



De heer Zalm, minister van Financiën

stemmen de aanwezige leden van de fracties van de SP, GroenLinks, de PvdA en D66. Hoewel het moeilijk is vast te stellen, constateer ik dat deze motie is aangenomen. Ik zie dat de Kamer daarmee instemt.

De heer **Dittrich** (D66): Voorzitter! Ik wil graag weten wat de regering met deze motie gaat doen, nu zij aanneming ervan heeft ontraden.

Staatssecretaris **Cohen**: Voorzitter! Ik zal mij op deze motie beraden.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Opneming in de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht effectenverkeer 1995, de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf 1993, de Wet inzake wisselkantoren, de Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen 1996 en de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994, van bepalingen betreffende handhaving door middel van een dwangsom of een bestuurlijke boete en van bepalingen betreffende de rechtsgang (25821).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD): Voorzitter! Vandaag is aan de orde een wetswijziging die met name beoogt door de invoering van de dwangsom en de bestuurlijke boete in de financiële wetgeving een effectief en doelmatig handhavingsbeleid te bewerkstelligen. Mijn fractie ondersteunt die elementen van het wetsvoorstel. Ik heb echter wel een aantal vragen. Verder zal ik ook een paar punten noemen die wij belangrijk vinden en die onze steun krijgen.

Een zwaar accent bij de handhaving van de financiële wetgeving lag tot nu toe bij het strafrecht en de strafrechtelijke instanties. De toezichthouders konden de vergunninghouders aan beperkingen en voorschriften onderwerpen en uiteindelijk de vergunning intrekken. Dat was een zeer zwaar middel. Deze wetswijziging maakt het mogelijk dat zware, kostbare en tijdrovende strafrechtelijke procedures worden voorkomen. Een bijkomend voordeel is dat het justitiële apparaat hierdoor wordt ontlast, omdat niet iedere zaak strafrechtelijk afgehandeld zal worden. Dit is niet de hoofddoelstelling, maar een bijkomend voordeel.

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat een bestuursorgaan zelf verantwoordelijk is voor de handhaving van de uit te voeren regelgeving. Dat brengt een grote verantwoordelijkheid met zich, want de bevoegdheid om in individuele gevallen een dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen wordt toegekend aan de desbetreffende toezichthouder. Om te voorkomen dat de organisatie rechter gaat spelen in een eigen zaak, moet de toezichthouder zorgen voor een interne scheiding, zoals de wetgeving aangeeft, tussen het opleggen van de dwangsom of de boete en het vaststellen van de overtreding in het voorafgaande onderzoek. Daar ligt nu juist een knelpunt dat ik nog eens extra onder de aandacht van de minister wil brengen.

De VVD wil geen monopolies en zeker geen toezichtsmonopolies. De minister wil dat ook en heeft dat aangegeven bij een ander onderdeel waardoor met name de raden van toezichthouders straks samengaan. Op zich is dat een gunstige ontwikkeling. Juist ter voorkoming van dat toezichtsmonopolie blijf ik aandringen op een zorgvuldige scheiding van opsporing, controle en sancties bij de uitvoering van het handhavingsbeleid. Immers, indien die functiescheiding niet voldoende is gewaarborgd, kan dit schadelijke gevolgen hebben voor de rechtszekerheid van de onder toezicht gestelde ondernemingen of rechtspersonen. De FIOD heeft een duidelijke scheiding in kamers. Ik zou de minister willen vragen om dat bij zijn oordeel te betrekken. Ik verzoek de minister erop toe te zien dat er een goede scheiding tot stand komt. Ik verzoek hem tevens dit onderdeel na twee jaar te evalueren. Wij hebben datzelfde punt opgebracht bij de behandeling van de Mededingingswet. Bij de Nederlandse mededingingsautoriteit zijn opsporing, vervolging en sanctie ook in één hand. Daarmee hadden wij exact dezelfde problemen. Ik ben van mening dat wij hier uiterst zorgvuldig moeten zijn in het kader van de rechtsbescherming.

Voorts dringen wij er bij de minister op aan toe te zien op de deskundigheid van de toezichthouder, ook op dit onderdeel. Want de rechtszekerheid staat of valt met goede deskundigheid.

Een derde punt is dat de boetes en dwangsommen zullen worden geïnd

## VouÛte-Droste

door de toezichthouder ten eigen bate. De toezichthouder kan die bedragen in zijn eigen budget opnemen. Ik heb daarover vragen gesteld en die zijn door de minister beantwoord, maar wij willen expliciet van de minister horen of dit budgettair neutraal zal gebeuren. Het kan niet zo zijn dat de toezichthouder de boete oplegt en dat bedrag ook nog eens extra bovenop zijn begroting krijgt. Is het duidelijk dat het nooit een extraatje kan zijn en dus van die begroting afgetrokken wordt? Uiteindelijk zijn het toch de onder toezicht gestelden die voor de toezichthouder moeten betalen, zoals de STE. De boetes zullen dan ook in mindering van de lasten moeten kunnen komen van degenen die aan die toezichthouder moeten bijdragen. Dat lijkt mij ook correct. Graag een reactie van de minister daarop.

Voorzitter! Er is nog een kwestie die wat ons betreft wat meer duidelijkheid vereist, namelijk de keuze van het meest effectieve handavingsinstrument bij die bestuurlijke boete. Het is mogelijk om een bestuurlijke boete op te leggen, de dwangsom, de strafrechtelijke sanctie of zelfs een toegestane combinatie. Als uiteindelijk de weg van de bestuursrechtelijke boete is toegepast, kan op basis van het nebes in idem niet meer de strafrechtelijke weg worden gegaan. Wel is het mogelijk om de combinatie te kiezen. Naar onze mening is dat toch wat onduidelijk. Ik verzoek de minister dan ook iets meer duidelijkheid te verschaffen over de uiteindelijke vormgeving daarvan. Datzelfde geldt voor het convenant en de categorie bepalingen die uitgaan van de bestuurlijke boete of de strafrechtelijke sanctie.

Voorzitter! Wij hebben dus nog wel enkele vragen over dit belangrijke wetsvoorstel waarover wij graag duidelijkheid verkrijgen.

□

Mevrouw **Witteveen-Hevinga** (PvdA): Voorzitter! Dit wetsvoorstel vloeit voort uit een aanbeveling van de destijds naar aanleiding van de Vie d'Or-zaak ingestelde parlementaire onderzoekscommissie. De PvdA-fractie kan grotendeels instemmen met dit aangepaste wetsvoorstel en met de antwoorden van de regering in de nota naar aanleiding van het verslag. Zij ziet dit als een stap vooruit in de verfijning

van het toezichtstelsel en naar een volwassen financiële markt in het algemeen. De toezichtsorganen De Nederlandsche Bank, de Stichting Toezicht effectenverkeer en de Verzekeringskamer moeten niet alleen toezicht kunnen houden, maar ook de door hen opgestelde regels kunnen handhaven. Daarom juichen wij het toe dat het bestuurlijk instrumentarium wordt gediversifieerd en de slagvaardigheid van de toezichthouders wordt vergroot door een zekere accentverschuiving van het strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke handhaving.

Op een aantal punten hebben wij nog wel wat nadere vragen en kanttekeningen en die hebben vooral te maken met de ingewikkeldheid van deze technische materie. Onze algemene indruk is dat de scheiding tussen het bestuurlijke traject enerzijds en het strafrechtelijke traject anderzijds nog onvoldoende helder is en dat ook in samenhang met de Algemene wet bestuursrecht, internationale verdragen inzake rechten van de mens en daaraan verbonden Europese arresten. Daarbij speelt ook een rol dat een algemene visie van de regering op de sectoren, zoals de financiële, ontbreekt waar het gaat om bestuurlijke dwangsommen en boetes. Ik wil de minister dan ook dringend verzoeken te bevorderen dat zijn collega van Binnenlandse Zaken uitwerking geeft aan een dergelijke algemene visie.

Voorzitter! De PvdA-fractie is niet tevreden met de reactie van de regering op de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht op de toezichthouders. Volgens de memorie van toelichting van de Algemene wet bestuursrecht zouden toezichthouders personen zijn, zoals milieu- en arbeidsinspecteurs, en zouden De Nederlandsche Bank en andere financiële toezichthouders toezichthoudende instellingen zijn. Paragraaf 5.2 en andere onderdelen van de AWB zouden daardoor niet van toepassing zijn op de financiële toezichthouders. De vraag rijst dan of medewerkers van de financiële toezichthouders geen strafrechtelijke en/of bestuursrechtelijke opsporingsbevoegdheden hebben. Als ik dan de nota naar aanleiding van het verslag van dit wetsvoorstel op bladzijde 3 lees en de paragraaf over de bestuurlijke handavingsinstrumenten, dan beschikken de financiële toezichthouders over geen

enkele opsporingsbevoegdheid. Ik twijfel aan die uitleg van de regering. De stelling dat paragraaf 5.2 van de AWB niet van toepassing is op de financiële toezichthouders, staat niet duidelijk in de AWB zelf, maar slechts in de memorie van toelichting. Daarnaast zijn wij principieel van mening dat de AWB wel degelijk op de toezichthouders van toepassing zou moeten zijn. Kan de minister daarop reageren? Ook verzoek ik de minister duidelijk aan te geven welke onderdelen volgens hem op dit moment onder de AWB vallen. Wij zouden het op prijs stellen als de minister de Kamer hierover helderheid verschaft via een notitie.

Verder vindt de PvdA de scheiding van functies van toezicht en sancties binnen de toezichthouders belangrijk in verband met de rechtsbescherming. Het in één hand houden van deze twee taken is strijdig met het principe van onafhankelijke rechtsgang. De minister onderschrijft deze visie, hij schrijft over een verplichte functiescheiding, maar het is niet duidelijk wat zijn inzet zal zijn. Welke regels worden gesteld aan een zo zuiver mogelijke scheiding? Zullen die regels inhouden dat met verschillende afdelingen zal moeten worden gewerkt? Een actieve in plaats van een afwachter houding van de minister met betrekking tot de instelling van de afdelingen voor de gescheiden functies achten wij op haar plaats. Kan de minister dit toezeggen?

De PvdA-fractie heeft er met instemming kennis van genomen dat de regering het voorstel van de STE om sancties te kunnen matigen, via een nota van wijziging heeft overgenomen. Hiermee wordt voorkomen dat onevenredig zware boetes worden opgelegd, of dat boetes helemaal niet worden opgelegd. Ook kunnen wij ons vinden in de toepassing van het una-viabeginsel. De consequentie daarvan is wel dat als een bepaalde overtreding bestuursrechtelijk is afgedaan, strafrechtelijke vervolging in principe niet meer mogelijk is, tenzij zwaarwegende nieuwe feiten op tafel komen die een nieuwe overtreding opleveren. Ik verzoek de minister toe te lichten wat hij in dit geval verstaat onder zwaarwegende nieuwe feiten. Een ander punt van zorg is dat toezichthouders niet verplicht zijn om sancties op te leggen. Dat kan leiden tot rechtson-

## Witteveen-Hevinga

gelijkheid en een minder strikt toezichtsbeleid. Aangezien de minister daarnaast in individuele gevallen geen aanwijzingsbevoegdheid heeft, kun je je afvragen of de ministeriële verantwoordelijkheid hierbij voldoende is geregeld. Hoe denkt de minister in dat probleem te voorzien?

Ik stel met instemming vast dat in de toekomst wordt bekeken of recidive een rol zal spelen bij de bepaling van de hoogte van boetes. Op welke termijn vindt de evaluatie plaats?

De rechtsgang wordt ondergebracht bij de rechtbank van Rotterdam. Amsterdam is eigenlijk het financiële centrum van Nederland; De Nederlandsche Bank en de STE zijn daar gehuisvest. Kan de minister zijn keuze voor Rotterdam toelichten? Hoe is het op dit moment eigenlijk geregeld? In juridische termen wordt dit, geloof ik, relatieve competentie genoemd. Wij zijn daar wel nieuwsgierig naar.

De PvdA-fractie betwijfelt of het een goede zaak is om het recht om gehoord te worden niet te laten gelden bij boetes van ten hoogste f 10.000. De regering geeft toe dat dit hoorrecht een belangrijk uitgangspunt is in het administratieve recht, terwijl zij ook toegeeft dat een boete van f 10.000 door bedrijven lang niet altijd als gering zal worden ervaren. Hoe valt dit te rijmen? In de schriftelijke voorbereiding heeft D66 hiervoor aandacht gevraagd en ik ben heel nieuwsgierig naar de reactie.

De minister heeft ook problemen met de afbakening van informatie afkomstig van de toezichthouder, die de strafrechter al dan niet mag gebruiken in een strafprocedure. Uit de nota naar aanleiding van het verslag komt niet glashelder naar voren waar precies de grens ligt. Om toekomstige problemen bij de rechtspraak en bewijsvoering te voorkomen, wil ik de minister verzoeken om hierover helderheid te scheppen. Wellicht is het beter om dit via een notitie te doen. Ook wil ik weten hoe dit afbakingsprobleem op dit ogenblik in de praktijk wordt opvangen.

Voorzitter! Ten slotte ga ik in op enkele punten die te maken hebben met de rechten van de mens. Onderschrijft de minister dat het recht om niet actief medewerking te verlenen aan alles wat tot de eigen veroordeling kan leiden, bij iedere

vervolgung in de zin van artikel 6 van het Europese verdrag voor de rechten van de mens van toepassing is en dat daarmee genoemd beginsel ook voor administratieve boetes geldt, of geldt het principe dat een verdachte niet mag worden verplicht actief mee te werken aan iets wat tot zijn veroordeling kan leiden? Graag krijg ik hierop een toelichting. Niet volstrekt helder is verder op welk exact moment het zwijgrecht intreedt. Tot mijn verbazing kwam dit uit de nota naar aanleiding van het verslag naar voren. Ik verzoek de minister om de criteria ter bepaling van dit moment duidelijk op een rij te zetten en deze, zo nodig, in de vorm van een notitie aan de Kamer te doen toekomen. Hoe groot acht de minister de kans dat strafrechtelijke zaken zullen mislukken doordat het bewijs achteraf onrechtmatig wordt geoordeeld?

Voorzitter! Er zitten nogal wat haken en ogen aan dit wetsvoorstel met een hoog technisch gehalte. Graag wacht ik de antwoorden van de minister af, maar nu al wil ik de vraag in het midden leggen of het niet zinnig zou zijn om de tweede termijn van de behandeling ervan wellicht op een later tijdstip te houden.

□

Mevrouw **Giskes** (D66): Mevrouw de voorzitter! Al tijdens de schriftelijke voorbereiding heeft de fractie van D66 aangegeven het zeer eens te zijn met de uitbreiding van het wettelijk toezichtsinstrumentarium en met de mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom of een bestuurlijke boete. Wij denken namelijk dat dit een nuttige toevoeging is op de manier waarop regels kunnen worden gehandhaafd, met name in de overgang naar de bestuursrechtelijke kant. Een groot deel van de gerezen vragen is bevredigend beantwoord. Ik dank de minister voor het verstrekte overzicht van de situatie in andere Europese landen. Graag had ik overigens gezien dat alle boetes in euro's waren vermeld. Dat zou een vergelijking hebben bevorderd.

Op een vraag van de fractie van de PvdA antwoordde de minister dat de minister van Justitie ook een rol speelt bij het nader vormgeven van de uitvoering van de bevoegdheid tot het opleggen van boetes. Waarom speelt de minister van

Justitie hierbij een rol? Immers, dit raakt louter de bevoegdheid van de minister van Financiën. Er is nogal wat koren sprake van een convenant met toezichthoudende instanties. Op zich kan ik mij voorstellen dat men dit op deze manier wil proberen te organiseren. Het lijkt mij heel goed dat dit convenant wordt gepubliceerd, want dan weet iedereen waar hij aan toe is. Mij is opgevallen dat het zich in het belang van enige zaak kan voordoen dat het openbaar ministerie gegevens uitwisselt met toezichthouders. Mij dunkt dat het convenant er moet liggen op het moment van inwerkingtreding van deze wet. Als dat niet zo is, wordt wellicht een vacuüm gecreëerd waarin betrokkenen niet precies weten waar zij aan toe zijn. Graag krijg ik hierop een reactie van de minister. Welke oplossing ziet hij hiervoor? Uit de stukken maak ik op dat er sprake is van gegevensuitwisseling tussen diverse instanties. Mij is niet helemaal duidelijk of ook dit onderdeel zal zijn van het convenant. Het lijkt mij heel nuttig dat ook dit heel goed wordt geregeld. Het lijkt mij verder heel goed dat ook het convenant wordt betrokken bij de evaluatie. Dan moet ook worden gezien of het werken met een convenant afdoende is. Dit lijkt mij overigens bijna vragen naar de bekende weg.

Alles wat tot nu toe schriftelijk aan gedachten is gewisseld over de cautieplicht heeft de fractie van D66 overtuigd. Ik heb derhalve geen aanleiding om daarover op dit moment door te vragen. Ook dat zal bij de evaluatie moeten blijken.

Ten slotte kom ik dan nog te spreken over de kwestie van de rechtspraak in twee instanties. Nadrukkelijk wordt in verband met dit onderwerp gesteld dat het heel belangrijk is dat er twee instanties zijn. Kan de minister aangeven hoe reëel het is te denken dat de rechtspraak op korte termijn ook op die manier zal gaan verlopen?

□

De heer **De Haan** (CDA): Mevrouw de voorzitter! De CDA-fractie is ingenomen met dit wetsvoorstel, want het is een stap in de ontwikkeling naar een verbeterd toezicht op allerlei financiële markten. De instelling van boetes en dwangsommen draagt er mede toe bij dat de toezichthouders, zoals De Nederland-

## De Haan

sche Bank, de STE en de Verzekeringkamer, veel adequater kunnen reageren om het toezicht werkelijk ook van een goed karakter te doen zijn. Dat is niet alleen van belang voor de cliënten of klanten van deze instellingen, maar het is ook voor de instelling zelf van grote betekenis teneinde gewoonweg systeemrisico's te vermijden. Het heeft dus een dubbel doel. Niet alleen wij als klanten hoeven er blij mee te zijn, maar gezonde financiële instellingen moeten er zelf ook blij mee zijn.

Toch heb ik een paar vragen, mevrouw de voorzitter, en ik zal daarbij zoveel mogelijk aansluiten bij vorige sprekers.

In de eerste plaats deel ik de zorg van mevrouw Voûte, dat de opbrengst van de boeten en dwangsommen geneutraliseerd dient te worden. Het moet eigenlijk voor de instelling budget neutraal zijn. Ik wil graag van de minister horen hoe hij, als hij dit standpunt althans deelt, dit in de praktijk bij de verschillende instellingen zou kunnen en willen regelen.

In de tweede plaats heeft mijn fractie dezelfde wat juridische vragen die mevrouw Witteveen reeds heeft gesteld, in de zin van: is dit zaakje eigenlijk wel in overeenstemming te brengen met de Algemene wet bestuursrecht, de AWB? Die problemen hebben wij ook en ik verzoek de minister om dat zeer goed te verhelderen, eventueel bij nota. Als hij dat ook van mening is, zou ik er graag mee willen instemmen dat we de tweede termijn wellicht later doen, want ook de juridische experts van mijn fractie hebben hier wel vraagtekens bij geplaatst.

Ten slotte, voorzitter, wil ik hier graag het verzoek van vorige sprekers herhalen: hoe kan de minister de garantie geven dat tussen twee afdelingen die behoren tot dezelfde toezichthouder, waarbij de een de delicten constateert en de ander tot de veroordeling overgaat, in de praktijk echt een waterdichte scheidingswal gemaakt kan worden? Dat is, denk ik, buitengewoon van belang. Als dat niet lukt, moet je toch eigenlijk stellen dat die bestuurlijke boeten en dwangsommen in de praktijk wel eens grote problemen kunnen opleveren.

□

Minister **Zalm**: Mevrouw de

voorzitter! Laat ik beginnen de Kamer te danken voor de algemene steun die er voor dit wetsvoorstel is. Het maakt deel uit van een hele serie ter verbetering van het financieel toezicht en ter verbetering van de integriteit. Ik zal graag ingaan op de vragen die gesteld zijn over een aantal aspecten.

In de eerste plaats is gevraagd door mevrouw Voûte, maar ook door mevrouw Witteveen en de heer De Haan en naar ik meen ook door mevrouw Giskes, naar de scheiding tussen degene die een delict constateert en degene die een boete oplegt. Het is in de wet verankerd dat die scheiding moet plaatsvinden. Het is zo dat ik zal beoordelen of de toezichthouders daar een adequaat voorstel voor hebben gedaan. Als ik meen dat dit onvoldoende adequaat is, kan ik via regelgeving – want er zit een algemene regelgevende bevoegdheid in de wet – dat anders doen zijn dan de manier waarop zij het wellicht hadden gedacht. Ik laat echter graag dit soort praktische dingen, namelijk hoe je binnen een organisatie de functiescheiding het beste kunt doen – het wettelijk vereiste is duidelijk – in eerste instantie over aan degene die de organisatie leidt, om vervolgens wel zelf te toetsen of het inderdaad een adequate vorm is.

**Mevrouw Voûte-Droste (VVD)**: De minister geeft aan dat hij eerst wil zien hoe het geëffectueerd wordt. Ik heb met name het punt van de Chinese walls genoemd. Hoe kun je erop toezien dat die Chinese walls niet overschreden worden? Ik denk dat dit zelfs voor de minister een probleem zal zijn. Ziet de minister mogelijkheden om dat wel duidelijk te scheiden? En is het mogelijk reeds na twee jaar te evalueren? Voor mijn fractie is het echt een punt van zorg.

**Minister Zalm**: Ik kan mevrouw Voûte toezeggen dat ik dat onmiddellijk zal evalueren. Ik wil zien met welk voorstel de toezichthouders komen. Er zijn natuurlijk voorbeelden, want er zijn meer toezichthouders die een boete kunnen opleggen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Opta en voor de Nederlandse mededingingsautoriteit. En op het gebied van de arbeidsomstandigheden is de minister van Sociale Zaken én toezichthouder én oplegger van boeten. Met de FIOD hebben wij ook enige ervaring. Mede aan de hand

van hoe het elders is georganiseerd, wacht ik de voorstellen af van de toezichthouders. Persoonlijk denk ik dat een scheiding in een aparte enforcementafdeling voor de hand ligt. In vind het niet nodig dat nu al op te leggen. Wellicht dat men aldaar een nog intelligenter idee heeft en dat wil ik toetsen. Ik zal scherp toezien op het beginsel van de wettelijke scheiding. Zoals ik al zei, door de algemene regelgevende bevoegdheid die mij in de wet is gegeven, kan ik zo nodig corrigerend optreden. Ik laat toch graag het initiatief bij hen, ongeacht de zware ministeriële verantwoordelijkheid om dat zeer kritisch te toetsen, zeker waar de Kamer zo breed uitspreekt dat die scheiding goed geregeld moet worden.

Mevrouw de voorzitter! Natuurlijk zal de toezichthouder op dit vlak deskundigheid moeten ontwikkelen. Voor een nieuwe wet kun je niet makkelijk deskundigheid inkopen en ervaring in ieder geval niet. Men kan natuurlijk wel enige ervaring opdoen bij andersoortige toezichthouders die al met dit bijltje hebben gehakt. Ik zal dat graag bevorderen.

Dan de kwestie van boete en dwangsommen en de vraag of het daarmee gemoeide geldt al dan niet naar het budget van de toezichthouder gaat. De ondertoezichtgestelden draaien op voor de kosten van het toezicht. Dat geldt althans voor de Verzekeringkamer en de STE. Wij hadden ervoor kunnen kiezen het naar de overheidsbegroting te laten terugvloeien. Het is echter wel aardig dat degenen die overtredingen begaan extra betalen voor de kosten van het toezicht. Dat is de filosofie. Dat betekent dat de "nette" ondertoezichtgestelden wat minder hoeven bij te dragen aan het toezicht. Overigens kan dit niet tot extra budgetten leiden. Het budget wordt autonoom vastgesteld. Daarop is ook toezicht wat de STE en de Verzekeringkamer betreft. Dat moet ontwikkeld worden aan de hand van een activiteitenplan. Men kan niet leuke dingen gaan doen onder het motto "wij hebben lekker veel boeteopbrengst en gaan iets extra's doen of extra personeelsuitkeringen verschaffen". Het is meer het idee de kosten en de opbrengst van het toezicht op de sector te laten drukken. Mochten wij erg veel opbrengsten krijgen, méér dan de kosten van organisatie, dan vloeien die uiteraard naar de schatkist. Ik ben



## Zalm

wel schatkistbewaarder, maar ik hoop dat er nooit iets naar de schatkist zal vloeien wat dit betreft.

Bij De Nederlandsche Bank wordt de winst voor 95% uitgekeerd aan de Staat. Daar is wél sprake van een relatie met de schatkist. Daar gaan wij niet apart toezicht verhalen op de ondertoezichtgestelden. Allereerst omdat de scheiding tussen toezichtsfuncties en andere functies van de bank vrij lastig te maken is. Op de tweede plaats omdat die sector al zeer zware informatieverplichtingsverplichtingen heeft die de nodige administratieve lasten met zich brengen. Die discussie hebben wij al eens eerder gevoerd.

Dan kom ik bij de kwestie van het bestuursrecht en het strafrecht. Het gaat dan om het una-viabeginsel. Dit is een belangrijk onderwerp, waarvoor een convenant in de maak is dat ik in mei aangereikt hoop te krijgen. Uiteraard moet worden getoetst of dat voldoende is. Het is inderdaad belangrijk dat er een goede afstemming is tussen de strafrechtelijke sancties en de bestuursrechtelijke boeteopleggingen. Als iets strafrechtelijk vervolgbaar is, moet natuurlijk met het openbaar ministerie overleg worden gepleegd over de vraag of de strafrechtelijke route dan wel de bestuursrechtelijke route moet worden gevolgd. In dat convenant wordt waarschijnlijk een categorie overtredingen opgenomen waarover altijd overleg met het OM moet plaatsvinden. Daarbij kan worden gedacht aan de mogelijkheid die is geopperd om bij voorwetenschap ook bestuursrechtelijk op te treden. Maar dan moet het om lichte gevallen gaan. Dan moet altijd met het OM overleg worden gepleegd. Er kan ook een categorie worden opgenomen waarover geen enkel overleg nodig is. Ik geef als voorbeeld dat iemand te laat zijn maandstaat heeft ingediend. Dan kan een boete worden opgelegd. Het is niet nodig om daarover met het OM overleg te voeren. En dan is er nog een grijs gebied waarover nadere afspraken moeten worden gemaakt. Ik wil ook hier de lijn volgen om de mensen die er echt verstand van hebben, die er dagelijks mee bezig zijn, met elkaar tot afspraken te laten komen. Het is uiteraard mijn verantwoordelijkheid om die afspraken te toetsen. Als zij mij niet bevallen, kan ik ze terugsturen of kan ik een ministeriële regeling maken

die anders luidt dan het convenant. Maar dat is natuurlijk niet de route die ik graag bewandel. In ieder geval zal publicatie in de Staatscourant plaatsvinden. Overigens is ook het boetebeleid van de FIOD in de Staatscourant gepubliceerd. Dat past in de traditie.

Mevrouw **Giskes** (D66): Voorzitter! Ik heb de minister gevraagd of het hem wenselijk lijkt dat het convenant er ligt voordat de wet ingaat. Normaal gesproken is dat misschien ook het geval.

Minister **Zalm**: Ik heb aangekondigd dat in mei de besprekingen waarschijnlijk zijn afgerond. Maar het kan natuurlijk zijn dat de Tweede Kamer en de Eerste Kamer pijlsnel zijn. Ik vind het een goed uitgangspunt dat er, voordat de wet in werking treedt, duidelijkheid aan alle mensen wordt verschaft die van plan zijn de wet te overtreden.

Dan kom ik bij mevrouw Witteveen. Zij heeft gevraagd of het niet beter is om eerst een algemene visie op bestuurlijke boetes en dwangsommen te ontwikkelen voordat hiermee verder wordt gegaan. Ik kan haar op haar wenken bedienen. Die algemene visie ligt er al vanaf 1 juli 1994, in Kamerstuk 23400, nr. 48. Een en ander is bevestigd door het vorige kabinet op 17 oktober 1995 in Kamerstuk 23117, nrs. 3 en 4. En er is een overleg geweest met de vaste commissie voor Justitie op 29 maart 1995, waarin althans de vaste commissie voor Justitie de algemene visie van het toenmalige kabinet, die door dit kabinet is overgenomen, op dit vlak ondersteunde. Wij volgen de algemene lijn om het strafrecht te ontlasten ten gunste van bestuurlijke boetes. Er zijn al een heleboel wetten in werking getreden, zij het niet op mijn terrein, waarin dit principe al verder is uitgewerkt. Ik noem de Opta en de Mededingingswet. Er zijn ook nog wetten aanhangig bij de Kamer, zoals de Pensioen- en spaarfondswet, de Mijnbouwwet en de aanpassingswet coördinatie wet sociale verzekeringen, waarin het mechanisme wordt geïntroduceerd om het strafrecht te ontlasten. Dat past dus in de algemene filosofie van het kabinet.

Mevrouw **Witteveen-Hevinga** (PvdA): Gelet op de uitwerking naar de verschillende sectoren is datgene wat een aantal jaren geleden is

gebeurd gewoon onvoldoende. Wij hebben begrepen dat dit punt een belangrijk onderdeel zal zijn van de vierde tranche ABW. Misschien is een geactualiseerde algemene visie op haar plaats waarin de problemen in de verschillende sectoren worden meegenomen. De opsomming van de minister was overigens uitstekend.

Minister **Zalm**: Voorzitter! Een actualisering zal ongetwijfeld een keer volgen. Alleen, ik zou het met het oog op de effectiviteit van het toezicht jammer vinden als wij met de aanneming van dit wetsvoorstel daarop zouden moeten wachten, maar ik meen dat dat niet de bedoeling is.

Voorzitter! Vervolgens wil ik iets zeggen over het lastige punt van de Algemene wet bestuursrecht en de daarin opgenomen definitie van de toezichthouder. De Algemene wet bestuursrecht komt uit een geheel andere traditie voort dan de financiële wetgeving. Beide wettelijke regelingen kennen het begrip toezichthouder, maar beide bedoelen daarmee iets volstrekt anders. In de financiële wetgeving denkt men bij toezichthouders aan instituten, terwijl in de Algemene wet bestuursrecht de toezichthouder wordt gedefinieerd als een persoon en niet als een instituut. Ik zal het nu hebben over financiële toezichthouders versus AWB-toezichthouders.

Het is niet zo dat de toepasselijkheid van de AWB ter discussie wordt gesteld. Deze wet kent enkele honderden artikelen. Het overgrote deel ervan is van toepassing op de financiële toezichthouders. Het gaat alleen maar om de afdeling 5.2, die bevoegdheden van AWB-toezichthouders regelt. Zoals mevrouw Witteveen zei, is de AWB-toezichthouder een persoon. In artikel 5:11 van de AWB staat dat onder toezichthouder wordt verstaan een persoon bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. In de financiële toezichthouderij is geen enkele persoon daarmee belast. Daar zijn instituten daarmee belast. Met de AWB is gedacht aan milieu- en arbeidsinspecteurs. Zij kunnen op eigen houtje boetes opleggen. Zij hebben een eigenstandige bevoegdheid. Dat is niet het geval bij de financiële toezichthouderij. Daar is het instituut, de organisatie,

## Zalm

verantwoordelijk. Daarmee is er een wezenlijk verschil tussen de financiële toezichtssystematiek en de AWB-systematiek, die toezichthouders als arbeidsinspecteurs en gezondheidsinspecteurs kent.

Het is niet zo dat de financiële toezichthouders niets zouden kunnen doen. Zij hebben de bevoegdheid om onderzoek te doen en om informatie op te vragen. Een instituut wordt natuurlijk uiteindelijk gerepresenteerd door zijn medewerkers, zoals de minister van Financiën heel vaak wordt gerepresenteerd door zijn medewerkers. De medewerkers voor het financiële toezicht hebben dus absoluut geen strafrechtelijke opsporingsbevoegdheid. Als die nodig is, zal de ECD moeten worden ingeschakeld. Hopelijk kan die dienst binnenkort ook in eigen huis worden ingeschakeld en dat zal het een en ander vergemakkelijken. Het is evenwel lang niet altijd nodig om de opsporingsbevoegdheid te activeren. Soms kun je op grond van je toezichthoudende bevoegdheden ver genoeg komen. Ik hoop dat ik hiermee mevrouw Witteveen enigszins gerust heb gesteld.

**Mevrouw Witteveen-Hevinga** (PvdA): Voorzitter! Ik ben blij met de opmerking van de minister over de medewerkers voor het financiële toezicht. Ik veronderstelde zelf al dat dit de gang van zaken was. Het is evenwel goed dit vast te leggen. Wel blijft de vraag bestaan of de AWB wel of niet van toepassing is op de financiële toezichthouders. De minister zegt dat dit niet het geval is, maar dan is er een hiaat in het verkeer tussen de overheid en de burger. De AWB is namelijk bedoeld de burger waarborgen te bieden zodra sprake is van ingrijpen van overheidswege.

**Minister Zalm:** Laat ik mijn antwoord iets anders formuleren dan ik zojuist deed. De toezichthouder zoals gedefinieerd in de AWB kennen wij bij het financieel toezicht niet. Dus die definitie is bij het financieel toezicht niet van toepassing. Het desbetreffende artikel in afdeling 5.2 heeft betrekking op personen die een individuele toezichtsbevoegdheid hebben, maar bij de financiële sector kennen wij dergelijke personen niet. Daarmee is dat stuk van de AWB irrelevant voor het financieel toezicht. Ik zeg niet dat dat gedeelte van de AWB uitgeschakeld is of dat

wij het prettig vinden dergelijke bepalingen voor onze sector niet te hebben, maar ik zeg dat wij de figuur van toezichthouder als in de AWB geformuleerd niet bij het financieel toezicht kennen. Daar kennen wij alleen instellingen. Het desbetreffende artikel regelt zaken rondom personen die krachtens wettelijk voorschrift belast zijn met toezicht. Wij kennen in de financiële sector geen personen die zijn belast met financieel toezicht. Ik zie enthousiast geknik op de tribune bij deze improvisatie. Afdeling 5.2 is dan ook irrelevant voor de financiële sector. Naar mijn gevoel is er geen strijdigheid tussen de Algemene wet bestuursrecht en de wetgeving inzake financieel toezicht. Misschien ben ik nu iets overtuigender geweest dan bij mijn eerste poging.

Mevrouw Witteveen heeft gevraagd naar de zwaarwegende nieuwe feiten. Dat is niet volledig ex ante te definiëren. Dat zal van geval tot geval moeten worden bekeken. Hierover is veel jurisprudentie in het strafrecht. Het openbaar ministerie heeft bijvoorbeeld iemand vervolgd vanwege eenvoudige mishandeling. Als uit nieuw materiaal blijkt dat hij ook vanwege zware mishandeling had kunnen worden vervolgd, dan is dat jammer, maar dat kan dan niet opnieuw gebeuren. Als bijvoorbeeld iemand een kleine voorkennis-transactie heeft gedaan, dan wordt hem daarvoor een bestuurlijke boete opgelegd. Als echter blijkt dat hij een hele serie heeft gedaan, dan is hij wel degelijk opnieuw te vervolgen. Het moet om een nieuwe overtreding gaan. De strafrechter heeft al uitvoerige jurisprudentie op dit gebied ontwikkeld. Je mag aannemen dat ook de bestuursrechter zich bij die jurisprudentie zal aansluiten.

Ik kom bij de verplichting om sancties op te leggen en de ministeriële verantwoordelijkheid. Toezichthouders moeten zich houden aan de algemene beginselen van bestuur. Zij kunnen niet naar willekeur zeggen: ik doe het nu maar eens niet. Vergelijkbare gevallen moeten op een vergelijkbare manier worden behandeld. Zoals een politieagent ook wel eens iemand die een snelheidsovertreding maakt om zijn zwangere vrouw naar het ziekenhuis te brengen omdat zij op het punt van bevallen staat, zonder boete ervandoor laat gaan, moet dat in principe ook mogelijk zijn voor de financieel toezichthouders. Ik

verwacht hier geen problemen over. Ook het OM heeft geen vervolgingsplicht, om maar eens een analogie te trekken. Er kunnen wel eens omstandigheden zijn waarin van sancties wordt afgezien en waarin wordt volstaan met een waarschuwing of een andere corrigerende actie, bijvoorbeeld als evident is dat men zich vergist heeft of echt iets is vergeten. De beginselen van behoorlijk bestuur en de rechtsgelijkheid moeten echter wel in het oog worden gehouden, omdat de toezichthouder anders op den duur in problemen komt. Willekeur mag niet de maatstaf zijn.

Mevrouw Witteveen en mevrouw Voûte hebben gevraagd naar de evaluatie. Ik meen dat wij het beste voor de driejaarstermijn kunnen kiezen. Dan kunnen wij zien hoe de zaak heeft gefunctioneerd en of er aanleiding is om aanpassingen aan te brengen. Ik heb in de richting van mevrouw Voûte al gezegd dat er in ieder geval een evaluatie ex ante is van de functiescheiding. Ik zal de Kamer berichten over mijn bevindingen in dat verband. Het convenant wordt eveneens van tevoren getoetst. Ik zal de Kamer ook mijn bevindingen daarover graag doen toekomen, zodat zij is betrokken bij een evaluatie ex ante van de verdere uitwerking van de wet. Het lijkt mij verstandig om dan alles, inclusief het functioneren van het convenant, de functiescheiding en de tarifiering van boetes, etc., in één keer te evalueren nadat wij enige ervaring hebben opgedaan.

Ik had dezelfde vraag als mevrouw Witteveen: waarom hebben wij niet de rechtbank te Amsterdam bevoegd verklaard? Er zijn enkele overwegingen waarom mijn collega van Justitie de rechtbank van Rotterdam heeft gekozen. Bij de bestuursrechtelijke kamer van Rotterdam zit al expertise op financieel-economisch terrein. Rotterdam is al aangewezen voor de Mededingingswet; voor de Warenwet is dat ook de bedoeling. Dat is ook voor deze wetgeving mogelijk. Dan heb je een soort centrale expertise op het gebied van het bestuursrecht. Het probleem is dat Amsterdam overbelast is en dat de expertise op financieel-economisch terrein daar puur op strafrechtgebied ligt. Dat is een andere kamer dan de bestuursrechtkamer. De strafrechtelijke kamer heeft veel ervaring, welke kamer wij als centrum willen houden

## Zalm

voor strafrecht. Maar op het gebied van het bestuursrecht geldt dat niet. Rotterdam is hiervoor een goede oplossing. Au fond is het primair aan mijn collega van Justitie om te kijken hoe de lasten het beste kunnen worden gespreid binnen de rechterlijke macht.

De huidige competentie op het gebied van financiële wetgeving gaat eigenlijk wat het bestuurs- en administratief gedeelte betreft voorbij aan de rechtbank. Daarvoor hebben wij het College van beroep voor het bedrijfsleven. Daarmee kunnen wij niet meer volstaan, omdat bij het opleggen van boetes een beroepsmogelijkheid aanwezig moet zijn. Dan beginnen wij bij de rechtbank Rotterdam, en als men niet gelukkig is met beslissingen van die rechtbank, kan men alsnog naar het College van beroep voor het bedrijfsleven. Voor strafsancities is de hoofdregel, neergelegd in de Wet op economische delicten, dat de rechtbank bevoegd is waar de overtreder zijn woonplaats heeft, of de rechtbank waar het feit is begaan. Hier hebben wij een uitzondering gemaakt voor het gebruik van voorwetenschap, waar Amsterdam voor het hele land is aangewezen als de plek waar strafrechtelijke zaken rond voorwetenschap moeten plaatsvinden.

Voorzitter! Ik kom toe aan het hoor- en het zwijgrecht. Het is grappig dat beide in het belang van de verdachte kunnen zijn: hij kan willen horen, en hij kan willen zwijgen. "Zien" hebben we dan ook nog! De bedoeling is dat vlot kan worden geopereerd. Als dan een uitvoerige procedure moet worden gehouden, met hoorzittingen et cetera, bij een betrekkelijk lichte overtreding en als de toezichthouder daartoe verplicht is, werkt dat vertragend. De toezichthouder kan, als hij wil weten wat betrokkene heeft tegen te werpen, hem natuurlijk horen. Maar als je hoorrecht introduceert voor iemand die bijvoorbeeld voor de tweede keer te laat zijn maandstaat indient, leg je gewoon een bestuurlijke boete op. Die grens van f 10.000 is voor een particulier een zware boete, maar voor een bedrijf is dat de afdeling lichte boete. In het tarievenstelsel is de hoogste boete die nu is opgenomen f 192.000. De wet stelt zelf het maximum op 2 mln., zodat f 10.000 een betrekkelijk lage grens is. Bovendien is er altijd weer de

mogelijkheid om in beroep te gaan. De toezichthouder die zo'n boete oplegt, zal zich als hij verstandig is ervan vergewissen of hij dit redelijkerwijs overeind houdt voor de rechter. Het gaat vooral om het woordje "recht". In veel gevallen zal, ook bij lagere boetes, gehoord worden. Dan wordt een telefoontje gepleegd, wat iets anders is dan een complete juridisch voorgeschreven procedure.

Voorzitter! Op het zwijgrecht is inderdaad het Europese verdrag voor de rechten van de mens van toepassing. Niemand kan gedwongen worden tegen zichzelf te getuigen. Op welk moment gaat dat zwijgrecht exact in? Ook daarbij moeten wij kijken naar de jurisprudentie van het Europees hof voor de rechten van de mens. Naar ik heb begrepen, is die niet altijd glashelder. In het wetsvoorstel is aangesloten bij een criterium dat is ontleend aan fiscale jurisprudentie van de Hoge Raad. Hoewel dat misschien niet als exact kan worden gekwalificeerd, biedt dat in de praktijk voldoende houvast. Als wij op dit punt een nieuwe notitie zouden gaan maken, komen wij niet veel verder dan wat nu al in de stukken over dit probleem is gezegd. Wij moeten het probleem niet overdrijven. De vraag waar de inlichtingenplicht ophoudt en het zwijgrecht begint, speelt al jaren in het strafrecht, in het bijzonder in het fiscaal boeterecht. Het komt maar zelden voor dat een zaak daarop stukloopt. Het recht op zwijgen betekent niet dat je de toezichthouder documenten kunt onthouden die je wettelijk verplicht bent aan de toezichthouder te geven. Dat is ook in jurisprudentie al eens naar voren gekomen.

Mevrouw **Witteveen-Hevinga** (PvdA): De minister is dus van mening dat de kans dat bewijzen achteraf gezien als onrechtmatig moeten worden beschouwd, heel klein is, gelet op ervaringen in andere sectoren en op grond van jurisprudentie.

Minister **Zalm**: Ja, en daarom hebben wij ook aangesloten bij de jurisprudentie op fiscaal terrein, waar dit zwijgrecht een rol speelt. Daar kan de rechter in ieder geval mee uit de voeten. Dan heeft hij een referentiepunt.

Mevrouw Giskes heeft gevraagd waarom de minister van Justitie een

rol speelt bij het nader vormgeven van de uitvoering van de bevoegdheid tot het opleggen van boetes. Ik refereer wat dit betreft graag aan de uitlating van mevrouw Witteveen, dat er sprake moet zijn van enige coördinatie op dit gebied. De minister van Justitie is de coördinerend minister wat bestuurlijke boetes betreft. Om ervoor te zorgen dat er één lijn gevolgd wordt, is het nuttig om de minister van Justitie hierbij te betrekken.

Op de vraag van mevrouw Giskes over het convenant ben ik al ingegaan. Gegevensuitwisseling is inderdaad nodig zo nu en dan.

Dan de rechtspraak in twee instanties. Dat zal van start gaan zodra de wet is ingevoerd. Dan zijn wij op grond van de Europese dimensie verplicht om bij boetes van enige betekenis rechtspraak in twee instanties toe te staan. Men kan bezwaar maken bij de toezichthoudende autoriteit bij het opleggen van een boete. Vervolgens kan men naar de rechtbank gaan. En dan is er nog het College van beroep voor het bedrijfsleven. De schaduwzijde van deze procedure is dat het tempo zal worden vertraagd. Aan de andere kant zijn er wel heel wat zaken die buiten de rechtbank om afgedaan kunnen worden.

Mevrouw **Giskes** (D66): Dus dit is geen onderwerp dat afhankelijk is van de reorganisatie rechterlijke macht?

Minister **Zalm**: Nee, dat kan gewoon nu van toepassing zijn bij de Kamer in Rotterdam.

Voorzitter! Ik ben al ingegaan op de punten die de heer De Haan naar voren bracht met betrekking tot de budgetneutraliteit, de wijze waarop de scheiding van sanctieoplegging plaatsvindt en de kwestie van delictvaststelling en delictveroordeling. Ik teken hierbij nog aan dat wij vroeger alleen maar beschikten over zware wapens. Dit is de pepperspray van het financieel toezicht. Wij hadden vroeger het wapen van het intrekken van de vergunning of een strafrechtelijke procedure. Gelukkig is er nu een maatregel die er tussenin ligt, waardoor effectiever en beter corrigerend kan worden opgetreden. Wat dat betreft zou ik het zeer prettig vinden als deze wet zo snel mogelijk in werking gaat.



Mevrouw Witteveen-Hevinga (PvdA)

De heer **De Haan** (CDA): Ik ga er volstrekt mee akkoord dat het aan de organisaties wordt overgelaten om die scheiding organisatorisch tot stand te brengen. Ik vraag u wel om daarbij de omvang van een dergelijke organisatie in ogenschouw te nemen. Ik kan mij voorstellen dat die scheiding in grote organisaties feitelijk tot stand kan worden gebracht. Gaat het echter om kleine toezichthouders, waar iedereen elkaar kent, dan geloof ik daar niet in.

Minister **Zalm**: Ik denk dat de opmerking van de heer De Haan mijn mening bevestigt dat het verstandig is om op maat gesneden oplossingen per organisatie te kiezen. Het lijkt mij zinnig dat de organisaties zelf met een voorstel komen en dat zij aannemelijk moeten maken dat de wettelijke functiescheiding in de praktijk goed geregeld is. Overigens zijn er geen echt kleine toezichthouders meer. De STE was een kleintje, maar is inmiddels uitgegroeid naar 90 man. Ik zal erop toezien dat het naar genoegen gebeurt. Ik zal op dit punt, net als bij het convenant, de Kamer informeren zodra het naar mijn oordeel naar genoegen geregeld is. Dit zijn immers voor de praktijk van de uitvoering belangrijke aspecten.

□

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD): Mevrouw de voorzitter! Ik dank de minister voor zijn uitgebreide beantwoording. Een aantal zaken is nog duidelijker geworden.

De minister heeft toegezegd dat bij de opsporing, vervolging en sanctie in één hand, een eerste evaluatiemoment aan bod is als de toezichthouder komt met het voorstel waarop de functiescheiding zal plaatsvinden. Op zichzelf is het prima dat de minister daar kritisch naar kijkt. Dat verwacht ik ook van hem. Het gaat ons echter vooral om de periode daarna. Hoe functioneert het daarna? Vooral dat moet worden geëvalueerd.

De minister beantwoordt de vraag of er een visie is van het kabinet met de mededeling dat die reeds is vastgelegd in de bestuurlijke boetes en dwangsommen. Een en ander wordt nu in verschillende sectoren geïmplementeerd. Ik noem de NMA en de Opta. Op de vraag per sector komen dezelfde antwoorden en wel dat het al bij de toezichthouders functioneert. Dat neemt niet weg dat hierdoor juist de zorg blijft bestaan. Als de ene sector naar de andere sector verwijst, is er immers sprake van een soort impliciete goedkeuring die niet als een evaluatie kan gelden. Wat het convenant en "boete en sanctie in één hand" betreft, dring ik

aan op een duidelijke evaluatie na twee jaar. Ik vind drie jaar al aan de lange kant.

□

Mevrouw **Witteveen-Hevinga** (PvdA): Mevrouw de voorzitter! Ik dank de minister hartelijk voor zijn uitvoerige beantwoording. Enerzijds heb ik het idee dat er sprake is van een stap in de goede richting. Anderzijds heb ik het idee dat het goed is om het nog eens extra te bekijken met een juridische bril. Een koppeling aan de Algemene wet bestuursrecht is immers een cruciaal punt in deze materie.

Ik ben er tevreden over dat de minister heeft gezegd dat de AWB van toepassing is op deze wet, behalve paragraaf 5.2. Dat is overigens heel eigenaardig. Hoe kan dit zodanig helder geregeld worden dat de rechtsbescherming en rechtszekerheid van alle kanten uitstekend geregeld is? Met name op dit punt acht ik het niet uitgesloten dat mijn fractie tot de conclusie komt dat een heropening voor de stemmingen nodig is.

□

Mevrouw **Giskes** (D66): Mevrouw de voorzitter! Op de scheiding van functies als het gaat om toezicht en het eventueel opleggen van straffen ben ik niet uitvoerig ingegaan na hetgeen al in de schriftelijke ronde is gewisseld. Wij denken dat het nu goed is om de evaluatie af te wachten en conform de uitspraken van de minister te bekijken of het goed werkt.

Ik krijg de indruk dat het voor de toezichthouders interessant wordt om de opbrengst zo hoog mogelijk te krijgen door een soort klikfonds in te stellen. Hoe meer men elkaar aangeeft, hoe beter het gaat met de kosten van het toezicht.

Er is een punt dat blijft hangen. Na de improvisatie van de minister, die bij de vier niet-juristen in de zaal heel goed overkwam, moet ik toch bekennen dat ik de behoefte heb aan het plegen van een kleine terugkoppeling. Dat moet de minister niet dreigend opvatten. Het gaat hier om een laatste check.

De minister spitst zijn verhaal toe op het punt dat het om instanties gaat en in de AWB om personen. Dat kan niet echt de reden zijn. De reden zal meer zijn – als ik het goed lees –



## Giskes

dat het in de AWB gaat om toezicht op uitvoering van een wet en het in dit geval gaat om toezicht op het functioneren van een groep bedrijven op basis van een wet. Ik ben zelf hierbij het spoor een beetje bijster geraakt. Vandaar dat ik de mogelijkheid voor een terugkoppeling graag openlaat.

□

De heer **De Haan** (CDA): Voorzitter! Ik sluit mij geheel aan bij de woorden van mevrouw Giskes en mevrouw Witteveen. Ik heb een beetje de indruk – de minister kent mij wel – dat hier de dove de blinde de juridische weg wijst. Ook wij hadden deze week in de fractie een discussie over de vraag of het kan. Vandaar dat wij ons in het weekend nog even willen beraden. Ik wil overigens mijn complimenten aan de minister voor dit wetsvoorstel herhalen, want het is een belangrijk wetsvoorstel dat moet doorgaan. Wij willen de juridische basis echter nog even bekijken.

□

Minister **Zalm**: Mevrouw de voorzitter! Ik dank de geachte afgevaardigden voor hun reacties op mijn betoog. Het had inderdaad een voor mijn doen ongewoon hoog juridisch gehalte. Mijn medewerkers hebben mij goed voorbereid en dat wil nog wel eens helpen.

Mevrouw Voûte heeft de wens om de functiescheiding eerder te evalueren. Ik zou er niet gelukkig mee zijn dat wij allerlei deelonderwerpen uit deze wet gaan evalueren. Ik weet niet wat het algemene gevoel hierover in de Kamer is. Tot nu toe dringt alleen mevrouw Voûte aan op een evaluatie na twee jaar. Als de Kamer in het algemeen zou vinden dat een evaluatie na twee jaar beter is dan een evaluatie na drie jaar, wil ik daar wel aan tegemoetkomen, mits de wet echt twee jaar volledig heeft gefunctioneerd, met alle toeters en bellen. Ik wil dan wel de hele wet en alle aspecten van de wet evalueren. Ik vind het zinloos om er één onderdeel uit te lichten dat weer samenhangt met andere onderdelen. Twee jaar is echter ook weer wat kort. Ik zit daar een beetje mee, maar ik laat mij graag leiden of verleiden door de Kamer.

Mevrouw **Giskes** (D66): Voor mijn gedachtevorming zou ik graag enige indicatie krijgen van het aantal keren dat men verwacht dat er boetes en dwangsommen in een jaar zullen worden opgelegd. Heeft de minister daar een beeld van?

Minister **Zalm**: Ik hoop dat het nooit gebeurt, maar ik vrees dat het met enige frequentie zal gebeuren. Het is maar een gok, maar ik denk dat het wel twee of drie keer per jaar zal gebeuren.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD): Ik denk dit instrument als het moet worden ingezet, heel nuttig zal zijn.

Ik heb de argumenten voor mijn pleidooi voor een evaluatie na twee jaar al gegeven. De minister al heeft gesteld dat het een pepperspray moet zijn en niet een zwaardermiddel.

Minister **Zalm**: Voorzitter! We kunnen altijd sneller evalueren dan in de wet wordt voorgeschreven. Ik zal er met de toezichthouders over van gedachten wisselen. Ik heb er niet zo'n probleem mee de evaluatie te vervroegen, maar wijs er wel op dat wij voldoende ervaring moeten hebben opgedaan om zinnig te kunnen evalueren. Misschien dat ik de Kamer op dit punt nog even schriftelijk bericht kan geven. Zelf heb ik er een zekere voorkeur voor om als wij evalueren, in één keer het hele complex te evalueren en niet slechts een onderdeel ervan. Ik geloof niet dat het wetsvoorstel hoeft te worden opgehouden. Als ik de Kamer daarover na overleg met de toezichthouders informatie kan verschaffen, doe ik dat graag.

Ik heb er alle begrip voor dat mevrouw Witteveen, mevrouw Giskes en de heer De Haan mijn betoogje over de Algemene wet bestuursrecht ook nog met anderen willen spreken. Ik probeer hen nog wat munitie mee te geven. Het is niet zo dat paragraaf 5.2 een uitzondering voor het financieel toezicht geeft. De paragraaf is ook van toepassing op de Tweede Kamer. Alleen, de Tweede Kamer heeft geen toezichthoudende functie noch enigerlei bevoegdheid volgens deze definitie. Dat de paragraaf in de praktijk niet van toepassing is op de Kamer, vloeit dus voort uit het feit dat de Kamer dat type toezichthoudende functie niet uitoefent. Dat geldt ook voor andere instanties, zoals het CBS. Ik

denk dat daardoor het misverstand is ontstaan. Het woord toezichthouder wordt in de AWB gebruikt voor personen die als functionaris een bevoegdheid hebben die zij min of meer autonoom kunnen uitoefenen, terwijl in de financiële toezichthoudersrij het woord toezichthouder wordt gebruikt voor een instelling, waarbij geen enkele functionaris een persoonlijke bevoegdheid heeft om dingen te doen, maar altijd de organisatie als geheel verantwoordelijk is voor daden. Ik denk dat hier het misverstand is ontstaan. In het ene geval is een toezichthouder een persoon die bepaalde bevoegdheden min of meer autonoom kan uitoefenen, terwijl het in het andere geval – de financiële sector – gaat om een instelling waar geen enkele functionaris een persoonlijke bevoegdheid heeft. In het laatste geval is de organisatie altijd als geheel verantwoordelijk voor haar activiteiten. Overigens is de desbetreffende tekst in overleg met juristen ten departemente opgesteld. Het zijn niet alleen de vreemde vogels van Financiën die hiernaar hebben gekeken en ik heb dan ook de overtuiging dat wij ons niet op dun ijs bewegen.

De **voorzitter**: Als de minister nog nadere informatie naar de Kamer stuurt, moet dat gebeuren voor de stemmingen. Of hoeft dat niet in dit geval?

Minister **Zalm**: Mijn suggestie was om geen nadere schriftelijke informatie aan de Kamer te verschaffen voor de stemmingen, maar los daarvan nog eens met de toezichthouders te overleggen over de datum van de evaluatie en de Kamer daarover te berichten.

De **voorzitter**: Ik heb de indruk dat de woordvoerders daarmee instemmen.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, op een nader te bepalen tijdstip te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.