

Vergaderjaar 2003–2004

29 274

Herstructurering Financieel Expertise Centrum

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 oktober 2003

Bij de aanbidding van het Jaarverslag 2002 van het Financieel Expertise Centrum (FEC) op 16 juli 2003 heb ik toegezegd u nader te informeren over de voorgenomen herstructurering van het FEC. In deze brief wil ik, mede namens de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Financiën, ingaan op de redenen waarom tot herstructurering besloten is, de toekomstige structuur van het FEC en de wijze waarop samen met de participanten in het FEC de herstructurering de komende tijd zijn beslag zal krijgen.

1. Taken FEC

Het FEC is op 31 december 1998 ingesteld¹ als samenwerkingsverband tussen alle autoriteiten met een toezichts- of opsporingstaak in de financiële sector². Het FEC is opgericht om de integriteit van de financiële sector te verzekeren; het is een forum waarin de relevante organisaties van de opsporings- en handhavingsketen participeren.

De participanten onderzoeken gezamenlijk ontwikkelingen rond financieel-economische criminaliteit om de taakuitoefening van de participanten te versterken. Deze taak wordt uitgevoerd in het Informatie-Overleg (IO); in het IO wordt derhalve niet over personen gesproken maar over trends en fenomenen.

Daarnaast verzamelen de participanten signalen over mogelijk strafbare feiten die door elke participant afzonderlijk onvolledig worden onderkend. Deze taak wordt uitgevoerd in het Selectie-Overleg (SO); in het SO wordt derhalve over personen gesproken met als doel strafbare feiten in kaart te brengen.

Tenslotte ontwikkelen de participanten expertise ten behoeve van opsporingsonderzoeken. Deze taak wordt zowel in het IO als het SO uitgevoerd.

¹ Besluit van de minister van Justitie, de minister van Financiën en de staatssecretaris van Financiën, AFZ98/3126 M, Staatscourant 1999, nr. 32.

² Thans participeren De Nederlandsche Bank, de Autoriteit Financiële Markten, de Pensioen- & Verzekeringskamer, de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie, de FIOD-ECD, het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, het Korps Landelijke Politiediensten en het regiokorps Amsterdam-Amstelland. De AIVD neemt op ad hoc basis deel aan het Informatie Overleg van het FEC.

2. Ontwikkelingen sinds 1998

In de Nota integriteit financiële sector en terrorismebestrijding¹ is de versterking van het FEC, zowel personeel als institutioneel, aangekondigd ter verbetering van de informatie-uitwisseling. De FEC-staf, die tot taak heeft de FEC-werkzaamheden te faciliteren, werd uitgebreid met 8 formatieplaatsen; de grotere FEC-staf werd vervolgens tijdelijk formatief geplaatst bij het Ministerie van Financiën (de FEC-staf bevatte tot dan toe 4 personen die op de loonlijst bleven van de respectieve «uitzendende» participerende organisatie).

Op het institutionele vlak werd aangekondigd dat de geheimhoudingsbepalingen in wetten die van toepassing zijn op FEC-participanten zullen worden aangepast om de informatie-uitwisseling over subjecten in het SO van het FEC soepeler te laten verlopen. Het betreft hier de financiële toezichtswetgeving.

De evaluatie over de jaren 1999–2001 had namelijk aangegeven dat dit SO niet adequaat functioneerde door bestaande belemmeringen op het gebied van de uitwisseling van informatie met betrekking tot personen. Dezelfde evaluatie wees overigens ook uit dat het IO, waar gesproken wordt over trends en fenomenen, goed had gefunctioneerd. Ten aanzien van de betrokkenheid op bestuursniveau en derhalve het draagvlak voor het FEC in de participerende organisaties werden in de evaluatie kritische kanttekeningen geplaatst.

Nu het FEC een aantal jaren heeft gefunctioneerd doet de vraag zich voor of het FEC moet worden voortgezet, en zo ja, hoe het samenwerkingsverband FEC verder kan worden versterkt, rekening houdend met de geconstateerde verbeterpunten.

3. Beoordeling

Alvorens een keuze te maken voor de toekomstige structuur van het FEC dient de existentiële vraag naar noodzaak en bestaansrecht van het FEC beantwoord te worden. Ik constateer dat de bestaansredenen van het FEC, namelijk het maatschappelijk belang van een integere financiële sector, het belang van een adequaat toezicht alsmede een goede bestuursrechtelijke en strafrechtelijke rechtshandhaving in de financiële sector, nog onverminderd aanwezig zijn.

In het hoofdlijnenakkoord van dit kabinet is hierover bovendien opgenomen:

- «Binnen en buiten de overheid moeten hoge eisen worden gesteld aan integriteit en dienen corruptie en fraude met harde hand te worden tegengegaan en bestreden. Het kabinet zal een strikt integriteitsbeleid voeren binnen de overheid en zorgdragen voor effectief toezicht op de financiële markten. () Bescherming van de persoonlijke levenssfeer komt een ieder toe, maar mag worden doorbroken indien wettelijke handhaving en bestrijding van criminaliteit dat vereisen. Uitgangspunt is daarbij dat belemmeringen voor informatieuitwisseling die een effectieve aanpak van criminaliteit en misbruik van sociale zekerheid verhinderen, worden weggenomen²».

Het financiële stelsel is kwetsbaar voor financieel-economische criminaliteit en voor de financiering van terrorisme. Samenwerking en gegevensuitwisseling tussen alle autoriteiten met een taak bij de handhaving van de integriteit van de financiële sector zijn onontbeerlijk om deze bedreigingen het hoofd te kunnen bieden. Het FEC heeft de afgelopen jaren bewezen bij te dragen aan de beoogde versterking van de taakuitoefening van de participanten. Zo is onderzoek gedaan naar niet-geregistreerde groene instellingen, wisselkantoren en participatieregelingen. Onlangs is een rapport uitgebracht waarin alle participanten in het FEC en de Alge-

¹ TK 2001/02, 28 106, nr. 2.

² Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66, 16 mei 2003, p. 7.

mene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) verslag doen van hun gezamenlijk onderzoek naar de financiering van terrorisme. De meerwaarde van het FEC als platform voor samenwerking en informatie-uitwisseling wordt ook onderkend door de participanten.

Het initiatief voor het ontstaan van het FEC lag bij de Rijksoverheid. Nu is het moment aangebroken niet alleen het initiatief voor de invulling van de operationele taak bij de participanten neer te leggen maar ook de daarmee samenhangende bestuurlijke aansturing van het FEC. Dit is reden om een passende bestuurlijke en juridische structuur te ontwerpen, die recht doet aan de verantwoordelijkheden van de participanten en de meerwaarde van samenwerking. De nieuwe structuur komt in de volgende paragraaf aan de orde.

4. De toekomstige structuur van het FEC

Na een aantal jaren te hebben gefunctioneerd zal het FEC worden versterkt door te focussen op het FEC als samenwerkingsverband van en voor de participanten. In de opbouwfase is de Begeleidingscommissie ingesteld waarin de departementen Financiën en Justitie de rol van voorzitter/vice-voorzitter vervullen. Aangezien het de bedoeling is dat het FEC in de toekomst direct door de participanten wordt aangestuurd, is het wenselijk de huidige Begeleidingscommissie te vervangen door een op bestuursniveau samengestelde FEC-raad van de participerende organisaties zelf. Hierdoor zal het FEC ook daadwerkelijk worden gepositioneerd als samenwerkingsverband van en voor de participanten. Een en ander betekent niet dat de kerndepartementen Financiën en Justitie geen betrokkenheid meer zullen hebben nu de Begeleidingscommissie zal worden opgeheven. Door de FEC-raad te laten rapporteren aan de ministers zal op reguliere basis het presteren van het samenwerkingsverband FEC onderwerp van gesprek zijn van de participanten met de ministers en de ambtelijke leiding van genoemde departementen.

De participanten van het FEC zullen, in het kader van de FEC-raad, gezamenlijk de werkzaamheden van de participanten in het kader van het IO coördineren. De afspraken hieromtrent zullen in een multilateraal convenant tussen de participanten worden vastgelegd. Dat deel van de FEC-staf dat de werkzaamheden in het kader van het IO ondersteunt, zal formatief bij de AFM worden geplaatst.

Het SO, waarin over concrete personen en instellingen gesproken wordt, zal plaatsvinden onder gezag van het Openbaar Ministerie (OM) dat daartoe bilaterale convenanten zal afsluiten met de deelnemende organisaties. Ook zal dat deel van de FEC-staf dat SO-werkzaamheden ondersteunt worden overgeplaatst naar het OM. Het OM rapporteert langs de bestaande verantwoordingslijn van het College van Procureurs-generaal aan de minister van Justitie. De minister van Justitie zal, in samenhang daarmee, aan de minister van Financiën de relevante bestuurlijke informatie over het functioneren van het SO verstrekken.

Zoals in paragraaf 2 genoemd zullen, via het wetsontwerp van de Wet financieel toezicht, de geheimhoudingsbepalingen in de financiële toezichtswetgeving worden verruimd, zodat wordt verwacht dat het SO onder leiding van het OM op basis van convenanten goed zal gaan functioneren.

De participanten in het FEC zullen dezelfde blijven. De positie van de AIVD is een bijzondere. Gezien het verschil in doelstelling en werkwijze van de AIVD onder meer op het terrein van geheimhouding en informatie-uitwisseling, zal voor de AIVD een maatwerkoplossing worden gezocht voor de participatie in de IO-taak en eventueel de FEC-raad.

De contacten van de AIVD met het OM blijven vanzelfsprekend van groot belang, maar staan als zodanig buiten het FEC.

Samenvattend zal de herstructurering langs de volgende lijnen plaatsvinden.

1. De taak van het Informatie-overleg zal op basis van een multilateraal covenant tussen de participanten worden uitgevoerd.
2. De taak van het Selectie-overleg zal op basis van bilaterale conventanten worden uitgevoerd, waarbij de beoogde informatie-uitwisseling onder de leiding en verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie zal plaatsvinden.
3. Er zal een FEC-raad worden ingesteld, waarin de participanten op bestuursniveau vertegenwoordigd zullen zijn. In het kader van de FEC-raad zullen de participanten gezamenlijk de werkzaamheden van het Informatie-overleg coördineren.
4. In de conventanten zullen rapportagelijnen en bestuurlijk overleg tussen de participanten en de ministeries worden vastgelegd.
5. De huidige FEC-staf zal worden verdeeld over de IO-taak en de SO-taak; daarbij zal dat deel van de FEC-staf dat IO-werkzaamheden ondersteunt formatief bij de AFM worden geplaatst. De medewerkers van de FEC-staf die SO-werkzaamheden ondersteunen zullen formatief bij het Openbaar Ministerie worden geplaatst.
6. De geheimhoudingsbepalingen die gelden voor de toezichthouders zullen zodanig worden aangepast dat de beoogde informatieverstrekking met betrekking tot personen in het SO beter mogelijk wordt.

5. Vervolgstappen

De komende maanden zal ik, samen met de minister van Justitie en in nauwe samenwerking met de FEC-participanten, de nieuwe structuur van het FEC gestalte geven.

Bij gelegenheid van de afronding van de herstructurering, naar verwachting begin 2004, zal ik de Tweede Kamer opnieuw informeren.

De Minister van Financiën,
G. Zalm