
Vergaderjaar 1995–1996

24 796

Toezicht op het effectenverkeer

Nr. 1

BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 juni 1996

Hierbij doe ik u een notitie toekomen van de vaste commissie voor Financiën over het toezicht op het effectenverkeer.

De griffier van de commissie,
Van Overbeeke

S-AFE

Notitie van de vaste commissie voor Financiën inzake de organisatie van het toezicht op het effectenverkeer

Inleiding

De afgelopen jaren is het vertrouwen in de Nederlandse effectenhandel enigszins beschadigd als gevolg van verschillende affaires zoals de deconfitures van Nusse Brink Commissionairs, Regio Effekt en Rutgers, mislukte rechtszaken rond vermeende handel met voorkennis en malversaties van effectenhandelaren van een grote bank¹

In verband met de afwikkeling van de hierboven genoemde affaires komt regelmatig de rol van de toezichhoudende instanties aan de orde. Hoe kan het gebeuren dat organisaties failliet gaan terwijl zij door toezichhoudende organen worden gecontroleerd op zaken als financiële betrouwbaarheid en deskundigheid? Naar aanleiding van aanhoudende vragen rond de Amsterdamse Effectenbeurs en de discussie omtrent de notitie «Notitie inzake handhaving integriteit effectenverkeer»² en de «Notitie inzake internationale positie AEB»³ is vanuit de vaste commissie voor Financiën de werkgroep Toezicht Effectenverkeer gevormd.

De werkgroep Toezicht Effectenverkeer heeft op 9 mei 1996 een hoorzitting georganiseerd teneinde meer inzicht te verkrijgen in het functioneren van het toezicht op het effectenverkeer in de praktijk, eventuele hiaten en onvolkomenheden hierin bloot te leggen en suggesties te doen voor mogelijke verbeteringen in het toezichtssysteem. Tijdens de hoorzitting hebben verschillende, bij (het toezicht op) het effectenverkeer betrokken, personen hun visie op de inrichting en het functioneren van het toezicht uiteen gezet.

In paragraaf 1 van dit verslag wordt een beknopt overzicht gegeven van de huidige organisatie van het toezicht op het effectenverkeer

Paragraaf 2 bevat de bevindingen van de Commissie naar aanleiding van de hoorzitting. Paragraaf 3 bevat enkele suggesties voor mogelijke verbeteringen van het toezicht op het effectenverkeer.

1. Een beknopt overzicht van het toezicht op het effectenverkeer.

Het toezicht op het effectenverkeer in Nederland is een redelijk complexe materie⁴ De Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE), het Controlebureau (CB) van de Vereniging voor de Effectenhandel (VvdE), de Economische Controledienst (ECD) en het Openbaar Ministerie (OM) zijn allen betrokken bij de uitvoering respectievelijk de handhaving van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte 1995)⁵ en/of de interne modelcode van de beurs. Deze organisaties streven elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid hetzelfde doel na, te weten het waarborgen van het adequaat functioneren van de effectenmarkten, het waarborgen van de integriteit van de effectenmarkten en het beschermen van de positie van de beleggers op deze markten.

a. Tuchtrechtelijk toezicht

Het toezicht op het effectenverkeer wordt gekenmerkt door een lange traditie van zelfregulering, waarbij de effectenhandel door middel van een interne modelcode en het eigen Controlebureau van de VvdE (waarvan alle beurshandelaren lid zijn) een tuchtrechtelijk toezicht uitoefent op haar leden. In 1982 heeft de VvdE een onafhankelijke klachtencommissie ingesteld die uitspraken kan doen over tegen haar leden ingediende klachten van beleggers. Iedereen die meent dat hij of zij door een

¹ Zie: «Van Ittersum, affaires schaden imago van beurs»; NRC Handelsblad, 31 december 1993.

² Zie: «Notitie inzake handhaving integriteit effectenverkeer», de minister van Financiën, 16 februari 1996.

³ Zie: «Notitie inzake internationale positie AEB», de minister van Financiën, 29 mei 1996.

⁴ Zie voor een uitgebreide beschrijving van het toezicht op het effectenverkeer de «Notitie inzake integriteit effectenwezen» van de minister van Financiën, 16 februari 1996.

⁵ De Wte 1995 is gepubliceerd in Staatsblad 1995, 574.

handelen of nalaten van een bedrijfslid, een beurslid of een remisier als zodanig direct in zijn belang is getroffen kan terzake een klacht indienen bij de Klachtencommissie Effectenbedrijf.¹

b. Bestuursrechtelijk toezicht

De STE is in het kader van de uitvoering van de Wte 1995 belast met het bestuursrechtelijk toezicht op het effectenverkeer. De ECD en het OM zijn in het kader van het strafrechtelijke vervolgtraject betrokken bij het toezicht op het effectenverkeer. De ECD is belast met de opsporing van eventuele overtreders en het OM draagt zorg voor de eventuele vervolging.

2. Het functioneren van het toezicht op het effectenverkeer

In deze paragraaf worden een aantal punten samengevat die aan de orde zijn gekomen tijdens de hoorzitting inzake het toezicht op het effectenverkeer van 9 mei jongstleden.

De oorzaken van de problemen bij het toezicht op het effectenverkeer dienen gezocht te worden in de wet- en regelgeving op dit terrein en in de uitvoering van deze wetten en regels. De problemen in het uitvoerings-traject zouden voort kunnen komen uit onvoldoende vakkennis en deskundigheid op het gebied van de effectenhandel binnen de uitvoeringsorganisaties. De Commissie is tevens van mening dat de toezichtsmogelijkheden in het bestuursrechtelijk toezichtstraject nog beter benut kunnen worden. De belangen van beleggers lijken in het tuchtrechtelijk toezichtstraject, als gevolg van belangentegenstellingen binnen de organisatie, niet altijd op de voorgrond te staan. De Commissie is van mening dat belangenverstrengeling binnen de effectenwereld vermeden dient te worden.

Met betrekking tot het werk van de officieren van Justitie is de Commissie van mening dat een frequente roulatie van de officieren van Justitie belast met de portefeuille financiële fraudezaken niet bijdraagt aan de opbouw van expertise op dit gebied en daardoor ten koste gaat van een efficiënt en effectief optreden van het OM.

Voorts is de Commissie van mening dat het convenant dat de ECD gesloten heeft met de STE kan voorkomen dat dubbel werk wordt gedaan of dat werk van de ECD door slechte onderlinge coördinatie teniet wordt gedaan. De ECD heeft geen convenant met het CB van de VvdE.

De Commissie is van mening dat over het bestaan, de werkzaamheden, de bevoegdheden en de positie van de Klachtencommissie (KCE) nog onduidelijkheid bestaat. Volgens de Commissie dient de indruk te worden voorkomen dat de KCE meer let op de belangen van de leden van de VvdE dan op de belangen van de beleggers. Tevens zijn klachten gehoord over lange procedures die een klacht bij de KCE met zich meebrengt.

De vaste commissie voor Financiën wil op basis van de door haar verzamelde informatie een aantal suggesties doen voor verbetering van het toezicht op het effectenverkeer.

3. Suggesties voor de verbetering van het toezicht op het effectenverkeer

1. Deskundigheid van bij het toezicht betrokken personen is van groot belang. De Commissie pleit voor een verdere vergroting van de vakkennis en deskundigheid bij de toezichthoudende instanties. In het toekomstig

¹ Frielink, K. en Hoff, G.T.J.; *Geschillen in het effectenverkeer*, Amsterdam, 1995, blz. 10.

personeelsbeleid van de toezichthouders dient hiermee rekening te worden gehouden.

2. Ten aanzien van de organisatie van het toezicht is de Commissie van mening dat het toezicht op het effectenverkeer beter analoog aan het toezicht van de Nederlandsche Bank en het verscherpte toezicht van de Verzekeringkamer kan worden vormgegeven. Alle wettelijke toezichtstaken dienen toebedeeld te worden aan de STE. Zo wordt het principe van functiescheiding tussen toezichthoudende en onder toezichtgestelde, waaraan de minister van Financiën inhoud wil geven¹ verder ingevuld. Gebleken is dat een toezicht op basis van vertrouwen in de huidige situatie onvoldoende garantie biedt tegen malafide personen en geen basis vormt voor de opsporing en bestrijding van criminele activiteiten.

3. De zelfregulering van de beurs dient gehandhaafd te blijven ten aanzien van de produkten van de beurs en de handel daarin. De ingezette structuurverandering bij de beurs biedt zicht op een onafhankelijke positie van het Controlebureau.

Wellicht kan het Controlebureau van de VvdE ook een andere naam krijgen om zo verwarring met het controlebureau van de STE te voorkomen. Administratieve doublures tussen de STE en het Controlebureau dienen voorkomen te worden.

4. Met een toezichtssysteem zoals hierboven geschetst kan de zelfregulering door de beurs worden gehandhaafd en wordt tevens de mogelijkheid geschapen te komen tot een transparant en scherp toezicht. De Commissie verzoekt de minister er op toe te zien dat de hierboven genoemde zaken een goede afhandeling krijgen bij de komende reorganisatie van de beurs. In dit verband vraagt de Commissie de Minister tevens naar de gevolgen van de wet Economische Mededinging voor het toezicht op het effectenverkeer.

De Commissie dringt er bij de minister van Financiën op aan de beloofde notitie over de verschillen in toezichtsstructuren zo snel mogelijk naar de Kamer te sturen. De minister heeft in het debat over de Wte 1995, van 13 juni 1995, toegezegd deze notitie aan de Kamer te zenden.

5. De Commissie is van mening dat bij de bezetting van functies binnen de effectenwereld iedere schijn van belangenverstremgeling op voorhand dient te worden vermeden². De werkgroep is van mening dat de reorganisatie van de beurs, waarbij de VvdE en de «Beurs N.V.» ontkoppeld worden, ook in dit verband een verbetering is.

6. De Commissie merkt op dat zij grote waarde hecht aan het plan twee vaste Officieren van Justitie voor minimaal drie jaar te belasten met de portefeuille financiële fraudezaken. Naar de mening van de Commissie is dit een vereiste voor het opbouwen van de nodige expertise en het verder vergroten van de efficiëntie en effectiviteit bij de vervolging van fraude.

7. Ten aanzien van de Klachtencommissie Effectenbedrijf is de Commissie van mening, dat de KCE meer bekendheid zou moeten krijgen. De Commissie is tevens van mening dat het een goede zaak zou zijn wanneer de VvdE zou besluiten het bindend advies van de KCE om te zetten in een bindende uitspraak. Tevens zou de VvdE kunnen overwegen een maximale termijn voor de behandeling van een klacht door de KCE, van bijvoorbeeld een jaar, in haar reglement op te nemen.

¹ ,Notitie inzake handhaving integriteit effectenwezen, de minister van Financiën, 16 februari 1996, blz. 6.

² .Zie ook: de Doelder, H.; Beurstuchtrecht, in: Financiële Integriteit, Normafwijkend gedrag en (zelf)regulering binnen het financiële stelsel, Arnhem, 1995.