

Vergaderjaar 1995–1996

24 456

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Naar aanleiding van de deconfiture van de N.V. Levensverzekering Maatschappij Vie d'Or is de vraag opgekomen naar de mogelijkheden van de Minister van Financiën om aan de Verzekeringskamer, de Nederlandsche Bank en de Stichting Toezicht Effectenverkeer informatie te vragen. Deze mogelijkheden blijken te worden begrensd door de wettelijke geheimhoudingsverplichtingen die op deze toezichthouders rusten. Deze geheimhoudingsplicht, die op Europese richtlijnen is gebaseerd, geldt thans onder meer ook ten opzichte van de Minister van Financiën.

De wens om informatie te vragen aan de toezichthouders, houdt verband met de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën. De toezichthouders zijn onafhankelijk in de uitoefening van het toezicht, waarbij zij dienen te opereren binnen de wettelijke grenzen. De Minister van Financiën is verantwoordelijk op afstand. Deze verantwoordelijkheid betreft de toezichtsregelgeving, inclusief de aanwijzing in de wet van de toezichthouder c.q. het gebruik maken door de Minister van Financiën van de wettelijke delegatiebepalingen in de Wet toezicht beleggingsinstellingen en in de Wet toezicht effectenverkeer, de verantwoordelijkheid voor een adequaat toezichtsinstrumentarium, het scheppen van de overige randvoorwaarden voor een slagvaardig functioneren van de toezichthouder en de benoeming en het ontslag van de bestuurders.

Dit wetsvoorstel strekt tot het binnen het onderstaande kader verruimen van de mogelijkheden voor de Minister van Financiën om de toereikendheid van de toezichtswetgeving en de wijze waarop deze wetgeving door de toezichthouders wordt uitgevoerd, te onderzoeken. Het wetsvoorstel voorziet daartoe in het scheppen van een wettelijke grondslag op basis waarvan de toezichthouder desgevraagd aan de minister (of een derde die in zijn opdracht en onder zijn verantwoordelijkheid handelt) de informatie verschaft die deze voor dat onderzoek

nodig heeft, een en ander met inachtneming van de voorwaarden waarin het wetsvoorstel voorziet. In de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de Minister van Financiën en de financiële toezichthouders wordt geen wijziging gebracht. Door het wetsvoorstel zal de Minister van Financiën zijn reeds bestaande ministeriële verantwoordelijkheid op afstand meer inhoud kunnen geven, zonder dat deze verantwoordelijkheid als zodanig wordt uitgebreid.

Uitgangspunt is derhalve dat de toezichthouders onverminderd verantwoordelijk zijn voor de uitoefening van het toezicht en hun toezichtstaken in onafhankelijkheid uitoefenen. Dat houdt in dat de minister slechts onderzoek zal doen indien zijn verantwoordelijkheid op afstand dat vereist. De behoefte om informatie te ontvangen die onder de geheimhoudingsplicht valt, zal uiteraard afhangen van het doel van het onderzoek. Bij het onderzoeken of bijvoorbeeld het toezichts-instrumentarium voldoende is dan wel of de toezichthouder beheersmatig voldoende is toegerust, zal informatieverstrekking op geaggregeerde of geanonimiseerde basis reeds voldoende zijn.

Voor de goede orde wordt overigens opgemerkt dat de Minister van Financiën zijn standpunt ten aanzien van de aanbevelingen in het Verslag 1994, deel 3, van de Algemene Rekenkamer inzake zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid, in een later stadium in het kader van de besluitvorming naar aanleiding van dat rapport zal formuleren.

Naar het oordeel van de ondergetekende bieden de verruimde mogelijkheden tot informatieverstrekking door de toezichthouders aan de Minister van Financiën ook voldoende mogelijkheden om op gezette tijden de opzet van het toezicht door de toezichthouders te toetsen. Hierbij zal de minister zo mogelijk aansluiting zoeken bij door de toezichthouders zelf gehouden evaluaties. Dit is in lijn met hetgeen de tijdelijke commissie Toezicht Verzekeringskamer in haar rapport van 16 oktober 1995 heeft aanbevolen.

Op 13 januari 1995 heeft de ondergetekende advies gevraagd aan de Raad van State inzake de geheimhoudingsbepalingen in de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en daaraan ten grondslag liggende EG-richtlijnen. In zijn advies van 2 maart 1995 (bijlage I) merkt de Raad van State op dat het geboden is dat de eigen sfeer, dat wil zeggen de zelfstandigheid en het private karakter van instellingen die in de private sector werkzaam zijn, wordt gerespecteerd. Zo dient er volgens de Raad bijvoorbeeld vanuit een oogpunt van concurrentie tussen ondernemingen in de wetgeving voor gewaakt te worden dat op enigerlei wijze de vertrouwelijkheid van het interne functioneren van het bedrijfsleven wordt geschonden. In het systeem van de WTV is gekozen voor toezicht op afstand van het Rijk en dus voor autonomie van de Verzekeringskamer en a fortiori van het verzekeringsveld. Wijziging van de WTV in die zin, dat de Minister van Financiën meer controlebevoegdheden ten aanzien van de Verzekeringskamer krijgt, stuit volgens de Raad op zichzelf op minder bezwaar, indien zou worden beoogd de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de Verzekeringskamer te versterken. Maar ook hier zou volgens de Raad van State als grens moeten worden gehanteerd, dat de minister niet de uitvoering van het toezicht door de Verzekeringskamer controleert en dus niet de gecontroleerden – de betrokken verzekeringsmaatschappijen – zelf gaat controleren. Door deze grens in acht te nemen wordt bereikt dat geen afbreuk wordt gedaan aan de eisen van onafhankelijkheid en geheimhouding, waaraan de Verzekeringskamer wettelijk heeft te voldoen. Zo zou de Minister van Financiën bij wet kunnen worden aangewezen als instantie aan wie bepaalde gegevens

¹ Richtlijn 92/49/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 juni 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en houdende wijziging van de Richtlijnen 73/239/EEG en 88/357/EEG (derde richtlijn schadeverzekering; PbEG L 228 van 11 augustus 1992).

² Richtlijn 92/96/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 10 november 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe levensverzekeringsbedrijf en tot wijziging van de Richtlijnen 79/267/EEG en 90/619/EEG (Derde levensrichtlijn; PbEG L 360 van 9 december 1992).

³ Tweede richtlijn van de Raad van 15 december 1989 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen, alsmede tot wijziging van Richtlijn 77/780/EEG (PbEG L 386 van 30 december 1989).

⁴ Richtlijn 93/22/EEG van de Raad van 10 mei 1993 betreffende het verrichten van diensten op het gebied van beleggingen in effecten (PbEG L 141 van 11 juni 1993).

⁵ Richtlijn 85/611/EEG van de Raad van 20 december 1985 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende bepaalde instellingen voor collectieve belegging in effecten (PbEG L 375).

⁶ Richtlijn nr. 95/26/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 1995 tot wijziging van de Richtlijnen 77/780/EEG en 89/646/EEG op het gebied van kredietinstellingen, de Richtlijnen 73/239/EEG en 92/49/EEG op het gebied van het schadeverzekeringsbedrijf, de Richtlijnen 79/267/EEG en 92/96/EEG op het gebied van het levensverzekeringsbedrijf, Richtlijn 93/22/EEG op het gebied van beleggingsondernemingen en Richtlijn 85/611/EEG op het gebied van instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's), teneinde het bedrijfs-economische toezicht te versterken (PbEG L 168). Aanpassing van de nationale wet- en regelgeving aan de richtlijn dient uiterlijk op 18 juli 1996 te hebben plaatsgevonden.

⁷ Voor de goede orde wordt vermeld dat in het kader van de onderhandelingen over de ontwerp-richtlijn tot bescherming van persoonsgegevens, waarover de Raad op 20 februari 1995 een gemeenschappelijk standpunt heeft ingenomen, de Europese Commissie en de Lid-Staten het er over eens waren dat de ontwerp-privacy-richtlijn geen afbreuk doet aan de bestaande geheimhoudingsplicht waaraan de financiële toezichthouders zich moeten houden krachtens de richtlijnen inzake het toezicht op financiële instellingen. De autoriteiten belast met het toezicht op de naleving van de regels met betrekking tot gegevensbescherming hebben namelijk het recht van toegang tot de gegevens van de toezichthouder, mits daarbij geen openbaarheid wordt gegeven aan informatie die onder de geheimhoudingsplicht valt.

kunnen of dienen te worden verstrekt. De consequentie van deze aanpassing zou zijn dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de Verzekeringskamer wordt uitgebreid. Als deze wijziging dusdanig ver zou gaan, dat de minister in feite het verzekeringsveld gaat controleren zou dat naar het oordeel van de Raad van State ongewenst zijn.

De Raad van State geeft de voorkeur aan de versterking van de bevoegdheden van de bij de Verzekeringskamer reeds bestaande Raad van Toezicht, die thans slechts een taak t.a.v. het beheer bij de Verzekeringskamer heeft.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat waar de Raad van State in zijn hiervoor genoemde advies spreekt van de Verzekeringskamer en van de WTV, deze opmerkingen op overeenkomstige wijze toepasbaar zijn op de andere toezichthouders en toezichtswetten.

Controle door de Raad van Toezicht, zoals de Raad van State voorstelt, ligt naar de mening van de ondergetekende niet voor de hand. Deze zou voor een taak met betrekking tot het toezicht volledig moeten worden toegerust. Ook dan nog blijft deze Raad een orgaan van de Verzekeringskamer en kan hij niet als substituut dienen voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Hetzelfde geldt voor de Raad van Commissarissen van de Nederlandsche Bank, die thans onder meer toeziet op het beheer der Bank (overigens heeft de Raad van Commissarissen een bredere taak dan de Raad van Toezicht bij de Verzekeringskamer).

Een uitgangspunt bij de onderhavige wetswijziging is dat het adequate functioneren van de Nederlandse toezichthouders niet wordt aangetast. Voorwaarde voor een effectief toezicht is dat de onder toezicht staande instellingen zonder terughoudendheid inlichtingen en stukken omtrent hun bedrijfsvoering aan de toezichthouder verstrekken. Daartoe dient de geheimhouding van de verstrekte informatie gewaarborgd te zijn. De wettelijke geheimhoudingsplicht waaraan de toezichthouders zijn gehouden, is derhalve een noodzakelijk complement van de verplichting voor onder toezicht staande instellingen om inlichtingen en stukken aan de toezichthouder te verstrekken. In Europees verband is dit onderkend. De geheimhoudingsplicht is communautairrechtelijk voorgeschreven in de volgende richtlijnen:

- artikel 16 van de derde richtlijn schadeverzekering¹ en artikel 15 van de derde richtlijn levensverzekering² (geïmplementeerd in de artikelen 182 tot en met 185 van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (WTV 1993));
 - artikel 16 van de tweede bankenrichtlijn³ (geïmplementeerd in de artikelen 64 tot en met 66a van de Wet toezicht kredietwezen 1992 (WTK 1992));
 - artikel 25 van de richtlijn beleggingsdiensten⁴ (geïmplementeerd in de artikelen 31, 33, 36 en 37 van het voorstel van Wet toezicht effectenverkeer 1995 (WTE 1995));
 - artikel 50 van de richtlijn inzake instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's)⁵, zoals gewijzigd door de zogeheten BCCI-richtlijn⁶.
- De geheimhoudingsbepalingen in deze richtlijnen komen inhoudelijk sterk overeen.⁷

Over de mogelijkheden die de richtlijnen bieden om aan anderen dan de financiële toezichthouders toegang te geven tot informatie die onder de geheimhoudingsplicht valt, is door de ondergetekende advies gevraagd aan de Europese Commissie en, zoals reeds gezegd, aan de Raad van State. Uit de reacties van de Europese Commissie d.d. 10 oktober 1994 en

23 november 1994 (bijlagen II en III)⁸ en van de Raad van State d.d. 2 maart 1995 blijkt dat de Europese richtlijnen beperkingen met zich brengen ten aanzien van de informatie die de financiële toezichthouders aan derden kunnen verstrekken, alsmede aan de vorm waarin informatie verstrekt kan worden. De richtlijnen voorzien in een limitatief aantal uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht. Lid 6 van de geheimhoudingsartikelen in de derde richtlijn schadeverzekering en in de derde richtlijn levensverzekering en de overeenkomstige leden 7, 8 resp. 11 van de tweede bankenrichtlijn onderscheidenlijk de richtlijn beleggingsdiensten onderscheidenlijk de richtlijn inzake instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's), zoals gewijzigd door de zogeheten BCCI-richtlijn, bevatten de mogelijkheid dat lid-staten de toezichthouders op grond van wettelijke bepalingen de mededeling van bepaalde gegevens toestaan aan andere centrale overheidsdiensten die bevoegd zijn ter zake van de wetgeving inzake het toezicht op kredietinstellingen, financiële instellingen, beleggingsondernemingen en verzekeringsondernemingen, alsmede aan inspecteurs die in opdracht van deze overheidsdiensten optreden.

Deze gegevens mogen echter alleen worden verstrekt wanneer zulks ter wille van het bedrijfseconomisch toezicht nodig blijkt.

Onder het begrip «centrale overheidsdiensten» moet ook volgens de Europese Commissie en de Raad van State in dit verband worden verstaan «departementen van algemeen overheidsbestuur».

Dit wetsvoorstel is gebaseerd op het zesde lid van de geheimhoudingsbepalingen in de verzekeringsrichtlijnen resp. zevende, achtste en elfde lid van de overige toepasselijke richtlijnen. In het onderstaande zal bij verwijzingen naar deze leden korthedshalve gesproken worden van «het zesde lid». Bij het bespreken van de diverse leden van het nieuwe artikel dat door dit wetsvoorstel in de toezichtswetten wordt ingevoegd, zal waar nodig eveneens worden toegelicht hoe de verhouding is tot dit «zesde lid» van de geheimhoudingsbepaling van de richtlijnen. Volledigheidshalve wordt evenwel aangetekend dat het Hof van Justitie van de EG de bevoegde instelling is om een definitieve uitspraak te doen over de interpretatie van het communautaire recht.

Het eerste lid

Ingevolge dit lid is de Minister van Financiën bevoegd aan de toezichthouders de gegevens en inlichtingen te vragen die naar zijn oordeel nodig zijn voor een onderzoek naar de toereikendheid van deze wet of de wijze waarop de toezichthouder de desbetreffende wet uitvoert of heeft uitgevoerd, indien dat ter wille van het (bedrijfseconomisch) toezicht nodig blijkt. Een onderzoek kan betrekking hebben op het toezicht in het algemeen of ten aanzien van een bepaalde instelling in het bijzonder, mits er in het laatste geval sprake is van een deconfiture (zie hierna). In zijn algemeenheid kan niet van tevoren gezegd worden welke informatie de minister nodig zal hebben. De minister vraagt de gegevens of inlichtingen die hij voor zijn inzicht nodig acht. Dit kan inhouden dat hij in een concreet geval nagenoeg alle informatie met betrekking tot een dossier wenst te hebben, ook die betrekking heeft op een relevante periode vóór de deconfiture. Uiteraard worden niet verstrekt de gegevens of inlichtingen die onder de uitzonderingen van het tweede lid, tweede volzin (inclusief de onderdelen a tot en met c), vallen. De hiervoor geschetste randvoorwaarden brengen met zich dat in de praktijk geen inzage zal worden gevraagd c.q. gegeven van een heel toezichtsdossier.

De zinsnede «indien dat ter wille van het (bedrijfseconomisch) toezicht nodig blijkt» moet worden geïnterpreteerd in het licht van iedere afzonderlijke toezichtswet. Zo oefent de Nederlandsche Bank ingevolge de

⁸ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

WTK 1992 een verdergaand bedrijfseconomisch toezicht uit op kredietinstellingen dan de STE ingevolge de Wet toezicht effectenverkeer op effecteninstellingen.

De verplichting toezichtsgegevens over te leggen aan de Minister van Financiën geldt ten aanzien van gegevens betreffende instellingen die onder toezicht staan van een Nederlandse toezichthouder. Zij heeft geen betrekking op gegevens betreffende financiële instellingen die ingevolge het Europese «home country control-beginsel» onder toezicht staan van de toezichthouder in een andere lid-staat.

De toezichtswetten kennen overigens thans reeds bepalingen op basis waarvan bepaalde informatie wordt verstrekt. Gewezen wordt op artikel 88 van de WTK 1992, op artikel 29, zesde lid, van de WTB, op artikel 8 van de WTV 1993 en op artikel 25, vijfde lid, van de WTE op basis waarvan de Nederlandsche Bank, de Verzekeringskamer en de Stichting Toezicht Effectenverkeer jaarlijks verslag uitbrengen over de uitvoering van de desbetreffende wet c.q. taken en bevoegdheden aan de Minister van Financiën onderscheidenlijk de Kroon.

Anders dan de verplichting tot jaarlijkse verslaglegging, waarbij de toezichthouders in beginsel zelf bepalen welke informatie zij daarin opnemen, voorziet dit wetsvoorstel in een informatieverplichting waarbij de Minister van Financiën, indien daartoe aanleiding bestaat, formuleert welke informatie hij wenst te ontvangen. Uiteraard betekent dit wetsvoorstel niet dat ieder verzoek van de Minister van Financiën om informatie uitdrukkelijk op dit wetsvoorstel gebaseerd zal moeten worden. In de praktijk zullen de huidige frequente informele contacten tussen de toezichthouders en het Ministerie van Financiën in de meeste gevallen afdoende zijn.

Tevens kan gewezen worden op artikel 72, zesde lid, van de WTK 1992 en op artikel 170 van de WTV 1993 op basis waarvan verslag wordt uitgebracht omtrent de noodregeling. In geval van noodregeling zal de minister voor het vormen van zijn oordeel uiteraard (mede) gebruik kunnen maken van de informatie in de verslagen omtrent de noodregeling.

Het tweede lid

Om de onderzoeksbevoegdheid van de Minister van Financiën handen en voeten te geven, zijn de toezichthouders in beginsel verplicht op verzoek van de Minister van Financiën de gegevens en inlichtingen te verstrekken die de minister nodig oordeelt voor zijn onderzoek. Voor zover gegevens en inlichtingen worden gevraagd die niet onder de wettelijke geheimhoudingsplicht vallen en voor zover het betreft gegevens die niet herleidbaar zijn tot individuele instellingen en personen, verstrekken de toezichthouders het gevraagde zonder meer. Indien de Minister van Financiën een verzoek doet tot verstrekking van bepaalde gegevens die onder de wettelijke geheimhoudingsplicht vallen, dan gelden de volgende beperkingen:

– Zoals de Raad van State in zijn advies stelt, is het niet de bedoeling dat de Minister van Financiën zelf de onder toezicht staande instellingen controleert. Gegevens en inlichtingen die betrekking hebben op of herleidbaar zijn tot individuele instellingen en personen worden derhalve niet verstrekt (onderdeel a). Hoewel de geheimhoudingsplicht van de toezichthouders door een deconfiture op zich niet wordt doorbroken, wordt ten aanzien van de Minister van Financiën een uitzondering gemaakt voor gegevens en inlichtingen die betrekking hebben op of herleidbaar zijn tot instellingen die failliet zijn, waarover de noodregeling is uitgesproken c.q. waaraan surséance van betaling is verleend of die op

grond van een rechterlijke uitspraak zijn ontbonden (voor de volledigheid wordt opgemerkt dat dit niet omvat vrijwillige liquidatie). Noodregeling, surséance van betaling en faillissement komen op grond van wettelijke publikatieverplichtingen altijd in de openbaarheid. Publiciteit is in dat geval een gegeven voor de betrokken onder toezicht staande instelling. Hoewel geen enkel toezichtssysteem een absolute garantie geeft tegen deconfiture, zal een deconfiture wel te allen tijde zowel voor de toezichthouder zelf als voor de Minister van Financiën, aanleiding zijn hieruit waar nodig lering te trekken. Dit geldt te meer indien klanten van de betrokken onder toezicht staande instelling door de deconfiture zijn geschaad. Overigens spreekt voor zich dat bij de uitoefening van de onderzoeksbevoegdheid door de Minister van Financiën steeds de vereiste prudentie in acht wordt genomen. Zo zal een onderzoek qua timing en publiciteit niet de effectieve afhandeling van een noodregeling, waaronder bijvoorbeeld eventuele overname-onderhandelingen, behoren te doorkruisen. De Minister van Financiën zal daarover in de praktijk overleg hebben met de betrokken toezichthouder.

– Uit het eerste lid van de geheimhoudingsbepalingen in de richtlijnen (en artikel 4, zevende lid, van de BCCI-richtlijn) blijkt dat gegevens die betrekking hebben op derden die betrokken zijn bij pogingen een onderneming te redden, te allen tijde geheim moeten blijven, ook al komen zij in het kader van civiele of handelsrechtelijke procedures aan de orde. De ratio is dat de animo om een onderneming over te nemen, vermindert bij publiciteit. Absolute geheimhouding is ook in dit geval vanuit toezichtsoogpunt vitaal (zie onderdeel b).

Overigens wordt in onderdeel b onder de formulering «ondernemingen of instellingen die betrokken zijn of zijn geweest bij een poging de desbetreffende onder toezicht staande instelling in staat te stellen haar bedrijf voort te zetten» mede verstaan de onderneming die de betrokken instelling daadwerkelijk heeft overgenomen c.q. diens portefeuille heeft overgenomen.

– «Lid 6» van de geheimhoudingsbepalingen in de richtlijnen verbiedt het verstrekken van gegevens die van, kort gezegd, een andere toezichthouder zijn verkregen, tenzij die andere toezichthouder uitdrukkelijk zijn toestemming geeft. In onderdeel c is aan dit voorschrift gevolg gegeven. Het betreft gegevens verkregen van andere financiële toezichthouders, van instanties die betrokken zijn bij de liquidatie en het faillissement van onder toezicht staande instellingen en soortgelijke procedures, van de met de wettelijke controle van jaarrekeningen van verzekerings-ondernemingen en andere financiële instellingen belaste personen voor de vervulling van hun toezichthoudende taak, en van instanties die belast zijn met de (gedwongen) liquidatie of het beheer van het garantiefonds, voor de vervulling van de taak. De BCCI-richtlijn vult een en ander aan. Zo maakt zij informatie-uitwisseling mogelijk met de toezichthouder op «instanties die betrokken zijn bij de liquidatie en het faillissement van financiële ondernemingen», zoals toezichthouders op curators.

De vraag kan worden gesteld hoe het voorgestelde tweede lid zich verhoudt tot het «zesde lid» uit de geheimhoudingsbepaling in de richtlijnen. De richtlijnen bepalen dat op grond van wettelijke bepalingen de mededeling van bepaalde gegevens kan worden toegestaan aan andere centrale overheidsdiensten die bevoegd zijn ter zake van de wetgeving inzake het toezicht op kredietinstellingen, verzekeraars en dergelijke. Hieruit moet worden afgeleid dat de gegevensverstrekking in beginsel plaats kan hebben omwille van de wetgevende taak met betrekking tot het toezicht. Deze gegevens mogen ingevolge het «zesde lid» bovendien alleen worden verstrekt wanneer zulks ter wille van het

bedrijfseconomische toezicht nodig blijkt. In het wetsvoorstel wordt dit als volgt geïmplementeerd.

Hoewel de richtlijnen dit niet stellen, wordt het volgens de Europese Commissie in haar brief van 10 oktober 1994 aan de bevoegde toezicht houdende autoriteit zelf overgelaten om in het licht van iedere afzonderlijke zaak een afweging te maken of zich bepaalde omstandigheden voordoen die het haar verhinderen de gevraagde informatie te verstrekken, desnoods onder voorwaarden die nader bij wet zijn geregeld. In overeenstemming hiermee omschrijft het wetsvoorstel de informatie die de Minister van Financiën mag vragen. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in voorwaarden voor een toetsing door de toezichthouder.

Uit het eerste lid blijkt, conform «lid 6» van de richtlijnen, dat de Minister van Financiën slechts bepaalde gegevens kan vragen. In het eerste lid wordt de mogelijkheid voor de Minister van Financiën om gegevens en inlichtingen te vragen, namelijk beperkt tot onderzoeken naar de toereikendheid van de wet en de wijze waarop de toezichthouder het bedrijfseconomisch toezicht uitoefent. De Minister van Financiën moet derhalve zelf reeds bij het formuleren van zijn verzoek aan de toezichthouder bepalen welke gegevens en inlichtingen hij mag vragen. Met het bepalen van het doel waarvoor de minister informatie kan vragen, geeft de wetgever niet alleen invulling aan de richtlijn-bepaling dat slechts «bepaalde» gegevens medegedeeld kunnen worden, maar tevens (mede) aan de richtlijn-bepaling dat informatieverstrekking alleen mogelijk is wanneer dat ter wille van het bedrijfseconomisch toezicht nodig blijkt. Het kan daarbij overigens gaan om zowel het bedrijfseconomisch toezicht in enge zin (op een individuele onder toezicht staande instelling, in het geval van een deconfiture) als om het bedrijfseconomisch toezicht in meer algemene zin. De invalshoek van de Minister van Financiën zal daarbij zijn het eventueel aanpassen van de toezichtswetgeving. Wet en uitvoering vertonen echter een hoge mate van onderlinge wisselwerking, zodat zij niet los van elkaar kunnen worden gezien. Indien bijvoorbeeld vragen rijzen naar de toereikendheid van het toezicht kan een onderzoek niet alleen relevant zijn voor de vraag of de toezichtswetgeving, inclusief het wettelijke toezichtsinstrumentarium, dient te worden bijgesteld maar ook of de organisatie van de uitoefening van het toezicht aanpassing behoeft.

De toets van de toezichthouder waarin het tweede lid voorziet, behelst het volgende. Hij moet bezien of de gevraagde informatie ingevolge de richtlijnen niet of slechts na toestemming van de «bron» verstrekt mag worden (zie het tweede lid, onderdeel c). Behalve door het eerste lid wordt mede met deze toets van de toezichthouder invulling gegeven aan het richtlijn-criterium dat slechts «bepaalde» informatie aan de minister wordt medegedeeld.

Zoals ook de Europese Commissie in haar brief van 10 oktober 1994 stelt, betekent het bovenstaande dat er geen algemene verplichting bestaat voor de toezichthoudende autoriteit om alle informatie te verstrekken aan de genoemde instanties en personen. Ook het feit dat het «zesde lid» de «mededeling» van gegevens toestaat, wijst er op dat de richtlijnen consequenties hebben voor de wijze waarop de Minister van Financiën gegevens en inlichtingen die onder de geheimhoudingsplicht vallen, kan verkrijgen. Hij zal niet de mogelijkheid hebben om ten kantore van de toezichthouder «kasten open te maken». De toezichthouder verstrekt de gegevens en inlichtingen aan de minister. De toezichthouder zal de uit het toezichtsdossier gevraagde informatie in beginsel schriftelijk mededelen. Indien de minister dat wenst, zal de toezichthouder, tenzij een van de voornoemde uitzonderingen van toepassing is, schriftelijke mededelingen staven met documenten. In overleg met de toezichthouder

zal de Minister van Financiën (c.q. personen die in zijn opdracht werken) in bepaalde gevallen om praktische redenen de door de toezichthouder overgelegde gegevens of inlichtingen ten kantore van de toezichthouder kunnen onderzoeken.

De Minister van Financiën houdt bij het formuleren van zijn verzoek rekening met de uitzonderingen in het tweede lid, onderdelen a tot en met c. Over de formulering van het verzoek zal in de voorfase overleg met de betrokken toezichthouder plaats hebben. Mocht een verzoek om gegevens of inlichtingen naar het oordeel van de toezichthouder toch (mede) betrekking hebben op gegevens of inlichtingen die onder de uitzonderingen vallen en de minister deze interpretatie niet deelt, dan kan de toezichthouder daartegen bezwaar en voor zover nodig beroep aantekenen. De behandeling van een eventuele beroepszaak zal achter gesloten deuren plaatsvinden. Aangezien de uitzonderingen in het tweede lid, onderdelen a tot en met c, zich in beginsel objectief zullen laten vaststellen, zal een verschil van interpretatie daarover tussen de minister en de toezichthouder zich echter niet licht voordoen.

Het derde lid

De richtlijnen bieden de mogelijkheid dat de Minister van Financiën een ander opdracht geeft bij het onderzoeken van de gegevens en inlichtingen die hem ingevolge het tweede lid zijn verstrekt, bijvoorbeeld een wetenschappelijk onderzoeker of een andere deskundige. Gezien de aard en omvang van de verkregen informatie kan het inhuren van specifieke externe deskundigheid nodig zijn. Uit de richtlijnen vloeit voort dat deze onderzoeker volledig in opdracht van de minister, volgens de aanwijzingen van de minister en onder diens verantwoordelijkheid werkt. De onderzoeker kan uitsluitend aan de minister verslag uitbrengen. Dit sluit uit dat de Algemene Rekenkamer een dergelijk onderzoek zou kunnen verrichten. Gelet op de in de Grondwet verankerde onafhankelijke positie van de Rekenkamer, behoort de Rekenkamer immers niet in enige hiërarchische verhouding tot de Minister van Financiën te staan. De minister en degenen die in zijn opdracht handelen, zijn verplicht tot geheimhouding van de onderzochte gegevens overeenkomstig de geheimhoudingsplicht van de desbetreffende wet.

Het vierde lid

De mogelijkheid waarin de geheimhoudingsbepalingen in de richtlijnen voorzien om aan de Minister van Financiën informatie te verstrekken, moet worden gezien in het toezichtskader. Dat wil zeggen dat de verkregen informatie niet voor andere doeleinden mag worden gebruikt, zoals fiscale of algemeen economische doeleinden.

Het vijfde lid

De geheimhoudingsplicht uit de richtlijnen stelt beperkingen aan de externe berichtgeving door de Minister van Financiën met betrekking tot de overgelegde gegevens en inlichtingen. Hieraan is gevolg gegeven in het vijfde lid. Hoewel de richtlijnen dit in het desbetreffende lid van de geheimhoudingsbepalingen niet bepalen, brengt de ratio van de geheimhoudingsplicht met zich, zoals ook de Europese Commissie in haar brief van 10 oktober 1994 stelt, dat vertrouwelijke gegevens die door de toezichthouder aan de Minister van Financiën zijn verstrekt niet aan derden worden verstrekt. Het wel aan derden verstrekken zou immers tot gevolg kunnen hebben dat de geheimhoudingsbepalingen worden verzwakt als gevolg van een potentieel gat in dit systeem. Slechts niet-geheime gegevens en inlichtingen en beleidsmatige conclusies kunnen derhalve openbaar worden gemaakt. De ondergetekende deelt de

mening van de Europese Commissie. Het handhaven van een gesloten systeem van toezichtsinformatie is essentieel voor de effectiviteit van het toezicht en voor de effectiviteit van dit wetsvoorstel.

Het feit dat de Minister van Financiën en degenen die in zijn opdracht en onder zijn verantwoordelijkheid handelen zelf aan de geheimhoudingsverplichting zijn gebonden, brengt met zich dat de gegevens en inlichtingen die onder de geheimhoudingsplicht vallen, niet ter beschikking mogen worden gesteld aan derden die niet in opdracht van de Minister van Financiën optreden. Slechts niet-geheime gegevens en inlichtingen en beleidsmatige conclusies kunnen derhalve aan de Algemene Rekenkamer worden meegedeeld en openbaar gemaakt.

Het zesde lid

Omdat de richtlijnen niet toestaan dat geheime toezichtsinformatie wordt verstrekt aan personen of instanties die niet uitdrukkelijk in de richtlijn zelf zijn genoemd (dat geldt ook voor informatieverstrekking aan het parlement; ingevolge de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, die erkenning vindt in artikel 94 van de Grondwet, gaat het Gemeenschapsrecht immers boven de nationale (Grond)wet), zullen de openbaar te maken conclusies in algemene zin en de aan de Staten-Generaal mede te delen bevindingen en conclusies geen geheime toezichtsinformatie bevatten en zullen deze zodanig worden geformuleerd dat dergelijke informatie daaruit evenmin is af te leiden. Voor deze wijze van rapportage is gekozen omdat, hoewel de bevindingen en conclusies geen geheime toezichtsinformatie zullen bevatten, er niettemin behoefte aan zal kunnen bestaan bepaalde van deze conclusies en bevindingen op vertrouwelijke basis aan het parlement mede te delen.

Overigens brengt het beginsel van hoor en wederhoor mee dat de betrokken toezichthouder de gelegenheid krijgt te reageren op de bevindingen en conclusies (inclusief de conclusies in algemene zin) alvorens deze naar buiten worden gebracht.

Het zevende lid

In het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) en in het kader van de Wet Nationale ombudsman (WNO) zijn voor de Nederlandsche Bank, de Verzekeringkamer en de Stichting Toezicht Effectenverkeer uitzonderingen gemaakt voor wat betreft hun wettelijke taken en bevoegdheden. Dit houdt verband met hun geheimhoudingsplicht. Indien de Minister van Financiën de beschikking krijgt over geheime toezichtsinformatie, moet worden voorkomen dat onzekerheid zou kunnen bestaan over de vraag of deze gegevens niet toch openbaar worden via de WOB of de WNO, al dan niet op grond van een rechterlijke uitspraak. De EG-richtlijnen verplichten ook in dit verband tot het garanderen van de geheimhouding. Daarom is ook voor de Minister van Financiën in het zevende lid, voor wat betreft de toezichtsinformatie die hij verkrijgt, een uitzondering gemaakt voor de toepasselijkheid van de WOB en de WNO (ook hier geldt dat het Gemeenschapsrecht ingevolge de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, die erkenning vindt in artikel 94 van de Grondwet, voor gaat boven de nationale (Grond)wet).

Gevolgen voor onder toezicht staande instellingen

De uitzondering op de geheimhoudingsplicht die voor wat betreft de Minister van Financiën ingevolge dit wetsvoorstel wordt gemaakt, zal naar de mening van de ondergetekende slechts een minimaal effect sorteren met betrekking tot de verhouding tussen de toezichthouders en de onder

toezicht staande instellingen. Immers gegevens en inlichtingen die betrekking hebben op of herleidbaar zijn tot individuele instellingen en personen worden niet verstrekt, tenzij in geval van deconfiture. In dat geval is de Minister van Financiën overigens zelf aan geheimhouding gebonden (zie het vijfde lid). Bij deconfiture is er bovendien toch reeds sprake van publiciteit. Voorts vormt deconfiture nu reeds altijd aanleiding voor de toezichthouder en de Minister van Financiën om daaruit waar nodig lering te trekken.

Ingewonnen adviezen

De Nederlandsche Bank, de Verzekeringkamer en de Stichting Toezicht Effectenverkeer kunnen zich vinden in het uitgangspunt dat de Minister van Financiën over bepaalde gegevens of inlichtingen kan beschikken teneinde zich een oordeel te kunnen vormen over de toereikendheid van de toezichtswetgeving of van de wijze waarop de toezichthouders deze wetgeving uitvoeren of hebben uitgevoerd.

De toezichthouders menen een spanning met de richtlijnen te constateren. De richtlijnen zouden met zich brengen dat de toets of verstrekking van vertrouwelijke toezichtsgegevens omwille van het bedrijfseconomisch toezicht nodig is, aan de toezichthouders wordt gelaten. De toezichthouders stellen een additionele weigeringsgrond voor inhoudende dat de verplichting tot het verstrekken van gegevens niet bestaat indien daardoor de effectieve uitoefening van het toezicht in gevaar komt.

De richtlijnen bepalen echter niet dat aan de toezichthouder een toetsingsmogelijkheid moet toekomen of dat een dergelijke toets niet door de wetgever kan worden gedaan. Het ligt naar het oordeel van de ondergetekende voor de hand dat de toezichthouder een toets moet hebben in geval het wetsvoorstel informatieverstrekking mogelijk gemaakt zou hebben over onder toezicht staande instellingen die «going concern» zijn. In geval van deconfiture waarin de problemen toch reeds in de openbaarheid zijn gekomen en de effectiviteit van het toezicht ten algemene in beginsel is gediend met een onderzoek naar de toereikendheid van het toezicht of de toezichtswetgeving, laat de richtlijn toe dat de wetgever bepaalt dat in beginsel informatie moet worden verstrekt en kan met een minder vergaande toets van de toezichthouder worden volstaan (in het wetsvoorstel de toets die het tweede lid, onderdelen a tot en met c, behelst).

Door het invoegen van de door de toezichthouders voorgestelde additionele weigeringsgrond zou de minister afhankelijk worden van het oordeel terzake van de toezichthouder, zodat de strekking van het wetsvoorstel wordt ingeperkt. Hetzelfde bezwaar geldt in beginsel ook indien de toepasselijkheid van de additionele weigeringsgrond toetsbaar zou zijn.

Voor een verdere bespreking van deze adviezen, alsmede van de adviezen van de Nederlandse Vereniging van Banken, het Verbond van Verzekeraars, de Vereniging European Options Exchange en van de Bankraad wordt verwezen naar bijlage IV.

II. ARTIKELGEWIJS

Artikel VII

De wet heeft directe werking in de zin dat eveneens gegevens en inlichtingen opgevraagd kunnen worden uit de toezichtsdossiers die de toezichthouders reeds onder zich hebben.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

Bij Kabinetsmissive van 17 januari 1995, no. 95.000407, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de adviesaanvraag inzake de geheimhoudingsbepalingen in de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en daaraan ten grondslag liggende EG-richtlijnen, met bijlagen.

1. Inhoud van de adviesaanvraag

Op 14 april 1994 heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal de Algemene Rekenkamer verzocht een onderzoek uit te voeren, waarin de volgende vragen beantwoord zouden moeten worden:

- Was het toezichtbeleid van de Verzekeringskamer in overeenstemming met de ter zake geldende wettelijke regelingen?
- Hoe werkte dit toezichtbeleid in het bijzonder ten aanzien van de sector levensverzekeringsbedrijven?
- Hoe was de uitvoering ten aanzien van Vie d'Or gedurende de periode 1985-1993?

De onderzoeksmogelijkheden van de Algemene Rekenkamer blijken, zo stelt de Minister van Financiën, evenwel begrensd te worden door de geheimhoudingsbepalingen in de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (WTV). De inhoud van deze geheimhoudingsbepalingen is voortgevloeid uit de implementatie van de geheimhoudingsbepalingen in toepasselijke Europese richtlijnen.

Deze richtlijnen laten, naar het oordeel van de Minister van Financiën, niet toe dat de Algemene Rekenkamer toegang zou hebben tot gegevens die onder de geheimhoudingsplicht van de Verzekeringskamer vallen.

De Algemene Rekenkamer is enerzijds van mening dat de relevante richtlijnen op zichzelf geen belemmeringen opwerpen tegen onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij de Verzekeringskamer, zoals neergelegd in de Comptabiliteitswet. Door de geheimhoudingsbepalingen in de WTV kunnen naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer echter anderzijds haar onderzoeksbevoegdheden niet worden uitgeoefend, omdat ongeclausuleerde toegang tot informatie uit individuele toezichtdossiers niet is verzekerd. De Algemene Rekenkamer beveelt dan ook, gelet op haar in de Grondwet verankerde positie, wijziging van de Comptabiliteitswet aan.

Om de impasse te doorbreken, acht de Minister van Financiën het, in goed overleg met de Algemene Rekenkamer, van belang dat de Raad van State om advies wordt verzocht over de vraag welke mogelijkheden de Algemene Rekenkamer heeft respectievelijk na wijziging van de toepasselijke regelgeving behoort te hebben om bij de Verzekeringskamer een onderzoek in te stellen. In het bijzonder betreft dit de derde EG-richtlijn schadeverzekering, de derde EG-richtlijn levensverzekering, de WTV en de Comptabiliteitswet.

Alvorens op de hiervoor gestelde vragen in te gaan, zullen door de Raad eerst enige algemene opmerkingen worden gemaakt over de scheiding tussen de publieke en private sector en over de grondwettelijke positie van de Algemene Rekenkamer. Daarna zullen achtereenvolgens de Comptabiliteitswet, de WTV en de richtlijnen aan de orde worden gesteld. Het geheel zal worden afgesloten met de behandeling van de vraag naar eventueel toekomstig recht en conclusies.

2. De Raad stelt voorop dat het bij de beantwoording van de hiervoor geformuleerde vragen van principiële belang is het onderscheid tussen de private en de publieke sector voor ogen te houden. Wat de private sector betreft is het geboden dat de eigen sfeer, dat wil zeggen de zelfstandigheid en het private karakter van instellingen die in de private sector

werkzaam zijn, wordt gerespecteerd. Zo dient er bijvoorbeeld vanuit een oogpunt van concurrentie tussen ondernemingen in de wetgeving voor gewaakt te worden dat op enigerlei wijze de vertrouwelijkheid van het interne functioneren van het bedrijfsleven wordt geschonden. De controle op bedrijven binnen de private sector wordt uitgeoefend krachtens de regels van het ondernemingsrecht, waarvoor de wetgever het kader heeft gegeven.

Tegenover de private sector staat de publieke sector, waar met collectieve gelden wordt gewerkt en waarin de parlementair-democratische controle op de besteding van deze gelden altijd mogelijk moet zijn.

Dit heeft tot gevolg dat in deze sector in zoverre onderscheid met de private sector bestaat, openbaarheid van gegevens en controle op de activiteiten door de gemeenschap en verantwoording aan de gemeenschap regel zijn.

Het voornoemde onderscheid houdt ook in dat bij de beoordeling van de reikwijdte van publiekrechtelijke bevoegdheden steeds moet worden gelet op het doel waarvoor zij zijn toegekend.

3. De positie van de Rekenkamer

a. Ingevolge artikel 76 van de Grondwet is de Algemene Rekenkamer belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk. Artikel 78 bepaalt dat de wet de inrichting, samenstelling en de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer regelt en dat bij wet aan de Algemene Rekenkamer ook andere taken kunnen worden opgedragen.

In de Comptabiliteitswet 1976, zoals laatstelijk gewijzigd bij wet van 24 december 1992 (Stb.722) zijn de bevoegdheden van de Rekenkamer geregeld.

In paragraaf 2 van hoofdstuk IV van de Comptabiliteitswet, getiteld «Rechtmatigheidsonderzoek», is in de artikelen 51–56 de regeling van de controle door de Rekenkamer op de rechtmatigheid van het door de ministers gevoerde financiële beheer en de jaarlijkse financiële verantwoording daarover vastgelegd.

In paragraaf 3, «Doelmatigheidsonderzoek», is in artikel 57, derde lid, is bepaald dat de Algemene Rekenkamer aandacht wijdt aan de doelmatigheid van het beheer, de organisatie en het gevoerde beleid van het Rijk.

Ingevolge de artikelen 51 en volgende strekt de taak van de Rekenkamer zich uit tot het door de ministers gevoerde financiële beheer, de jaarlijkse financiële verantwoording daarover en tot de rekening van het Rijk.

Artikel 57 kent wat het doelmatigheidsonderzoek betreft dezelfde begrenzing, namelijk dat dit moet plaatsvinden tegen de achtergrond van het financiële beheer en de verantwoording daarvoor (vergelijk ook artikel 17 van de Comptabiliteitswet), de doelmatigheid van het beheer, de organisatie en het gevoerde beleid van het Rijk.

De taak van de Rekenkamer beperkt zich ingevolge deze bepalingen tot handelingen van het Rijk en zijn organen; daarbuiten heeft de Rekenkamer ingevolge die bepalingen geen taak.

b. In hoofdstuk IV, paragraaf 4, zijn «Overige taken en bevoegdheden» van de Algemene Rekenkamer geregeld. In deze paragraaf is onder meer vastgelegd dat de Rekenkamer op verzoek van elk van beide kamers van de Staten-Generaal bepaalde onderzoeken kan verrichten. Deze bepaling, artikel 58, is in de huidige vorm in 1992 (Stb. 350) in de Comptabiliteitswet opgenomen en heeft de mogelijkheid geopend dat de Staten-Generaal zich zowel voor het instellen van rechtmatigheidsonderzoek als doelmatigheidsonderzoek rechtstreeks tot de Rekenkamer kunnen wenden zonder tussenkomst van de minister. Het artikel waarborgt, aldus de toelichting, dat de Rekenkamer altijd vanuit haar eigen onafhankelijke positie kan beoordelen of zij aan een verzoek van de Staten-Generaal tot

het doen van onderzoek op welk gebied ook kan tegemoet komen. Uitgangspunt van de bepaling is intussen dat onderzoeken als hier bedoeld worden verricht binnen de context van de overige bepalingen met betrekking tot taak en bevoegdheid van de Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer heeft geen extra bevoegdheden toegekend gekregen met het oog op de toepassing van artikel 58. Dit laatste blijkt ook uit de toelichting bij het wetsvoorstel, waarin het huidige artikel 58 is opgenomen (Kamerstukken II 1989/90, 21 471, nr. 3), waarin is gesteld dat de hier bedoelde onderzoeken worden verricht binnen het taakgebied van de Rekenkamer.

In artikel 59, opgenomen in de Comptabiliteitswet bij de eerste wijziging in 1988 (toen nog artikel 80, bij de zesde wijziging vernummerd tot artikel 59) worden aan de Rekenkamer bevoegdheden toegekend ten aanzien van organen, niet behorende tot het Rijk, maar die hetzij vanwege een directe financiële relatie met het Rijk hetzij vanwege gehele of gedeeltelijke financiering uit wettelijke heffingen tot de publieke sfeer worden gerekend. Aan deze wijziging is een langdurige discussie voorafgegaan tussen regering en Staten-Generaal.

De aanzet daartoe kwam van de Commissie-Simons (1960). Deze wilde de Rekenkamer in de publiekrechtelijke sfeer een controletaak geven bij (mede) door het Rijk in het leven geroepen instellingen. In het bijzonder dacht zij daarbij aan de sociale verzekering en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Voor de privaatrechtelijke sfeer stond de commissie een regeling voor ogen waarbij de controletaak van de Rekenkamer afhankelijk zou zijn van de wijze van financiële binding met het Rijk. In de Comptabiliteitswet 1976 zijn aanbevelingen van de Commissie-Simons overgenomen.

De toenemende verwevenheid tussen de overheid en de overige sectoren van de maatschappij leidde tot voortzetting van de discussie over de controletaak van de Rekenkamer. In 1978 stelde de Commissie voor de Rijksuitgaven de Subcommissie steunverlening individuele bedrijven in. De subcommissie stelde voor de Rekenkamer, waar deze dat nodig zou vinden, rechtstreeks toegang te geven tot alle privaatrechtelijke lichamen waaraan in het kader van het steunverleningsbeleid publieke middelen werden toevertrouwd. De uitkomst van de RSV-enquête in het begin van de jaren tachtig heeft de discussie over de wenselijkheid van controle door de Rekenkamer in de hier bedoelde zin een krachtige impuls gegeven. Een en ander heeft in 1988 geresulteerd in de eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 1976. De reikwijdte van de bevoegdheden – dat wil zeggen de objecten en de aspecten van de controlebevoegdheden – zal, zo stelt de regering in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging (Kamerstukken II 1984/85, 19 062, nrs. 1–3) in belangrijke mate worden bepaald door de aard van de geldverstrekking door het Rijk en hetgeen daarmee wordt beoogd. Indien de geldverstrekking een meer structureel karakter draagt en gericht is op de financiering van de totale taak van de betrokken rechtspersoon zal de Rekenkamer zich in beginsel een oordeel moeten kunnen vormen over de rechtmatigheid van het gevoerde financiële beheer, waarbij tevens aandacht kan worden gewijd aan de doelmatigheid van die rechtspersoon. De regering vervolgt dat hierbij moet worden gedacht aan rechtspersonen, waarvan jaarlijks een belangrijk deel van de apparaatskosten wordt vergoed. Deze oordeelsvorming wordt eveneens beoogd met betrekking tot publiekrechtelijke rechtspersonen, die worden gefinancierd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen, aldus de toelichting.

Met het opgenomen artikel 80, thans artikel 59, heeft de regering aansluiting gezocht bij het zogenaamde budgettaire beginsel, dat controle impliceert in alle gevallen van financiële binding met het Rijk, zowel in de uitgaven- als in de ontvangstensfeer.

De regering plaatst deze beschouwing in de memorie van toelichting tegen de achtergrond van de verantwoordelijkheid van de minister tegenover het parlement voor een publiekrechtelijke rechtspersoon. Deze

heeft als noodzakelijk complement dat het parlement kan worden ingelicht door een onafhankelijk controle-orgaan. Dit inlichten en dus ook de controletaak van het onafhankelijk orgaan dienen betrekking te hebben op het financiële beheer, op de doelmatigheid van dat beheer en van de organisatie en op het functioneren van de publiekrechtelijke rechtspersoon. Aan het parlement wordt daarmee, aldus de memorie van toelichting, de mogelijkheid geboden te beoordelen of de uitvoering van de aan de betrokken rechtspersoon opgedragen taak in overeenstemming is met het algemeen belang en met andere delen van het overheidsbeleid en of ter zake wetswijziging geboden is. De regering is van oordeel dat de controletaak bij de Rekenkamer behoort te berusten, omdat deze reeds belast is met de controle op de uitgaven en ontvangsten van het Rijk en omdat de Rekenkamer reeds ervaring heeft met controle op uitgaven en ontvangsten van publieke aard buiten de rijksdienst in enge zin.

De Raad concludeert uit dit betoog dat de Rekenkamer bij de uitoefening van haar bevoegdheid aan de Staten-Generaal aanknopingspunten kan bieden om te komen tot oordeelsvorming, in het bijzonder omtrent de wenselijkheid van wetswijziging. Daarbij zouden eventuele verdergaande bevoegdheden ten aanzien van de private sector kunnen worden verleend. Dit vormt ook een indicatie voor het standpunt dat de controle door de Rekenkamer een globale is.

Ten aanzien van de lichamen als bedoeld in artikel 59 bezit de Rekenkamer een bevoegdheid. Dit impliceert naar het oordeel van de Raad dat de Rekenkamer de ruimte heeft om niet van de toegekende bevoegdheden gebruik te maken. Deze zal daarbij nagaan, hoever haar bevoegdheid reikt binnen de Comptabiliteitswet. Of van de ruimte gebruik wordt gemaakt, staat verder ter beoordeling aan de Rekenkamer.

De Rekenkamer zal, gelet op de strekking van zijn taken en bevoegdheden, naar het oordeel van de Raad bij het uitoefenen van de in artikel 59 toegekende bevoegdheden niet verder mogen gaan dan onderzoek naar de rechtmatigheid van het beheer van de financiën, in welke vorm dan ook verstrekt aan de betrokken organen, en naar de doelmatigheid van dat beheer en van de organisatie en het functioneren van de rechtspersoon voor zover het gaat om de besteding van publiek geld.

Uit de parlementaire behandeling blijkt tevens dat het systeem van de Comptabiliteitswet is gebaseerd op scheiding van uitgaven van publieke en private aard. Het onderzoek van de Rekenkamer heeft uitsluitend betrekking op de eerste categorie van uitgaven. Dit onderscheid is naar het oordeel van de Raad terug te leiden tot de aanvankelijk strakke scheiding tussen de sector Rijk en de maatschappelijke sector, anders gezegd, tussen de publieke en de private sector. De in de jaren zeventig en tachtig toenemende verwevenheid tussen beide sectoren heeft de wetgever doen besluiten onder de voorwaarden van artikel 59 bepaalde categorieën, die strikt genomen niet tot de sector Rijk behoren, toch tot die sector te rekenen, indien en voor zover deze enigerlei financiële relatie met het Rijk hebben in de zin van subsidie, deelneming, garantie of heffing. De reikwijdte van de controle varieert in het systeem van artikel 59 per categorie en naar omvang van de financiële relatie, maar gemeenschappelijk in alle gevallen is dat de controle als grondslag de besteding van publiek geld heeft. De controle heeft met andere woorden geen betrekking op activiteiten en daarop betrekking hebbende gegevens bij deze organen, die geen relatie hebben met de besteding van publiek geld.

Het hier gehanteerde onderscheid is naar het oordeel van de Raad van belang bij de beantwoording van de vraag of de Rekenkamer bevoegd is, dan wel behoort te zijn, inzage te hebben in dossiers die bij de betrokken rechtspersonen berusten en die gegevens bevatten met betrekking tot het functioneren van rechtspersonen, waarop toezicht wordt uitgeoefend en die zelf niet behoren tot de publieke sfeer. De Raad wijst erop, dat de onafhankelijke positie van de Rekenkamer in de context van Grondwet en Comptabiliteitswet meebrengt, dat de Rekenkamer primair zelf zal moeten

beoordelen welke begrenzingsen zij in concrete gevallen bij de uitoefening van haar taak op grond van de Comptabiliteitswet heeft in acht te nemen.

4. De Algemene Rekenkamer en de Verzekeringskamer

a. In het geval van de Verzekeringskamer wordt de uitoefening van de wettelijke taken gefinancierd uit krachtens wet ingestelde heffingen, betaald door de betrokken verzekeringsmaatschappijen. De Verzekeringskamer valt uit dien hoofde onder de definitie van artikel 59, eerste lid, onder d. Het onderzoek van de Rekenkamer kan zich dan ook uitstrekken tot een onderzoek naar het beheer van die gelden en naar de verantwoording daarover. Over de wijze waarop dit onderzoek wordt uitgeoefend bevat artikel 59, tweede en derde lid, een procedure die voorziet in een fasegewijs onderzoek, te beginnen bij de verantwoordelijke minister en eindigend, zo nodig, in een onderzoek, mede aan de hand van de administratie, bij het betrokken orgaan, in dit geval de Verzekeringskamer. In deze fasegewijze opbouw ligt reeds een terughoudende benadering van de wetgever besloten met betrekking tot de mogelijkheid tot het instellen van een onderzoek bij de betrokken organen zelf.

Dit past bij de terughoudendheid die de wetgever voor ogen heeft als het gaat om het betreden door de Rekenkamer van het domein buiten het Rijk.

Indien de Rekenkamer in de laatste fase van het onderzoek gebruik maakt van de bevoegdheid ex artikel 54 van de Comptabiliteitswet (van overeenkomstige toepassing verklaard in artikel 59, derde lid, en de bevoegdheid toekennend om administraties, documenten en andere informatiedragers te onderzoeken) zal ook die bevoegdheid uitgeoefend (moeten) worden in relatie met het beheer van de opbrengst van de heffingen en de verantwoording daarvoor. Als het gaat om rechtmatigheidsonderzoek worden de criteria van de Comptabiliteitswet toegepast, waarvan de voornaamste zijn: overeenstemming met de begrotingswet, in casu de begroting van de Verzekeringskamer in het licht van de daarvoor geldende wettelijke grondslag, aanwezigheid van deugdelijke bewijsstukken en geen strijdigheid met enig wettelijk voorschrift. Als het gaat om doelmatigheidsonderzoek zijn de voornaamste criteria: bedrijfseconomisch functioneren, efficiency en effectiviteit tegen de achtergrond van het financiële beheer. Onderzoek naar effectiviteit zal naar het oordeel van de Raad het probleem meebrengen dat zekerheid over de doelen die in feite worden nagestreefd, en over de normen aan de hand waarvan kan worden getoetst of beoogde effecten inderdaad zijn bereikt door middel van de gekozen instrumenten, vanuit de financiële invalshoek niet altijd te krijgen is. Dit probleem geldt reeds voor de rijksdienst, maar geldt a fortiori voor de publieke sfeer buiten de rijksdienst. Het onderzoek van de Rekenkamer richt zich op een analyse van de organisatie van de rechtspersoon en in relatie daarmee op de vraag, of de rechtspersoon, gegeven het publieke budget, gerechtvaardigde prioriteiten heeft gesteld ten aanzien van de besteding van dat budget. Uitspraken op grond waarvan aan de Rekenkamer een verdergaande toezichthoudende taak met betrekking tot de Verzekeringskamer zou toekomen, stuiten af op het gegeven, dat de Rekenkamer in de systematiek van de Comptabiliteitswet geen bevoegdheid is toegekend de sector, waarop de Verzekeringskamer toezicht uitoefent, te onderzoeken en dat de wetgever zulks ook niet heeft beoogd. De Rekenkamer zal globaal moeten beoordelen of het functioneren van de Verzekeringskamer doelmatig is.

Voor die beoordeling is niet nodig en in het stelsel van artikel 59 niet geoorloofd, dat het onderzoek betrekking heeft op dossiers die afkomstig zijn van individuele verzekeringsmaatschappijen, die aan de Verzekeringskamer ter beschikking zijn gesteld in het kader van de uitoefening van haar toezichtstaak en die bedrijfsgegevens bevatten van de afzonderlijke maatschappijen, waarop toezicht wordt uitgeoefend. In de eerste plaats

niet, omdat een andere opvatting inbreuk zou maken op het door de wetgever beoogde uitgangspunt, dat de Rekenkamer zijn taak en bevoegdheid niet uitoefent ten aanzien van sectoren die behoren tot de private sfeer en die niet vallen onder één van de organen als omschreven in artikel 59 van de Comptabiliteitswet. In het systeem van de Comptabiliteitswet is niet beoogd de Rekenkamer de mogelijkheid te geven te beschikken over gegevens, aan de hand waarvan eventueel het functioneren van individuele maatschappijen wordt betrokken bij het oordeel over het functioneren van de Verzekeringskamer in haar toezicht op die maatschappijen.

In de tweede plaats niet, omdat onderzoek naar zodanige dossiers geen relatie heeft met het financieel beheer van de Verzekeringskamer zelf.

De Raad is van oordeel dat de administratie van de eigen organisatie van de Verzekeringskamer en de daarin opgenomen gegevens, die betrekking hebben op de uitoefening van de wettelijke taak van de Verzekeringskamer en niet tot individuele maatschappijen herleidbaar zijn, wel onder het bereik van de bevoegdheid van de Rekenkamer vallen. Deze gegevens maken deel uit van het functioneren van de Verzekeringskamer zelf en zijn relevant voor een beoordeling van de rechtmatigheid en doelmatigheid van het handelen van de Verzekeringskamer.

b. De Raad verwijst in het licht van het vorenstaande naar het verslag van de Algemene Rekenkamer over 1992 van 30 maart 1993 (Kamerstukken II 1992/93, 23 065, nr. 2, blz. 11/12) waarin een beschouwing wordt gegeven over de bevoegdheid van de Rekenkamer met betrekking tot organen als bedoeld in artikel 59. De Rekenkamer beschrijft eerst dat zij in eerste instantie niet zelf de rechtmatigheid en doelmatigheid onderzoekt van rechtspersonen die een wettelijke taak uitvoeren en daartoe geheel of gedeeltelijk worden betaald uit wettelijke heffingen. Zij gaat in de eerste plaats na hoe de minister en/of rechtspersonen deze bewaken. Daarbij maakt de Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van reeds door anderen verrichte controles. Het rechtmatigheidsonderzoek op het terrein van artikel 59 is niet gericht op goedkeuring van de jaarrekeningen van de betrokken rechtspersonen, maar op een globale beoordeling van het financiële beheer en de financiële verantwoording daarover. De Rekenkamer vervolgt dat er uitgaande van deze controlefilosofie telkens drie kernvragen zijn:

1. Zijn er in opzet voldoende waarborgen ingebouwd voor recht- en doelmatige uitvoering van de wettelijke taak dan wel voor een recht- en doelmatige besteding van rijks geld?

2. Functioneren deze waarborgen in de praktijk voldoende?

3. Welke inhoudelijke bevindingen zijn er met betrekking tot de uitvoering van de wettelijke taak dan wel met betrekking tot de rechtmatige en doelmatige besteding van rijks geld?

Welk oordeel verbindt de Rekenkamer hieraan?

De Rekenkamer is van oordeel dat bij de rechtspersonen met een wettelijke taak het aangrijpingspunt van de controle in beginsel bij de rechtspersonen zelf ligt, gezien hun eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van hun wettelijke taak. Telkens zullen eerst de drie kernvragen worden gesteld. Daarnaast wordt ingegaan op de aard en inhoud van de verantwoordelijkheid die de minister heeft ten opzichte van de desbetreffende rechtspersoon.

De Raad kan zich vinden in deze beschrijving van de controle.

De Raad wil er daarbij, wellicht ten overvloede, op wijzen dat het verzekeringsveld, waarop de taak van de Verzekeringskamer betrekking heeft, anders dan de organen van sociale zekerheid, niet uit heffingen wordt gefinancierd en dat mitsdien de controle van de Rekenkamer zich heeft te beperken tot hetgeen de wetgever heeft willen onderwerpen aan eventuele controle van de Rekenkamer, namelijk de uit heffingen gefinancierde organisatie en functie van de Verzekeringskamer. Dat de

Rekenkamer een relatie legt tussen het functioneren van deze organisatie en de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de wettelijke taak is terecht, maar dan alleen in die zin dat – in de bewoordingen van de Rekenkamer zelf – gezien wordt, of er «in opzet voldoende waarborgen zijn ingebouwd voor rechtmatige en doelmatige uitvoering van de wettelijke taak».

Het tegemoetkomen aan de gedachte dat de Rekenkamer bevoegd zou zijn inzage te hebben in individuele dossiers is, zoals gezegd, niet alleen een inbreuk op het stelsel van de Comptabiliteitswet, maar zou ook afbreuk doen aan het systeem van de WTV, waarin is gekozen voor toezicht op afstand van het Rijk en dus voor autonomie van de Verzekeringskamer en a fortiori van het verzekeringsveld. De wetgever heeft weliswaar niet gekozen voor een controle in dezelfde beperkte zin als ten aanzien van De Nederlandsche Bank – alleen jaarrekeningen en daarop betrekking hebbende rapporten – maar gelet op de ratio van artikel 59 mag worden aangenomen dat de autonomie van het verzekeringsveld als zodanig evenals die van het bankwezen moet worden gerespecteerd. De wetgever heeft uitdrukkelijk wel de administratie van de Verzekeringskamer tot de onderzoekstaak van de Rekenkamer gerekend maar het zou inconsistent en onjuist zijn daaraan de conclusie te verbinden, dat dus ook onderzoek naar de individuele gegevens van verzekeringsmaatschappijen tot het taakgebied behoort.

c. De Raad wijst voorts op het volgende. In de huidige Wet toezicht verzekeringsbedrijf is een keuze gemaakt die het midden houdt tussen algehele privatisering van de Verzekeringskamer en publiek toezicht. De ministeriële verantwoordelijkheid is mitsdien beperkt. De Raad ziet weliswaar geen aanleiding te concluderen dat er een onverbreekelijke samenhang is tussen het bereik van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van een rechtspersoon en het bereik van de taak van de Rekenkamer. Maar hij acht in die zin wel verband aanwezig, dat de taak van de Rekenkamer in algemene zin wordt uitgeoefend in relatie tot het terrein, waarbinnen de minister door de Staten- Generaal ter verantwoording kan worden geroepen. Anders gezegd, de taak van de Rekenkamer staat niet los van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar is daaraan complementair. Het gaat om een delicate keuze bij de vervulling van de taak van de Rekenkamer, met name in die gevallen dat ruimte daartoe is gegeven buiten de sfeer van de directe ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van een rechtspersoon. De ruimte die in het geval van de Verzekeringskamer is gegeven betreft de besteding van publiek geld. Tot de controle daarop is de taak van de Rekenkamer dan ook beperkt.

d. Een wijziging van de Comptabiliteitswet in die zin dat de Rekenkamer toegang kan krijgen tot individuele toezichtdossiers acht de Raad niet wenselijk in het licht van de gegeven uiteenzetting over de begrenzing van de taak en bevoegdheid van de Rekenkamer. Een zodanige wijziging zou immers een principiële inbreuk betekenen op het tot nog toe, naar het oordeel van de Raad terecht gehanteerde uitgangspunt van de wetgever, dat onderzoekstaken en -bevoegdheden zich niet behoren uit te strekken tot de private sector, indien deze geen enkele financiële relatie in de zin van subsidie, deelneming, garantie of heffing met het Rijk, zoals omschreven in artikel 59, heeft. Een zodanige wijziging zou waarschijnlijk ook niet beperkt kunnen blijven tot alleen de sector verzekeringen, maar uit een oogpunt van consistente wetgeving ook aanpassing vergen van de wetgeving ten aanzien van andere organen in de zin van artikel 59, die een wettelijke toezichtstaak uitoefenen. De Raad wijst onder andere op de Wet toezicht kredietwezen. Ook daarom is wijziging van de Comptabiliteitswet niet aan te bevelen. Wijziging van de WTV in die zin, dat de Minister van Financiën meer controlebevoegdheden ten aanzien van de Verzekerings-

kamer krijgt, stuit op zichzelf op minder bezwaar, indien zou worden beoogd de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de Verzekeringskamer te versterken. Maar ook hier zou als grens moeten worden gehanteerd, dat de minister niet de uitvoering van het toezicht van de Verzekeringskamer controleert en dus niet de gecontroleerden – de betrokken verzekeringsmaatschappijen – zelf gaat controleren. Door deze grens in acht te nemen wordt bereikt dat geen afbreuk wordt gedaan aan de eisen van onafhankelijkheid en geheimhouding, waaraan de Verzekeringskamer wettelijk heeft te voldoen.

5. Geheimhoudingsbepalingen in de WTV

In het navolgende gaat de Raad niettemin in op de betekenis van de geheimhoudingsbepalingen. In de lijn van het voorgaande betoog behoeven deze bepalingen, wanneer het gaat om inzage in individuele dossiers, geen bespreking. Indien het gaat om vertrouwelijke gegevens, aanwezig in de «eigen» administratie van de Verzekeringskamer en niet herleidbaar tot individuele verzekeringsmaatschappijen, merkt de Raad het volgende op. Naar het oordeel van de Raad staan deze geheimhoudingsbepalingen niet in de weg aan inzage door de Rekenkamer van zodanige gegevens. Artikel 59, veertiende lid, van de Comptabiliteitswet bevat een afdoende waarborg dat zodanige gegevens ook vertrouwelijk worden behandeld. Slechts wanneer de wetgever ter zake in de WTV een uitdrukkelijk van de Comptabiliteitswet afwijkend regime zou hebben opgenomen, zou de Rekenkamer geen toegang tot die gegevens hebben. De Raad wijst hierbij ten overvloede op hetgeen bij de wijziging van de Comptabiliteitswet is opgemerkt (Kamerstukken II 1984/85, 19 662, nrs.1–3) over de betekenis van de aanhef van artikel 59 «onverminderd het anders bij wet bepaalde». Bij gebreke van zodanige bepaling is dit niet het geval.

Anders is het ten aanzien van de geheimhoudingsbepalingen in de wet, als het gaat om de geheimhouding van gegevens die afzonderlijke verzekeraars hebben verstrekt. Volgens artikel 182 WTV mogen gegevens die ingevolge het bij of krachtens deze wet bepaalde omtrent afzonderlijke verzekeraars zijn verstrekt of zijn verkregen en gegevens en inlichtingen, die van een instantie als bedoeld in artikel 183, eerste lid, WTV zijn ontvangen, niet worden gepubliceerd en zijn zij geheim. Artikel 182, tweede lid, legt een geheimhoudingsplicht op aan «een ieder die uit hoofde van de toepassing van deze wet of van krachtens deze wet genomen besluiten enige taak vervult». Artikel 183, eerste lid, WTV maakt hierop een uitzondering voor overheidsinstanties of vanwege de overheid aangewezen instanties die belast zijn met het toezicht op financiële markten of op natuurlijke personen en rechtspersonen die op die markten werkzaam zijn. De Algemene Rekenkamer behoort hier niet toe. Zelfs als de Comptabiliteitswet voldoende bevoegdheid voor de uitvoering van het onderzoek naar de bedoelde gegevens zou verlenen – hetgeen de Raad ontkent – zijn de individuele gegevens en de individuele toezichtdossiers derhalve niet toegankelijk voor de Algemene Rekenkamer.

Hieruit volgt dat uitvoering van het bedoelde onderzoek pas mogelijk is na voorafgaande wijziging van de geheimhoudingsbepalingen van de WTV. Naar het oordeel van de Raad zou dat niet passen in het systeem van toezicht en controle als bedoeld in de Comptabiliteitswet; dit moge reeds zijn gebleken uit het voorgaande betoog van de Raad over de taak en bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer, zoals neergelegd in de Grondwet en de Comptabiliteitswet.

6. Europese richtlijnen

a. De geheimhoudingsbepalingen in de WTV vormen volgens de Raad een correcte implementatie van de geheimhoudingsbepalingen in de betrokken Europese richtlijnen en met name van artikel 15 van Richtlijn 92/96 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 10 november 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe levensverzekeringsbedrijf en tot wijziging van de Richtlijnen 79/267/EEG en 90/619/EEG (Derde levensrichtlijn) (PbEG L 360/1). Volgens artikel 15, eerste lid, zijn alle personen die werkzaam zijn of zijn geweest voor de bevoegde autoriteit, dat wil zeggen de toezichthouder, alsmede door haar geraadpleegde deskundigen, onderworpen aan het beroepsgeheim. Dit geheim houdt in dat de «vertrouwelijke gegevens waarvan (de bevoegde autoriteiten) kennis krijgen aan geen enkele persoon of autoriteit bekend mogen worden gemaakt, behalve in geaggregeerde vorm ...».

Hieruit blijkt dat sprake is van een algemeen geldend verbod, dat wil zeggen dat het betrekking heeft op iedere mogelijke recipiënt van de betrokken gegevens, ongeacht diens status. De verstrekking van vertrouwelijke gegevens aan de Algemene Rekenkamer wordt derhalve door de richtlijn uitgesloten, tenzij één van de uitzonderingen op de hoofdregel van toepassing is.

De enige uitzondering die in dit verband van belang is, is die van het zesde lid. Op grond daarvan mogen de lid-staten bepalen dat bepaalde gegevens worden medegedeeld aan andere centrale overheidsdiensten die bevoegd zijn ter zake van de wetgeving inzake het toezicht op de diverse financiële instellingen, alsmede aan inspecteurs die in opdracht van deze overheidsdiensten optreden. De Raad is van mening dat de Algemene Rekenkamer, die hetzelfde oordeel heeft, niet onder deze bepaling valt. Ook als dat anders zou zijn, wijst de Raad erop dat artikel 15, zesde lid, door Nederland niet is geïmplementeerd en dat de bepaling bovendien alleen een bevoegdheid verschaft om de betrokken gegevens te verstrekken voor zover zulks nodig blijkt voor het bedrijfseconomisch toezicht.

b. De richtlijn laat het derhalve naar het oordeel van de Raad niet toe om de geheimhoudingsplicht ten gunste van de Algemene Rekenkamer te beperken.

De Raad heeft evenwel ook nog een andere mogelijkheid onder ogen gezien. Deze mogelijkheid heeft betrekking op de reikwijdte van de richtlijn. De stelling zou namelijk kunnen worden verdedigd dat de richtlijn – met inbegrip van haar geheimhoudingsbepaling – niet ziet op het verkeer tussen een instantie die toezicht houdt op de bedrijfseconomische toezichthouder en die toezichthouder zelf. Deze relatie zou niet door de richtlijn worden bestreken, hetgeen zou betekenen dat niet uit de richtlijn voortvloeit dat de geheimhoudingsbepalingen van de WTV nu al niet tegen de Algemene Rekenkamer kunnen worden ingeroepen of althans ten gunste van de Algemene Rekenkamer kunnen worden gewijzigd.

De Raad merkt hierover het volgende op. De basis voor deze stelling wordt gevonden in de brief van de Diensten van de Europese Commissie van 10 oktober 1994, waarin wordt verwezen naar een verklaring in de Raadsnotulen dat de geheimhoudingsbepalingen in de richtlijn «de rechten van parlementaire onderzoekscommissies in de lid-Staten om overeenkomstig de nationale constituties informatie te verkrijgen» onverlet laten. Hieruit zou dan volgen dat de richtlijn alleen betrekking heeft op het gebruik van vertrouwelijke informatie door de toezichthouder en niet op de controle op die autoriteit.

Gelet evenwel op de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie met betrekking tot de juridische status van dergelijke verklaringen, kan deze verklaring op zichzelf niet doorslaggevend zijn. De in dergelijke verkla-

ringen opgenomen interpretaties en verduidelijkingen dienen tot de tekst van de richtlijn zelf te kunnen worden herleid. Aangenomen dat de notulenverklaring kan aanhaken bij het begrip «andere centrale overheidsinstanties» in artikel 15, zesde lid, van de richtlijn, dan geldt dat toch nog alleen voor een parlementaire enquêtecommissie en niet voor de Algemene Rekenkamer. Anders dan de aanhangers van de onderhavige stelling willen doen geloven, biedt de uitzondering van artikel 15, zesde lid, naar het de Raad voorkomt, alleens hiervoor ruimte.

7. Toekomstig recht

Hiervoor (paragraaf 5) heeft de Raad reeds geconcludeerd dat een wijziging van de geheimhoudingsbepalingen van de WTV teneinde onderzoek van individuele toezichtdossiers mogelijk te maken naar zijn mening inbreuk zou maken op het systeem van toezicht en controle van de Comptabiliteitswet. Zij zou ook in strijd zijn met de richtlijn.

In plaats daarvan zou gebruik kunnen worden gemaakt van de door artikel 15, zesde lid, van de richtlijn geopende mogelijkheid om de mededeling van bepaalde gegevens toe te staan aan andere centrale overheidsdiensten die bevoegd zijn ter zake van de wetgeving inzake het toezicht op kredietinstellingen, financiële instellingen, beleggingsdiensten aan verzekeringsondernemingen, alsmede aan de inspecteurs die in opdracht van deze overheidsdiensten optreden. Zo zou de Minister van Financiën bij wet kunnen worden aangewezen als instantie aan wie bepaalde gegevens kunnen of dienen (te) worden verstrekt.

De consequentie van deze aanpassing zou zijn dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de Verzekeringkamer wordt uitgebreid en dat de Rekenkamer alsnog de bij de minister berustende gegevens kan betrekken bij haar controle. Om de Rekenkamer toegang te verlenen tot individuele gegevens zou de richtlijn moeten worden gewijzigd.

De Raad wijst er echter op dat zodanige constructie de positie van de Verzekeringkamer principieel zou kunnen veranderen. Als deze wijziging dusdanig ver zou gaan, dat de minister in feite het verzekeringsveld gaat controleren zou dat naar het oordeel van de Raad ongewenst zijn.

In het voorgaande heeft de Raad zijn opvatting over het systeem van de Comptabiliteitswet weergegeven. De Raad zou echter onder de aandacht willen brengen, dat zou kunnen worden overwogen de bevoegdheden van de bestaande Raad van Toezicht bij de Verzekeringkamer uit te breiden. Het verdient daarbij aanbeveling de bevoegdheden van de Raad van Toezicht in de wet zelf vast te leggen.

8. Conclusies

Samenvattend komt de Raad tot de volgende conclusies:

1. De positie van de Algemene Rekenkamer, zoals neergelegd in Grondwet en wet, brengt mee dat zij geen taak en bevoegdheid heeft ten aanzien van de private sector, indien deze geen financiële relatie in de zin van subsidie, deelneming, garantie of heffing met het Rijk heeft. Onderzoek bij de Verzekeringkamer behoort tot de bevoegdheid van de Rekenkamer, doch vindt om de genoemde reden in zoverre begrenzing, dat zij geen toegang heeft tot individuele toezichtdossiers bij de Verzekeringkamer.
2. Wijziging van de Comptabiliteitswet om specifieke inzage in individuele toezichtdossiers en daarin vervatte bedrijfsgegevens bij de Verzekeringkamer mogelijk te maken is niet wenselijk, gelet op het te respecteren uitgangspunt van de Comptabiliteitswet van scheiding tussen publieke en private sector.
3. Inzage in individuele toezichtdossiers, als dat op grond van de Comptabiliteitswet al toelaatbaar zou zijn – quod non – is niet mogelijk

gelet op de geheimhoudingsbepalingen in de WTV en de Europese richtlijnen.

4. Het is mogelijk gebruik te maken van artikel 16, zesde lid, van de derde EG-richtlijn schadeverzekering en artikel 15, zesde lid, van de derde EG-richtlijn levensverzekering en aldus bij wet de verplichting te formuleren dat de Minister van Financiën over bepaalde gegevens van de Verzekeringskamer kan beschikken.

De Raad beveelt gebruikmaking van deze mogelijkheid niet aan, maar geeft de voorkeur aan versterking van de bevoegdheden van de Raad van Toezicht.

De Raad van State heeft geen bezwaar tegen openbaarmaking van het advies.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. J. Boukema