

Vergaderjaar 2007–2008

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 56

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2008

Hiermee geef ik invulling aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 42 van de Kaderwet zbo's. Dit betekent dat ik uiterlijk voor 1 februari 2008 mededeling doe aan de beide Kamers der Staten-Generaal over de zbo's van mijn departement.

Ik geef u hier mijn voornemens met betrekking tot de volgende vragen:

1. Welke zbo's worden onder de werking van de Kaderwet zbo's gebracht en op welke termijn zal de voordracht voor een daartoe strekkende wettelijke regeling worden gedaan?
Bij dit punt zijn de onderliggende vragen aan de orde:
 - Zijn er (nog altijd) redenen om de publieke taak onder een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid vorm te geven?
 - Wordt voldaan aan (tenminste één van) de instellingsmotieven, als die restrictief worden geïnterpreteerd volgens het kabinetsstandpunt over het rapport-Kohnstamm?
2. Wat is de mate van overeenstemming van de concept-mededeling met de Kaderwet zbo's en de motivering van eventuele afwijkingen?
Per zbo zal ik hierbij aangeven op welke punten ik voornemens ben af te wijken van de artikelen uit de Kaderwet en van de uitgangspunten van het kabinetsstandpunt, onder het adagium «*pas toe of leg uit*».

Daarbij volg ik het advies van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's (hierna: de commissie Gerritse).

Ad 1. Financiën zbo's onder de werking van de Kaderwet zbo's en de termijn van de wettelijke regeling

Onder de werking van de Kaderwet zbo's

- 1) De Nederlandsche Bank N.V. (DNB)
- 2) De Stichting Autoriteit Financiële Markten (de AFM)
- 3) Commissie Eindtermen Accountantsopleiding (CEA)
- 4) Waarderingskamer

DNB, de AFM en de CEA

Ingevolge artikel 1:44, eerste en tweede lid, van de Wet op het financieel toezicht (hierna: de Wft) zal ik uiterlijk 1 januari 2010 een verslag aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal zenden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van DNB en de AFM en over de samenwerking tussen beide toezichthouders uit hoofde van de Wft. Ik ben voornemens in 2010 – na deze wettelijke evaluatie – een voordracht voor een wettelijke regeling te doen die ertoe strekt beide privaatrechtelijke zbo's onder de werking van de Kaderwet zbo's te brengen. Dit moment zal worden aangegrepen om voor de CEA een gelijksoortige voordracht te doen. Alsdan zal tevens worden bezien of deze exercitie aanleiding geeft tot heroverweging van de uitgangspunten. Hierbij merk ik op dat ook op dit moment de Wft, voorzover hierna niet anders is bepaald, in beginsel in overeenstemming is met de Kaderwet zbo's. Dit geldt eveneens voor wat betreft de Wet op de registeraccountants, op basis waarvan de CEA is ingesteld.

Waarderingskamer

Voor de Waarderingskamer ben ik ook voornemens in 2010 een voordracht voor een wettelijke regeling te doen.

Niet onder de werking van de Kaderwet zbo's, omdat;

Er is geen sprake openbaar gezag

5) Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars

6) Stichting Waarborgfonds Motorverkeer (SWM)

De overheidstaak is minimaal en op termijn beëindigd

7) Stichting Joods Humanitair Fonds (SJHF)

8) Stichting Afwikkeling Marorgelden Overheid (SAMO)

Het Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars (5) en de Stichting Waarborgfonds Motorverkeer (SWM) (6) hebben geen openbaar gezag en vallen derhalve niet onder de Kaderwet zbo's.

De Stichting Joods Humanitair Fonds (7) en de Stichting Afwikkeling Marorgelden Overheid (8) zijn private organisaties. Hun publieke taak, het overheidstoezicht op de verdeling van gelden die gemoeid zijn met het rechtsherstel van het overheidshandelen jegens vervolgingslachtoffers van de Tweede Wereldoorlog, is per 1 januari 2005 beëindigd. De resttaak, het monitoren van de projecten, is aflopend en maakt een minimaal onderdeel uit van de werkzaamheden van het SJHF en de SAMO. Om deze reden worden deze zbo's niet onder de werking van de Kaderwet gebracht.

Voor de zbo's vermeld onder nummers 1 tot en met 4 zal ik de volgende vragen beantwoorden:

- Zijn er (nog altijd) redenen om de publieke taak onder een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid vorm te geven?
- Wordt voldaan aan (tenminste één van) de instellingsmotieven, als die restrictief worden geïnterpreteerd volgens het kabinetsstandpunt over het rapport-Kohnstamm?

DNB en de AFM

Sinds 1 januari 1999 is DNB voor het monetair beleid deel gaan uitmaken van het Europees Stelsel van Centrale Banken (hierna: ESCB) en heeft zij twee bestuursrechtelijke gedaanten; als onderdeel van het ESCB en als zbo. Met het verlaten van de monetaire autonomie van Nederland bestaat voor de in het kader van het ESCB uitgevoerde taken en werkzaamheden

geen ministeriële verantwoordelijkheid meer. De Kaderwet zbo's is dan ook niet van toepassing op de taken die DNB als onderdeel van het ESCB heeft¹.

DNB² en de AFM zijn toezichthouders op de financiële markten en de ondernemingen die op die markten actief zijn. Dit is hun publieke zbo-taak. DNB houdt prudentieel toezicht op die markten; de AFM gedragstoezicht. Prudentieel toezicht is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector. Gedragstoezicht is gericht op ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten. Het instellingsmotief van beide zbo's is het onafhankelijkheidsmotief, passend bij de restrictieve interpretatie.

CEA

De CEA heeft als publieke taak eindtermen vast te stellen voor accountantsopleidingen en praktijkstages. Daarnaast wijst CEA opleidingen aan die aan de eindtermen voldoen en toetst de CEA de mate waarin praktijkstages aan de eindtermen voldoen. Het instellingsmotief van dit zbo is het participatiemotief. Een goede aansluiting van accountantsopleidingen en -stages bij het accountantsberoep kan immers optimaal worden geborgd met een nauwe en directe betrokkenheid van de beroepspraktijk.

Waarderingskamer

De Waarderingskamer houdt toezicht op de waardebepaling en de waardevaststelling van onroerende zaken ten behoeve van de belastingheffing terzake door het Rijk, de gemeenten en de Waterschappen, alsmede op de overige in de Wet WOZ geregelde onderwerpen. Deelname door (de vereniging van) gemeenten en (Unie van) waterschappen in de uitvoering van publieke verantwoordelijkheden billijken de bestaansgrond van de Waarderingskamer. Immers vormgeving van de taak van de Waarderingskamer binnen een dienstonderdeel van het ministerie zou de bestuurlijke participatie van anderen dan de minister (i.c. de gemeenten en de waterschappen) uitsluiten.

Ad 2. Artikelen Kaderwet zbo's/kabinetsstandpunt op het rapport Kohnstamm

voorgestelde afwijkingen Kaderwet zbo's:	artikel
DNB	artikel 21, 22, 32, 33
AFM	artikel 21, 22, 33
CEA	geen
Waarderingskamer	artikel 9

Toelichting

De afwijkingen worden in chronologische volgorde toegelicht per artikel.

Geen ambtenaren in zbo (artikel 9) (afwijking van toepassing voor Waarderingskamer)

Artikel 9 van de Kaderwet zbo's geeft aan dat een lid van een zbo niet tevens een aan de minister ondergeschikte ambtenaar kan zijn. Zelfstandige bestuursorganen zijn namelijk niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister in tegenstelling tot ambtenaren die wel in een ondergeschiktheidsrelatie staan.

Het bestuur van de Waarderingskamer bestaat uit elf leden, die worden benoemd door de minister van Financiën. Naast de door de Vereniging

¹ Kamerstukken II 2000/2001, 27 426, nr. 3, p. 10 en 11.

² In hoedanigheid van zbo.

van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen voorgedragen leden, worden er twee leden voorgedragen uit de rijksbelastingdienst. Op deze manier zijn alle belanghebbenden vertegenwoordigd. De vertegenwoordiging van de rijksbelastingdienst wordt van belang geacht in relatie tot de vertegenwoordiging van de andere partijen. Deze drie partijen zijn betrokken bij de voornaamste taak van de Waarderingskamer: Het behandelen van de geschillen tussen gemeenten en andere afnemers van de waardegegevens (het Rijk en waterschappen) over uitvoering van de Wet WOZ. Gezien de bijzondere taak heeft de commissie ook positief geadviseerd over het hier toestaan van ambtenaren in het bestuur.

Beleidsregels (artikel 21) (afwijking van toepassing voor DNB, AFM)

Artikel 21 van de Kaderwet zbo's kent de minister de bevoegdheid toe beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zbo. In lijn met het advies van de commissie Gerritse acht ik afwijking hiervan ten aanzien van DNB en de AFM gerechtvaardigd aangezien de internationale context daartoe aanleiding geeft.

DNB en de AFM opereren als toezichthouder op de financiële markten in een internationaal kader: internationale financiële ondernemingen zijn (mede) aan toezicht van beide zbo's onderworpen en er is veelal sprake van gezamenlijke betrokkenheid van financiële toezichthouders uit verschillende landen. Gelet op deze internationale context, waarin het van belang is dat de diverse toezichthouders de uitvoering van hun taken zo goed mogelijk op elkaar afstemmen op basis van onderling overleg, is het wenselijk dat beide toezichthouders in dit opzicht zo onafhankelijk mogelijk van de minister opereren. Gelet hierop heeft de wetgever het beleid ten aanzien van het toezicht op de financiële markten vastgelegd in een normstellend kader (de wet, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen); DNB en de AFM voeren het toezicht binnen dat kader uit. Hierdoor wordt bewerkstelligd dat de toezichthouder adequaat kan handelen in de hiervoor geschetste internationale context.

Vernietigen besluit (artikel 22) (afwijking van toepassing voor DNB, AFM)

Ingevolge artikel 22 van de Kaderwet zbo's komt de minister de bevoegdheid toe een besluit van een zbo te vernietigen. De commissie Gerritse acht een afwijking van artikel 22 van de Kaderwet zbo's onder meer valide wanneer (i) internationale verdragen – of context daartoe aanleiding geven, of (ii) er sprake is van markttoezichthoudende taken. Ingeval van DNB en de AFM is sprake van beide criteria. Om die reden billijkt de commissie Gerritse mijn voornemen t.a.v. beide toezichthouders af te wijken van artikel 22 van de Kaderwet zbo's. Deze afwijking van artikel 22 is overigens in lijn met het kabinetsstandpunt IBO-VOR¹ en de memorie van toelichting bij de Kaderwet zbo's², waarin is aangegeven dat de vernietigingsbevoegdheid van de minister van (bepaalde) besluiten van (bepaalde) onafhankelijke markttoezichthouders niet wenselijk is.

Instemming minister (artikel 32) (afwijking van toepassing voor DNB)

In artikel 32 van de Kaderwet zbo's is opgenomen dat de minister kan bepalen dat een zbo zijn voorafgaande instemming behoeft alvorens bepaalde (privaatrechtelijke) rechtshandelingen te verrichten, zoals een huurovereenkomst. In lijn met het advies van de commissie Gerritse ben ik voornemens de bevoegdheden uit artikel 32 van de Kaderwet zbo's aan de raad van commissarissen van DNB te laten. De achterliggende reden hiervoor is de positie van DNB als onderdeel van het ESCB. De bevoegdheden van artikel 32 van de Kaderwet zbo's kunnen niet uitgeoefend worden, zonder hiermee ook de Europese tak van DNB te raken. Die

¹ Brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2004/2005, 25 268, nr. 20, p. 6.

² Kamerstukken II 2000/2001, 27 426, nr. 3, p. 6.

context maakt afwijking van artikel 32 naar het oordeel van de commissie Gerritse begrijpelijk en te rechtvaardigen.

Egalisatiereserve (artikel 33) (afwijking van toepassing voor DNB, AFM)

Artikel 33 van de Kaderwet zbo's voorziet in de vorming van een reserve waarmee fluctuaties in het exploitatieresultaat zijn op te vangen. Hiermee zou afgeweken worden van de bestaande situatie waarin DNB en de AFM, conform het gestelde bij of krachtens artikel 1:40 jo. 1:35 van de Wft¹, het exploitatieresultaat in het jaar nadat het is ontstaan, verrekenen met marktpartijen. Mede op aandrang van de sector vindt deze verrekening zodanig plaats dat er geen sprake is van kruissubsidiëring tussen de te onderscheiden categorieën van onder toezicht staande instellingen. Het werken met een egalisatiereserve zou deze kruissubsidiëring in de hand werken. Mede omdat onduidelijk is hoe de egalisatiereserve in de aanvangsperiode gevuld gaat worden, heeft het niet mijn voorkeur dit artikel van toepassing te verklaren op DNB en de AFM.

Slotopmerkingen bij voorgestelde afwijkingen van de Kaderwet zbo's

Verstrekken inlichtingen (artikel 20) (DNB, AFM)

Artikel 20 van de Kaderwet zbo's regelt dat een zbo de minister alle inlichtingen verstrekt, die de minister in zijn functie nodig heeft. Uit de memorie van toelichting bij artikel 20 van de Kaderwet zbo's volgt dat wettelijke geheimhoudingsverplichtingen van ministers en zbo's onverkort blijven gelden en niet worden opgeheven door dit artikel. Voorts volgt uit de memorie van toelichting dat in de Kaderwet zbo's is afgezien van de mogelijkheid voor de minister om nadere voorschriften te geven over de uitvoering van artikel 20, zoals in sommige wetgeving voorkomt. Een dergelijke bevoegdheid in het algemeen invoeren zou de zelfstandigheid van zbo's te veel inperken, aldus de toelichting. Het vorenstaande leidt mij ertoe te expliciteren dat de artikelen 1:41, 1:42 en 1:44 van de Wft (en in het verlengde daarvan de artikelen 1:89 tot en met 1:93 van de Wft) – evenals vergelijkbare bepalingen in onder meer de Wta en de Wtfv² – mijns inziens onverkort blijven gelden. In deze artikelen is een nadere invulling gegeven en zijn wettelijke geheimhoudingsverplichtingen neergelegd. Deze geheimhoudingsverplichtingen vloeien voort uit (bepaalde) Europese financiële toezichtrichtlijnen die een strikt geheimhoudingsregime kennen met een stelsel van limitatief omschreven uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht³. Aan deze internationaalrechtelijk ingegeven bepalingen kan naar mijn oordeel niet worden getornd. Daarnaast geldt dat voormelde artikelen in de Wft na intensieve betrokkenheid van onder meer de Tweede Kamer, de sector en de financiële toezichthouders tot stand zijn gekomen. Hieruit kan naar mijn oordeel niet anders geconcludeerd worden dan dat deze bepalingen in de Wft gehandhaafd moeten blijven.

¹ Ten aanzien van de AFM zijn vergelijkbare bepalingen opgenomen in onder meer artikel 41jo. 36 van de Wet toezicht accountantsorganisaties (hierna: de Wta) en artikel 18 jo. 13 van de Wet toezicht financiële verslaggeving (hierna: de Wtfv).

² Zie hiertoe onder meer de artikelen 42, 43, en 45 van de Wta en de artikelen 19, 20, en 22 van de Wtfv (en in het verlengde daarvan de artikelen 2, tweede lid, 3, derde lid, 6 en 7 van de Wtfv).

³ Zie o.m. de artikelen 16 van Richtlijn nr. 1992/49/EEG van de Raad van 18 juni 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en houdende wijziging van de Richtlijnen 73/239/EEG en 88/357/EEG (derde richtlijn schadeverzekering) (PbEEG L 228), en artikel 16 van de Richtlijn nr. 2002/83/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 november 2002 betreffende levensverzekering (PbEG L 345).

Jaarverslag/jaarrekening (artikel 18, 34 en 35) (DNB)

De artikelen 18, 34 en 35 van de Kaderwet zbo's voorzien in bepalingen omtrent het *jaarverslag* respectievelijk de *jaarrekening van zbo's*. *Ten aanzien van DNB is in artikel 1:34 respectievelijk 1:36 van de Wft een bijzondere voorziening opgenomen: het jaarverslag (zijnde de zbo-verantwoording plus een toelichting over het gevoerde beleid) respectievelijk de zbo-verantwoording*. Achtergrond hiervan is de omstandigheid dat DNB als integrerend onderdeel van het ESCB ook andere taken en werkzaamheden uitoefent dan de zbo-taken. Materieel komt dit evenwel op hetzelfde neer aangezien DNB de ingevolge de Kaderwet zbo's benodigde informatie ook opneemt in de zbo-verantwoording (en deze verantwoording mijn instemming behoeft). Om die reden ben ik voornemens de bepalingen in de Kaderwet zbo's omtrent het jaarverslag en de jaarreke-

ning ten aanzien van DNB op te vatten als zijnde bepalingen die betrekking hebben op de zbo-verantwoording (met – ingeval van het jaarverslag – een toelichting over het gevoerde beleid).

Ik ga ervan uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

De minister van Financiën,
W. J. Bos