het bezwaarrecht door DNB, als bedoeld in artikel 1:78 Wft.

Belangrijke artikelen voor de uitwisseling van informatie zijn 1.1.3 en 1.1.4 van het samenwerkingsconvenant.

1.1.3 Gegevens en inlichtingen die een financiële onderneming, daaronder mede begrepen een verzekeraar die tevens een pensioenuitvoerder is in de zin van de Pw en Wvb, een pensioenfonds of een natuurlijk persoon, verplicht is te verstrekken aan de toezichthouder en welke verplichting rechtstreeks uit wet- en regelgeving voortvloeit, worden door de ene toezichthouder aan de andere toezichthouder verstrekt, zonder kennisgeving aan degene die de gegevens of inlichtingen heeft verstrekt. Alle overige gegevens en inlichtingen worden met kennisgeving aan de betrokken financiële onderneming, het betrokken pensioenfonds of de betrokken natuurlijk persoon aan de andere toezichthouder verstrekt, tenzij dit naar het oordeel van de verstrekende en/of ontvangende toezichthouder onwenselijk wordt gevonden in het belang van een lopend onderzoek of andere bijzondere omstandigheden.

1.1.4 Overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van de Wft, Pw en Wvb vragen de toezichthouders, voordat zij bij een financiële onderneming of een pensioenfonds gegevens opvragen over het beheersen van bedrijfsprocessen en bedrijfsrisico's en over de integriteit, eerst aan de andere toezichthouder of deze over de benodigde gegevens beschikt en deze kan verstrekken. Als laatstgenoemde toezichthouder over de gevraagde gegevens beschikt, verstrekt hij deze op zo kort mogelijke termijn aan de toezichthouder die daarnaar heeft gevraagd.

Voorbeelden van de in de eerste volzin van afspraak 1.1.3 bedoelde gegevens en inlichtingen betreffen:

- periodieke rapportages (maand, kwartaal- en jaarstaten)
- meldingen over bestuursmutaties
- de managementletter en het verslag van de externe accountant aan de Directie/Raad van Bestuur/Commissarissen.

Artikel 1.1.4 betreft volgens het Convenant een één-op-één vertaling van de wettelijk geregelde informatie-uitwisseling tussen de toezichthouders met betrekking tot gegevens en inlichtingen, voor wat betreft de beheerste en integere bedrijfsvoering (Wft, artikelen 1:73 en 1:74).

Handhaving

Ook de handhaving komt aan bod in het convenant.

1.3.1 indien een toezichthouder voornemens is een handhavingsmaatregel te treffen, als bedoeld in artikel 1 :47 van de Wft, vraagt hij de zienswijze van de andere toezichthouder. Daarnaast stemmen de toezichthouders het treffen van overige handhavingsmaatregelen op grond van de Wft, voor zover deze betrekking hebben op financiële ondernemingen die onder zowel prudentieel als gedragstoezicht staan, alsmede van handhavingsmaatregelen op grond van de Pw en de Wvb onderling af, tenzij zulks evident onnodig is.

Onder handhavingsmaatregelen in het kader van de Wft worden in de eerste plaats verstaan de handhavingsmaatregelen als bedoeld in artikel 1:47. Dit betreft dus het benoemen van een curator, de intrekking van een vergunning, het verbieden van bepaalde activiteiten, het geven van een aanwijzing tot het heenzenden van een (dagelijks) beleidsbepaler, het aanvragen van het faillissement van een financiële onderneming of van de noodregeling. Bij het voornemen tot het treffen van één van de hiervoor genoemde maatregelen zijn de toezichthouders wettelijk verplicht elkaars zienswijze te vragen, overeenkomstig de in artikel 1:47 van de Wft geregelde procedure. Daarnaast vindt op basis van dit convenant vrijwillig afstemming plaats over de overige handhavingsmaatregelen op grond van de Wft, voor zover deze betrekking hebben op financiële ondernemingen die onder zowel prudentieel als gedragstoezicht staan.

Dit betreft het geven van een aanwijzing (met uitzondering van een aanwijzing in de zin van artikel 1:75 Wft gericht op het heenzenden van een beleidsbepaler, omdat die reeds kwalificeert als een handhavingsmaatregel waarop de hiervoor genoemde, wettelijke zienswijzenprocedure van toepassing is), het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom, de publicatie van een dergelijke maatregel daaronder begrepen, of een openbare waarschuwing. Deze vrijwillige afstemming heeft een andere status en zwaarte dan de wettelijke zienswijzenprocedure en is in beginsel 'vormvrij', met dien verstande dat de reactie van de ene toezichthouder op een door de andere toezichthouder voorgenomen handhavingsmaatregel wel steeds schriftelijk wordt gegeven. In spoedeisende gevallen is een mondelinge reactie voldoende en wordt de reactie van de andere toezichthouder later op schrift gesteld.

Onderzoeken

De bepalingen over de samenwerking in het kader van de uit te voeren onderzoeken, zijn in het convenant opgenomen onder de artikelen 1.4.1 tot en met 1.4.3.

1.4.1 De toezichthouders wisselen hun onderzoeksplanningen per kwartaal vooraf onderling uit. Eventuele wensen van de andere toezichthouder worden meegenomen in het onderzoek, tenzij gegronde redenen zich hiertegen verzetten.

1.4.2 Niet-geplande onderzoeken worden vooraf gemeld aan de andere toezichthouder.

1.4.3 Onverminderd het bepaalde onder 1.1 wisselen de toezichthouders onderzoeksrapportage onderling uit voor zover deze relevant zijn voor de andere toezichthouder.

De uitwisseling van onderzoeksplanningen is er primair op gericht om de kans op overlap in onderzoeken en daarmee onnodige belasting van financiële ondernemingen die in een onderzoek worden betrokken te minimaliseren. Waar nodig en mogelijk zullen de financiële instellingen hierover worden geïnformeerd. De afspraken houden tevens in dat de toezichthouders de onderzoeksrapportages uitwisselen voor zover deze voor de andere toezichthouder relevante informatie bevatten. Daarbij is wel van belang dat steeds wordt nagegaan of uitwisseling volgens de geheimhoudingsbepalingen mogelijk is. Verder is het belangrijk dat bij het verstrekken van een rapportage aan de andere toezichthouder volkomen duidelijk is dat het gehele proces van hoor- en wederhoor tussen de financiële onderneming en de toezichthouder met betrekking tot het betreffende onderzoek is afgerond. Bij gezamenlijke onderzoeken wordt wanneer dat mogelijk en nuttig is, een gezamenlijk onderzoeksverslag opgesteld.

Effectentypisch gedragtoezicht Wft

1.6.1 Op verzoek van de AFM vraagt DNB jaarlijks aan de onder haar toezicht staande financiële ondernemingen en pensioenfondsen gegevens te rapporteren op grond waarvan de AFM kan vaststellen of een financiële onderneming of pensioenfonds al dan niet is vrijgesteld van het bepaalde in afdeling 5.4.3 Wft.

Welke gegevens nodig zijn om te bepalen of een financiële onderneming of pensioenfonds al dan niet is vrijgesteld van het bepaalde in afdeling 5.4.3 van de Wft (over optreden op markten in financiële instrumenten), bepalen AFM en DNB in onderling overleg. DNB leidt de opgevraagde en verkregen gegevens door naar de AFM. De AFM oordeelt als verantwoordelijk toezichthouder over de juistheid, tijdigheid en volledigheid van de (verkrijging van de) gegevens.

Illegale financiële ondernemingen

1.7.1 De afspraken in dit hoofdstuk zijn ook van toepassing bij het optreden van een toezichthouder jegens een financiële onderneming die ten onrechte zonder vergunning of ontheffing actief is dan wel een pensioenfonds dat zonder registratie actief is en waarbij op voorhand niet is uitgesloten dat er raakvlakken zijn met de verantwoordelijkheden van de andere toezichthouder.

In dit artikel wordt tot uitdrukking gebracht dat de samenwerkingsconvenant ook van toepassing is op financiële ondernemingen, die zonder vergunning of ontheffing actief zijn op de markt.

Afstemming voorschriften & beleidsregels

1.8.1 De toezichthouders stemmen de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels ter uitvoering van de Wft, de Pw en de Wvb die betrekking hebben op het toezichtterrein van beide toezichthouders, zoveel mogelijk af.

In het kader van de Wft betreft het hier zowel de afstemming van algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels als bedoeld in artikel 1:46 van de Wft, als de afstemming van algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels met betrekking tot andere onderwerpen, voor zover die voor zowel het gedragtoezicht als het prudentieel toezicht van belang zijn. De inzet van de handhavingmaatregelen kan op basis van deze beleidsregel op elkaar worden afgestemd. Verder regelt deze afspraak hoe, wanneer en van welke maatregelen zij elkaar op de hoogte stellen. Dit zal overigens niet in alle gevallen nodig zijn. De ruime formulering geeft ruimte voor invulling in de praktijk.

Klachten & vragen

1.9.1 De toezichthouders werken waar nodig en nuttig samen bij de afhandeling van vragen en klachten over uitvoering, beleid en regelgeving in verband met de uitvoering van de Wft, de Pw en de Wvb.

De beide toezichthouders werken (voor zover noodzakelijk en nuttig) ook samen bij de afhandeling van vragen en klachten.

Kosten & heffingen

1.10.1 De toezichthouders maken verrekenafspraken over de dekking van kosten die ontstaan door werkzaamheden die zij (mede) voor elkaar verrichten in het kader van toezicht en het opleggen van heffingen in gevolge de Wft, Pw en Wvb.

1.10.2 De toezichthouders stellen elkaar over en weer alle benodigde gegevens ter beschikking voor de vaststelling van de heffingsplicht en de heffingsgrondslagen.

Ook voor wat betreft de verrekening van de kosten van de onderlinge dienstverlening en in het kader van de oplegging van heffingen, wordt samengewerkt.

Coördinatie

2.1.1 De toezichthouders bevorderen door middel van onderlinge coördinatie de naleving van de afspraken uit dit convenant.

Om de coördinatie van de uitvoering van het convenant te bevorderen kunnen de toezichthouders coördinatoren voor de verschillende aandachtsgebieden van het convenant aanwijzen.

Bestuurlijk overleg

2.2.1 De toezichthouders hebben minimaal vier maal per jaar op bestuurlijk niveau overleg over de in dit convenant geregelde samenwerking op het gebied van toezicht, regelgeving, beleid (inter)nationaal overleg en andere onderwerpen van gemeenschappelijk belang.

In het kader van het periodieke bestuurlijke overleg over de uitvoering van het convenant kunnen ook relevante ontwikkelingen binnen de financiële markten, de zienswijzen van de toezichthouders hierop en de wijze waarop zij naar aanleiding hiervan al dan niet zullen handelen, aan de orde komen.



BIJLAGE 4 Respondenten

Er is gesproken met vertegenwoordigers van:

AFM

DNB

NVB

Eureko

ABN-AMRO

BinckBank

SNS Reaal

Triodos

Delta Lloyd

Aegon

Rabobank Groep

ING

FidIN

