

Vergaderjaar 1997–1998

25 830

Integriteit financiële sector

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 18 mei 1998

De vaste commissie voor Financiën¹ en de vaste commissie voor Justitie² hebben op 1 april 1998 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën en minister Sorgdrager van Justitie over de **nota Integriteit financiële sector** (25 830, nr. 1).

Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **Witteveen-Hevinga** (PvdA) juichte het verschijnen van de nota toe en stemde in grote lijnen in met de inhoud ervan. Het algemeen belang (zowel in sociale als in economische zin) en de constatering dat de financiële sector ernstig aan zelfreinigend vermogen tekort schiet, rechtvaardigt actieve overheidsbemoeienis op vele fronten en gedegen aandacht voor een goede uitvoering van de nota op langere termijn. In dat verband is het te betreuren dat het kabinet en een meerderheid in de Kamer vooralsnog niet voelen voor de voorkeur van de PvdA-fractie om, met behoud van het sectorale bedrijfseconomische toezicht, de toezichthouders op de financiële markten te integreren. Door één orgaan te belasten met het toezicht op beleggingsactiviteiten hebben ondernemingen minder administratieve beslomeringen, worden doublures voorkomen en wordt deskundigheid beter gebruikt. Willen de bewindslieden concentratie bij één instelling onderzoeken? Mede naar aanleiding

¹ Samenstelling:

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

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Van Hoof (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Heeringa (CDA), Wolters (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Jeekel (D66), Van Zijl (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), G. de Jong (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Rijpstra (VVD), Verkerk, Rosenmöller (GroenLinks), Hofstra (VVD), Crone (PvdA), Assen (CDA), M. M. H. Kamp (VVD), Leerkes (Unie 55+), Koenders (PvdA), Hessing (VVD), Van Boxtel (D66), De Haan (CDA), Marijnissen (SP).

² Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD),

Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van Heemst (PvdA), Aiking-van Wageningen (groep-Nijpels), Rabbae (GroenLinks), Koekkoek (CDA), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoel (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), Van Boxtel (D66), O. P. G. Vos (VVD), Van Vliet (D66).

Plv. leden: Smits (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Wagenaar (PvdA), Feenstra (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Apostolou (PvdA), Meyer (groep-Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Biesheuvel (CDA), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Wessels (D66), Van der Heijden (CDA), Leerkes (Unie 55+), Van den Doel (VVD), Roethof (D66), Weisglas (VVD), De Koning (D66).

van berichten van de Consumentenbond vroeg zij aandacht voor de publieksvoorlichting en de bescherming van de consument. In dit verband verheugde het haar dat de verzekeringskamer is gekomen met een plan voor verbetering van de transparantie van verzekeringsproducten. Heeft de verzekeringskamer dit initiatief ontwikkeld in samenwerking met De Nederlandsche Bank (DNB)? Er moet een goede wettelijke regeling komen die banken en verzekeringsmaatschappijen verplicht een vergelijking van hun producten mogelijk te maken. Voelt de minister hiervoor en zo ja, wanneer is zo'n regeling er? Met de Nederlandse vereniging van beleggingsanalysten bepleitte zij om wildgroei onder vermogensbeheerders tegen te gaan met een wettelijk vestigingsbeleid dat eisen stelt aan deskundigheid en kwaliteit. Wil het kabinet dit overwegen? Ook bepleitte zij registratie van op de beurs opererende personen. Hoe zien bewindslieden dit?

Bijzondere aandacht vroeg mevrouw Witteveen voor de bestrijding van internationale witwaspraktijken. Huidige verdragen over wederzijdse informatie-uitwisseling en samenwerking met landen buiten de EU schieten tekort. Ook moet hoge prioriteit worden gegeven aan samenwerking met de Nederlandse Antillen. Net als met internationale belastingverdragen moet Nederland trachten bilaterale verdragen te sluiten die een hoog niveau van financiële integriteit garanderen. Dergelijke verdragen kunnen ook bijdragen aan de bestrijding van fraude via Internet. Hoe wil de Stichting toezicht effectenverkeer (STE) meer zicht krijgen op de identiteit van opdrachtgevers achter bepaalde orders? Thans gaat het inzicht niet verder dan de commissionair, wat het praktisch onmogelijk maakt om handel met voorwetenschap te traceren. Is dit juist en zo ja, wat vindt de minister daarvan? Zorgelijk is het dat de Wet identiteitsvaststelling bij financiële dienstverlening (WIF) geen uitkomst biedt bij coderekeningen die hun oorsprong in het buitenland hebben. Zouden op dit punt bepalingen kunnen worden opgenomen in voornoemde bilaterale verdragen?

Dat toezichthouders elkaar gaan informeren over de kwaliteit van bestuurders juichte mevrouw Witteveen toe. Gebeurt dit uitsluitend op verzoek? Koppeling van voortdurend aan te vullen gegevensbestanden moet mogelijk zijn. Hoe kan betrouwbaarheid en deskundigheid van bestuurders worden getoetst? Er moet op dit punt uniform beleid worden gevoerd.

Een goede uitvoering van de in de nota neergelegde beleidsvoornemens vereist dat bij de komende kabinetsformatie één bewindspersoon wordt aangewezen als verantwoordelijke voor de voortgang van het proces. Er moet nog veel gebeuren aan de taakafbakening tussen opsporingsinstanties en toezichthouders. In dit verband is erop gewezen dat een toezichthouder geen verlengstuk kan zijn van een opsporingsdienst en dat hij ook niet voor rechter mag spelen. De toenemende professionalisering van witwaspraktijken eist verder veel aandacht voor opleidingen en deskundigheidsbevordering. In dit verband juichte zij de komst van een financieel expertisecentrum en van regionale expertteams toe. Allereerst belangrijkst voor het slagen van het proces is echter een ingrijpende cultuuromslag bij alle partijen. Er moet meer oog komen voor open samenwerking. Wie wordt verantwoordelijk voor al deze, onderling nauw samenhangende processen? In dit verband pleitte zij voor de vorming van een nationale taskforce, wiens werk goed controleerbaar moet zijn voor de Tweede Kamer. Het kabinet moet een bewindspersoon aanwijzen die verantwoordelijk is voor de coördinatie binnen deze taskforce.

Ten slotte vroeg mevrouw Witteveen om de toegezegde rapportage over de evaluatie van de affaire Nusse Brink. Dit, ter beoordeling van de vraag of alles wat er rond het toezicht in deze zaak fout is gegaan op puur toeval berustte of dat er diepere oorzaken achter schuilen. Wil de minister deze informatie alsnog zo snel mogelijk separaat aan de Kamer zenden? Zij

kondigde aan, afhankelijk van de beantwoording, eventueel te verzoeken om een plenair vervolgdebat naar aanleiding van het verslag van dit AO.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD) complimenteerde de bewindslieden met het snelle verschijnen van de nota. Het grote belang van de financiële sector voor de Nederlandse economie vergt dat op grond van een evaluatie wordt gestreefd naar meer samenhang in het beleid op (internationaal) financieel gebied. Het beleid moet gericht zijn op het wekken van vertrouwen, niet alleen in de Nederlandse economie, maar vooral ook in de zo essentiële financiële sector. Frauduleuze handelingen moeten worden uitgesloten, want zij schaden de concurrentiepositie van Nederland op de financiële markt en doen afbreuk aan het streven om van de AEX een financieel centrum te maken. Is het bedrijfseconomisch toezicht van de verzekeringskamer, STE en DNB zodanig gestroomlijnd dat zij beschikken over gelijkwaardige deskundigheid en capaciteit? Zo neen, welke knelpunten zijn er nog in de samenwerking? Is het doel bereikt met de databank voor de afstemming van het toezicht op de integriteit van bestuurders of zijn nog aanvullende maatregelen nodig? Zo ja, welke? Op EU-niveau moet de samenwerking tussen toezichthouders worden versterkt. Hoe is die nu geregeld en hoe wordt die verbeterd, mede in het licht van het gegeven dat producten elkaar steeds meer gaan overlappen?

Met instemming nam mevrouw Voûte kennis van de uitvoering van haar motie betreffende uitbreiding van capaciteit en deskundigheid bij het Openbaar Ministerie (OM) en de Economische controle dienst (ECD). Willen de bewindslieden op dit gebied nog verder gaan? Hoe reageren beide bewindslieden in dit verband op de plannen voor de vorming van een Dutch security institute (DSI) dat belast zou kunnen worden met de certificering (beëdiging) van degenen die actief zijn op de financiële markt? Doordat zo'n certificaat kan worden ingetrokken bij gebleken frauduleuze handelingen, ontstaat een instrument op grond waarvan toezicht kan worden uitgeoefend. Moet dit een wettelijke basis hebben of kan het worden overgelaten aan de branche? Wordt tot het laatste besloten, dan moet ook de bedrijfstak het zelf financieren. Is de vorming van een nieuw financieel expertisecentrum, los van de centra uit het plan van aanpak horizontale fraude, niet wat veel van het goede? Is bundeling niet geboden, mede om overlapping te voorkomen?

Het grote belang van openbaarheid voor de integriteit vereist dat aandacht wordt geschonken aan prospectussen, zo vond mevrouw Voûte. Soms bieden ze onvoldoende informatie aan beleggers en soms verschijnen ze ook veel te laat. Een prospectus moet ten minste twee weken voor de start van de inschrijving beschikbaar zijn en moet ook de belangrijkste voorwaarden vermelden. De STE zou hierop moeten toezien. Hoe zien de bewindslieden dit? Ook pleitte zij voor strikte naleving van artikel 28h van het Fondsenreglement, dat onverwijlde publicatie van relevante informatie vereist. Naleving van dit artikel is erg belangrijk voor de bestrijding van handel met voorwetenschap. Vroegtijdig uitlekken van fusies leidt voor beleggers tot ongelijkwaardige informatie. Willen bewindslieden hierop toezien? Zou Nederland in navolging van het gebruik in de VS niet moeten overgaan tot gelijktijdige publicatie van kwartaalcijfers van grote en kleine bedrijven? Aandacht vroeg zij ook voor de rol van de toezichthouder op het verstrekken van informatie en het beleggen via Internet. Wat wordt hieraan gedaan? Ten slotte bepleitte zij om bij de toezichthoudende instanties duidelijk onderscheid te maken tussen toezicht en het opleggen van sancties. Het wetsvoorstel inzake bestuurlijke boetes legt opsporing en het opleggen van sancties in één hand. Dat kan rechtsongelijkheid in de hand werken.

De heer **De Haan** (CDA) sprak zich eveneens lovend uit over de nota. Niet alleen de financiële markt, maar ook de consumenten moeten worden

beschermd tegen wangedrag. Hij bepleitte het bedrijfseconomisch toezicht op instellingen en het opsporen van frauduleuze handelingen op de financiële markt strikt gescheiden te houden van vervolging en berechting. De DNB, STE en verzekeringskamer moeten zich beperken tot bedrijfseconomisch toezicht. Gezien de enorme innovatieve ontwikkelingen op de financiële markten kan dit niet beperkt blijven tot controle op solvabiliteit en liquiditeit maar moet het ook zogenaamde systeemrisico's omvatten. Ook controle op bekwaamheid en betrouwbaarheid van beheersverantwoordelijken bij financiële instellingen moet tot het bedrijfseconomisch toezicht behoren. Dit alles is van belang om te kunnen nagaan of transacties waarbij instellingen zijn betrokken, ook op rechtsgeldige wijze worden uitgevoerd. Niet alleen om de rechtmatigheid van handelingen goed te controleren, maar ook om een goed inzicht te krijgen in de systeemrisico's is het van groot belang dat de controleur volstrekt los staat van degene die de handelingen verricht. Alleen zo kan de soliditeit van het Nederlandse financiële stelsel op peil worden gehouden. Zijn de toezichthoudende organisaties hiertoe voldoende geëquipeerd? Is het juist dat DNB door haar actieve deelname aan de Bank voor internationale betalingen grote expertise op dit terrein heeft ontwikkeld? Zijn de ontwikkelingen bij de andere toezichthouders voldoende om aan de gestelde doelen te voldoen? Bij de controle op de bekwaamheid van bestuurders vormt het grote aantal (soms bedrijfstakgebonden) pensioenfondsen met besturen waarin de leden qualitate qua zitting hebben, een probleem. Kleinere fondsen zullen wellicht worden gedwongen tot samenwerking of anderszins om bestuursleden te laten voldoen aan hoge kwaliteitseisen. Hoe verhoudt dit zich tot het recht om een eigen pensioenfonds op te richten? Hoe zien bewindslieden dit?

Dat de branchevervaging tot gevolg heeft dat werkzaamheden van toezichthouders elkaar ten dele overlappen, was voor de heer De Haan duidelijk. Gezien de grote verschillen tussen de branches en zeker ook gezien de nadelige invloed die dit op middellange termijn zou hebben op de uitvoering van de hoogstnoodzakelijke werkzaamheden, achtte hij integratie van de toezichthoudende organen vooralsnog echter niet opportuun. Vraagtekens zette hij bij het gegeven dat de AEX zelf verantwoordelijk is voor het toezicht op een ordentelijk verloop van de handel. In het belang van een duidelijke scheiding tussen acteurs en controleurs bepleitte hij om deze verantwoordelijkheid onder te brengen bij de STE. Over de wenselijkheid om FIOD en ECD gescheiden te houden sprak hij zich niet uit, maar wel vroeg hij of aansturing van deze diensten door twee departementen op de lange duur nog te verdedigen is, gezien de overlap in activiteiten. Kan de minister van Financiën, die verantwoordelijk is voor het toezicht op het tariefwezen, de effectenhandel en de wisselinstellingen, wel tevens verantwoordelijk zijn voor de fraudebestrijding op die terreinen? Wat als frauduleus handelen mede voortvloeit uit gebrekkige financiële administratie van een instelling? Zou het tegen die achtergrond niet beter zijn om de opsporingsorganisatie onder de uitdrukkelijke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie te brengen? Daar tegenover wees hij erop dat dit soort vergaande reorganisaties doorgaans de aandacht zeer afleidt van een voortvarende taakuitoefening. Welk departement wordt verantwoordelijk voor het financieel expertisecentrum? Wie hebben toegang tot de gegevens en onder welke omstandigheden? Hoelang blijven gegevens bewaard? De heer De Haan onderschreef de noodzaak van harmonisering van Europese regelgeving inzake de goederentermijnhandel. Een toezichthoudende instantie in deze sector achtte hij noodzakelijk, gezien de gigantische hoeveelheden geld die erin omgaan. De STE is hiervoor het meest geschikt. Hoe zien de bewindslieden dit?

Leidt invoering van instrumenten als dwangsommen en bestuurlijke boeten er niet toe dat toezichthouders op de stoel van het OM gaan zitten, zo vroeg de heer De Haan. Hoe is het gesteld met het beroepsrecht? Dit

soort sancties mag niet worden toegepast in gevallen waarin er sprake is van frauduleus handelen. Is wel een scherpe grens te trekken tussen overtreding van bedrijfseconomische regels in de ruimste zin des woords en min of meer frauduleuze handelingen?

Dat uitvoering is gegeven aan de motie betreffende uitbreiding van de controlecapaciteit is op zich toe te juichen, maar dit laat onverlet dat er een geweldig opleidingsprobleem is. Willen de bewindslieden met het NIVRA overleggen over de vraag hoe kan worden voorzien in de opleiding van forensische accountants? Aan dit soort specifieke deskundigen is een enorm tekort en speciale opleidingen ontbreken in feite. Ook hij pleitte ervoor actoren op de financiële markten aan opleidingseisen te binden en te voorzien in enige vorm van certificering.

Ten slotte benadrukte de heer De Haan de absolute noodzaak van internationale samenwerking bij het financiële toezicht.

De heer **Ybema** (D66) complimenteerde eveneens bewindslieden met het snelle verschijnen van de nota. Ook hij vroeg aandacht voor de bescherming van de consument. De mogelijkheid tot vrije vestiging op de beleggingsmarkt opent op dit gebied bepaalde risico's. Aandacht vroeg ook hij voor het beleid inzake prospectussen en publieksvoorlichting in bredere zin. In het kader van de bevordering van betrouwbare en inzichtelijke voorlichting zou kunnen worden bezien of het mogelijk is een standaard voor de «performance» van aandelen te ontwikkelen. Aandacht moet er ook zijn voor een zo groot mogelijke transparantie van de markt. Veel beleggers opereren immers buiten de AEX om. Naar aanleiding van kritiek van de Vereniging van effectenbezitters op de toezichtstaak van de AEX (art. 28h Fondsenreglement en toepassing handelseigen regels) vroeg hij of het takenpakket van de AEX thans geen toezichtelementen meer bevat die eigenlijk bij de STE zouden moeten worden ondergebracht. Wat is er waar van suggesties dat er in de praktijk (DSM/Gist Brocades, Van Ommeren/Pakhoed, Kluwer/Elsevier) op grote schaal misbruik wordt gemaakt van voorwetenschap? Wat vinden bewindslieden van de suggestie van de Vereniging van beleggingsanalysten om de in hun kringen geldende gedragscode bredere toepassing te geven en ook te voorzien van een wettelijke status? Dit zou betekenen dat de gedragscode wordt goedgekeurd door de STE en dat hij een verplichtend karakter krijgt binnen de branche. Wie zich er niet aan houdt, wordt uit zijn functie gezet en uit de branche verwijderd. Kan zo'n wettelijk onderbouwde gedragscode een effectief instrument zijn? Een voorbeeld van effectief en streng toezicht op de financiële wereld, met oog voor de belangen van het publiek, is de Amerikaanse SEC. Willen de bewindslieden een voorbeeld nemen aan hetgeen door dit instituut is ontwikkeld?

Gezien de vele veranderingen die de laatste tijd zijn doorgevoerd, vond de heer Ybema het logisch dat DNB, STE en verzekeringskamer hun positie in het toezicht nader moeten bepalen. Uit gesprekken was hem gebleken dat men doordrongen is van de noodzaak van zo naadloos mogelijke afstemming, zonder onnodige overlappingen. In dit verband gaf hij aan vooralsnog voor handhaving van de drie bestaande toezichthouders te zijn en bepleitte hij om hun taak nauw te laten aansluiten op de specifieke sector waarin zij actief zijn. Hoe oordelen bewindslieden over het pleidooi van de president van De Nederlandsche Bank voor een «ultieme samenwerking» tussen DNB en STE? Toezichthouders zullen permanent aandacht moeten schenken aan de toetsing van bestuurders op betrouwbaarheid en integriteit. Aandacht vroeg hij in dit verband voor het zeer omvangrijk aantal besturen van pensioenfondsen. Met een selectief optreden in dezen moet ernaar worden gestreefd om de per definitie beperkte capaciteit van de verzekeringskamer zo effectief mogelijk in te zetten. Hoe zien de bewindslieden dit? Ook hij vroeg een toelichting op de vorming en inkadering van een financieel expertisecentrum.

De heer Ybema was tenslotte benieuwd naar de mogelijkheden die de minister van Justitie zag voor het voeren van een lik-op-stukbeleid in gevallen waarin er evident sprake is van schending van regels. Wat is de stand van zaken in de onderzoeken naar de beursfraudeaffaire? Uit gesprekken hierover had hij begrepen dat de cruciale vraag is of men erin slaagt het Zwitserse bankgeheim te doorbreken. Kan er, gezien recente ontwikkelingen in andere dossiers, op dit gebied wellicht meer dan tot voor kort werd gedacht?

Het antwoord van de bewindslieden

De **minister van Financiën** benadrukte het uitzonderlijk grote belang van integriteit voor het vertrouwen van consumenten in de financiële sector. Om te kunnen voldoen aan de grote vraag naar personeel met expertise op het gebied van financieel rechercheren, wordt thans grote aandacht besteed aan de opleidingscapaciteit. Geïventariseerd is welke opleidingscapaciteit beschikbaar is bij het NIVRA, bij universiteiten en de ministeries van Financiën en van Justitie. In overleg met alle betrokken instanties wordt een per september a.s. te starten nieuw opleidingstraject voor het hogere kader voorbereid. Opleidingen op MBO-niveau zullen veelal intern worden verzorgd. Hij onderschreef het belang om in het toezicht aandacht te hebben voor het tegengaan van frauduleus handelen door een gebrekkige administratieve organisatie van instellingen. Wel vond hij dat in het verleden het toezicht te veel is toegespitst op bedrijfseconomische aspecten en te weinig op de integriteit in de financiële sector als zodanig. Toezicht hierop is mede een taak van de toezichthouders. Dit zal o.a. in wetgeving tot uitdrukking moeten komen. Het expertisecentrum kan bijdragen aan een goed toezicht op integriteitsaspecten. Juist op dit vlak is samenwerking uiterst belangrijk. Wel zijn erop dit gebied nog vele juridische vraagstukken op te lossen. Wie de leiding krijgt over het centrum is nog niet duidelijk.

In de aanstelling van een coördinerend minister voor de bewaking van de integriteit in de financiële sector zag de minister niet veel. Hoewel hij als uitgangspunt nam dat ministers zelf verantwoordelijk zijn voor het beleid op hun eigen beheersterrein, voelde hij zich er wel verantwoordelijk voor overzicht te houden op de vorderingen die de diverse ministeries maken. In die zin had hij er geen bezwaar tegen als de Kamer hem wenste te beschouwen als eerstverantwoordelijke voor algemene kwesties betreffende de financiële sector en het toezicht daarop. De titel coördinerend minister wenste hij daar echter niet aan te verbinden.

Voorshands wenste de minister de huidige verhoudingen tussen AEX en STE niet te wijzigen. Nadruk ligt nu op het vergroten van de capaciteit en intensivering van de samenwerking, niet alleen om overlappingsen te voorkomen, maar vooral ook omdat het onderscheid tussen sectoren vervaagt doordat bedrijven steeds meer gemengde producten op de markt brengen. Dit laat onverlet dat intussen wel wordt gestudeerd op een op langere termijn te creëren nieuwe toezichtstructuur. Daarbij wordt ook gekeken naar de situatie in andere landen, zoals in het Verenigd Koninkrijk. Hij nam zich voor met de toezichthouders over de gewenste structuur op langere termijn nader te overleggen aan de hand van een notitie. Een notitie over het toezicht op holdings van financiële conglomeraten kan de Kamer binnen enkele weken verwachten, zo zegde de minister toe.

Aan een afzonderlijk vestigingsbeleid voor vermogensbeheerders had de minister geen behoefte. Via de Wet toezicht effectenverkeer vallen zij onder het STE-toezicht, ook als het gaat om de handel in opties. De wet is zodanig geformuleerd dat ook nieuwe vormen onder de in de wet gebruikte definities vallen. Ook op goederentermijnhandel houdt de STE toezicht. Nederland zet zich ervoor in om ook op EU-niveau toezicht hierop van de grond te tillen. In Duitsland is dit onlangs gebeurd. Op

beheerders van pensioenfondsen wordt toezicht uitgeoefend door de verzekeringskamer. Door de AEX om te zetten van een vereniging in een NV is een duidelijke scheiding aangebracht tussen de belangen van de AEX zelf en degenen die handelen op de beurs. Met instemming nam hij kennis van het idee van de AEX-top voor een Dutch security institute dat zou kunnen voorzien in certificering van beurshandelaren. Sympathiek stond hij ook tegenover het plan om voor deze functionarissen een opleidingsinstituut te starten. Het verlenen van certificaten zag hij als een private aangelegenheid. AEX en STE zouden de bevoegdheid moeten krijgen om certificaten in te trekken. Voor een rol van de overheid in dezen voelde hij niet. In overleg met AEX en STE wordt de uitwerking van een en ander bezien.

Toezichthouders werken in de EU en ook mondiaal nauw samen.

Nederland speelt daarin ook een vrij prominente rol. De minister zegde toe de Kamer een aparte notitie te zenden over dit onderwerp, toegespitst op de mogelijkheid om in EU-verband verdragen te sluiten over internationale samenwerking en informatie-uitwisseling en over de mogelijkheden tot het afsluiten van bilaterale verdragen op dit gebied. Internationaal (FATF) zal zeker aandacht worden gevraagd voor mogelijkheden om de identiteit van degenen die zich verschuilen achter coderekeningen te achterhalen. In het kader van de uitbreiding van de EU wordt ook aandacht besteed aan het voorkomen van witwaspraktijken. Het ministerie van Financiën en DNB helpen respectievelijk de ministeries van financiën en de centrale banken van Oost-Europese landen om het toezicht op dit gebied op peil te brengen.

Alle betrokkenen in de sectoren zijn het erover eens dat moet worden voorkomen dat oneervol ontslagen bestuurders zonder meer elders weer aan de slag komen. Om dit te voorkomen streven de drie toezichthouders naar samenwerking en het hanteren van gelijke normen bij het toetsen van de integriteit van bestuurders. In dat kader wordt gesproken over de inrichting van een gemeenschappelijke databank. In dit verband werkt de Nederlandse vereniging van banken (NVB) aan een aanscherping van de gedragsregels. Vooralsnog wordt hieraan de voorkeur gegeven, omdat (door de toezichthouders te toetsen) gedragsregels het mogelijk maken om maatwerk te leveren. Wetgeving zou gemakkelijk tot verstarring kunnen leiden.

Tot zijn genoegen constateerde de minister dat een convenant inzake samenwerking tussen FIOD en ECD thans in voorbereiding is. Gewerkt wordt aan zodanige stroomlijning van het bedrijfseconomisch toezicht van STE, DNB en verzekeringskamer dat het gelijkwaardig kan worden genoemd. Zover is het echter nog niet, vooral omdat de STE nog volop in ontplooiing is. In de huidige situatie voelde de minister er dan ook niet voor om de STE meer taken, zoals onder andere het toezicht op prospectussen, te geven. In een later stadium kan dit worden overwogen, maar nu moet voorrang worden gegeven aan een zodanige equipering van de STE dat zij haar taken volledig kan uitvoeren. Overigens betekent dit niet dat de STE thans op dit punt geen enkele rol vervult. De STE ziet toe op de taakuitoefening door de AEX, ook waar het gaat om het prospectusbeleid en de naleving van art. 28h van het Fondsenreglement. Hij zegde toe de Kamer na overleg met de STE te informeren over de mening van deze toezichthouder over de korte termijn tussen het uitbrengen van een prospectus en de inschrijving op een emissie. De STE heeft thans een aantal onderzoeken naar handel met voorkennis onder handen. Dat de lange fusieprocedures er soms toe leiden dat voornemens op dit gebied uitlekken, is niet geheel te voorkomen. Concrete voornemens daartoe moeten onmiddellijk openbaar worden gemaakt. De STE behoort daar scherp op toe te zien. Hij zegde toe te bezien wat de implicaties zijn van gelijktijdige publicatie van kwartaalcijfers van grote en kleine bedrijven. Tegen het verstrekken van beleggingsinformatie via internet had hij geen enkel bezwaar. Beleggen via internet stelt het toezicht echter voor

bijzondere problemen. Met toezichthouders wordt overlegd hoe kan worden voorkomen dat hierdoor hiaten in het toezicht ontstaan. De minister onderschreef het belang van een duidelijke scheiding tussen het toezicht en het opleggen van sancties. In de toelichting op het wetsvoorstel inzake bestuurlijke boeten en sancties is een vrij uitvoerige beschouwing aan dit onderwerp gewijd. Dit wetsvoorstel is bedoeld om de toezichthouder te voorzien van een meer verfijnd instrumentarium om corrigerend op te kunnen treden. Tot nu toe beschikte hij alleen over het zware middel van het intrekken van een vergunning.

De rol die de overheid speelt op het gebied van pensioenen, maakt dat zij ook enige verantwoordelijkheid draagt voor het toezicht in deze sector. Daarom zal ook een toets voor bestuurders van pensioenfondsen worden geïntroduceerd. In het kader van de nog voor de zomer te verwachten «grote röntgenfoto» van toezichtsystemen, zullen hiervoor voorstellen worden gedaan. Problemen in dit verband zijn vooral het grote aantal bestuurders en het feit dat zij soms qualitate qua deze functie vervullen. Door de toets zal de integriteit van iedere afzonderlijke bestuurder niet kunnen worden gegarandeerd; wel wordt gehoopt hiermee mogelijke «rotte appels» uit de mand te kunnen halen. Het is niet de bedoeling om pensioenfondsen door middel van deze toets te dwingen tot meer grootschaligheid.

Naar aanleiding van een rapportage van de verzekeringskamer wordt de Kamer binnenkort geïnformeerd over stappen ter bevordering van de transparantie van de verzekeringsmarkt en de daarop aangeboden producten. Het Verbond van verzekeraars is overtuigd van de noodzaak om hier iets aan te doen. DNB en NVB zijn hierbij betrokken en ook wordt nauw contact over dit onderwerp gehouden met de Consumentenbond. Of wetgeving op dit punt noodzakelijk is, hangt mede af van de inhoud van een mogelijk voorstel van het Verbond van verzekeraars.

De minister herinnerde eraan dat de Kamer eerder reeds in het bezit is gesteld van een samenvatting van de rapportage van Coopers & Lybrand over de affaire Nusse Brink, alsmede van het kabinetsstandpunt terzake. Uit de evaluatie van deze affaire kwam naar voren dat de oorzaak ervan niet gelegen was in de structuur van de wetgeving en het toezicht. Duidelijk was wel, dat de capaciteit van het toezicht moest worden uitgebreid en dat het toezicht alerter en actiever moet worden. De desbetreffende aanpassingen zijn in de onderhavige nota verwoord. Derhalve voelde hij thans niet veel voor nog weer een aparte rapportage over de evaluatie van deze kwestie. Binnenkort ontvangt de Kamer antwoord op vragen over de affaire Regio-effect. Daarin zullen zaken ook worden geëvalueerd. Verder wordt afgewacht welke uitspraak de Hoge Raad in cassatie doet in de zaak Nusse Brink; op basis daarvan kunnen wellicht nog aanvullende lessen worden getrokken uit deze affaire.

De **minister van Justitie** benadrukte het belang van samenwerking bij de bewaking van de integriteit in de financiële sector. Toezicht en opsporing zijn nodig, maar ook de sector zelf moet zich voortdurend zeer goed bewust zijn van de verstrekkende (ook internationale) gevolgen van ontsporingen. De complexiteit van de problematiek en de wens om overlappingen te voorkomen, vereist nauwe samenwerking tussen alle betrokken instanties. Integratie tot één groot toezichtorgaan is echter geen oplossing. Daarmee zou geen recht worden gedaan aan de totaal verschillende aspecten van de problematiek.

Internationale samenwerking bij het houden van toezicht en bij de opsporing vereist harmonisatie en een duidelijke definiëring van begrippen. Om te voorkomen dat oplossingen voor een bepaald probleem negatieve effecten hebben op een ander terrein, moet steeds een zekere synthese worden gezocht tussen de verschillende betrokken disciplines. Mede daarom wordt in het kader van de FATF veel aandacht geschonken aan monitoring van de uitvoering. Nederland heeft in dit verband een

voorkeur voor het sluiten van multilaterale verdragen. Bilaterale verdragen (zoals met de VS en Canada) vormen veelal een aanvulling op datgene wat reeds multilateraal is geregeld. Indien nodig kunnen in die zin ook met andere landen bilaterale verdragen worden gesloten. Binnen de EU wordt op diverse terreinen samengewerkt (douane, fraudebestrijding). Harmonisering van begrippen vormt daarbij een steeds nijpender probleem. In dat kader is Justitie al vrij ver gevorderd met de voorbereiding van een aparte wettelijke bepaling ter bestrijding van witwaspraktijken. Het Zwitserse bankgeheim vormt alleen echt een probleem bij de opsporing van belastingdelicten. Als andere delicten ten laste worden gelegd, is er sprake van normale samenwerking. In dit verband wees de minister erop dat ook de bijzondere positie die Luxemburg op bepaalde punten inneemt, soms leidt tot problemen in de samenwerking. Tussen Nederland en de Nederlandse Antillen is er nauwe samenwerking bij de opsporing van delicten waaraan financiële aspecten verbonden zijn. Ook is er nauwe samenwerking op het gebied van wetgeving. In samenwerking met Nederland prepareert Aruba zich op een binnen niet al te lange tijd te verwachten FATF-onderzoek.

De minister benadrukte het grote belang van preventie van delicten in de financiële sector. Het toezicht neemt daarin een centrale plaats in. Zij herinnerde eraan, vooral om deze reden al lange tijd de nadruk te leggen op het financieel redden. Het nut hiervan wordt steeds meer ingezien. Een goede aanpak hiervan vereist het aanleren van allerhande, zeer verschillende deskundigheden die van oudsher in de strafrechtelijke sector niet aanwezig waren. Aan de ontwikkeling daarvan wordt hard gewerkt, maar het einddoel is nog niet bereikt. Zo legt het OM landelijk de nadruk op de ontwikkeling van bancaire expertise. Daarnaast wordt getracht de CRI te versterken met forensische accountants. Probleem bij dit laatste is, dat twee totaal verschillende disciplines in elkaar moeten worden gevoegd. Contact hierover met de Erasmusuniversiteit heeft tot op heden nog geen concreet resultaat opgeleverd.

Hoewel zij het logisch vond dat haar ministerie de werkzaamheden van de specifieke ministeriële commissie fraudebestrijding coördineert, vond de minister het niet voor de hand liggend om een coördinerende rol op zich te nemen op het brede terrein van de integriteit in de financiële sector. Ook in een nationale taskforce ter bestrijding van financiële fraude zag zij niet veel. Wie de leiding op zich zal nemen van het financieel expertisecentrum, is nog niet duidelijk. Voor vestiging in Amsterdam is gekozen omdat het centrum zich vooral richt op de activiteiten op de beurs en in de bancaire wereld. Verder staat het vooralsnog los van de expertisecentra die zijn voorzien in het plan van aanpak horizontale fraude, omdat politie en OM hun aandacht thans vooral moeten besteden aan deskundigheidsbevordering. Uiteindelijk zal het echter worden ingebed in de totale structuur op het gebied van fraudebestrijding. Binnen die totale structuur blijven expertisecentra regionaal gespreid om zoveel mogelijk ter plekke te kunnen beschikken over de benodigde kennis. Wel is regionale samenwerking mogelijk ter ondersteuning van samenwerking tussen OM en politie.

Gezien eerdere negatieve ervaringen met samenvoeging van andere diensten (AID en ECD) en het feit dat iedere opsporingsdienst volgens eigen regels en structuren werkt, voelde de minister niet voor een samenvoeging van ECD en FIOD. Wel was zij sterk voor de bevordering van zo nauw mogelijke samenwerking, mede om onnodige overlapping van werkzaamheden te voorkomen. Een goed voorbeeld ervan zijn de regionale, interdisciplinaire fraudeteams (RIF's). Ook hechtte zij zeer aan een wettelijk goed ingekaderde gegevensuitwisseling. De registratiekamer bewaakt die ontwikkeling.

Bij de toepassing van bestuurlijke boetes is er wel degelijk sprake van rechtsbescherming. In dat verband is een volkomen onafhankelijke positie van de beboetende instantie een belangrijke voorwaarde. In het geval van

de STE betekent dit niet dat die instantie er volstrekt los van moet komen te staan. Wel zal binnen de STE de afdeling die hiermee belast is, volstrekt los moeten staan van de afdeling die vergunningen verstrekt.

Het voeren van een lik-op-stukbeleid in de financiële sector stuit op het probleem dat met het rond krijgen van de bewijsvoering vaak veel tijd gemoeid is. Wel moet er alles aan worden gedaan om te garanderen dat tegen misstanden altijd duidelijk en consistent wordt opgetreden.

In één beursfraudezaak is inmiddels een rechterlijke uitspraak gedaan. Zaken tegen houders van coderekeningen die alleen worden verdacht van fiscale fraude, worden fiscaal afgedaan. Rond juni is een aantal zaken te verwachten tegen houders van coderekeningen die van meer dan alleen fiscale fraude worden verdacht. In het najaar is dan nog een aantal zittingen gepland voor wat zwaardere zaken. De allerzwaarste zaken zullen in de loop van 1999 voor de rechtbank dienen.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Witteveen-Hevinga** (PvdA) vreesde dat bewindslieden de enorme krachtsinspanning onderschatten die nodig is om de integriteit in de financiële sector te garanderen. Om de Kamer een goed inzicht te geven in de uitvoering van de nota moet jaarlijks bij de behandeling van de begroting van Financiën worden gerapporteerd over de voortgang ervan. Verder vond zij dat de Nederlandse voorkeur voor het sluiten van multilaterale verdragen het sluiten van bilaterale verdragen niet in de weg behoeft te staan.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD) vroeg bewindslieden de Kamer op korte termijn nader schriftelijk te informeren over de uitvoering van de nota. In dat stuk kan meer aandacht worden gegeven aan de onderlinge samenhang van maatregelen en kunnen kwesties verder worden uitgediept. Op welke termijn mag de Kamer zo'n aparte nota tegemoetzien?

De **minister van Financiën** zegde toe de Kamer jaarlijks te rapporteren over de voortgang bij de uitvoering van de nota. Of dit het beste kan worden verwerkt in de begrotingsstukken of in een aparte nota, wenste hij nader te bestuderen. Verder zegde hij toe de Kamer nog voor de zomer te informeren over de uitwerking van nog openstaande onderdelen van de nota. Op voorhand waarschuwde hij dat die nadere uitwerking niet op alle punten uitputtend zal kunnen zijn.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Ybema

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
V. A. M. van der Burg

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Janssen