



Ministerie van Financiën

Toezicht financiële markten BES

Regulering van de financiële sector in de openbare lichamen
Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Datum 24 juni 2009
Status Consultatieversie

Colofon

Titel	Toezicht financiële markten BES
Auteur(s)	dhr. drs. A.G. Hiensch dhr. R.A. Bryson LL.M. mw. mr. drs. M. Vermeulen
Bijlage(n)	
Inlichtingen	Directie Financiële Markten dhr. drs. A.G. Hiensch T 070-3428965 F 070-3427984 a.g.hiensch@minfin.nl

Inhoud

1	Inleiding
2	De financiële sector in de Nederlandse Antillen en de BES
2.1	Marktkenmerken
2.2	Bestaande regelgeving
2.3	Toetsing IMF
3	Schets overgangsfase
3.1	Inleiding
3.2	Organisatie van het toezicht
3.3	Beperkte harmonisatie
3.4	Het aanloopjaar 2010
4	Uitgangspunten voor het eindmodel
4.1	Inleiding
4.2	Overwegingen
4.3	Conclusies
5	Schets eindmodel
5.1	Inleiding
5.2	Aanvullingen
5.3	Bevoegdheden en instrumenten
5.4	Algemene toezichtregels
5.5	Prudentieel toezicht
5.5.1	<i>Inleiding</i>
5.5.2	<i>Minimum vermogen, solvabiliteit, liquiditeit en technische voorzieningen</i>
5.5.3	<i>Deelnemingen en financiële groepen</i>
5.5.4	<i>Bijzondere maatregelen</i>
5.5.5	<i>Beleggerscompensatiestelsel en depositogarantiestelsel</i>
5.6	Gedragstoezicht
5.6.1	<i>Inleiding</i>
5.6.2	<i>De nieuwe gedragsnormen</i>
5.6.3	<i>Niet-gereguleerde financiële ondernemingen</i>
5.6.4	<i>Schulden</i>
5.7	Overige wetgeving financiële markten
5.7.1	<i>Effectenverkeer</i>
5.7.2	<i>Accountants en verslaggeving</i>
5.8	Evaluatie

1 Inleiding

Wat betekent de staatkundige hervorming voor de financiële markten in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) en de regulering daarvan? Wat zijn de gevolgen voor de financiële ondernemingen op de eilanden en voor het aanbod van financiële producten en diensten? Wat is de invloed op de positie van de BES als vestigingsplaats voor financiële ondernemingen?

Deze nota presenteert de voornemens van het Nederlandse ministerie van Financiën met betrekking tot de regulering van de financiële markten nadat de BES onderdeel van Nederland zijn geworden. Deze voornemens geven een indicatie van de mogelijke maatregelen en van de na te streven doeleinden. Op onderdelen moeten zij nog nader worden uitgewerkt.

In het proces van de staatkundige hervorming kunnen twee fasen worden onderscheiden: een overgangsfase en de eindfase. In deze nota wordt ervan uitgegaan dat de transitie met ingang van 2011 een feit zal zijn. Op die datum zal de BES-wetgeving die thans in behandeling is in werking treden. De gevolgen daarvan zullen nog beperkt zijn, aangezien de Aanpassingswet BES (ABES) is gebaseerd op het algemene uitgangspunt dat de Antilliaanse regelgeving in eerste instantie beleidsarm wordt omgezet. Nederlandse regelgeving zal pas geleidelijk worden ingevoerd; bovendien kunnen (en zullen vaak) goede gronden aanwezig zijn om afwijkende regelingen te treffen. De verwachting is dat met ingang van 2012 inhoudelijk aangepaste wetgeving van kracht zal zijn (de eindfase).

Aanpassingen in de wet- en regelgeving zullen rekening moeten houden met de structuur van de financiële markten in de BES. Deze nota begint dan ook met een beknopte schets daarvan (hoofdstuk 2). In dat hoofdstuk komt tevens aan de orde hoe het toezicht op financiële ondernemingen thans in de Nederlandse Antillen geregeld is, en hoe de regulering van de financiële markten in de BES door het IMF is beoordeeld.

Hoofdstuk 3 gaat in op de overgangsfase, dat wil zeggen de periode onmiddellijk na de transitie. Over de duur daarvan zijn geen algemene afspraken gemaakt, maar het ministerie van Financiën streeft ernaar die periode relatief kort te houden. Dit betekent dat de tijdelijke wetgeving op grond van de ABES zo snel mogelijk, wellicht al met ingang van 2012, wordt vervangen door meer permanente wetgeving. De daarbij te hanteren uitgangspunten komen aan de orde in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 geeft een schets van de voorgenomen uitwerking daarvan op verschillende

toezichtterreinen. Zowel hoofdstuk 3 (overgangsfase) als hoofdstuk 5 (eindfase) eindigt met een samenvatting. Daarin wordt geprobeerd de in de aanhef gestelde vragen voor elk van beide fasen zo goed mogelijk te beantwoorden.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat de invoering van de US dollar als nieuwe valuta in de BES tot de meest in het oog springende veranderingen op financieel gebied behoort. In deze nota wordt daar echter niet of slechts zijdelings op ingegaan. Voor de invoering van de USD is separaat een plan van aanpak opgesteld dat als basis dient voor nader overleg binnen een wijde kring van betrokkenen.

Bepaalde aspecten van de integriteit van de financiële markten worden in een aparte nota nader behandeld. Dit betreft in hoofdzaak het beleid gericht op het tegengaan van witwassen en de financiering van terrorisme en de voornemens met betrekking tot de wet- en regelgeving op dat gebied. Ook de regulering van geldtransactiekantoren en trustkantoren komt in die nota aan de orde.

2 De financiële sector in de Nederlandse Antillen en de BES

2.1 Marktkenmerken

Financiële dienstverlening is een van de pijlers, naast toerisme en olieraffinage, waarop de Antilliaanse economie berust. Met name Curaçao kent een omvangrijke offshore financiële sector (offshore wil zeggen dat de betreffende ondernemingen diensten aanbieden ten behoeve van buiten de Antillen gevestigde klanten, hoofdzakelijk ondernemingen). In deze (offshore) sector is een groot aantal banken, verzekeraars en trustkantoren actief. Daarnaast is het aanbieden van administratieve diensten aan buitenlandse beleggingsinstellingen op Curaçao een belangrijke niche.

Ook de financiële ondernemingen die zich richten op de binnenlandse vraag van bedrijven en consumenten bevinden zich in hoofdzaak op Curaçao en in mindere mate op Sint Maarten. Op de BES-eilanden zijn zij voornamelijk actief via plaatselijke filialen: circa tien filialen van banken en een kleiner aantal van verzekeraars. Daarnaast is er op Bonaire een zelfstandige bank: Maduro & Curiel's Bank Bonaire NV, een dochter van de MCB groep. Island Finance (Bonaire) NV staat geregistreerd als gespecialiseerde kredietinstelling. Ook is op de BES-eilanden een aantal assurantiebemiddelaars werkzaam.

De toekomstige grens tussen Curaçao (respectievelijk Sint Maarten) en de BES doet voor de financiële sector op de BES een nieuwe situatie ontstaan. De genoemde filialen van banken en verzekeraars in de BES worden na de staatkundige hervorming in formele zin bijkantoren van buitenlandse (dat wil zeggen: buiten de BES gevestigde) financiële ondernemingen. Zij vallen dan in beginsel onder de in de BES geldende wetgeving. De wetgever dient er daarbij rekening mee te houden dat veel van deze filialen erg klein zijn en in feite slechts functioneren als front office (verkoopkantoor) van het hoofdkantoor, dat doorgaans in Curaçao of Sint Maarten gevestigd is. Zij hebben slechts een zeer beperkte zelfstandigheid; administratie, acceptatie en beleid vinden grotendeels of geheel plaats op het hoofdkantoor. Daarnaast zijn er enkele wat grotere bijkantoren die ook een grotere zelfstandigheid hebben.

Het product- en dienstenaanbod van financiële ondernemingen op de BES bestaat voor het grootste deel uit basisdiensten als betalen, lenen, sparen en verzekeren. Complexe producten worden tot nu toe nauwelijks aangeboden.

De staatkundige hervorming brengt op veel terreinen veranderingen met zich, en zal ook invloed hebben op het vestigings- en investeringsklimaat in de BES. Onder meer de nieuwe belastingwetgeving kan ertoe leiden dat financiële ondernemingen nieuwe afwegingen maken over hun aanwezigheid en activiteiten op de eilanden en dat zich daar eventueel nieuwe ondernemingen vestigen. De mogelijke ontwikkelingen zijn op dit moment nog moeilijk te voorspellen. Bij het vormgeven van de regulering van de financiële markten is het wel zaak met toekomstige scenario's rekening te houden.

2.2 Bestaande regelgeving

De Antilliaanse wetgeving voor de financiële markten bestaat uit de volgende landsverordeningen:¹

- Lvo toezicht bank- en kredietwezen 1994
- Lvo toezicht verzekeringsbedrijf (1990)
- Lvo toezicht beleggingsinstellingen en administrateurs (2002)
- Lvo assurantiebemiddelingsbedrijf (2003)
- Lvo toezicht effectenbeurzen (1998)
- Lvo zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen (1991)

Het toezicht op de naleving van de genoemde landsverordeningen berust in alle gevallen bij de Bank van de Nederlandse Antillen (BNA)². NB De BNA is tevens verantwoordelijk voor het toezicht op trustkantoren op basis van de Landsverordening toezicht trustwezen (2003) en voor het toezicht op ondernemingspensioenfondsen op basis van de Landsverordening ondernemingspensioenfondsen (1985). Het toezicht op trustkantoren komt aan de orde in het consultatiedocument Integriteit financiële markten BES. Het toezicht op pensioenfondsen valt in de toekomstige situatie onder de verantwoordelijkheid van de Nederlandse minister van SZW en komt in dit document verder niet aan de orde.

Het toezicht is sectoraal georganiseerd - dat wil zeggen dat aangesloten wordt bij het type financiële onderneming (bijv. beleggingsinstelling) en niet bij de activiteit - op de wijze zoals in Nederland het geval was tot de inwerkingtreding van de Wet op het financieel toezicht (Wft). De landsverordeningen zijn ook in belangrijke mate gebaseerd op de Nederlandse voorlopers van de Wft.

Doordat de landsverordeningen in verschillende jaren tot stand zijn gekomen (de Lvo toezicht verzekeringsbedrijf dateert oorspronkelijk uit 1990, de Lvo assurantiebemiddelingsbedrijf is van 2003) zijn er onderlinge verschillen ontstaan,

¹ Tussen haakjes het jaar waarin de desbetreffende landsverordening in werking is getreden.

² NB: De Lvo zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen heeft het karakter van vennootschapsrecht en voorziet niet in toezicht.

bijvoorbeeld op het punt van bevoegdheden voor de toezichthouders en sanctiemogelijkheden. De Antilliaanse regering werkt daarom aan een landsverordening die tot doel heeft de diverse toezichtwetten op die punten meer op elkaar af te stemmen. Op deze voorgenomen harmonisatie zal later in deze nota (paragraaf 5.3) worden teruggekomen.

2.3 Toetsing IMF

De regulering van de financiële sector in de Nederlandse Antillen en de uitoefening van het toezicht zijn in 2004 getoetst door het IMF, op initiatief van de Antillen zelf. Het IMF heeft onder andere bekeken in hoeverre het Antilliaanse toezicht op banken en verzekeraars op dat moment voldeed aan internationale standaarden. Enkele van de belangrijkste bevindingen van het IMF waren:³

- “Banking supervision is compliant or largely compliant with the great majority of the Basel Core Principles. The banking system is stable and adequately capitalized. The legal and regulatory structure of banking supervision is very good.” Het IMF drong wel aan op een meer proactieve benadering van het toezicht op de uitstaande leningen van banken. De toezichthouder zou meer aandacht moeten besteden aan de kwaliteit van die leningen en de kredietwaardigheid van de debiteuren, en aan de noodzaak om voorzieningen te treffen voor het risico dat leningen niet worden terugbetaald.
- “Insurance supervision is also observant or broadly observant with the great majority of the International Association of Insurance Supervisors (IAIS) Core Principles, and supervisory staff is of high quality.” De IMF-missie beval aan dat het toezicht op herverzekeraars en captive-verzekeringmaatschappijen zou moeten worden aangescherpt en in lijn gebracht met het strengere toezicht op onshore verzekeraars. Ook zou de BNA meer moeten samenwerken met andere verzekeringtoezichthouders.
- De IMF-missie is met de Nederlandse Antillen een plan van aanpak overeengekomen, dat erop gericht was de naleving van de Basel Core Principles en de IAIS Core Principles op diverse punten aan te scherpen en verder te verbeteren. Ook heeft het IMF aanbevelingen gedaan ter versterking van het beleid ter voorkoming van witwassen en de financiering van terrorisme.

³ Kingdom of the Netherlands-Netherlands Antilles: Assessment of the Supervision and Regulation of the Financial Sector. Volume I – Review of Financial Sector Regulation and Supervision. IMF Country Report No. 04/271, August 2004. Website: <http://www.imf.org>.

Uit een vervolgrapportage van het IMF uit 2008 blijkt dat de Nederlandse Antillen inmiddels de meeste van de "key recommendations" uit 2004 hebben uitgevoerd.⁴ Een ontwerp-landsverordening waarmee nog een aantal overgebleven aandachtspunten wordt geregeld is in voorbereiding.

⁴ Kingdom of the Netherlands-Netherlands Antilles: Staff Report for the 2008 Article IV Consultation, Annex I (August 18, 2008).

3 Schets overgangsfase

3.1 Inleiding

Wat verandert er op de transitiedatum? De Antilliaanse wetgeving blijft in materiële zin van toepassing in de BES, dat wil zeggen zonder of met slechts beperkte inhoudelijke wijzigingen. In formele zin zal deze – beleidsarm – worden omgezet in Nederlandse (alleen in de BES geldige) wetgeving. In de memorie van toelichting bij de ABES is uiteengezet wat dit betekent voor de regulering van de financiële markten. De belangrijkste wijzigingen hebben betrekking op de organisatie van het toezicht. Daarnaast is het wenselijk gebleken een beperkte harmonisatie van een aantal regels in de afzonderlijke toezichtwetten door te voeren. Beide onderwerpen worden voor de goede orde hier nog eens kort samengevat.

3.2 Organisatie van het toezicht

De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële markten (AFM) zullen worden aangewezen als toezichthouders in de openbare lichamen. DNB wordt verantwoordelijk voor het toezicht op banken, verzekeraars en trustkantoren; de AFM voor het toezicht op assurantiebemiddelaars, beleggingsinstellingen en administrateurs, en effectenbeurzen. Andere categorieën financiële ondernemingen staan op dit moment in de Nederlandse Antillen niet onder toezicht, en dat zal na de inwerkingtreding van de ABES in eerste instantie zo blijven. Opgemerkt zij dat DNB en de AFM in gesprek zijn over de mogelijkheid dat DNB in de BES bepaalde toezichttaken voor de AFM kan uitvoeren. Dit is vooral ingegeven door praktische overwegingen: een dergelijk mandaat van de AFM aan DNB kan helpen de kosten van het toezicht beperkt te houden. De precieze juridische invulling ervan zal nog nader worden bezien.

De BNA, of haar rechtsopvolger, zal als toezichthouder voor Curaçao en Sint Maarten verantwoordelijk zijn voor het home country toezicht op in de nieuwe landen gevestigde financiële ondernemingen. Daaronder bevinden zich veel van de banken en verzekeraars die in de openbare lichamen actief zijn (via een bijkantoor of door middel van dienstverrichting). De BNA blijft om die reden nauw betrokken bij het toezicht op financiële ondernemingen in de openbare lichamen. Een goede samenwerking tussen de Nederlandse toezichthouders en de BNA is dan ook van groot belang, en kan bijdragen aan een effectieve en efficiënte inrichting van het

toezicht. Het voornemen bestaat de wijze van samenwerking in een convenant uit te werken.⁵

Na de transitie zullen financiële ondernemingen die in de BES actief zijn in beginsel een vergunning op basis van de in de BES geldende toezichtwetten nodig hebben, en vervolgens onder toezicht komen van DNB of de AFM. Dit geldt zowel voor zelfstandige vestigingen als voor bijkantoren, en in bepaalde gevallen ook voor financiële ondernemingen (zoals beleggingsinstellingen) die hun producten en diensten in de BES aanbieden zonder daar gevestigd te zijn. Een en ander is het directe gevolg van de staatkundige hervorming waardoor de BES-eilanden straks door een landsgrens van Curaçao respectievelijk Sint Maarten worden gescheiden.

De gevolgen hiervan zijn verschillend voor nieuwe toetreders en bestaande vergunninghouders. Nieuwe toetreders zullen zich in de nieuwe situatie bij de Nederlandse toezichthouders moeten voegen en op grond van de BES-wetgeving een vergunning moeten aanvragen. Om een vergunning te verkrijgen dienen zij, behoudens eventuele vrijstellingen, te voldoen aan de van toepassing zijnde toelatingseisen, die ondermeer betrekking zullen hebben op de deskundigheid van de bestuurders, de betrouwbaarheid van de bestuurders en medebeleidsbepalers, de bedrijfsvoering en het aanvangsvermogen. Na toelating zijn vervolgens de eisen van het doorlopende toezicht van toepassing.

Voor financiële ondernemingen die al in de BES actief zijn geldt dat hun BNA-vergunning, voor zover deze betrekking heeft op hun activiteiten in de BES, op grond van overgangsrecht van rechtswege wordt omgezet in een vergunning van DNB respectievelijk de AFM. Dit geldt zowel voor zelfstandige vestigingen als voor bijkantoren. Zij kunnen zo hun bestaande activiteiten voortzetten zonder daarvoor op de transitiedatum een nieuwe vergunning te hoeven aanvragen. Wel zullen zij aan de eisen van het doorlopende toezicht moeten (blijven) voldoen, zoals is vastgelegd in de desbetreffende BES-wetten. De bevoegde toezichthouder ziet daarop toe en kan eventueel sancties opleggen bij niet-naleving.

Om recht te doen aan de bestaande marktstructuur is er aanleiding bij het doorlopende toezicht onderscheid te maken tussen zelfstandige vestigingen en bijkantoren, en tussen kleine en grotere bijkantoren. Voor zelfstandige vestigingen zullen de BES-wetten integraal van toepassing zijn. Aangezien de materiële normen

⁵ In dit kader verdienen ook de wettelijke regels inzake geheimhouding en uitwisseling van informatie tussen toezichthouders aandacht. De samenwerking tussen de BNA, DNB en de AFM dient wettelijk te worden verankerd.

niet of nauwelijks verschillen van de bestaande regels,⁶ is voor deze categorie financiële ondernemingen de belangrijkste wijziging dat zij voortaan met DNB (of de AFM) in plaats van met de BNA te maken zullen hebben. (Als de betreffende onderneming deel uitmaakt van een op Curaçao respectievelijk Sint Maarten gevestigde groep, zoals het geval is met MCB Bonaire NV, zal zij betrokken blijven in het groepstoezicht van de BNA.)

De meeste financiële ondernemingen in de BES zijn (straks) bijkantoren van op Curaçao respectievelijk Sint Maarten gevestigde banken en verzekeraars. Sommige daarvan, zo niet de meeste, zijn klein, hebben slechts een paar personeelsleden in dienst en zijn in vergaande mate afhankelijk van het hoofdkantoor. Op het hoofdkantoor zijn de bestuurders werkzaam, daar bevindt zich de administratie en wordt de bedrijfsvoering aangestuurd, en daar worden de belangrijke financiële beslissingen genomen. De hoofdvestigingen staan onder toezicht van de BNA. Onder de aanname dat dat toezicht ook na de transitie mede de desbetreffende bijkantoren in de BES zal omvatten, is er nog slechts een beperkte noodzaak voor afzonderlijk toezicht op die bijkantoren. Het is dan ook de bedoeling de kleine bijkantoren vrij te stellen van toezichteisen die anders tot onnodige doublures zouden leiden. Dit kan mede worden uitgewerkt in afspraken tussen DNB en de BNA. Onderdeel van die afspraken zou bij voorkeur ook zijn dat rapportages in beginsel aan de BNA worden gericht, en dat de BNA de toezichtinformatie uitwisselt met DNB (AFM). Het toezicht van DNB (AFM) kan zich dan beperken tot die zaken die vanwege hun lokale belang tot het terrein van de host country toezichthouder behoren. Te denken valt aan regels inzake:⁷

- het aanwijzen, met instemming van DNB, van ten minste één bestuurder die verantwoordelijk is voor het beheer van het bijkantoor en die daarover door DNB kan worden aangesproken (zie ook paragraaf 5.4);
- (te onderzoeken:) eventuele aanvullende waarborgen inzake de aanwezigheid/ lokalisatie van bepaalde waarden of vermogensbestanddelen ten behoeve van crediteuren in de BES;
- aan consumenten te verschaffen informatie of andere gedragsregels (NB dit is overigens in de overgangsfase nog nauwelijks aan de orde).

Voor grotere bijkantoren is de situatie in zoverre anders, dat deze een grotere zelfstandigheid hebben en ook eerder een eigen beleid en beheer zullen voeren of

⁶ Om dit te bereiken is het van belang dat ook de toezichthouderregels tijdens de overgangsfase zoveel mogelijk ongewijzigd van kracht blijven. Het voornemen bestaat bestaande BNA-regels (net als bij de ABES, beleidsarm) om te zetten in ministeriële regelingen, dan wel, voor zover het gaat om onderwerpen die van technische of organisatorische aard zijn of samenhangen met de uitvoering van het toezicht, in toezichthouderregels van DNB of de AFM.

⁷ Enkele zaken op het terrein van integriteit komen aan de orde in de eerder genoemde aparte nota.

daartoe in staat zijn. Ook is overwogen dat er een level playing field moet zijn tussen zelfstandige vestigingen en grotere bijkantoren, mede om te voorkomen dat financiële ondernemingen hun keuze voor een bepaalde rechtsvorm laten afhangen van het toepasselijke toezichtregime (toezichtarbitrage). Er is dan ook minder of geen reden om grotere bijkantoren vrij te stellen van afzonderlijk toezicht door de Nederlandse toezichthouder. Wel kunnen de toezichtlasten worden beperkt door een goede samenwerking tussen DNB (AFM) en de BNA, met name op het gebied van rapportages. Het is een zaak van nader onderzoek op basis van welk criterium de grens tussen kleine en grotere bijkantoren zal worden bepaald en hoe hoog die grens zal zijn. Van belang is dat deze voldoende hoog ligt om kleine bijkantoren ruimte te geven voor beperkte groei.

Overwogen wordt om alleen het vestigen of laten voortbestaan van kleine bijkantoren toe te staan (die dan onder de hiervoor besproken vrijstelling vallen) en voor te schrijven dat grotere bijkantoren zich binnen een bepaalde termijn moeten omvormen tot zelfstandige juridische entiteiten. Nader te bezien is in hoeverre dat uit toezichtoogpunt zinvol en wenselijk is, en met welke andere consequenties voor de betrokken ondernemingen eventueel rekening moet worden gehouden.

3.3 Beperkte harmonisatie

Zoals blijkt uit de toelichting bij de ABES wordt in de nieuwe BES-wetten een beperkte harmonisatie doorgevoerd om een soepele toepassing van deze wetten binnen de Nederlandse kaders mogelijk te maken, en ook om de tekst van de verschillende wetten op enkele punten beter op elkaar af te stemmen. Het gaat om:

Het *nalevingstoezicht* zoals dat in Nederland is geregeld in afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit onderwerp is in de verschillende om te zetten landsverordeningen op uiteenlopende wijze geregeld. Ook ontbreekt in een aantal (oudere) landsverordeningen een grondslag voor de aanwijzing van toezichthouders in de zin van de Awb: de met het toezicht op de naleving van een bepaalde wet belaste personen. In het wetsvoorstel wordt alsnog in de daarvoor benodigde grondslagen voorzien. Ook voorziet het wetsvoorstel in een uniforme regeling voor de aanwijzing van opsporingsambtenaren.

De bevoegdheid tot het opleggen van *administratieve boetes*. Deze bevoegdheid komt in een aantal wetten op het gebied van de financiële markten voor, maar is niet overal op dezelfde wijze geregeld. De ABES laat deze situatie vooralsnog ongemoeid.⁸ Wel wordt het wenselijk geoordeeld om in

⁸ Het eindmodel voorziet in een bredere invoering van dit toezichtinstrument; zie par. 5.3.

drie wetten waarin de bevoegdheid tot het opleggen van een administratieve boete is geregeld, één bepaling aan te passen. Daardoor wordt het, ter wille van de effectiviteit van het boete-instrument, mogelijk zonder uitstel een boete op te leggen, respectievelijk om een boete op te leggen ook al is de nalatigheid hersteld.

De doorberekening van toezichtkosten. De ABES past de toezichtwetten zo aan dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld omtrent de doorberekening van kosten die verband houden met de uitvoering van de desbetreffende wet. Deze formulering maakt het mogelijk, ter voorkoming van onredelijke heffingen, dat de kosten niet integraal maar gedeeltelijk aan de sector worden doorberekend.

Consultatieverplichtingen. Bepaalde algemeen verbindende voorschriften en andere uitvoeringsmaatregelen worden ingevolge de betrokken landsverordening pas vastgesteld nadat overleg heeft plaatsgevonden met de representatieve organisatie van de betrokken marktpartijen. Het is de bedoeling deze overlegverplichtingen af te schaffen en per geval te bezien of advisering wenselijk is. Overwogen is dat de financiële sector in de openbare lichamen klein is en dat een representatieve organisatie veelal niet bestaat. Een en ander laat onverlet dat het bij belangrijke maatregelen van belang is de standpunten van betrokken marktpartijen te kennen en daarmee rekening te houden.

3.4 Het aanloopjaar 2010

Er is aanleiding op deze plaats aandacht te besteden aan de situatie in het aanloopjaar 2010. Hoewel de transitie volgens de bestaande plannen pas in 2011 formeel beslag zal krijgen, wordt het jaar 2010 al gebruikt om, vooruitlopend daarop, bepaalde taken van het land Nederlandse Antillen over te hevelen naar de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten respectievelijk, voor wat de BES betreft, naar Nederlandse ministeries en bestuursorganen (soms ook naar eilandelijke organisaties). Voor het toezicht op de financiële sector heeft dat in beginsel weinig gevolgen, omdat dat een taak is die de BNA ook na de transitie blijft vervullen (voor Curaçao en Sint Maarten).

De bestaande landsverordeningen blijven van kracht, tot zij met ingang van de transitiedatum voor de BES worden vervangen door de corresponderende BES-wetten. Financiële ondernemingen zullen tot die datum de landsverordeningen moeten naleven en aan de BNA moeten rapporteren. De BNA is ook de bevoegde toezichthouder om eventuele maatregelen te treffen als zij daar aanleiding toe ziet. DNB en de AFM krijgen pas bevoegdheden als de nieuwe wetgeving in werking is getreden.

Hoewel de formele situatie tot aan de transitie dus ongewijzigd blijft, is in praktische zin wel denkbaar dat Nederlandse toezichthouders zich al in 2010 op hun nieuwe taken voorbereiden en met de BNA afspraken maken over de uitvoering van het toezicht in de BES in 2010. Ook zal een regeling moeten worden getroffen om ervoor te zorgen dat financiële ondernemingen in 2011 rapportages over het boekjaar 2010 indienen bij de BNA, en dat DNB (AFM) inzage krijgt in die rapportages ten behoeve van hun dan inmiddels ingegane toezichttaken in de BES.

Wat zullen bedrijven en burgers in de overgangsfase merken van de beschreven maatregelen?

- De belangrijkste verandering rond de transitie is waarschijnlijk de invoering van de US dollar. Financiële producten en diensten zullen vanaf dat moment ook in dollars luiden.
- De invoering van de dollar en de verminderde leenbehoefte van de overheid zullen ertoe leiden dat de rente zal tenderen naar de dollarrente, met een zekere opslag. De hoogte van de rente wordt niet of nauwelijks beïnvloed door de toezichtregelgeving (al zou slechte regulering zeker een nadelig effect hebben).
- In het aanbod van financiële producten en diensten zijn naar verwachting geen grote veranderingen te verwachten. Wel heeft de verminderde leenbehoefte van de overheid tot gevolg dat pensioenfondsen, banken en verzekeraars op zoek moeten naar nieuwe beleggingsmogelijkheden. Dit biedt perspectief voor een vergroot aanbod van bedrijfskredieten.
- De omzetting van landsverordeningen in BES-wetten binnen Nederlandse wetgevende kaders zal in eerste instantie weinig merkbare gevolgen hebben voor bedrijven en burgers. In feite is dat ook hetgeen met de ABES wordt beoogd: het gaat immers om een beleidsarme operatie.
- De gevolgen voor financiële ondernemingen zijn eveneens beperkt. Zij krijgen met de Nederlandse toezichthouders te maken, maar niet of slechts in beperkte mate met nieuwe toezichtregels. Opzet is de overgang zo soepel mogelijk te laten verlopen, onder andere via een vrijstellingsregeling voor kleine bijkantoren.

4 Uitgangspunten voor het eindmodel

4.1 Inleiding

De wetgeving voor de financiële markten die op grond van de ABES na de transitie van kracht wordt heeft voor een groot deel een tijdelijk en provisorisch karakter. Het is wenselijk deze, na verloop van een bij voorkeur niet te lange overgangsfase, te vervangen door meer permanente regelingen.

Uitgangspunt van de staatkundige hervorming is dat pas geleidelijk Nederlandse wetgeving wordt ingevoerd. Daarbij is uitdrukkelijk bepaald dat verschillen tussen Europees Nederland en de BES mogelijk zijn, mits gebaseerd op de daarvoor in het Koninkrijksstatuut op te nemen gronden, waaronder: economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van het Koninkrijk, de geringe bevolkingsomvang en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Op het gebied van de financiële markten is er, net als op de andere beleidsterreinen van het ministerie van Financiën (fiscaliteit, begroting en financieel beheer), alle aanleiding voor afwijkende regelingen in plaats van invoering van de Nederlandse wetgeving, i.c. de Wft. De na te streven doelstellingen kunnen ook, en onder de gegeven omstandigheden beter, worden bereikt door uit te gaan van de Antilliaanse wetgeving en deze waar nodig aan te vullen of aan te scherpen met al dan niet aan de Wft ontleende elementen.

4.2 Overwegingen

De voorgestelde beleidskeuze berust op een aantal overwegingen die hieronder nader worden toegelicht.

Doelstellingen van het toezicht

Een goede regulering van de financiële markten is voor elke economie van cruciaal belang, zoals de kredietcrisis nog eens heeft onderstreept. Financiële ondernemingen moeten solide, betrouwbaar en stabiel zijn, en bedrijven, consumenten en anderen moeten daarop kunnen vertrouwen. Financiële ondernemingen dienen zich voorts op zodanige wijze te gedragen dat de financiële producten en diensten die de consumenten afnemen passend zijn voor hun situatie. Dit kan onder meer door correcte voorlichting en zorgvuldige dienstverlening. Belangrijk is ook dat de financiële sector integer is en niet wordt gebruikt voor het witwassen van geld, de financiering van terrorisme of andere illegale activiteiten. Tot slot dient sprake te zijn van een goede marktwerking en markttoegang, met

ruimte voor nieuwe initiatieven. Deze doelstellingen gelden uiteraard onverkort voor de BES.

De in paragraaf 2.3 besproken toetsing door het IMF wijst erop dat de regulering van de financiële sector in de Nederlandse Antillen en de uitvoering van het toezicht grotendeels voldoen aan de door het IMF gehanteerde maatstaven. Vanuit die optiek is er weinig reden de Antilliaanse door Nederlandse wetgeving te vervangen. Er is wel aanleiding te bezien hoe de Antilliaanse wetgeving geschikt kan worden gemaakt om als basis te dienen voor de toekomstige regulering van de financiële sector in de openbare lichamen. Het denken over toezicht staat immers niet stil.

Enkele aandachtspunten zijn:

- De bestaande landsverordeningen zijn niet in alle opzichten up to date, zowel wat betreft inhoudelijke normen (bijvoorbeeld Basel II) als wat betreft toezichtinstrumenten (bijvoorbeeld bestuurlijke boetes en dwangsommen).
- Tussen de landsverordeningen bestaan hier en daar verschillen die alleen te verklaren zijn uit het feit dat ze in verschillende jaren tot stand zijn gekomen.⁹
- In alle landsverordeningen ontbreken tot dusver normen inzake het gedrag van de financiële onderneming jegens de consument (gedragsnormen).

Opgemerkt zij dat de regulering van de financiële sector in de BES niet tot doel heeft dat in de BES gevestigde financiële ondernemingen toegang krijgen tot de (Europees-)Nederlandse markt. De wetgeving schept de kaders om in de BES actief te zijn. Financiële ondernemingen die hun werkzaamheid in het Europese deel van Nederland willen uitoefenen zullen daarvoor een Wft-vergunning nodig hebben.

Marktstructuur

In paragraaf 2.1 bleek al dat de financiële sector in de BES en die in Curaçao/Sint Maarten sterk met elkaar verweven zijn. Financiële ondernemingen die in Curaçao of Sint Maarten gevestigd zijn en tevens in de BES actief zijn hebben na de staatkundige hervorming te maken met twee jurisdicties¹⁰. Dit is enerzijds het onontkoombare gevolg van de staatkundige hervorming. Anderzijds is het voor de betrokken ondernemingen van groot belang dat zij niet met twee geheel verschillende toezichtregimes worden geconfronteerd, zoals het geval zou zijn bij invoering van de Wft in de BES. De betrokken ondernemingen zijn er veel meer bij gebaat als de wetgeving in de BES een afgeleide is van de Antilliaanse wetgeving, of in ieder geval toegesneden op de lokale omstandigheden, en mede is gericht op het vermijden van onnodige administratieve lasten.

⁹ Dit is door de Antilliaanse regering onderkend. Zie ook paragraaf 5.3.

¹⁰ Formeel gezien zelfs drie, maar de vooruitzichten zijn dat Curaçao en Sint Maarten bij de regulering van de financiële markten samen zullen optrekken.

Bedacht moet worden dat de BES slechts een zeer kleine markt vertegenwoordigen. Als de toezichtwetgeving nadelig uitwerkt op het vestigingsklimaat voor financiële ondernemingen zou het aanbod van financiële producten en diensten kunnen verschromen of zelfs opdrogen. Dat zou voor burgers en bedrijven schadelijk zijn, aangezien bancaire diensten en verzekeringen tot de basisvoorzieningen behoren die nodig zijn om de economieën van de eilanden draaiende te houden.

Uitdagingen

De financiële ondernemingen in de Nederlandse Antillen staan in de komende jaren voor grote uitdagingen. De kredietcrisis lijkt de financiële marktsector in de Antillen (offshore en onshore) maar in beperkte mate te hebben geraakt, waarschijnlijk vooral vanwege de bestaande restricties op beleggingen in het buitenland.¹¹ Dat neemt niet weg dat ook Antilliaanse financiële ondernemingen te maken hebben met de invloed van de kredietcrisis op de financiële sector wereldwijd en met alle gevolgen ervan voor de internationale economie, handelsstromen en kapitaalmarkten.

Ook het proces van staatkundige verandering zal een grote impact hebben op banken, verzekeraars en andere financiële ondernemingen in de Nederlandse Antillen, bijvoorbeeld doordat de schuldsanering een einde maakt aan vele jaren met een groot en constant aanbod van hoogrentende staatsobligaties en financiële ondernemingen zich op geheel nieuwe kapitaalmarktcondities moeten instellen. De wetgever dient zich daarvan bewust te zijn en de financiële sector zoveel mogelijk te steunen. Daarbij past terughoudendheid met nieuwe regelgeving en het opleggen van nieuwe administratieve lasten. Daar is het niet het geschikte moment voor, nu het absorptievermogen van de eilanden en van ondernemingen en instellingen op de eilanden toch al zwaar op de proef wordt gesteld.

Juridische overwegingen (Wft)

Invoering van de Wet op het financieel toezicht in de BES – integraal dan wel met aanpassingen – stuit ook op diverse juridische bezwaren, die hier slechts voor de volledigheid worden aangestipt. Een groot deel van de Wft berust op Europese regelgeving. Voor financiële ondernemingen in de BES zou naleving van de Wft inhouden dat zij aan nieuwe en vaak zwaardere verplichtingen moeten voldoen, ontleend aan Europese richtlijnen of verordeningen, evenwel zonder dat zij kunnen profiteren van een Europees paspoort dat toegang geeft tot financiële markten in de EU. Daar komt bij dat de BES na de transitie – en het ziet er niet naar uit dat daar

¹¹ Bezien naar de stand van zaken per september 2008. Dit blijkt uit een persbericht van de BNA van 22 september 2008, en wordt bevestigd door het IMF Staff Report van september 2008 over de in 2008 gehouden Article IV Consultation.

snel verandering in komt – een aparte jurisdictie vormen waar andere wetten gelden dan in het Europese deel van Nederland. Ook het procesrecht voor de BES (zowel wat betreft burgerlijk recht, als wat betreft straf- en administratief recht) zal niet op Nederland zijn georiënteerd, maar op Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De BES worden niet in de Nederlandse rechterlijke organisatie ingepast, maar komen onder de jurisdictie van het (huidige) Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba te vallen. Deze omstandigheden maken toepassing van de Wft in de BES, nog los van de eerder genoemde overwegingen, in feite tot een nauwelijks begaanbare weg.

4.3 Conclusie

Het voorgaande bevat een aantal redenen om bij de regulering van de financiële sector in de BES vooral de kenmerken en eigenheid van de sector in het oog te houden. De regelgeving moet niet een Haagse torenflat zijn, maar een functioneel gebouw dat past in zijn omgeving. Bij het bouwen vormt de Antilliaanse wetgeving het vertrekpunt en de Wft een referentiekader waaruit op onderdelen lering kan worden getrokken. Uit een analyse van beide zal blijken welke aanvullingen en verbeteringen nodig zijn om de wetgeving in de BES in lijn te brengen met actuele inzichten.

5 Schets eindmodel

5.1 Inleiding

Wat verandert er wanneer het eindmodel wordt ingevoerd? Op die datum wordt nieuwe wetgeving van kracht, die inhoudelijk zal afwijken van de wetgeving in de overgangsfase doordat bestaande regels worden aangescherpt en nieuwe worden toegevoegd. Alvorens in te gaan op de wenselijk geachte aanvullingen is het dienstig enkele opmerkingen te maken over de organisatie van het toezicht in de eindfase, om de voornemens in dit hoofdstuk in het juiste perspectief te plaatsen.

Toezichthouders

DNB en de AFM zullen net als in de overgangsfase verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de BES en ook voor de eindfase afspraken maken over taken die DNB voor de AFM kan uitvoeren (zie eerder paragraaf 3.2). Van belang is daarbij dat in de eindfase nieuwe gedragsregels zullen worden ingevoerd. Toezicht op de naleving van gedragsregels zal in beginsel bij de AFM komen te berusten, die ook in Nederland verantwoordelijk is voor het gedragstoezicht. Dit geldt ook als het gaat om gedragsregels voor banken en verzekeraars. Daarmee zal de taakverdeling tussen DNB en de AFM niet meer (geheel) langs sectorale lijnen verlopen, zoals in de overgangsfase nog wel het geval is. Opzet is daarbij wel dat financiële ondernemingen in de BES steeds zoveel mogelijk een vast aanspreekpunt hebben.

Vrijstellingen

De vrijstellingen die in de overgangsfase van toepassing zullen zijn op kleine bijkantoren blijven in de eindfase in beginsel van kracht, zij het waarschijnlijk in een aan de nieuwe situatie aangepaste vorm.

Overgangsrecht

Invoering van het eindmodel zal gepaard moeten gaan met een goede regeling voor het overgangsrecht. Daarbij kan niet worden volstaan met het van rechtswege omzetten van dan bestaande vergunningen, aangezien op een aantal gebieden sprake zal zijn van nieuwe of strengere toezichtregels. Reeds in de BES actieve financiële ondernemingen zullen in verband daarmee aanpassingen moeten plegen en voorzieningen moeten treffen, en zullen daarvoor een redelijke termijn krijgen. Ook dat zal onderdeel zijn van het voor de eindfase benodigde overgangsrecht.

Reikwijdte van de regels

De in dit hoofdstuk besproken regels zullen van toepassing zijn op zelfstandige vestigingen en grotere bijkantoren. De nieuwe gedragsregels zullen evenwel niet alleen voor hen gelden, maar voor alle financiële ondernemingen die hun producten en diensten in de BES aanbieden, ongeacht of ze een lokale vestiging hebben. Voor

zulke regels geldt het principe van host country toezicht, om zeker te zijn van een level playing field tussen de verschillende in de BES actieve marktpartijen.

5.2 Aanvullingen

Om te kunnen onderzoeken op welke punten eventueel aanvullingen op de bestaande wet- en regelgeving wenselijk zijn, is het dienstig een aantal deelterreinen te onderscheiden. De navolgende indeling is grotendeels ontleend aan die van de Wft, om zo inzicht te krijgen in de onderwerpen die in de Wft zijn geregeld en in de Antilliaanse wetgeving niet, dan wel minder uitgebreid of anders. Deze nota beoogt niet een uitputtende beschrijving te geven van alles wat in de toekomstige wetgeving geregeld zou moeten worden. Opzet is wel de belangrijkste onderwerpen onder de loep te nemen en een zo goed mogelijke indicatie te geven van het voorgestelde beleid. Op veel terreinen zal nog aanvullend onderzoek nodig zijn voordat definitieve conclusies kunnen worden getrokken.

De deelterreinen zijn:

- *Bevoegdheden en toezichtinstrumenten* van de toezichthouder. Het is van belang dat de toezichthouder over adequate bevoegdheden en instrumenten kan beschikken, zowel om de relevante informatie te kunnen verkrijgen als om de naleving van de toezichtregels door financiële ondernemingen te kunnen afdwingen respectievelijk sancties te kunnen opleggen.
- *Algemene regels voor financiële ondernemingen* die niet onder de hierna te bespreken prudentiële regels en gedragsregels vallen. Hier gaat het om zaken als de deskundigheid en betrouwbaarheid van beleidsbepalers en mede beleidsbepalers, en de beheerste en integere bedrijfsvoering.¹² Onder dit kopje zal tevens aandacht worden besteed aan de toekomstige rapportageverplichtingen.
- *Prudentiële regels*. Dit zijn de regels die gericht zijn op de soliditeit van financiële ondernemingen en de stabiliteit van de financiële sector. Conform de indeling van de Wft behoren hiertoe regels inzake de solvabiliteit en liquiditeit van financiële ondernemingen, het toezicht op financiële groepen, de maatregelen die DNB kan treffen in geval van opeenvolgende fasen van problemen bij financiële ondernemingen, alsmede insolventieprocedures (noodregeling en faillissement) en de bijbehorende vangnetregelingen (depositogarantiestelsel en beleggerscompensatiestelsel).
- *Gedragsregels*. Dit zijn de regels die gericht zijn op ordelijke en transparante financiëlemarktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten. In het geding is daarbij de na te streven (en haalbare) mate van consumentenbescherming in de BES.

¹² De integriteitaspecten van deze regels komen nader aan de orde in de, in de inleiding genoemde nota over de integriteit van de financiële markten op de BES.

- *Overige wetgeving.* Onder dit kopje zal kort worden ingegaan op de wetgeving voor het effectenverkeer, en op het toezicht op accountantsorganisaties en financiële verslaggeving.

5.3 Bevoegdheden en instrumenten

De Wft kent een tamelijk uitgebreid scala aan toezichtinstrumenten. Sommige daarvan, zoals een aanwijzingsbevoegdheid en de bestuurlijke boete, komen ook voor in de Antilliaanse toezichtwetten. Het algemene beeld is dat het toezichtinstrumentarium in die wetten beperkt is en per wet verschilt. De Antilliaanse regering heeft dit al eerder onderkend en werkt aan een ontwerp-landsverordening om de toezichtwetgeving te actualiseren en harmoniseren. Het ontwerp heeft ondermeer betrekking op de volgende onderwerpen:

- aanwijzingsrecht en stille curatele;
- dwangsom en boete;
- openbaarmaking van overtredingen;
- opsporingsbevoegdheden en strafbepalingen;
- aanstelling en handhaving van de externe deskundige (lees: accountant).

Als dit voorstel, waarvan de exacte inhoud nog niet openbaar is gemaakt, wordt aangenomen, zal de Antilliaanse wetgeving op genoemde punten een belangrijke harmonisatieslag ondergaan. Deze werkt na de transitie in beginsel alleen door naar Curaçao en Sint Maarten (aangenomen dat zij de Antilliaanse wetgeving één op één zullen overnemen), en niet naar de BES. Dat komt omdat de ABES de bestaande landsverordeningen wijzigt zoals deze luiden op 15 december 2008.

In het eindmodel zal worden voorzien in een instrumentarium voor de toezichthouders dat gelijkwaardig is aan dat van de Wft, en dat mede kan bouwen op het harmonisatievoorstel van de Antilliaanse regering. In aanvulling op het hierboven genoemde rijtje zij opgemerkt dat onder de Wft de toezichthouder opgelegde boetes en dwangsommen onder bepaalde voorwaarden openbaar kan maken. Ook voorziet de Wft in bepaalde situaties in de mogelijkheid een verbod op te leggen tot het afsluiten van nieuwe overeenkomsten (in Nederland) als een onderneming die werkzaam is op basis van een door een buitenlandse toezichthouder verleende vergunning, bepaalde Wft-regels overtreedt en de betreffende buitenlandse toezichthouder daar niet voldoende of met onvoldoende succes tegen optreedt. Dit zou ook in de BES een nuttig instrument kunnen zijn voor mogelijk overeenkomstige situaties.

De voorgestelde harmonisatie en uitbreiding van het toezichtinstrumentarium brengt een uitbreiding van de regelgeving mee, maar betekent voor de financiële sector niet een verzwaring van de toezichtlasten. Toezichtbevoegdheden en -instrumenten bewijzen hun waarde immers vooral als sprake is van een (mogelijke) overtreding en de sanctionering daarvan.

5.4 Algemene toezichtregels

Deskundigheid en betrouwbaarheid

Zowel in de Nederlandse als de Antilliaanse wetgeving behoort het tot de basisregels dat degenen die het dagelijks beleid van een financiële onderneming bepalen deskundig en betrouwbaar moeten zijn, en dat degenen die het algemene beleid bepalen of mede bepalen betrouwbaar moeten zijn. Voor zover er verschillen bestaan hebben die betrekking op de precieze definitie van de begrippen deskundigheid en betrouwbaarheid en op de kring van te toetsen personen. Ook in de toezichtwetgeving voor de BES zal de toetsing van beleidsbepalers de plaats en het gewicht krijgen die bij dit kernelement past.¹³

Een aandachtspunt betreft de toepassing van deze regels op de in de BES werkzame kleine bijkantoren. Het beleid wordt in die gevallen immers geheel of grotendeels bepaald door de bestuurders van de hoofdvestiging op Curaçao/Sint Maarten. Uit toezichtoogpunt is het wenselijk dat ten minste één bestuurder wordt aangewezen die direct verantwoordelijk is voor het beleid en het beheer van het bijkantoor en die daarop door de Nederlandse toezichthouder kan worden aangesproken. Deze zou moeten voldoen aan de eisen ingevolge de in de BES geldende wetgeving en worden getoetst door DNB resp. de AFM. De voorgestelde constructie is vergelijkbaar met die van de vertegenwoordiger die bijkantoren van buitenlandse verzekeraars in de Nederlandse Antillen moeten aanstellen, met dien verstande dat de betrokken bestuurder niet in de BES woonachtig zou behoeven te zijn.¹⁴

Integere en beheerste bedrijfsvoering

De Wft stelt regels die gericht zijn op een beheerste en integere bedrijfsvoering. Een beheerste bedrijfsvoering houdt in: het beheersen van bedrijfsprocessen en bedrijfsrisico's, waarbij uit prudentieel oogpunt de nadruk ligt op risk management en andere activiteiten gericht op de instandhouding van voldoende solvabiliteit, en vanuit het oogpunt van gedragstoezicht op een zorgvuldige behandeling van cliënten in de brede betekenis van het woord. Integere bedrijfsvoering ziet op het tegengaan

¹³ Zie ook de eerder genoemde aparte nota betreffende integriteit.

¹⁴ Zie artikel 23 van de Landsverordening toezicht verzekeringsbedrijf.

van belangenverstremgeling, het begaan van strafbare feiten of overtredingen of het anderszins schaden van het vertrouwen in de onderneming of de sector.¹⁵

De Antilliaanse wetgeving kent weinig regels die betrekking hebben op de bedrijfsvoering. Wel zijn er regels van de BNA, waaronder de Beleidsregel integere bedrijfsvoering bij incidenten en integriteitgevoelige functies. Ook eist de BNA in het kader van de vergunningprocedure voor kredietinstellingen dat deze een business plan opstellen en een adequaat systeem van interne controle hebben.

Het is wenselijk dat in de toekomstige wetgeving voor de BES expliciete regels worden gesteld met betrekking tot een beheerste en integere bedrijfsvoering. De opzet is daarbij niet een grote hoeveelheid nieuwe regels op te leggen, wel om zeker te stellen dat alle categorieën financiële ondernemingen de gewenste aandacht besteden aan de inrichting van de bedrijfsvoering, het omgaan met risico's, het voorkomen van integriteitschade, etc.

Rapportageverplichtingen

Een belangrijk onderwerp betreft de periodieke rapportages aan de toezichthouder: belangrijk voor de toezichthouder omdat deze aan de hand daarvan inzicht krijgt in het reilen en zeilen van de onder toezicht staande ondernemingen en zo de naleving van de (vooral prudentiële) regels kan monitoren; en belangrijk voor de financiële ondernemingen omdat de rapportages, hoewel ten dele ook voor de eigen bedrijfsvoering relevant, een administratieve last vormen. Het is dan ook zaak de rapportageverplichtingen tot het noodzakelijke te beperken en daartoe zoveel mogelijk gebruik te maken van afstemming en informatie-uitwisseling tussen de toezichthouders, dat wil zeggen tussen DNB en AFM, en tussen DNB/AFM en de BNA. Dit is een kwestie van nader overleg met en tussen de toezichthouders, en met de financiële ondernemingen die zowel in de BES als in Curaçao en/of Sint Maarten opereren.

5.5 Prudentieel toezicht

5.5.1 Inleiding

Prudentieel toezicht, zoals geregeld in deel 3 van de Wft, heeft betrekking op de volgende onderwerpen:

¹⁵ Bepaalde aspecten van integere bedrijfsvoering die raken aan de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme zijn behandeld in de eerder genoemde aparte nota betreffende integriteit.

- minimum eigen vermogen, solvabiliteit, liquiditeit (banken) en technische voorzieningen (verzekeraars): dit zijn in zekere zin de kernbepalingen van het prudentiële toezicht;
- deelnemingen in financiële ondernemingen en financiële groepen: deze regels hebben met name tot doel tegen te gaan dat houders van gekwalificeerde deelnemingen een ongewenste invloed op de financiële onderneming zouden kunnen hebben, en om rekening te houden met de financiële risico's die verbonden kunnen zijn aan het opereren binnen een financiële groep;
- bijzondere maatregelen voor het geval een financiële onderneming in problemen raakt: naarmate de problemen ernstiger zijn komen zwaardere maatregelen in beeld. In het uiterste geval kan het nodig zijn dat de toezichthouder de noodregeling of faillissement aanvraagt;
- vangnetregelingen: voor het geval een bank of een beleggingsonderneming¹⁶ niet meer in staat is aan zijn/haar verplichtingen te voldoen, voorziet de Wft in twee vangnetregelingen, een depositogarantiestelsel en een beleggerscompensatiestelsel.

Deze samenvatting van deel 3 van de Wft klinkt tamelijk overzichtelijk, en geeft in die zin een geflatteerd beeld. In werkelijkheid telt deel 3 van de Wft zo'n 340 artikelen, waarvan alleen al ca. 100 zijn gewijd aan de noodregeling en daarmee vergelijkbare maatregelen en procedures. Daarbij is dan nog afgezien van de nadere regels die in drie algemene maatregelen van bestuur en zes regelingen van DNB zijn ondergebracht. In het navolgende wordt het prudentiële toezicht voornamelijk op een wat hoger abstractieniveau bekeken. De complexe en technische aard van het onderwerp leent zich bovendien minder goed voor een uitvoerige behandeling in deze nota. Over de verdere uitwerking zal dan ook nader overleg op technisch niveau nodig zijn.

5.5.2 *Minimum vermogen, solvabiliteit, liquiditeit en technische voorzieningen*

Een belangrijke doelstelling van het toezicht op financiële ondernemingen is ervoor te zorgen dat deze ondernemingen solvabel zijn en te allen tijde aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Banken beheren tegoeden van derden die opgevraagd kunnen worden resp. op zeker moment terugbetaald moeten worden. Verzekeraars hebben (vaak langlopende) verplichtingen tegenover verzekeringnemers en verzekerden die zij moeten nakomen. Voor banken is daarnaast niet minder belangrijk dat zij op korte termijn - in feite van dag tot dag - in staat zijn (dat wil zeggen over voldoende liquide middelen beschikken) om aan

¹⁶ Beleggingsonderneming (niet te verwarren met beleggingsinstelling) is een term uit de Wft die in de plaats is gekomen van het voordien gebruikte begrip effecteninstituting.

hun betalingsverplichtingen te voldoen. Regels inzake de solvabiliteit en liquiditeit behoren dan ook tot de kernbepalingen van de toezichtwetgeving.

De vraag in hoeverre de Antilliaanse wetgeving op dit gebied toereikend is resp. welke aanvullingen en aanscherpingen nodig zijn is zonder uitvoerige analyse niet eenvoudig te beantwoorden. Wel kan worden vastgesteld dat de regelingen inzake solvabiliteit en liquiditeit in de landsverordeningen voor banken en verzekeraars erg compact zijn en veel overlaten aan nadere uitwerking door de BNA, die inderdaad diverse toezichtregels heeft uitgevaardigd.

De regels in de Wft zijn vele malen uitgebreider, zeker in aanmerking nemend dat de wettelijke regels verder zijn uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur en in gedetailleerde technische voorschriften van DNB. De Wft kan niet volledig als maatstaf dienen voor een kleine, lokaal georiënteerde financiële sector als die van de BES, die bovendien voor een groot deel bestaat uit kleine bijkantoren. Belangrijk is wel dat de basiselementen en -principes op een heldere manier en expliciet in de wet resp. bij amvb worden vastgelegd, waarna ze op technisch niveau verder door DNB kunnen worden uitgewerkt. Die uitwerking dient dan zo goed mogelijk rekening te houden met zowel internationale standaarden als met lokale omstandigheden.

Tot de bedoelde basiselementen behoren:

- de berekening van de aanwezige solvabiliteit: welke vermogensbestanddelen mogen in aanmerking worden genomen, voor welk deel en onder welke voorwaarden;
- de berekening van de vereiste solvabiliteit: op welke grondslagen wordt deze berekend, welke berekeningsmethoden worden voorgeschreven of toegestaan, met welke risicovermindering mag rekening worden gehouden;
- waarderingsgrondslagen: welke accounting standards en andere rekenregels moeten worden gevolgd bij het waarderen van de diverse balansposten;
- technische voorzieningen: hoe worden de technische voorzieningen berekend, welke waarderingsmethoden en actuariële grondslagen moeten worden gebruikt, hoe wordt de toereikendheid van de technische voorzieningen vastgesteld;
- aan te houden waarden (voor zover van toepassing): welke regels gelden voor de waarden die tegenover de solvabiliteit (solvabiliteitsmarge) staan, resp. voor de waarden ter dekking van de technische voorzieningen;
- liquiditeit: hoe wordt de aanwezige liquiditeit berekend en hoe de vereiste liquiditeit; met welke periodiciteit moet een liquiditeitsraming worden gemaakt.

Wat de in acht te nemen internationale standaarden betreft: de kredietcrisis heeft nog eens het belang onderstreept van internationaal geaccepteerde standaarden voor kapitaaltoereikendheid. De G20 heeft uitgesproken dat "all G20 countries should progressively adopt the Basel II framework". Dat zou ook het uitgangspunt voor de BES moeten zijn, zij het met enkele kanttekeningen:

- Volledige invoering van Basel II is waarschijnlijk teveel van het goede en ook niet nodig, ervan uitgaande dat in de BES gevestigde banken te klein zijn voor de toepassing van interne modellen. De BNA en de banken in de Nederlandse Antillen werken aan de implementatie van een stelsel waarin Basel I wordt aangevuld met elementen van Basel II. Ook voor de BES lijkt het een goede formule om op een dergelijke manier de essentie van Basel II te implementeren.
- Gelet op de verwevenheid tussen de bancaire sectoren van de BES en Curaçao/Sint Maarten zou het wenselijk zijn als een gelijkkluidend regime tot stand komt dat gelijktijdig wordt ingevoerd.
- Ook zonder de toepassing van geavanceerde methoden zal het waarschijnlijk wenselijk zijn dat banken voldoende tijd krijgen om zich op nieuwe regelingen voor te bereiden. Dit vraagt om een voldoende invoeringstermijn.

5.5.3 *Deelnemingen en financiële groepen*

De Wft schrijft voor dat een verklaring van geen bezwaar nodig is om een gekwalificeerde deelneming in een financiële onderneming te houden of te verwerven. Dit vereiste stelt de toezichthouder in staat de geschiktheid van (potentiële) aandeelhouders te toetsen.

De Antilliaanse wetgeving kent geen vvgb-stelsel, maar biedt wel een grondslag voor het toetsen, door de BNA, van houders van aandelen in een onder toezicht staande bank. Het wordt wenselijk geacht deze grondslag te verbreden zodat bijvoorbeeld ook voor deelnemingen in een verzekeraar toestemming vereist zal zijn, en om de toetsingsgronden nader bij wet vast te leggen. Voor een deel impliceert dit nieuwe wetgeving, voor een ander deel het formaliseren van een al bestaande praktijk. De impact zal in de praktijk beperkt zijn, omdat de vvgb-plicht alleen geldt voor (deelnemingen in) zelfstandige vestigingen, en de aandeelhouders van reeds in de BES actieve ondernemingen al door de BNA zijn getoetst.

Veel, zo niet de meeste, financiële ondernemingen in de BES maken deel uit van buiten de BES, en vaak ook buiten de Nederlandse Antillen gevestigde financiële groepen. De Wft kent, mede op grond van enkele Europese richtlijnen, uitgebreide

regels over financiële groepen. Voor zover deze regels betrekking hebben op de ondernemingen die aan het hoofd staan van zulke groepen zijn zij voor de situatie in de BES minder relevant. Een regeling voor holdings van financiële groepen wordt in het onderhavige kader dan ook niet als een prioriteit aangemerkt. Dat neemt niet weg dat lidmaatschap van een groep wel reden kan zijn voor aanvullend prudentieel toezicht op de betrokken financiële ondernemingen. Inhoud en vormgeving zullen nader worden onderzocht. Ook bij dit onderwerp is de toezichtpraktijk zeer gebaat bij een goede afstemming en samenwerking tussen DNB en de BNA.

5.5.4 *Bijzondere maatregelen*

Voor het geval een financiële onderneming in een situatie van mogelijk faillissement raakt is het belangrijk dat de afwikkeling geschiedt met inachtneming van bijzondere regels en procedures die geënt zijn op de specifieke kenmerken van een bank of verzekeraar. De Antilliaanse wetgeving voorziet in zo'n regeling, zij het dat die minder uitgebreid is dan die in de Wft. In hoeverre deze regeling ook in de nieuwe situatie afdoende is, zal nader worden onderzocht. Hetzelfde geldt voor het herstelplan, het saneringsplan en het financieringsplan: bijzondere maatregelen die van toepassing zijn op een verzekeraar die in problemen verkeert of dreigt te raken.

5.5.5 *Depositogarantiestelsel en beleggerscompensatiestelsel*

Vangnetregelingen zijn, net als de hiervoor genoemde, pas actueel in tijden van nood, maar dan ook des te belangrijker, zoals de kredietcrisis nog eens heeft aangetoond. Voor de BES is met name het depositogarantiestelsel (DGS) van belang. Beleggingsdiensten worden in de BES, voor zover valt na te gaan, alleen door banken en dan nog op relatief bescheiden schaal aangeboden. Daarentegen belopen de gezamenlijke rekeningen, spaartegoeden en deposito's bij in de BES gevestigde banken al snel een bedrag van zo'n NAF 180 miljoen.

In de Nederlandse Antillen bestaat nog geen DGS. Er wordt wel gesproken over de invoering ervan. Voor de BES is zo'n stelsel een wenselijkheid. Het biedt bankcrediteuren een directe bescherming, helpt een bankrun te voorkomen, en draagt zo bij aan het vertrouwen in de financiële sector. Inzet is dan ook te onderzoeken op welke wijze zo'n stelsel tot stand kan worden gebracht. In beginsel zijn er twee mogelijkheden voor het creëren van een DGS in de BES: aansluiting bij het Nederlandse stelsel, of een afzonderlijk stelsel voor de BES opzetten. Beide mogelijkheden worden thans verkend.

Belangrijke vragen die bij elke optie beantwoord moeten worden zijn:

- aan wie wordt dekking geboden, tot welk bedrag;
- hoe wordt het stelsel gefinancierd;

- hoe blijft het stelsel betaalbaar, met andere woorden (hoe) kan een aanzuigende werking, bijvoorbeeld vanuit omliggende landen, worden voorkomen;
- welke (m.n. prudentiële) regels worden gesteld aan deelnemende banken.

5.6 Gedragstoezicht

5.6.1 Inleiding

Veel (Europese) landen, waaronder Nederland, hebben in de financiële wet- en regelgeving normen opgenomen over de manier waarop financiële ondernemingen zich dienen te gedragen jegens de consument. Deze gedragsnormen dienen ter bescherming van de consument en trachten goed gedrag van financiële marktpartijen ten opzichte van de consument te bevorderen. Vaak hebben ze betrekking op de relatie tussen de financiële onderneming en de (potentiële) cliënt, maar het kan ook gaan over de inrichting van de financiële onderneming om bijvoorbeeld een goed beheer van de beleggingen van de cliënt te waarborgen. Gedragsnormen houden rekening met de ongelijke positie van consument ten opzichte van de financiële onderneming. De financiële onderneming is bijvoorbeeld beter geïnformeerd over de merites en zodoende eveneens de voor- en nadelen van het aangeboden product. Verplichte informatieverstrekking over dat product en de aanbieder kan dit verschil enigszins opheffen, en heeft bovenal als doel dat de consument het desbetreffende product adequaat kan beoordelen. Op naleving van de gedragsnormen wordt in Nederland toezicht gehouden door de Autoriteit Financiële Markten.

In de huidige Antilliaanse wet- en regelgeving bestaan nauwelijks tot geen gedragsnormen. De staatkundige hervorming vraagt ook in de BES om een passend niveau van consumentenbescherming. Dit betekent dat in de verschillende BES-wetten bepaalde gedragsnormen toegevoegd worden. Bovendien lijkt het wenselijk om bepaalde categorieën financiële ondernemingen die nu nog niet gereguleerd zijn, terwijl er wel een consumentenbelang mee gemoeid is, onder toezicht te brengen. Te denken valt dan aan adviseurs over financiële producten, bemiddelaars anders dan in verzekeringen, aan vermogensbeheerders en bepaalde aanbieders (bijvoorbeeld van krediet). In eerdere paragrafen is al beschreven dat de financiële sector in de BES substantieel anders is dan de Nederlandse. Hoewel de Nederlandse gedragsnormen wel als leidraad dienen bij de invulling van de BES wet- en regelgeving, is er aanleiding enigszins terughoudend te zijn met nieuwe regels, omdat deze in de BES soms minder noodzakelijk, minder effectief of relatief duur kunnen zijn. Hieronder zullen de belangrijkste aanvullingen aangestipt worden. Daarnaast wordt kort ingegaan op de veronderstelde schuldenproblematiek.

Bij gedragsnormen is het belangrijk dat aangesloten wordt bij gewoontes en gebruiken van consumenten. Informatie kan bijvoorbeeld via internet beschikbaar moeten worden gesteld, maar als consumenten geen internet gebruiken om informatie te vergaren over financiële producten of dienstverlening, dan wordt het doel gemist. Daarnaast trachten we om de wet- en regelgeving aan te laten sluiten bij de praktijk van vandaag, zodat de financiële ondernemingen niet onnodig kosten hoeven te maken. Naar verwachting zal namelijk een deel van de onderstaande nieuwe normen al wel praktijk zijn bij de Antilliaanse financiële ondernemingen (bijv. informatieverstrekking over de aard van een product aan een geïnteresseerde consument). Eventueel zullen huidige praktijken wel her en daar aanpassing behoeven.

5.6.2 *De nieuwe gedragsnormen*

De gedragsnormen zijn in verschillende categorieën opgedeeld. Per categorie wordt kort ingegaan op de achtergrond van de normen, oftewel het waarom van de gedragsnormen, en tevens op de meest in het oog springende nieuwe vereisten.

5.6.2.1 Markttransparantie

Consumenten horen ten behoeve van een adequate beoordeling te weten wat de kenmerken en de consequenties zijn van het product dat of de dienst die ze afnemen. Daarom is het van belang dat ze tijdig voldoende informatie ontvangen. Dit is de verantwoordelijkheid van de aanbieder van het desbetreffende product of de dienst. Voorts is het uitgangspunt dat alle, al dan niet verplichte, informatie die de financiële onderneming aan (potentiële) consumenten verstrekt correct, duidelijk en niet misleidend is.

Een onderscheid wordt voorts gemaakt tussen (i) informatie die dient ter aanprijzing van het product of dienst, (ii) informatie aan een geïnteresseerde cliënt, al dan niet geënt op zijn of haar persoonlijke situatie en (iii) informatie die gedurende de looptijd van de overeenkomst tussen de financiële onderneming en cliënt verstrekt moet worden, bijvoorbeeld over de tussentijdse waarde van een belegging of levensverzekering.

Reclame

Financiële ondernemingen zullen op verschillende momenten worden verplicht om informatie te verstrekken aan de consument. De financiële onderneming kan hierbuiten ook nog informatie geven, zogenoemde onverplichte informatie. Deze laatste dient uiteraard niet-misleidend, duidelijk en correct te zijn, ongeacht het medium dat gebruikt wordt (internet, brochure, tv etc.). Op het moment dat

dergelijke informatie een aanprijzend of wervend karakter heeft ('reclame'), dan kunnen er afhankelijk van het product of dienst wel extra eisen gelden, bijvoorbeeld opname van een verplichte waarschuwingszin of -figuur om de consument bewust te maken van de gevolgen en mogelijke risico's van aanschaf van het product.

Precontractuele informatie

Op het moment dat een consument interesse heeft getoond in een bepaald product of dienst, dan zal bepaalde (kosteloze) informatievoorziening van de financiële onderneming aan de consument verplicht worden gesteld, opdat de consument het product of de dienst adequaat kan beoordelen. Dit zal in ieder geval in schriftelijke vorm zijn, naar keuze al dan niet gestandaardiseerd. De informatie dient overzichtelijk te worden weergegeven, en in verband daarmee moet het document niet te uitgebreid zijn maar wel de noodzakelijke informatie bevatten. De informatieverplichtingen kunnen verschillen per type financiële onderneming en in sommige gevallen ook per product of dienst. In Nederland bestaat bijvoorbeeld een verplichting tot beschikbaarstelling van een kredietprospectus voor kredietaanbieders, de financiële bijsluiter ingeval van verschillende complexe producten¹⁷, en een prospectus voor beleggingsinstellingen. Voor de BES valt te overwegen andere formats vast te stellen. Formats komen de vergelijkbaarheid, beknoptheid en begrijpelijkheid ten goede en helpen bovendien financiële ondernemingen bij het opstellen van de vereiste documentatie.

Belangrijk is dat de klant in elk geval wordt geïnformeerd over:

- *de aanbieder van het financiële product en/of dienst*, o.a. de naam, adres en statutaire zetel; ingeval het een bemiddelaar, adviseur of agent betreft: de verhouding met de aanbieder (eventuele afhankelijkheid en beloning/provisie); de interne klachtenprocedure;
- *het product en/of de dienst*, o.a. de eenmalige of periodieke kosten, de aard en risico's, de samenstelling van het product, de wederzijdse rechten en verplichtingen, opzeggingsmogelijkheden, de uitkering(en), criteria beoordeling kredietaanvraag.

Informatie gedurende de looptijd van de overeenkomst

Deze informatie heeft voornamelijk betrekking op wezenlijke wijzigingen in productvoorwaarden alsmede op tussenstanden en overzichten van de (waarde van) verschillende producten en diensten. Een kredietinstelling verstrekt bijvoorbeeld op verzoek van de cliënt periodiek een gespecificeerd overzicht van het uitstaande saldo en meldt voorts indien sprake is van een variabele kredietvergoeding elke

¹⁷ Complexe producten zijn hoofdzakelijk: bepaalde deelnemingsrechten, levensverzekeringen, combinaties van twee producten waarvan één met een beleggingselement, combinatie bepaalde levensverzekering of spaarrekening met hypothecair krediet.

wijziging van de kredietvergoeding aan de cliënt. Een verzekeraar meldt onder meer wijzigingen in de polis.

Voorts valt nog te denken aan gewijzigde of geactualiseerde informatie over de financiële onderneming zelf, bijvoorbeeld jaarrekeningen. Dergelijke informatie zal in principe via de website openbaar gemaakt mogen worden, mits de informatie ook schriftelijk beschikbaar wordt gesteld als de consument daarom vraagt.

5.6.2.2 Zorgplicht

Financiële ondernemingen dienen zich te houden aan een zekere zorgvuldigheid bij de behandeling van de (potentiële) cliënt. Dit valt uiteen in meerdere vereisten. Een beleggingsinstelling of -onderneming voert bijvoorbeeld geen transacties uit met zodanige frequentie dat dit slechts strekt tot bevoordeling van haarzelf. De meest in het oog springende is echter de verantwoordelijkheid van financiële ondernemingen om na te gaan in hoeverre het product dat of de dienst die de consument wil afnemen passend is. Hiertoe dient relevante informatie ingewonnen te worden bij de consument. De invulling hiervan verschilt evenwel per type financiële onderneming en aangeboden dienst/ product. Een adviseur of vermogensbeheerder heeft bijvoorbeeld een verplichting om informatie in te winnen over onder meer de financiële positie, de doelstellingen, risicobereidheid en ervaring van de consument. Dergelijke informatie dient vastgelegd en bewaard te blijven.

Voor aanbieders van krediet geldt specifiek dat ze een zogenoemde kredietwaardigheidstoets dienen te verrichten alvorens een kredietovereenkomst aan te gaan. Dit geschiedt op basis van informatie verstrekt door de potentiële cliënt zelf inzake haar financiële positie en kredieten bij andere aanbieders. Indien de consument onwillig is om informatie te verstrekken en/of de kredietaanbieder niet over voldoende informatie beschikt om de kredietwaardigheid te kunnen beoordelen, dan verleent zij geen krediet. Eventueel zou, zoals in Nederland het geval is, aansluiting bij een kredietregistratiebureau verplicht gesteld kunnen worden, zodat kredietaanbieders middels een IT-systeem kunnen nagaan of de consument al andere kredieten heeft lopen. Dit kan helpen om overkreditering en betalingsrisico's verder in te dammen; van belang voor zowel de kredietverstrekker als de consument. Voorwaarde is wel dat een dergelijk systeem effectief (bijvoorbeeld voortdurend up to date) en betaalbaar is. We hebben begrepen dat een dergelijk systeem reeds bestaat op Curaçao. Mogelijk zouden kredietaanbieders op de BES hier eveneens gebruik van kunnen maken. Voorts is in Nederland de kredietwaardigheid en de daarmee verband houdende norm van verantwoorde kredietverstrekking nader ingekaderd door middel van een gedragscode die is

opgesteld door de sector. De AFM houdt toezicht op deze norm. Zelfregulering vereist evenwel een bepaalde organisatiegraad van de kredietaanbieders. Daarom zal bekeken worden in hoeverre een wettelijke inkadering van de norm van verantwoorde kredietverstrekking voor de BES wenselijk is.

5.6.2.3 Extra rechten voor de consument

Het voornemen bestaat de positie van de consument nog op enkele andere punten te versterken. De belangrijkste worden hieronder opgesomd.

Maximale kredietvergoeding

De vergoeding die kredietverstrekkers in rekening mogen brengen voor consumptief krediet zal gemaximeerd worden. Zeker voor consumenten die een dringende geldbehoefte (menen te) hebben is dit een waardevolle bescherming. In Nederland geldt als maximaal tarief de wettelijke rente plus twaalf procent; bezien zal nog worden wat een passend percentage is voor de BES.

Opzegperiode

Bij bepaalde overeenkomsten is het gewenst dat een consument na het aangaan van de overeenkomst een korte termijn (tussen de één à twee weken) krijgt om de overeenkomst te ontbinden. Te denken valt aan levensverzekeringen, maar ook aan overeenkomsten gesloten op afstand (dat wil zeggen dat de communicatie enkel verloopt via een technisch medium als telefoon of internet). Nog te overwegen is een *wederzijdse* nadenkperiode voor kredietverstrekking: de kredietaanbieder kan de overeenkomst binnen een nader te bepalen termijn (minder dan een week) alsnog ontbinden als uit nieuwe gegevens blijkt dat de kredietwaardigheid van de consument lager is dan vermeld, en de consument kan terugkomen op kredieten die bijvoorbeeld impulsief zijn aangegaan en/of te duur blijken te zijn.

Klachtenprocedure

Als een consument klachten heeft over financiële diensten of producten van een financiële onderneming, dan dient hiervoor een adequate klachtenprocedure te zijn. In Nederland houdt dit in dat de financiële onderneming zorg draagt voor een interne klachtenprocedure gericht op een spoedige en zorgvuldige behandeling van de klacht en daarnaast aangesloten is bij een erkende geschilleninstantie. Hiertoe is het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening opgericht dat onafhankelijk geschillen tussen consumenten en financiële ondernemingen beoordeelt. Aansluiting van BES-instellingen hierbij lijkt voornamelijk moeilijk haalbaar vanwege de geografische afstand en ook het verschil in wet- en regelgeving tussen Nederland en de BES. Een soortgelijk instituut opzetten enkel voor de BES lijkt kostbaar en

ingewikkeld vanwege de geringe schaal aan financieel dienstverleners, consumenten en onafhankelijke deskundigen die de klacht kunnen beoordelen. Daarom is het des te meer van belang dat de financiële ondernemingen over een goede interne klachtenprocedure beschikken die bekend is bij haar cliënten. Dergelijke klachten en de reactie van de financiële onderneming hierop dienen eveneens te worden vastgelegd door de financiële onderneming. Het verloop van de klachtenprocedure speelt uiteraard een rol in een eventuele gerechtelijke procedure.

5.6.3 *Niet-gereguleerde financiële ondernemingen*

Een aantal categorieën financiële ondernemingen ofwel een aantal activiteiten staat in de Nederlandse Antillen niet onder financieel toezicht. Het betreft veelal instellingen en activiteiten die momenteel niet veelvuldig voorkomen in de BES. Deze situatie kan echter veranderen en de vraag naar consumentenbescherming actueel maken. Tot de niet-gereguleerde categorieën behoren onder andere zogenoemde beleggingsondernemingen¹⁸: financiële ondernemingen die beleggingsdiensten verrichten, zoals vermogensbeheer of het uitvoeren van orders van cliënten met betrekking tot financiële instrumenten als aandelen of obligaties. Mede met het oog op mogelijke toekomstige ontwikkelingen is het wenselijk om deze activiteiten te reguleren. Beleggingsondernemingen zullen dan een vergunning nodig hebben en aan doorlopende toezichteisen moeten voldoen. Kredietinstellingen die tevens beleggingsdiensten verrichten zullen voor die activiteit eveneens aan aanvullende gedragsnormen moeten voldoen.

Daarnaast zal worden voorzien in regelgeving voor bemiddelaars en adviseurs. Aangezien deze personen de voornaamste – en bemiddelaars bovendien veelal de enige – contactpersoon zijn van de consument en, mede hierom, grote invloed hebben op de uiteindelijke productkeuze van de consument, dienen zij te voldoen aan een aantal van de gedragsnormen die anders voor de aanbieder zou gelden. Te denken valt aan bepaalde informatieverplichtingen. Voorts dient de relatie tussen de aanbieder en de bemiddelaar of adviseur duidelijk te zijn. Er bestaat overigens reeds regelgeving voor assurantiebemiddelaars, bijvoorbeeld op het gebied van vakbekwaamheid en beloning/provisie. Dit zal op onderdelen aangepast worden. Het ligt in de rede de regulering van de verschillende soorten bemiddeling en advisering op dezelfde leest te schoeien.

5.6.4 *Schulden*

Net als in Nederland is de schuldproblematiek van consumenten in de BES een aandachtspunt. Hierboven is reeds een aantal maatregelen geschetst die

¹⁸ Zie ook voetnoot 17.

overkreditering kunnen tegengaan, zoals de kredietwaardigheidstoets en de maximale rente. Een meer integrale aanpak lijkt wenselijk, maar daarvoor is eerst beter inzicht nodig in het leengedrag van particulieren. Te denken valt voorts aan niet-wettelijke maatregelen. In het onderwijs zou bijvoorbeeld de nodige aandacht besteed kunnen worden aan het huishoudboekje en er zouden ook budgetbeheercursussen verzorgd kunnen worden door wijkcentra of andere organisaties.

5.7 Overige wetgeving financiële markten

5.7.1 Effectenverkeer

Op het gebied van het effectenverkeer kent Nederland uitgebreide regelgeving, die in de Nederlandse Antillen ontbreekt. Dat laatste is niet zo verwonderlijk, omdat er geen effectenbeurs is in de Antillen, al zijn er wel plannen om zo'n beurs op te richten. Dat zal dan een in Curaçao en niet in de BES te vestigen beurs zijn. In dat licht bezien is het waarschijnlijk niet of nauwelijks een gemis als in de openbare lichamen geen specifieke regels gelden voor het girale effectenverkeer, de activiteiten van clearinginstellingen of voor openbare biedingen en andere, in deel 5 van de Wft geregelde onderwerpen. Dit zal nog wel nader worden onderzocht; nieuwe ontwikkelingen kunnen leiden tot een andere afweging.

5.7.2 Accountants en verslaggeving

In de Antillen bestaat geen toezicht op accountantsorganisaties. Er is evenmin toezicht op de financiële verslaggeving van beursgenoteerde vennootschappen. Het laatste lijkt niet erg bezwaarlijk.

In Nederland bestaat sinds enkele jaren wettelijk toezicht op accountantsorganisaties. Deze wetgeving is tot stand gekomen na verschillende boekhoudschandalen en heeft tot doel het vertrouwen in de accountant en in de kwaliteit van de door hem afgegeven verklaringen te herstellen. In de Antillen bestaat dergelijke wetgeving niet. Er zijn wel andere waarborgen ten aanzien van de beroepsuitoefening van accountants, die invoering van aparte toezichtwetgeving overbodig, althans minder dringend maken:

- Het Antilliaanse Burgerlijk Wetboek schrijft voor dat de jaarrekening van een grote NV moet worden gecontroleerd door een registeraccountant (RA) of een accountant administratieconsulent (AA) zoals gedefinieerd in de Nederlandse wetgeving, dan wel door een Amerikaanse Certified Public Accountant (CPA). Deze moeten dus voldoen aan de professionele standaarden van NIVRA en NOvAA resp. die voor CPA's.

- Op grond van de Lvo toezicht bank- en kredietwezen en de Lvo toezicht verzekeringsbedrijf geldt voor banken en verzekeraars een soortgelijke verplichting, ongeacht of zij kwalificeren als grote NV in de zin van het Antilliaanse BW. Ook kan de BNA bezwaar maken tegen de accountant van een bank of verzekeraar. Het voornemen bestaat dit voor alle toezichtwetten tot regel te maken.
- Onder de gegeven omstandigheden is het ontbreken van onafhankelijk publiek toezicht geen groot gemis. Invoering van een vergunningeis en toezichtregels zou zelfs, vanwege de bijbehorende kosten, ertoe kunnen leiden dat accountantsorganisaties ervan afzien hun diensten in de BES aan te bieden.

5.8 Evaluatie

De in het voorgaande uiteengezette voornemens brengen op veel gebieden veranderingen mee, ook al is geprobeerd zo goed mogelijk rekening te houden met de lokale omstandigheden en wordt gestreefd naar herkenbare en haalbare aanpassingen. Er is dan ook, mogelijk zelfs meer dan bij andere nieuwe wet- en regelgeving, aanleiding voor een evaluatie nadat de nieuwe regels (eindmodel) bijvoorbeeld twee jaar van kracht zijn geweest. Bij die gelegenheid zullen de opgedane ervaringen in kaart worden gebracht en zullen daaruit waar nodig lessen worden getrokken, zowel voor de wetgeving als voor de toezichtpraktijk.

Wat zullen bedrijven en burgers in de eindfase merken van de voorgenomen maatregelen?

- Grote verschillen worden niet beoogd en zullen zich waarschijnlijk ook niet voordoen. De omschakeling naar de dollar zal geheel of grotendeels voltooid zijn. Het aanbod van financiële producten en diensten blijft hopelijk ten minste op peil en profiteert, afhankelijk van marktwerking en eventuele nieuwe toetreders, zo mogelijk van innovaties. De toezichtwetgeving heeft daarop overigens weinig directe invloed, maar kan er wel de voorwaarden voor scheppen.
- De voorgenomen maatregelen zullen in andere opzichten wel merkbare gevolgen hebben, zowel voor financiële ondernemingen als voor de afnemers van hun producten en diensten. Consumenten zullen op bepaalde gebieden een betere bescherming krijgen, bijvoorbeeld doordat zij vóór het aangaan van een overeenkomst en tijdens de looptijd beter worden geïnformeerd. Ook kunnen zij klachten indienen als zij ontevreden zijn over

de geboden dienstverlening. Het aangaan van consumptief krediet wordt moeilijker voor wie niet goed in staat is de schuldenlast te dragen; en wellicht goedkoper voor wie dat wel kan. Consumenten zullen in bepaalde gevallen een aangegane overeenkomst binnen een beperkte termijn kunnen opzeggen. Ook is er meer zekerheid dat financiële dienstverleners aan vakbekwaamheidseisen voldoen.

- Het voorgaande heeft ook gevolgen voor financiële ondernemingen. De rechten van consumenten zijn voor hen dienovereenkomstige verplichtingen. Dit stelt hogere eisen aan hun dienstverlening, maar ook aan hun interne organisatie. Ook moeten zij rekening houden met de lessen die internationaal worden getrokken uit de kredietcrisis en de daaruit voortvloeiende tendens om het prudentiële toezicht aan te scherpen. Dat zal in de BES niet anders (kunnen) zijn dan elders.