

Vergaderjaar 1996–1997

24 456

Aanpassing van de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht effectenverkeer, de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf in verband met het mogelijk maken van onderzoek naar de toereikendheid van deze wetgeving of van de wijze waarop de toezichthouders deze wetgeving uitvoeren of hebben uitgevoerd

24 796

Toezicht op het effectenverkeer

Nr. 13

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 4 oktober 1996

De vaste commissie voor Financiën¹ heeft op 11 september 1996 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën over zijn **brieven inzake het toezicht op de financiële instellingen** (F-96-440), **het toezicht op het effectenverkeer** (24 796, nrs. 1 en 2), **de internationale positie van de Amsterdamse effectenbeurs** (24 456, nr. 11) en **de notitie Integriteit inzake handhaving integriteit effectenwezen** (F-96-56).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Ybema** (D66) memoreerde, sprekend als voorzitter van de vaste commissie, het initiatief van de commissie om de ontwikkelingen rondom de Amsterdamse effectenbeurs, en met name het toezichtsbeleid, nader te bezien. Dat initiatief kwam met name voort uit de gang van zaken bij NBC (Nusse Brink commissionairs). Omdat de Kamer daar moeilijk de vinger achter kreeg en het dreigde te onttaarden in het voortdurend stellen van schriftelijke vragen en reageren op nieuwe feiten, heeft de commissie op basis daarvan unaniem de minister enkele voorstellen en suggesties voorgelegd.

Sprekend namens de D66-fractie wilde hij allereerst ingaan op de positieve en constructieve reactie van de minister op die voorstellen d.d. 30 augustus jl., waarin min of meer staat dat hijzelf eigenlijk al de weg bewandelt die de commissie bepleit. Gelukkig vindt ook hij dat gewerkt moet worden aan verscherping van het toezichtsbeleid, vergroting van de capaciteit van de toezichthouder en ook een versterking van diens positie.

Inderdaad is rondom de toezichtsfunctie veel in ontwikkeling. De STE is nog niet zo lang zelfstandig. Ook heeft de WTE van 1995 de nodige

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), Terpstra (CDA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vliegthart (PvdA), Ybema (D66), voorzitter, Schimmel (D66), Van Gijssel (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Hoogervorst (VVD), ondervoorzitter, Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Voûte-Droste (VVD), Adelmund (PvdA), Giskes (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), B. M. de Vries (VVD), Van Zuijlen (PvdA), Van Walssem (D66) en Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Van Hoof (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Jeekel (D66), Van Zijl (PvdA), Liemburg (PvdA), De Jong (CDA), Rijpstra (VVD), Verkerk (AOV), Rosenmöller (GroenLinks), Hofstra (VVD), Crone (PvdA), Assen (CDA), M. M. H. Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Leerkes (Unie 55+), Verspaget (PvdA), Hessing (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA) en Van de Camp (CDA).

ontwikkeling op gang gebracht. Voorts kan worden gewezen op de relatie tussen de Amsterdamse effectenbeurs en de optiebeurs.

Wat is de reactie van de bewindsman op de stelling dat het financieel centrum Amsterdam aan kracht zal winnen als er sprake is van een scherp, maar ook helder en transparant toezicht? Enerzijds zal er sprake moeten zijn van een maximale onafhankelijkheid van de toezichthouder t.o.v. de onder zijn toezicht gestelden, terwijl er anderzijds geen discussie mag zijn over zijn kwaliteit en deskundigheid. Een dergelijk toezicht zal ook in het belang zijn van de ondertoezichtgestelden, omdat er dan immers geen reden meer is voor derden om vragen op te roepen over eventuele personele unies en belangenverstrengeling. Van de ontwikkelingen die de andere toezichthouders, met name de Nederlandsche Bank en de Verzekeringskamer, hebben doorgemaakt en nog doormaken, moet worden geleerd als het gaat om de ontwikkeling van de STE. Qua grootte kunnen ze weliswaar niet zo goed met elkaar worden vergeleken, maar toch wel waar het gaat om het gezag dat zij behoren te hebben als toezichthouder? Onafhankelijkheid, deskundigheid en betrouwbaarheid geven autoriteit en gezag aan de toezichthouder en dat is, ook in het belang van de ondertoezichtgestelden, een absolute noodzaak.

Er is en blijft een controlebureau bij de beurs, maar dat zal meer intern worden gericht, dus meer op de producten van de beurs en de handel daarin. Ook de STE heeft een controlebureau, zij het dat dat nog enigszins in ontwikkeling is. Zou de bewindsman, afgezien van de mogelijke naamsverwarring, de door hem gewenste ontwikkeling van beide bureaus willen schetsen? Zou het controlebureau van de beurs niet een beperktere taak moeten krijgen – zo ja, dan zou ook de formatie kleiner kunnen worden – en zou het controlebureau van de STE niet zwaarder moeten worden opgetuigd, niet alleen qua taak, maar ook qua formatie?

Het oogmerk van de herstructurering van de beurs is gericht op een afsplitsing in een werkdeel met een NV-structuur en een vereniging. De heer Ybema leek dat een goede ontwikkeling, maar vroeg zich wel af waar dat meer interne controlebureau van de beurs wordt aangehaakt. Het leek hem het meest logische om dat aan het werkdeel te koppelen en niet aan de vereniging.

Hij hechtte eraan op te merken dat de vaste commissie zeker niet de deskundigheid van de STE en haar controlebureau in twijfel heeft willen trekken, maar het leek hem wel essentieel dat de huidige deskundigheid wordt uitgebouwd en nader wordt ingevuld. De minister schrijft daarover iets in zijn brief, maar op welke plekken met name zou de deskundigheid zijns inziens moeten worden aangevuld en wat zou dat voor de formatie betekenen?

Hij memoreerde voorts de aanbeveling van de vaste commissie om bij het OM meer gebruik te maken van daar opgebouwde kennis en ervaring. Zijns inziens zouden zich minimaal twee officieren moeten bezighouden met fraudezaken in de effectenwereld en zouden dat met het oog op de gewenste ervaring en deskundigheid minimaal drie jaar moeten doen. De minister suggereert in zijn brief dat dat ook nu al het geval is, maar in de praktijk zijn er de laatste jaren nogal veel mutaties geweest.

Wat de klachtenregeling betreft, wilde hij nog eens het belang van de bekendheid ervan onderstrepen, maar ook van het al of niet bindend zijn. Er wordt een bindend advies uitgebracht, maar dat is toch niet hetzelfde als een bindende uitspraak?

De internationalisering van de effectenhandel heeft niet alleen gevolgen voor het Amsterdams financieel centrum, maar ook voor het functioneren van de toezichthouders. In dit verband spelen ook nog de mogelijke samenwerking en contacten van de Amsterdamse effectenbeurs met andere beurzen en het fusieproces van de effectenbeurs en optiebeurs die heel lang is tegengehouden. Verloopt dat een beetje voorspoedig?

Een ander aspect van de internationalisering is de ene valuta die er in EMU-verband overblijft. Wordt op de invoering daarvan al geanticipeerd?

Vervolgens ging de heer Ybema in op de brief van de minister d.d. 19 augustus. Hij was niet alleen blij dat de bewindsman snel in actie is gekomen, maar ook dat het een goede actie is geweest. Als er inderdaad sprake is van nieuwe ontwikkelingen, moeten die zo snel mogelijk duidelijk worden, ook al om de regering en de Kamer in de gelegenheid te stellen adequaat te reageren. Het is immers niet uitgesloten dat de informatie die de minister aanvankelijk van de beurs heeft gekregen niet helemaal correct is geweest. Is de STE al met het aangekondigde onderzoek begonnen en op welke termijn denkt de minister daarover te kunnen rapporteren?

Ten slotte verzocht hij de minister de Kamer periodiek te informeren over de ontwikkelingen die zich op het onderhavige terrein voordoen en om de Kamer direct van nieuwe ontwikkelingen op de hoogte te brengen.

Mevrouw **Witteveen-Hevinga** (PvdA) benadrukte allereerst de taak van de overheid als bewaker van de financiële integriteit, met name van die op de openbare kapitaalmarkten. Het gaat om heel grote economische en sociale belangen en, zoals de regering zelf heeft gesteld in de zogenaamde Integriteitsnotitie, de effectenmarkten vervullen een sleutelrol in het economische proces. Het goed bewaken van die integriteit vroeg haars inziens op verschillende fronten om actievere inspanningen van de overheid. Er ligt nu, al heeft het wel wat lang geduurd, een pakket van voorstellen, waaraan deze vaste commissie ook het nodige heeft bijgedragen, waarmee met verbetering van de kwaliteit kan worden gestart. Werkendeweg zal aan een betere fraudebestrijding gestalte moeten worden gegeven. Ook zal bij de parlementaire behandeling van de verschillende voorstellen nog wel het nodige worden gezegd over o.a. de positie van de Algemene Rekenkamer en de geheimhoudingsplicht van de toezichthouders.

Het belang van een goede bewaking van de financiële integriteit werd onlangs nog eens benadrukt in het rapport van het IMF over witwaspraktijken van gelden afkomstig uit handel met drugs, wapens, prostitutie en omkoping. Deze praktijken hebben niet alleen grote sociale gevolgen, ze leiden ook tot destabilisering van de economie in die landen waar het kapitaal wordt geïnvesteerd, over de gehele wereld een bedrag van zo'n 830 mld.! Wat gebeurt er overigens met zo'n rapport? In de Nederlandse situatie wees mevrouw Witteveen op het jaarverslag van de ECD waarin is gewezen op blijkbaar nogal omvangrijke fraude bij de bemiddeling in effecten. Zij vond het dan ook een goede zaak dat de regering met de Integriteitsnotitie, de notitie over de internationale concurrentiepositie van de beurs en de Toezichtsnotitie positief heeft gereageerd op signalen die o.a. de Tweede Kamer heeft afgegeven.

Wat de Integriteitsnotitie betreft vond de PvdA-fractie het verheugend dat de regering stappen heeft gezet om opsporing en vervolging van effectenfraude te intensiveren. o.a. door middel van capaciteitsuitbreiding van de STE en de ECD en door extra maatregelen bij het OM. Toch vroeg zij zich af of dat alles wel voldoende zal zijn.

Is de minister het eens met de constatering in het laatste jaarverslag van de ECD dat de criminaliteit bij bemiddeling in effectentransacties zich organiseert, professionaliseert, verhardt en internationaliseert? Zo ja, welke conclusies verbindt hij daaraan? Fraude en criminaliteit op de financiële markten is moeilijk te ontdekken en dus ook te bestrijden. Uit de notitie van de minister over de concurrentiepositie van de beurs blijkt dat er op de beurzen sprake is van een toenemende professionaliteit op de financiële markten, met name vanwege de internationalisering. De deskundigheid bij fraudebestrijding moet daarmee gelijke tred houden en dat is nog lang niet het geval. De opsporing van witwassen van gelden gaat moeizaam omdat hele financiële trajecten gevolgd moeten worden en dan heeft het witwassen via de effectenmarkten nog een extra complicerende factor, omdat men immers heel goed moet weten hoe het

effectenverkeer verloopt. Een en ander vergt dus een behoorlijke financiële expertise, zowel van de opspoorders als van de magistratuur. Die kan onder meer worden verbeterd door een intensievere samenwerking tussen de diverse financiële instellingen en de opsporende instanties en onderlinge uitwisseling van personeel, zoals de stichting Maatschappij en politie met name voor de politie bepleit. Wil de bewindsman deze suggestie betrekken bij de uitvoering van de in de Integriteitsnotitie vermelde voornemens?

Zowel in de Integriteitsnotitie als in de Toezichtsnotitie wordt melding gemaakt van het voornemen om twee officieren te belasten met fraude op de financiële markten, waarvan zeker één met voldoende ervaring. Daarmee wordt echter niet helemaal tegemoet gekomen aan de wens van de Kamer, nl. om twee vaste officieren gedurende minimaal drie jaar daarmee te belasten. Is de minister bereid dat bij zijn collega van Justitie te bepleiten?

De ECD wordt met acht formatieplaatsen uitgebreid, waarvan twee voor misbruik van voorwetenschap. Een onderzoek naar criminele activiteiten in de financiële markten vraagt al gauw zo'n anderhalf jaar voor enkele mensen. Hoewel mevrouw Witteveen begreep dat ook die samenwerking meer mogelijkheden bood, vroeg zij zich toch af of die uitbreiding wel voldoende zal zijn. Zij vond het een goede zaak dat de STE een eigen controleafdeling krijgt die nauw zal samenwerken met de ECD en met andere instellingen.

Elk tuchtrecht vereist een onafhankelijke en onpartijdige rechter, maar hoe zit dat bij het beurstuchtrecht? Een deel van het bestuur treedt op als aanklager, terwijl het andere deel de tuchtcommissie vormt. Is de afstand tussen beklagde en rechtsprekende wel voldoende en is het niet beter om een commissie te hebben die geen banden heeft met het bestuur? Er is een commissie van beroep, maar de leden daarvan worden ook door dat bestuur benoemd. Voldoet dat wel aan de eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid? Zou het niet beter zijn om dat beurstuchtrecht te betrekken bij de andere wijzigingen die al op stapel staan? Het leek haar goed dat de Kamer een instrument krijgt waarmee zij daadwerkelijk kan controleren of de opsporing van onregelmatigheden en de bestrijding van fraude op de financiële markten effectief plaatsvinden, zoals als een effectenrapportage van de Integriteitsnotitie.

In de notitie over de concurrentiepositie wordt helder uiteengezet welke elementen daarbij van belang zijn. De voorzitter van de beurs heeft wel eens gewaarschuwd voor het ontstaan van andere machtige financiële centra, zoals in Parijs en Frankfurt die zijns inziens grotere groeikansen hebben door de verhoudingen van het Nederlandse aandeel in de Europese economie in vergelijking met dat van Duitsland en Frankrijk. Wat is de reactie van de minister daarop? Is het vermelde fusieproces van de Nederlandse beurzen vrijblijvend of is daarvoor een tijdslimiet gesteld? Is een zo sterk mogelijke thuisbasis geen belangrijke voorwaarde om de eigen positie op zijn minst te behouden? Is de creatie van regionale beurzen naar de mening van de minister een positieve bijdrage aan de concurrentiepositie of een negatieve? In dit verband vond mevrouw Witteveen het te ver gaan om al te veel aandacht te besteden aan het toegankelijk maken van de Europese kapitaalmarkt voor innovatieve bedrijven door de beurzen en banken, maar zij zag wel graag dat de minister de Kamer daarover een notitie voorlegde.

Omdat o.a. de kwestie Nusse Brink onder de rechter is, wilde zij ook daarop niet al te diep ingaan. Haar fractie vond het een goede zaak dat de minister zo snel tot actie is overgegaan. Dat juist de STE met het onderzoek belast is, terwijl de voorzitter ten tijde van de onderhavige gebeurtenissen in het bestuur van de beurs zat, verdient weliswaar geen schoonheidsprijs, maar snelheid heeft hier de doorslag gegeven. Zij zag graag dat de STE zo medio november haar bevindingen kan rapporteren,

opdat de Kamer daarover nog voor het kerstreces met de minister van gedachten kan wisselen.

Zij ondersteunde de inhoud van de notitie toezichtsbeleid. De STE krijgt nu alle wettelijke toezichtstaken, waarmee de functiescheiding tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelden een verdere invulling krijgt.

De particuliere belegger kan bij de klachtencommissie terecht als hij eventuele klachten heeft, maar zij vroeg zich af, of het niet beter was om de uitspraken van die commissie openbaar te maken. Is het niet te overwegen om te bezien hoe beter gestalte kan worden gegeven aan controle op het handelen in aandelen via Internet?

Met name in de Amsterdamse effectenbeurs zullen er nogal diep ingrijpende veranderingen plaatsvinden. Het gaat niet alleen om herverdeling van bevoegdheden, maar uiteraard ook om belangen van personen. Is er wel voldoende aandacht voor de noodzaak van deskundige begeleiding van dat proces.

Ten slotte sloot zij zich aan bij het verzoek om de Kamer periodiek te informeren over de uitvoering van het herstructureringsproces en andere wijzigingen, zoals op het gebied van het klachtenrecht. Het leek haar goed om nu al vast te stellen wanneer de nieuwe positie van het de STE en het controlebureau gerealiseerd moet zijn.

Ook de heer **Smits** (CDA) stelde het op prijs dat de minister zo snel heeft gereageerd in de kwestie Nusse Brink, maar was toch enigszins teleurgesteld dat de STE, zij het in samenwerking met een onafhankelijk accountantsbureau, is opgedragen het onderzoek in te stellen. Hij ging ervan uit dat de minister zijn informatie via het controlebureau van de STE heeft gekregen. Keer op keer is naderhand gebleken dat die informatie niet altijd volledig en juist is geweest. De Kamer heeft geconstateerd dat de STE nog niet volledig op gang is gekomen, niet alleen door kwaliteits- maar ook door capaciteitsproblemen. De aanbevelingen die de Kamer op dat punt heeft gedaan en die de minister heeft overgenomen plus zijn eigen voorstellen moeten nog nader worden ingevuld. Het is essentieel, ook in het belang van de STE zelf, dat het onderzoek goed verloopt en zou het dan niet beter zijn geweest, mede gelet op de eerder vermelde problemen, als de STE wat meer uit de wind was gehouden? Waarom is de Algemene Rekenkamer die toch ook relevante deskundigheid in huis heeft – zie de onderzoeken in het kader van Vie d'Or – niet met een dergelijk onderzoek belast, zeker als de STE daartegen geen bezwaren had gehad?

In zijn brief van 30 augustus jl. stelt de minister dat als de STE op grond van haar ter beschikking staande gegevens het vermoeden heeft dat in strijd met de wet wordt gehandeld, zij daarvan aangifte doet, behoudens wanneer een administratief-rechtelijke afhandeling mogelijk is. Wat wordt daarmee nu precies bedoeld en wie maakt een dergelijke afweging?

De heer Smits vond het opmerkelijk dat in paragraaf 3 van de brief van 30 augustus wordt gesteld dat de eigen controleafdeling van de STE de kwaliteit beoordeelt van de controles van de beurs en, zo nodig, zelf onderzoek instelt. In hoeverre is de indruk juist dat dit in de praktijk zo al werkt?

Kortheidshalve sloot hij zich aan bij de vragen en opmerkingen over de klachtenregeling.

Het controlebureau van de effectenbeurs is thans nogal ingebed in de structuur van de Vereniging van de effectenhandel. Zou het niet beter zijn om dat bureau een wat andere positie binnen die organisatie te geven? Uiteraard is dat allereerst een verantwoordelijkheid van de beurs zelf, maar de minister zou daartoe toch zijn invloed kunnen aanwenden? In hoeverre wordt hij geïnformeerd, eventueel betrokken bij de reorganisatie van de beurs die op dit moment blijkbaar plaatsvindt? Daarbij behoorde naar de mening van de heer Smits niet alleen aandacht besteed te worden aan de plaats en de positie van het controlebureau, maar ook aan de

eventuele belangenverstremgeling die zich in de huidige structuur van de beurs kan voordoen. Onderkent de minister dit risico en, zo ja, is hij bereid in zijn contacten met de beurs op dat punt enige suggesties te doen en de Kamer daarover te informeren?

Hij sloot zich eveneens aan bij de opmerkingen over het OM en het verzoek om er bij de minister van Justitie met klem op aan te dringen om de officieren die zich met deze zaken bezighouden langer op die plaats te laten zitten, opdat opgedane kwaliteit niet al te snel verloren gaat. Dat zou de kwaliteit en het gezag van de STE en de beurs, ook in internationaal opzicht zeker ten goede komen.

Ten slotte merkte hij op dat voor de internationale positie van de Amsterdamse beurzen van groot belang is dat aansluiting wordt gezocht bij Europese collega's. Is de minister bereid daarbij een wat actievere rol te vervullen en, zo ja, welke ideeën heeft hij daar zelf over?

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD) sprak haar waardering uit voor de positieve en uitgebreide reactie van de minister op de aanbevelingen van de commissie en voor zijn notities over de integriteit, de concurrentiepositie en het toezicht in de financiële wereld.

Doel van een goed toezicht is het waarborgen van een adequaat functioneren van effectenmarkten en van de positie van de belegger op die markten. Deze markten worden steeds gecompliceerder en daarom is het ook zo goed dat de notities in onderlinge samenhang kunnen worden gezien. Daarbij moet uitgangspunt zijn en blijven de eigen verantwoordelijkheid van alle actoren, dus zowel van de schakels in de handel als van de belegger zelf.

Voor een goede uitvoering van de WTE 1995 is zowel bestuursrechtelijk toezicht als strafrechtelijke handhaving van belang, evenals een goede aansluiting op en afstemming tussen de toezichthouders. Vergunningen worden verleend op basis van deskundigheid en betrouwbaarheid, van financiële waarborgen voor een goede bedrijfsvoering en van betrouwbare informatie. De effectenbeurs is zelf uiteindelijk ook onderworpen aan die erkenningsplicht. De functie van de wettelijke toezichthouder, de STE, is in de WTE 1995 versterkt, ook door de implementatie van de Europese richtlijnen inzake beleggingsdiensten en kapitaal-toereikbaarheid. Het gaat er nu nog om hoe dat toezicht inhoud kan worden gegeven. De STE draagt de verantwoordelijkheid voor het verlenen en eventueel intrekken van de vergunningen van de beursleden. Het nieuwe controlebureau van de STE beoordeelt de kwaliteit van de controles van de beurzen en stelt zo nodig ook eigen onderzoeken in. Op terreinen waarop geen beursregels van toepassing zijn, de zogenaamde buitenbeurshandel en -activiteiten, houdt de STE rechtstreeks toezicht. Gelet op de internationalisering, maar ook op technologische vernieuwingen, zoals de elektronische snelweg, zal die buitenbeurshandel alleen nog maar een grotere vlucht nemen. Hoe zal de STE daarop toezicht uitoefenen? Vooral Internet vraagt toch een totaal andere aanpak?

De internationalisering en dus ook grotere mogelijkheden voor malafide praktijken aan de ene kant en de positie van de belegger en het doorzichtig functioneren van de kapitaalmarkten aan de andere kant, zijn tevens redenen geweest om de positie van de STE te versterken. Het verheugde de VVD-fractie dat de minister de zelfregulering van de beurs overeind laat, met name waar het gaat om de producten van de beurs en de handel daarin. In Nederland moet de STE toezien op het effectief doorwerken van de wettelijke regels en bevoegdheden naar de ter beurze genoteerde effectenuitgevende instellingen. Kan de minister erop toezien dat dit onderdeel bij de herstructurering van de beurs en de invulling van de werkovereenkomst met de STE adequaat inhoud krijgt? Hoe denkt hij dat te kunnen doen?

Wat de effecteninstellingen zelve betreft, gaat de STE de maandelijkse rapportages van de controlebureaus van de beurzen beoordelen. Zij

bepaalt de inhoud en de frequentie van de aan haar gerapporteerde bevindingen van de controlebureaus die, in de nieuwe constructie, samengaan. Zij zal na overleg met betrokkenen een kader vaststellen waarin de heroriëntatie overeenkomstig de nieuwe eisen van het toezicht inhoud zal krijgen. Is dat dan geen getrappt toezicht, een controle op de zelfregulering? Kan de minister voorts ingaan op de personele consequenties voor de STE?

Het verheugde mevrouw Voûte dat de minister de STE opnieuw opdracht heeft gegeven om met het eigen controlebureau een onderzoek in te stellen naar de affaire Nusse Brink. Vooralsnog had zij volledig vertrouwen in de kwaliteit van de STE en zag zij dit onderzoek ook als een proeve van bekwaamheid. Wanneer verwacht de minister de resultaten?

In het kader van art. 22 van de WTE 1995 zullen de plannen voor de herstructurering van de beurzen door de minister worden gezien. Kan hij aangeven of de thans beoogde datum – 1 januari 1997 – wordt gehaald? Dat zou ook in het belang zijn voor de internationale concurrentiepositie.

Bij de ontkoppeling van de beurshouder als zakelijke organisatie en de Vereniging van de effectenhandel is de plaats van het eigen controlebureau van groot belang. In welke organisatie zou dat het meest adequaat kunnen functioneren?

De nieuwe wetgeving inzake het misbruik maken van voorwetenschap ligt nu bij de Raad van State. Van de voorgestelde meldingsplicht zal naar de mening van de regering een preventieve werking uitgaan. Het leek mevrouw Voûte daarom van belang dat die wet duidelijke regels stelt. Tot nu toe is bij de opsporing van verdachten van misbruik van voorwetenschap vrijwel geen resultaat geboekt. Anderzijds is het van groot belang dat bij die opsporing de grootste zorgvuldigheid wordt betracht. Voordat de dagvaarding uitgaat, moet voor alles worden voorkomen dat gegevens openbaar worden gemaakt. Als niet tot vervolging kan worden overgegaan, zal dat alleen maar schadelijk uitwerken op de rechtszekerheid van de betrokken onderneming c.q. ondernemer. Tevens schaadt het de financiële positie van het Rijk als schadeclaims worden ingediend.

Mevrouw Voûte sloot zich aan bij de opmerkingen en vragen over het OM. Kan de bewindsman garanderen dat de betrokken officieren ten minste drie jaar op hun post zullen blijven?

In de notitie over de WEM stond volgens haar een foutje. Op blz. 8 staat dat de gewijzigde WEM, die thans voor behandeling bij de Tweede Kamer ligt, mededingingsregels in beginsel gaat verbieden. Worden hier geen mededingingsafspraken bedoeld?

Door de toenemende internationalisering ontstaan steeds grotere conglomeraten van banken en verzekeringsmaatschappijen. Verschillende toezichtsorganen, zoals de Nederlandsche Bank, de Verzekeringskamer en de STE zullen op verschillende onderdelen daarvan toezicht uitoefenen. Het is dan van belang dat er tussen de verschillende organen een goede samenwerking bestaat. Overweegt de minister voor dergelijke conglomeraten een leidend toezichtsorgaan aan te wijzen?

Een goed toezicht is inderdaad van essentieel belang voor het adequaat functioneren van de markten, maar iedere beperking die een toezichthouder oplegt en die niet adequaat uitwerkt kost de betrokkene geld. Sinds 1990 is er een toevloed aan nieuwe wetgeving op dat punt geweest, zoals het melden van effectentransacties aan een vertrouwenspersoon om de integriteit van o.a. het bankwezen te bevorderen. Dreigt er nu niet een overmaat aan toezichtsregels en ook rapportageplicht te ontstaan?

De nieuwe wetgeving is met name bedoeld om de kleine belegger te beschermen. De VVD-fractie achtte het van groot belang dat er een goed evenwicht wordt nagestreefd. Elke maatregel die een extra administratievelastendruk betekent, moet iedere keer opnieuw kritisch worden gezien. Heeft dit kabinet immers niet de doelstelling om die lastendruk met 10% à 20% te verminderen?

Antwoord van de regering

De **minister** erkende dat op blz. 8 van de notitie over de WEM inderdaad worden bedoeld mededingingsafspraken i.p.v. mededingingsregels, zoals mevrouw Voûte al veronderstelde.

Voorts sprak hij waardering uit voor het initiatief van de commissie en de conclusies en aanbevelingen die hem zijn voorgelegd. Waar het gaat om de hoofdlijnen van het beleid op dit punt hoopte hij dat uit zijn reactie daarop duidelijk is geworden dat eenzelfde koers wordt voorgestaan.

Met de commissie was hij van mening dat de positie van de STE versterking behoeft en daarom had hij in zijn reactie ook enkele voorstellen aangekondigd inzake de manier waarop de STE het toezicht in de toekomst zal gaan uitoefenen en dat betreft dan met name het toezicht op de beursleden. Tot op heden berust het wettelijk toezicht bij de STE en dat zal ook zo blijven. Het gaat er nu om hoe dat toezicht in de praktijk het best gestalte kan worden gegeven. Net als andere toezichthouders gebruikt de STE bij haar controlewerkzaamheden (accountants)rapporten die door de te controleren instelling zelf zijn opgesteld, maar dan moet zij wel een indruk hebben van de kwaliteit van de desbetreffende accountantsdiensten en steekproefsgewijze controles daarop uitoefenen.

Het ligt in het voornemen om, met het oog op de gewenste toekomstige situatie, de personele controlecapaciteit van de STE verder uit te breiden dan met de acht formatieplaatsen die nu al zijn voorzien, maar dat kan natuurlijk niet ongelimiteerd doorgaan, want dat zal niet alleen de effectiviteit niet meer evenredig ten goede komen, maar zal ook ten koste gaan van de concurrentiepositie, want de kosten daarvan zullen natuurlijk moeten worden doorberekend.

Versterking van de controlefunctie van de STE moet ook een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van belangenverstremming. Het controlebureau van de beurs kan wel onafhankelijk worden gemaakt en dat is alleen maar prettig, maar het echte onafhankelijke toezicht berust bij de STE die dat uitoefent namens de overheid, zonder enige verplichting jegens de beurs. Voor de STE is het wel prettig als zij binnen de beurs te maken heeft met één controleorgaan dat zo onafhankelijk mogelijk is. Er wordt regelmatig overleg met de beurs gevoerd, maar tot op heden op ambtelijk niveau. De minister verwachtte op korte termijn een voorstel voor de herstructurering, want als de beurs vóór 1 januari aan de slag wil, zal de minister van Financiën ook een beurserkenning voor die nieuwe organisatie moeten hebben gegeven. De onafhankelijkheid van het controlebureau zal daarbij een belangrijke factor zijn, maar de plaats van dat bureau binnen de organisatie blijft een verantwoordelijkheid van de beurs zelf. Als hem die plaats niet aanstaat, leek hem dat onvoldoende reden om de erkenning te weigeren, maar wel voldoende reden om de STE dan meer zelf te laten controleren. Hij had er echter alle vertrouwen in dat in goed overleg tot een bevredigende oplossing zal worden gekomen.

De personele uitbreiding van de STE betekent inderdaad dat het controlebureau met minder personeel kan volstaan, tenzij de beurs zelf meent dat het bureau ook andere activiteiten zal moeten ontplooiën. Ook dat is een verantwoordelijkheid van de beurs, want die betaalt dat personeel. Bij het aantrekken van nieuw personeel door de STE wordt uiteraard gelet op hun capaciteit. Dat is bij de recente uitbreiding met acht formatieplaatsen ook heel goed gegaan.

Naar de mening van de bewindsman bestond er geen verschil tussen een bindend advies en een bindende uitspraak, vooral niet als degene die de klacht indient van te voren zegt dat hij zich zal neerleggen bij het advies of de uitspraak en als degene die aangeklaagd wordt op basis van de statuten verplicht is zich daarbij neer te leggen. Het wordt een bindend advies genoemd omdat niemand de weg naar de rechter kan worden onthouden. Hij gaf, gelet op privacyaspecten toch de voorkeur aan

publicatie in geanonimiseerde vorm. Het gaat toch immers meer om de aard van en de reactie op de klachten dan om de naam van de betrokken klagers en aangeklaagde instanties.

In zijn brief over de positie van de Amsterdamse effectenbeurs had hij al erkend dat door de EMU de concurrentie nog groter zal worden, maar er ook direct aan toegevoegd dat het ook nieuwe kansen zal bieden. Het is zaak die te grijpen.

Aangezien de zaak onder de rechter is, wilde hij niet inhoudelijk meer ingaan op de kwestie rondom NBC. Met inschakeling van Coopers & Lybrand is de STE een onderzoek gestart om te bezien of het controlebureau van de beurs zijn taak wel adequaat heeft vervuld. Hopelijk zal het voor het eind van dit jaar zijn afgerond. Hoofdonderwerp van het onderzoek is de vraag hoe de beurzen NBC en Regio-Effect hebben gecontroleerd en de procedure en inhoud van de maatregelen die op basis daarvan zijn getroffen. Na afronding van het onderzoek zal de STE aan de minister van Financiën rapporteren en deze zal uiteraard de Kamer informeren. Hij is voorstander van een zo groot mogelijke openheid, maar dan wel voorzover de geheimhoudingsbepalingen dat toestaan. Zo nodig zal de Kamer ook vertrouwelijk worden geïnformeerd. Het is overigens wel zo dat geen enkele particulier door deze kwestie schade heeft geleden – met name daarvoor is het toezicht uiteindelijk ook bedoeld – want voorzover dat het geval is geweest, is die door de beurs vergoed. Het gaat dus enkel om schade voor professionele partijen. Het is dan ook de ene professional die door de andere is benadeeld en zegt dat het controlebureau dat had moeten voorkomen.

Ook hij had zich aanvankelijk afgevraagd of het niet beter zou zijn om een ander met een dergelijk onderzoek te belasten, maar uiteindelijk is hij er tevreden over dat dit niet is gedaan, want dat zou toch de positie van de STE wel erg hebben ondergraven. Het is inderdaad denkbaar dat zij zich aanvankelijk er onvoldoende van heeft vergewist wat er gebeurd is. Uit het verdere onderzoek moet blijken in hoeverre er sprake is geweest van verkeerde informatie. De bewindsman was van mening dat de STE in ieder geval de kans moet krijgen om zich, als dat al nodig blijkt te zijn, te revancheren, want ook de STE heeft er alle belang bij om de onderste steen boven te krijgen en geen enkele twijfel te laten bestaan. Overigens zou hij niet direct aan de Rekenkamer denken als externe onderzoeksinstantie, maar de discussie daarover kon zijns inziens beter worden gevoerd in het kader van een wetsvoorstel dat thans bij de Tweede Kamer ligt. De expertise van de Rekenkamer op het gebied van openbare financiën is weliswaar zeer groot, maar hier gaat het om een zeer specifiek terrein dat een heel andere deskundigheid vereist.

Of alle voornemens in de Integriteitsnotitie voldoende soelaas bieden, zal moeten blijken. De door de ECD ingediende claim is in ieder geval volledig gehonoreerd en is gefinancierd uit de begroting van het ministerie van Financiën. Als de ECD over een tijdje zegt nog meer capaciteit nodig te hebben, zal er met een gewillig oog naar worden gekeken, maar vooralsnog denkt de ECD met de huidige uitbreiding goed uit de voeten te kunnen. Bovendien wil een al te snelle uitbreiding van de capaciteit wel eens ten koste gaan van de kwaliteit. Desgevraagd zegde hij graag toe de Kamer te informeren over de voortgang in de uitvoering van de aanbevelingen en voorstellen die in de Integriteitsnotitie zijn opgenomen en hij stelde zich voor dat eind volgend jaar te doen. Mochten zich bij de uitvoering problemen voordoen, dan zal hij uiteraard niet aarzelen de Kamer daarover eerder te informeren.

Hij was het ermee eens dat binnen het OM voldoende deskundigheid en ervaring op dat punt aanwezig moet zijn. Of drie jaar de minimale periode is, kon hij niet zeggen, maar wilde dat graag overlaten aan zijn collega van Justitie die ook weer te maken heeft met de onafhankelijkheid van het OM. Wel is beloofd dat er in elk geval één officier over voldoende ervaring zal beschikken. Hij zegde toe, na de opvattingen van de commissie goed

te hebben gehoord, nogmaals contact op te nemen met zijn collega van Justitie.

Ook als er geen sprake is van strafbaarheid kan er toch sprake zijn van overtreding van afgesproken regels. Ook de STE zal niet iets bij het OM aanmelden als zij weet dat het niet strafbaar is, maar toch een overtreding betreft van afgesproken en soms ook wettelijke regels.

Het beurstuchtrecht is een verenigingsrecht. De bewindsman kon zich voorstellen dat iedere vereniging graag een eigen tuchtrecht organiseert. Men behoeft zich overigens niet bij een uitspraak van die tuchtcommissie neer te leggen. Gelet op de opvattingen van de commissie verklaarde hij zich bereid deze te gelegener tijd bij de beurs ter sprake te brengen, maar hij vond enige terughoudendheid op zijn plaats omdat het toch een verantwoordelijkheid van de desbetreffende vereniging is. De wetgever zorgt voor dat onafhankelijke toezicht, maar als de desbetreffende vereniging daarenboven strakkere spelregels wil afspreken, dan is zij daar toch vrij in.

Wat betreft de buitenbeurshandel en met name de ontwikkelingen, zoals Internet, verwees hij naar de internationale club van toezichthouders, de IOSCO. Deze houdt zich daarmee bezig als aandachtspunt en hij wacht de door deze instantie aangedragen suggesties met belangstelling af.

Volgens hem kon niet worden gesproken over een getrappt toezicht, zeker niet in de wettelijke betekenis. Er is maar één toezichthoudende instantie en dat is de STE. In de praktijk wordt natuurlijk wel gebruik gemaakt van door anderen verricht werk, maar de verantwoordelijkheid voor het toezicht blijft bij de STE en kan niet vervangen worden door welke particuliere instantie dan ook. Naar de mate waarin de controlefunctie van de STE wordt versterkt zal de controlefunctie van het controlebureau van de beurs minder belangrijk worden, incl. de personele capaciteit.

De bewindsman stelde dat er nog een discussie zal volgen over misbruik van voorwetenschap, waarover ook Kamervragen zijn gesteld en beantwoord. Hij onderschreef dat op dit punt grote zorgvuldigheid is vereist.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Ybema** (D66) zou het op prijs stellen indien de rapportage van de STE voor eind dit jaar kwam, opdat de Kamer er nog dit jaar met de minister over kan praten.

Hij had enige moeite met de opmerking dat alleen professionals schade van de kwestie NBC zou hebben ondervonden. Als de minister enerzijds stelt dat hij niet inhoudelijk op deze kwestie wil ingaan omdat zij nog onder de rechter is, moet hij ook dergelijke opmerkingen niet maken.

Hij herhaalde zijn verzoek om nadere informatie over de stand van zaken in het fusieproces van de effectenbeurs en de optiebeurs.

Ten slotte herhaalde hij zijn verzoek om regelmatige rapportage, niet uit wantrouwen, maar vooral vanwege het belang van het onderwerp. Wellicht kan het jaarverslag van de STE worden gebruikt om aan de hand daarvan met de minister van gedachten te wisselen over de verdere ontwikkeling.

Mevrouw **Witteveen-Hevinga** (PvdA) had nog geen antwoord gekregen op haar vraag waarom de politie zo weinig aandacht had gekregen.

Ook had zij geen antwoord gekregen op haar vraag naar de effecten van de initiatieven vanuit de regio's. Ziet de minister dat als een versnippering of als een versterking van de regionale economie?

De heer **Smits** (CDA) vroeg zich af, in hoeverre de potjes die de beurs heeft zijn aangewend in de kwestie NBC.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD) had geen antwoord gehad op haar opmerkingen over de conglomeraten en het terugdringen van de administratieve belastingdruk, een hard uitgangspunt van dit kabinet.

Volgens de **minister** zal de STE zo spoedig mogelijk met de rapportage van het onderzoek komen, maar hij kon niet toezeggen dat die er voor het eind van dit jaar zal zijn.

Hij gaf aan dat hij wellicht voorbarig is geweest met de stelling dat particulieren die schade hadden geleden van de kwestie-NBC door de beurs schadeloos waren gesteld, zoals het althans is gemeld. Hij zegde toe te zullen nagaan wat er is gebeurd met het potje van de beurs als het gaat om schadeloosstellingen, en de Tweede Kamer daarover te zullen informeren.

Voorzover hij wist, is men redelijk ver gevorderd met het fusieproces tussen de effectenbeurs en de optiebeurs.

Het leek hem een goed idee om het jaarverslag van de STE te gebruiken als aangrijpingspunt voor een overleg met de commissie. Hij zou er overigens geen bezwaar tegen hebben als de vaste commissie contact opnam met de STE, net zoals het wel eens contact opneemt en spreekt met de Nederlandsche Bank.

Er is zeker sprake van goede samenwerking tussen de politie en de ECD, maar als het om effectenfraude gaat, is het toch meer een zaak voor de zeer gespecialiseerde opsporingsdienst, zoals de ECD.

Het ontstaan van regionale beurzen kon zijns inziens alleen maar bevorderend werken voor de Amsterdamse beurs, omdat als de bedrijven die op de regionale beurs goed werken, al snel naar de Amsterdamse beurs zullen gaan. De bewindsman kon dat dan ook niet als een bedreiging zien.

Wat de financiële conglomeraten betreft, is recent de nodige wetgeving aangenomen. Er is sprake van afstemming tussen verzekeraars-, banken- en effectentoezichthouders en ook informatie-uitwisseling. De Nederlandsche Bank en de Verzekeringskamer hebben op dit punt al een samenwerkingsprotocol ondertekend. De minister zegde toe te bevorderen dat voorzover nodig ook de STE bij het maken van dit soort convenanten wordt betrokken.

De voorzitter van de commissie,
Ybema

De griffier van de commissie,
Van Overbeeke