

Vergaderjaar 2022–2023

36 131

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht, de Bankwet 1998, de Wet financiële markten BES en enige andere wetten op het terrein van de financiële markten (Wijzigingswet financiële markten 2022-II)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 september 2022

Inleiding

De regering is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. De vragen worden beantwoord in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte verslag. Voor zover vragen, vanwege overeenkomst in onderwerp, gezamenlijk beantwoord zijn, is dit vermeld.

Wettelijke verankering Financieel Stabiliteitscomité

De leden van de D66-fractie vragen of het Financieel Stabiliteitscomité (FSC) enkel een aanvullend adviesorgaan is, dan wel of de aanbevelingen een andere status hebben dan enkel een advies aan de Minister van Financiën.

De leden van de D66-fractie vragen naar de samenhang tussen adviezen van de organen die vertegenwoordigd zijn in het FSC en de adviezen van het FSC.

Het overleg over financiële stabiliteit zoals dat binnen het FSC plaatsvindt, dient een specifiek doel: door het bijeenbrengen van kennis en de onderlinge uitwisseling van informatie en analyses over macro-economische en financiële ontwikkelingen kunnen risico's voor de stabiliteit van het financiële stelsel tijdig worden gesignaleerd. De deelnemers aan het overleg beschikken vanuit hun mandaat en werkzaamheden immers over waardevolle informatie. Op basis van ervaring en waarneming in het veld kunnen zij macro-economische en financiële trends signaleren en onder de aandacht van de regering en het parlement brengen. Daarnaast bevordert het overleg de samenwerking en coördinatie tussen de verschillende betrokkenen met een mandaat op het gebied van financiële stabiliteit of werkzaamheden die een materiële invloed op die stabiliteit kunnen hebben.

Op basis van de informatie-uitwisseling en de besprekingen signaleert het comité risico's voor de stabiliteit van het financiële stelsel en kan het met mogelijke oplossingsrichtingen komen om die risico's te mitigeren. Hierover kan De Nederlandsche Bank (DNB), in overeenstemming met de Autoriteit Financiële Markten (AFM), aanbevelingen doen. De besluitvorming over aanbevelingen vindt op basis van consensus tussen DNB en de AFM plaats. Deze aanbevelingen kunnen zich tot eenieder richten, zolang zij zien op de financiële stabiliteit.

Het FSC vervult dus eerst en vooral een coördinatie- en overlegfunctie, om risico's voor de financiële stabiliteit vanuit een multidimensionaal perspectief te monitoren en beoordelen. Voor zover hieruit aanbevelingen volgen, kan in de praktijk zeker sprake zijn van samenhang met thema's waarover DNB en de AFM elk afzonderlijk, uit hoofde van hun eigen wettelijke mandaat, publiceren. Immers, het bevorderen van de financiële stabiliteit is in artikel 4 van de Bankwet 1998 expliciet aan DNB opgedragen en ligt ook ten grondslag aan haar andere taken, en het gedragstoezicht van de AFM richt zich mede op de financiële stabiliteit, zoals artikel 1:25, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht ook tot uitdrukking brengt.

De leden van de D66-fractie vragen wat de voordelen zijn van een juridische status voor een nieuwe entiteit boven het aanwijzen van één orgaan, zoals DNB, dat in informeel overleg over financiële stabiliteit kan spreken met de andere organen om advies uit te brengen aan de Minister van Financiën.

In eerdere versies van het wetsvoorstel werd het FSC nog als een separaat overlegorgaan vormgegeven. Vanuit het belang van een staatsrechtelijk juiste inbedding van het overleg is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State voor een nieuwe institutionele vormgeving gekozen. Deze nieuwe vormgeving sluit bij nader inzien ook beter aan bij de taken van DNB. Het FSC wordt in het voorliggend wetsvoorstel institutioneel vormgegeven als een overleg onder verantwoordelijkheid en voorzitterschap van DNB. Er wordt dus niet langer een nieuw orgaan geconstitueerd.

De leden van de D66-fractie vragen naar de wijze waarop tegenspraak wordt meegewogen in de vormgeving van het FSC, bijvoorbeeld door de rol van het Centraal Planbureau (CPB) te expliciteren.

Zoals de leden van de D66-fractie terecht opmerken, wijzen de internationale aanbevelingen op de valkuil van groepsdenken binnen een organisatie: als de monitoring van risico's voor de financiële stabiliteit wordt neergelegd bij één instantie, kan dit leiden tot passiviteit. Daarvan is hier geen sprake. Het wetsvoorstel draagt immers aan DNB de taak op om periodiek overleg te voeren met vertegenwoordigers van de AFM en de Minister van Financiën, waarbij bovendien, in lijn met de bestaande praktijk, wordt verankerd dat het CPB als externe deskundige de bijeenkomsten van het overleg bijwoont. Op deze wijze worden samenwerking en coördinatie tussen de betrokken partijen verzekerd. Bovendien wordt groepsdenken tegengegaan doordat eventuele aanbevelingen tot stand komen op basis van gezamenlijke besluitvorming door DNB en de AFM.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe het kunnen vervullen van de controlerende taak op de werkzaamheden van het FSC enerzijds, maar ook de opvolging van inzichten die ons stelsel kunnen versterken en beschermen anderzijds door het parlement, gewaarborgd wordt.

Onderhavig wetsvoorstel geeft het stabiliteitsoverleg zoals dat plaatsvindt binnen het FSC een wettelijke basis. De bestaande praktijk om afschriften van verslagen van bijeenkomsten van het FSC met het parlement te delen, wordt ook in de wet vastgelegd. Met de verankering worden dus niet alleen de samenwerking en coördinatie tussen de betrokken partijen verzekerd, maar ook de transparantie- en verantwoordingsverplichtingen wettelijk gewaarborgd. Dit kan bijdragen aan een bredere discussie over relevante internationale en nationale macro-economische en financiële ontwikkelingen. Zo blijven deze ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de financiële stabiliteit van Nederland, conform de gedachte die aan de instelling van het FSC in 2012 ten grondslag lag, permanent op de agenda staan. Het stabiliteitsoverleg beoogt op deze manier een gezaghebbende bijdrage te leveren aan de borging van de financiële stabiliteit.

In dit verband is nog goed om te noemen dat er met het wetsvoorstel geen bevoegdheden voor (deelnemende partijen aan) het overleg over financiële stabiliteit worden geconstitueerd. Ook blijft de feitelijk beleidsnitiërende rol van het FSC zoveel mogelijk beperkt: het «pas toe of leg uit»-principe uit de internationale aanbevelingen is niet in het wetsvoorstel opgenomen. Zo wordt beoogd om enerzijds recht te doen aan een effectief en onafhankelijk toezicht op macroprudentiële ontwikkelingen, en anderzijds oog te hebben voor een passende nationale inbedding van de internationale aanbevelingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om toe te lichten waarom deze wettelijke verankering pas nu wordt doorgevoerd, terwijl het Internationaal Monetair Fonds (IMF) Nederland hier al in 2017 toe oproept.

Het realiseren van de wettelijke verankering van het stabiliteitsoverleg heeft inderdaad aanzienlijke vertraging opgelopen. Hiervoor is een tweetal redenen te geven.

In de eerste plaats bestaat er een zeker spanningsveld tussen het belang dat Europese en internationale instanties – alsmede het kabinet – hechten aan een voldoende onafhankelijke positionering van stabiliteitscomités zoals het FSC, en een passende inbedding in de nationale context. Dat komt heel duidelijk naar voren in de verschillende vertrekpunten die de Raad van State en de internationale aanbevelingen hanteren: de Raad van State beoordeelt het voorstel vanuit het perspectief van het nationale constitutionele bestel en de daarin geldende staatsrechtelijke verhoudingen, en de internationale aanbevelingen gaan uit van adequate inrichting van macroprudentieel beleid. Deze twee perspectieven, die tot een andere uitkomst leiden (wel/niet wettelijk verankeren), zijn niet eenvoudig met elkaar te verenigen. In de fase voorafgaand aan de openbare consultatie van het ontwerp-wetsvoorstel, die in december 2019 was gestart, en opnieuw naar aanleiding van het kritische advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van september 2020, is uitgebreid onderzocht hoe hierin een goede balans te vinden. Dat heeft tijd gekost.

In de tweede plaats is ervoor gekozen om de wettelijke verankering op te nemen in de jaarlijkse wijzigingscyclus op het gebied van de financiële markten. In deze cyclus worden kleinere onderwerpen opgenomen die geen separaat wetsvoorstel rechtvaardigen. Een nadeel hiervan kan zijn dat de complexiteit en dynamiek van andere onderdelen die meelopen in de cyclus, kunnen zorgen voor vertraging. Dat heeft hier ook deels gespeeld.

In dit kader is goed om te memoreren dat er sinds 2012 een instellingsbesluit ligt op basis waarvan het FSC in de praktijk goed en onafhankelijk

functioneert en zich een goed herkenbare plek heeft verworven in het macroprudentiële debat. Weliswaar is steeds de wens van het kabinet geweest om deze positie verder te versterken, maar de noodzaak om dit snel te doen is hierdoor minder gevoeld. Dit heeft meegespeeld bij de prioritering van werkzaamheden en inzet van beschikbare capaciteit.

Kredietvergoeding BES

De leden van de D66-fractie begrijpen uit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij het initiatiefvoorstel Wet beschikbaarheid basisbetaalrekening Nederlanders buiten de Europese Unie begrijpen dat de Afdeling adviseert om een grondige analyse te verrichten van de problematiek rond het betalingsverkeer in Caribisch Nederland en van mogelijke oplossingen. Omdat de aanpassing van de definitie van kredietvergoeding een element in het betalingsverkeer in Caribisch Nederland is, vragen voornoemde leden naar deze bredere analyse.

In het door de leden genoemde advies van de Afdeling advisering bij het initiatiefwetsvoorstel wordt ingegaan op het (dreigende) opzeggen van betaalrekeningen voor inwoners van het Caribisch deel van het Koninkrijk. Het gaat daar om de situatie dat in bepaalde delen van het Koninkrijk te weinig banken basisbetaalrekeningen aanbieden, waardoor een situatie dreigt dat die diensten in het geheel niet meer beschikbaar zijn. De Afdeling concludeert dat de toelichting geen analyse van deze problematiek bevat en dat niet duidelijk wordt waarom de gekozen oplossing de meest geschikte is voor de problemen. De Afdeling adviseert de initiatiefnemer alsnog een grondige analyse te verrichten van deze problematiek en van mogelijke oplossingen, en het initiatiefwetsvoorstel in het licht daarvan nader te bezien.

De aanpassing van de definitie van kredietvergoeding in het voorliggende wetsvoorstel wordt gedaan in het kader van twee belangen die de Wet financiële markten BES beoogt te beschermen. Ten eerste verhoogt deze wijziging de bescherming van consumenten tegen overkreditering buiten hun leenruimte. Ten tweede draagt de wijziging bij aan transparante kredietverlening en verschaft het de consument meer inzicht in kredietproducten. In de memorie van toelichting is toegelicht dat de verwachting is dat de aanpassing van de definitie geen negatieve effecten zal hebben op het aanbod van krediet voor de consument. De aanpassing staat los van de problematiek rond het beperkte aanbod van betaalrekeningen in bepaalde delen van het Koninkrijk.

Flexibiliteit bij de inzet van leden accountantskamer

De leden van de D66-fractie wijzen op de drukte bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) als gevolg van zaken over coronasteun, en zij vragen in dit verband of de accountantskamer in specifieke gevallen het CBb zou kunnen ondersteunen.

De wijziging van de Wet tuchtrechtspraak accountants (Wtra) in onderhavig wetsvoorstel heeft tot doel om meer flexibiliteit te bieden bij het inzetten van leden en plaatsvervangende leden bij tuchtzaken die bij de accountantskamer aanhangig zijn. De wens hiertoe wordt met name gedreven door de complexiteit en omvang van deze zaken en de knelpunten met betrekking tot de capaciteit die daar het gevolg van zijn. Met de nu voorgestelde verhoging van het maximumaantal leden en plaatsvervangend leden krijgt de accountantskamer de gewenste flexibiliteit die hij nodig heeft om de komende jaren goed te kunnen functioneren. De capaciteit biedt geen ruimte om daarnaast andere rechtsprekende organen, zoals het CBb, te ondersteunen.

Los van deze praktische beperking past het niet bij de rol en taken van respectievelijk de accountantskamer en het CBb dat leden van de accountantskamer het CBb ondersteunen. De accountantskamer is de bij de Wtra ingestelde tuchtrechtelijke instantie die klachten beoordeelt over accountants. Het CBb is een bestuursrechtelijk rechtsprekend college. Dit college beoordeelt als bestuursrechter in eerste en enige aanleg bijvoorbeeld zaken die gaan over de toekenning van steunregelingen, waaronder coronasteun. Daarnaast behandelt het CBb het hoger beroep dat tegen tuchtrechtelijke uitspraken van de accountantskamer wordt ingesteld. Deze zaken kunnen onder andere gaan over coronasteun wanneer daar een accountant bij betrokken is. Het gaat hier om twee verschillende en van elkaar onafhankelijke colleges, waarbij het CBb in hoger beroep oordeelt over zaken van de accountantskamer. Dit staat eraan in de weg dat rechterlijke leden van de accountantskamer het CBb ondersteunen.

Wijziging Bankwet 1998 in verband met interne governance DNB

De leden van de D66-fractie vragen naar de wijze waarop verbetering van interne tegenspraak (of inspraak van externe expertise) wordt vormgegeven met de voorgestelde wijzigingen in de Bankwet 1998 die verband houden met de interne governance bij DNB. Zij vragen of in de statuten van DNB hier ook aandacht aan wordt besteed.

Het wetsvoorstel bevat, naast de wettelijke verankering van het FSC, nog enkele aanpassingen van de Bankwet 1998. Deze houden verband met de interne procedures voor de voordracht, aanbeveling en (her)benoeming van de directie, de raad van commissarissen en de bankraad van DNB. Deze wijzigingen zien niet op het verbeteren van interne tegenspraak of inspraak van externe expertise, omdat daartoe geen aanleiding bestaat. De statuten en het reglement van orde van DNB faciliteren tegenspraak immers al.

Zo kan een lid van enig orgaan van DNB in de notulen van de vergaderingen van dat orgaan doen aantekenen dat dit lid zich met een genomen besluit niet kan verenigen.¹ Op deze wijze wordt een eventuele tegenstem geregistreerd (en komt nog ten minste eenmaal plenair aan de orde bij het vaststellen van die notulen).

Relevant in dit verband is verder dat de directie van DNB een collectieve verantwoordelijkheid draagt voor het bestuur, al geldt daarbinnen een taakverdeling. Zo is het toezicht op financiële instellingen verdeeld over een of meerdere toezichtdirecteuren, waaronder de voorzitter toezicht. De toezichtdirecteuren kunnen zelfstandig besluiten nemen op het toezichtsterrein, maar ook dan ligt de eindverantwoordelijkheid bij de voltallige directie. In bepaalde gevallen moet de voltallige directie over toezichtzaken besluiten², bijvoorbeeld wanneer het onderwerp de stabiliteit van de financiële sector als geheel kan raken. Door gevallen waarin tussen de toezichtdirecteuren geen consensus bestaat, verplicht aan de directie als geheel voor te leggen, wordt geborgd dat een tegenstem een groter publiek krijgt.

De aanwezigheid van een intern toezichthoudend orgaan zorgt ook voor aanspreekbaarheid en tegenspraak. De raad van commissarissen van DNB heeft tot taak om toezicht te houden op de algemene gang van zaken binnen DNB en het beleid van de directie ter uitvoering van haar nationale taken.³ Om haar taak te vervullen heeft de raad een aantal belangrijke

¹ Artikel 7, vierde lid, reglement van orde DNB.

² Zie voor deze gevallen: artikel 6a, vijfde lid, statuten DNB.

³ Artikel 13, zesde lid, Bankwet 1998 en artikel 11, achtste lid, statuten DNB.

bevoegdheden, zoals de goedkeuring van de begroting en de vaststelling van de jaarrekening. Daarnaast moet de raad goedkeuring geven aan bepaalde directiebesluiten, bijvoorbeeld over omvangrijke investeringen.

Daarnaast bepaalt de Bankwet 1998 dat er een bankraad is die functioneert als klankbord voor de directie. Genoemde wet draagt de directie van DNB op om bij de samenstelling van de bankraad, die bestaat uit elf tot dertien leden, een afspiegeling van de verschillende maatschappelijke geledingen na te streven.⁴ De president van DNB brengt aan dit orgaan verslag uit over de algemene economische en financiële ontwikkelingen en bespreekt het door DNB gevoerde beleid.⁵ Daarnaast kunnen bankraadleden elk onderwerp agenderen waarover zij de directie willen bevragen.⁶ Hiermee is inspraak van externe expertise dus geïnstitutionaliseerd.

Ten slotte wordt hier nog gewezen op de rol van de Minister van Financiën als vertegenwoordiger van de Staat als enig aandeelhouder van DNB. Zo legt de directie verantwoording af aan de algemene vergadering, door verslag te doen van het afgelopen boekjaar en de jaarrekening ter goedkeuring voor te leggen.⁷ En omdat DNB een deel van haar taken als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) uitoefent, geldt daarvoor een publiekrechtelijke sturingsrelatie via het beginsel van toezicht op afstand; de Kaderwet zbo's is grotendeels van toepassing.⁸ Zo moeten de Ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de zbo-begroting goedkeuren en instemmen met de jaarlijkse zbo-verantwoording van DNB.

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

⁴ Artikel 15, eerste en tweede lid, Bankwet 1998 en artikel 17, eerste en tweede lid, statuten DNB.

⁵ Artikel 15, vijfde lid, Bankwet 1998 en artikel 17, vijfde lid, eerste volzin, statuten DNB.

⁶ Artikel 17, vijfde lid, tweede volzin, statuten DNB.

⁷ Artikel 16, derde en vierde lid, statuten DNB.

⁸ Zie uitgebreid hierover: Toezichtarrangement DNB en de AFM, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 648, nr. 15.