

Vergaderjaar 1997–1998

25 830

Integriteit financiële sector

Nr. 2

NOTA

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
1. Inleiding	4
2. Bestuurlijke handhaving	7
2.1 Bankwezen	7
Taak en organisatie DNB	7
Wet- en regelgeving	8
Wijziging Wtk 1992	8
Betalingsverkeer/elektronisch geld	9
Wet inzake de wisselkantoren	9
Wet toezicht beleggingsinstellingen (Wtb)	10
Activiteiten marktpartijen	10
2.2 Effectenverkeer	11
Taak en organisatie STE	11
Wet- en regelgeving	12
Herijking 1995	12
Gebruik voorwetenschap	14
Goederentermijnhandel	14
Activiteiten marktpartijen	15
2.3 Verzekeringswezen/pensioenfondsen	15
Taak en organisatie Verzekeringskamer	15
Wet- en regelgeving	17
Wijziging Wtv 1993 en Wtn	17
Wijziging Psw met het oog op verbetering toezicht	18
Activiteiten marktpartijen	18
2.4 Onderlinge samenwerking toezichthouders	19
2.5 Sectoroverschrijdende wet- en regelgeving	20
Versterking informatieverstrekking	20
BCCI-richtlijn	20
Besluit politieregisters	20
Versterking toezichtsinstrumentarium	21
Dwangsommen en bestuurlijke boetes	21
Samenhang en verschillen tussen de financiële toezichtwetten	21
2.6 Betrouwbaarheidstoetsing/gedragscodes	22
betrouwbaarheidstoetsing lagere echelons	22
wettelijke basis toetsing gedragscodes	23
3. Strafrechtelijke handhaving	24
3.1 ECD	24
Rol ECD in de integriteitshandhaving	24
Integriteitsnota 1996	24
Actuele ontwikkelingen	25

	Blz.
Informatievoorziening	25
Gebruik voorwetenschap	25
Wtk 1992/Wtb	25
Anti-witwaswetgeving	26
Deskundigheidsbevordering	26
3.2 Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)	26
Taak en organisatie FIOD	26
Capaciteit	27
3.3 OM/Zittende magistratuur	27
Financieel rechercheren	28
3.4 Onderlinge samenwerking opsporingsinstanties; vergroting effectiviteit	28
Overlegstructuren	29
Concentratie vervolging en berechting	29
4. Samenwerking bestuurlijke/strafrechtelijke kolom	29
4.1 Overlegstructuren	29
4.2 Informatie-uitwisseling	30
Informatieverstrekking van toezichhouders aan opsporingsinstanties	30
Informatie-uitwisseling Belastingdienst – financiële toezichhouders/ECD	32
Samenwerking FIOD/ECD	32
Financieel expertisecentrum	32
Gegevensbescherming	33
Databank Vennoot	33
5. Specifieke aspecten beursfraude	34
5.1 Effectenverkeer	34
Coderekeningen	34
Frontrunning	35
5.2 Witwassen	37
Anti-witwaswetgeving	37
Ondersteuning Landelijk Officier van Justitie	38
Versterking rendement Meldpunt	39
5.3 Fiscaliteit	39
Verhouding fiscaliteit en witwassen	39
Versterking deskundigheid financiële recherche	40
6. Budgettaire consequenties	40
7. Slotoverwegingen	41
Bijlage A: aanpassingen wet- en regelgeving.	
Bijlage B: Systematisch overzicht nieuwe beleidsvoornemens uit de nota.	

Gebruikte afkortingen

AEX	Amsterdam Exchanges
BBB	Bureau Beurs en Beleggingen (FIOD)
CRI	Centrale Recherche Informatiedienst
DNB	De Nederlandsche Bank
ECD	Economische Controledienst
FATF	Financial Action Task Force on money laundering
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
IDBB	Wetsvoorstel tot invoering van de dwangsom en de bestuurlijke boete in de financiële wetgeving
NVB	Nederlandse Vereniging van Banken
OM	Openbaar Ministerie
Psw	Pensioen- en Spaarfondsenwet
STE	Stichting Toezicht Effectenverkeer
Wabb	Wet assurantiebemiddelingsbedrijf
Wck	Wet consumentenkrediet
Wfbb	Wet financiële betrekkingen buitenland
Wif	Wet identiteitsvaststelling bij financiële dienstverlening
W(et)MOT	Wet Melding ongebruikelijke transacties
Wmz 1996	Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen 1996
Wpr	Wet persoonsregistratie
Wtb	Wet toezicht beleggingsinstellingen
Wte 1995	Wet toezicht effectenverkeer 1995
Wtk 1992	Wet toezicht kredietwezen 1992
Wtn	Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf
Wtv 1993	Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993
Wwk	Wet inzake de wisselkantoren

1. Inleiding

Op 16 februari 1996 heeft de eerste ondergetekende de Tweede Kamer een notitie inzake de handhaving van de integriteit in het effectenwezen gezonden (F-96-56). Deze is op 11 september 1996 met de vaste commissie voor Financiën uit de Tweede Kamer besproken. Tijdens dit overleg is aangekondigd dat de Tweede Kamer eind 1997 wordt geïnformeerd over de voortgang in de uitvoering van de aanbevelingen en voorstellen die in deze zogenaamde Integriteitsnota zijn opgenomen¹.

In de tussenliggende periode is de reikwijdte van deze toegezegde rapportage verbreed. In de brief met betrekking tot het onderzoek naar het faillissement van Nusse Brink Commissionairs BV en Regio Effekt Holding NV (NBC/REH) van 10 maart 1997², alsmede in het algemeen overleg met de vaste commissie voor Financiën dat daarop op 22 april 1997 is gevolgd³, is aangekondigd dat een voortgangsrapportage zal worden uitgebracht met betrekking tot de overige veranderingen en ontwikkelingen in het toezicht op het effectenverkeer, in het bijzonder de ingezette versterking van de Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE).

Naar aanleiding van de recente gebeurtenissen rond de beurs, die niet alleen betrekking hebben op effecteninstellingen, maar ook raakvlakken hebben met andere delen van de financiële sector, is het opportuun om in de onderhavige nota de handhaving van de integriteit van de financiële sector meer in den brede aan de orde te stellen. Ook de naamgeving van deze nota, die oorspronkelijk als voortgangsrapportage werd aangeduid, is hiermee in overeenstemming gebracht. De nota is mede ondertekend door de Minister van Justitie, gelet op haar verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke vervolging en berechting, door de Minister van Economische Zaken, gelet op zijn verantwoordelijkheid voor de Economische Controledienst, door de Staatssecretaris van Financiën, in verband met zijn verantwoordelijkheid voor de FIOD en de fiscale aspecten die in deze nota aan de orde komen, en door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, voor zover het terrein van de pensioenfondsen aan de orde is.

Het belang van handhaving door alle betrokkenen van integriteit op de financiële markten is groot. Financiële markten en instellingen vervullen een centrale rol tussen vraag en aanbod van kapitaal en daarmee bij de allocatie van financiële middelen in de economie. Het maatschappelijk vertrouwen in deze markten en instellingen, alsmede in het betalingsverkeer tussen deze instellingen, is daarom essentieel. Dat geldt temeer waar de financiële sector het geld beheert van velen in de samenleving, van spaargeld van burgers tot financiële stromen van bedrijven. Fraude en andere vormen van criminaliteit, daaronder begrepen belastingontduiking, beschamen dat vertrouwen. Dat geldt wanneer financiële instellingen zelf zich daaraan schuldig maken. Dat geldt ook wanneer de financiële sector door anderen voor frauduleuze praktijken wordt gebruikt. Handhaving van integriteit is niet alleen in ieders belang, het is ook ieders zaak. De eerste verantwoordelijkheid ligt bij de financiële instellingen zelf en de mensen die er werkzaam zijn. Daar ligt ook primair de kennis, daar liggen de mogelijkheden om het reilen en zeilen zodanig in te richten dat integriteit de regel is. Tevens relevant is het kader dat de overheid daartoe biedt. Dit strekt zich uit over een breed scala aan wet- en regelgeving plus handhaving op velerlei terrein, soms specifiek gericht op integriteit en soms daaraan meer zijdelings gerelateerd.

¹ Kamerstukken II 1996/97, 24 456 en 24 796, nr. 13.

² Kamerstukken II 1996/97, 24 796, nr. 3.

³ Kamerstukken II 1996/97, 24 796, nr. 4.

De financiële markten en het betalingsverkeer maken een zeer dynamische ontwikkeling door. Dat geldt voor Nederland, maar dat geldt evenzeer voor de wereld om ons heen. De internationale dimensie treedt

ook uit de gebeurtenissen rond de beurs duidelijk naar voren. Voor de financiële sector zelf en voor de overheid betekent bevordering van integriteit in zo'n sterk veranderende omgeving een lastige, maar daarmee zeker niet minder cruciale uitdaging. Het is méér dan een uitdaging: het is een noodzaak.

Deze nota beoogt in een meerjarig perspectief een beeld te geven van het overheidsbeleid in brede zin ter bevordering van de integriteit van de financiële sector, mede – maar niet alleen – in het licht van de recente gebeurtenissen. In sommige opzichten heeft de nota het karakter van een tussenstand, gegeven de dynamiek van de ontwikkelingen.

In de afgelopen jaren zijn de financiële toezichtswetgeving en de uitoefening van het toezicht door de financiële toezichthouders: de Nederlandsche Bank NV (DNB), de Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE), en de Verzekeringkamer sterk gemoderniseerd. De modernisering heeft plaatsgevonden tegen de achtergrond van snelle en ingrijpende ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie, een toenemende internationalisering en professionalisering van de financiële wereld.

De ontwikkelingen dragen er echter ook toe bij dat de mogelijkheden tot onoirbare praktijken op de financiële markten toenemen.

Om in deze omstandigheden de integriteit van deze markten en marktpartijen te kunnen handhaven en te bevorderen, dient voortdurend te worden bezien of het huidige instrumentarium toereikend is en welke verbeteringen noodzakelijk zijn op het gebied van de bestuurlijke handhaving van de financiële toezichtswetgeving door de toezichthouders, op het terrein van de strafrechtelijke handhaving door de opsporings- en vervolgingsinstanties en, niet in de laatste plaats, op het gebied van de handhaving van de integriteit door de financiële markten en instellingen zelf.

Van belang is dat de betrokken toezichthouders c.q. de opsporings- en vervolgingsinstanties elk op zich over voldoende slagkracht, deskundigheid en capaciteit beschikken om effectief op hun deelterrein te kunnen opereren. Daarnaast hebben de recente gebeurtenissen tevens het belang geïllustreerd van goede samenwerking en coördinatie tussen alle betrokken partijen.

Doel van deze nota is niet alleen om een beeld te geven van ontwikkelingen in markt en beleid, doch ook om die ontwikkelingen in gunstige zin te beïnvloeden. De financiële sector is een belangrijke steunpilaar van de Nederlandse economie, er werken veel zeer professionele mensen, Nederlandse financiële instellingen behoren tot de wereldtop. Uitzonderingen op dit algemene beeld moeten hard worden aangepakt.

Opzet nota

Aan de nota ligt nauw overleg ten grondslag met elk van de drie financiële toezichthouders: DNB, STE en Verzekeringkamer, alsmede met de opsporingsinstanties: de Economische Controledienst (ECD) en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en met het Openbaar Ministerie (OM). Tevens zijn delen van de thematiek besproken met AEX NV, de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en het Verbond van Verzekeraars. Zij is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de activiteiten van de toezichthouders in de financiële sector, van de wijze waarop door hen inhoud wordt gegeven aan de handhaving van de integriteit in hun respectievelijke sectoren en van hun onderlinge samenwerking. Tevens wordt een overzicht gegeven van lopende en voorgenomen aanpassingen in

relevante wet- en regelgeving. In dit hoofdstuk wordt ook aandacht besteed aan de rol die de respectievelijke marktpartijen en -organisaties zelf spelen. Het accent in dit hoofdstuk ligt op ingezette en voorgenomen versterkingen ten aanzien van integriteit; ter wille van de beknoptheid is afgezien van een brede en algemene beschrijving van taken, organisatie en wettelijk kader van de desbetreffende organisaties.

Hoofdstuk 3 besteedt aandacht aan de strafrechtelijke handhaving van de integriteit in de financiële sector (ECD, FIOD, OM en de zittende magistratuur) en de wijze waarop, in aanvulling op de in 1996 aangekondigde en gerealiseerde versterkingen, hun slagkracht, expertise en samenwerking verder worden versterkt.

In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de samenwerking tussen toezichthouders en de instanties die zijn belast met opsporing, vervolging en berechting in de financiële sector.

In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op een aantal aspecten die rechtstreeks samenhangen met de recente gebeurtenissen rond beursfraude: coderekeningen, frontrunning en witwassen. In dit hoofdstuk komt tevens een aantal fiscale aspecten aan de orde.

In hoofdstuk 6 wordt een kort overzicht gegeven van de budgettaire consequenties van aangekondigde formatieve versterkingen.

Hoofdstuk 7 tenslotte omvat de slotoverwegingen.

In deze nota is ervoor gekozen de diverse aanpassingen van de wet- en regelgeving telkens te behandelen binnen de relevante context. Bijlage A bevat daarnaast een overzicht van de gerealiseerde, in gang gezette en voorgenomen maatregelen op het terrein van wet- en regelgeving. In Bijlage B is een lijst met overige actiepunten opgenomen. Al met al is en blijft het beleidsterrein van de financiële markten fors in beweging; voor het Ministerie van Financiën dient zich ook de komende periode een omvangrijk werkprogramma aan.

2. Bestuurlijke handhaving

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de handhaving van de integriteit in het bankwezen (par. 2.1), het effectenwezen (par. 2.2) en het verzekerings- en pensioenwezen (par. 2.3) en op de voor elk van deze sectoren relevante, lopende en voorgenomen, aanpassingen in wet- en regelgeving. In paragraaf 2.4. wordt aandacht besteed aan de onderlinge samenwerking tussen de drie toezichthouders. Paragraaf 2.5 beschrijft aanpassingen in wet- en regelgeving die een sectoroverstijgend karakter hebben en daarmee voor de financiële sector als geheel van belang zijn. In dit hoofdstuk komt een groot aantal reeds ingezette en voorgenomen versterkingen systematisch aan de orde. Tevens wordt een aantal nieuwe beleidsvoornemens toegelicht: de invoering van een systeem van integriteitsbewaking voor werknemers in de financiële sector, een wettelijke inkadering van gedragscodes in de financiële sector (beide voornemens komen afzonderlijk in paragraaf 2.6 aan de orde) en de bevordering van inzicht in opvallende transacties op de beurs.

2.1 Bankwezen

Taak en organisatie DNB

De grondslag voor de toezichthoudende taken van DNB is gelegen in de Wet toezicht kredietwezen 1992 (Wtk 1992), de Wet toezicht beleggingsinstellingen (Wtb) en de Wet inzake de wisselkantoren (Wwk).

- Na een herbezinning op de doelstellingen van het toezicht, in het licht van de financiële en maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen jaren, heeft dit jaar een reorganisatie van het Directoraat Toezicht plaats gevonden. Deze reorganisatie is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:
 - voor de uitvoering van het toezicht zijn vier secties gevormd voor het toezicht op omvangrijke, internationaal opererende banken, twee secties voor het toezicht op de overige banken, alsmede een sectie voor het toezicht op beleggingsinstellingen en wisselkantoren. Tevens is een sectie voor het toezicht op systemen voor de afwikkeling van het betalingsen effectenverkeer en informatie-technologie opgericht.
 - de operationele toezichtstaken zijn geordend per (groep) van instelling(-en) in plaats van per vaktechnische discipline door de vorming van multidisciplinaire accountantsgroepen voor de uitvoering van het toezicht. Onder toezicht staande instellingen hebben hierdoor vaste aanspreekpunten binnen het Directoraat Toezicht.
 - vanwege de uitdagingen waar voor de snelle veranderingen in de financiële wereld het toezicht stellen, wordt extra geïnvesteerd in de ontwikkeling van kennis en functiemobiliteit van medewerkers.
 - voor de bevordering van een actief beleid op gebied van informatisering en automatisering is een sectie facilitaire voorzieningen Toezicht gevormd. Ten slotte zijn er twee secties voor de formulering van de strategie en het beleid op het gebied van het toezicht.

In het kader van deze nota is de oprichting van twee afzonderlijke organisatorische eenheden «handhaving Wtk» en een «integriteitsunit» binnen het Directoraat Toezicht van belang. De eerstgenoemde eenheid vervult een hoofdrol waar het gaat om de controle van de van de vergunningplicht vrijgestelde kredietinstellingen op de naleving van

voorwaarden die aan een vrijstelling zijn verbonden. Hierbij kan bij voorbeeld worden gedacht aan de bijzondere financieringsmaatschappijen, die van het vereiste van een bankvergunning zijn vrijgesteld op basis van artikel 1, derde lid, Wtk 1992. Daarnaast zijn de werkzaamheden van de unit handhaving Wtk gericht op instellingen die geen bankvergunning hebben, maar die (mogelijk) onder de reikwijdte van de Wtk 1992 vallen en deze aldus (al dan niet opzettelijk) overtreden. De formatie van de unit bestaat uit drie medewerkers.

Een van de conclusies van de herbezinning op de doelstellingen van het toezicht was dat de doelstelling van handhaving van de integriteit van banken, beleggingsinstellingen en wisselkantoren en van het financiële stelsel als geheel, nog meer aan belang heeft gewonnen. Het toezicht op dit aspect omvat onder meer: het toetsen van bestuurders op betrouwbaarheid, het tegengaan van verstrengeling van persoonlijke en zakelijke belangen en van handelen met voorkennis en het bevorderen van een effectieve bestrijding van mogelijke fraudes en witwaspraktijken. Dit heeft geleid tot de oprichting van de bovengenoemde «Integriteitsunit» binnen het Directoraat Toezicht. Deze unit heeft tot taak het integriteitstoezicht op Wtk-, Wtb- en Wwk-instellingen verder te ontwikkelen en de secties binnen het directoraat die zijn belast met de uitvoering van het toezicht, specialistische ondersteuning te geven. In dit kader verzamelt de unit onder meer informatie over integriteitsbedreigende activiteiten. Hiertoe worden contacten onderhouden met andere instanties buiten de bedrijfstak die de integriteit mede bewaken, zoals de ministeries van Financiën en van Justitie, het OM, de ECD, de Centrale Recherche Informatiedienst, de politie, functionarissen van onder toezicht staande instellingen en collega-toezichthouders in binnen- en buitenland. Ten behoeve van de specialistische ondersteuning van de secties die met de uitvoering van het toezicht zijn belast, dient de unit- die thans in de opbouwfase verkeert – over expertise op het gebied van forensische methoden en technieken te beschikken. Additionele expertise op dit gebied wordt thans aangetrokken. De capaciteit van de unit bestaat thans uit drie formatieplaatsen. Een uitbreiding van de capaciteit ligt in de lijn der verwachtingen.

Bovenstaande ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de totale capaciteit van het Directoraat Toezicht van DNB is uitgebreid met 40 formatieplaatsen tot 170. De genoemde, direct op integriteit gerichte activiteiten, zijn daarbij inbegrepen. Meer algemeen dient deze uitbreiding het toezicht op financiële soliditeit in brede zin, waarvan integriteit een integraal onderdeel is.

Wet- en regelgeving

Het wettelijk kader voor het toezicht op het kredietwezen is de afgelopen jaren reeds op een adequaat niveau gebracht. Desalniettemin is het wenselijk geoordeeld op een aantal punten nog een verdere aanscherping te bewerkstelligen. In dit verband vindt op het terrein van het bankwezen en beleggingsinstellingen momenteel op vier onderdelen een versterking van het wettelijk kader voor de handhaving van de integriteit plaats. Hieronder volgt een beknopte toelichting.

Wijziging Wtk 1992

In de Tweede Kamer is een wetsvoorstel aanhangig tot wijziging van de Wtk 1992, waarmee deze wet wordt uitgebreid. Dit voorstel dient met name tot implementatie van de zogenoemde «minimum standards» van het Bazels Comité van banktoezichthouders. Daarnaast bevat het voorstel onder meer een aanscherping van de bepaling betreffende de betrouwbaarheid van medebeleidsbepalers van onder toezicht staande

instellingen. Verder is dit voorstel benut om de regeling van artikel 82 van de Wtk 1992 inzake het verbod tot het aantrekken van gelden op één onderdeel aan te scherpen. Dit betreft de introductie van een weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor een ontheffing van dit verbod indien de betrouwbaarheid van de betreffende beleidsbepalers niet buiten twijfel staat. Op deze wijze kan het verbod van artikel 82 van de Wtk 1992, in het belang van de handhaving van de integriteit van het financiële stelsel, beter worden gehandhaafd.

Naast bovenstaand wetsvoorstel dat mede betrekking heeft op een aantal integriteitsbevorderende maatregelen, is het van belang te onderkennen dat DNB als toezichthouder op het bankwezen, reeds in het verleden de nodige regels op integriteitsgebied heeft uitgevaardigd. De regelingen inzake bestuurderskredieten en de regeling privé-beleggingstransacties zijn hier voorbeelden van. Beide regelingen worden momenteel aan een herziening onderworpen. Artikel 22 van de Wtk 1992 vormt de basis voor het uitvaardigen van richtlijnen en aanbevelingen op het gebied van administratieve organisatie, interne controle en integriteitshandhaving bij banken. In dit verband is zeer onlangs door DNB een project gestart dat tot een stroomlijning en actualisering van regels op dit gebied moet leiden. Bij dit project zullen tevens de regels die de NVB op dit gebied reeds heeft uitgevaardigd, worden betrokken.

Betalingsverkeer/elektronisch geld

Een belangrijke constatering in het kader van de integriteit van het betalingsverkeer is dat uitgevers van elektronisch geld onder de Wtk 1992 vallen. Langs deze weg kan worden voorkomen dat een onbetrouwbare uitgever misbruik kan maken van het in het betaalmiddel gestelde vertrouwen. Betaalmiddelen dienen betrouwbaar te zijn, en betrouwbaarheid van het middel en betrouwbaarheid van de uitgever zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Onbetrouwbaarheid van de uitgever zal vroeg of laat gevolgen hebben voor het vertrouwen van het publiek in het betaalmiddel. Indien het een algemeen aanvaard ruilmiddel betreft waarin het vertrouwen wordt ondermijnd, dan heeft dit negatieve gevolgen voor het vertrouwen in het financiële stelsel als geheel. De toepasselijkheid van de Wtk 1992 brengt mee dat de uitgever integer/betrouwbaar moet zijn. Hij moet onbezwaarde antecedenten hebben. Voor de toetsing op integriteit/betrouwbaarheid beziet DNB op grond van de voornemens en antecedenten van de bij een instelling betrokken personen of de belangen van de crediteuren of toekomstige crediteuren van de onder toezicht staande instelling niet in gevaar zouden kunnen komen. De bestuurders moeten dus aan hoge eisen voldoen. Een gezamenlijke werkgroep van het Ministerie van Financiën en DNB heeft bezien of er aanleiding is om de taak op het gebied van het betalingsverkeer, zoals die is neergelegd in de Bankwet 1948, te herzien in het licht van nieuwe ontwikkelingen, met name op het terrein van afwikkelingsystemen. De werkgroep heeft geconstateerd dat, mede met het oog op de handhaving van de integriteit van de financiële markten, de introductie van toezicht op afwikkelingsystemen in het betalingsverkeer kan bijdragen aan het beperken van systeemrisico's. Toezicht zou in dit verband betekenen dat wordt verzekerd dat afwikkelingsystemen in het betalingsverkeer aan zekere randvoorwaarden voldoen inzake veiligheid en betrouwbaarheid. Binnenkort zal worden besloten op welke wijze aan de bevindingen van de werkgroep gevolg kan worden gegeven.

Wet inzake de wisselkantoren

Op 1 januari 1995 is de Wet inzake de wisselkantoren (Wwk) in werking getreden¹. Het hoofddoel van de wet is het tegengaan van het witwassen van misdadagelden. De Wwk maakt het mogelijk malafide wisselkantoren

¹ Stb. 1994, 903.

de toegang tot de markt te ontzeggen. Sinds de inwerkingtreding van de Wwk zijn vele malafide wisselkantoren aangepakt. Gebleken is echter dat niet alleen wisseltransacties gebruikt worden voor het witwassen van misdrijfgelden, maar dat ook andere transacties, zoals money transfers, waarbij een financiële dienstverlener gelden van de opdrachtgever in ontvangst neemt teneinde deze elders betaalbaar te stellen, witwas-gevoelig zijn. Indien money transfers (of andere soortgelijke transacties) door niet-kredietinstellingen worden uitgevoerd, ontbreekt thans een adequaat toezichtskader. Aangezien de Wwk een adequaat toezichtsinstrumentarium bevat bestaat het voornemen om de Wwk zodanig te wijzigen, dat instellingen die dergelijke transacties verrichten onder het toezichtsregime van de Wwk komen te vallen. Hiertoe is thans een wetsvoorstel in voorbereiding, dat naar verwachting begin 1998 de Raad van State voor advies zal worden aangeboden. Door het onder toezicht brengen van deze instellingen, wordt het hen verboden hun werkzaamheden uit te voeren, tenzij zij geregistreerd zijn bij DNB. Verder kunnen de bestuurders en degenen die het dagelijks beleid (mede) bepalen, alsmede degenen die rechtstreeks of middellijk bevoegd zijn genoemde personen te benoemen of te ontslaan, worden getoetst op hun betrouwbaarheid. Daarnaast wordt het mogelijk bepaalde eisen te stellen aan bedrijfsvoering en administratieve organisatie van de instellingen. In dit kader dient tevens te worden vermeld dat money transfers onder de Wet Melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT) worden gebracht en dat een indicator terzake wordt opgesteld. De algemene maatregel van bestuur voor het onder de Wet MOT brengen van de money transfers is op 12 november jl. door de Begeleidingscommissie MOT akkoord bevonden. De algemene maatregel van bestuur zal op korte termijn aan de Raad van State worden aangeboden.

Wet toezicht beleggingsinstellingen (Wtb)

In het kader van de reeds lopende evaluatie van de Wtb, wordt gezien in hoeverre het noodzakelijk is in de Wtb de bepalingen omtrent de betrouwbaarheid aan te scherpen. Overwogen wordt om de kring van te toetsen personen uit te breiden tot medebeleidsbepalers, eisen te stellen aan de doorzichtigheid van de groep waartoe een beleggingsinstelling behoort en een verklaring-van-geen-bezwaar-procedure in te voeren voor deelnemingen in beleggingsinstellingen. Voorts wordt gezien of analoog aan artikel 13 Wtk een meldplicht zal worden opgenomen voor beleggingsinstellingen indien zich wijzigingen voordoen in de antecedenten van bestuurders of personen met benoemings- en ontslagrecht ten aanzien van bestuurders.

Activiteiten marktpartijen

Op het gebied van beoordeling en handhaving van de integriteit zijn door de bedrijfstak zelf maatregelen getroffen. De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) kent regelingen en aanbevelingen die voor haar leden van toepassing zijn. Zo kunnen worden genoemd een regeling voor een incidentenregistratiesysteem (EVA), een Verificatie Informatie Systeem (VIS), de gedragscode over «Chinese Walls», de regeling privé-beleggingstransacties, de richtlijn inzake nadere inlichtingen Meldpunt Ongebruikelijke Transacties en de gedragslijn OM/banken over medewerking door banken aan strafrechtelijke onderzoeken tegen cliënten.

Eerstbedoelde regeling betreft een geautomatiseerde databank met namen van verdachte bankcliënten (personen en bedrijven). Het systeem stelt banken in staat na te gaan of een bepaalde (rechts-)persoon bij een andere bank is geregistreerd voor een ernstig incident. Het VIS betreft een computerbestand met de nummers van ongeldige identiteitsbewijzen. Het systeem is tot stand gekomen in samenwerking tussen de NVB en de

Centrale Recherche Informatiedienst en levert een belangrijke bijdrage aan het voorkomen van misbruik van ongeldige identiteitsbewijzen voor fraude. Het systeem is ondergebracht bij het BKR in Tiel. De gedragscode over «Chinese Walls» is een indringende (zij het niet-afdwingbare) aanbeveling aan de banken een fysieke of tenminste een duidelijke procedurele scheiding aan te brengen tussen het krediet-, emissie- en effectenbemiddelingsbedrijf, ter bevordering van een gescheiden behandeling van koersgevoelige informatie. De regeling privé-beleggingstransacties beoogt iedere schijn van gebruik van voorwetenschap, waarover bankmedewerkers uit hoofde van hun functie kunnen beschikken tegen te gaan.

De nadere inlichtingen die het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (Meldpunt) aan een bank kan vragen na een melding worden behandeld in de desbetreffende richtlijn. Het gaat hierbij onder meer om gegevens die nodig zijn om te kunnen beoordelen of een als ongebruikelijk gemelde transactie als een verdachte transactie moet worden gekwalificeerd. De gedragslijn OM/banken heeft betrekking op medewerking van banken op vrijwillige basis aan strafrechtelijke onderzoeken van het OM tegen cliënten van banken.

Voorts kan gewezen worden op de samenwerking tussen de NVB en Justitie bij de aanpak van fraude, zoals het project «met kennis bestrijden» waarbij de NVB financiële expertise beschikbaar stelt aan het OM en de politie ten behoeve van opsporingsonderzoeken naar fraude en witwaszaken. Voorts kan hier worden genoemd het project Financieel Rechercheren. Dit samenwerkingsverband tussen de overheid en de financiële instellingen beoogt het financieel rechercheren een volwaardige plaats te geven binnen het opsporingsapparaat. Verder werd binnen de NVB een adviescommissie fraude incidenten opgericht als aanspreekpunt voor de overheid op het terrein van fraude en andere incidenten. Ten slotte kan worden genoemd het opzetten van een aparte registratie van misbruik en oneigenlijk gebruik van machtigingen met als doel fraude met dit instrument tegen te gaan.

Veel banken hebben eigen regelingen (gedragscodes) opgesteld als richtlijn voor het handelen van hun medewerkers in de contacten met cliënten. Uitgangspunt van deze codes is het belang van de instelling om aanzien en integriteit te handhaven en te beschermen.

2.2 Effectenverkeer

Taak en organisatie STE

De grondslag voor de taken van de STE wordt gevormd door de Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte 1995) en de Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen 1996 (Wmz 1996).

Zowel in de Integriteitsnota uit 1996 als in de latere nota inzake de organisatie van het toezicht in het effectenverkeer¹ is een overzicht gegeven van de ontwikkelingen in het toezicht op de onderscheiden gebieden van het toezicht (effecteninstellingen, handelsregels, effecten-uitgevende instellingen, gebruik voorwetenschap) en van de achtergronden en motieven voor het proces van geleidelijke versterking dat sedert de jaren tachtig op dit gebied is ingezet.

In de periode sedert het verschijnen van de Integriteitsnota 1996 heeft een aantal aanzienlijke veranderingen plaatsgevonden in de organisatie van het toezicht. Deze veranderingen hebben met name geleid tot een versterking van de rol van de STE als onafhankelijk toezichthouder, waardoor de STE thans volledig verantwoordelijk is voor het toezicht op effecteninstellingen, ongeacht of deze zijn toegelaten tot de beurs. Hoewel de richting van de veranderingen in lijn is met de voornemens in de Integriteitsnota 1996 en de nota inzake de organisatie van het toezicht

¹ Nota inzake de organisatie van het toezicht in het effectenwezen d.d. 30 augustus 1996 (F-96-440).

in het effectenverkeer, hebben deze veranderingen sneller plaatsgevonden en zijn zij voor een deel ook verder gegaan dan eerder voorzien (zie ook de brief van 20 december 1996 over de fusie tussen de Amsterdamse Effectenbeurs en de Optiebeurs¹).

In de Integriteitsnota 1996 werd onder meer een uitbreiding van de controlecapaciteit van de STE met circa 8 personen voorzien, in de vorm van een eigen controle-afdeling. Dit voornemen is in de loop van 1996 geëffectueerd, doch is in retrospectief slechts aan te merken als een overgangsfase naar het integraal toezicht van de STE op de effecteninstellingen zoals dat sedert 1 januari 1997 operationeel is. Dit heeft geleid tot een aanvullende uitbreiding met 29 formatieplaatsen².

Met deze uitbreiding zou de formatie van de STE uitkomen op circa 60 personen. Begin 1998 zal de feitelijke personeelsomvang circa 50 personen bedragen.

In het licht van de uitbreiding van de taken en verantwoordelijkheden van de STE en de sterke groei van de personeelsomvang heeft een reorganisatie-onderzoek plaatsgevonden dat heeft geleid tot de invoering van een nieuw organisatiemodel per 1 juli 1997. In het nieuwe model is sprake van vijf afdelingen waarvan drie zich bezighouden met de directe uitvoering van het toezicht (onderverdeeld naar een drietal deelsectoren: effecteninstellingen die zijn toegelaten tot AEX, effecteninstellingen die buiten de beurs actief zijn, en markten). Daarnaast is er een afdeling Beleid en een afdeling Juridische Zaken. In het kader van de reorganisatie is tevens besloten tot een intensievere betrokkenheid van de bestuursleden bij de dagelijkse gang van zaken bij de STE en een versterking van het operationele management.

Voor 1998 is in de begroting van de STE een verdere uitbreiding van de formatie tot 70 medewerkers voorzien. Hierbij spelen de volgende overwegingen een rol:

- De nieuwe regelgeving rond het gebruik van voorwetenschap zal extra inspanningen van de STE vergen, zowel door de aanscherping van de delictomschrijving, die tot een groter aanbod van zaken kan leiden, als door de nieuw in te voeren meldingsplicht voor insiders ten aanzien van transacties in effecten van de eigen onderneming (zie ook hierna onder wet- en regelgeving). Wat betreft de bestuurlijke handhaving onderzoekt de STE de mogelijkheden om te komen tot één geïntegreerd systeem voor de melding van transacties in Nederlandse effecten. Thans is nog sprake van niet op elkaar aangesloten systemen voor het beursverkeer (de systemen van AEX) en het onder toezicht van de STE staande marktsegment van het buitenbeursverkeer. Voor het grensoverschrijdende verkeer geldt daarbij dat als gerapporteerd wordt aan een buitenlandse toezichthoudende autoriteit, ingevolge EU-richtlijnen, melding in Nederland achterwege mag blijven. De STE is voornemens om met buitenlandse toezichthouders in overleg te treden teneinde te bezien of en zo ja hoe de informatie-uitwisseling op dit terrein kan worden verbeterd.
- In overleg tussen de STE en AEX wordt bezien op welke wijze de STE toegang kan krijgen tot de aan de systemen van AEX gerapporteerde en geregistreerde transacties in effecten alsmede tot de beurs-systemen die ongebruikelijke transacties signaleren, respectievelijk tot de uit die systemen voortvloeiende signalen. Opzet hierbij is dat de STE zich aldus zelfstandig een oordeel kan vormen over de relevantie van de op de beurs gegenereerde signalen die kunnen wijzen op handel met voorkennis.
- De STE zal in de loop van 1998 een aparte «enforcement unit» in het leven roepen, die belast zal worden met het voorbereiden van het opleggen van dwangsommen en bestuurlijke boetes, de coördinatie van de reguliere contacten met het OM, andere toezichthouders en met opsporingsinstanties over kwesties inzake integriteitshandhaving,

¹ Kamerstukken II 1996/97, 24 456, nr. 14.

² Kamerstukken II 1996/97, 24 796, nr. 3.

alsmede met het bijstaan van de operationele toezichtsafdelingen bij onderzoek naar methoden en indicatoren tot herkenning van effectenverrichtingen en van patronen daarin die (kunnen) duiden op frauduleuze gedragingen in het effectenverkeer. Met de instelling van deze unit kan worden ingespeeld op de nieuwe taken, bevoegdheden en toezichtsinstrumenten die het gevolg zijn van de Herijking Wte 1995 (zie hieronder), alsmede op de aangescherpte regelgeving inzake het gebruik van voorwetenschap en op de invoering van dwangsommen en bestuurlijke boetes.

- In dit kader zullen ook de toezichtsregels op onderdelen worden aangescherpt. Hierbij gaat het onder andere om een periodieke toetsing van de deskundigheid en betrouwbaarheid van (mede)bestuurders, in aanvulling op de eenmalige toetsing bij het aantreden van betrokkenen. Tevens worden effecteninstellingen verplicht om wijzigingen in de antecedenten van (mede)bestuurders te melden aan de STE. Voorts zullen zij worden verplicht om feiten en omstandigheden die zich met betrekking tot de bedrijfsuitoefening van de effecteninstelling voordoen en die voor het toezicht door de STE van belang zijn (fraudes en dergelijke) te melden aan de STE.
- Daarnaast verbreedt en verdiept de STE de controles bij instellingen. De intensivering van het toezicht op personen bij de instellingen dient ondersteund te worden door gebruik te maken van diverse informatiebronnen. Dit laatste vergt een uitbreiding van de samenwerking met opsporingsdiensten. In hoofdstuk 4 zal hierop nader worden ingegaan.

Naast de bovenstaande reeds in de begroting 1998 voorziene uitbreiding, zal ook het opzetten en het bijhouden van een register van effectenhandelaren (zie par. 2.6) extra inspanningen vergen, die mogelijk tot een verdere uitbreiding van de capaciteit zullen leiden.

Wet- en regelgeving

Het wettelijk kader voor het toezicht in het effectenwezen is en wordt in de komende periode op een aantal punten versterkt. Hieronder komen aan de orde: het wetsvoorstel Herijking Wte 1995, het wetsvoorstel gebruik voorwetenschap en enkele initiatieven op het terrein van de goederentermijnhandel.

Herijking Wte 1995

Het wetsvoorstel Herijking Wte 1995 is op 13 oktober 1997 bij de Tweede Kamer ingediend¹. Dit wetsvoorstel behelst een formalisering van de versterking van de rol van de STE als onafhankelijk toezichthouder en de daarmee samenhangende beperking van de zelfregulering van de beurzen. De belangrijkste aanpassingen zijn de volgende:

- de verlening van een vergunning aan tot de beurs toe te laten effecteninstellingen wordt losgekoppeld van de toelating tot de beurs;
- de prudentiële regels voor tot de beurs toegelaten instellingen worden in het Besluit toezicht effectenverkeer 1995 en de Nadere regeling van de STE opgenomen;
- aan de STE wordt een rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid verleend bij overtreding van de prudentiële regels door tot de beurs toegelaten effecteninstellingen.

Het beoogde gevolg van de genoemde wijzigingen is dat de systematiek van de Wte 1995, voor zover het betreft de verlening van vergunningen aan effecteninstellingen en het in dat kader uitgeoefende toezicht, ongeacht of zij op de beurs actief zijn, niet langer afwijkt van de andere toezichtswetten. In dat kader onderwerpt de STE de door de effectenbeurzen en brancheorganisaties gestelde richtlijnen en toezichtsregels aan een analyse, teneinde te bezien of deze in aanmerking komen voor opneming in de Nadere Regeling van de STE.

¹ Kamerstukken II, 1997/98, 25 670.

Naast de genoemde punten die samenhangen met de gewijzigde organisatie van het toezicht in het effectenverkeer, is in het wetsvoorstel tevens een meer uitgebreide regeling van de beurs-erkenning meegenomen.

Het voornemen bestaat een nota van wijziging in te dienen bij het bovengenoemde wetsvoorstel om langs die weg de mogelijkheid van het instellen van een stille curatele bij effecteninstituten in de Wte 1995 op te nemen. In het kader van de zogenaamde Röntgenfoto van de toezichtswetten¹ was reeds vastgesteld dat zou moeten worden overwogen dit instrument ook in de Wte 1995 te introduceren. De Wtk 1992, de Wtb, de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (Wtv 1993) en de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeraars (Wtn) bevatten reeds bepalingen inzake stille curatele. De wenselijkheid daartoe is door de recente gebeurtenissen in de effectensector geïllustreerd. Om die reden verdient het aanbeveling dit onderwerp reeds op korte termijn te regelen, en niet te wachten tot het wetsvoorstel ter implementatie van de conclusies van de genoemde Röntgenfoto. Deze nota van wijziging zal bij gelegenheid van de nota naar aanleiding van het verslag over dit wetsvoorstel aan de Kamer worden aangeboden.

Gebruik voorwetenschap

Nu het wetsvoorstel inzake gebruik voorwetenschap² onlangs door de Tweede Kamer is aanvaard, kan op deze plaats worden volstaan met de constatering dat brede overeenstemming bestaat over de met het wetsvoorstel beoogde strengere regelgeving op dit gebied. Het behoeft geen betoog dat daarmee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het bewaken van de integriteit. Voorwaarde is uiteraard wel dat voor de handhaving van de nieuwe bepalingen voldoende capaciteit en expertise beschikbaar zijn. Hierboven is reeds opgemerkt dat bij de STE een verdere versterking van de capaciteit is voorzien. In hoofdstuk 3 zal nader worden ingegaan op de strafrechtelijke handhaving van de verbodsbepalingen inzake gebruik voorwetenschap.

Goederentermijnhandel

In de Integriteitsnota 1996 is aangegeven dat Nederland sterk hecht aan uitbreiding van de reikwijdte van de Europese Richtlijn Beleggingsdiensten (93/22/EEG) met goederentermijntransacties, aangezien alleen door een vergunningsvereiste en bestuursrechtelijk toezicht op Europese schaal een effectieve aanpak van malafide instellingen op dit terrein wordt bereikt. In Nederland vallen deze producten wel reeds onder de reikwijdte van de Wte 1995. De Raad van Ministers heeft op 17 november jl. ingestemd met een bereikt akkoord over (o.a.) een wijziging van de Richtlijn Kapitaaltoereikendheid (93/6/EEG). Nederland heeft weten te bereiken dat een overweging bij dit wijzigingsvoorstel is opgenomen, inhoudende dat het plegen van ernstige fraude door bepaalde handelaren in grondstoffen futures de Europese Gemeenschap in toenemende mate zorgen baart en een bedreiging vormt voor het imago en de integriteit van de handel in termijncontracten; en dat het wenselijk is dat de Commissie zich beraadt op de vaststelling van een passend prudentieel raamwerk waarmee dergelijke frauduleuze praktijken in de toekomst kunnen worden voorkomen. Deze overweging moet voor de Commissie de aanzet vormen om in de toekomst de Richtlijn Beleggingsdiensten met goederentermijntransacties uit te breiden.

In de Integriteitsnota 1996 werd over dit onderwerp eveneens aangegeven dat de Minister van Financiën bij zijn Duitse ambtgenoot de problematiek van de goederentermijnhandel onder de aandacht had gebracht met het oogmerk dat deze onder de reikwijdte van de Duitse effectenwetgeving zou worden gebracht; dit naar aanleiding van uit Duitsland afkomstige,

¹ Kamerstukken II, 1995/96, 24 843, nr. 1.

² Kamerstukken II, 25 095.

malafide aanbiedingen van goederentermijntransacties op de Nederlandse markt. De Duitse wetgeving is inmiddels dienovereenkomstig aangepast en treedt per 1 januari 1998 in werking.

Activiteiten marktpartijen

In een onlangs uitgebrachte notitie, De Nederlandse kapitaalmarkt op de drempel van de 21e eeuw, geeft AEX haar visie op de toekomst en op de eigen rol bij het bevorderen van de integriteit van de effectenhandel. In dat kader zal AEX – in afstemming met de STE – bezien hoe zij in haar markttoezicht meer transparantie kan aanbrengen onder andere de suggestie om opvallende transacties – dat wil zeggen transacties die kunnen wijzen op handel met voorkennis – die via de stockwatch-systemen van de beurs zijn gesignaleerd niet alleen te melden aan de STE, maar ook periodiek (in geaggregeerde vorm) openbaar te maken, om zo de transparantie te bevorderen. Ook bepleit AEX een verbetering van de «audit trail» van ingelegde orders, waarbij met name onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen orders die een bemiddelaar inlegt voor een klant dan wel voor eigen rekening. Deze suggesties vormen thans onderwerp van nadere overweging tussen AEX en de STE.

Ten slotte doet AEX de suggestie de opleidingseisen voor personen die werkzaam zijn in de effectensector te verhogen door middel van examens en de invoering van persoonlijke licenties. In par. 2.6. zal nader op deze gedachte worden ingegaan.

2.3 Verzekeringswezen/pensioenfondsen

Taak en organisatie Verzekeringkamer

De grondslag voor de toezichthoudende taken van de Verzekeringkamer met betrekking tot verzekeraars is gelegen in de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (Wtv 1993) en de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf (Wtn). Het toezicht dat de Verzekeringkamer uitoefent op pensioen- en spaarfondsen is gebaseerd op enkele pensioenwetten, waarvan de Pensioen- en spaarfondsenwet (Psw) de belangrijkste is.

Per 1 september 1992 is de Verzekeringkamer beheersmatig verzelfstandigd. Naast het realiseren van beheersmatige doelstellingen als grotere flexibiliteit bij investeringsbeslissingen en bij personeelsmiddelen, is deze verzelfstandiging aangegrepen om tot een reorganisatie van de Verzekeringkamer te komen. De reorganisatie had onder meer tot doel de toezichtsafdelingen, die voorheen waren opgebouwd vanuit de specialismen accountancy en actuariaat, slagvaardiger te maken met het oog op een effectiever toezicht. De nieuwe organisatie voorziet in één aanspreekpunt (relatiebeheerder) per onder toezicht staande instelling, die primair verantwoordelijk is voor het toezicht op die instelling. Per toezichtsafdeling zijn de verschillende specialismen samengevoegd. Een gevolg van deze reorganisatie is dat binnen de Verzekeringkamer door accountants en actuarissen thans intensiever wordt samengewerkt, hetgeen de effectiviteit van het toezicht ten goede komt. Om slagvaardiger op te kunnen treden en effectiever in te kunnen spelen op ontwikkelingen in het verzekerings- en pensioenwezen is tevens een afdeling onderzoek & advies in het leven geroepen die zich bezig houdt met analyse van trends en ontwikkeling van toezichtsbeleid. Bij de evaluatie inzake de beheersmatige verzelfstandiging van de Verzekeringkamer kon dan ook worden geconstateerd dat «de effectiviteit en efficiency van de werkzaamheden zijn toegenomen¹».

In het verlengde van de genoemde reorganisatie heeft de Verzekeringkamer zich verder bezonnen op maatregelen die tot een actualisering van

¹ Kamerstukken II 1995/96, 24 831, nr. 1.

het toezicht op de verzekerings- en pensioensector moeten leiden. Eerder dit jaar heeft dit geresulteerd in een nota getiteld «De actualisering van het toezicht». Hierin staan de aanpassingen in het toezichtsbeleid en het instrumentarium opgesomd die dienen ter versterking van het toezicht en de integriteit van de verzekerings- en pensioensector. Het betreft hier reeds gerealiseerde en deels nog te realiseren voornemens. Deze nota is in oktober 1997 ter informatie aan de vaste commissie voor Financiën en de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid gezonden. De voornaamste voornemens in deze nota die inmiddels zijn gerealiseerd betreffen:

- protocol inzake informatievervalsing door de externe accountant aan de Verzekeringkamer met betrekking tot een verzekeraar. Het gaat hierbij om een raamovereenkomst inzake de aan de externe accountant door de verzekeraar te verstrekken opdracht, de wijze van rapportering aan de Verzekeringkamer, de informatievervalsing door de accountant aan de Verzekeringkamer bij het teruggeven van de opdracht en tijdige informatie over geconstateerde transacties die niet passen in de normale bedrijfsactiviteiten van de verzekeraar, waaronder fraude;
- aanscherping van de toetsing van bestuurders en commissarissen van verzekeraars, waarbij het vermijden van ongewenste belangenverstrengeling hoge prioriteit heeft;
- aanpassing en intensivering van de periodieke onderzoeken bij onder toezicht staande instellingen; gericht onderzoek wordt gedaan naar zaken die uit een analyse van de onder toezicht staande instelling als slecht of zorgelijk naar voren komen;
- vaker inzetten van een stille bewindvoerder bij een onder toezicht staande instelling;
- onder omstandigheden zullen onder toezicht staande instellingen worden verplicht tijdelijk bepaalde adviseurs aan te trekken om het management te ondersteunen bij door de Verzekeringkamer als zwak aangemerkte beleidsaspecten;
- het toezicht op het beleggingsbeleid – waaronder het gebruik van financiële derivaten – is aangescherpt.

Maatregelen die nog in ontwikkeling zijn, betreffen:

- verscherping van het toezicht op een aantal specifieke gebieden (jonge verzekeraars en pensioenfondsen, beleggingsrisico's en beleidsplannen);
- formulering van minimumeisen voor de administratieve organisatie en interne controle van verzekeraars en pensioenfondsen;
- protocol inzake informatievervalsing door de externe accountant aan de Verzekeringkamer met betrekking tot een pensioenfonds;
- protocol inzake informatievervalsing door de actuaar aan de Verzekeringkamer met betrekking tot een verzekeraar respectievelijk een pensioenfonds.

De Verzekeringkamer bedient zich geregeld van circulaire, gericht aan de onder toezicht staande instellingen, waarin zij aangeeft op welke wijze zij op specifieke onderdelen uitvoering geeft aan haar toezichtstaak. De afgelopen periode zijn door de Verzekeringkamer de volgende circulaire verzonden die betrekking hebben op aan integriteit gerelateerde toezichtsaspecten:

- in de circulaire van 24 april 1995 heeft de Verzekeringkamer haar beleid betreffende het toezicht op het gebruik van financiële derivaten uiteengezet. Daarbij heeft zij gewezen op een adequate beleggingsorganisatie inclusief scheiding van functies (vaststelling beleid, uitvoering orders resp. administratie), interne rapportage, onafhankelijke controle en kennis en ervaring van management en betrokken beleggingsfunctionarissen;

- met de circulaire van 21 juni 1996 heeft de Verzekeringskamer gemeld dat de toetsing van bestuurders van verzekeraars verscherpt zal worden door voorafgaand aan de benoeming de toetsing plaats te laten vinden, en door de introductie van een vragenlijst over antecedenten en financiële banden; wijzigingen in de gegeven antwoorden dienen aan de Verzekeringskamer te worden doorgegeven;
- op 31 januari 1997 is een circulaire verzonden die het beleid voor de toetsing van conglomeraatbestuurders expliciteert en informatie geeft over de samenwerkingsafspraken met DNB hierover. Ten aanzien van toetsing van conglomeraatbestuurders is aangegeven wie getoetst worden en welke procedure, timing en eisen daaraan zijn verbonden. Tevens is een regeling privé-beleggingstransacties voor conglomeraatbestuurders opgenomen;
- in de circulaire van 22 april 1997 is gemeld dat ten aanzien van groepbestuurders met uitzondering van de regeling privé-beleggingstransacties, dezelfde eisen gelden als ten aanzien van conglomeraatbestuurders.
- in de circulaire van 6 november 1997 heeft de Verzekeringskamer een oproep gedaan aan verzekeraars en pensioenfondsen om interne beleggingsprocedures te bezien en te komen tot een insiderregeling/ gedragscode.

Ter uitvoering van de hierboven beschreven actualisering van het toezicht, met een zwaarder accent op de integriteit van de verzekerings- en pensioensector, is thans een uitbreiding voorzien van de personeelsomvang van de Verzekeringskamer met 45 formatieplaatsen, van 133 in 1997 naar 178 over drie jaar.

Wet- en regelgeving

Op het terrein van het verzekerings- en pensioenwezen wordt gewerkt aan weten regelgeving ter vergroting van de effectiviteit van het toezicht. Hierbij vindt met name ook een versterking plaats van de handhaving van de integriteit.

Wijziging Wtv 1993 en Wtn

Binnenkort wordt bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend tot Wijziging van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf en in verband daarmee enkele andere wetten, teneinde de effectiviteit van het bedrijfseconomisch toezicht te vergroten.

Dit wetsvoorstel vloeit in hoofdzaak voort uit de evaluatie van de gebeurtenissen rond Vie d'Or, welke op 20 maart 1996 aan de Tweede Kamer is gezonden¹. Bij de evaluatie werd vastgesteld dat regelgeving alleen nog geen garantie biedt voor een adequaat toezicht en dat in dat licht het steeds verder verfijnen van de regelgeving slechts schijnzekerheid biedt. Niettemin werd het zinvol geacht de bestaande toezichtswetgeving te toetsen aan de bij de gebeurtenissen rond Vie d'Or opgedane ervaringen. Dit heeft geleid tot de brief van 3 juni 1996², waarin onder meer de belangrijkste voorgenomen aanpassingen van de Wtv 1993, de Wtn en daarop gebaseerde Besluiten en Regelingen staan vermeld. Een aantal van deze aanpassingen heeft tot doel de integriteit van marktpartijen te bevorderen. Het gaat daarbij om de volgende punten:

- de bewijslast voor de Verzekeringskamer op het punt van de betrouwbaarheid van beleidsbepalers van onder toezicht staande instellingen wordt verlicht; het wordt voor de Verzekeringskamer eenvoudiger om op te treden indien de toetsing daartoe aanleiding geeft;
- de Verzekeringskamer krijgt de bevoegdheid nieuwe (mede-)beleidsbepalers (m.n. bestuurders en commissarissen) van onder toezicht staande verzekeraars vooraf te toetsen op betrouwbaarheid en

¹ Kamerstukken II 1995/96, 23 669, nr. 15.

² Kamerstukken II 1995/96, 23 669, nr. 17.

- eventueel deskundigheid, waardoor het voor de Verzekeringskamer mogelijk wordt anticiperend op te treden ;
- de Verzekeringskamer krijgt tevens de bevoegdheid nieuwe (mede-) beleidsbepalers van de groep waartoe een verzekeraar behoort, vooraf te toetsen op betrouwbaarheid en eventueel op deskundigheid voor zover deze personen tevens uit dien hoofde het beleid van de verzekeraar (mede)bepalen.

Naast de bovenstaande, reeds eerder aangekondigde aanpassingen, worden in het wetsvoorstel ook de volgende bepalingen opgenomen:

- de Verzekeringskamer krijgt de bevoegdheid informatie te vragen aan een ieder die zich naar het oordeel van de Verzekeringskamer voordoet als verzekeraar;
- de Verzekeringskamer zal de mogelijkheid krijgen op te treden tegen personen die als holdingbestuurder van een niet-financieel conglomeraat het beleid van een onder toezicht staande instelling (mede-) bepalen en over wier deskundigheid en betrouwbaarheid twijfel bestaat.

Wijziging Psw met het oog op verbetering toezicht

In de Pensioennota¹ is geconstateerd dat de Psw op een aantal terreinen aan vernieuwing toe is. De Staatssecretaris van SZW heeft thans een wetsvoorstel in voorbereiding dat onder meer voorziet in wijziging van de Psw en de Wet betreffende verplichte deelneming in een beroeps-pensioenregeling. Een aantal van de voorgenomen wijzigingen heeft tot doel de waarborging van de integriteit van de (beleidsbepalers van de) pensioen- en spaarfondsen te bevorderen. Het gaat hierbij onder andere om de introductie van een betrouwbaarheids- en een deskundigheidstoets ten aanzien van de (mede-)beleidsbepalers van pensioen- en spaarfondsen. Daarnaast wordt volgens het wetsvoorstel een gedragscode verplicht gesteld, die regels zal moeten bevatten ter voorkoming van belangenconflicten en van misbruik van aanwezige informatie. De Verzekeringskamer kan regels stellen met betrekking tot de inhoud van de gedragscode. Verder zal een aanwijzingsrecht voor de Verzekeringskamer ten aanzien van pensioen- en spaarfondsen worden ingevoerd. Dit aanwijzingsrecht zal de Verzekeringskamer in staat stellen om jegens een pensioen- of spaarfonds op te treden indien de Verzekeringskamer meent dat de belangen van de (gewezen) deelnemers, verzekerden of andere belanghebbenden daartoe aanleiding geven. Hiermee wordt het toezicht op de integriteit (en, meer in den brede, op de financiële soliditeit) van pensioen- en spaarfondsen meer in lijn gebracht met het toezicht op verzekeraars. In dit verband ontvangt de Kamer binnenkort ook de toegezegde rapportage waarin de verschillen en overeenkomsten tussen de drie toezichtclusters (particuliere financiële instellingen, pensioenfondsen en sociale verzekeraars) in kaart worden gebracht (grote röntgenfoto).

Activiteiten marktpartijen

Ter bevordering van de handhaving van de integriteit zijn ook door de onder toezicht staande instellingen zelf en door hun organisaties maatregelen getroffen. Zo heeft het Verbond van Verzekeraars in 1993 de Modelcode verkeersregels beleggingstransacties geformuleerd. Doel hiervan is het reguleren van privé-beleggingstransacties van bestuurders en medewerkers van verzekeraars, zodanig dat (de schijn van) beleggingshandelingen met voorkennis en vermenging van zakelijke en privé-belangen wordt voorkomen. In de Modelcode zijn onder meer algemene gedragsregels, voorschriften en verbodsbepalingen geformuleerd alsmede aanbevelingen over de juridische vormgeving daarvan binnen de bedrijven. Bij een in 1996 door het Verbond van Verzekeraars uitgevoerd

¹ Kamerstukken II, 1990/91, 22 167.

onderzoek naar de naleving van de Modelcode luidde de conclusie dat het merendeel van de verzekeraars inderdaad de verkeersregels als bedoeld hebben ingevoerd.

Verder is gebleken dat diverse verzekeraars naast de bedoelde regeling nog additionele maatregelen en gedragsregels hebben ingevoerd. Momenteel wordt door het Verbond van Verzekeraars een «protocol betreffende preventie en bestrijding van fraude in de levensverzekeringsbranche» gefinaliseerd. In dit protocol wordt onder meer nadrukkelijk de aangifte bij justitiële autoriteiten in geval van geconstateerde fraude aan de orde gesteld.

In de pensioensector bestaan de Model-gedragscode en het Beleggingsstatuut van de Stichting voor Ondernemingspensioenfondsen (Opf) respectievelijk sinds 1994 en 1996. De Model-gedragscode geeft richtlijnen aan bestuurders en werknemers van pensioenfondsen ter voorkoming van belangenconflicten en misbruik van vertrouwelijke informatie. Het Beleggingsstatuut bevat bepalingen over informatievoorziening, uitgangspunten, uitvoering, organisatorische voorwaarden en gebruik van derivaten.

Daarnaast overweegt de Opf het Beleggingsstatuut als voorwaarde voor het lidmaatschap te stellen en een «keurmerk» in te voeren voor pensioenfondsen die voldoen aan bepaalde eisen op het gebied van betrouwbaarheid, deskundigheid, gedragscode en medezeggenschap.

2.4 Onderlinge samenwerking toezichthouders

Binnen het daarvoor bestaande wettelijk kader in de verschillende toezichtswetten wordt onderling door DNB, STE en de Verzekeringkamer actief informatie uitgewisseld over toezichtsangelegenheden.

De samenwerking tussen DNB en de Verzekeringkamer is voor wat betreft het toezicht op financiële conglomeraten geformaliseerd in een Protocol (t.a.v. het toezicht)¹ en een Convenant (t.a.v. toetsing conglomeraatsbestuurders).

Daarnaast bestaan er uiteenlopende overlegvormen; periodiek overleg op bestuurlijk niveau tussen de drie toezichthouders gezamenlijk vindt twee maal per jaar plaats; tussen DNB en Verzekeringkamer vindt daarnaast drie maal per jaar bilateraal overleg plaats.

In een tenminste vergelijkbare frequentie bestaat er periodiek overleg tussen (een delegatie uit) het bestuur van elk van de toezichthouders en de Minister van Financiën, en bestaat het voornemen om ook een periodiek overleg van de toezichthouders gezamenlijk met de Minister van Financiën te introduceren.

Daarnaast vindt op beleidsniveau veelvuldig overleg plaats, in werkgroepverband en ad-hoc, over onderwerpen die sectoroverschrijdend zijn, tussen toezichthouders en met het Ministerie van Financiën.

Een belangrijk instrument van het integriteitstoezicht is de betrouwbaarheidstoets van bestuurders van een onder toezicht staande instelling. Tot dusver vond op dit gebied per geval informatie-uitwisseling plaats tussen DNB, STE en Verzekeringkamer (met uitzondering van de systematisch gezamenlijke toetsing van conglomeraatsbestuurders). De drie toezichthouders hebben in juli jl. besloten een gezamenlijke databank, c.q. een koppeling van eigen bestanden van getoetste personen te realiseren; tevens wordt bezien op welke wijze de toetsing van de betrouwbaarheid nog nauwkeuriger kan worden afgestemd.

¹ Dit protocol is aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van 24 januari 1997.

Op het gebied van de internationale informatie-uitwisseling is er de mogelijkheid voor toezichthouders om met buitenlandse toezichthouders

informatie uit te wisselen. Van deze mogelijkheid, die in de hedendaagse financiële wereld steeds belangrijker wordt, wordt in toenemende mate gebruik gemaakt. Zo wordt bijvoorbeeld door DNB sinds vele jaren, mede vanwege haar rol in het Bazels Comité, op intensieve wijze samengewerkt en informatie uitgewisseld met niet-EU banktoezichthouders. In dit verband zij verwezen naar het document «The supervision of cross-border banking» van oktober 1996 dat is opgesteld door een werkgroep van het Bazels Comité en de Off-shore Group of Banking Supervisors. Voor zover het autoriteiten in EU-lidstaten betreft, is de informatie-uitwisseling gebaseerd op de relevante bepalingen in de desbetreffende EU-richtlijnen. Daarnaast heeft Nederland met de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk ook aparte verdragen afgesloten terzake van informatie-uitwisseling op effectengebied. Met name op het verdrag met de VS wordt geregeld een beroep gedaan. De samenwerking terzake werkt goed. In internationaal verband (zowel in EU- als in groter verband) vindt daarnaast in een aantal fora overleg plaats met andere toezichthouders. Op deze wijze kan worden bereikt dat gemeenschappelijke problemen op gemeenschappelijke wijze kunnen worden aangepakt, hetgeen bijdraagt aan de effectiviteit van het toezicht.

2.5 Sectoroverschrijdende wet- en regelgeving

In aanvulling op de in de vorige paragrafen genoemde sectorspecifieke aanpassingen van wet- en regelgeving, geldt voor een aantal overige aanpassingen die raakvlakken hebben met integriteit, dat zij zich richten op de gehele financiële sector en de drie toezichthouders. Om die reden volgt onderstaand een afzonderlijk, thematisch overzicht.

Versterking informatieverstrekking

BCCI-richtlijn¹

De BCCI-richtlijn is geïmplementeerd bij wet van 25 september 1996 (Stb. 537) die per 6 november 1996 in werking is getreden. De richtlijn beoogt een verbetering van de informatieverstrekking door onder toezicht staande instellingen aan de toezichthouder en een verscherping van de voorwaarden voor vergunningverlening. Zo moet bijvoorbeeld de onder toezicht staande instelling informatie verstrekken over de structuur van de groep waarvan zij deel uitmaakt. Deze structuur moet doorzichtig genoeg zijn om adequaat toezicht op die instelling uit te kunnen oefenen. Verder is de accountant verplicht onregelmatigheden en dreigende calamiteiten waarvan hij bij de uitvoering van zijn taken kennis heeft verkregen, aan de toezichthouder te melden.

Besluit politieregisters

Op grond van een wijziging van het Besluit politieregisters² kan sinds 28 november jl. binnen kaders informatie uit politieregisters worden verstrekt aan de toezichthouders en de Minister van Financiën. Hierdoor kan de betrouwbaarheid van (potentiële) beleidsbepalende en medebeleidsbepalende personen van financiële instellingen op een meer efficiënte manier worden getoetst. Het gewijzigde besluit voorziet er in dat het OM beoordeelt of en onder welke voorwaarden de naar hun aard gevoelige gegevens uit de politieregisters beschikbaar kunnen worden gesteld. Bij de beoordeling worden de belangen van toezicht afgewogen tegen de belangen van opsporing en vervolging, alsook van privacy.

Om twee redenen is de wijziging van het Besluit politieregisters van belang. Ten eerste konden voorafgaand aan de wijziging van het besluit alleen bij uitzondering gegevens uit de politieregisters worden verschaft. Uit de taak van het OM tot criminaliteitsbestrijding kon weliswaar

¹ Richtlijn nr. 95/26/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie 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 op het gebied van beleggingsondernemingen en richtlijn 85/611/EEG op het gebied van instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's) teneinde het bedrijfseconomische toezicht te versterken.

² Stb. 1997, 549.

voortvloeien dat de Minister van Financiën en de toezichthouders in bepaalde gevallen werden gewaarschuwd tegen criminele elementen in de financiële wereld, maar een kader voor het OM om op verzoek van de toezichthouders structureel gegevens te verstrekken was er niet. Het wijzigingsbesluit voorziet hierin. Ten tweede heeft de president van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven in het verleden bepaald dat een ongemotiveerd advies van de Landelijke Officier van Justitie, die inzage had in de politieregisters, niet mocht worden meegewogen in de oordeelsvorming van de toetsende instantie omtrent de betrouwbaarheid van een (mede)beleidsbepalende persoon. De toetsende instantie moet zich op basis van de gegevens zelfstandig een oordeel kunnen vormen¹. Met de wijziging van het Besluit politieregisters wordt die mogelijkheid geboden.

Versterking toezichtsinstrumentarium

Dwangsommen en bestuurlijke boetes

Het wetsvoorstel tot invoering van de dwangsom en de bestuurlijke boete in de financiële wetgeving (IDBB) is op 18 december jl. bij de Tweede Kamer ingediend. Het wetsvoorstel IDBB verleent aan DNB, de Verzekeringkamer, de STE en de Minister van Financiën de bevoegdheid om bij overtreding van een bepaling in een van de toezichtswetten een dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen. Ook bij de thans in voorbereiding zijnde wijziging van de Psw wordt de mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom of bestuurlijke boete aan de Verzekeringkamer verleend. Overtredingen waarvoor bestuurlijke sancties mogelijk worden, zijn onder meer het overtreden van de vergunningplicht door financiële instellingen, het niet-naleven van de toezichtsregels door vergunninghoudende instellingen, gebruik van voorwetenschap en schending van de meldingsplicht op grond van de Wmz 1996. Zonodig kan het feit dat een bestuurlijke sanctie aan een overtreder is opgelegd worden gepubliceerd. Doelstelling van het wetsvoorstel is om de handhaving van de betrokken wetten en daarmee de integriteit van het financiële stelsel te bevorderen, zonder dat direct het zwaarste wapen (intrekken van de vergunning van de instelling) moet worden ingezet. Daarbij komt dat op deze manier het strafrechtelijk apparaat enigszins kan worden ontlast. Naar verwachting zal het wetsvoorstel leiden tot een taakverzwaring bij de toezichthouders.

De strafrechtelijke weg blijft ten aanzien van de zwaardere delicten wel als alternatief voorhanden.

Gelet op dit laatste is een belangrijk aandachtspunt bij het wetsvoorstel IDBB dat een goede afstemming dient plaats te vinden tussen de bestuurlijke handhaving door de toezichthouders met behulp van dwangsommen en bestuurlijke boetes, en de strafrechtelijke handhaving door de justitiële autoriteiten.

Inmiddels zal in overleg tussen het Ministerie van Financiën, DNB, de Verzekeringkamer, de STE, het OM en de ECD worden gewerkt aan het opstellen van een convenant waarin afspraken worden vastgelegd om deze afstemming te realiseren. In par. 4.1 wordt hier op teruggekomen.

Samenhang en verschillen tussen de financiële toezichtswetten

Op 30 augustus 1996 is een notitie aan de Tweede Kamer gezonden over de samenhang en verschillen tussen de financiële toezichtswetten², de zogenaamde «Kleine Röntgenfoto». Conclusie van die notitie was dat de meeste geconstateerde verschillen verklaarbaar en gerechtvaardigd zijn. Voorts is geconstateerd dat er wel reden is een aantal verschillen op te heffen, dan wel opheffing te overwegen. In vervolg op deze notitie bestaat het voornemen een horizontaal wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen met als oogmerk stroomlijning waar dat zinvol is. In overleg met

¹ O.a.: CBB nr. 96/0109/075/224 d.d. 12 november 1996.

² Kamerstukken II, 1995/96, 24 843, nr. 1.

de STE, DNB en de Verzekeringskamer is een inventarisatie gemaakt van de in het wetsvoorstel mee te nemen punten. Naar verwachting zal het wetsvoorstel in de tweede helft van 1998 bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Voorts wordt gewerkt aan een vergelijkbare doch bredere analyse, waarbij ook de pensioensector en de sociale verzekeringen aan de orde zijn (de zgn. «Grote Röntgenfoto»). Deze analyse zal in het eerste kwartaal 1998 aan de Kamer worden toegezonden.

2.6 Betrouwbaarheidstoetsing/gedragscodes

Betrouwbaarheidstoetsing lagere echelons

In de huidige wetgeving is voorzien in een betrouwbaarheidstoetsing van de beleidsbepalers en medebeleidsbepalers van onder toezicht staande instellingen. Het ligt in de rede ook de integriteit van andere, lager in de hiërarchie verkerende, betrokkenen gerichte aandacht te geven. Zo is in dat verband door de AEX de suggestie gedaan om in de effectenbemiddeling een ieder die rechtstreeks in aanraking komt met klanten en/of geld van klanten, een persoonlijke licentie te verlenen, naast de vergunning waarover de instelling dient te beschikken. Bij voorkeur zou zo'n persoonlijke licentie volgens de AEX op Europees niveau moeten worden geregeld. Aan deze persoonlijke licentie zou een opleiding kunnen worden gekoppeld, af te sluiten met een examen. Hierdoor zou de bekwaamheid van in de financiële sector werkzame personen worden bevorderd, en zou tevens de mogelijkheid bestaan om personen waarvan de integriteit niet buiten twijfel staat, uit de sector te weren of te verwijderen door hen de licentie te weigeren, respectievelijk te ontnemen.

De basisgedachte achter deze suggestie, dat niet-bonafide medewerkers actief en systematisch geweerd moeten worden, is een goede. Hierbij past de kanttekening dat het primair een taak van de instelling is om toe te zien op de integriteit van haar werknemers, hetgeen ook in overeenstemming is met het vigerende aansprakelijkheidsrecht. Een systematiek waarbij de verantwoordelijkheid voor de integriteit van de werknemers primair extern (bij de AEX of een toezichthouder) komt te berusten, zou afbreuk kunnen doen aan de verantwoordelijkheid en het verantwoordelijkheidsbesef van de bestuurders van de onderneming en andere relevante marktpartijen. Desalniettemin blijkt in de praktijk het risico te bestaan dat medewerkers wegens een inbreuk op de integriteit bij de ene instelling vertrekken, doch elders weer aan de slag kunnen met mogelijk herhaalde schending van integriteit.

Tegen deze achtergrond wordt thans in samenspraak tussen STE, DNB, AEX en het Ministerie van Financiën gewerkt aan een systeem van integriteitsbewaking voor effectenhandelaren (binnen- en buitenbeurs, nader af te bakenen). De gedachten gaan daarbij uit naar een register, aan te houden door de STE, van medewerkers die tot de effectenhandel wettelijk bevoegd zijn. Om recht te doen aan de primaire verantwoordelijkheid van de financiële instellingen, zullen deze in dit systeem verplicht zijn tot inen uitschrijving van hun medewerkers, bijvoorbeeld bij wijziging van werkgever. De STE kan de inschrijving (en daarmee de bevoegdheid tot handelen) weigeren bij nader te omschrijven integriteitsproblematiek. In deze benadering bestaan twee aangrijpingspunten voor integriteitsbewaking. Ten eerste zullen financiële instellingen verplicht worden om integriteitsproblemen die reden vormen voor vertrek van een medewerker te melden bij de STE. Dat kan helpen voorkomen dat de medewerker zomaar weer door een volgende werkgever kan worden ingeschreven. Ten tweede kan ook zonder verandering van werkgever het bekend worden van een integriteitsprobleem (op aangeven van de instelling zelf of

opgemerkt door de STE) aanleiding zijn om inschrijving in het register op te schorten of te beëindigen.

Deze benadering komt materieel dicht bij het verstrekken van persoonlijke licenties. Voorop staat echter de primaire verantwoordelijkheid van de financiële instelling voor de integriteit van haar medewerkers. De uitwerking wordt, zoals gezegd, nader bezien, inclusief de vraag of ook persoonlijke licenties een expliciete plaats in de systematiek zouden moeten krijgen.

Vanzelfsprekend zou, gelet op de aanzienlijke gevolgen van een intrekking of schorsing van de registerinschrijving voor de effectenhandelaar, in een dergelijk systeem goed moeten worden vastgelegd aan welke eisen deze zich zou hebben te houden, en zou, om dezelfde reden, tevens moeten worden voorzien in een mogelijkheid tot rehabilitatie.

Naast effectenhandelaren is er een bredere categorie van medewerkers bij financiële instellingen waar in deze sfeer de aandacht naar zou moeten uitgaan. Interne gedragscodes zijn niet voor niets van een doorgaans brede reikwijdte.

Ongetwijfeld is het thans al zo dat de meeste financiële instellingen kritisch zijn bij het aantrekken van personeel dat vertrekt bij een andere financiële instelling, om te voorkomen dat iemand die vertrekt vanwege gebeurtenissen in de sfeer van integriteit elders gewoon weer aan de slag kan. Deze kritische attitude kan verder worden bevorderd door middel van een door sectororganisaties of toezichthouders uit te vaardigen richtlijn voor financiële instellingen, gericht op het actief doen van navraag naar antecedenten van aan te trekken personeelsleden. De instelling waar de medewerker is vertrokken dient adequate informatie te verschaffen (verplichting om aldus elkaar informatie te vragen resp. te leveren). Een gelijkgerichte prikkel zou kunnen zijn de verplichting om de toezichthouder te informeren over vertrek van personeelsleden als dat verband houdt met het integriteitsthema, al dan niet gecombineerd met een door de toezichthouder op te zetten registratie van mobiliteit van (bepaalde categorieën, dus breder dan effectenhandelaren) medewerkers van financiële instellingen. Deze gedachte dient nader te worden uitgewerkt, met als randvoorwaarden onder andere de praktische uitvoerbaarheid en de regelgeving inzake arbeidsverhoudingen en privacy. De mogelijkheden zullen in samenspraak met de betrokken organisaties worden onderzocht, en de Kamer zal daarover nader worden geïnformeerd.

Wettelijke basis toetsing gedragscodes

Bij diverse instellingen worden interne gedragsregels gehanteerd, die zich richten op de administratieve organisatie, op gedragslijnen van de organisatie of op het handelen van personen die met de organisatie zijn verbonden. Ook door de toezichthouders zijn op dit gebied voorschriften en richtlijnen uitgevaardigd. Het voornemen bestaat deze voorschriften onder de loop te nemen om te bezien in hoeverre deze voldoende dekkend zijn, zowel waar het gaat om voorschriften t.a.v. de administratieve organisatie als t.a.v. regels die direct gericht zijn op integer handelen door bestuurders en werknemers van financiële instellingen. Inzet hierbij is te komen tot een systeem waarbij financiële instellingen wettelijk worden verplicht om interne gedragscodes te hebben die regels bevatten omtrent het verrichten van privé-effectentransacties (zie ook de bij wijze van amendement aan het wetsvoorstel inzake gebruik van voorwetenschap toegevoegde verplichting voor beursgenoteerde vennootschappen om voor het bezit van en transacties in de eigen aandelen door hun bestuur, commissarissen en werknemers een reglement op te stellen), scheiding van front- en backoffice, adequate interne controlemechanismen (voor bepaalde functies zou kunnen worden

gedacht aan het «vier ogen-principe») en het hanteren van zogenaamde «chinese walls». De gedragscodes kunnen overigens per sector, en eventueel ook per instelling, verschillend zijn. De toezichthouders worden verantwoordelijk voor toetsing van de gedragscodes en voor het toezicht op de effectuering van de verplichting tot invoering en naleving ervan.

3. Strafrechtelijke handhaving

In dit hoofdstuk staat de strafrechtelijk opsporing, vervolging en berechting in de financiële sector centraal. De voor dit aspect relevante organisaties komen in dit verband aan de orde: de ECD (par 3.1), de FIOD (par. 3.2) en het OM/zittende magistratuur (par. 3.3). Voor elk van deze organisaties wordt na een korte beschrijving van hun positie aangegeven op welke wijze hun positie verder zal worden versterkt; daarbij speelt ook de onderlinge samenwerking een belangrijke rol (par. 3.4). Nieuwe maatregelen die worden aangekondigd hebben betrekking op de uitbreiding van capaciteit van de ECD, OM/zittende magistratuur en Belastingdienst/FIOD met respectievelijk 15, 23 en 25 formatieplaatsen en op concentratie van vervolging en berechting in de financiële sector. In het licht van de motie Voûte-Droste c.s.¹ wordt, naast bovenstaande capaciteitsuitbreidingen, ook specifiek aandacht besteed aan bevordering van deskundigheid bij de ECD en het OM.

3.1 ECD

Rol ECD in de integriteitshandhaving

De ECD fungeert, voor zover relevant voor deze nota, binnen de strafrechtelijke handhaving als opsporingsinstantie, onder gezag van het OM, met betrekking tot de financiële toezichtswetten, de anti-witwas-wetgeving, de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf, de Wet consumentenkrediet (Wck) en de Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen 1996 (Wmz 1996).

In de strafrechtelijke onderzoeken worden niet alleen de delicten betrokken, zoals die voorkomen in de voormelde wetten, maar in voorkomende gevallen – en dat is regelmatig het geval – ook de in samenhang daarmee gepleegde commune delicten als valsheid in geschrifte, bedrog/oplichting, verduistering en deelneming aan een organisatie die als oogmerk heeft het plegen van misdrijven. Uiteraard wordt ook aandacht besteed aan de ontnemingswetgeving (Plukze). In alle gevallen wordt, daar waar mogelijk, steeds het door de verdachte onrechtmatig genoten financiële voordeel becijferd, opdat de rechter bij zijn eventuele vonnis de mogelijkheid geboden wordt tot afroaming ervan over te gaan. Waar dat aan de orde is, wordt de samenwerking gezocht met andere opsporingsinstanties, zoals de FIOD en de politie.

Integriteitsnota 1996

In de Integriteitsnota 1996 is besloten de rechnercapaciteit van de ECD op het terrein van de Wte 1995 met acht formatieplaatsen (fte) uit te breiden, waarbij de bestemming van die extra inzet naar categorieën onderzoeken als volgt werd vastgelegd:

- | | |
|---|---------|
| – grootschalige onderzoeken Wte 1995/Wetboek van Strafrecht | + 4 fte |
| – zgn. reguliere onderzoeken Wte 1995 | + 2 fte |
| – gebruik van voorwetenschap bij effectentransacties | + 2 fte |
| | + 8 fte |

¹ Kamerstukken II, 1997/98, 25 095, nr. 14.

Deze uitbreiding is sinds 1 maart 1997 volledig gerealiseerd. De desbetreffende medewerkers dienen een intensief opleidingstraject af te leggen, dat thans grotendeels is afgerond.

De bedoelde uitbreiding was gebaseerd op een analyse van de beschikbare capaciteit, afgezet tegen het aanbod van opsporingszaken. Gemeten naar de situatie per eind september 1997 is de formatie van de ECD op het onderhavige terrein thans als volgt.

- Wte 1995, excl. Gebruik voorwetenschap	15
- gebruik voorwetenschap	4
- Wtb, Wtk 1992, Wmz 1996	2
- Wwk, Wet MOT en Wif	1
- Wabb	9
- Wtv 1993/Wtn	1
- Wck	7
	<u>39</u>

Actuele ontwikkelingen

Rekening houdend met het feit dat de genoemde uitbreiding uitsluitend bedoeld was om het grote, directe aanbod van opsporingszaken in de effectensector te kunnen opvangen, moet thans worden geconstateerd dat er op verschillende gebieden, zowel in de effectensfeer als voor andere delen van de financiële sector, behoefte bestaat aan verdere versterking van de opsporingscapaciteit. Deze deelgebieden worden hieronder besproken.

Informatievoorziening

Een eerste aandachtspunt is verbetering van de algemene informatievoorziening.

In de beginmaanden van 1996 is binnen de ECD bij wijze van proef extra geïnvesteerd in een handhavingsanalyse op het terrein van de (georganiseerde) effectencriminaliteit.

Het verkrijgen van inzicht in de omvang van de «fraudemarkt» door te investeren in informatievergaring en informatieverdeling en analyse van criminaliteitsbeeld en risico's zal resulteren in een aanmerkelijk betere informatiepositie. Dit zal de basis vormen van een effectievere opsporing, zowel voor wat betreft de delicten zelf als voor de te traceren en te confisqueren crimineel verkregen gelden en andere vermogensbestanddelen. Om op dit terrein adequaat te kunnen presteren, zal de capaciteit met 3 formatieplaatsen worden uitgebreid.

Gebruik voorwetenschap

Op het terrein van voorkenniszaken is het aantal ingestelde onderzoeken substantieel gestegen en zijn aanpassingen van de onderzoeksmethodiek noodzakelijk gebleken waardoor per onderzoek een grotere inzet van mensen nodig is. Om in de benodigde capaciteit te kunnen voorzien zal een uitbreiding met 4 fte's ten behoeve van deze categorie onderzoeken worden gerealiseerd.

Hierbij zij aangetekend dat nog moeilijk valt te voorspellen wat de gevolgen van het wetsvoorstel gebruik voorwetenschap voor de benodigde capaciteit van de strafrechtelijke handhaving zullen zijn. Enerzijds mag van de aangescherpte delictsomschrijving en van de in te voeren meldingsplicht voor insiders een preventieve werking worden verwacht en wordt de bewijsvoering eenvoudiger; anderzijds zal de handhaving van de meldingsplicht extra werk opleveren.

Wtk 1992/Wtb

De recherchecapaciteit die op de Wtb en Wtk 1992 inzetbaar is, bestaat uit 2 formatieplaatsen. De werkvoorraad bedraagt gemiddeld circa 80

onderzoeken. Op korte termijn zal de capaciteit op dit onderdeel van de ECD door een uitbreiding met ten minste 2 fte's op peil worden gebracht om een blijvende, grotere opsporingsinspanning mogelijk te maken.

Anti-witwaswetgeving

Voor de opsporingsinspanningen op het terrein van de Wwk, de Wet MOT en de Wif is thans 1 formatieplaats beschikbaar, met als gevolg dat thans uitsluitend de meest dringende zaken in onderzoek worden genomen. Daarnaast leiden de analyses van het Meldpunt en de toenemende behoefte aan een totaalbeeld van het meldgedrag van financiële instellingen tot vergroting van de werkdruk voor de ECD. Op dit terrein zal de capaciteit van de ECD met 6 formatieplaatsen worden uitgebreid (zie ook paragraaf 3.4).

Deskundigheidsbevordering

Ter bevordering van de deskundigheid van de medewerkers van de ECD zal op korte termijn een aanvullend opleidingsprogramma worden ontwikkeld, waar mogelijk in samenwerking met andere instanties en bestaande uit onder meer specifieke opleidingen en cursussen, en het deelnemen aan nationale en internationale stages. Ook zal worden bezien of de ECD bij het aantrekken van de benodigde deskundigheid over voldoende wervingskracht beschikt, respectievelijk hoe deze eventueel kan worden versterkt. Voorts zal van de voorgenomen intensivering van de samenwerking met andere instanties naar verwachting een deskundigheidsbevorderend effect uitgaan.

3.2 Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)

Taak en organisatie FIOD

De opsporing in fiscale – en douanezaken is het logische sluitstuk van toezicht en controle en behoort tot de kerntaken van de Belastingdienst. Adequate opsporing is van essentieel belang in het kader van een effectieve bestrijding van de fiscale fraude. In de Belastingdienst is dit specialistische proces in een apart organisatie-onderdeel ondergebracht (FIOD). Belangrijke reden hiervoor is het waarborgen van de sfeerovergang van controle naar opsporing.

De FIOD, die bestaat uit 786 fte's, waarvan 485 fte's werkzaam zijn in de opsporing (wat deze taken betreft onder gezag van het OM), werkt in dit verband niet zelfstandig maar is een verlengstuk van de eenheden van de Belastingdienst. In samenwerking tussen eenheden en FIOD wordt vastgesteld in welke gevallen aan het OM wordt voorgesteld het strafrechtelijk instrument te hanteren. Vanwege de bij de FIOD aanwezige hoogwaardige expertise van financiële en fiscale aard wordt de FIOD regelmatig een bijdrage gevraagd bij de opsporing van commune delicten (bijvoorbeeld door het Landelijk Recherche Team en teams bestrijding zware criminaliteit). Zoals aangekondigd in de Fraudenota 1996 is begin 1997 binnen de FIOD het Bureau Beurs en Beleggingen (BBB) opgericht met het doel het aantal onderzoeken naar dadergroepen die stelselmatig gericht zijn op frauduleuze oplichtingspraktijken op de kapitaalmarkt uit te breiden, gelet op de grote financiële en economische belangen. In dat kader werd besloten tot samenwerking met het bankenteam van de Belastingdienst/Grote Ondernemingen Amsterdam en de ECD. Daarbij ging het om de opbouw van een kennis- en informatiepositie, en de analyse van gegevens om te komen tot een goed beeld van de fiscale fraude en de daarmee gepaard gaande overige criminaliteit. Het eerste samenwerkingsproject tussen ECD en FIOD/BBB is de operatie «Click-fonds» die inmiddels bekend staat als de Amsterdamse beursaffaire; een onderzoek, dat zich richt op mogelijke misbruik van voorwetenschap (ECD-project) en fiscale delicten via coderekeningen (FIOD-project) alsmede de daarmee samenhangende delicten als deelname aan een

organisatie die als oogmerk heeft het plegen van misdrijven, oplichting, heling (witwassen) en valsheid in geschrifte (aandachtsgebieden voor beide diensten). Het geheel staat onder leiding van een Amsterdamse Officier van Justitie, belast met beursfraude-zaken.

Capaciteit

Van de capaciteit van de FIOD zijn op dit moment 10 formatieplaatsen specifiek bestemd voor onderzoeken gericht op (fiscale) fraude in de sfeer van het beurs- en effectenwezen. Aan het lopende onderzoek naar de beursfraude nemen 20 rechercheurs van de FIOD deel.

Alle opsporingsmedewerkers beschikken over deskundigheid op het terrein van het financieel rechercheren, waarbij uiteraard sprake is van verschillende deskundigheidsniveaus. In verband met de toenemende complexiteit van opsporingsonderzoek in een internationale financiële omgeving zal de bezetting op korte termijn verder worden versterkt met deskundigen op academisch niveau (registeraccountants en juristen). Overigens stuit het werven van met name geschikte registeraccountants op sterke concurrentie aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Niettemin lijkt het mogelijk de expertise verder uit te bouwen vanuit de basis van de financiële deskundigheid die bij de Belastingdienst als geheel aanwezig is.

Gelet op het voor dit soort onderzoeken vereiste deskundigheidsniveau ligt het voor de hand dat de capaciteit van de FIOD hierbij structureel wordt versterkt (naast en in combinatie met versterking van andere instanties die deel uitmaken van de strafrechtelijke keten). Deze versterking is niet alleen noodzakelijk voor de bijdrage aan dit soort grootschalige onderzoeken zelf, maar is ook bestemd voor de opbouw en analyse van gegevensverzamelingen.

Ten behoeve van deze extra taken is een additionele versterking met naar het zich thans laat aanzien circa 25 formatieplaatsen (met name ten behoeve van FIOD en het team Banken en Effecten van de Belastingdienst/Grote ondernemingen Amsterdam) noodzakelijk.

3.3 OM/zittende magistratuur

De fraudecapaciteit van het arrondissementsparket Amsterdam bestaat thans uit 5 officieren van justitie, nadat per 1 januari jl. een uitbreiding met twee formatieplaatsen heeft plaatsgevonden. In samenhang met deze uitbreiding konden ook twee officieren van justitie gedurende tenminste drie jaar worden belast met de portefeuille beursfraudezaken, zoals ook eerder met de Kamer besproken. Het huidige beursfraude-onderzoek wordt door een van deze officieren geleid.

Een ander team binnen het arrondissementsparket Amsterdam, dat belast is met zware criminaliteit, behandelt witwas-zaken, aangezien deze veelal zijn gerelateerd aan grote drugszaken.

In de Integriteitsnota 1996 werd reeds nadrukkelijk gesteld dat vergroting van capaciteit bij opsporingsdiensten op zichzelf onvoldoende is; ook de verwerkingscapaciteit bij OM en de rechterlijke colleges dienen hiermee in overeenstemming te worden gebracht.

Om deze reden zal, in samenhang met de overige versterkingen die in deze nota worden genoemd, de capaciteit van de rechterlijke macht (in het arrondissement Amsterdam) op dit terrein substantieel worden uitgebreid door instelling van een strafkamer bij de rechtbank en een strafkamer bij het Hof. De uitbreiding van de capaciteit op arrondissementsniveau zal bestaan uit 2 officieren van justitie, 3 rechters en 1 rechter-commissaris; de uitbreiding op ressortsniveau zal bestaan uit 1 advocaat-generaal en 3 raadsheren. De genoemde personen zullen in totaal door 8 ondersteunende en 5 administratieve medewerkers worden bijgestaan. De totale versterking van de capaciteit komt daarmee op 23 formatieplaatsen.

Uiteraard zal deze uitbreiding vergezeld gaan van een (nog nader te ontwikkelen) opleidingstraject; ook zal een adequate afstemming met de overige, in deze nota genoemde initiatieven (financieel expertisecentrum, concentratie vervolging/berechting) worden gewaarborgd.

Financieel rechercheren

Op financieel terrein is de afgelopen jaren een nauwere samenwerking ingezet binnen de gehele strafrechtsketen.

Zo is in 1996 het project Financieel rechercheren gestart. Doel van het project is het financieel rechercheren op een hoger plan te brengen. Het project is breed opgezet en beziet financieel rechercheren vanuit drie invalshoeken te weten: ontneming, horizontale fraude en georganiseerde criminaliteit. Daarmee zijn, onder een breed samengestelde stuurgroep, drie projectgroepen ingesteld.

Het project bestrijkt de gehele strafrechtsketen, van opsporing tot en met executie (politie, bijzondere opsporingsdiensten, OM, zittende magistratuur en Centraal Justitieel Incasso Bureau). Het project richt zich zowel op deskundigheidsbevordering als op de benodigde organisatiestructuur (organisatie, coördinatie, communicatie, methodieken en wet- en regelgeving). Het eindrapport van de Stuurgroep Financieel Rechercheren zal medio januari officieel aan de minister van Justitie worden aangeboden.

In een interim-rapport heeft de Stuurgroep al eerder geadviseerd over de bestrijding van horizontale fraude. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om fraude bij banken, verzekeraars en merken- en auteursrechthebbenden. Op basis van dit advies is besloten tot de inrichting van pilots in 1998 waarin concentratie van opsporing, vervolging en berechting van financieel-economische criminaliteit een belangrijk uitgangspunt is. Financieel rechercheren in zwaardere zaken vergt aanzienlijke kennis van de primaire processen in de diverse sectoren van de financiële wereld. Daarom wordt die kennis op een aantal plaatsen in Nederland geconcentreerd in samenwerkingsverbanden (clusters) van OM en politie. Ieder cluster krijgt een eigen taakaccent en bouwt van daaruit een positie op met expertise voor het betreffende deelterrein.

3.4 Onderlinge samenwerking opsporingsinstanties; vergroting effectiviteit

Overlegstructuren

Tussen ECD en OM Amsterdam vindt regelmatig overleg plaats over lopende onderzoeken, nieuwe onderzoeken, prioritering, onderzoeks-aanpak e.d. betreffende gebruik van voorwetenschap en de overige financiële toezichtswetten voorzover het Amsterdam regardeert.

Met de overige 18 parketten van het OM vindt door de ECD alleen ad hoc overleg plaats over aldaar lopende concrete onderzoeken.

Aangaande de Wet MOT (zie par. 5.2) en in het verlengde daarvan de Wif vindt ad hoc overleg plaats tussen ECD, de verantwoordelijke Landelijk Officier van Justitie en het Meldpunt. Merendeels heeft dit een operationeel karakter.

In het kader van het door de FIOD ingestelde Bureau Beurs en Beleggingen (BBB) wordt onder meer de samenwerking gezocht met de ECD in het kader van het opbouwen van een kennis- en informatiepositie en het al dan niet gezamenlijk – een en ander is afhankelijk van de mogelijk aangetroffen soorten delicten – uitvoeren van strafrechtelijke onderzoeken.

Voor het lopende beursfraude-onderzoek is een convenant afgesloten tussen OM, ECD en FIOD.

De samenwerking tussen FIOD en ECD zal verder worden versterkt en vormgegeven, mede in samenhang met een financieel expertisecentrum (zie par. 4.2).

Concentratie vervolging en berechting

Waar thans nog sprake is van een spreiding van de werkzaamheden samenhangend met vervolging en berechting van schendingen van de financiële toezichtswetgeving over het gehele land en, dientengevolge, van spreiding van deskundigheid, bestaat potentieel voor verdere verbetering.

Waar in enkele gevallen van strafrechtelijke handhaving (o.a. bestrijding gebruik voorwetenschap) reeds concentratie van vervolging en berechting in één arrondissement plaatsvindt, is sprake van specialisatie, korte lijnen tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving en van een gericht vervolgingsbeleid dat ook een sterkere preventieve uitstraling heeft.

In den brede zal voor de financiële toezichtswetgeving dan ook worden gezien hoe een concentratie van de vervolging en berechting in het strafrechtelijk traject mogelijk is. De keuze voor het arrondissement waarin de concentratie zal plaatshebben wordt gezien, mede in samenhang met de overige initiatieven uit deze nota.

Daarbij zal ook worden overwogen om een aantal civielrechtelijke rechtsgangen, voor zover voor het toezicht van belang (bijvoorbeeld faillissementen en noodregelingen van onder toezicht staande instellingen), eveneens in het desbetreffende arrondissement onder te brengen. Argumenten hiervoor zijn de combinatie van vereiste specifieke deskundigheden en de mogelijke samenloop van civiel- en strafrechtelijke procedures in voorkomende gevallen.

4. Samenwerking bestuurlijke/strafrechtelijke kolom

Dit hoofdstuk richt zich op de samenwerking tussen de financiële toezichthouders en de instanties die bij de opsporing en vervolging zijn betrokken. Kort wordt stilgestaan bij bestaande en voorgenomen overlegstructuren tussen beide clusters (par. 4.1). Vervolgens wordt aangegeven hoe deze samenwerking verder zal worden geïntensiveerd (par. 4.2). De belangrijkste nieuwe beleidvoornemens betreffen de intensivering van de samenwerking tussen de ECD en de FIOD, een financieel expertisecentrum, het nader expliciteren (in de toezichtswetten) van integriteitshandhaving als een van de doelstellingen van het toezicht en, in samenhang hiermee, een onderzoek naar de mogelijkheden voor verruiming van de informatie-uitwisseling van de Belastingdienst naar de financiële toezichthouders.

4.1 Overlegstructuren

De bevordering van de integriteit van de financiële sector is gediend met een optimale samenwerking tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke instanties die bij het toezicht resp. de handhaving op de sector zijn betrokken.

In dat verband kan in de eerste plaats worden gewezen op het convenant inzake de samenwerking tussen de STE en de ECD bij onderzoeken inzake gebruik van voorwetenschap. Dit convenant omvat afspraken tussen de STE en de ECD over de wederzijdse betrokkenheid bij elkaars onderzoeken, met het oog op de verbetering van de slagvaardigheid van deze onderzoeken. De tekst van dit convenant is als bijlage bij de eerder-

genoemde Integriteitsnota 1996 gevoegd. Tussen de STE en de ECD vindt regelmatig overleg plaats over de stand van zaken van de bij de STE lopende (vóór)onderzoeken op dat terrein.

In het kader van de Wte 1995, inclusief gebruik van voorwetenschap, en de Wmz 1996 vindt periodiek gemiddeld eens per 3 maanden, een algemeen overleg plaats tussen de STE, ECD en het Amsterdamse OM. Over operationele aangelegenheden betreffende voornamelijk de Wte 1995 vindt overleg plaats tussen STE en ECD.

Met betrekking tot de Wtb, Wtk 1992 en Wwk is er tussen de ECD en DNB ad hoc overleg plaats over concrete, lopende of op te starten onderzoeken.

De voorbereidingen om tot een structureel en operationeel overleg te komen, bevinden zich in een vergevorderd stadium. Deelnemende gesprekspartners zullen zijn DNB, ECD en het OM Amsterdam.

In het kader van de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf (Wabb) vindt periodiek overleg plaats tussen de ECD, de Sociaal Economische Raad, het Ministerie van Financiën en de Verzekeringkamer, met als doel de beheersbaarheid van de verzekeringsfraude te bevorderen.

Daarnaast kan worden gewezen op het convenant dat in het kader van het wetsvoorstel tot invoering van de dwangsom en de bestuurlijke boete in de financiële wetgeving zal worden gesloten tussen het ministerie van Financiën, DNB, de Verzekeringkamer, de STE, het OM en de ECD over de afstemming tussen de bestuursrechtelijke handhaving van de toezichtswetten door de toezichthouders met behulp van dwangsommen en boetes enerzijds en de strafrechtelijke handhaving door de justitiële autoriteiten anderzijds. Het overleg over dit convenant zal begin 1998 worden gestart.

Ook op het gebied van de informatieverstrekking uit politieregisters aan de toezichthouders, die sinds 28 november jl. mogelijk is ten behoeve van de betrouwbaarheidstoetsing van (mede-) beleidsbepalende personen van financiële instellingen, zal in samenspraak met Financiën een convenant worden opgesteld tussen de toezichthouders en het OM.

Naast de bovengenoemde vormen van samenwerking vindt zowel periodiek als op ad hoc-basis bilateraal overleg plaats tussen de verschillende toezichthouders en de ECD en het OM, zowel over beleidszaken als over operationele aangelegenheden. Zo vindt thans wekelijks overleg plaats in het kader van het beursfraude-onderzoek tussen STE/DNB en het OM. Tevens wordt er door het Ministerie van Justitie aan de ECD en FIOD informatie vertrekt uit de Databank Venoot (zie par. 4.2) ten behoeve van de uitvoering van hun taken.

4.2 Informatie-uitwisseling

Informatieverstrekking van toezichthouders aan opsporingsinstanties
Op grond van de verschillende toezichtswetten zijn de toezichthouders verplicht tot geheimhouding van de gegevens of inlichtingen die zij in het kader van het toezicht hebben verkregen (artikel 31 Wte 1995, artikel 64 Wtk 1992, artikel 182 Wtv 1993, artikel 24 Wtb). Deze geheimhoudingsplicht berust op de diverse EU-richtlijnen¹ die op het financiële toezicht van toepassing zijn.

In de diverse EU-richtlijnen is bepaald dat de geheimhoudingsplicht niet geldt met betrekking tot «gevallen die onder het strafrecht vallen». Deze ruime formulering is op de volgende wijze in de (op hoofdlijnen gelijk

¹ 89/646/EEG, 92/49/EEG, 92/96/EEG, 93/22/EEG, 85/611/EEG.

gerichte) geheimhoudingsbepalingen van de onderscheiden Nederlandse toezichtswetten verwerkt. Voor het doen van aangifte wegens «een geval dat onder het strafrecht valt», ofwel waarbij het vermoeden van een gepleegd strafbaar feit bestaat, kan door de toezichthouders een beroep worden gedaan op de uitzonderingsmogelijkheid van de geheimhoudingsbepaling, ingevolge waarvan de geheimhoudingsverplichting door de toezichthouder opzij gezet kan worden indien de uitoefening van diens taken, dan wel de desbetreffende toezichtswet dit vereist. In de praktijk is door de toezichthouders voor het doen van aangifte bij het OM van deze route reeds enkele malen gebruik gemaakt.

Een ander aspect van «gevallen die onder het strafrecht vallen» is de eventuele rol van een toezichthouder in een lopende strafrechtelijke procedure. Het is denkbaar dat de gerechtelijke autoriteiten in het kader van een strafrechtelijke procedure meer informatie wensen van een toezichthouder. Dit geldt a fortiori indien de desbetreffende toezichthouder aangifte heeft gedaan. De geheimhoudingsbepalingen geven aan dat de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering inzake het horen van (een medewerker van) de toezichthouder als getuige of deskundige in een dergelijk geval normaal van toepassing zijn.

Wat de informatieverstrekking in het kader van een opsporingsonderzoek betreft, geldt voorts de hoofdregel dat een ieder in beginsel (behoudens bijvoorbeeld een eventueel verschoningsrecht) verplicht is mee te werken aan een onderzoek van een opsporingsinstantie die van haar wettelijke bevoegdheden gebruik maakt. De voor de verschillende toezichthouders relevante Europese richtlijnen schrijven weliswaar geheimhouding van toezichtgegevens voor, maar bevatten tevens alle de bovengenoemde uitzonderingsbepaling voor «gevallen die onder het strafrecht vallen». In beginsel bestaat op grond van de richtlijnen derhalve geen beletsel voor toezichthouders om gericht toezichtinformatie te verstrekken aan opsporingsinstanties, voor zover deze daarom – met gebruikmaking van hun wettelijke bevoegdheden – verzoeken in het kader van een opsporingsonderzoek. Dit geldt eveneens voor informatie die de toezichthouder heeft verkregen van een buitenlandse toezichthouder, tenzij de buitenlandse toezichthouder bij de informatieverstrekking geheimhouding heeft bedongen of het verdrag op grond waarvan de informatie is verkregen zich tegen verstrekking aan een opsporingsinstantie verzet, zoals het geval is bij informatie-uitwisseling tussen EU-toezichthouders. In beide gevallen dient de opsporingsinstantie gebruik te maken van de mogelijkheid om op grond van een rechtshulpverdrag de informatie bij de desbetreffende buitenlandse strafrechtautoriteit te verkrijgen.

Bezien is op welke wijze bovenstaande verstrekking van informatie aan de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor opsporing en vervolging kan worden geïntensiveerd. In dit kader bestaat het voornemen een voorstel tot wijziging van de bestaande toezichtswetten in te dienen om expliciet vast te leggen dat het bevorderen van de integriteit van de financiële sector een doelstelling van toezicht is. Het verstrekken van op grond van het toezicht verkregen informatie aan opsporingsinstanties c.q. het doen van aangifte, met inachtneming van de grenzen die de verschillende EU-richtlijnen daaraan stellen in het kader van de geheimhouding en met inachtneming van de overige belangen die met het toezicht zijn gemoeid, is een onderdeel van de toezichtstaak. Hierdoor zal de overdracht door toezichthouders aan opsporingsinstanties van informatie over integriteitsinbreuken worden bevorderd.

Het voordeel van een dergelijke wettelijke regeling is dat de toezichthouders niet snel civielrechtelijk aansprakelijk zullen kunnen worden gehouden in situaties waar zij bijdragen aan onderzoek en vervolging. Het in overeenstemming met de wettelijke taakuitoefening verstrekken van

informatie aan opsporingsinstanties kan, mits dit met de nodige zorgvuldigheid geschiedt, immers in beginsel niet tot schadevergoedingen leiden.

Informatie-uitwisseling Belastingdienst – financiële toezichthouders/ECD
Voor de informatie-uitwisseling tussen de Belastingdienst (FIOD) enerzijds en de toezichthouders en de ECD anderzijds is van belang dat de informatieverstrekking van de Belastingdienst aan derden in beginsel wordt verhinderd doordat artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen een geheimhoudingsplicht bevat ten aanzien van alle gegevens die op grond van de belastingwet zijn verkregen. Het tweede lid van dit artikel bevat echter een ontheffingsmogelijkheid. Van deze ontheffingsmogelijkheid zou wellicht gebruik kunnen worden gemaakt om informatieverschaffing van de Belastingdienst (FIOD) aan de toezichthouders mogelijk te maken, bijvoorbeeld ten behoeve van de toetsing van bestuurders van financiële instellingen. Daarbij dienen volgens de huidige wetgeving wel de grenzen die de Wet persoonsregistraties (binnenkort: de Wet bescherming persoonsgegevens) stelt in acht te worden genomen. Op korte termijn wordt de begaanbaarheid van deze benadering getoetst, en indien mogelijk vervolgens een systematiek van informatie-uitwisseling uitgewerkt. Indien deze weg niet begaanbaar blijkt, zal worden overwogen in de verschillende toezichtswetten een bepaling op te nemen waaruit de verplichting tot het verstrekken van informatie aan de toezichthouders blijkt.

Samenwerking FIOD/ECD

Een van de ervaringen uit het lopende onderzoek naar de beursfraude is dat de criminaliteit in toenemende mate gebruik maakt van het (internationale) geld- en effectenverkeer.

Naast de elders in deze nota toegelichte inspanningen om bij diverse instanties de deskundigheid op het terrein van het financiële rechercheren te versterken, noodzaakt dit gegeven tevens tot een versterking van de samenwerking tussen alle overheidsinstanties die met opsporing en vervolging van dit type criminaliteit zijn belast. Een door de eerste ondergetekende te initiëren overleg tussen met name OM, Belastingdienst (FIOD en eenheid Grote Ondernemingen Amsterdam), ECD en Centrale Recherche Informatiedienst zal moeten resulteren in verdergaande afspraken over samenwerking op dit gebied.

Omdat met name voorkenniszaken, witwaspraktijken en het gebruik van coderekeningen vrijwel zonder uitzondering gepaard gaan met fiscale fraude en de opsporing van deze vormen van criminaliteit tot de taak behoort van twee verschillende instanties (Belastingdienst/FIOD en ECD) ligt het voor de hand dat de bestaande samenwerking tussen FIOD en ECD extra wordt versterkt.

Ten behoeve hiervan zal tussen Belastingdienst/FIOD en ECD een convenant worden gesloten om te komen tot een meer permanente vorm waarin de samenwerking nu en in de toekomst gestalte zal krijgen.

Financieel expertisecentrum

Door de ervaringen uit het onderzoek rond de beursfraude, de versterking van de samenwerking tussen FIOD en ECD en de samenwerking met de belastingdienst Grote ondernemingen te Amsterdam ontstaat een bundeling van fiscale en financiële kennis. Overwogen wordt om deze bundeling vorm te geven in een expertisecentrum, dat zich met name bezig zal kunnen houden met een verdere ontwikkeling van de expertise ten behoeve van de uitvoering van en bijstand aan opsporingsonderzoeken, onder leiding van het OM, binnen het taakgebied van de belastingdienst en de ECD. Tot de taken van het expertisecentrum zal dus niet behoren het verrichten van opsporingsonderzoeken, maar wel het verzamelen en veredelen van informatie gericht op neerslag van crimineel

geld en bepaalde fraudevormen, met als doel te komen tot inzicht en overzicht en tot voorstellen voor opsporingsonderzoeken. Dit expertisecentrum zou voorts in samenwerking met de financiële toezichthouders (binnen de bovengeschetste grenzen van de geheimhouding) kunnen bevorderen dat mogelijk gepleegde strafbare feiten die door elke instantie afzonderlijk onvolledig worden onderkend, beter in beeld worden gebracht. Vervolgens kan daarover in overleg worden getreden met het OM. Een dergelijke ontwikkeling sluit ook goed aan bij de in de Fraudenota 1996 genoemde bestrijding van de zgn. digifraude, respectievelijk professionele fraude. Dit financieel expertisecentrum staat overigens los van de expertisecentra die zijn voorzien in het plan van aanpak horizontale fraude.

Een dergelijk expertisecentrum sluit ook goed aan bij het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere opsporingsbevoegdheden¹. Daartoe wordt onder meer verwezen naar het in de Memorie van Toelichting in hoofdstuk 6 beschreven «verkennd opsporingsonderzoek». Een dergelijk onderzoek gaat vooraf aan een concreet opsporingsonderzoek en vindt plaats ter handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde. De bestaande privacy-regelgeving staat niet in de weg aan uitwisseling van gegevens in individuele gevallen wanneer daartoe aanleiding bestaat.

Gegevensbescherming

In deze nota worden diverse ideeën en mogelijkheden aangedragen voor verdergaande gegevensuitwisseling tussen diverse instanties. Het vastleggen en uitwisselen van dergelijke gegevens zal in sommige gevallen invloed ondervinden van regels en beperkingen daaromtrent die voortvloeien uit de Wet persoonsregistraties (WPR). Inmiddels wordt binnenkort naar de Tweede Kamer gestuurd het wetsontwerp Wet bescherming persoonsgegevens (WBP), geplande inwerkingtredingsdatum 1 januari 1999. De WBP, opvolger van de WPR, is op diverse gebieden strenger en verdergaand dan de WPR. Bovendien krijgt de Registratiekamer meer bevoegdheden. Op deze termijn valt nog niet volledig te overzien welke gevolgen de WBP zal hebben op de voorgenomen versterking van gegevensuitwisseling in het kader van preventie van financiële fraude. In de loop van volgend jaar zal bij de behandeling van dit wetsvoorstel derhalve aan dit aspect aandacht moeten worden besteed.

Databank Vennoot

Het Ministerie van Justitie is belast met het preventief toezicht op vennootschappen. Alle vennootschappen, daarmee in verband staande andere rechtspersonen, bestuurders, commissarissen, Sofi-nummers e.d. worden ingevoerd in de Databank Vennoot. Mutaties worden bijgehouden vanuit de Databank NV van de Kamers van Koophandel. Op deze wijze zal er een centraal register van houders van aandelen op naam, alle faillissementen en surseances van betaling ontstaan waarin kan worden gezocht op persoonsnaam. Het systeem kan schema's produceren van de relatie tussen natuurlijke personen en rechtspersonen en het biedt o.m. een grote hoeveelheid informatie over de relatie tussen rechtspersonen en de natuurlijke personen. Bezien zal worden hoe de Databank Vennoot nog meer gericht kan worden om de integriteit van de financiële sector te ondersteunen.

Gebruikmaking door de toezichthouders van dit systeem zou hen in staat stellen een inzicht te krijgen in de interne structuur van een vennootschap, en de betrokkenheid van de vennootschap of diens beleidsbepalers bij andere vennootschappen. De Databank Vennoot kan dan van dienst zijn bij de uitvoering van de betrouwbaarheidstoets. De ECD is reeds aangemerkt als vaste gebruiker van het bovengenoemde systeem.

¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 403.

5. Specifieke aspecten beursfraude

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal specifieke aspecten die in het licht van de actualiteit afzonderlijke en meer uitgebreide bespreking vereisen. Aan de orde komen het effectenverkeer (coderekeningen en frontrunning; par. 5.1), witwassen (par. 5.2) en de fiscaliteit (par. 5.3). De belangrijkste nieuwe beleidsvoornemens betreffen de inrichting van een systeem voor directe transparantie van coderekeningen, een onderzoek naar de verbetering van het rendement van de Wet MOT, het bezien van een aanscherping van de strafbaarstelling van witwassen en de instelling van een bureau Landelijk Officier van Justitie (Wet MOT).

5.1 Effectenverkeer

Coderekeningen

In de brief aan de Tweede Kamer van 14 november jl. is aangekondigd dat het toezicht ten aanzien van gecodeerde rekeningen zal worden geïntensiveerd, waarbij in elk geval de financiële instellingen zullen worden verplicht om op een centrale plaats binnen de eigen organisatie een register van gecodeerde rekeningen aan te houden. In de brief is aangegeven dat deze benadering nadere uitwerking vergde, waarbij tevens zou worden bezien of de waarde van dit systeem kan worden versterkt door de registers eveneens aan te houden bij de toezichthouder zelf.

Op grond van de Wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993 (Wif) zijn financiële instellingen verplicht de identiteit van een cliënt vast te stellen voordat zij die cliënt een financiële dienst verlenen. Effectenbemiddeling is geen financiële dienst in de zin van de Wif. Het openen van een rekening waarop een saldo in geld of effecten kan worden aangehouden is dat wel. Een en ander betekent dat bij effectentransacties de identificatieplicht berust bij de effecteninstelling waar de effecten worden aangehouden. De regels van de Wte 1995 inzake vermogensscheiding leiden ertoe dat laatstgenoemde instelling een (effecten)kredietinstelling moet zijn.

Een effecteninstelling die niet tevens kredietinstelling is en uitsluitend bemiddelt, mag geen rekeningen in de hier bedoelde zin beheren; voor deze categorie instellingen geldt thans geen identificatieplicht. Het voornemen bestaat deze effecteninstellingen bij de vaststelling van de identiteit van hun (potentiële) cliënten, via voorschriften bij of krachtens de Wte 1995, te onderwerpen aan analoge verplichtingen als die welke op grond van de Wif gelden voor andere vormen van financiële dienstverlening. Dit is een eerste aanscherping van de (identificatie)regels rond gecodeerde rekeningen.

Op grond van artikel 5 van de Wif is een financiële instelling verplicht na te gaan of de natuurlijke persoon die voor haar verschijnt voor zich zelf optreedt dan wel voor een derde (natuurlijke of rechtspersoon). Indien de natuurlijke persoon optreedt voor een derde is de financiële instelling verplicht de identiteit van die derde vast te stellen. Indien deze derde optreedt namens een andere derde (natuurlijke of rechtspersoon) is de instelling verplicht de identiteit van die andere derde vast te stellen. Op deze wijze ontstaat een keten waarbij de financiële instelling verplicht is de identiteit van de onderliggende cliënt vast te stellen. Het is derhalve sinds de invoering van de Wif niet toegestaan dat een derde namens een cliënt optreedt, bijvoorbeeld door middel van codenamen, zonder dat de financiële instelling de identiteit van deze cliënt heeft vastgesteld.

Het voorgaande brengt mee dat de financiële instellingen op de hoogte (behoren te) zijn van de identiteit van hun cliënten resp. van eventuele derden die de cliënt vertegenwoordigen. Om controle en opsporing rond gecodeerde rekeningen te vergemakkelijken zal worden bepaald dat financiële instellingen verplicht zijn om een centraal register bij te houden van alle rekeningen waarbij de identiteit van de cliënt bij transactie-verwerking niet zichtbaar is (maar wel bekend bij de financiële instelling). Deze registers zullen volledig toegankelijk zijn voor, en getoetst worden door de financiële toezichthouders, en tevens toegankelijk zijn voor de (fiscale en andere) opsporingsinstanties. Dit is een tweede aanscherping van de regels, die er verder toe bijdraagt dat de toezichthouders in staat zijn bij hun toezichtscontroles systematisch aandacht te besteden aan gecodeerde rekeningen en aan de door financiële instellingen gehanteerde identificatieprocedures. De uitwerking van het bovenstaande zal in overleg met de financiële toezichthouders geschieden.

Bij het bovenstaande dient te worden aangetekend dat de «keten» van identificatieverplichtingen kan stikken waar de cliënt een (buitenlandse) rechtspersoon is. De Wif bepaalt dat in zo'n geval de financiële instelling de rechtsvorm, de statutaire naam, de handelsnaam, de plaats van vestiging en het land van de zetel, en de identiteit van alle gemachtigden en vertegenwoordigers dient vast te stellen. De praktijk wijst uit dat in bepaalde landen de economisch belanghebbende niet of moeilijk kan worden achterhaald. Een voorbeeld betreft de situatie waarin een in het buitenland gevestigde rechtspersoon (een financiële instelling of anderszins) op eigen rekening in Nederland handelt, doch ten behoeve van een vanuit Nederland niet te achterhalen derde (mogelijk van Nederlandse origine). Overigens kampen alle landen die de integriteit van hun financiële markten serieus nemen met dit probleem. Aanpassing van Nederlandse wetgeving zal nooit een volledige oplossing kunnen bieden voor de problemen die zich voordoen rond de identificatie van in het buitenland gevestigde (natuurlijke of rechts-)personen. Er is dan ook aanleiding deze kwestie in de relevante internationale fora aan de orde te stellen teneinde te bezien op welke wijze internationale coördinatie en rechtshulp op dit terrein verder kan worden bevorderd.

In de recente fraudezaken zijn coderekeningen verbonden gebleken met vermoedens van witwassen en belastingontduiking. Opgemerkt zij dat financiële instellingen op grond van de Wet MOT het openen van een nieuwe rekening dienen te melden als ongebruikelijke transactie indien aan twee of meer indicatoren is voldaan. De op deze financiële dienst betrekking hebbende indicatoren zijn onder meer: niet-ingezetene en problemen bij de identificatie. Dit betekent dat identificatieproblemen bij het openen van een (code)rekening door een niet-ingezetene aanleiding dienen te zijn voor een MOT-melding.

Frontrunning

Uit de informatie die tot nu toe beschikbaar is over het onderzoek naar de gebeurtenissen rond de beurs, blijkt dat een aantal van de betrokkenen wordt verdacht van het meelopen met grote beursorders, ook wel frontrunning genoemd. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel inzake gebruik van voorwetenschap in de Tweede Kamer op 19 november jl. werd verzocht om een nadere uiteenzetting over dit begrip. De AEX heeft aangegeven¹ dat er een grijs gebied bestaat; het is niet altijd duidelijk welke praktijken onder het begrip frontrunning vallen. Onder frontrunning wordt verstaan het verrichten van «meelopende» transacties in effecten naar aanleiding van of vooruitlopend op orders van derden in diezelfde effecten. Door het uitvoeren van de (grote) orders zal de koers van die effecten positief (bij koop) of negatief (bij verkoop)

¹ Zie 9 van de op 25 november 1997 uitgebrachte AEX-notitie «De Nederlandse kapitaalmarkt op de drempel van de 21ste eeuw.

worden beïnvloed. Door middel van de «meelopende» transactie kan worden geprofiteerd van deze koerswijziging. Aangezien frontrunning beschouwd kan worden als een vorm van gebruik van voorwetenschap, is het niet zinvol om voor dit verschijnsel een aparte definitie te formuleren. Doorslaggevend is immers of de verrichte handelingen voldoen aan de wettelijke omschrijving van gebruik van voorwetenschap.

Voor de vraag of een effectentransactie strafbaar is wegens gebruik van voorwetenschap, zijn volgens de huidige strafbepaling (artikel 46 van de Wte 1995) de volgende criteria van belang:

- a. betreft het beursgenoteerde effecten?;
- b. kan uit de transactie enig voordeel ontstaan?;
- c. is de persoon die de transactie verricht of bewerkstelligt bekend met een bijzonderheid omtrent de rechtspersoon waarop de effecten betrekking hebben of omtrent de handel in die effecten?;
- d. weet die persoon (of kan deze weten) dat die bijzonderheid niet-openbaar is?;
- e. weet die persoon (of kan deze weten) dat die bijzonderheid niet zonder schending van een geheim buiten de kring van geheimhoudingsplichtigen kan of kon komen?;
- f. zal openbaarmaking van de bijzonderheid redelijkerwijs invloed hebben op de koers van de effecten?

Indien een transactie aan al deze criteria voldoet is, behoudens de wettelijke uitzondering voor te goeder trouw handelende tussenpersonen, in beginsel sprake van strafbaar handelen met gebruik van voorwetenschap. Als gevolg van het thans bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van artikel 46 van de Wte 1995 zullen de criteria onder b en e overigens komen te vervallen, en is het criterium onder f geherformuleerd in die zin dat uitdrukkelijk is bepaald dat de richting van de te verwachten koerswijziging niet van belang is.

Frontrunning, dat wil zeggen het meelopen met grote orders zoals hierboven omschreven, valt zowel onder de huidige als onder de toekomstige strafbepaling van artikel 46 van de Wte 1995. Het betreft het verrichten of bewerkstelligen van een transactie in effecten, beschikkende over bekendheid met een bijzonderheid omtrent de handel in die effecten. De persoon die de transactie verricht of bewerkstelligt weet immers dat iemand een grote transactie zal verrichten in diezelfde effecten, waardoor de koers van de effecten met zekerheid zal worden beïnvloed. Het plaatsen van de grote order is een niet-openbaar gegeven dat doorgaans niet zonder schending van een geheim buiten de kring van geheimhoudingsplichtigen zal kunnen komen. De effectenbemiddelaar die ten eigen bate meeloopt met een grote order kan zich bovendien niet beroepen op de uitzondering die geldt voor het volgens de regels van de goede trouw bedienen van opdrachtgevers. Van goede trouw kan in dit geval immers geen sprake zijn, evenmin als van handelen voor een opdrachtgever.

Net als bij andere vormen van gebruik van voorwetenschap en ook bij andere delicten het geval is, zijn voor de vraag of in een concreet geval aan alle wettelijke bestanddelen van de delictsommschrijving is voldaan, de omstandigheden van het geval van doorslaggevend belang, met name de vraag of op het tijdstip van de meelopende transactie reeds sprake was van een geplaatste order. Naarmate de verslaglegging van (volgorde en tijdstip van) de geplaatste orders en hun uitvoering (de zogenaamde audit-trail) beter is, is het eenvoudiger om aan de hand van bovengenoemde criteria te beoordelen of sprake is van overtreding van artikel 46 van de Wte 1995. Overigens heeft de AEX – in samenspraak met de STE – het voornemen een werkgroep in het leven te roepen die onder meer zal trachten het begrip frontrunning nader te omschrijven, opdat de toege-

laten instellingen een handreiking kan worden geboden hoe zij verantwoord kunnen handelen zonder het verbod op het gebruik van voorwetenschap te overtreden. De AEX verwacht dat deze werkgroep begin 1998 rapport zal uitbrengen.

5.2 *Witwassen*

Antiwitwas-wetgeving

De veertig aanbevelingen van de Financial Action Task Force on money laundering (FATF), alsmede de EU-Richtlijn witwassen zijn in Nederland geïmplementeerd in met name de Wet MOT en de Wif. Een internationale examencommissie van de FATF heeft onlangs Nederland bezocht om de effectiviteit van de genomen maatregelen te toetsen. Hiervan wordt momenteel een rapport opgesteld, dat in februari 1998 in de plenaire vergadering van de FATF te Parijs zal worden besproken. De verwachting is gerechtvaardigd dat de FATF zal constateren dat het Nederlandse anti-witwas-systeem adequaat is en voldoet aan de normen van de FATF. Het definitieve rapport van de FATF zal de Kamer ter informatie worden aangeboden. Indien daartoe aanleiding is, zullen daarbij tevens voorstellen tot aanpassing van de huidige maatregelen worden geformuleerd.

Daarnaast is thans bij de Kamer een wetsvoorstel aanhangig tot wijziging van de Wet MOT¹. Op grond van dit wijzigingsvoorstel zal DNB worden verplicht- in afwijking van haar wettelijke geheimhoudingsplicht op grond van de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994 (Wfbb) – om indien zij bij de uitoefening van haar taak op grond van de Wfbb zaken tegenkomt die duiden op witwassen van geld, deze gegevens te melden aan het Meldpunt.

Op grond van de Wet MOT is een begeleidingscommissie (BC) ingesteld waarin overheid, opsporingsautoriteiten, toezichthouders en meldingsplichtigen zijn vertegenwoordigd. De BC staat onder voorzitterschap van Procureur-Generaal mr. Steenhuis. De BC heeft de werkgroep indicatoren ingesteld, die onder voorzitterschap van Financiën permanent de effectiviteit van de indicatoren toetst, trends signaleert en voorstellen voor wijziging van de indicatoren formuleert.

Mede naar aanleiding van de beursfraude heeft de werkgroep indicatoren in haar vergadering van 26 november jl. besloten de effectenindicatoren aan een extra nader onderzoek te onderwerpen en zonodig voorstellen voor wijziging te formuleren. Hierbij is afgesproken uiterlijk in het voorjaar 1998 met conclusies te komen.

Onlangs is binnen het Ministerie van Justitie een Strategische Beleids-groep Witwassen ingericht. Deze beleidsgroep onder voorzitterschap van de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Justitie is ingesteld om te komen tot een effectievere aansturing van de MOT-keten, het bewerkstelligen van een betere regie van het OM op die keten en het bepalen van de strategische beleidskaders in de strijd tegen het witwassen. In deze beleidsgroep hebben onder meer zitting de portefeuillehouder witwassen in het College van Procureurs-generaal en een korpschef als vertegenwoordiger van de politie. Ter voorbereiding van de beraadslagingen en de uitvoering van de besluiten van de Strategische Beleidsgroep zal een «Task Force» worden ingesteld. Aan deze Task Force zullen in ieder geval deelnemen het hoofd Landelijk Bureau OM en de Landelijk officier van Justitie.

Tevens zal worden gezien of dient te worden voorzien in een bijzondere, speciaal op het witwassen toegesneden strafbepaling. Witwassen levert onder de bestaande wetgeving veelal enige vorm van heling op (vgl. artt. 416–417 bis van het Wetboek van Strafrecht). Hoewel deze bepalingen ruim geformuleerd zijn, is gebleken dat het in die bepalingen geëiste

¹ Kamerstukken II, 1996/97, 25 378.

verband tussen het handelen van de witwasser en de herkomst van het geld uit misdrijf problemen kan stellen. Daar komt bij dat de helingsartikelen geen betrekking hebben op een kenmerkend aspect van het witwassen, te weten het aan het gezicht onttrekken van het financiële spoor dat teruggaat op de personen achter het zwarte geld. De vraag naar de wenselijkheid van een aparte verbodsbepaling voor het witwassen is ook van belang in verband met de mogelijkheden tot daadwerkelijke ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (art. 36e Wetboek van Strafrecht) in gevallen waarin dit voordeel – in elk geval ogenschijnlijk – bij anderen dan de verkrijger is ondergebracht. Het advies van de werkgroep die de vormgeving van een dergelijke bepaling bestudeert, is begin 1998 te verwachten.

In 1997 is daarnaast door het Meldpunt het nieuwe MOTION-systeem in gebruik genomen. Dit systeem biedt instellingen die op grond van de Wet melding ongebruikelijke transacties meldingen doen aan het Meldpunt de mogelijkheid deze meldingen geautomatiseerd te verrichten. Dit versnelt het meldingsproces aanzienlijk en zorgt ervoor dat de kans op fouten in de informatieoverdracht sterk worden verkleind.

Op grond van de ervaringen met het systeem zullen verdere verbeteringen worden aangebracht ten aanzien van aansluiting op diverse registers, het scheppen van mogelijkheden ter verificatie van persoonsgegevens en het verbeteren van de beveiliging van het systeem.

Ondersteuning Landelijk Officier van Justitie

Bij het overleg met de vaste commissies voor Financiën en voor Justitie op 17 oktober 1996 inzake de evaluatie van de Wet MOT door het WODC is geconstateerd dat de Wet MOT adequaat is, doch dat aan het vervolgtraject nog een aantal zaken viel te verbeteren. In dit verband zijn maatregelen genomen. Eén van de punten die bij deze evaluatie enigszins onderbelicht zijn gebleven, is de omvang van de informatiestroom van het meldpunt naar de opsporingsautoriteiten. De beslissing of een door een financiële instelling als ongebruikelijk gemelde transactie wordt doorgemeld als verdachte transactie aan de opsporingsautoriteiten is een exclusieve bevoegdheid van het hoofd van het Meldpunt. Dit is in overeenstemming met de bufferfunctie die het Meldpunt inneemt tussen enerzijds de meldende financiële instellingen en anderzijds de opsporingsautoriteiten. Het aantal doormeldingen van verdachte transacties door het Meldpunt is in absolute getallen gezien zeer respectabel. Het is echter waarschijnlijk dat in het meldpunt meer informatie voorhanden is, die relevant kan zijn voor de opsporingsautoriteiten. Momenteel wordt door de Ministeries van Financiën en Justitie bezien op welke wijze de informatiestroom vanuit het Meldpunt verhoogd kan worden zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de doormeldingen en zonder dat de randvoorwaarden van de Wet MOT in gevaar komen. Door de situering van het Meldpunt tussen de financiële sector en de politie wordt voorkomen dat ongebruikelijke transactiegegevens uit het Meldpunt die niet verdacht blijken te zijn bij de politie terecht komen. Geconstateerd is dat de informatiestroom uit het Meldpunt naar de opsporingsautoriteiten verhoogd kan worden door een onafhankelijke materiële controle op het MOT-register te laten plaatsvinden. Het is dan ook de bedoeling de positie van de Landelijk Officier van Justitie te versterken door hem een controle op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de meldingen uit te laten oefenen. Hierbij zal de bufferfunctie van het Meldpunt gehandhaafd blijven doordat de uiteindelijke bevoegdheid tot het doormelden als verdacht van een transactie bij het Hoofd van het Meldpunt blijft.

In de voorgestelde constructie zal de Landelijk Officier van Justitie een aanzienlijke uitbreiding van zijn taak krijgen. Het wordt dan ook wenselijk

geoordeeld te zorgen voor een goede ondersteuning. Hiertoe zal een bureau worden opgericht (15 fte) dat de Landelijk Officier zal bijstaan en hem zal adviseren. Het wordt van belang geacht dat in dit bureau expertise aanwezig zal zijn van alle disciplines die bij de strijd tegen het witwassen van geld betrokken zijn: de financiële instellingen, de toezicht-houders, de ECD, de FIOD, de Centrale Recherche Informatiedienst en het OM.

Versterking rendement Meldpunt

Tijdens het onderzoek naar de beursfraude is gebleken dat ook een effectiever gebruik van de door de banken aan het Meldpunt gemelde transacties een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de opsporing van strafbare feiten.

De Landelijke Officier van Justitie en de FIOD hebben ter verbetering van het rendement van de MOT-meldingen en ten behoeve van de opsporing van fiscale fraude, voorgesteld een aantal belastingambtenaren te belasten met het nader onderzoeken van verdachte MOT-meldingen met behulp van de controlebevoegdheden van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Het doel van dit onderzoek is om aan de hand van deze meldingen te controleren of mogelijk sprake is van fiscale fraude. Aan de wijze van onderzoek zijn enige beperkende voorwaarden verbonden, waartoe onder meer behoort dat de in dit kader verkregen informatie door de FIOD slechts mag worden gebruikt indien een fiscaal-strafrechtelijk onderzoek wordt gestart. De Minister van Financiën heeft met dit onderzoek ingestemd.

Het onderzoek komt tevens tegemoet aan de kritiek van de banken dat de MOT-wetgeving tot nu toe slechts een gering rendement heeft opgeleverd.

5.3 Fiscaliteit

Fiscaliteit en witwassen

Het met behulp van criminele activiteiten verkregen vermogen zal doorgaans ook aan het oog van de fiscus worden onttrokken, teneinde de kans op ontdekking zo klein mogelijk te houden. In zoverre bestaat er een nauwe relatie tussen het witwassen van gelden en het vervolgens wederrechtelijk verborgen houden van deze gelden voor de fiscus. Een «fiscale» vorm van witwassen betreft het fingeren van belastbare feiten en handelingen in een belastingaangifte in de vorm van bijvoorbeeld gefingeerde omzet (het «opblazen» van winstmarges of omzet van bestaande ondernemingen met behulp van «witwasgelden»), winst-uitkeringen (zonder bronvermelding) of schenkingen (zonder vermelding van de schenker). Tijdens de uitvoering van de belastingwetten, in het bijzonder bij het beoordelen van deze aangiften dan wel bij het controleren van de administratie, kan de Belastingdienst stuiten op de hiervoor omschreven gegevens die wijzen op witwassen van gelden. Een versterking van de alertheid van de Belastingdienst op deze vorm van witwassen is wenselijk, niet alleen bij de heffing van inkomsten- en vennootschapsbelasting, maar ook bij de vermogensbelasting en het successierecht. De Belastingdienst zal daartoe via de geëigende kanalen worden geïnstrueerd.

Met het oog hierop zullen voorstellen worden gedaan de controle op de integriteit, volledigheid en kwaliteit van de aanlevering van de renseigneringgegevens kan worden verbeterd. Mede gelet op de grote financiële en fiscale belangen, de verdere digitalisering en mondialisering van de financiële sector is meer aandacht voor de reguliere heffing en inning opportuun.

Versterking deskundigheid financiële recherche

Na een aantal recente grootschalige onderzoeken (onder meer drugs-onderzoeken, pyramidespellen, BTW-carroussels) toont ook het onderzoek naar de beursfraude weer aan dat kennis van financieel rechercheren onmisbaar is voor een slagvaardige en succesvolle aanpak bij de opsporing van commune en fiscale delicten waarbij het (internationale) geld- en betalingsverkeer een belangrijke rol speelt. Het is dan ook in zowel preventief als repressief opzicht noodzakelijk dat alle organisaties die bij de strafrechtelijke handhaving van zowel commune als fiscale delicten zijn betrokken, in dit opzicht in voldoende mate zijn geschoold. Naast de reeds bestaande interne opleidingen bestaat er, zowel vanuit de publieke als de private sector, behoefte aan een gedegen opleiding tot financieel rechercheur en forensisch accountant.

Aan de ontwikkeling van een dergelijke opleiding wordt thans gewerkt. Op korte termijn zal in kaart worden gebracht welke initiatieven, mensen en middelen noodzakelijk zijn om met ingang van 1 september 1998, zgn. kopstudies voor juristen en registeraccountants, en deelcursussen voor de zittende en staande magistratuur, politie, bijzondere opsporingsdiensten en bijvoorbeeld toezichthouders gereed te hebben opdat op dat moment met een opleidings- en bijscholingsprogramma kan worden gestart.

De Belastingdienst en de financiële instellingen hebben in een gedragscode¹ afspraken neergelegd omtrent de wijze waarop de Belastingdienst ten aanzien van deze instellingen gebruik maakt van de wettelijke bevoegdheden tot het inwinnen van inlichtingen. Deze gedragscode houdt ten aanzien van de Belastingdienst een beperking in van de wettelijke bevoegdheden tot het inwinnen van informatie. De werking in de praktijk geeft aanleiding de gedragscode te actualiseren.

6. Budgettaire consequenties

In deze nota zijn de onderstaande formatieve uitbreidingen van de toezichthouders genoemd:

DNB	40 fte (reeds gerealiseerd)
STE	43 fte (realisatie in 1997/98)
Verzekeringkamer	45 fte (realisatie tussen 1997–2000)

De budgettaire consequenties voor de toezichthouders behoeven geen begrotingsfinanciering, aangezien de kosten op de onder toezicht staande instellingen worden verhaald (effecteninstellingen, verzekeraars, beleggingsinstellingen), dan wel ten laste komen van het bedrijfsresultaat DNB (banken).

Daarnaast worden in de nota worden de volgende formatieve uitbreidingen voorgesteld:

Ministerie van Economische Zaken	
– Economische Controledienst	15 fte
Ministerie van Justitie	
– Openbaar ministerie/rechterlijke macht	23 fte
– Versterking financiële expertise OM Amsterdam	11 fte
– Landelijk Officier van Justitie/MOT	15 fte
Ministerie van Financiën	
– Belastingdienst/FIOD	25 fte
– Toezichtsbeleid	6 fte
Totaal	95 fte

¹ Laatstelijk vastgesteld bij Besluit van 7 maart 1995, kenmerk AFZ 95/588M, Stcrt. 1995/50.

Het budgettaire beslag van deze uitbreidingen in de personele en materiële sfeer bedraagt naar verwachting circa f 15 mln. structureel met ingang van 1999. In 1998 zal het budgettaire beslag in verband met de opbouwfase circa f 10 mln. zijn. Nadere onderbouwing en toetsing zal plaatsvinden bij Voorjaarsnota 1998/ ontwerp-begroting 1999, wanneer budgettaire verwerking zal plaatsvinden.

7. Slotoverwegingen

De recente gebeurtenissen in de vorm van voorlopige resultaten van opsporingsonderzoek rond met name een aantal effecteninstellingen op de Amsterdamse beurs, hebben in de afgelopen periode tot terechte maatschappelijke aandacht geleid. Ongeacht het verdere verloop van de procedures, onderstreept deze reactie het grote belang dat aan de integriteit van de financiële sector wordt gehecht.

De opsporing in deze kwesties laat tevens de noodzaak en juistheid zien van het reeds eerder ingezette beleid ter versterking van het toezicht en van de opsporingscapaciteit, zoals neergelegd in onder meer de eerdergenoemde Fraudenota en, wat het effectenwezen betreft, in de Integriteitsnota 1996, de Herijking van het toezicht en de Wte 1995.

Het doel van deze nota is om, vanuit de bovenstaande optiek, alle gerealiseerde en in gang gezette versterkingen, in de sfeer van regelgeving en toezicht, opsporing en vervolging en samenwerking tussen alle betrokkenen systematisch weer te geven.

Daarnaast hebben de recente ontwikkelingen aanleiding gegeven, vanwege de in de nota genoemde redenen, tot een aantal aanvullende initiatieven.

Een overzicht van alle in deze nota opgenomen voornemens is als bijlage B toegevoegd.

De nota geeft een samenstel van zowel aanscherpingen van wet- en regelgeving als verbeteringen op het terrein van onderlinge samenwerking in combinatie met capaciteitsuitbreidingen waar deze noodzakelijk zijn.

De getroffen en te treffen maatregelen dragen daarmee bij aan de verdere (preventieve en repressieve) versterking van de integriteit in de financiële sector.

Van een deel van de mogelijke nadere beleidsinitiatieven zijn in deze nota vooralsnog de contouren weergegeven; deze initiatieven vergen nog nadere uitwerking. Wanneer ook de rechtsgang en de verdere onderzoeken verder zijn voortgeschreden, bestaat een goed moment voor een nadere evaluatie. Bij gelegenheid zal de Kamer opnieuw worden geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Economische Zaken, a.i.
G. Zalm

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

BIJLAGE A
**Overzicht gerealiseerde lopende en voorgenomen aanpassingen
weten regelgeving, voor zover relevant i.v.m. integriteit**

titel	evt. Kamerstuk nr. of Stb.	inhoud	stand van zaken	planning
Wijziging Wtk 1992	1996/97, 25 496	verbetering effectiviteit + technische wijzigingen	Nota n.a.v. verslag 15-12-1997	Inwerkingtreding 1-7-1998
Betalingsverkeer/elektronisch geld	–	Herziening taak DNB op gebied betalingsverkeer	overleg over vervolg vindt plaats	februari 1998 beslissing
Wet wisselkantoren + amvb	–	Aanpassing met het doel meer soorten transacties onder de wet te brengen	Formulering wetsvoorstel i.o.m. DNB	januari/februari 1998 naar Raad van State
Evaluatie Wtb	–	Evaluatie	Ambtelijke voorbereiding	afronding eerste helft 1998
Herijking Wte 1995	1997/98, 25 670	Aanpassing Wte 1995 aan gewijzigde organisatie van het toezicht op het effectenverkeer	Verslag vaste commissie voor Financiën is op 3-12-1997 opgesteld	Inwerkingtreding medio 1998
Stille curatele door STE	–	nota van wijziging op Herijking Wte 1995	In voorbereiding	Inwerkingtreding medio 1998
Wijziging Wtv 1993 en Wtn	–	opvolging evaluatie Vie d'Or	advies Raad van State ontvangen	eerste kwartaal 1998 naar Tweede Kamer
Wijziging Psw c.s.	–	invoering bestuurderstoets en aanwijzingsrecht	ambtelijke voorbereiding	voorjaar 1998 naar Tweede Kamer
Goederentermijnhandel	–	onder richtlijn beleggingsdiensten trachten te brengen	Europese Commissie moet met voorstel komen	–
Besluit Politierregisters	Stb. 1997, 549	Verstrekking informatie o.b.v. politierregisters aan toezichthouders	28-11-1997 in werking getreden	–
Grote röntgenfoto	–	Analyse overeenkomsten en verschillen toezichtswetten	Ambtelijke voorbereiding	Eerste kwartaal 1998 naar Tweede Kamer
Implementatie BCCI-richtlijn	Stb. 1996, 537	Versterking van het bedrijfs-economisch toezicht	6-11-1996 in werking getreden	
Dwangsommen en Bestuurlijke boetes	–	Invoering bevoegdheid toezichthouders om bij overtreding van de (toezichts-)regels zelf een dwangsom of bestuurlijke boete op te leggen	18-12-1997 bij Tweede Kamer ingediend	Beoogde inwerkingtreding tweede helft 1998
Wetswijziging n.a.v. röntgenfoto financiële toezichtswetten	–	wegnemen niet-sectorspecifieke verschillen in de toezichtswetten	Ambtelijke voorbereiding	Tweede helft 1998 in Tweede Kamer
Aanscherping strafbaarstelling witwassen	–	zie titel	ambtelijke voorbereiding	–
Aanvulling toezichtswetten op doelstelling integriteit	–	zie titel	ambtelijke voorbereiding	–
Wettelijke inkadering gedragscodes financiële instellingen	–	zie titel	ambtelijke voorbereiding	–

BIJLAGE B**systematisch overzicht nieuwe beleidsvoornemens uit nota
(overzicht wetgeving in bijlage A; reeds ingezette versterkingen
op desbetreffende plaatsen in de nota)**

Taak	Direct verantwoordelijke organisaties en beleidsvoornemens			
Toezicht	DNB	STE	Verzekeringskamer	Financiën
	<ul style="list-style-type: none">- invoering systeem integriteitsbewaking financiële sector- wettelijke inkadering gedragscodes financiële instellingen- inrichten systeem voor directe transparantie coderekeningen- in toezichtswetten integriteit als toezichtsdoelstelling expliciteren- bevordering inzicht STE in opvallende transacties- versterking capaciteit toezichtsbeleid Ministerie van Financiën met 6 fte- rapport FATF-evaluatie (begin 1998) aan Kamer zenden			
Opsporing	FIOD	ECD		
	<ul style="list-style-type: none">- versterking capaciteit FIOD/Belastingdienst met 25 fte t.b.v. grootschalig onderzoek en analyse- versterking capaciteit ECD met 15 fte t.b.v. verbetering informatiepositie, gebruik voorwetenschap, Wtk 1992/Wtb en anti-witwaswetgeving- intensivering samenwerking ECD/FIOD			
Informatieverdeling	Financieel Expertisecentrum		MOT	
	<ul style="list-style-type: none">- financieel expertisecentrum (i.s.m. Politie/Justitie/FIOD/ECD/toezichhouders)- onderzoek verruiming informatieverschaffing van belastingdienst aan toezichthouders- onderzoek naar verbetering rendement MOT (Financiën/Justitie)- aanscherping strafbaarstelling witwassen bezien (Financiën/Justitie)			
Vervolging/berechting	OM/Zittende magistratuur			
	<ul style="list-style-type: none">- versterking OM/zittende magistratuur met 23 fte- versterking financiële expertise OM Amsterdam (11 fte)- concentratie vervolging/berechting financiële sector bezien- instelling bureau Landelijk Officier van Justitie (Wet MOT); capaciteit 15 fte			
