

Brinkhorst

gehoord dat wij deel zijn van de Europese Unie en van de Europese interne markt. Dit onderwerp is een Europese aangelegenheid. Ik zal dit graag in het labelcomité aan de orde stellen. Nationale labels op dit terrein kunnen heel snel een handelsbarrière tot stand brengen. Tegen die achtergrond interpreteer ik dat de motie vraagt om dit aan de orde te stellen in het daartoe geëigende verband, namelijk in het labelcomité van de Europese Unie, en niet om het verplicht te stellen.

De heer **Duyvendak** (GroenLinks): De heer Bot wilde de plasmaschermen verbieden, maar u gaat niet verder dan een label. U weet dat het wel mogelijk is om dat in Nederland te doen. U kunt daarover contact opnemen met de industrie. Ik heb nog een andere vraag. U maakt zich hier tot een soort scheidsrechter van wat realistisch is en wat niet, maar het is een uitermate retorisch begrip wat realistisch is. Vindt u het realistisch om in deze kabinetsperiode de maximumsnelheid in stedelijke gebieden te verlagen naar 80 km en 100 km op de snelweg? Vindt u het realistisch om in deze kabinetsperiode de kilometerheffing in te voeren?

De **voorzitter**: Ik vraag u om met ja of nee te antwoorden, want anders zitten wij hier over een uur nog.

Minister **Brinkhorst**: Dat is typisch een punt waarover wij in het kabinet dienen te spreken. Ik denk dat ik mij vooral een realist betoon door over de terreinen die tot mijn speciale competentie behoren, een zo zorgvuldig mogelijk oordeel te geven. De heer Duyvendak brengt mij met deze vragen niet in verwarring.

Mevrouw **Van Velzen** (SP): Ik heb soms de indruk dat wat als realistisch wordt ervaren, ook afhangt van hoeveel jaren je levenspad al heeft geteld. Mijn inschatting van wat realistisch is, is heel anders dan die van de minister. Laat ik een poging doen om de generatiekloof een beetje te dichten. Mag ik vragen om met realistische voorstellen te komen om iets verder te gaan dan 1,3% energiebesparing? Dat is nodig, zeggen alle deskundigen. Dan gaat het om andere voorstellen dan degene die al zijn gedaan, zoals de kilometerheffing, waarvan wij weten

hoe politiek gevoelig deze ligt. Ik acht de minister hoog en ik denk dat hij best met voorstellen kan komen die politiek haalbaar zijn, gezien de fracties die zijn vertegenwoordigd in de Kamer. Ik zou graag een kostenberekening zien om te bekijken wat wel realistisch en economisch efficiënt is. Als de minister op korte termijn met voorstellen komt, kunnen wij het daarover hebben en concreet worden over dit onderwerp in plaats van te schermen met of iets realistisch is of niet.

Minister **Brinkhorst**: Ik begrijp dat mevrouw Van Velzen een ondersteuning geeft aan de motie van de heer Van der Ham. Dat siert haar, maar haar handtekening staat er niet onder. Als zij zich alsnog aansluit bij de motie-Van der Ham/Spies, is dat een extra stimulans voor mij om de noodzakelijke opmerkingen in die richting te maken in het energierapport.

Mevrouw **Van Velzen** (SP): De minister zei net dat de motie-Van der Ham/Spies niet realistisch was, maar nu vraagt hij mij om deze te steunen. Nu ben ik de weg kwijt, maar dat zal ook wel een generatiekloof zijn.

Minister **Brinkhorst**: Ik zei dat deze realistischer was dan de motie van de heer Samsom. Het is niet een gebrek aan ambitie, maar ik heb andere verantwoordelijkheden. De Kamer is degene die daarover kan oordelen, dus ik wacht de uitkomst van de verschillende stemmingen met interesse af.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, volgende week dinsdag over de ingediende moties te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 18.40 uur tot 20.00 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel Regels met betrekking tot de financiële markten en het toezicht daarop (Wet op het financieel toezicht) (29708).

(Zie vergadering van 9 maart 2005.)

De algemene beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Zalm**: Voorzitter. Ik ben blij dat ik hier mag staan ter verdediging van het eerste deel van de trilogie, misschien zelfs tetralogie. Het is een wetsvoorstel dat veel bestaande wetgeving moet vervangen en dat veel duidelijker is dan het bestaande complex van wetten met allemaal verschillende begrippen en overlappingen. Het is nodig, want de financiële markten zijn volop in ontwikkeling. De grenzen tussen financiële sectoren vervagen en financiële producten worden complexer en riskanter. Die ontwikkelingen hebben inmiddels geleid tot een intensiever toezicht en tot een cross-sectoraal toezicht, dus over de sectoren heen.

In 2002 hebben wij in Nederland met instemming van de Kamer een functioneel toezichtsmodel geïntroduceerd. Daarbij is een splitsing aangebracht tussen prudentieel toezicht aan de ene kant en gedragstoezicht aan de andere kant. Dat model zorgt ervoor dat de doelstellingen van het financieel toezicht in de toekomst goed kunnen worden gewaarborgd, zonder dat marktontwikkelingen worden belemmerd. Verstarring streven wij niet na. De huidige wetgeving is qua structuur en opzet achtergebleven bij deze ontwikkelingen. De Wft maakt op dit punt een inhaalslag en is om meerdere redenen belangrijk. In de eerste plaats wordt het functionele toezichtsmodel, waarover wij politieke overeenstemming hebben bereikt, nu ook in de wet vastgelegd. Daardoor wordt een heldere scheiding aangebracht tussen het prudentieel toezicht van De Nederlandsche Bank en het gedragstoezicht van de AFM. Beide toezichthouders krijgen een heldere taakopdracht en een eigen domein van normen waarop zij toezicht moeten houden. Dat voorkomt overlappingen in het toezicht en zorgt ervoor dat de toezichthouders beter afrekenbaar zijn op hun taakuitoefening.

In de tweede plaats wordt met de Wft de wetgeving voor financiële markten inzichtelijker. Alle normen voor financiële ondernemingen zijn nu nog verdeeld over acht verschillende toezichtswetten. Nu de Wet financiële dienstverlening in werking

Zalm

is getreden, is dat aantal gereduceerd tot zeven. Zeven is weliswaar het getal der volheid maar het is ook wel erg vol. Al die wetten hebben hun eigen begrippen en hun eigen bevoegdheden. Dat is natuurlijk niet handig. Met de Wft willen wij dat samenvoegen in één wet. Onderwerpen worden één keer geregeld en het totaal aantal regels zal verminderen. Ook zal de lagere regelgeving inzichtelijker worden gemaakt door alles volgens logische criteria op te bouwen en een duidelijke verdeling te maken tussen de verschillende niveaus. Ook de lagere regelgeving is in de loop der tijd onoverzichtelijker geworden. Er zijn te veel normen die door de toezichthouder worden bepaald in plaats van door de wetgever. Daarbij zijn er ook nog veel herhalingen en worden niet-eenduidige begrippen gehanteerd. Kortom, het is een crime voor juristen.

Dan is er nog een derde overweging om deze wet van harte te verdedigen. De Wft geeft uitvoering aan het kabinetsvoornemen om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verminderen. In totaal zullen de administratieve lasten voor de financiële ondernemingen door de Wft met zo'n 40 mln per jaar verminderen. Die reductie is getoetst door het Actal. Dat adviescollege heeft ook inzicht gekregen in de ideeën die er bestaan omtrent de AMvB's. Zoals gevraagd, zullen wij bij ieder deel van de Wft opnieuw advies aan het Actal vragen. Bovendien zal het Actal de AMvB's afzonderlijk doorlichten. Wij kunnen dus nagaan of deze eerste schatting daadwerkelijk wordt bevestigd door de echte wetsvoorstellen en AMvB's. Ik ben daar zeker niet somber over.

Ondanks die voorgenomen vermindering aan regelgeving blijft de Wft een omvangrijk bouwwerk. Dat is onvermijdelijk, want de regulering van financiële markten is complex en kan ook niet zonder goede spelregels.

Mevrouw **Koomen** (CDA): Voorzitter...

De **voorzitter**: Naar mijn gevoel is de minister nog bezig met de inleiding. Ik wil de minister eerst graag zijn inleiding laten afmaken. Daarna kunt u een vraag stellen.

Minister **Zalm**: Voorzitter. Dank voor

uw coulance jegens de regering. Dit is niet altijd het geval, heb ik begrepen.

De **voorzitter**: U heeft toch niet meegeluisterd naar het laatste debat voor de avondpauze?

Minister **Zalm**: Ik heb een klagende collega gehad, maar er ik begrijp nu dat er gemiddeld genomen compensatie wordt verleend.

De regulering van financiële markten is complex en kan niet zonder goede spelregels. Daarbij telt nog mee dat ook de Europese regelgeving uitgebreid is en die moet ook in de Wft worden opgenomen.

Vanwege deze omvang en complexiteit is de nodige tijd voor de voorbereiding uitgetrokken. Ruim twee jaar geleden zijn de eerste grove schetsen voor de wet gemaakt. Sindsdien hebben marktconsultaties plaatsgevonden en is in de vakliteratuur een discussie ontstaan. De kritiek was niet altijd positief, maar het waren ook niet voor niets conceptwetten.

In de bij de Kamer ingediende delen is uitgebreid toegelicht wat er met de reacties uit de markt is gedaan. Dit zal ook voor deel 3 gebeuren. Als de suggesties niet zijn overgenomen, wordt gemotiveerd waarom dit niet is gebeurd. Het ministerie heeft dit verhaal ook mondeling verteld in terugkoppelingsbijeenkomsten met de sector.

Wij hebben inmiddels een taart ontvangen van Euronext. Verder waren de NVB en de Bond van Verzekeraars tevreden over deel 1. De kwaliteit is nu naar ieders oordeel van hoog niveau. Wij hebben natuurlijk ook gebruik gemaakt van het advies van de Raad van State. Dit blijkt ook uit de memorie van toelichting.

Ik ben voornemens om voor de algemene maatregel van bestuur eenzelfde aanpak te volgen, dat wil zeggen consultatie van de markt over een concept en terugkoppeling in de richting van de markt. In de nota naar aanleiding van het nader verslag heb ik al gezegd dat ik het concept van die algemene maatregel van bestuur tegelijk met de marktconsultatie aan de Kamer zal sturen. Die benadering is formeel misschien niet helemaal gewoon, maar biedt een praktische werkwijze waardoor de Kamer vroegtijdig inzage kan krijgen in de algemene

maatregelen van bestuur zoals die mij voor ogen staan, althans in de aanvang.

Ik zal de Kamer vervolgens laten weten wat de uitkomst van de consultatie is en een toelichting geven op de manier waarop dit commentaar is verwerkt. Ik doel dan op de verwerking in de teksten van de algemene maatregel van bestuur. Dit geeft de Kamer dan een compleet beeld. Als zij in enig stadium aanleiding ziet om aan de bel te trekken, dan verschijn ik hier graag of desnoods in een algemeen overleg.

Het algemeen deel, ook wel genoemd deel 1, laat naar mijn gevoel heel duidelijk de voordelen van de Wft zien. Dat is het onderwerp dat wij vandaag bespreken. Het biedt een eenduidig kader voor de taakuitoefening van de AFM en DNB en voor de ministeriële controle daarop en er zijn duidelijke regels voor de verantwoording van de toezichthouders. De handhaving-bevoegdheden van de AFM en DNB zijn niet alleen op een plaats geregeld, maar ook in lijn gebracht met de Algemene wet bestuursrecht. Het is een kleine moderniteit binnen het ministerie van Financiën dat wij de Algemene wet bestuursrecht ook gelijk maar even "meepakken".

De toegang tot de rechter bij het toezichtbesluit is verruimd en de rechtszekerheid en de transparantie zijn vergroot door beperking van de al te ruime beoordelingsvrijheid van de toezichthouder. De wetgever heeft dus terrein gewonnen op de toezichthouder. Ik denk dat dit duidelijke verbeteringen zijn die ook in het belang zijn van de financiële ondernemingen.

Mevrouw Van Egerschot vroeg zich af de termijn van de inwerking-treding van de wet wel reëel is, want als wij de termijn van 1 januari 2006 willen halen, zou een heroïsch staaltje werk moeten worden geleverd. Tegelijkertijd is het betrekkelijk inzichtelijk wat ons nog te wachten staat. Ik begrijp de zorg van de Kamer over het volume van de delen 2 en 3, maar de materiële vernieuwing in deze delen is beperkt en overzichtelijk. Als er behoefte bestaat aan een technische briefing over de nieuwe onderdelen van delen 2 en 3, zijn wij daar uiteraard graag toe bereid. Op deel 4 kom ik apart terug, omdat over dit deel in eerste termijn nogal wat zorgen zijn geuit.

Zalm

De heren Van der Vlies en Heemskerk en mevrouw Van Egerschot hebben vragen gesteld over de doelstelling van de Wft en de doelstelling van het toezicht. De doelstelling van het prudentieel toezicht is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en die van het gedragstoezicht is gericht op ordelijke en transparante financiële-marktprocessen. Het achterliggende doel bij beide vormen van toezicht is de bescherming van de consument.

Het gedragstoezicht en het prudentieel toezicht zijn voldoende van elkaar te onderscheiden. Ik zeg dat in antwoord op een vraag van mevrouw Van Egerschot ter zake. De taakopdracht in de artikelen 1:7 en 1:8 heeft een duidelijke distributiefunctie. Deze wordt vervolgens geconcretiseerd in de delen prudentieel toezicht en gedrags-toezicht, de delen 2 en 3.

Mevrouw Van Egerschot vroeg welke regelgeving de toezichthouders in de toekomst nog kunnen vaststellen. Verder vroeg mevrouw Koomen wat er gebeurt met de huidige toezichts- en beleidsregels. Het is de bedoeling om van de Wft een stevig bouwwerk te maken. Dat is het handboek waar mevrouw Van Egerschot om vroeg. Dit handboek heeft overigens dezelfde structuur als het model dat mevrouw Koomen schetste.

De wetten en AMvB's bevatten de inhoudelijke regels waaraan financiële ondernemingen moeten voldoen. Een toezichthouder controleert of die in de praktijk worden nageleefd en treedt zondig op. In de AMvB's zullen de benodigde regels worden vastgesteld. Het is nu eenmaal nodig om de complexe financiële markten te reguleren en de consumenten goed te beschermen. Een en ander neemt overigens niet weg dat ik kritisch zal kijken naar nut en noodzaak van alle regels die tot nu toe zijn ingesteld. Het is de verwachting dat uiteindelijk ongeveer dertien AMvB's op basis van deze wet zullen worden vastgesteld.

Op basis van bepaalde onderdelen kunnen toezichthouders zelf technische en organisatorische uitvoeringsregels vaststellen. Dat soort regels hangt samen met de uitvoering van het toezicht. Er is ook voorzien in een veiligheidsklep. Om te voorkomen dat de toezichthouder doorschiet bij het opstellen van regels, zal in de AMvB's namelijk een

afgebakende delegatiegrondslag worden opgenomen en kan de minister in bepaalde gevallen de regels van de toezichthouder intrekken. Ook op dit niveau is het primaat van de politiek, regering en parlement, duidelijk vastgelegd.

Op bepaalde onderdelen kunnen de toezichthoudersregels dus technische en organisatorische uitvoeringsregels vaststellen. Die regels moeten samenhangen met de uitvoering van het toezicht en niet met het algemene beleid voor het toezicht.

Wat wordt verstaan onder de termen "technisch" en "organisatorisch"? In de nota naar aanleiding van het verslag ben ik hierop al ingegaan. Ik zal echter proberen om deze termen nogmaals te concretiseren. Ik denk dan bijvoorbeeld aan onderwerpen die duidelijk samenhangen met de uitvoering van het toezicht en de deskundigheid van de toezichthouders. Dat is deskundigheid waarover wij op het ministerie van Financiën niet automatisch kunnen beschikken tenzij wordt besloten om het apparaat ingrijpend uit te breiden.

Die deskundigheid betreft bijvoorbeeld de nadere gegevens voor de vergunningsaanvraag. Wat is precies nodig voor de voorbereiding van een beschikking? Verder kan worden gedacht aan de berekeningsmethoden voor de solvabiliteit. Het solvabiliteitsvereiste zelf wordt vastgelegd op het niveau van de wet of de AMvB's. Een ander voorbeeld zijn de procedurele zaken bij het aanvragen van een beschikking. Men moet dan denken aan de verplichting om een document te vertalen als dat document niet in het Nederlands of het Engels is opgemaakt.

De huidige toezichthoudersregels zullen worden ingetrokken. De niet-technische en niet-organisatorische onderdelen worden allemaal op het niveau van de wet of de AMvB geregeld. Voor de wel technische en organisatorische onderwerpen zullen De Nederlandse Bank en de AFM nieuwe regels moeten vaststellen.

Mevrouw Van Egerschot heeft ook gevraagd naar de beleidsregels van de toezichthouders. "Beleidsregel" wordt momenteel voor meerdere soorten regelgeving gebruikt, wat verwarrend is. De Wft verheldert dit. Voor zover de huidige beleidsregels normen voor de financiële ondernemingen bevatten, geldt het verhaal

dat ik zojuist hield: dit wordt onttrokken aan de toezichthouders en geregeld op het niveau van wet of AMvB. Daarnaast kunnen toezichthouders op grond van de Algemene wet bestuursrecht regels vaststellen waarin zij aangeven op welke wijze zij van hun toezichtsbevoegdheden gebruik zullen maken. Daarbij gaat het onder andere om het opleggen van boetes; dat soort regels blijft bestaan. De Algemene wet bestuursrecht noemt dat weliswaar "beleidsregels", in het politieke jargon zijn het uitvoeringsregels. Dat bevordert de transparantie van de toezichtsuitoefening, zodat ook marktpartijen van tevoren weten hoe de toezichthouders in de uitvoering met hun bevoegdheid zullen omgaan. De toezichthouders zijn niet verplicht om dit van tevoren via beleidsregels mee te delen, maar het is zuiverder in de verhouding met de marktpartijen om ook de praktische toepassing van een uitvoeringsbevoegdheid van tevoren kenbaar te maken, voorzover dat mogelijk is.

Mevrouw Van Egerschot heeft verder gevraagd of de regels die toezichthouders stellen, worden besproken met de markt. De "toezichthoudersregels" zullen moeten worden geconsulteerd. Dit staat in deel 1, artikel 11. Eigenlijk gaat het daarbij om een "standing practice". Hiermee is volgens mij ook de vraag van mevrouw Koomen op dit punt beantwoord.

Ik kom bij de uitvoeringsregels waarop de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Deze vereist van toezichthouders dat alle betrokken belangen worden meegewogen bij het opstellen van een beleidsregel, althans een "beleidsregel" in de termen van de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij gaat het dus ook om de belangen van de marktsector. In de systematiek zoals wij die kennen, is het goed gebruik om bij het ontwerpen van dit soort regels de marktpartijen in het openbaar te consulteren.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Voorzitter, ik kijk u even vragend aan: is dit al een natuurlijk moment om de minister een vraag te stellen?

De **voorzitter**: Ik ben enorm in de stemming om de inleiding toch wat op te rekken. Dus nu u het zo vraagt, zou ik de minister nog even willen laten doorgaan.

Zalm

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Fijn dat u mij het woord geeft, voorzitter!

De **voorzitter**: Als er nog een vraag leeft bij mevrouw Koomen, dan mag zij ook interrumperen. Het zou niet aardig zijn als ik dat nu niet toeliet. Het woord is aan de heer Vendrik.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): De minister sprak zojuist over een "veiligheidsklep" die hij in handen heeft om een regelzuchtige toezichthouder tot de orde te roepen. Neemt de minister daarmee al een voorschot op het bredere debat over de positie van zelfstandige bestuursorganen? Bestaat er ook een omgekeerde veiligheidsklep, waardoor een minister via de betreffende delegatiebepaling een toezichthouder tot de orde kan roepen? Dit kan nodig zijn indien er onduidelijke of verkeerde regels voor de uitvoering worden gesteld.

Minister **Zalm**: Wij kunnen bij AMvB altijd alle regels stellen die wij willen; die mogelijkheid is per definitie aanwezig. Het is de vraag of het verstandig is om dat als wetgever te doen, zeker als het gaat om de technische details van de uitvoering. De mogelijkheid staat echter altijd open. Indien er verkeerde regels worden gesteld, kunnen die worden gecorrigeerd door te zeggen: die achten wij niet van toepassing. Daar zouden dan alternatieve regels voor in de plaats kunnen worden gesteld. Ik spreek nu over de theoretische optie, maar voor de balans in de verhoudingen is het belangrijk om duidelijk te stellen dat de wetgever uiteindelijk bepaalt. Als wetgever maken wij graag en dankbaar gebruik van de toezichthouders, maar puur voor de uitvoering van wat wij voor ogen hebben. Er moet geen eigen, van de bedoeling van de wetgever afwijkende, praktijk ontstaan waarvan wij zeggen: zo hebben wij dat nooit beoogd. Ik denk dat beide mogelijkheden in potentie aanwezig zijn. Overigens heb ik veel vertrouwen in beide toezichthouders. Ik zie in de praktijk van hun toezichtsuitoefening tot nu toe geen dingen waarvan ik denk: het wordt eens tijd dat ik ze over de knie leg. Ik hoop dat de heer Vendrik dat tot nu toe ook niet heeft gehad. Zeker de AFM zit nog in een groeimodel. Er heeft recent een fusie plaatsgevonden met De Nederlandsche Bank. Ik

heb er alle vertrouwen in dat dit theoretische opties blijven.

Je moet je altijd voorbereiden op het slechtste geval. Als men dreigt te overreguleren of dingen verkeerd dreigt te doen, dan is er altijd een toetsing mogelijk vanuit de wetgever. Door gebruik te maken van onze bevoegdheid via wet of AMvB kunnen wij altijd bepaalde ontwikkelingen corrigeren. Het moet dan wel gaan om algemene zaken. Het is niet zo dat wij de macht van de toezichthouder kunnen overnemen in een individueel geval, maar het kan wel als het gaat om hun toezichthoudersregels of algemene formuleringen over hoe zij het toezicht willen gaan uitvoeren. De consultatie over de beperktere regelgevende bevoegdheden die zij nog overhouden, zal ook door de toezichthouders plaatsvinden. Er is natuurlijk een behoorlijke verschuiving opgetreden in de systematiek zoals wij die nu kennen ten aanzien van wat toezichthouders zelf kunnen en wat wij aan de wetgever gunnen. Ook de toezichthouders zullen uitdrukkelijk gaan consulteren.

De heer Van der Vlies vroeg waar de verbetering van het huidige wetsvoorstel ten opzichte van het conceptwetsvoorstel precies in zit en of dit met de markt is besproken. Op dat laatste ben ik al ingegaan, want het is ook aan de markt meegedeeld. Er is wel een zekere problematiek ten aanzien van wat je allemaal mag en niet mag. Wij hebben de Wet op de Raad van State. Wij mogen dus geen wetsontwerpen openbaar maken als zij nog voor advies bij de Raad van State liggen. Men is daar heel kuis mee omgegaan vanuit het ministerie van Financiën. Ik zal bezien of er een methode te bedenken is waarbij wij de markt, met inachtneming van de Wet op de Raad van State, in een eerder stadium meer helderheid kunnen geven over wat wij met een opmerking zijn gaan doen. Dit moet dan zonder onthulling van wetsontwerpen gebeuren, want ik wil natuurlijk geen ruzie met de Raad van State over de privileges die aan de Raad van State zijn toegekend. Ik denk dat er wel een oplossing voor te bedenken is.

De les die wij hieruit trekken is dat men lange tijd onzeker is geweest over de precieze inhoud van het wetsontwerp, omdat het voor advies voorlag bij de Raad van State. Dit had tot gevolg dat er berichtgeving, artikelen, opmerkingen en commen-

taren in omloop waren, terwijl wij die allang hadden verwerkt. Ik denk dat wij de terugkoppeling op een betere manier kunnen vormgeven. Het is voor ons weer een les en dat ontlast de Kamer ook van opgewonden personen die zich tot haar richten over problemen die al zijn opgelost. Ik trek even het boetekleed aan, maar het moet wel netjes binnen de Wet op de Raad van State plaatsvinden.

Ik meen dat ik daar een lijst op heb verzonnen, maar ik moet nog even goed kijken of deze naar letter en geest past binnen de Wet op de Raad van State. Als men een concept dat men aan de minister wil voorleggen, eerst laat zien aan de sector, dan denk ik dat het binnen de consultatieprocedures valt. Wij gaan daar in ieder geval verder naar kijken. Het is dan nog geen wetsontwerp, want ik heb het nog niet goedgekeurd en het is nog niet in de ministerraad geweest, maar men heeft toch een iets beter beeld van wat men op ambtelijk niveau al heeft meegenomen van de commentaren. Het kan zijn dat de minister, de ministerraad en de Raad van State er nog andere dingen aan toevoegen, maar dan heeft men al een zeker basisidee van wat er met de opmerkingen is gedaan. Het is in ieder geval nog wat concreter dan de mondelinge terugkoppeling. Zoiets heb ik in mijn hoofd. Daar gaan wij verder aan werken om onnodige misverstanden met de markt te voorkomen.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Ik heb altijd bewondering voor de inventiviteit van deze minister, maar het consulteren van de markt stopt op een bepaald moment. Het parlement en de Raad van State worden ook nog geconsulteerd.

Minister **Zalm**: Zeker.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Ik hoor wel erg veel "markt". Ik begrijp best dat deze minister de VVD-fractie erbij wil houden ± dat is de laatste tijd nogal ingewikkeld ± maar het houdt toch een keer op, hoop ik.

Minister **Zalm**: Ja, hoor. Daar kom ik nog wel op. Het is natuurlijk wel duidelijk wie de baas is. Dat is het parlement. Het onderbaasje is de minister.

Wat hebben wij weten te verbeteren? De formuleringen zijn

Zalm

aangescherpt en in mijn ogen is de consistentie tussen de delen verbeterd. Ook is de verwijzing tussen de artikelen kloppend gemaakt. Daar was nogal eens iets mis mee. Verder is de structuur inzichtelijker gemaakt en is de toelichting op de wet uitgebreid. Wij hebben aan de hand van een interne kwaliteitstoets en de advisering van de Raad van State de kwaliteit verhoogd. Op het ministerie van Financiën kijken anderen mee. Ik durf dus te zeggen dat wat voorligt echt aan alle eisen voldoet. Wij zullen steeds uitgebreid vertellen hoe wij de reacties van de sector hebben verwerkt. Dat zal bij alle verschillende delen gebeuren.

Nu komen wij op een punt waarover een conflict kan ontstaan. Een wet kan namelijk nooit geheel in overeenstemming met marktpartijen worden gemaakt. Marktpartijen bepalen in Nederland de wetgeving niet. Soms moet de wetgever vanwege het publieke belang keuzes maken die de sector niet leuk vindt. Een voorbeeld daarvan is de publicatiebevoegdheid van toezichthouders. De markt vindt het niet leuk dat die bestaat. Voor het publiek is dat alleen wel nodig. Het is aan de politiek om hierin keuzes te maken. Ik zal het straks nog hebben over de zorgvuldigheidsvereisten die mevrouw Van Egerschot noemde.

Mevrouw Van Egerschot heeft voorgesteld dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel met de betrokkenen en specialisten bespreekt. Daar bemoei ik mij natuurlijk niet mee, want dat is de zaak van de Tweede Kamer. De Kamer kan altijd bij derden te rade gaan. Ik kan alleen maar zeggen dat wij alle relevante partijen uitgebreid bij de voorbereiding hebben betrokken en dat dit ook het geval is bij AMvB's en toezichthouderregels. Het is mijn verantwoordelijkheid om uiteindelijk het debat met de Tweede Kamer te voeren op basis van het voorstel dat ik heb ingediend. Ik sta buiten de vraag wie de Tweede Kamer verder wil raadplegen.

Mevrouw Koomen, mevrouw Van Egerschot en de heer Van der Vlies hebben gevraagd of het toezicht op de infrastructuur, het zogenoemde deel 4, niet in een keer kan worden opgenomen in de Wft, zodat er een totaal beeld van de totale wet ontstaat. Nu is het idee dat wij eerst de delen 1 tot en met 3 van de Wft aannemen en kort daarna een

Wijzigingswet opstellen om deel 4 in te voegen. Op zichzelf heb ik begrip voor dit verzoek, maar ik probeer begrip van de Kamer te krijgen voor het idee om deel 4 later in te voegen, want het directe toezicht op de infrastructuur is een volkomen nieuwe tak van sport. Dat bestond in formele zin niet. Dat nieuwe, nog niet direct geregelde toezicht willen wij dus zorgvuldig voorbereiden en goed met de markt bespreken. Dat betekent dat het later komt; wij kunnen het niet allemaal tegelijk doen. Het toezicht op de infrastructuur staat inhoudelijk los van het prudentieel toezicht en het gedrags-toezicht. Het gaat ook om instellingen die nu nog helemaal niet onder de Wft of welke wet dan ook vallen. Het algemene deel zal naar mijn stellige overtuiging in zeer beperkte mate worden gewijzigd. Deel 4 kan er vrij eenvoudig aan worden toegevoegd.

Mevrouw Koomen zei dat zij pas over de Wft wil stemmen als het deel over het toezicht op de infrastructuur klaar is. Dat zou vertraging opleveren, terwijl wij juist vaart willen zetten achter deze wetgeving. Het is voor mij erg belangrijk om de delen 1 t/m 3 op 1 januari aanstaande te kunnen laten ingaan. Ik hecht daar zozeer aan dat ik zelfs bereid ben om het toezicht op de infrastructuur toch maar in een aparte wet op te nemen, als dit een brede wens van de Kamer is. Het is jammer, want wij wilden het hele toezicht in één wet regelen, maar ik heb het toch liever dan de invoering van de delen 1 t/m 3 uit te stellen tot na 1 januari 2006. Dit zou betekenen dat wij een aparte Wet toezicht infrastructuur gaan maken en dat de Kamer met een gerust hart kan stemmen over de delen 1 t/m 3 van de Wft. De inhoud van die wet kan dan aansluiten op de Wft, met name natuurlijk op het algemene deel. Het is minder elegant, het ideaal van één grote toezichtwet waarin alles geregeld is, sneuvelt dan en er zullen dan natuurlijk ook wat traantjes worden gelaten door mijn juristen, die dit allemaal zo prachtig hebben ontworpen. Maar liever dat dan uitstel.

Mevrouw Koomen (CDA): Uw ambtenaren beginnen er ook al erg verdrietig uit te zien. Maar betekent het dat er op het ministerie pas op 1 januari aanstaande gestart kan worden met het opstellen van de

wetgeving voor het toezicht op de infrastructuur?

Minister Zalm: Nee, daar kunnen wij wel eerder mee beginnen, maar mede dankzij de aanmoedigen van de Kamer is het natuurlijk ook een kwestie van ontwerpen, dan consulteren, vervolgens aanpassen, daarna de ministerraad en de Raad van State, om uiteindelijk bij de Kamer terecht te komen. Als de Kamer er nog over wil spreken, en misschien de Eerste Kamer ook nog, lukt het nooit om de wet op 1 januari aanstaande te laten ingaan. Dat is echt een praktisch probleem voor mij. Ik denk dat de Kamer, als zij het wetsvoorstel te zien krijgt, zal zeggen dat het heel goed apart te beoordelen is en dat het helemaal niet bezwaarlijk is om het alsnog aan de delen 1 t/m 3 te plakken. Maar vanuit intellectueel oogpunt begrijp ik ook wel dat de Kamer dit alles in samenhang wil kunnen bezien, als het één wet moet worden. Als het voor de Kamer onoverkomelijk is dat wij een apart wetsvoorstel maken waarmee de Wft zou worden gewijzigd, die zij dan naar ik hoop juist zal hebben goedgekeurd, en als dit haar noopt om de stemming over de Wft aan te houden, neem ik liever mijn verlies en leg ik de Kamer een aparte wet voor het toezicht op infrastructuur voor.

Mevrouw Koomen (CDA): Onze fractie pleit er niet alleen uit een intellectueel oogpunt voor om ook deel 4 te betrekken bij de politieke oordeelsvorming, het gaat ook ons om de overzichtelijkheid en het praktisch oogpunt, want u geeft aan dat het uiteindelijk weer één geheel zou vormen. Er zijn al wat twijfels geuit of de ingangsdatum van 1 januari 2006 wel haalbaar is voor de delen 2 en 3, die nog volgen, en voor de bijbehorende AMvB's; u gaf al aan dat het er dertien zullen zijn. Het zal voor deze Kamer een mega-operatie worden om het nog vóór 1 januari aanstaande rond te krijgen. Als die datum nu net niet gehaald wordt, wat zijn dan nog de praktische bezwaren? U gaf zojuist aan dat het ministerie op korte termijn kan starten met dat aparte wetsvoorstel. Wat is er dan tegen om daar gewoon bij aan te sluiten?

Minister Zalm: Dan stapelen wij de ene vertraging op de andere. Als het al niet lukt om de delen 1 t/m 3 vóór

Zalm

1 januari 2006 door de Staten-Generaal te krijgen, dan heb ik grote vreze dat wij niet eens meer hoeven te praten over 1 juli 2006 en dat wij bij 1 januari 2007 uitkomen, als wij deel 4 er nog bij moeten doen. Dat vind ik echt heel bezwaarlijk, dus ik neem dan liever meteen mijn verlies in de hoop dat de delen 1 t/m 3 op 1 januari aanstaande kunnen ingaan dan dat ik nog meer risico op vertraging inbouw door deel 4 geforceerd onderdeel te laten uitmaken van die ene stemming. Deel 4 kan op zichzelf vrij goed worden afgezonderd, want het gaat vooral om het toezicht op de afwikkeling van effecten en dergelijke. Er zijn dus twee redeneringen mogelijk. De ene redenering is dat wij rustig de delen 1 tot en met 3 kunnen afhandelen, omdat de minister dat zegt, dat wij deel 4 op zijn eigen merites bekijken en dat het alsnog onderdeel van de wet kan worden. Als u dat toch wel griezelig vindt, is de andere redenering dat de delen 1 tot en met 3 de Wet op het financieel toezicht vormen en dat er een aparte wet toezicht financiële infrastructuur komt. Het is mij min of meer om het even. De elegantie moet dan maar even wijken voor de noodzaak om zo snel mogelijk de delen 1 tot en met 3, die echt van belang zijn, in werking te laten treden. Dat is ongeveer de situatie. Misschien dat er na mijn tegemoetkoming ook enige tegemoetkoming van uw kant kan zijn, waarbij u zegt dat ik toch maar met een deel 4 moet komen. Ik zou dat natuurlijk hartstikke leuk vinden, maar mijn topprioriteit is dat de delen 1 tot en met 3 zo spoedig mogelijk als wet in werking kunnen treden, inclusief de daarbij behorende AMvB's. Ik ben dan bereid om deel 4 en de elegantiekwestie daaraan ondergeschikt te maken. Materieel maakt het niet veel uit. Ik vind het wel jammer, omdat dan die ene toezichtwet ± het is toch wel een ideaal waarnaar wij streven ± een beetje achter de horizon verdwijnt.

De **voorzitter**: Ik merk nog op dat de heer Crone de heer Heemskerk vervangt, omdat de heer Heemskerk ziek is.

De heer **Crone** (PvdA): Ik controleer namens de heer Heemskerk niet alleen of de beantwoording door de minister ons bevalt, maar ook of de vragen wel goed waren. In dit geval

steun ik graag de minister. Mevrouw Koomen gaat nu weer zitten, maar ik denk dat wij het zo maar moeten regelen. De delen 1, 2 en 3 moeten dan maar zo snel mogelijk doorgaan en wij moeten dan nu al de zekerheid scheppen, ook naar iedereen die erbij betrokken is, over deel 4.

Minister **Zalm**: Ja. Ik moet ook zeggen dat deel 4 vrij ver van het publiek af staat. Wij moeten het wel doen. Het is nu een ongereguleerde zaak. Ik wilde even "bende" zeggen, maar dat past niet in dit huis. Het directe toezicht op infrastructuur is een ongereguleerde zaak. Wij hebben er vijftig jaar mee kunnen leven; het is dus niet meteen superurgent. Wij moeten het wel doen, ook vanuit Europa gezien. Het hoort ook wel bij het financieel toezicht. Misschien kunnen wij het depolitiseren en er geen principe-kwestie van maken. Wellicht kunnen wij tegen de tijd dat het ontwerp klaar is, met elkaar overleggen of het onderdeel kan worden van de wet die al is geaccordeerd of dat het als een aparte wet moet worden ingediend bij het parlement. Ik begrijp ook wel dat u ook niet weet of het een aparte wet moet worden, zolang wij niet weten hoe het er precies uit ziet. Ik sta er dus voor open om er op een later moment nog eens naar te kijken. Het is voor mij geen erezaak. Het is meer een kwestie van elegantie dan dat het om de praktische aspecten gaat. Ik ben nogal pragmatisch van aard, zeker als ik de Kamer kan plezieren zonder dat het inhoudelijk schade doet.

De heer **Crone** (PvdA): Het is niet alleen een kwestie van elegantie, maar ook van first things first. Ik benadruk wel dat deel 4 heel belangrijk is. Wij hebben heel veel discussies gevoerd, waaronder ik zelf ook, over de infrastructuur. Wij hebben discussies gevoerd over Interpay, vestigingen van banken en serviceverlening. Het afgelopen weekend ging het weer over extra betalingen bij afrekenen met contant geld, waarover ik intussen schriftelijke vragen heb gesteld. Ik hecht er buitengewoon aan dat het tempo hoog blijft. Anders dien ik natuurlijk een initiatiefwetsvoorstel onder deel 4 in!

Minister **Zalm**: Het tempo blijft hoog. U moet het allemaal lezen, maar

mijn wetgevers moeten het allemaal bedenken. Zij moeten consulteren en weer adviezen van de Raad van State verwerken. Zij staan dus behoorlijk onder druk. Ik heb ter bemoediging vanavond met ze gegeten, maar zij zien er wel redelijk vermoeid uit.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Ik steun de opmerking van de heer Crone en helaas ook de protesten van de ondernemers tegen de monopolist Interpay. Ik zou denken dat het tijd wordt voor deel 4. Ik heb geen bezwaar tegen het opknippen van het wetsvoorstel. Kan de minister toezeggen dat hij er wel naar streeft dat deel 4 van het wetsvoorstel ingaat per 1 januari 2007 en niet op de lange baan wordt geschoven? Dat is de inspanningsverplichting die de minister op deze avond met de Kamer zou moeten aangaan.

Minister **Zalm**: Ja, dat zal zo spoedig mogelijk in werking treden. Soms ligt het niet helemaal aan de minister, zoals wij weten. De Wet toezicht accountantorganisaties zal ook wat later ingaan dan in mijn planning zat. De Raad van State moet over dat wetsvoorstel nog advies uitbrengen. Dat gebeurt je als minister wel eens.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Dat zijn onvoorziene omstandigheden die wij allen niet gewild hebben. Dat kan gebeuren, maar ligt buiten de competentie van de minister. Wij begrijpen elkaar goed: als streefdatum hanteren wij het liefst 1 januari 2007. Een datum zoveel mogelijk eerder zou ook nog wel prettig zijn, maar dat is misschien wat te veel gevraagd.

Minister **Zalm**: Er wordt mij bemoedigend toegeknikt dat ik het met de heer Vendrik eens mag zijn.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Dan mag er weer gegeten worden.

Minister **Zalm**: Mevrouw Koomen, de heren Heemskerk en Vendrik vroegen waarom de pensioenfondsen niet onder de Wet op het financieel toezicht vallen. Mevrouw Koomen vroeg daarbij ook waarom het gedragstoezicht ten aanzien van pensioenfondsen niet gewoon bij De Nederlandsche Bank mocht blijven, want tenslotte voerde de Pensioen- en Verzekeringskamer dat toezicht vroeger ook uit. Er is een groeiende

Zalm

behoefte om ook in de pensioensector de transparantie te verbeteren en daarop toezicht te houden. Dat gedragstoezicht op pensioenfondsen is eigenlijk nog in ontwikkeling. Het is de bedoeling dat de AFM dat toezicht gaat uitvoeren. Dat is ook logisch, want de AFM is deskundig op dat terrein en kan die ontwikkeling het beste vorm geven. Ook na toevoeging van de PVK heeft De Nederlandsche Bank geen rol meer in het gedragstoezicht op de financiële markten, ook niet in de richting van verzekeraars, en heeft op dat terrein ook geen expertise meer. Als je goed gedragstoezicht op pensioenfondsen wilt hebben, kom je onherroepelijk uit bij de AFM.

Er zijn onmiskenbaar parallellen tussen pensioentoezicht en het financiële markttoezicht. Om die regelgeving goed op elkaar aan te laten sluiten zijn er eigenlijk twee modellen denkbaar. Het eerste model is dat het prudentiële toezicht en het gedragstoezicht op de pensioenen ook in de Wft worden opgenomen en dat er daarnaast nog een aparte wet is die over de inhoudelijke toetsing van pensioenregelingen gaat. Wij noemen dat ook wel het materiële toezicht. Het tweede model is dat de pensioenen wel in een aparte wet blijven, maar dat die wet zoveel mogelijk aansluit bij de Wft. Hierbij moeten alle analoge elementen op de manier van de Wft geregeld worden. Hierover is wel wat gesteggeld, zoals men zich kan voorstellen, want het bevat allerlei competentiegevoelige punten. Uiteindelijk is in overleg met mijn collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het laatste model gekozen, dus voor een aparte pensioenwet. Alle analoge van toepassing zijnde bepalingen uit de Wft worden overgenomen, evenals de toezichtsverdeling. Het moet echter wel als een aparte pensioenwetgeving herkenbaar blijven. Het is een elegante formulering voor de mededeling dat ik de slag verloren heb. De competenties blijven zoals ze zijn.

Mevrouw **Koomen** (CDA): Heeft de minister van Financiën wel de competentie om bij de AFM aan te geven waarop zij moet toezien bij de pensioenfondsen? Dat wordt toch niet aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid overgedragen?

Minister **Zalm**: Er is overeenstemming over de bevoegdheid die de AFM krijgt bij het gedragstoezicht op pensioenfondsen. Overigens heeft de AFM op dit punt nu al bevoegdheden. Ook bij een pensioenfonds kan er bijvoorbeeld sprake zijn van misbruik van voorkennis. Het effectentypisch toezicht is nu al in handen van de AFM. Waar het nu om gaat, is bijvoorbeeld de communicatie richting de deelnemers aan het pensioenfonds. Wat deel je als pensioenfonds aan je deelnemers mee over bijvoorbeeld de indexering? Dat moet op een nette manier geschieden, zoals wij menen dat andere aanbieders van beleggingsproducten op een nette manier moeten communiceren met hun klanten. Dat is typisch een deskundigheid van de AFM, en niet van DNB. We kunnen dus goede afspraken maken over de rol van de AFM: hoe gaan ze om in de communicatie met de afnemers van producten, respectievelijk met de deelnemers in pensioenfondsen. Dat is een vergelijkbaar gedragstoezicht als wat in de financiële sector buiten de pensioenen plaatsvindt.

Mevrouw **Koomen** (CDA): Een heldere uiteenzetting, met nog één aanvullende vraag. De minister heeft in eerdere overleggen over de AFM aangegeven dat bij iedere nieuwe taak van de AFM helder zou worden afgebakend hoeveel fte's hiervoor beschikbaar worden gesteld. Doet hij dat in dit geval ook?

Minister **Zalm**: Ja. Ik moet de begroting nog goedkeuren, en de AFM zal een aparte specificatie moeten maken van de kosten van deze nieuwe taak, respectievelijk ik zal van DNB vragen wat tot nu toe door de PVK aan dit soort activiteiten werd besteed. De formatieplaatsen die dat behelst, zullen moeten worden overgeheveld. Maar ik geloof niet dat het om heel grote aantallen gaat. Wel is het belangrijk dat die scheiding ook in financieel en gedragstoezicht op een vergelijkbare manier wordt gemaakt voor de pensioenfondsen als voor alle andere financiële dienstverleners. Daarover heb ik overeenstemming bereikt met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het heeft nogal wat voeten in de aarde gehad, maar alles is in pais en vree geregeld.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Ik

heb te doen met de minister van Financiën. Ik heb een slechte herinnering aan de vorige minister van Financiën, de heer Hoogervorst, die in of rond oktober 2002 in deze Kamer over het nieuwe financiële toetsingskader van de PVK zei: daar ga ik niet over, daar gaat de Kamer niet over, dit is een zaak van de PVK. Ik was daardoor verbijsterd, omdat dat financiële toetsingskader mogelijk buitengewoon grote macro-economische consequenties zou hebben. Later heeft dat met zachte hand een vervolg gekregen, maar betekent dit nu dat, als de minister hier zegt deze slag met de heer De Geus te hebben verloren, de verhouding tussen de ministeriële bevoegdheid en de ruimte van de PVK in het toezicht op de pensioenfondsen ongewijzigd is? Zo ja, dan vind ik dat erg vreemd, want dat is iets anders dan wat de minister zei over zijn verhouding tot DNB en de AFM, die ik veel zuiverder vind.

Minister **Zalm**: Ik denk dat het nieuwe financiële toetsingskader inmiddels onomstreden is. Daarover is heel veel gesproken, waar de beide ministeries zeer nauw bij betrokken zijn geweest, Financiën niet in het minst vanwege de door u genoemde macro-economische dimensie, maar ook Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de PVK, DNB en het CPB. Ik geloof dat de sociale partners dit inmiddels als een redelijk toezichtskader ervaren, en daarmee gaat de PVK aan de slag. Als er toezichtskaders worden gesteld waarvan wij als wetgever menen dat deze overdone zijn, is er altijd de mogelijkheid om bij wet of AMvB die regels zelf ter hand te nemen. Individuele gevallen moeten we natuurlijk altijd hierbuiten laten. Ik heb, toen er commotie was over de verhoging van de pensioenpremies van ABP, geen enkele aandrang gehad om ten gunste van het ABP iets te regelen bij de toezichthouder. Als je in het algemeen vindt dat de toezichtskaders op een te stringente wijze worden toegepast, heb je als wetgever altijd de mogelijkheid om daarop in te grijpen, maar dat moet wel via algemene bepalingen en regels gebeuren. Ik heb daar nu geen aanleiding voor. In de discussie over het kader voor het financieel toezicht dreigde aanvankelijk een omvangrijke clash met de partners, maar dat is uiteindelijk in goede banen geleid. De toezichthouder heeft zich ook op

Zalm

redelijke wijze opgesteld. Ik heb vrede met het resultaat.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Het toezicht op de pensioenfondsen wordt via de gangbare wetgeving geregeld, maar de structuur zal hetzelfde zijn als bij de Wft. De bevoegdheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ten opzichte van de PVK komt overeen met die van deze minister ten opzichte van de AFM en de Nederlandsche Bank.

Minister **Zalm**: Ja. Wij proberen dat ook in de praktijk te vertalen. Tijdens mijn wekelijkse lunches met de president van de Nederlandsche Bank word ik vergezeld door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als er zaken aan de orde zijn die het toezicht betreffen.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Toezicht is vooral veel eten, begrijp ik.

Minister **Zalm**: Het is niet onbelangrijk om wederzijds een beetje op de hoogte te blijven. Scheiding van beleid en uitvoering is prima, maar je moet ook elkaars problemen goed kennen. De wettelijke dimensie van het kader voor het financieel toezicht wordt straks geregeld in de Pensioenwet, waarvoor de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als eerste verantwoordelijk is. De uitvoering is een zaak van de Nederlandsche Bank.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Ik begrijp dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid straks in de Kamer zal zeggen wat u denkt.

Minister **Zalm**: Dat is altijd het beste voor het land. Wij spreken in ieder geval beiden namens de regering.

Ik heb al gezegd dat de AFM een bevoegdheid heeft voor het effectentypisch toezicht. Dat is nu geregeld in de Wet toezicht effectenverkeer en straks in het deel gedragstoezicht van de Wft. Dat toezicht betreft iedereen die zich met effecten bemoeit. Dat valt dan ook rechtstreeks onder de AFM. Wat de wetgeving en de AMvB's betreft, valt dit toezicht onder de vaste commissie voor Financiën en mij.

Mevrouw Van Egerschot heeft gevraagd of wij niet verder gaan dan waartoe de richtlijnen noodzakelijk zijn. Daarbij veronderstelt zij dat het level

playing field in gevaar kan komen. Ik ben het geheel met haar eens dat de positie van Nederland als vestigingsland ertoe noopt dat de wetgeving niet onnodig strenger is en meer kosten veroorzaakt dan in andere lidstaten. Ik ben dan ook terughoudend met het stellen van strengere nationale eisen. Bij de implementatie van richtlijnen wordt steeds kritischer bezien of het wel echt nodig is om op een enkel punt verder te gaan dan wordt geëist. Dat is ook mogelijk omdat er steeds verder wordt geharmoniseerd op EU-niveau. Vroeger werd alleen het hoognodige geharmoniseerd, maar tegenwoordig is er op onderdelen sprake van volledige Europese harmonisatie. Een voorbeeld van het laatste is de prospectusrichtlijn. Het wetsvoorstel tot omzetting van die richtlijn heb ik vorige week bij de Kamer ingediend. Dat bevat vrijwel geen enkele aanvullende nationale eis.

Toch moeten wij soms verdergaan dan het Europese recht eist, met name op gedragsterrein, want dit is binnen de EU veel minder is geharmoniseerd dan het prudentieel terrein. Nederland heeft een nogal innovatieve markt. Er wordt geen toezicht gehouden op de inhoud van producten. Daaraan worden voorafgaand geen eisen gesteld. Dat heeft tot gevolg dat er hier producten worden aangeboden die in andere landen niet voorkomen. Je kunt dan niet altijd zeggen dat er vanwege het level playing field geen toezicht gehouden behoeft te worden. Soms heeft de consument behoefte aan meer bescherming dan op grond van de EU-regelgeving strikt noodzakelijk is. Ik hoef alleen maar te wijzen op de bekende aandelenlease, een typisch Nederlands product. Het is goed dat de aanbieder van dit soort producten mede onder het toezicht valt. Een ander voorbeeld zijn de beleggingsfondsen. Er bestaan in de Europese Unie alleen regels voor instellingen voor collectieve beleggingen in effecten, in jargon de ICBE's. Slechts 20% van de beleggingsfondsen op de Nederlandse markt betreft ICBE's. Het zou niet goed worden begrepen als wij de overige 80% volledig vrijlaten.

De heer Vendrik heeft gevraagd waarom wij niet wachten op Basel 2. Officieel heet het de Capital Requirement richtlijn. Het is een zeer uitgebreide richtlijn die nog onder mijn voorzitterschap in de Ecofin is

aangenomen. Zij is nog niet door het Europees Parlement. Het is de bedoeling dat wij enige tijd inruimen om in samenspraak met de markt ervoor te zorgen dat zij niet eerst in de huidige wetgeving en daarna weer in de Wft geïmplementeerd moet worden. Als de Wft deel 1, 2 en 3 in de Kamer wordt behandeld, kunnen wij Basel 2 daar mooi "invaren". Op een gegeven moment is implementatie nodig. Mijn voorkeur is om niet weer deze Wft op te houden en te wachten op Basel, want daarna komt er weer wat anders. Je blijft dan maar wachten. Wij hebben een vrij afgerond product met de delen 1, 2 en 3. Met Basel hebben wij de mogelijkheid om de handen vrij te houden voor een goede inhoudelijke behandeling. Dat geeft mij de gelegenheid om de consultatie te verrichten die ik graag wil doen. Een deel van de Basel 2-richtlijn moet per 2007 ingevoerd worden en een ander deel per 2008. Wij komen niet in de knel als wij dat loskoppelen van de huidige Wft.

De timing van het wetsvoorstel, waarnaar de heer Heemskerk vroeg, is überhaupt wel goed. Wij hebben te maken met een constante stroom aan Europese richtlijnen. Als wij weer wachten op iets wat in aantocht is, is er wel enige verlichting op korte termijn door het even voor ons uit te schuiven, maar uiteindelijk moeten veel richtlijnen in één keer in de nieuwe wet worden geïmplementeerd en dat wordt dan niet eenvoudig te voorzien. Dat zal extra problemen geven bij de behandeling in de Tweede Kamer. Een ander gevolg is dat sommige richtlijnen dubbel geïmplementeerd moeten worden, eerst in de oude wetgeving en daarna in de Wft.

Terecht is door mevrouw Van Egerschot en mevrouw Koomen gerefereerd aan de achterstand bij het implementeren van richtlijnen. Het Financial services Action Plan ± het comité op hoog ambtelijk niveau wordt door mijn Thesaurier voorgezeten ± bevat zo'n 40 richtlijnen en andere EU-besluiten. Wij zijn nu gekomen aan de afronding van dat plan. Er komt dus gelukkig een eind aan, althans for the time being. Dat levert een piekbelasting op. Andere landen hebben hetzelfde probleem. Ook zij hebben implementatieachterstanden omdat de invoering gepaard gaat met een enorme belasting van de wetgevingscapaciteit.

Zalm

Mevrouw Koomen heeft terecht gewezen op de brief die het kabinet in november heeft geschreven om de implementatie van EU-richtlijnen te bespoedigen. De maatregelen, waaronder een adequaat voortgangsbewakingssysteem, kunnen een snelle implementatie bevorderen. Daardoor zou de achterstand moeten afnemen. Ik verwacht dat de bestaande achterstand op het terrein van financiële markten dit najaar met ongeveer de helft zal zijn verminderd. Ik zal daar ook extra capaciteit op inzetten. Daarna doe ik er alles aan om nieuwe achterstanden te voorkomen. Daarom is de Wft, die een belangrijke basis is voor toekomstige wetgeving, een topprioriteit. Anders moet de hele vertaling van richtlijnen nog een keer gebeuren, namelijk in bestaande en in nieuwe wetgeving. Dat is voor mijn wetgevingsambtenaren, maar ook voor de Kamer veel dubbel werk en dubbel verdriet.

De heer Heemskerk heeft gevraagd of de Wft Europese fusies tussen financiële instellingen vergemakkelijkt. Dat is niet het geval, maar het wordt ook niet moeilijker gemaakt. Een vergemakkelijking van fusies en overnames, waar ik voorstander van ben, kan alleen in Europees verband worden gerealiseerd. Daarom heb ik dat onderwerp tijdens het voorzitterschap op de Europese agenda gezet. Het is nu aan de Europese Commissie om dat op te pikken.

Zoals wij bijna dagelijks in de krant kunnen lezen, zijn fusies en overnames in de bankensector een hot topic in de Europese Unie. Er wordt onder meer gekeken of de formulering van het artikel inzake het laten afketsen van fusies en overnames om prudentiële redenen niet moet worden aangepast, zodat oneigenlijke argumenten van mededingingsbeperking of nationalisme geen rol kunnen spelen bij zogenaamd prudentiële overwegingen. Er is een aanhoudende briefwisseling tussen Eurocommissaris McCreevy, die mij zeer activistisch voorkomt, en de gouverneur van de Italiaanse centrale bank, Fazio. Het directoraat-generaal voor de mededinging kijkt ook extra naar die concurrentieverhoudingen bij retailbankieren, waarover wij hier spreken.

De geachte afgevaardigden Van Egerschot, Koomen en Van der Vlies hebben gevraagd naar de administratieve lasten. Ik merkte al op dat

de taxatie is dat deze met 40 mln euro worden verminderd. Impliciet zit de lagere regelgeving daar al in. Daarmee leveren wij een behoorlijke bijdrage aan de kabinetbrede doelstelling om de administratieve lasten met een kwart te verminderen. Ik heb de Kamer hierover een brief doen toekomen. De overige besparingen bij de wetgeving inzake financieel toezicht zien wij vooral bij de Wet melding ongebruikelijke transacties. Ik verwijs hiervoor naar de voorjaarsbrief.

De heer Van der Vlies zegt dat het lastig is om te achterhalen hoe dit precies uitwerkt. Dat kan ik mij voorstellen. Deel 3 is de Kamer nog niet bekend, dus hoe kan zij dat beoordelen? De administratieve lasten worden afzonderlijk in kaart gebracht bij de delen 2 en 3. Het Actal wordt opnieuw ingeschakeld om daarop een nadere check te leveren. Dat geldt ook voor alle AMvB's en de technische toezichthouderregelingen. Dat is ook een stap vooruit. Zo krijgen wij echt gedetailleerd inzicht of die lastenvermindering van 40 mln euro wordt gerealiseerd.

De betrokkenheid van het Actal bij de toezichthouderregeling is echt een innovatie. Hiermee geven wij aan dat wij de reductie van administratieve lasten in de financiële sector bijzonder serieus nemen. Het kan niet zo zijn dat zij op het niveau van de wetgeving worden verminderd, terwijl zij op het niveau van de toezichthouder opbloeien. Ook die check zal worden gepleegd. Ik heb overigens geen klachten, omdat de toezichthouders attent zijn wat betreft het belang van administratieve lasten.

Ik kan met een gerust hart ingaan op het verzoek om het Actal aan het eind van de rit, als je alles bij elkaar neemt, nog eens te laten kijken hoe de dimensie van de administratieve lasten eruitziet. Het Actal zal dat vrij vlot kunnen doen, omdat alle afzonderlijke delen en AMvB's ook zijn beoordeeld, zodat al die beoordelingen alleen bij elkaar hoeven te worden opgeteld om te kijken of het nog steeds waar is. Ik denk dat wij dat goed kunnen doen. Wij moeten dan wel zoeken naar een modus waarbij wij niet in de vertraging raken, omdat het Actal er nog naar moet kijken. Ik denk dat dit wel kan, omdat er al een Actal-toets is gepleegd, voordat iets in de ministerraad wordt behandeld.

Tegelijk met de aanbieding van de delen 2 en 3 kan ik de Kamer daarover precies informeren, als een soort slotopus bij de AMvB's.

Dan kom ik op de zbo-status en de bevoegdheden, waarover mevrouw Koomen opmerkelijke dingen heeft gezegd. Laat ik eerst zeggen dat ik het met haar eens ben op de hoofdpunten, maar in de praktische uitwerking zou er wel eens een klein licht tussen ons kunnen zitten. Mevrouw Koomen bepleit een heel duidelijke organisatorische scheiding tussen beleid en toezicht, een heldere ministeriële verantwoordelijkheid en een interne machtscheiding bij de toezichthouder. Dat laatste wordt ook wel de kleine trias politica genoemd. Daar ben ik voor, dus daarover hebben wij geen verschil van mening. Ik denk ook dat aan die benadering heel goed wordt tegemoetgekomen, zowel door de AFM als door DNB. Ik zeg het, omdat de CDA-pijlen zich vooral lijken te richten op de AFM, terwijl het systeem bij DNB niet wezenlijk anders is. Als er twijfel ontstaat over de scheiding tussen beleid en toezicht bij de AFM, dan zou er ook twijfel moeten bestaan over De Nederlandsche Bank. De inrichting is voor beide op dezelfde manier gestructureerd.

Nu ga ik in op de huidige structuur. Ik zal eerst iets zeggen over de grote trias en dan over de kleine trias. Het is behelpen voor iemand met hbs-A, want dat woord komt uit het Latijn. De organisatorische scheiding tussen beleid en toezicht wordt het meest gesymboliseerd doordat nu niet de baas van de AFM of DNB voor de Kamer staat maar de minister van Financiën. In samenspraak met de Kamer ontwikkel ik het beleid en dat vindt zijn neerslag in wetgeving en lagere regelgeving. De AFM en DNB kunnen mij daarbij natuurlijk terzijde staan en ik kan hun expertise in adviserende zin gebruiken, maar het blijven uiteindelijk de uitvoerders van de financiële toezichtswetgeving. Het is een beetje vergelijkbaar met mijn fiscale wetgevingsdirectie en de Belastingdienst. De fiscale wetgevingsdirectie ontwerpt de wetten en de Belastingdienst voert ze uit, maar het is wel prettig als ze even contact hebben, al is het maar om te kijken of de wetsvoorstellen uitvoerbaar zijn. De fiscale wetgevingsdirectie ontwerpt uiteindelijk de wetsvoorstellen, die

Zalm

staatssecretaris Wijn en ik vervolgens aan de Kamer aanbieden. Het lijkt dus een beetje op de verhouding met de toezichthouders.

In het wetsvoorstel hebben wij duidelijk omschreven wat gedrags-toezicht en wat prudentieel toezicht is. Dat wordt bepaald in overleg tussen regering en parlement. Vervolgens wordt de uitvoering daarvan opgedragen aan de AFM en De Nederlandsche Bank. Het financieel toezicht is een vrij afgebakend terrein, waarvoor specifieke regels gelden. De politiek-beleidsmatige keuzen worden door het kabinet en door de Tweede Kamer gezamenlijk gemaakt en niet door de toezichthouders zelf. Helemaal waterdicht is het onderscheid tussen beleid en toezicht natuurlijk nooit maar ik denk dat wij een heel goede inkadering hebben, inclusief bevoegdheden voor grensoverschrijdend verkeer dat ons niet zint. De minister kan de toezichthouder op dat punt wel corrigeren, maar omgekeerd niet. Er is dus een soort noodremclausule ingebouwd als wij vinden dat er kaders worden overschreden. Het primaat komt uiteindelijk de wetgever toe.

Om de scheiding tussen beleid en uitvoering goed vorm te geven, hebben wij de toezichthouders op afstand geplaatst. Zij hebben een zbo-status. De toezichthouder moet in concrete gevallen handhavend kunnen optreden, zonder betrokkenheid van de politiek. Politieke inmenging is bij de uitoefening van het toezicht natuurlijk uit den boze. Anders dreig je in een situatie van lobbyisme, cliëntelisme, paternalisme en nepotisme te geraken, hoewel de heer Vendrik geen tegenstander is van paternalisme. Hoe dan ook, ik denk dat wij de borging goed op orde hebben. Wij hebben wel een discussie over de zbo-status, maar wat mij betreft staat die status voor de toezichthouders buiten kijf. Ik maak een voorbehoud voor een kabinet dat daar anders over kan denken maar ik vermoed dat dit punt, de echte onafhankelijkheid, een groot goed is. Er moet niet politiek geïnterveneerd worden in individuele gevallen. Dat moet wel kunnen bij beleidsregels en verkeerde regels die toezichthouders eventueel, ondanks hun beperkte ruimte, kunnen stellen. Het is ook in internationaal verband essentieel dat wij die onafhankelijke oordeels-

vorming waarborgen. Onafhankelijk toezicht is een groot goed. Wij hebben een structuur waarin de AFM en De Nederlandsche Bank onafhankelijk van de politiek die toezichtstaken kunnen uitoefenen. Tegelijkertijd worden alle politiek-beleidsmatige keuzen gemaakt door kabinet en Tweede Kamer.

Over de ministeriële verantwoordelijkheid kan ik kort zijn. Mevrouw Koomen vindt het niet duidelijk wanneer de minister van Financiën en wanneer de minister van Justitie verantwoordelijk zal zijn. Nu is dat vrij duidelijk. De minister van Financiën kan worden aangesproken op alle zaken met betrekking tot het financieel toezicht. Ik ben het aanspreekpunt namens de regering. Ik heb geen competentieproblemen met de minister van Justitie en de Kamer weet precies waar zij moet zijn.

De interne machtscheiding is misschien het echte punt van aandacht. Het gaat er misschien niet zozeer om dat de Kamer de minister van Justitie wil aanspreken op zijn aansturing van DNB en AFM, maar het is misschien meer een kwestie van toezicht en handhaving. Dit probleem geldt naar mijn mening voor alle toezichthouders, zelfs voor de Belastingdienst. Ook de Belastingdienst heeft het recht om boetes op te leggen, maar er zijn wel voorzieningen getroffen om dit niet door dezelfde persoon te laten doen die eerder het dossier heeft behandeld. In een debat in de Kamer is hier al eerder over gesproken. Toen is naar voren gekomen dat het als een probleem wordt ervaren dat degene die het geval heeft behandeld ook de boete oplegt. Dit is onze inspiratiebron geweest om het bij de toezichthouders zo in te richten. Wij komen nog te spreken over de boetenota en dan kunnen wij op dit punt nog verder ingaan. Ik zal mijn best doen om een goede scheiding binnen de toezichthouders aan te brengen.

Iets anders zou zijn dat de minister van Justitie altijd de boetes zou moeten opleggen of een instantie die weer wordt afgescheiden van het regulier toezicht. Je zou dan een toezichthouder zonder tanden krijgen, want hij kan toch nooit iets doen. Hij zou zich dan altijd eerst tot een ander moeten richten, voordat er iets kan gebeuren. Dit betekent dat alle dossiers moeten worden overgedragen en wat dies meer zij

en dit kost veel tijd en levert vertraging op.

Er zijn natuurlijk ook lichtere handhavinginstrumenten. Er kan een aanwijzing worden gegeven of een last onder dwangsom. Vervolgens kan dan gradueel worden overgeschakeld op zwaardere bestuurlijke boetes. Als je dit uit het scala zou weglaten, krijg je een toezichthouder zonder tanden of op zijn best met een beetje klapperend kunstgebit. Dit willen wij natuurlijk niet.

Ik vind het van belang te benadrukken dat er bij boebesluiten altijd een beroep op de rechter mogelijk is. Willekeur door de toezichthouder is dus uitgesloten. De scheiding tussen uitvoerende en rechtsprekende macht is goed afgebakend zoals ook is geprobeerd de uitvoerende en de regelgevende macht goed af te bakenen. Zoals ik al zei, in de huidige aanpak van de Wft is de regelgevende bevoegdheid van de toezichthouder zelf teruggedrongen en ingeperkt tot de uitvoeringstechniek respectievelijk algemene regels waarin de markt wordt meegedeeld hoe er met de uitvoeringsbevoegdheid wordt omgegaan. Wij hebben de beleidsbepaling, dus de wet- en regelgeving, sterker naar de wetgever toegetrokken. Dit lijkt mij een goed en werkbaar model. Ik weet dat de minister van Justitie tot veel in staat is, maar als hij ook wordt belast met de aansturing van de Belastingdienst en van de AFM en DNB vrees ik dat hij wel vier staatssecretarissen nodig heeft om in het weekend nog te kunnen slapen.

Mevrouw **Koomen** (CDA): Ik volg de redenering van de minister. Het is ook niet de eerste keer dat ik deze redenering hoor, net zo goed als de minister niet voor de eerste keer hoort dat mijn fractie twijfels heeft over al die competenties en taken die bij de AFM liggen, dat wil zeggen nadere regelgeving opstellen en zelf die regels controleren naast de regels en wetgeving die wij hier afspreken en dan ook nog eens boetes uitdelen ook al gebeurt dat door een aparte functionaris.

Minister **Zalm**: Dit geldt dus voor DNB net zo. In de boetenota wordt gezocht naar methoden om daar wat meer kracht aan te geven; men moet harder en genuanceerder kunnen bijten. Op dit moment moet men al heel snel een vergunning intrekken

Zalm

om enige indruk te maken. Het is dus nodig om te komen tot een breder scala aan mogelijkheden en een differentiatie in de boetes. Overigens kom ik hierop apart terug. De zaak is hiermee dus nog zeker niet afgedaan. De Kamer zal namelijk een boetenota worden gestuurd, nadat de consultatie over deze nota is afgerond. Daarna zal bovendien nog een wet moet worden gemaakt voor de boetes in het financieel toezicht.

Deze wet betreft echter niet alleen de AFM maar ook De Nederlandsche Bank, want ook die bank heeft behoefte aan dergelijke mogelijkheden om effectief toezicht te kunnen houden en effectief te kunnen corrigeren. Als men het oneens is met een opgelegde boete of maatregel kan men natuurlijk altijd in beroep gaan bij de rechter. Een en ander is dus vergelijkbaar met de positie van de NMa, want ook tegen de beslissingen van deze autoriteit kan men in beroep gaan als men meent door de NMa onjuist te zijn behandeld.

Het wordt een moeilijk werkbaar model als je de minister van Financiën of Economische Zaken overall verantwoordelijk maakt behalve voor de boetes. Het opleggen van de boetes moet in mijn ogen dus niet de verantwoordelijkheid worden van de minister van Justitie. Het is echter natuurlijk wel zijn taak om ervoor te zorgen dat de rechterlijke macht adequaat is uitgerust om eventueel uitspraak te kunnen doen over de rechtmatigheid van een opgelegde boete. Bij de beoordeling van de redelijkheid en de proportionaliteit komt dus vooral de minister van Justitie in beeld. Eventuele strafrechtelijke overtredingen zullen natuurlijk door het openbaar ministerie worden onderzocht. Deze overtredingen kunnen niet langer via het bestuursrecht worden afgedaan.

Mevrouw **Koomen** (CDA): Is de minister bereid om aan deze nota over het boetestelsel een duidelijk kabinetsstandpunt toe te voegen over de scheiding tussen beleid en toezicht?

Minister **Zalm**: Dat zeg ik graag toe, want mij is geworden dat dit een belangrijk punt is voor de Kamer. Ik heb mijn collega van Justitie op dit punt overigens nog niet kunnen betrappen op imperialistische

neigingen en u weet dat dat vrij uitzonderlijk is.

Voorzitter. De heer Heemskerk vroeg naar het verschil tussen het handhavingsbeleid van De Nederlandsche Bank en de AFM. Verder vroeg hij ook of er al in dit wetsvoorstel iets wezenlijks wordt veranderd aan het sanctie- en boetesysteem. De toezichthouders hanteren verschillende methoden voor het toezicht. Dat heeft te maken met de aard van hun toezichtsterrein. Overigens streven beide instellingen een modelmatige aanpak na. De Nederlandsche Bank maakt daarvoor gebruik van de risicoanalyses die de banken zelf hebben ontwikkeld. Daarmee sluit men aan bij de nieuwe Baselse normen voor interne modellen. Deze modellen worden overigens getoetst op hun validiteit.

De AFM onderzoekt niet alles zelf, maar probeert via een eigenbijdrage-model informatie te verzamelen. Men vraagt systematisch aan de onder toezicht staande ondernemingen om in kaart te brengen wat hun bijdrage is aan het handhaven van de te bewaken normen. Door ze op deze manier bij het toezicht te betrekken ± het klinkt mij wel wat geitenwollensokkenachtig in de oren ± en ze een evaluatie te laten uitvoeren van hun bijdrage aan de handhaving van de normen, raken ze betrokken bij de uitvoering en de naleving van de desbetreffende wetten. Daar gaat een zekere normerende werking van uit.

Daarnaast voeren beide toezichthouders steekproeven uit bij ondernemingen. De keuze voor steekproeven heeft inmiddels geleid tot een verlaging van de administratieve lasten. Bovendien is het effectiever dan het najagen van de illusie van de integrale controle. Verdere uitbreiding van het op risico gebaseerde toezicht en het convergeren van het handhavingsbeleid kunnen mijns inziens ook goed gestalte krijgen onder de nieuwe Wft.

Het consultatiedocument voor de boetenota zal tot wezenlijke veranderingen leiden in de systematiek van de bestuurlijke boetes. Deze veranderingen staan echter los van dit wetsvoorstel. Die nota ligt nu aan de markt voor; ik hoop deze voor de zomer aan de Kamer aan te bieden. Nadat de Wft op zijn plek is beland, wil ik de voorstellen zo snel mogelijk invoeren. Ik zal mij ervoor inzetten om die veranderingen in 2006 te realiseren. Met de invoering van de Wft vindt overigens al wel een

belangrijke verhoging van de boete plaats in het geval dat een financiële onderneming weigerachtig is om mee te werken aan een onderzoek in het kader van het toezicht op de naleving. Dit is gebaseerd op hoofdstuk 5, artikel 20, van de Algemene wet bestuursrecht. Daarin wordt bepaald dat een ieder verplicht is "aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden". Nu kunnen wij alleen sanctioneren op basis van het Wetboek van Strafrecht, artikel 184. De maximale sanctie die daarin wordt genoemd, is drie maanden gevangenisstraf of een boete van € 4500. Dat vonden wij te beperkt, zodat vooruitlopend op een bredere benadering van de boetesystematiek, in de Wft de mogelijkheid is gecreëerd om de toezichthouder een sanctie te laten opleggen van maximaal € 900.000. Ik zal echter nog apart terugkomen op de boetenota, inclusief de placering.

De heer Heemskerk heeft gezegd dat er zorgen zijn over het tempo en de kosten van de vergunningverlening onder de Wft. Het tempo kan juist omhooggaan, want er gaat een wettelijke beslistermijn gelden van dertien weken. In de huidige toezichtswetgeving is helemaal geen termijn opgenomen. Weliswaar wordt in de Algemene wet bestuursrecht gesproken over een "redelijke termijn" van acht weken, maar in praktijk is die termijn veel te krap en wordt deze veelal verlengd tot zestien weken. Het is natuurlijk mogelijk om de illusie van die acht weken overeind te houden, maar ik heb liever een echte, realistische beslistermijn. Als de aanvraag fatsoenlijk is ingediend, zal er binnen dertien weken moeten worden beslist. In dat licht is er meer garantie voor het tempo.

De EU-richtlijnen moeten wij in het licht van het level playing field in de gaten houden. Zo kent de bankenrichtlijn een beslistermijn voor bankvergunningen van ± schrik niet ± twaalf maanden. Een weigering van de vergunningsaanvraag moet in elk geval binnen zes maanden na de volledige aanvraag kenbaar worden gemaakt. In dat licht wordt het in Nederland straffer geregeld dan de Europese richtlijn voorschrijft, wat in dit geval positief is voor het Nederlands bedrijfsleven.

Zalm

De heer Van der Vlies heeft gevraagd waar een instelling die twee min of meer gelijkwaardige activiteiten verricht, een vergunning moet aanvragen. De hoofdregel is dat een instelling maar één vergunning aanvraagt. De wet bepaalt wie de vergunningverlener is, zodat eenvoudig valt vast te stellen bij wie de vergunning moet worden aangevraagd. Voor banken, verzekeraars en clearinginstellingen is dat DNB, voor de overige instellingen zoals beheerders, beleggingsondernemingen en financiële dienstverleners is dat de AFM. Die verdeling is totstandgekomen door te kijken naar het zwaartepunt in het toezicht: waar hebben die clubs het meest mee te maken? Er is wel een uitzondering op de regel. Een instelling die zowel het bankbedrijf uitoefent als beheerder is van beleggingsfondsen, heeft twee vergunningen nodig. Het gaat daarbij namelijk om twee heel verschillende activiteiten, die ook binnen de instelling zelf apart zijn georganiseerd. Op basis van deel 2 moet het bankbedrijf een vergunning aanvragen bij DNB, op basis van deel 3 moet de beleggingsinstelling een vergunning aanvragen bij de AFM.

De heer Heemskerk vroeg waarom kleine financiële ondernemingen voor een vergunning verhoudingsgewijs soms meer betalen dan grotere financiële ondernemingen. De crux hierbij is natuurlijk "verhoudingsgewijs". Het uitgangspunt bij het doorberekenen van de kosten moet zijn dat dit zoveel mogelijk aansluit bij de werkelijke toezichtinspanning. Het zijn vaak kleine startende ondernemingen die een vergunning aanvragen. Bedrijven als de ABN AMRO of de ING hebben natuurlijk al een vergunning. Voor vergunningaanvragen gelden per categorie van onder toezicht staande ondernemingen gewoon vaste tarieven. Dat betekent dat het vaste tarief zwaarder drukt als je kleiner bent, dan wanneer je groter bent. Dat is nu eenmaal "all in the game". Omdat de tarieven van de toezichthouders uiteindelijk door mij worden vastgesteld, zie ik erop toe dat deze jaarlijkse tarieven niet onredelijk hoog zijn. Wij moeten erg voorzichtig zijn om het systeem van op kosten georiënteerd doorrekenen niet te verstoren door te zeggen dat het wel leuk is om kleine ondernemingen te subsidiëren. Wij moeten dan maar

ergens een subsidielij n neerzetten, maar wij moeten de kosten-toerekening niet met oneigenlijke overwegingen verstoren.

Wij hebben overigens wel een degressief systeem voor de lopende toezichtskosten, dus los van de vergunningsmaatstaf. Daar zit enige degressiviteit in, hoewel de verdeling misschien iets zwaarder op de kleinere ondernemingen zou moeten drukken als er echt precies tijd wordt geschreven. Wij hebben echter voor een globale benadering gekozen. Toezichtinspanningen nemen niet proportioneel toe als een onderneming groter wordt. Als de ABN AMRO, de Rabo of de ING wat meer activiteiten ontplooiën, dan is het niet zo dat naar rato ook de inspanningen van het toezicht toenemen. Ik denk dat wij een redelijke balans hebben gevonden, waardoor er iets van het uitgangspunt van de sterkste schouders, maar niet overdreven veel, in het systeem zit. Het laten subsidiëren van kleine instellingen door grote instellingen kan natuurlijk geen uitgangspunt zijn voor de doorberekening van de kosten van het toezicht.

Ik kom nu te spreken over de overlap tussen De Nederlandsche Bank en de AFM en het meldpunt overlap. Wij hebben bij de start van het nieuwe model in 2002 de taken tussen de toezichthouders zo goed mogelijk verdeeld. Er is ook een convenant gesloten tussen die drie toezichthouders. Op basis van politieke "backing" is er al min of meer vooruitgelopen op wetgeving door in tactische zin afspraken te maken en te anticiperen op het nieuwe model. Ik denk dat dit ook erg nuttig is geweest. Er kwamen natuurlijk ook klachten over het bestaan van overlap. Er is toen een meldpunt ingericht waar instellingen hun klachten kwijt konden. Dat liep niet storm. Vervolgens hoorden wij dat instellingen misschien toch huiverig waren om klachten te melden over hun toezichthouder onder het motto "daar kunnen wij nog wel eens last mee krijgen".

Om dat weer te ondervangen hebben wij met de Nederlandse Vereniging van Banken en het Verbond van Verzekeraars afgesproken dat zij die klachten zouden verzamelen en bundelen om ze vervolgens geanonimiseerd bij het meldpunt in te dienen. Op die manier zou iedere mogelijke

gedachte in de trant van "ik meld mij niet omdat er anders retaliatie plaatsvindt" kunnen worden weggenomen. Wij kregen inderdaad klachten over de overlap en die hebben geleid tot evaluatie van het convenant. Er is een commissie van drie wijze mannen gevraagd om met de financiële instellingen over het convenant en de overlap te spreken. De conclusie was dat er nog verbeteringen mogelijk waren en dat de toezichthouders nog meer gebruik zouden kunnen maken van elkaars informatie.

Het convenant is inmiddels aangepast en er zijn ook praktische afspraken gemaakt om de overlap in toezicht op bedrijfsvoering en toetsing van beleidsbepalers tegen te gaan. De Wft zorgt ervoor dat de taken wettelijk worden gesplitst. De overlap moet dan dus echt verdwijnen. De toezichthouders hebben ook intern maatregelen genomen om enthousiasme van medewerkers om toch overlappende activiteiten te verrichten, uit te roeien. Ik denk dat de ervaringen uit de experimenteerfase heel nuttig zijn geweest om de Wft zo scherp mogelijk te snijden wat betreft de verdeling van taken. Wij hebben nu ook wettelijke bepalingen die de wijze van samenwerking tussen De Nederlandsche Bank en de AFM regelen.

De heer Heemskerk vroeg ook nog naar de samenwerking op het gebied van integriteit. Als een bestuurder door één toezichthouder niet integer is bevonden, dan moet hij natuurlijk niet via de andere toezichthouder weer een vergunning kunnen krijgen. Ik ben het daar helemaal mee eens. Op grond van de Wft verzorgt de vergunningverlenende toezichthouder de toetsing van de beleidsbepalers. DNB en de AFM hanteren eenzelfde toets. Zij wisselen daar informatie over uit. Dat voorkomt dat een onbetrouwbare bestuurder via een andere toezichthouder toch weer aan de bak kan komen in de financiële sector. Het is dus praktisch onmogelijk dat de ene toezichthouder alsnog een door de andere toezichthouder afgekeurde persoon accepteert in een functie. Als die dat wel deed, zou dat een schande zijn voor de onderlinge communicatie. Door het systeem dat daarvoor is ontwikkeld, kan dit niet voorkomen. De facto is de toetsingsmethodiek hetzelfde. Er bestaat geen toetsingsmonopolie; de ene accepteert de toets van de ander. In deze wereld is

Zalm

het een hele stap dat de een accepteert dat het oordeel van de ander op voorhand juist is.

Mevrouw Koomen vroeg aandacht voor de pandhuizen onder het motto "laten wij er nog wat toezicht bij doen". Dat had ik eerder nog niet zo van haar begrepen. Ze vroeg of kredietverstrekking door pandhuizen onder de Wft viel. Naar ik begrijp, is de meest voorkomende vorm van verpanding de vorm waarbij de vordering op de consument tenietgaat zodra het goed te gelde wordt gemaakt. Als iemand zijn horloge naar het pandhuis brengt en er geld voor krijgt, heeft het pandhuis een vordering op die persoon en heeft die persoon een schuld bij het pandhuis. Als die persoon niet binnen een bepaalde tijd terugkomt om zijn vordering te voldoen of om zijn horloge op te halen, wordt het pandhuis eigenaar van het horloge en kan het dat horloge doorverkopen aan een ander. Na de verkoop van het horloge heeft die persoon geen schuld meer bij het pandhuis. Hij heeft dan trouwens ook geen horloge meer. Het feit dat de schuld tenietgaat, maakt deze vorm van verpanding vergelijkbaar met een gewone koop of verkoop met terugkoopoptie. Op gewone koop en verkoop met terugkoopoptie wordt op dit moment ook geen financieel toezicht gehouden. Dat blijft zo in de Wft. Wij hebben de regelgeving echt willen beperken. De bepalingen en waarborgen uit het Burgerlijk Wetboek bieden de consument die naar particuliere pandhuizen gaat, namelijk voldoende bescherming. De Pandhuiswet bevat waarborgen voor klanten van gemeentelijke pandhuizen. De gemeentelijke pandhuizen van Amsterdam en Den Haag zijn overigens geduchte concurrenten van de particuliere pandhuizen, omdat ze tamelijk gunstige voorwaarden voor verpanding hebben. Tot zover strekt mijn kennis over de pandhuissector. Al met al lijkt het mij overdreven om hetzij de AFM, hetzij DNB toezicht te laten uitoefenen op die sector. Bij toezicht door DNB kan ik mij helemaal niets voorstellen.

Mevrouw **Koomen** (CDA): Ik begrijp dat wat ik zeg indruist tegen eerdere oproepen om het toezicht niet zo groot te laten worden, maar misschien weet de minister wel dat ik mij ook met schuldhulpverlening bezighoud. Ik praat met de staatsse-

cretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over schuldhulpverlening en problematische schulden. Daarbij wordt regelmatig gesteld dat het ministerie van Financiën door middel van de Wet op het financieel toezicht de zaken zo regelt dat problematische schulden worden voorkomen. Ik heb begrepen dat de Pandhuiswet uit 1910 stamt en geloof dat artikel 38 iets zegt over het toezicht dat burgemeester en wethouders zouden moeten houden op de pandhuizen. Ik heb het signaal gekregen dat de betreffende burgemeester en wethouders hier niet altijd aandacht aan besteden. Heeft het ministerie overwogen om dit onderdeel er toch maar bij te betrekken in plaats van het afzonderlijk te behandelen zodat er in geval van problematische schulden wel degelijk sprake van kan zijn? Dat is de achtergrond van mijn vraag.

Minister Zalm: Wij hebben dit bestudeerd en geconcludeerd dat iemand die in financiële nood verkeert ook naar een tweedehandszaak kan gaan om zijn video te verkopen. Dat kan. Dan kan hij vragen of hij zijn video voor het bedrag plus € 10 kan terugkopen als hij na tien weken terugkomt. Ik noem maar wat. De AFM kan op dergelijke transacties geen toezicht houden. In die zin zijn de pandhuizen daarin gespecialiseerd. Je brengt er iets naartoe en hebt dat dus eigenlijk verkocht met een recht op terugkoop. Dat is toch anders dan een krediet bij een instelling waarop wij wél toezicht willen houden. En via de Wfd komt er ook meer toezicht op de reclame die zulke instellingen maken. Ik denk dat de AFM de handen vol heeft aan het toezicht op beleggingsproducten en kredieten en dat dit soort semi-verkoop- en terugkooptransacties toch buiten de scope van de AFM zal moeten blijven. Ik vond dit trouwens wel een leuk punt en ik heb mij er apart over laten voorlichten, maar ik kan toch geen andere conclusie trekken.

Ik ben het met de heer Heemskerk eens dat het van belang is dat de leden van de raad van toezicht voldoende onafhankelijk zijn. Daarom is het ook een stelregel dat leden van de raad van toezicht van zowel De Nederlandsche Bank als de AFM geen beleidsbepaler of werknemer mogen zijn van een onderneming of instelling die onder toezicht staat. Naast onafhankelijkheid is natuurlijk

deskundigheid vereist. Daarom zijn wij niet zo ver gegaan om al degenen uit te sluiten die werkzaam zijn bij een beursgenoteerde onderneming, want dan zou je een toch wel heel grote pool van deskundigheid voor de raad van toezicht van de AFM uitsluiten. Je vist dan nog maar in een zeer kleine vijver. Als er een zaak aan de orde komt waarbij een lid van de raad van toezicht uit hoofde van zijn andere functie op enigerlei wijze betrokken is, neemt die persoon natuurlijk niet deel aan de beraadslaging en de besluitvorming daarover. De scheiding van dit soort zaken en het voorkomen van belangenverstremming is hierbij aanzienlijk beter geregeld dan voor de Eerste Kamer. Het gaat ook wat verder dan alleen "de kamer uit lopen", zoals de heer Heemskerk het wat laconiek noemt, men mag helemaal niet deelnemen aan de behandeling van een dergelijk onderwerp. Dit alles geldt voor de raad van toezicht van de AFM, maar ook voor de raad van commissarissen van De Nederlandsche Bank.

De heer Vendrik vroeg hoe het zit met het overstappen van personeel van de toezichthouder naar commerciële bedrijven in de financiële sector, omdat dit bezwaarlijk zou kunnen zijn in verband met de gevoelige kennis en informatie waarover die mensen beschikken. Voor bestuurders geldt een "afkoelingsperiode", men kan niet zo maar van de ene dag op de andere overstappen naar een onder toezicht gestelde instelling. En voor medewerkers die willen overstappen, zijn twee maatregelen van toepassing. Als zo'n medewerker aangeeft dat hij ontslag wil nemen, moet hij direct stoppen met de behandeling van dossiers die betrekking kunnen hebben op zijn toekomstige werkgever. Bovendien blijft de geheimhoudingsplicht ook na het dienstverband gelden. Dit zijn toch zekere garanties dat overstappende medewerkers niet al te vrijpostig omgaan met kennis en informatie, opgedaan bij de toezichthouder. Nu kun je nog wel verder willen gaan en voor werknemers bij een toezichthouder een eeuwig beroepsverbod voor de financiële sector instellen, maar dat geeft dan natuurlijk wel wat problemen voor de positie van DNB en de AFM op de arbeidsmarkt. Er zijn natuurlijk heel veel idealisten, maar niet iedereen is bereid om van

Zalm

tevore te kennen te geven dat hij heel lang of zelfs gedurende zijn hele carrière in het publieke toezicht wil blijven. De meeste mensen willen toch wel de kans hebben om ook nog iets anders te doen in de financiële sector, waarop hun opleiding in veel gevallen ook is toegespitst. Ik vind dus dat wij aan bestuurders wat zwaardere eisen kunnen stellen, maar voor werknemers vind ik dat wij het moeten doen met de waarborgen die ik zojuist noemde. Naarmate wij dat meer aanscherpen, lopen wij het risico dat wij in de problemen komen met de kwaliteit van het te werven personeel.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Ik zit niet op voorhand te wachten op aanscherping van de regels die de minister zojuist uiteen heeft gezet, waarvoor dank. Ik kan mij echter voorstellen dat in het kader van dit wetsvoorstel ook deze minister zich ervan wil vergewissen of dit type regels afdoende is voor het doel dat hij ermee wil bereiken. Mijn vraag is dus of hij zich daarvan vergewist heeft. Vindt hij het afdoende? Is het een adequaat antwoord op de integriteit die je in de toezichhoudende organen veronderstelt of kiert het nog?

Minister **Zalm**: Nee, ik vind dit een redelijke oplossing voor het dilemma. Aan de ene kant is er de wens om adequaat personeel te krijgen, dat de carrière niet afsluit door daar te gaan werken of hun carrière langdurig moet onderbreken door daar te gaan werken. Op dit moment zijn de AFM en De Nederlandsche Bank gewilde werkgevers, maar dat komt ook omdat er een way-out is en werknemers nog iets anders kunnen doen zonder een hele tijd op non-actief te moeten staan. Voor de bestuurders is er wel een periode van non-activiteit. Voor hen is het dus aangescherpt. Het is een dilemma. De ene kant van de medaille ± het grote ideaal ± is dat je nooit meer in de marktsector iets mag doen, als je eenmaal voor de toezichthouder hebt gekozen. Dan weet je zeker dat geen enkel risico wordt gelopen qua benutten van de bij de toezichthouder opgedane kennis. De andere kant van de medaille is een volkomen vrijheid, blijheid. Dat geeft echter risico. Gekozen is voor een zekere

beperking in de vorm van de afkoelingsperiode die vereist is bij een bestuurder en het tijdens de opzegperiode niet meer betrokken zijn bij dossiers van de toekomstige werkgever annex het handhaven van de geheimhoudingsplicht na afloop van het contract bij de toezichthouder. Dit lijkt mij een redelijke afweging tussen de twee belangen.

Mevrouw Van Egenschot heeft gesproken over de publicatiemogelijkheden van de toezichthouder. Aan de ene kant zijn er de belangen van de consument en aan de andere kant zijn er de belangen van de marktpartijen. Dat ben ik met haar eens. Ik moet op dit punt voorzichtig zijn, gelet op de Raad van State. Misschien kan ik er een beetje langs lopen door mijn particuliere ministeriële opvattingen te geven. De publicatiebevoegdheid ligt samen met het deel gedragstoezicht bij de Raad van State. Wij hebben nog geen advies van de Raad van State; dus ik mag er nog niet te veel in details over spreken. Het is in elk geval mijn beleidswens om een helder kader voor de publicatiebevoegdheden op te stellen. In de eerste plaats brengen wij de geheimhoudingsbepalingen in de Wft in overeenstemming met de Europese richtlijnen. Daarin wordt geëxpliciteerd dat alleen vertrouwelijke gegevens geheim zijn. Het is een pleonasme, maar het schijnt toch belangrijk te zijn. Ook bij gebruikmaking van de publicatiebevoegdheid blijven de vertrouwelijke gegevens geheim. Dat kan niet anders. De Europese richtlijnen dwingen daartoe. De publicatiebevoegdheid dient ertoe om het publiek te waarschuwen tegen bepaalde financiële producten en soms ook tegen bepaalde financiële ondernemingen die de wetgeving over het financiële toezicht overtreden. De toezichthouder kan het publiek waarschuwen dat aan een financiële onderneming bijvoorbeeld een boete is opgelegd. De toezichthouder kan ook de overwegingen die tot een boete of waarschuwing hebben geleid, bij de waarschuwing openbaar maken. Door de publicatiebevoegdheid expliciet het karakter van een waarschuwing te geven, kunnen wij in een vroeg stadium die mogelijkheid voor de toezichthouder creëren. In een later stadium kan hij eventueel een boete opleggen. In de huidige wet was dat onduidelijk.

Ik kom vervolgens op de belangen van de marktpartijen. Zijn die niet volkomen overgeleverd aan de toezichthouder die naar eigen goeddunken waarschuwingen kan laten uitgaan? De zorgvuldigheidsvereisten zijn hier natuurlijk heel belangrijk. Het is niet de bedoeling dat wordt gewaarschuwd voor ondernemingen waarover geen gerede twijfel bestaat. Er moet dus een redelijk vermoeden of een feitelijke constatering zijn van handelen in strijd met de wet. Dan kan de toezichthouder publiceren. Aanbieders lopen anders namelijk onnodige reputatieschade op.

De Wft voorziet een aparte rechtsbescherming voor financiële ondernemingen die uiteraard in de tijd beperkt is, omdat je niet heel lang kunt wachten met het waarschuwen van de consument. Er moet in ieder geval hoor en wederhoor plaatsvinden. Verder wordt gedacht aan de mogelijkheid om een snelle rechterlijke uitspraak van de kortgedingrechter te vragen, voordat tot publicatie wordt overgegaan. Als men het volstrekt onredelijk vindt, kan men via de kortgedingrechter proberen te verhinderen dat de AFM tot die waarschuwing overgaat. Dat evenwicht denken wij aan te brengen. Aan de ene kant willen wij meer mogelijkheden geven om te waarschuwen voor producten en ondernemingen, als de AFM meent dat een onderneming een loopje met de wet neemt dan wel consumenten onjuist voorlicht. Aan de andere kant moet sprake zijn van hoor en wederhoor en zelfs de mogelijkheid om publicatie door de AFM via de kortgedingrechter te verhinderen, omdat er sprake kan zijn van een behoorlijke reputatieschade. Dat leek ons een redelijke balans tussen snelheid en flexibiliteit van de AFM aan de ene kant en zorgvuldigheid en rechtsbescherming voor de aanbieders van producten aan de andere kant.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Ik heb over de kwestie van de geheimhoudingsplicht ook vragen gesteld, mede naar aanleiding van de aandelenlease-affaire die ook deze minister van dichtbij kent. Wat gebeurt er met vertrouwelijke informatie die bijvoorbeeld bij de AFM binnengekomen is in het kader van een gedragstypisch onderzoek naar een van bepaalde feiten verdachte aanbieder, als er vervol-

Zalm

gens civiele procedures worden aangespannen? Komt dat type informatie uiteindelijk ook beschikbaar voor partijen die elkaar bij de civiele rechter bevechten of blijft dat gescheiden? Dat was in die aandelenlease-affaire een heel merkwaardig fenomeen.

Minister **Zalm**: Wij spreken hierbij vooral over de preventieve kant en niet over de repressieve. Wij hebben het hier over publicatiebevoegdheid in het kader van het waarschuwen van de consument. Daarbij hoeft je geen bedrijfsvertrouwelijke gegevens openbaar te maken. Wij kunnen het daarom ook redelijk plooiën met de Europese wetgeving. Deze mogelijkheid had de AFM niet op de manier die wij nu voor ogen hebben. Als je de film terugdraait en stelt dat wij de Wft en de delen 1,2 en 3 al hadden, dan had de AFM veel eerder in het openbaar kunnen waarschuwen tegen bepaalde producten of aanbieders van producten.

Mag de toezichthouder informatie verstrekken aan partijen die in een civiele procedure verwikkeld zijn? Nee. Anders ligt het bij een strafrechtelijke procedure. Daar kan door het openbaar ministerie informatie worden gevorderd bij de AFM en De Nederlandsche Bank, net als dat kan bij de Belastingdienst.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Ik denk nog even aan de aandelenlease-affaire. Voor rechters die gevraagd worden om een uitspraak te doen in een civiele procedure, kan informatie die bij de AFM beschikbaar is wel degelijk relevant zijn voor de oordeelsvorming. Moet de rechter die om een uitspraak wordt gevraagd, niet eigenhandig een beroep kunnen doen op dit type informatie. In de aandelenlease-affaire is dit tot op heden een open einde. Ik vind dat zeer onverkwikkelijk.

Minister **Zalm**: We hebben natuurlijk allemaal een beetje deze casuspositie in het achterhoofd. De AFM kan ook optreden tegen ondeugdelijke reclames. Als dat is gebeurd, en de AFM heeft uitgesproken dat dit ondeugdelijke reclame is, dan is er al een boete opgelegd en kan degene die op basis van die reclame een product heeft gekocht wel degelijk refereren aan de AFM. In die zin kunnen waarschuwingen/uitspraken van de AFM wel degelijk in een

civiele procedure een claim onderbouwen. Het is dus niet zo dat je de bedrijfsboekhouding van het betrokken bedrijf naar willekeur kunt leegplukken als je een civiele procedure aanspant tegen dat bedrijf, respectievelijk datgene waarover de AFM beschikt vrijelijk kunt inkijken. De conclusies van de AFM ten aanzien van het gedrag van de betrokken aanbieder kunnen door de nieuwe wet meer en sneller in de openbaarheid worden gebracht via waarschuwingen en boetes. Dat kan een belangrijke ondersteuning zijn van degenen die procederen tegen de aanbieder van producten.

Wij zoeken de grens op van wat binnen de Europese geheimhoudingsbepalingen mogelijk is. We komen daar nog over te spreken bij het deel over het gedragtoezicht. Het is goed om dat voor ogen te houden, zodat we daar in de volgende ronde nog nader op in kunnen gaan. Geheimhoudingsbepalingen zijn er uiteraard niet om de toezichthouder zelf achter de schermen te houden, zij hebben een aparte dimensie om vrij verkeer van informatie tussen de financiële ondernemingen en de toezichthouders mogelijk te maken. Zodra men zich realiseert dat alles altijd op straat ligt, krijg je een heel andere informatievoorziening dan de tamelijk goede informatievoorziening die nu mogelijk is. Dat is ook de achtergrond van de Europese geheimhoudingsbepaling.

De heer Van der Vlies vroeg zich nog af of de geheimhoudingsbepalingen geen belemmering zijn voor de minister om toezicht te houden op de toezichthouders. Hij moet immers de Kamer informeren, hij moet de ministeriële verantwoordelijkheid voelen. De Wft brengt op dit punt geen wijziging aan, dus ik ga er niet op vooruit. Maar in de huidige wetgeving staat wel dat de toezichthouders verplicht zijn mij alle informatie te verschaffen die ik nodig heb om te beoordelen of zij hun werk wel goed doen. Dat allemaal binnen de Europese geheimhoudingsbepalingen omtrent bedrijfsvertrouwelijke gegevens. Nu heb ik helemaal geen behoefte om de administratie van ABN/Amro in te zien om te kijken of DNB haar werk goed doet. Er kan vrij veel aan mij worden verschaft, zo leert mij de praktijk, om mij een oordeel te vormen over dat toezicht, zonder dat men individuele gegevens over

financiële ondernemingen prijs moet geven die bedrijfsvertrouwelijk van aard zijn.

Dat geldt omgekeerd ook als het gaat om de informatie die ik kan verschaffen. In de Wft hebben wij een nieuwe bepaling opgenomen dat ik jaarlijks het jaarverslag van de toezichthouders aan de Kamer toezend. Ik zal de Kamer onmiddellijk op de hoogte stellen als ik meen dat de toezichthouder zijn taak ernstig verwaarloost, en op grond daarvan moet ingrijpen. Voor zover ik dat niet doe, zal dat wel in de krant komen. Maar dit is een formalisering van de positie van de Kamer op dat vlak. In dergelijke gevallen zal ik mijn conclusies aan de Kamer meedelen.

Bij de NMa hebben we dat "gevalletje" gehad waarin minister Brinkhorst een brief aan de Tweede Kamer stuurde over de informatieverschaffing aan de belastingdienst. Ik ga dat niet herhalen. Ook de financiële toezichthouders hebben een geheimhoudingsplicht, zodat zij in beginsel geen vertrouwelijke gegevens kunnen verstrekken. Een belangrijke uitzondering is dat toezichthouders vertrouwelijke gegevens mogen verstrekken als sprake is van strafbare feiten. Dat loopt via het OM, maar zoals men weert, is de FIOD/ECD een belangrijke steunpilaar bij bestrijding van belastingfraude.

De heer **Vendrik** (GroenLinks): Komt gevoelige informatie van financiële toezichthouders slechts dan voor de Belastingdienst beschikbaar indien er een strafrechtelijke procedure wordt gestart?

Minister **Zalm**: U moet niet denken dat de Belastingdienst geen gegevens van ABN AMRO of de ING kan krijgen. Deze dienst heeft de nodige bevoegdheden om gegevens op te vragen om de deugdelijkheid van de fiscale jaarrekening te kunnen beoordelen. Dat is de hoofdroute. Als er zwarte activiteiten worden ontdekt, gaat het bijna per definitie over strafrechtelijke delicten. De Belastingdienst heeft vergaande bevoegdheden om informatie van belastingplichtigen te krijgen. De dienst is in criminele zaken vaak effectiever dan de pluk-ze-wetgeving. Men is zeker niet afhankelijk van gegevens van de toezichthouders om het werk te kunnen doen. Bij de kwestie van de NMa waren er ook strafrechtelijke elementen aan de

Zalm

orde. Er was namelijk ook fiscale fraude gepleegd. Als een financieel toezichthouder constateert dat er gefraudeerd is, kan via het OM de informatie van FIOD/ECD verkregen worden.

Wij zijn er nog niet helemaal uit hoe de hedge funds benaderd moeten worden. Eén ding is wel duidelijk en dat is dat er alleen met een vergunning diensten aan particulieren aangeboden mogen worden. De systematiek richt zich namelijk op particulieren en niet op professionals. Hedge funds staan niet altijd in een kwade reuk. Vroeger vond men de handel in opties ook bedenkelijk, maar deze instrumenten kunnen zeer nuttig zijn. Zelfs de minister van Financiën maakt er gebruik van om mismatches in het leningenbestand te corrigeren.

De particuliere belegger moet duidelijke informatie krijgen over beleggingsproducten. In de bijsluiters moeten de kenmerken, het rendement, het risico et cetera worden omschreven. De beleggingsinstelling die zich op de consument richt, moet voldoen aan de eisen van betrouwbaarheid, deskundigheid en administratieve organisatie. De Nederlandsche Bank houdt prudentieel toezicht op beleggingsfondsen. Nog belangrijker is het, te kijken naar de soliditeit van de hedge funds zelf. Een fonds wat alleen opties op aandelen of financiële waarden in zijn bezit heeft, heeft ook geen balans met "eigen" vreemd vermogen. Het soliditeitstoezicht bij beleggingsfondsen is eigenlijk onbekend.

Ik kom hiermee op het systeemrisico. De Nederlandsche Bank kijkt naar de positie van de onder toezicht gestelde ondernemingen in hedge funds en de risico's die door de financiële onderneming worden genomen. Daarnaast wordt gestudeerd, maar dat krijgt nog niet concreet handen en voeten, op de potentiële invloed van hedge funds op het financiële systeem als geheel. De eerste verdedigingslinie, de eerste dijk is wel opgeworpen want er wordt ook gekeken of grote financiële instellingen die posities in hedge funds hebben, dat verantwoord doen. Er is veel aandacht voor de hedge funds. Waar nodig wisselen de AFM en DNB informatie uit. Er wordt onderzoek gedaan naar de exposure van banken, verzekeraars en pensioenfondsen in relatie tot de hedge funds. De Europese

Commissie beraadt zich op de vraag of op dit vlak gedacht moet worden aan Europese regelgeving. Wellicht komen wij hierop dus nog terug.

Mevrouw Van Egersdorp heeft gevraagd naar de civielrechtelijke gevolgen van overtreding van de Wft. Terecht spreekt zij haar ongerustheid daarover uit. De wetgever moet die onduidelijkheid wegnemen. Wij zijn dan ook gestart met een onderzoek. Dit is iets voor juridische fijnproevers, maar wel belangrijk. Er worden juridische specialisten bij betrokken. Wij zullen een document opstellen waarover wij de sector consulteren. Waar nodig zal ik met minister Donner in overleg treden. Het gaat uiteindelijk om een onduidelijkheid in de toepassing van het Burgerlijk Wetboek. Ik zal de Kamer informeren zodra ik wat voortgang heb geboekt met het onderzoek.

Ik kom op de aansprakelijkheid van toezichthouders en de minister bij toezichtincidenten zoals de kwestie Vie d'Or. De aansprakelijkheid van toezichthouders en de Staat wordt niet apart geregeld in de Wft. Het algemeen aansprakelijkheidsrecht geldt gewoon. Justitie laat op dit moment een extra onderzoek uitvoeren naar de aansprakelijkheid van onder andere de financiële toezichthouders en de Staat. Er wordt ook een internationale vergelijking gemaakt. Dat onderzoek lijkt mij zeer nuttig en dat wacht ik af. Deze zomer zal het worden afgerond. Daarna zal ik bezien of de aansprakelijkheid van toezichthouders nader moet worden geregeld. Ik hoop de Kamer daarover in het najaar te informeren.

De heer Heemskerk constateert dat de minister financieel aansprakelijk blijkt voor individuele gevallen als er schadeclaims betaald worden. Als de Staat naast een toezichthouder wordt veroordeeld voor fouten in het toezicht, zo is zijn redenering, dan is de minister eigenlijk ook verantwoordelijk voor een individueel geval. Dat is een zuivere financiële verantwoordelijkheid die gerelateerd moet zijn aan de fouten van de minister, bijvoorbeeld omdat hij de toezichthouder überhaupt niet goed in de gaten heeft gehouden in algemene zin. In die zin kan hij een fout hebben gemaakt en daarmee aansprakelijk zijn, maar dat is wat anders dan dat hij zich ook zou moeten bemoeien met het toezicht op individuele ondernemingen. Als de minister een

grote blunder heeft gemaakt, waardoor de hele sector is gedupeerd, dan is de Staat aansprakelijk te stellen. Maar dat zal niet steeds zo zijn als de toezichthouder op een verkeerde manier met de beleidsregels die de wetgever heeft vastgesteld, is omgegaan.

De heer Vendrik vroeg of ik iets kon toezeggen waardoor de consumenten in zaken zoals de aandelenlease sneller recht kan halen. De consumenten kunnen in het huidige recht al hun krachten bundelen en een collectieve actie bij de rechter aanspannen. Dat is in de aandelenleaseaffaire ook gebeurd. Er zijn een aantal nadelen bij die collectieve procedure. Deze probeert men binnen de rechterlijke macht zoveel mogelijk weg te nemen door zaken met hetzelfde feitencomplex gezamenlijk te behandelen. Een noviteit is het wetsvoorstel massaschade, dat de consument straks meer mogelijkheden biedt om recht te halen. De rechter kan een schikking tussen bijvoorbeeld een financiële onderneming en een representatieve groep van benadeelde consumenten dan uiteindelijk algemeen verbindend verklaren. Er is iets gaande achter de schermen om te kijken of er wat dit betreft nog iets kan gebeuren in de aandelenleasekwestie.

De heer Heemskerk nodigde mij uit om ons prachtige model van financiële toezicht te exporteren. Uiteraard ben ik er trots op en breng ik het onder de aandacht van collega's. In het Verenigd Koninkrijk en Denemarken is inmiddels ook sprake van een crossectorale wet. Naar mijn gevoel zitten wij wat dit betreft in de kopgroep van Europa en lopen wij niet uit de pas, maar hoe de keuze in andere landen uitvalt, blijft toch een beetje koffiedik kijken. Ik dacht dat onze vermogensrendementsheffing ook een uitstekend exportproduct was, maar de navolging is nog niet compleet, hoewel de interesse groot is, zeker nu blijkt dat wij nog belastingopbrengsten kunnen genereren, terwijl anderen dat met andersoortige wetgeving niet kunnen.

De voorzitter: Dank aan de minister. Wij zijn gekomen aan het einde van de eerste termijn. Ik durf het woord nauwelijks te noemen in het bijzijn van de heer Vendrik, maar consultatie van de woordvoerders heeft mij geleerd dat u, los van de klok, ervoor

voelt om de tweede termijn nu niet te doen, maar deze voor dit wetsvoorstel op een later moment te laten plaatsvinden of nog veel later als een soort afronding. Als ik het goed heb begrepen, wordt dit nog besproken. Ik stel voor om de tweede termijn nu niet te houden.

Aldus wordt besloten.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

Sluiting 22.10 uur



Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1. een brief van de Directeur van het Kabinet der Koningin, met de mededeling dat Hare Majesteit de haar door de Staten-Generaal toegezonden voorstellen van (rijks)wet, gedrukt onder de nummers 29411, 29588, 29558, 29559, 29595, 29601, 29562, 29570, 29591, 29710, 29631, 29252, 29253, 29254, 29255, 29381, 26568 (R1638), 29739 (R1767), 29250, 29249, 29722, 28652, 29669, 29582, 29584, 29587, 29552, 29554, 29557, 27244, 29615, 29419, 29627, 29291, 29364, 29755, 29612, 29030, 29749, 28634 (R1727), 28635, 26389, 29713, 29514, 29545, 29031, 29836, 29726, 29714, 29822, 29523, 29607, 29687, 29382, 29574, 29677, 29483, 29513, 29718 en 29701, heeft goedgekeurd.

De voorzitter stelt voor, deze brief voor kennisgeving aan te nemen;

2. de volgende brieven:

vier, van de minister van Buitenlandse Zaken, te weten: een, ten geleide van een verslag van de NAVO- en EU-VS Toppen op 22 februari 2005 in Brussel tijdens het bezoek van president Bush aan Europa (28676, 21501-02, nr. 18); een, over de herziening van de EU-gedragingscode wapenexport (29800-V, nr. 84); een, over de positie van IGH-stagiaires in Nederland (29873, nr. 2); een, ten geleide van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Letland inzake de export en handhaving van socialeverzekeringssuitkeringen; Riga, 14 september 2004 (30020);

een, van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, ten geleide van het verslag van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 21 februari 2005 (21501-02, nr. 607);

twee, van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, te weten:

een, ten geleide van het beleidskader voor het Programma Thematische Medefinanciering (TMF) Ronde 2006-2010 (27433, nr. 30);

een, ten geleide van het antwoord op de vraag gesteld dor het lid Samsom over de werkelijke omvang van de Nederlandse hulp (29800-V, nr. 83);

een, van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, ten geleide van vier fiches die werden opgesteld door de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) (22112, nr. 361);

drie, van de minister van Justitie, te weten:

een, ten geleide van het rapport van de Inspectie van de Gezondheidszorg "Jongeren in justitiële jeugd-inrichtingen: met betere zorg nog te winnen" (24587, nr. 121);

een, over het vasthouden van studenten die zijn aangehouden in het kader van de ontruiming van het Maagdenhuis in Amsterdam (29800-VI, nr. 112);

een, over het besluit vernietiging door de Kroon te bevorderen van een door de Nederlandse orde van Advocaten op 25 maart 2004 vastgestelde wijziging van Verordening op de praktijkuitoefening (onderdeel Resultaatgerelateerde Beloning) (29800-VI, nr. 114);

een, van de ministers van Justitie en voor Vreemdelingenzaken en Integratie, over eerwraak en bedreigde vrouwen in de opvang (28345, nr. 34);

twee, van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, te weten:

een, over het strafbaarstellen illegaal verblijf (29537, nr. 23);

een, over de uitvoering van de aangenomen moties ingediend bij het wetgevingsoverleg integratie-beleid (29800-VI, nr. 113);

twee, van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, te weten:

een, ten geleide van de door Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Deloitte & Touche vertrouwelijk getekende nadere overeenkomst (29800-VIII, nr. 175);

een, ten geleide van het Besluit van

4 februari 2005 (Stb. 74), houdende wijziging van enkele besluiten in verband met de beëindiging van de bekostiging van het onderwijs in allochtone levende talen (30026);

vier, van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, te weten:

een, over de stelselwijziging van de blindenbibliotheken en de rol van de FNB daarin (28330, nr. 13);

een, over de notitie e-learning in het hoger onderwijs (29410, nr. 27);

een, over de rapportage Transitie-traject (29800-VIII, nr. 176);

een, over deelname van het Rijk aan de gemeenschappelijke regeling "Regeling RHC Drents Archief" (30021);

een, van de staatssecretaris van Financiën, over het protocol tot wijziging van het belastingverdrag met de VS (29632, nr. 6);

een, van de staatssecretaris van Defensie, over een duikongeval in Den Oever (29800-V, nr. 64);

een, van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ten geleide van een reactie op de ingediende moties nrs. 111, 112 en 135 tijdens de vierde termijn van het notaoverleg over de nota Ruimte (29435, nr. 137);

een, van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, over de motie-Van der Staaij c.s., 29684, nr. 15, die is aangenomen door de Kamer op 23 november 2004 (29684, nr. 28);

drie, van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, te weten: een, ten geleide van de geannoteerde agenda voor de Milieuraad van 10 maart 2005 te Brussel (21501-08, nr. 198);

een, over de voortgang van de discussie in het kabinet over het omgaan met risico's zoals is toegezegd tijdens het algemeen overleg over Nuchter Omgaan met Risico's in oktober 2004 en tijdens de Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer-begrotingsbehandeling in november 2004 (28089, 29800-XI, nr. 8);

een, ten geleide van de rapportage duurzame bedrijfsvoering overheid (29800-XI, nr. 103);

een, van de minister van Economische Zaken, inzake advies over de aanpak van de energie-transitie (29575, nr. 9);