

Vergaderjaar 1997–1998

25 830

Integriteit financiële sector

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 1998

In het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Financiën en de vaste commissie voor Justitie op 1 april jl. over de Nota Integriteit Financiële Sector (Integriteitsnota; Kamerstukken II 1997/98, 25 830, nr 2) is onder meer toegezegd dat de Kamer voor de zomer nader zou worden geïnformeerd over de openstaande onderdelen van deze nota. Deze tussenrapportage doe ik u bijgaand toekomen.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

INHOUDSOPGAVE

	Blad- zijde		Blad- zijde
1	3		
Inleiding			
2	3		
Bestuurlijke handhaving			
2.1	3		
Bankwezen			
2.1.1	3		
Wijziging Wtk 1992			
2.1.2	3		
Betalingsverkeer/electronisch geld			
2.1.3	4		
Wet inzake de wisselkantoren			
2.1.4	4		
Internationale samenwerking			
2.2	5		
Effectenverkeer			
2.2.1	5		
Herijking Wte 1995/Stille curatele Wte 1995			
2.2.2	5		
Evaluatie Wtb			
2.2.3	6		
Goederentermijnhandel			
2.2.4	6		
Informatievoorziening primaire markt			
2.2.5	6		
Naleving artikel 28(h) Fondsenreglement			
2.2.6	7		
Publicatie kwartaalcijfers			
2.2.7	8		
Internationale samenwerking			
2.3	9		
Verzekeringswezen/pensioenfondsen			
2.3.1	9		
Wijziging Wtv 1993 en Wtn			
2.3.2	9		
Wijziging Psw met het oog op verbetering toezicht			
2.3.3	9		
Internationale samenwerking			
2.4	10		
Sectoroverschrijdende wet- en regelgeving			
2.4.1	10		
Besluit politieregisters			
2.4.2	10		
Dwangsommen en bestuurlijke boetes			
2.4.3	10		
Samenhang en verschillen tussen de financiële toezichtswetten			
2.4.4	11		
Grote röntgenfoto			
2.5	11		
Betrouwbaarheidstoetsing/gedragscodes			
2.5.1	11		
Betrouwbaarheidstoetsing lagere echelons			
2.5.2	12		
Wettelijke basis toetsing gedragscodes			
3	12		
Strafrechtelijke handhaving			
3.1	12		
ECD			
3.1.1	12		
Capaciteit			
3.2	12		
Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst			
3.2.1	12		
Capaciteit			
		3.3	OM/Zittende magistratuur
		3.3.1	Financieel rechercheren
		3.3.2	Concentratie vervolging/berechting
		3.3.3	Capaciteit
		4	Samenwerking bestuurlijke/strafrechtelijke kolom
		4.1.1	Integriteit als toezichtsdoelstelling
		4.1.2	Informatie-uitwisseling
		4.1.3	Samenwerking FIOD/ECD
		4.1.4	Financieel Expertisecentrum
		4.1.5	Databank Vennoot
		5.	Specifieke aspecten fraude financiële sector
		5.1	Effectenverkeer
		5.1.1	Coderekeningen
		5.1.2	Frontrunning/bevordering inzicht STE
		5.2	Witwassen
		5.2.1	Antiwitwaswetgeving/FATF evaluatie
		5.2.2	Ondersteuning Landelijk Officier van Justitie
		5.2.3	Versterking rendement Meldpunt
		5.3	Fiscaliteit
		5.3.1	Verhouding fiscaliteit en witwassen
		5.3.2	Versterking deskundigheid financiële recherche
		5.3.3	Gedragscode fiscus-banken
		6.	Budgettaire verwerking
		7.	Slotoverwegingen
			Bijlage A: aanpassingen wet- en regelgeving
			Bijlage B: overzicht nieuwe beleidsvoornemens
			Bijlage C: gebruikte afkortingen

1. Inleiding

Op 19 december 1997 is aan de Tweede Kamer de Nota Integriteit Financiële Sector (Integriteitsnota) aangeboden¹. De nota is op 1 april 1998 met de vaste commissies voor Financiën en voor Justitie uit de Tweede Kamer besproken. Tijdens dit overleg is door de Minister van Financiën toegezegd de Kamer jaarlijks te rapporteren over de voortgang bij de uitvoering van de nota. Daarnaast is toegezegd dat, in aanvulling daarop, de Kamer voor het zomerreces een tussenrapportage zal ontvangen over de stand van zaken bij de uitwerking van nog openstaande punten in de nota.

De Integriteitsnota beoogde een beeld te geven van het overheidsbeleid in brede zin ter bevordering van de integriteit van de financiële sector. Zoals ook aangegeven had de nota het karakter van een tussenstand, gegeven de dynamiek van de ontwikkelingen. Ook vanuit dit perspectief ligt een regelmatige voortgangsrapportage over de onderwerpen uit de nota voor de hand.

In de afgelopen maanden is door de betrokken partijen (ministeries, toezichthouders, opsporings- en vervolgingsinstanties) in overlegvormen van uiteenlopende samenstelling de nadere uitwerking van de voornemens uit de nota ter hand genomen. Voor een deel zijn deze voornemens inmiddels gerealiseerd, voor een ander deel vergt dit een meer stapsgewijze uitwerking. Waar dit laatste aan de orde is, wordt in deze rapportage de tot nog toe bereikte voortgang aangegeven, tezamen met de nog te nemen stappen.

De indeling van deze rapportage, die u mede namens de overige ondertekenaars van de Integriteitsnota wordt aangeboden, is ter wille van de toegankelijkheid nagenoeg gelijk aan die van de Integriteitsnota. Op een beperkt aantal onderdelen is, onder invloed van de nadere uitwerking, de naamgeving van paragrafen gewijzigd. Daarnaast is naar aanleiding van toezeggingen in het overleg met de Kamer van 1 april jl., een aantal onderdelen toegevoegd: deze hebben betrekking op de internationale samenwerking tussen toezichthouders en op enkele effectenspecifieke onderwerpen: informatievoorziening primaire markt, de naleving van artikel 28, onderdeel h, van het Fondsenreglement en de publicatie van kwartaalcijfers door beursgenoteerde instellingen.

Het totaaloverzicht van lopende maatregelen op het terrein van wet- en regelgeving en van de overige voornemens uit de Integriteitsnota is opnieuw en in geactualiseerde vorm opgenomen in de bijlagen A resp. B bij deze rapportage.

2. Bestuurlijke handhaving

2.1. Bankwezen

2.1.1. Wijziging Wtk 1992

De Wet tot wijziging van de Wet toezicht kredietwezen 1992, die onder andere dient tot implementatie van de zgn. «minimum standards» van het Bazels Comité van banktoezichthouders en tevens enkele aanscherpingen bevat in het belang van de handhaving van de integriteit van het financiële stelsel, is per 15 mei 1998 in werking getreden.

2.1.2. Betalingsverkeer/electronisch geld

Zoals in de Integriteitsnota is aangegeven hebben het ministerie van Financiën en de Nederlandsche Bank gezamenlijk gezien of toezicht op de

¹ Kamerstukken II, 1997–1998, 25 830, nrs. 1 en 2.

zogenaamde afwikkelingsystemen wenselijk is. De huidige situatie – waarbij weliswaar wel de aan dergelijke systemen deelnemende financiële instellingen onder bedrijfseconomisch toezicht staan doch er geen vorm van toezicht is op de systemen zelf – is vanuit het oogpunt van integriteit en stabiliteit tot nu toe als adequaat beoordeeld. De snelle ontwikkelingen op het gebied van het betalingsverkeer lijken echter tot nadere regelgeving te nopen met name om het zogenaamde systeemrisico te beperken. De recente crises op de financiële markten in Azië hebben in dit verband aangetoond dat het in problemen geraken van één of meer financiële instellingen een directe uitwerking heeft op de financiële markten en systemen als geheel. Als gevolg van het overleg tussen Financiën en de Nederlandsche Bank zal naar verwachting een werkgroep worden ingesteld om nadere regelgeving uit te werken inzake toezicht op afwikkelingsystemen en een werkgroep om een vervolgstudie te entameren, waarin de technische ontwikkelingen m.b.t. de elektronische geldvormen worden beschreven en wordt bezien of er nadere regelgeving noodzakelijk is voor deze nieuwe categorie van betaalmiddelen. De Kamer zal na het zomerreces nader worden geïnformeerd.

2.1.3. Wet inzake de wisselkantoren

In overleg met DNB wordt gewerkt aan een wijziging van de Wet inzake de wisselkantoren, teneinde deze wet op meer instellingen van toepassing te doen zijn dan wisselkantoren. In april 1998 heeft DNB haar reactie gegeven op een concept-wetsvoorstel. Het wijzigingsvoorstel heeft tot doel om instellingen en personen, die bepaalde financiële diensten verlenen, zoals het verzorgen van overboekingen van gelden naar het buitenland ten behoeve van derden (de zogenoemde money transfers), aan een registratieplicht te onderwerpen. Uit oogpunt van integriteit van het financiële stelsel is gebleken dat een dergelijke registratieplicht wenselijk is. Per 1 juli 1998 worden de money transfers reeds onder de reikwijdte van de Wet melding ongebruikelijke transacties gebracht. Voor een adequate wetshandhaving is echter van groot belang dat ook bekend is welke kantoren onder deze meldingsplicht vallen en of men zich aan de meldingsplicht houdt. Een registratieplicht zal derhalve niet alleen de integriteit van de financiële dienstverlening helpen bevorderen, maar ook bijdragen aan de controleerbaarheid en handhaving van de anti-witwaswetgeving.

2.1.4. Internationale samenwerking

Er is een aantal vormen van internationale samenwerking te onderscheiden waaraan DNB deelneemt of waarbij ze een rol speelt in verband met haar toezichthoudende taak. Onderstaand een schets van de internationale samenwerking in het bancaire toezicht.

Wtk 1992

Bancaire toezichthouders overleggen in verschillende gremia. Gewezen kan worden op het Bazelse Comité, het Banking Supervisory Sub Committee, het Joint Forum en het Banking Advisory Committee. Deze structuren zijn gericht op samenwerking, harmonisatie (door middel van het creëren van minimum standards) en uitwisseling van ervaring.

Een Memorandum of Understanding (MOU) is de gebruikelijke vorm voor internationale afspraken tussen bancaire toezichthouders. Veel verplichtingen uit de Tweede Coördinatierichtlijn zijn via MOU's vorm gegeven. Momenteel heeft DNB MOU's met toezichthouders uit alle landen van de EU en Noorwegen. Er zijn gesprekken gaande met toezichthoudende autoriteiten van de Verenigde Staten, Singapore, Hong Kong, Polen,

Taiwan en Hongarije, die zouden kunnen resulteren in het sluiten van afspraken over samenwerking en informatie-uitwisseling. Een bijzondere vorm van samenwerking betreft het convenant tussen DNB, de Verzekeringkamer en de Belgische Commissie Bank- en Financien en de Controledienst voor de Verzekeringen over de uitgangspunten van het toezicht op de Fortis-groep.

Internationale afspraken tussen toezichthouders richten zich met name op informatie-uitwisseling. Dit houdt onder meer in dat toezichthouders elkaar na een verzoek daartoe informeren. De informatie kan echter ook spontaan verstrekt worden. De toezichthouder uit het gastland brengt de toezichthouder uit het thuisland op de hoogte van ontwikkelingen bij een buitenlandse vestiging wanneer die relevant worden geacht voor het toezicht op de gehele kredietinstelling. Tevens brengt men elkaar op de hoogte wanneer bestuurlijke sancties zijn opgelegd. Integriteit als zodanig is geen onderwerp in de MOU's, de afspraken beperken zich tot het beschrijven van algemene situaties waarin informatie-uitwisseling mogelijk is.

De bilaterale samenwerking met buitenlandse toezichthouders is intensief te noemen. Gegeven het (binnen de EU geldende) uitgangspunt van home-country control wisselen de toezichthouder van het gastland en de toezichthouder van het thuisland informatie uit over specifieke instellingen. Ook bij inspecties van buitenlandse kantoren van Nederlandse instellingen werkt DNB samen met de toezichthouder van het gastland. Voornoemde samenwerking staat in het teken van de uitvoering van lopend toezicht, los daarvan wordt op basis van MOU's ook regulier overleg gevoerd. Bij deze gelegenheden informeren toezichthouders elkaar over toezichtsangelegenheden (wet/regelgeving, ervaring, specifieke instellingen). De frequentie van dit bilaterale overleg varieert van enige malen per jaar tot één keer in een aantal jaren.

Wwk

Met betrekking tot de Wwk zijn er geen geformaliseerde internationale afspraken inzake de informatie-uitwisseling. Afspraken op dit gebied stuiten in veel gevallen op het feit dat de buitenlandse toezichtswetgeving daaraan in de weg staat. De informatieverstrekking door de Nederlandse toezichthouder is wel mogelijk, aangezien er in Nederland een terzake toereikend wettelijk kader is.

2.2. Effectenverkeer

2.2.1. Herijking Wte 1995/Stille curatele Wte 1995

De behandeling van het wetsvoorstel Herijking Wte 1995 is inmiddels verder voortgeschreden.

In samenhang met het bovengenoemde wetsvoorstel bestond het voornemen een nota van wijziging in te dienen om (versneld) de mogelijkheid van het instellen van een stille curatele bij effecteninstellingen in de Wte 1995 op te nemen. Dit voornemen is, tegelijk met de Nota naar aanleiding van het verslag per 4 maart jl. geëffectueerd. Het bovengenoemde wetsvoorstel is op 10 juni 1998 door de Tweede Kamer aanvaard.

2.2.2. Evaluatie Wtb

De in de Integriteitsnota vermelde evaluatie van de Wet toezicht beleggingsinstellingen (Wtb) is thans nog gaande; naar verwachting zal deze evaluatie in de tweede helft van 1998 kunnen worden afgerond. Vervolgens zal een wetsvoorstel worden geformuleerd.

2.2.3. Goederentermijnhandel

In de Integriteitsnota is aangegeven dat Nederland sterk hecht aan uitbreiding van de reikwijdte van de Richtlijn Beleggingsdiensten met goederentermijntransacties, aangezien alleen door een vergunningsvereiste en bestuursrechtelijk toezicht op Europese schaal een fundamentele aanpak van malafide instellingen op dit terrein wordt bereikt. In een overweging bij het wijzigingsvoorstel voor de Europese Richtlijn Kapitaaltoereikendheid is opgenomen: «dat het plegen van ernstige fraude door bepaalde handelaren in grondstoffenfutures de Europese Gemeenschap in toenemende mate zorgen baart en een bedreiging vormt voor het imago en de integriteit van de handel in termijncontracten; 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. In vervolg hierop is tijdens de vergadering de 19e vergadering van de werkgroep technische interpretatie van bankenrichtlijnen (GTIAD) op 19 mei 1998 te Brussel door de Nederlandse delegatie een presentatie gegeven over de problemen die zich op het gebied van de goederentermijnhandel kunnen voordoen. De meeste lidstaten stonden niet direct afwijzend tegenover het voorstel over te gaan tot uitbreiding van de Richtlijn Beleggingsdiensten. Nederland zal voor de volgende vergadering van de GTIAD een document over het onderwerp opstellen, waarin een concreet tekstvoorstel wordt gedaan voor wijziging van de Richtlijn Beleggingsdiensten.

2.2.4. Informatievoorziening primaire markt

In het algemeen overleg met de Tweede Kamer over de Integriteitsnota op 1 april jl. is onder meer toegezegd dat de STE om een oordeel zou worden gevraagd over de termijn tussen het uitbrengen van een prospectus en de mogelijkheid tot inschrijving op een emissie.

EU-Richtlijn 80/390/EEG bepaalt dat de toelating van effecten tot de officiële notering aan een effectenbeurs afhankelijk wordt gesteld van de uitgifte van een prospectus binnen een door de nationale wetgever of de bevoegde autoriteiten vast te stellen redelijke termijn vóór de datum waarop de officiële notering ingaat, beschikbaar dient te zijn. De AEX (in Nederland de bevoegde autoriteit voor de notering) heeft hieraan zodanig invulling gegeven dat in haar reglementen is bepaald dat tussen de eerste beursdag waarop een prospectus is gepubliceerd of verkrijgbaar is gesteld en de laatste dag van inschrijving c.q. de eerste dag van verhandeling ter beurse tenminste drie beursdagen gelegen zijn. De STE beziet thans de wenselijkheid van een regeling inhoudend dat ten laatste op de dag direct voorafgaand aan de eerste dag van inschrijving tenminste een voorlopig prospectus algemeen verkrijgbaar zou moeten zijn dat voldoet aan de relevante voorschriften. Ook zal in opdracht van de AEX een extern onderzoek worden uitgevoerd naar de werking van de primaire markt in den brede, daaronder begrepen noteringsvoorwaarden, prospectuseisen, inschrijvingsmethoden en allocatieprocessen. Dit onderzoek zal op korte termijn van start gaan.

2.2.5. Naleving artikel 28(h) Fondsenreglement

In het overleg met de Tweede Kamer op 1 april jl. kwam ook de naleving van artikel 28, onderdeel h, van het Fondsenreglement van AEX aan de orde en de vraag naar het oordeel van de STE daarover.

Op grond van artikel 28(h) Fondsenreglement dient een effecten-uitgevende instelling terstond een publicatie te doen omtrent elk feit of elke gebeurtenis betreffende de uitgevende Instelling waarvan moet worden aangenomen dat hiervan een aanmerkelijke invloed op de koers zal uitgaan. De beoordeling of sprake is van koersgevoelige informatie in

de zin van artikel 28(h) Fondsenreglement geschiedt in de eerste plaats door de uitgevende instelling zelf. Daarbij zal een uitgevende instelling rekening moeten houden met alle haar bekende factoren, welke per onderneming en per bedrijfstak sterk kunnen verschillen. Indien het gaat om de interpretatie van de resultaatsontwikkeling, is tevens van belang dat de uitgevende instelling zal moeten bepalen op welk moment bijvoorbeeld tegenvallende cijfers geen incidenteel karakter meer hebben, doch meer structureel van aard zijn. In dit kader is illustratief de overweging van het Hof Den Bosch in zijn arrest van 15 mei 1996 (Philips/VEB) waarbij het Hof aangeeft dat koersgevoelige informatie niet alleen betrekking kan hebben op feiten, maar ook op omstandigheden die het karakter hebben van een ontwikkeling waarbij «tot op zekere hoogte» arbitrair is wanneer voldoende duidelijk is, (...) dat de feiten voldoende vaststaan (...).

AEX toetst achteraf of een uitgevende instelling artikel 28(h) Fondsenreglement heeft overtreden. Het feit dat de inschatting die de uitgevende instelling maakt van feiten en omstandigheden betreffende het bedrijf, respectievelijk de bedrijfstak in relatie tot artikel 28(h) Fondsenreglement, bovengeschetst karakter heeft, brengt mee dat Amsterdam Exchanges (als toezichthouder) toetst of een uitgevende instelling onder de gegeven omstandigheden in redelijkheid tot een bepaald besluit (al dan niet publiceren) heeft kunnen komen.

Er zij op gewezen dat er sprake is van een verwevenheid tussen de verplichting tot publicatie van koersgevoelige informatie en de mogelijkheden voor gebruik van voorwetenschap. De kans op gebruik van voorwetenschap neemt toe naarmate een uitgevende instelling minder goed de hand houdt aan de verplichtingen op grond van artikel 28(h). In de praktijk vallen onderzoeken naar de naleving van artikel 28(h) dan ook vaak samen met onderzoeken naar gebruik van voorwetenschap. De STE en AEX zijn overeengekomen dat de STE in dergelijke gevallen een onderzoek instelt naar mogelijk gebruik van voorwetenschap. Mede in dit licht is er naar het oordeel van de STE geen aanleiding voor aanscherping van het toezicht op de naleving van artikel 28(h). Volledigheidshalve zij nog vermeld dat de verplichting tot publicatie van koersgevoelige informatie niet alleen geldt voor beursgenoteerde instellingen, maar krachtens artikel 5 Wte 1995 voor elke instelling die buiten besloten kring effecten uitgeeft.

2.2.6. Publicatie kwartaalcijfers

Door de vaste Kamercommissie van Financiën is op 1 april jl. eveneens de vraag gesteld of zou moeten worden overgegaan tot de verplichte publicatie van kwartaalcijfers van genoteerde instellingen. In overeenstemming met de bestaande communautaire regelingen terzake schrijft het Fondsenreglement van AEX thans verplichte publicatie van halfjaarcijfers voor; slechts bij de NMAX (de nieuwe markt van AEX) is vanwege het risicoprofiel van de hier genoteerde ondernemingen ook publicatie van kwartaalcijfers verplicht gesteld. Thans plegen met name internationale ondernemingen die genoteerd zijn op de Officiële Markt van AEX, vrijwillig kwartaalcijfers te publiceren. Een dergelijk initiatief wordt door AEX positief beoordeeld. Het verhoogt de frequentie van informatie en draagt bij aan de verdere objectivering van de momenten waarop bedrijfsinformatie naar buiten komt. Overigens brengt artikel 28(h) van het Fondsenreglement, in aanvulling op het bovenstaande, de verplichting met zich mee om in de tussenliggende perioden koersgevoelige informatie terstond te publiceren. De AEX is voornemens om de

mogelijkheid tot verplichte publicatie van kwartaalcijfers ook te betrekken in het hiervoor genoemde onderzoek naar de werking van de primaire markt.

De STE heeft aangegeven in beginsel voorstander te zijn van een dergelijke verplichting en is er daarbij eveneens voorstander van, dat een dergelijke verplichting ook in Europees verband wordt nagestreefd.

2.2.7. Internationale samenwerking

De in de Wte 1995, mede ter implementatie van Europese Richtlijnen, terzake opgenomen bepalingen bieden de STE de mogelijkheid om toezichtsinformatie te verstrekken aan in het buitenland gevestigde toezichthouders op de financiële markten. In de regelgeving van de meeste buitenlanden zijn corresponderende bepalingen opgenomen. Zoals bekend, zijn door Nederland verdragen gesloten met de Verenigde Staten van Amerika en het Verenigd Koninkrijk die voorzien in het verlenen van administratieve bijstand bij de uitwisseling van informatie op effectengebied.¹ Ten aanzien van deze verdragen is de STE aangewezen als bevoegde autoriteit, behoudens voorzover het beleggingsinstellingen (DNB) betreft.

Naast de rechten en verplichtingen die, voor Nederland, rechtstreeks voortvloeien uit genoemde verdragen, bepaalt artikel 36 van de Wte 1995 dat de STE in beginsel bij een ieder inlichtingen kan vragen dan wel onderzoek kan instellen ter uitvoering van genoemde verdragen (deze bevoegdheid bestaat eveneens wanneer uitwisseling van gegevens wordt gebaseerd op Europese richtlijnen waarin de verplichting tot samenwerking tussen bevoegde autoriteiten is opgenomen).

De STE wordt regelmatig benaderd door buitenlandse toezichthouders met het verzoek tot uitwisseling van informatie. Het merendeel van deze verzoeken houdt verband met onderzoeken naar overtreding van in de regelgeving van de desbetreffende landen opgenomen bepalingen terzake van misbruik van voorwetenschap.

Op grond van de Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen 1996 (Wmz 1996) tenslotte heeft de STE de bevoegdheid gegevens en inlichtingen die ingevolge de Wmz 1996 zijn verkregen, uit te wisselen met buitenlandse autoriteiten.

De internationale samenwerking bij het toezicht op beleggingsinstellingen (waar DNB de bevoegde autoriteit is) bevindt zich nog in de beginfase. Afgezien van het regime dat binnen de EU geldt voor een bepaalde categorie beleggingsinstellingen (ICBE-richtlijn; Instellingen voor Collectieve Beleggingen in Effecten), is het toezicht op beleggingsinstellingen vooral een nationale aangelegenheid. Er vindt wel overleg plaats om gezamenlijke normen en problemen te identificeren. Relevante fora in dit licht zijn de IOSCO, het ICBE Contact Comité en de Enlarged Contact Group. Dit zijn overleggremia waar overleg plaatsvindt over de toezichtspraktijk en waar actuele zaken besproken en geanalyseerd kunnen worden.

Met betrekking tot internationale afspraken kan gewezen worden op de eerder genoemde verdragen met het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten van Amerika. Daarnaast bestaat er een aantal MOU's (Jersey, Guernsey, Luxemburg).

De frequentie van samenwerking met buitenlandse toezichthouders in het kader van de Wtb wordt vooral door de praktijk gestuurd. Een gekwantificeerd beeld van de samenwerking is hierdoor moeilijk te geven. Het komt geregeld voor dat DNB bij buitenlandse collega's informatie inwint over

¹ – «Overeenkomst tussen Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika inzake wederzijdse administratieve bijstand bij de uitwisseling van informatie op effectengebied» (Trb 1990,11).
– «Overeenkomst tussen Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika inzake wederzijdse administratieve bijstand bij uitwisseling van informatie op het gebied van opties en termijncontracten» (Trb 1993, 86).
– «Verdrag tussen Koninkrijk der Nederlanden en Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake wederzijdse bijstand en uitwisseling van informatie op het gebied van effecten, termijncontracten en opties» (Trb 1994, 182).

bestuurders die aldaar actief zijn (geweest). Deze contacten maken deel uit van de toetsing van bestuurders door DNB op grond van de Wtb. Voorts zijn er elk jaar wel enige contacten met buitenlandse collega's over instellingen die mogelijk de Wtb overtreden. Informatie-uitwisseling in het kader van de genoemde verdragen en MOU's vindt sporadisch plaats.

2.3. Verzekeringswezen/pensioenfondsen

2.3.1. Wijziging Wtv 1993 en Wtn

In de Integriteitsnota is aangegeven dat een wetsvoorstel zal worden ingediend tot wijziging van de Wet toezicht verzekeringsovername 1993 (Wtv 1993) en de Wet toezicht natura-uitvaart verzekeringsovername (Wtn) en in verband daarmee enkele andere wetten, teneinde de effectiviteit van het bedrijfseconomisch toezicht te vergroten. Dit wetsvoorstel is op 15 juni jl. bij de Tweede Kamer ingediend.

2.3.2. Wijziging Psw met het oog op verbetering toezicht

Het in de nota aangekondigde wetsvoorstel tot wijziging van de Pensioen- en Spaarfondsenwet (Psw) en de Wet betreffende verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling wordt thans voorbereid; het aangekondigde voornemen om in het voorjaar 1998 een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen, kon niet worden gerealiseerd; thans is voorzien dat de voorbereiding van dit voorstel op korte termijn wordt afgerond, waarna het via de Ministerraad aan de Raad van State zal worden gezonden.

2.3.3. Internationale samenwerking

Een belangrijke component van de internationale samenwerking tussen de toezichthouders in de verzekeringssector wordt gevormd door de samenwerking binnen de Europese Unie. De verzekeringsrichtlijnen vormen hierbij de basis. Deze richtlijnen coördineren en harmoniseren de voorschriften in de afzonderlijke lidstaten betreffende de toegang tot en de uitoefening van het verzekeringsbedrijf. Ten aanzien van de samenwerking tussen de toezichthoudende autoriteiten bepalen de richtlijnen dat de toezichthouders elkaar de bescheiden en de inlichtingen verstrekken die dienstig zijn voor het toezicht.

De samenwerking tussen de EU-toezichthouders is geformaliseerd in een samenwerkingsprotocol. Het protocol in zijn huidige vorm dateert van 1993 en is in 1997 na een evaluatie opnieuw vastgesteld. Het protocol voorziet in een informatie-uitwisseling ten aanzien van onder meer de «standard of the conduct of business, unsatisfactory commercial practices and details concerning directors, managers and shareholders». Het bevat tevens expliciete samenwerkingsafspraken bij de toetsing van bijvoorbeeld bestuurders en aandeelhouders.

De samenwerking tussen de toezichthouders van de EU verloopt naar tevredenheid. Er vindt niet alleen informatie-uitwisseling op basis van het protocol plaats met betrekking tot individuele instellingen en personen. In het kader van de Conferenties van toezichthoudende autoriteiten van de lidstaten van de EU vindt ook uitwisseling van ervaringen, opvattingen en methodieken plaats betreffende aspecten van het toezicht zoals het toezicht op de administratieve organisatie/interne controle. In de dagelijkse toezichtspraktijk blijkt er geen aanleiding te bestaan tot frequent contact met buitenlandse toezichthouders in verband met integriteitsaspecten. Op ad hoc basis is er enkele malen per jaar contact met buitenlandse toezichthouders in verband met de (toetsing van de) betrouwbaarheid van een functionaris van een verzekeraar.

Buiten de EU zijn de werkzaamheden van de International Association of Insurance Supervisors (IAIS) van belang. De Verzekeringskamer is lid van deze wereldomvattende organisatie die zich bezig houdt met inhoud en uitvoering van het verzekeringstoezicht. Door het Ministerie van Financiën is recent ook een lidmaatschapsaanvraag ingediend. Een van de subcomité's van de IAIS, de Insurance Fraud Committee, houdt zich specifiek bezig met fraude in de verzekeringswereld. Binnen dit subcomité worden geen maatschappij- of persoonsgerelateerde gegevens uitgewisseld. Wel vindt er een uitwisseling van ervaringen en methodieken plaats. De Verzekeringskamer is een van de leden van dit subcomité.

2.4. Sectoroverschrijdende wet- en regelgeving

2.4.1. Besluit politieregisters

Na de inwerkingtreding op 28 november 1997 van de wijziging van het Besluit Politieregisters, op grond waarvan informatie uit politieregisters ten behoeve van de toetsing van beleidsbepalende personen kan worden verstrekt aan de toezichthouders en de minister van Financiën, heeft overleg plaatsgevonden tussen het Ministerie van Financiën, het OM en de toezichthouders over de wijze waarop deze informatieverstrekking zal plaatsvinden. Dit overleg heeft geresulteerd in een convenant dat thans voor finaal accoord aan alle betrokkenen is voorgelegd.

2.4.2. Dwangsommen en bestuurlijke boetes

Het op 18 december 1997 ingediende wetsvoorstel tot invoering van dwangsommen en bestuurlijke boetes in de financiële wetgeving (IDBB) is thans in behandeling bij de Tweede Kamer.¹ Van de zijde van de Minister van Financiën is thans de Nota naar aanleiding van het verslag in voorbereiding. Het wetsvoorstel zal naar verwachting per 1 januari 1999 in werking treden.

In de Integriteitsnota is opgemerkt dat het van groot belang is dat op het moment dat het wetsvoorstel IDBB in werking treedt, goede afspraken zullen gelden tussen de instanties die bevoegd zijn een bestuurlijke sanctie op te leggen (STE, DNB, Verzekeringskamer en de Minister van Financiën) en de strafrechtelijke autoriteiten (OM en ECD). In dit kader vindt onder leiding van het Ministerie van Financiën sedert april jl. overleg plaats tussen alle betrokken instanties. Doel van het overleg is dat betrokken partijen een convenant opstellen, waarin afspraken worden vastgelegd over de afstemming tussen de verschillende instanties met betrekking tot de wijze van handhaving van de financiële toezichtswetten.

2.4.3. Samenhang en verschillen tussen de financiële toezichtswetten

Het in de Integriteitsnota aangekondigde voornemen, voortvloeiend uit een eerder aan de Tweede Kamer gezonden rapportage over samenhang en verschillen tussen de financiële toezichtswetten (de zgn. kleine röntgenfoto), tot een horizontaal wetsvoorstel tot stroomlijning van een aantal toezichtswetten, bevindt zich in de fase van voorbereiding. Bij de implementatie van de bevindingen van de bedoelde rapportage is er voor gekozen om allereerst de invoering van het instrument van de stille curatele in de Wte 1995 te realiseren (door middel van een nota van wijziging op het wetsvoorstel Herijking Wte 1995). De voorbereiding van het wetsvoorstel met de overige onderdelen zal thans naar verwachting begin 1999 worden afgerond.

¹ Kamerstukken II, 1997–1998, 25 821.

2.4.4. Grote röntgenfoto

In de Integriteitsnota is aangekondigd dat de Kamer dit voorjaar een rapportage ontvangt waarin de verschillen en overeenkomsten tussen de drie toezichtclusters (particuliere financiële instellingen, pensioenfondsen en sociale verzekeraars) in kaart worden gebracht (de grote röntgenfoto).

De Kamer zal deze naar verwachting kort na het verschijnen van deze tussenrapportage ontvangen.

2.5. *Betrouwbaarheidstoetsing/gedragscodes*

2.5.1. Betrouwbaarheidstoetsing lagere echelons

In de Integriteitsnota is aangegeven dat, in aanvulling op de bestaande betrouwbaarheids- en deskundigheidstoetsing van (mede) beleidsbepalers van onder toezicht staande instellingen, er aanleiding is ook de integriteit van andere medewerkers van financiële instellingen gerichte aandacht te geven. De gedachten gingen daarbij uit naar een systeem voor integriteitsbewaking van effectenhandelaren en het uitvaardigen van een richtlijn voor een bredere categorie van medewerkers bij financiële instellingen, gericht op een actieve screening van werknemers die overgaan naar een andere werkgever (financiële instelling).

Voor wat betreft het systeem van integriteitsbewaking van effectenhandelaren werd gedacht aan een register, aan te houden door de STE, van medewerkers die tot de effectenhandel bevoegd zijn, waarbij financiële instellingen verplicht zijn tot in- en uitschrijving van de desbetreffende medewerkers en waarbij de STE de bevoegdheid heeft om in geval van integriteitsproblemen de inschrijving te beëindigen of op te schorten.

Het overleg over de vormgeving van een dergelijk systeem is nog gaande. In de tussenliggende periode is ook van de zijde van de AEX een aantal initiatieven ontplooid, die zich richten op de bevordering van deskundigheid en integriteit van medewerkers van effecteninstellingen. Zo heeft de AEX in de afgelopen maanden een aantal workshops Ethiek voor deze doelgroep georganiseerd, waarin aan de hand van concrete casus gesproken wordt over integriteitsaspecten. Daarnaast bereidt de AEX een opleidingstraject voor ter bevordering van de kwaliteit en betrouwbaarheid van relevante personen, in navolging van een vergelijkbare opleiding in het Verenigd Koninkrijk. De verdere uitwerking van het registersysteem zal in samenhang met deze initiatieven worden gezien.

De richtlijn voor een bredere categorie van medewerkers bij financiële instellingen zou zich, zoals aangegeven in de Integriteitsnota, met name dienen te richten op de introductie van een verplichting voor financiële instellingen tot het doen van navraag naar de antecedenten van aan te trekken personeelsleden, en de verplichting voor de voormalige werkgever om deze informatie desgevraagd te verschaffen. Een dergelijk systeem kan er toe bijdragen dat personeelsleden die vertrekken ten gevolge van problemen in de sfeer van integriteit, niet gewoon elders aan de slag kunnen.

De NVB heeft inmiddels een eigen integriteitscode vastgesteld. Daarin is onder meer bepaald dat NVB-leden zich er voor zullen inspannen dat nieuw aan te trekken medewerkers voldoen aan ter zake te stellen integriteitseisen. Zij kunnen hierover informatie inwinnen bij de voormalige werkgever van de betrokkene, die daaraan, behoudens weigering tot toestemming daartoe van de betrokkene, medewerking zal

verlenen. Indien de betrokkene toestemming weigert, wordt deze in beginsel niet in dienst genomen.

2.5.2. Wettelijke basis toetsing gedragscodes

De Integriteitsnota bevat het voornemen om te komen tot een systeem waarbij financiële instellingen wettelijk worden verplicht om interne gedragscodes te hebben die regels bevatten met betrekking tot een aantal integriteitsaspecten (privé-effectentransacties, scheiding van front- en backoffice, interne controlemechanismen, «Chinese walls»). Ook de toetsingsprocedures bij de werving van personeel zullen hierin aan de orde komen. Ter uitvoering van dit voornemen wordt een wetsvoorstel voorbereid, waarin tevens bepalingen zullen worden opgenomen om integriteit als toezichtsdoelstelling sterker te verankeren in de toezichtswetgeving (par. 4.1.1).

3. Strafrechtelijke handhaving

3.1. ECD

3.1.1. Capaciteit

De Integriteitsnota voorziet in een uitbreiding met 15 fte's op de volgende onderdelen

- verbetering informatiepositie opsporing	3
- opsporing Wtk en Wtb	2
- opsporing Misbruik Voorwetenschap	4
- opsporing Anti Witwaswetgeving/Wwk	6
	<hr/> 15

Deze personele uitbreiding is momenteel in voorbereiding, waarbij tevens de voor elk van de onderdelen benodigde expertise nader wordt gezien. Begin mei jl. is binnen de ECD met betrekking tot de functies in het primaire proces een algeheel onderzoek gestart naar de ontwikkeling van zgn. functiereeksen en de daaraan te koppelen financiële waarderings. De voorziene einddatum van dit project is medio juli a.s., waarbij ook de onderhavige formatieve uitbreiding en de deskundigheidsbevorderende elementen een plaats krijgen in het project.

Naar verwachting zal de externe werving voor de bovengenoemde functies in augustus 1998 van start kunnen gaan, waarbij het streven erop is gericht om begin 1999 de formatieve uitbreiding gerealiseerd te hebben.

3.2. Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst

3.2.1. Capaciteit

Ten behoeve van de integriteit van de financiële sector voorziet de Integriteitsnota in een formatieve uitbreiding van 25 fte's voor de FIOD en de Belastingdienst/Grote ondernemingen Amsterdam (B/GOA). Van deze 25 fte's zijn er 15 bestemd voor de FIOD en 10 voor de B/GOA. De werving is inmiddels gestart en richt zich met name op registeraccountants.

3.3. OM/Zittende magistratuur

3.3.1. Financieel rechercheren

De Stuurgroep Financieel Rechercheren heeft in januari 1998 haar eindrapport aangeboden aan de Minister van Justitie. Centraal in de

aanbevelingen van het rapport staan de thema's deskundigheid en schaalgrootte. Wil de reguliere politie aansluiting kunnen vinden bij het financieel rechercheren, moet het nodige veranderen aan de organisatie en kennis bij de politie. De meeste aanbevelingen van het rapport zijn dan ook op deze aspecten gericht. Concreet gaat het daarbij vooral om het ontwikkelen van opleidingstrajecten en het inrichten van regio-overschrijdende samenwerkingsverbanden. De Stuurgroep Financieel Rechercheren is belast met de implementatie van de aanbevelingen.

Thans wordt er gewerkt aan diverse opleidingstrajecten. Als eerste is te noemen een post academische opleiding voor forensisch accountant. De inspanningen zijn er op gericht om een dergelijke opleiding onder te brengen bij het NIVRA, omdat daarmee onder meer een grote mate van uniformiteit is gegarandeerd. Het ligt in het voornemen de personen die deze opleiding met goed gevolg hebben doorlopen, te voorzien van een certificaat, opdat voor derden (bijvoorbeeld officier van justitie, rechter en advocaat) de mate van kwalificatie van betrokkene helder is. Naar verwachting zal eind dit jaar inhoud en vorm van de opleiding kunnen worden vastgesteld.

Ook aan andere opleidingstrajecten wordt gewerkt. Zo loopt er op de recherschool een proefcursus telecomfraude en is er een opzet gemaakt voor een cursus verzekeringsfraude voor de financieel rechers die werkzaam zijn bij de clusters bestrijding horizontale fraude. Met ingang van oktober dit jaar zal ten slotte met het oog op financieel rechercheren een module basispolitiezorg gereed zijn. Dit programma zal dan tevens opgenomen zijn in het zgn. LSOP programma.

Al in een eerder stadium heeft de Stuurgroep Financieel Rechercheren in een interimrapport geadviseerd over de bestrijding van de horizontale fraude. Gewerkt wordt aan de realisatie van een viertal samenwerkingsverbanden op dit terrein. Elk samenwerkingsverband zal zich richten op een andere soort horizontale fraude. Te onderscheiden zijn: telecom, assurantie-, merken- en auteursrechtfraude, credit-card- en daaraan gerelateerde fraude en faillissementsfraude. De formele afwikkeling van deze fraudeclusters bevindt zich in een ver gevorderd stadium. Vooruitlopend op deze afwikkeling zijn de clusters al wel begonnen met de voorbereiding van concrete fraudezaken.

3.3.2. Concentratie vervolging/berechting

In de Integriteitsnota is aangekondigd dat concentratie van vervolging en berechting van strafrechtelijke schendingen van de financiële toezichtswetgeving zal worden gezien.

Binnen het OM wordt het nut en de noodzaak onderkend van het concentreren van expertise voor bepaalde typen van zaken. In verband daarmee wordt gewerkt aan de vorming van een aantal clusters en expertisecentra voor financieel-economische criminaliteit binnen het OM. Zo is bancaire fraude toegedeeld aan het parket Amsterdam. De clusters en expertisecentra hebben vooral een functie in ondersteunende zin en als aanspreekpunt voor hen die een beroep wensen te doen op het openbaar ministerie of de politie in verband met een bepaald type (financieel-economische) criminaliteit.

Deze concentratie van expertise behoeft daarmee niet noodzakelijkerwijs te leiden tot concentratie van de vervolging en berechting van bepaalde typen van delicten, zodat wetswijziging voorsnog niet wordt overwogen. Voor de plaats van vervolging en berechting zijn de desbetreffende regels in het Wetboek van Strafvordering van toepassing (de zg. relatieve competentie). Deze regels laten in veel gevallen enige ruimte voor het bepalen welke rechter (geografisch gezien) bevoegd is. Binnen de ruimte die deze bepalingen bieden, tracht het OM thans de vervolging en

berechting van financieel-economische criminaliteit daar te laten plaatsvinden, waar zij het meest effectief en doelmatig kan geschieden.

3.3.3. Capaciteit

In de Integriteitsnota is stilgestaan bij de uitbreiding van de fraude-capaciteit van het arrondissementsparket Amsterdam naar aanleiding van eerdere maatregelen uit 1996. Daarnaast is aangegeven dat in samenhang met de overige versterkingen de capaciteit van de rechterlijke macht in het arrondissement Amsterdam, behalve met een versterking van de financiële expertise, met 23 formatieplaatsen (officieren van justitie, rechters, advocaat-generaal, raadsheren, ondersteuning) zou worden uitgebreid teneinde de verwerkingscapaciteit van de rechterlijke macht in overeenstemming te brengen met de vergrote opsporingscapaciteit. De werving en instroom voor deze formatieplaatsen heeft inmiddels grotendeels plaatsgevonden.

4. Samenwerking bestuurlijke/strafrechtelijke kolom

4.1.1. Integriteit als toezichtsdoelstelling

In de Integriteitsnota is in het kader van de informatie-uitwisseling tussen toezichthouders en opsporingsinstanties onder meer het voornemen bekend gemaakt om in de financiële toezichtswetgeving het bevorderen van de integriteit van de financiële sector nader te expliciteren als een doelstelling van toezicht, mede met het oogmerk om aldus de verstrekking van informatie door toezichthouders aan opsporings- en vervolgingsautoriteiten in een specifiek kader te plaatsen. Een en ander zal worden bezien in samenhang met de bestaande basis in de Europese richtlijnen tot informatieverstrekking door toezichthouders aan opsporingsautoriteiten.

Vanuit dit perspectief heeft in de afgelopen periode nader overleg tussen het Ministerie van Financiën en de toezichthouders plaatsgevonden over de wijze waarop een en ander zijn beslag in de toezichtswetgeving kan krijgen.

De integriteitsdoelstelling zal daarnaast naar verwachting worden geëxpliciteerd in tenminste twee onderdelen:

- aan de voorwaarden voor het verlenen van een vergunning worden integriteitsaspecten toegevoegd;
- de wettelijke basis voor het uitvaardigen van regels met betrekking tot de interne bedrijfsvoering van financiële instellingen zal zodanig worden verbreed, dat ook regels kunnen worden uitgevaardigd of voorgeschreven die primair op integriteitsaspecten betrekking hebben.

In de komende periode zal het bovenstaande in overleg met de toezichthouders nader worden uitgewerkt. Vervolgens zal een horizontaal wetsvoorstel van bovengenoemde strekking worden opgesteld.

De bovenstaande voornemens hebben een aanvullend karakter ten opzichte van de reeds bestaande systematiek van de toezichtswetgeving, waarin op zichzelf reeds een aantal integriteitsaspecten liggen besloten, zoals vergunningvereisten die zien op betrouwbaarheid, bedrijfsvoering en te verstrekken informatie. Binnen dit bestaande toezichtskader vindt, in aanvulling op het bovenstaande wetgevingstraject, thans ook een herbezinning op integriteitsaspecten plaats door de toezichthouders¹.

4.1.2. Informatie-uitwisseling Belastingdienst – financiële toezichthouders/ECD

Het aspect van informatie-uitwisseling tussen Belastingdienst en

¹ Zie bijvoorbeeld het Jaarverslag 1997 van DNB, p. 28 en 136.

financiële toezichthouders/ECD is als apart onderdeel genoemd in de Integriteitsnota. In zijn nadere uitwerking zal dit echter worden opgenomen in de inrichting van het Financieel Expertisecentrum. Terzake wordt verwezen naar paragraaf 4.1.4.

4.1.3. Samenwerking FIOD/ECD

In de Integriteitsnota is aangekondigd dat tussen FIOD en ECD een convenant zal worden gesloten om te komen tot een meer permanente vorm waarin de samenwerking gestalte zal krijgen.

De besprekingen tussen beide instanties hebben inmiddels geleid tot de totstandkoming van een concept-convenant. Naar verwachting kan rond de datum van het verschijnen van de onderhavige rapportage overeenstemming over de tekst worden bereikt.

4.1.4. Financieel Expertisecentrum

In de Integriteitsnota is aangekondigd dat wordt overwogen om te komen tot een financieel expertisecentrum (FEC). De beoogde taken voor het expertisecentrum bestaan uit de ontwikkeling van deskundigheid ten behoeve van de uitvoering van en bijstand aan opsporingsonderzoeken en het bevorderen dat mogelijke strafbare feiten die door elke instantie afzonderlijk onvolledig worden onderkend, beter in beeld kunnen worden gebracht. In aanvulling op deze strafrechtelijk georiënteerde taken zal het FEC ook een taak vervullen bij de onderlinge uitwisseling van informatie over onderzoeksmethoden, fraudeprofielen, trends en marktontwikkelingen.

Op initiatief van het Ministerie van Financiën is na het verschijnen van de nota een stuurgroep geformeerd waarin alle betrokkenen (OM, FIOD, Belastingdienst/Grote ondernemingen Amsterdam, ECD, Justitie, CRI, STE, DNB, Verzkeringskamer en Financiën) zijn vertegenwoordigd. Door deze stuurgroep is een tweetal werkgroepen ingesteld, die is gevraagd advies uit te brengen over de organisatie en de werkprocessen van het FEC en de juridische kaders voor de informatie-uitwisseling binnen het FEC. Aan deze werkgroepen is, naast de in de stuurgroep vertegenwoordigde organisaties, ook deelgenomen door vertegenwoordigers van het Politiekorps Amsterdam/Amstelland en het MOT. Het eindrapport van de gezamenlijke werkgroepen is op 15 juni jl. door de stuurgroep besproken en geaccordeerd. Het voornemen is om het FEC vorm te geven langs een tweetal sporen: een Informatie-overleg, waarin wordt gesproken over trends, fraudeprofielen, fraudemechanismen en overige, niet-subjectgebonden fraudesignalen, alsmede een Selectie-overleg, waarin met inachtneming van de geldende mogelijkheden voor informatie-uitwisseling, ten aanzien van concrete gevallen informatie wordt uitgewisseld, beleidsafstemming plaatsvindt en keuzes worden gemaakt ten aanzien van de in het kader van de rechtshandhaving te nemen maatregelen van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke aard. Het eindrapport van de stuurgroep zal ter goedkeuring aan de betrokken bewindslieden worden voorgelegd. Naar verwachting kan rond 1 augustus 1998 worden begonnen met het operationaliseren van het FEC.

4.1.5. Databank Vennoot

In de Integriteitsnota is aangegeven dat gebruikmaking van de Databank Vennoot door de toezichthouders hen in staat zal 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 toezichthouders hebben inmiddels kennis gemaakt met de werking en mogelijkheden van de databank. Als gevolg van deze kennismaking heeft DNB een verzoek ingediend om als vaste gebruiker

van Vennoot te worden aangemerkt. Tevens heeft DNB aangegeven deel te willen nemen aan de pilot voor een on-line aansluiting op Vennoot. Het verzoek is thans bij de Minister van Justitie in behandeling. Ook de STE en de Verzekeringskamer hebben hun interesse getoond in het systeem. Er lijken geen belemmeringen te bestaan om de toezichhouders als vaste gebruikers tot het systeem toe te laten.

5. Specifieke aspecten fraude financiële sector

5.1. Effectenverkeer

5.1.1. Coderekeningen

In de Integriteitsnota is onder dit onderwerp een drietal sporen beschreven.

In de eerste plaats is het voornemen aangegeven om effecteninstellingen bij de vaststelling van de identiteit van hun cliënten te onderwerpen aan analoge verplichtingen als die welke op grond van de Wet identiteitsvaststelling bij financiële dienstverlening (Wif) gelden voor andere vormen van financiële dienstverlening. De uitwerking van deze verplichting wordt thans door de STE en het Ministerie van Financiën voorbereid. Naar verwachting zal de verplichting worden verwerkt in de Nadere regeling ter uitvoering van de Wte 1995; deze regeling wordt thans ook in het bredere kader van de Herijking Wte 1995 (zie paragraaf 2.2) herzien.

In de tweede plaats is aangekondigd dat zal worden bepaald dat financiële instellingen worden verplicht om een centraal register bij te houden van alle rekeningen waarbij de identiteit van de cliënt bij transactieverwerking niet zichtbaar is, maar wel bekend is bij de financiële instellingen. DNB voert thans overleg met de Nederlandse Vereniging van Banken ten behoeve van het opstellen van een algemene richtlijn terzake op grond van artikel 22 Wtk 1992.

Ten derde is vastgesteld dat identificatiemogelijkheden kunnen stokken waar de cliënt van een financiële instelling een buitenlandse rechtspersoon is en dat er aanleiding is deze kwestie in internationaal verband aan de orde te stellen.

In de Ministersbijeenkomst van de FATF van 28 april jl. heeft Nederland de aandacht van de FATF in de komende periode gevraagd ten aanzien van de identificatie van cliënten en de internationale samenwerking bij gegevensuitwisseling. Uiteraard zal dit punt actief worden gevolgd, waarbij tevens zal worden bezien in welke overige internationale fora dit aan de orde kan worden gesteld.

5.1.2. Frontrunning / bevordering inzicht STE

De Integriteitsnota bevat een analyse van het begrip frontrunning ten opzichte van de strafbaarstelling van het gebruik van voorwetenschap. In de nota wordt vastgesteld dat frontrunning zowel onder de huidige als toekomstige strafbepaling van artikel 46 van de Wte 1995 valt (deze nieuwe strafbepaling zal overigens, in afwachting van een aantal uitvoeringsregelingen, naar verwachting in het najaar van 1998 in werking treden).

In aanvulling daarop is aangegeven dat de AEX – in samenspraak met de STE – het voornemen heeft een werkgroep in het leven te roepen, die tot doel heeft de tot de AEX toegelaten instellingen een nadere handreiking te bieden hoe zij in deze verantwoordelijk kunnen handelen.

Het doel is om rond de zomer een consultatiedocument te verspreiden. Op basis van dat document en de daarop te ontvangen reacties zal vervolgens in samenspraak met de STE worden gezien of en zo ja, op welke wijze de reglementen van AEX dienen te worden aangepast. De STE zal de uitkomsten van de discussie ook betrekken in het kader van haar taak bij onderzoeken naar gebruik voorwetenschap.

Voor wat betreft de bevordering van het inzicht van de STE in opvallende transacties, rapporteert thans de afdeling Toezicht beurshandel van de AEX in alle gevallen waarin sprake is van een relevant signaal aan de STE. Daarnaast signaleert de STE zelf mogelijke onregelmatigheden in de markt met behulp van de daartoe ter beschikking staande systemen. Op dit moment is de STE in overleg met de interne accountantsdienst van de AEX om het signaleringssysteem van de AEX te beoordelen, waarbij wordt gezien op welke wijze de invulling van de toezichthoudende taken van de STE hierdoor verder kan worden verbeterd.

5.2. Witwassen

5.2.1. Antiwitwaswetgeving / FATF evaluatie

De Justitie-werkgroep die de aparte strafbaarstelling van witwassen heeft gezien, heeft begin dit jaar advies uitgebracht aan de Minister van Justitie. Naar verwachting zal dit concept-wetsvoorstel spoedig voor advies worden voorgelegd aan de relevante representatieve organisaties.

Bij brief van 16 maart 1998 is de Kamer reeds geïnformeerd over de evaluatie van de Nederlandse anti-witwaswetgeving door de Financial Action Task Force on money laundering (FATF). In zijn algemeenheid heeft Nederland lof ontvangen voor de wijze waarop de veertig aanbevelingen van de FATF in de wetgeving zijn geïmplementeerd en over de samenwerking tussen alle bij de strijd tegen het witwassen betrokken partijen. Geconstateerd is dat Nederland op adequate wijze aan haar internationale verplichtingen heeft voldaan en dat op een aantal punten zelfs voorop wordt gelopen. Zoals in de brief is aangegeven zal de officiële rapportage pas eind juni 1998 door de FATF worden vastgesteld, waarna het rapport aan de Kamer zal worden toegezonden.

5.2.2. Ondersteuning Landelijk Officier van Justitie

Door een onafhankelijke materiële controle op het MOT-register kan de informatiestroom uit het meldpunt ongebruikelijke transacties worden verhoogd. Besloten is de positie van de landelijk officier daartoe te versterken door hem een controle op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de meldingen te laten uitoefenen. In verband met deze aanzienlijke taakuitbreiding van de landelijk officier van justitie is ondersteuning wenselijk. Deze ondersteuning zal vorm worden gegeven in een apart bureau. Dit bureau wordt gehuisvest op dezelfde locatie als het MOT en zal gebruik maken van de voorzieningen van het Korps landelijke politiediensten. In verband met aanpassingen van de locatie, kan deze naar verwachting in september 1998 in gebruik worden genomen. Alsdan kan ook het benodigde personeel instromen. De ministers van Justitie en van Financiën hebben inmiddels ingestemd met de financiering en inrichting van dit bureau, waarbij een budget is vastgesteld dat voor deze specifieke taak is gereserveerd.

5.2.3. Versterking rendement Meldpunt

Tijdens het onderzoek naar de fraude in de financiële sector 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. In de Integriteitsnota is een nader onderzoek aangekondigd.

In januari 1998 is onder leiding van de Landelijke Officier van Justitie een onderzoek gestart door de FIOD. Dit onderzoek is gericht op de verbetering van het rendement van MOT-meldingen en de met deze transacties samenhangende fiscale fraude. De resultaten van dit onderzoek worden rond 1 augustus 1998 verwacht.

5.3. Fiscaliteit

5.3.1. Verhouding fiscaliteit en witwassen

In de Integriteitsnota is gewezen op het bestaan van een fiscale vorm van witwassen, waarbij in de aangifte zonder bronvermelding omzet en/of schenkingen worden gefingeerd om aldus (door middel van het betalen van belasting) crimineel inkomen of vermogen te «legaliseren».

Aangekondigd is dat de Belastingdienst via de geëigende kanalen zal worden geïnstrueerd.

De Belastingdienst heeft inmiddels, in samenwerking met Justitie, een cursus voor controleambtenaren over dit onderwerp georganiseerd. Daarnaast zullen alle medewerkers van de Belastingdienst over dit onderwerp worden geïnformeerd.

Voorts is een voorstel in voorbereiding om, wanneer deze vorm van witwassen wordt geconstateerd, aan ambtenaren van de Belastingdienst ontheffing van de geheimhoudingsplicht te verlenen teneinde het doen van aangifte mogelijk te maken.

5.3.2. Versterking deskundigheid financiële recherche

In de Integriteitsnota is aangekondigd dat op korte termijn in kaart zal worden gebracht welke initiatieven, mensen en middelen noodzakelijk zijn om met ingang van 1 september 1998 zgn. kopstudies voor juristen en registeraccountants te kunnen starten. De doelgroep bestaat uit leden van de zittende en staande magistratuur, politie, bijzondere opsporingsdiensten en toezichthouders.

Door de Belastingdienst/Centrum voor Kennis en Communicatie (B/CKC) is een inventarisatie gemaakt van de bij een aantal universiteiten lopende ontwikkelingen met betrekking tot de boogde opleiding(en). De diverse varianten zijn met elkaar vergeleken. Op korte termijn zal, rekening houdend met aan een dergelijke opleiding te stellen eisen, een keuze uit dit aanbod worden gemaakt. Vervolgens zullen offertes worden gevraagd. Met het Ministerie van Justitie vindt overleg plaats over afstemming van dit traject met de inmiddels door dit ministerie ondernomen initiatieven in het kader van het project financieel rechercheren (zie 3.3.1).

Naar verwachting zal per 1 september 1998 met een opleiding kunnen worden gestart.

5.3.3. Gedragscode fiscus-banken

In de integriteitsnota is aangekondigd dat de gedragscode fiscus/banken zal worden geactualiseerd.

Na overleg met de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) is de gedragscode fiscus/banken vervangen door het Voorschrift Informatie fiscus/banken. Dit Voorschrift is in werking getreden op 16 april 1998.

Ten opzichte van de oude tekst zijn op een aantal punten verduidelijkingen aangebracht. Verder wordt door de wijzigingen een effectievere controle door de Belastingdienst mogelijk. Tenslotte zijn enkele procedures gestroomlijnd, waardoor de informatieverstrekking in de praktijk eenvoudiger en sneller kan verlopen.

6. Budgettaire verwerking

De budgettaire verwerking van de uitbreidingen in personele en materiële sfeer die voor 1998 voortvloeien uit de Integriteitsnota heeft in de Voorjaarsnota 1998 plaatsgevonden. De mutaties op de verschillende begrotingshoofdstukken zijn derhalve in de eerste suppletore wet voor 1998 aan de orde geweest. De bedragen voor 1999 en volgende jaren maken deel uit van de ramingen in de begrotingshoofdstukken voor 1999.

Het totaaloverzicht van het budgettaire beslag is als volgt (in mln gulden):

Verdeling Integriteitsnota	1998	1999	2000
Economische zaken	1,1	2,2	2,2
Financiën	5,8	5,3	5,3
Justitie	8,8	12,8	10,0
Totaal	15,7	20,3	17,5

7. Slotoverwegingen

In deze rapportage is een tussenstand gegeven met betrekking tot de lopende en ingezette maatregelen die eerder in de Integriteitsnota aan de orde kwamen. De uiteenlopende aard van deze initiatieven brengt met zich mee dat zij ook in de vorm en doorlooptijd van hun uitwerking verschillend zijn. De rapportage heeft beoogd een zo helder mogelijk beeld te verschaffen omtrent de inmiddels genomen en nog te nemen stappen op elk van de gebieden.

In het overleg met de Tweede Kamer op 1 april jl. is de Kamer toegezegd dat zij, naast deze tussenrapportage, jaarlijks een voortgangsrapportage over de voornemens uit de Integriteitsnota zal ontvangen. Gelet op het tijdstip van de onderhavige rapportage lijkt het voorjaar van 1999 een goed moment voor een dergelijke voortgangsrapportage. Zoals uit de rapportage moge blijken, is in de tussenliggende periode de integriteit van de financiële sector ook voor de wetgever doorlopend aan de orde via de diverse lopende wetsvoorstellen en rapportages die raakvlakken hebben met het onderwerp.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

Bijlage A**aanpassingen wet- en regelgeving**

Bijlage A: overzicht gerealiseerde lopende en voorgenomen aanpassingen wet- en regelgeving, voor zover relevant i.v.m. integriteit¹

titel	evt. Kamerstuk nr of Stb.	inhoud	stand van zaken	planning
Wijziging Wtk 1992	Stb. 1998, 215	verbetering effectiviteit + technische wijzigingen	In werking getreden 15-05-1998	–
Betalingsverkeer/elektronisch geld	–	Herziening taak DNB op gebied betalingsverkeer	overleg over vervolg vindt plaats	brief aan kamer augustus 1998
Wet wisselkantoren + amvb	–	Aanpassing met het doel meer soorten transacties onder de wet te brengen	Formulering wetsvoorstel i.o.m. DNB	Raad van state oktober 1998
Evaluatie Wtb	–	Evaluatie	voorbereiding	afronding tweede helft 1998
Herijking Wte 1995	1997/98, 25 670	Aanpassing Wte aan gewijzigde organisatie van het toezicht op het effectenverkeer	behandeld in Tweede Kamer 10-6-1998	Inwerkingtreding najaar 1998
Stille curatele door Ste	1997/98, 25 670	nota van wijziging op Herijking Wte 1995	opgenomen in Herijking Wte 1995	Inwerkingtreding najaar 1998
Wijziging WTV 1993 en Wtn	–	opvolging evaluatie Vie d'Or	15-06-1998 bij Tweede Kamer ingediend	Inwerkingtreding eerste helft 1999
Wijziging Psw c.s.	–	invoering bestuurderstoets en aanwijzingsrecht onder richtlijn beleggingsdiensten	voorbereiding	zomer 1998 naar Raad van State
Goederentermijnhandel	–	trachten te brengen	Europese Commissie moet met voorstel komen	–
Grote röntgenfoto	–	Analyse overeenkomsten en verschillen toezichtsclusters	voorbereiding	Voor zomer 1998 naar Tweede Kamer
Dwangsommen en Bestuurlijke boetes	1997/98, 25 821	Invoering bevoegdheid toezichthouders om bij overtreding van de (toezichts)regels zelf een dwangsom of bestuurlijke boete op te leggen	Nota naar aanleiding van verslag in voorbereiding	Beoogde inwerkingtreding 01-01-99
Wetswijziging n.a.v. röntgenfoto financiële toezichtswetten	–	wegnemen niet-sectorenspecifieke verschillen in de toezichtswetten	voorbereiding	afronding eerste helft 1999
Aanscherping strafbaarstelling witwassen	–	zie titel	voorbereiding	–
Aanvulling toezichtswetten op doelstelling integriteit	–	zie titel	voorbereiding	–
Wettelijke inkadering gedragscodes financiële instellingen	–	zie titel	voorbereiding	–

¹ In de corresponderende bijlage bij de Integriteitsnota van 19 december 1997 stonden enkele wetsgevingstrajecten uit de eerste Integriteitsnota van 16 februari 1996, die inmiddels waren afgerond; deze onderdelen zijn in deze bijlage niet nogmaals opgenomen.

Overzicht follow-up integriteitsnota¹; stand per 20/06/98

Omschrijving actiepunten ¹	Aard van de te nemen actie(s)	Stand van zaken
1. Invoering systeem integriteitsbewaking personen financiële sector (p. 22/23)	<ul style="list-style-type: none"> - inrichten van een register voor effectenhandelaren bij de STE; - systeem voor overige relevante medewerkers financiële instellingen opzetten 	<ul style="list-style-type: none"> - Overleg gaande - Overleg gaande
2. Wettelijke inkadering gedragscodes financiële instellingen (P. 23/24)	<ul style="list-style-type: none"> - aanpassing wet- en regelgeving 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitwerking in samenhang met punt 4.
3. Inrichting systeem voor transparantie coderekeningen (p. 34/35)	<ul style="list-style-type: none"> - aanpassingen regelgeving t.a.v. effecteninstellingen - inrichten register (bij toezichthouders) - internationaal aan de orde stellen 	<ul style="list-style-type: none"> - Invoering identificatieplicht voor cliënten neki's krachtens Wte 1995. - Overleg DNB/NVB over nader inkadering - April 1998 voor eerste maal aan de orde gesteld - Voorbereiding
4. Aanvulling toezichtswetten op doelstelling integriteit (p. 30-32)	<ul style="list-style-type: none"> - horizontale wetsaanpassing 	<ul style="list-style-type: none"> - Voorbereiding
5. Bevordering inzicht STE in opvallende transacties (p. 15)	<ul style="list-style-type: none"> - opzetten systeem AEX/STE 	<ul style="list-style-type: none"> - Overleg AEX-STE gaande
6. Rapport FATF-evaluatie juni 1998 aan TK zenden (p. 37)	<ul style="list-style-type: none"> - rapportage aan TK 	<ul style="list-style-type: none"> - Voorlopige rapportage 16-03-1998
7. Intensivering samenwerking ECD/FIOD (p. 32)	<ul style="list-style-type: none"> - convenant ECD/FIOD 	<ul style="list-style-type: none"> - in concept gereed; spoedige finalisering - rond 01-08-1998 operationeel
8. Instellen van Financieel expertisecentrum (p. 32/33)	<ul style="list-style-type: none"> - creëren van een structureel samenwerkingsverband FIOD/ECD/toezichthouders/politie/Justitie 	<ul style="list-style-type: none"> - wordt meegenomen in uitwerking punt 8.
9. Onderzoek verruiming informatievervalsing van belastingdienst aan toezichthouders (p. 32)	<ul style="list-style-type: none"> - nader onderzoek wettelijke mogelijkheden 	<ul style="list-style-type: none"> - onderzoek is gaande; eindrapport gereed augustus
10. Onderzoek naar verbetering rendement MOT (p. 39)	<ul style="list-style-type: none"> - uitvoering onderzoek 	<ul style="list-style-type: none"> - voorbereiding
11. Aanscherpen strafbaarstelling witwassen bezien (p. 37/38)	<ul style="list-style-type: none"> - wetsaanpassing 	<ul style="list-style-type: none"> - voorbereiding
12. Concentratie vervolging/berechting financiële sector bezien (p. 29)	<ul style="list-style-type: none"> - inkadering in clustervorming OM 	<ul style="list-style-type: none"> - voorbereiding
13. Gebruik Databank Vennoot door toezichthouders (p. 33)	<ul style="list-style-type: none"> - openen toegang Databank 	<ul style="list-style-type: none"> - toezichthouders hebben formele aanvragen voor toelating voorbereid c.q. ingediend - in voorbereiding met het oog op start per 1 september 1998 - Gerealiseerd 14-4-1998
14. Opleiding financieel rechercheur/forensisch accountant (p. 40)	<ul style="list-style-type: none"> - ontwikkeling opleiding 	<ul style="list-style-type: none"> - 4 fte in 1998 vervuld, overige 2 fte begin 1999
15. Actualisering gedragscode fiscus/banken (p. 40.)	<ul style="list-style-type: none"> - actualiseren 	<ul style="list-style-type: none"> - werving start augustus 1998
16. Capaciteitsuitbreiding		
- Financiën (p. 40,	<ul style="list-style-type: none"> - 6 fte 	<ul style="list-style-type: none"> - 4 fte in 1998 vervuld, overige 2 fte begin 1999
- ECD (p. 25/26)	<ul style="list-style-type: none"> - 15 fte 	<ul style="list-style-type: none"> - werving start augustus 1998
- FIOD/Belastingdienst (p. 27)	<ul style="list-style-type: none"> - 25 fte 	<ul style="list-style-type: none"> - werving gestart
- OM (p. 27, p. 40)	<ul style="list-style-type: none"> - 34 fte 	<ul style="list-style-type: none"> - instroom en werving gaande
- LOvJ (p. 38/39)	<ul style="list-style-type: none"> - 15 fte 	<ul style="list-style-type: none"> - september 1998 vervulling
17. Bij gelegenheid Kamer opnieuw informeren (p. 41)	<ul style="list-style-type: none"> - tussenrapportage voor zomer 1998 - jaarlijkse voorgangsrapportage 	<ul style="list-style-type: none"> - gerealiseerd - voorjaar 1999

¹ De bij elk van de punten genoemde paginanummers verwijzen naar de vindplaats in het kamerstuk van de Integriteitsnota (Kamerstukken 1997-1998, 25 830, nr. 2).

¹ Volgorde van punten komt op hoofdlijnen overeen met Bijlage B uit de Integriteitsnota van 19 december 1997.

Bijlage C

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
MOT	Meldpunt Ongebruikelijke Transacties
NVB	Nederlandse Vereniging van Banken
OM	Openbaar Ministerie
Psw	Pensioen- en Spaarfondsenwet
STE	Stichting Toezicht Effectenverkeer
Wabb	Wet assurantiebemiddelingsbedrijf
Wok	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