

Vergaderjaar 2007–2008

31 458

Wijziging van de in de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten opgenomen regels met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid tot het en bestuurlijke boete (Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 23 juni 2008

De vaste commissie voor Financiën¹, belast met het voorbereidend onderzoek van voorliggend wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de in het verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende door de regering worden beantwoord acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

	blz.
1. Inleiding	1
2. Nota Boetestelsel in financiële wetgeving	2
3. Verhouding met andere wetsvoorstellen	5
4. Inhoud AMvB	5
5. Overgangsrecht	5
6. Consultatie	5
7. Artikelsgewijs	6

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Vendrik (GL), Blok (VVD), voorzitter, Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Weekers (VVD), Gerkens (SP), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Irrgang (SP), Luijben (SP), Kalma (PvdA), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van der Burg (VVD), Van Dijck (PVV), Spekman (PvdA), Heerts (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Tang (PvdA) en Vos (PvdA).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Halsema (GL), Remkes (VVD), Jonker (CDA), Aptroot (VVD), Van Gerven (SP), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Mastwijk (CDA), De Krom (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Pechtold (D66), Kant (SP), Ulenbelt (SP), Van der Veen (PvdA), Smilde (CDA), Anker (CU), Nicolai (VVD), De Roon (PVV), Van Dam (PvdA), Smeets (PvdA), Karabulut (SP), Thieme (PvdD), Heijnen (PvdA) en Roefs (PvdA).

1. Inleiding

De leden van de **CDA-fractie** hebben met belangstelling kennis genomen van voorliggend wetsvoorstel tot Wijziging van de in de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten opgenomen regels met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete (Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving). Zij onderschrijven de doelstelling van de wet, met name de harmonisering van financiële toezichtswetten met betrekking tot het opleggen van bestuurlijke boetes. Hierdoor wordt onnodige versnippering tegengegaan. Genoemde leden willen over het wetsvoorstel nog enkele vragen en opmerkingen voorleggen aan de regering.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Over het wetsvoorstel willen genoemde leden nog enkele vragen stellen aan de regering.

De leden van de **SP-fractie** hebben met interesse kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij steunen de richting die de regering opgaat met het boetebeleid, maar vinden tevens dat de regering daarin niet ver genoeg gaat. Genoemde leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel.

De leden van de **VVD-fractie** hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel tot Wijziging van de in de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten opgenomen regels met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. In beginsel staan genoemde leden positief tegenover de wetswijziging. Desalniettemin hebben zij nog enkele vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel.

2. Nota Boetestelsel in financiële wetgeving

De leden van de **CDA-fractie** constateren dat het wetsvoorstel een forse verhoging van de boetes voorstelt. Zij zijn van mening dat de overheid ondernemingen vertrouwen moet geven waar dat kan. De vermindering van regeldruk is daarbij een belangrijk middel. Daar staat tegenover dat de boetes bij het schaden van dit vertrouwen stevig moeten zijn. Een verhoging van boetebedragen is aan de orde, maar vraagt tevens om een zorgvuldige onderbouwing. Voor het Nederlandse vestigingsklimaat is het van belang dat de boetes in omliggende landen van een vergelijkbaar niveau zijn. In de memorie van toelichting wordt gesuggereerd dat boetes in Nederland aan de lage kant zijn. Is de regering bereid het in de memorie van toelichting genoemde onderzoek naar de boetes in omliggende landen aan de Kamer te sturen? Kan worden aangegeven, door middel van cijfermatige onderbouwing, waarom gekozen is voor deze boetebedragen?

Een flexibel boetestelsel, waarin rekening kan worden gehouden met de omstandigheden die bij een overtreding aan de orde zijn, betekent een aanzienlijke verandering voor de toezichthouders. Kan worden toegelicht welke gevolgen dit wetsvoorstel zal hebben voor het handhavingsbeleid van de toezichthouders? Kan tevens worden aangegeven welke personele en budgettaire consequenties dit nieuwe wetsvoorstel heeft voor de toezichthouders?

Een ander vraagpunt voor de leden van de CDA-fractie betreft de scheiding van bevoegdheden bij toezichthouders. De regering is het eens met de opmerking van de Raad van State dat onderzoek naar een overtreding en beboeting strikt van elkaar gescheiden dienen te blijven. De Raad van State gaat er echter van uit dat de wet hierin voldoende duidelijkheid biedt. Genoemde leden hechten groot belang aan een strikte scheiding tussen deze twee bevoegdheden van de toezichthouders. Waarom neemt de regering geen expliciete bepaling op waarin deze scheiding wordt gewaarborgd? Graag een toelichting op dit punt van de regering.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen de regering waarom voor bijzondere omstandigheden, zoals recidive en versterkte verwijtbaarheid, de basis is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), en niet in dit wetsvoorstel. Onder welke wet zullen de boeterichtsnoeren in de vorm van een algemene maatregelen van bestuur (AMvB) gehangen worden? Zal deze AMvB bij de kamer worden voorgehangen? Waarom valt het niet aanleveren van rapportages aan de toezichthouder onder de lichte boetecategorie 1 met een maximale boete van 10 000 euro? Zonder rapportages kan er toch geen toezicht worden gehouden worden, en kunnen financiële instellingen zich dus aan het toezicht onttrekken. Is de benodigde financiële expertise niet aanwezig bij het Openbaar Ministerie (OM)? Waarom is het voor De Nederlandse Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) niet mogelijk om de geleden schade, dan wel het behaalde

voordeel uit overtredingen te bepalen? Is het waar dat ten tijde van de behandeling van de Boetenota dit probleem nog niet werd gezien? Waarom kunnen schade en voordeel kennelijk wel worden vastgesteld bij de strafrechtelijke voordeelontneming?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering hoe de individuele beboeting van bestuurders in de vierde tranche van de Awb is geregeld. Is daarin slechts een juridische basis gelegd, of is sprake van een uitgewerkt stelsel met bijbehorende boetebedragen per categorie overtredingen? Is het waar dat hiervoor andere bedragen zullen moeten gelden dan voor bedrijven?

De leden van de **SP-fractie** constateren dat het algemeen overleg over de Boetenota, waarin de uitgangspunten van onderliggende wet al waren opgenomen, op 13 oktober 2005 is gevoerd. Genoemde leden vragen de regering toe te lichten waarom deze wet toch nog redelijk lang op zich heeft laten wachten. De leden van de SP-fractie steunen de voorgestelde verhoging van de maximale boete naar 2 miljoen euro. Daar tegenover staat dat het minimumbedrag nu voor elke categorie op 0 is gesteld. Deze leden zien niet goed in waarom ook de categorieën 2 en 3 een ondergrens van 0 hebben. Zou het niet logischer zijn indien de bovengrens van een categorie ook gelijk de ondergrens van de opvolgende categorie is, zo vragen zij de regering.

Op zich is het een goed idee dat toezichthouders beter rekening kunnen houden met de omstandigheden van het geval wanneer zij een boete opleggen. Het opleggen van een boete zal echter wel veel meer een belangenafweging worden en die belangenafweging kan door de rechter anders uitpakken dan door de toezichthouder. Het gevolg is dan dat overtreders vaker naar de rechter zullen stappen. Ook kan het betekenen dat er in de praktijk nog lagere boetes zullen worden uitgedeeld dan nu het geval is. Wat is hierover het oordeel van de regering?

De leden van de SP-fractie constateren dat bij een boete beter rekening kan worden gehouden met de omstandigheden van het geval. Enkele van die omstandigheden zijn draagkracht, mate van verwijtbaarheid en recidive. De precieze kaders voor het vaststellen van een boete zullen worden uitgewerkt in een AMvB. Genoemde leden delen de mening van de Raad van State dat de algemene uitgangspunten eigenlijk op wetsniveau zouden moeten worden geregeld. Graag een reactie van de regering op dit punt.

De preventieve werking van handhaving hangt af van zowel de hoogte van de boete als de pakkans. In het wetsvoorstel wordt de hoogte van de boete verhoogd, maar hoe zit het met de pakkans? Worden er ook maatregelen genomen om de pakkans te bevorderen? Kan de regering een overzicht geven van de gemiddelde pakkans per nieuwe categorie overtreding?

De leden van de **VVD-fractie** lezen in de memorie van toelichting dat in vergelijking met de onderzochte andere landen in Europa de bestuurlijke boetes in Nederland aan de lage kant zijn. Kan de regering dit in een vergelijkend overzicht met de meest recente inzichten concretiseren? De regering geeft aan het boetebedrag te willen verhogen naar 2 miljoen euro. Wordt hier de boetesystematiek dusdanig aangepast dat het wettelijk maximum ook daadwerkelijk kan worden opgelegd?

Een belangrijke doelstelling van het wetsvoorstel is het versterken van de preventieve werking. Hoewel genoemde leden vertrouwen stellen in die preventieve werking, vragen zij de regering nader te onderbouwen dat verhoging en flexibilisering inderdaad aan versterking van die preventieve werking bijdraagt. Zij vragen de regering daartoe te kwantificeren hoeveel boetes en lasten onder dwangsom DNB en de AFM sinds de invoering van beide instrumenten (in januari 2000) hebben opgelegd, wat de variatie in hoogte was en in welke gevallen en binnen welke termijn die maatregelen

het beoogde resultaat hebben gehad. Kan de regering de gevraagde cijfers uitsplitsen naar opgelegde boetes en lasten onder dwangsom aan vergunninghoudende financiële ondernemingen enerzijds en aan niet-vergunninghoudende personen en instellingen anderzijds? Is de regering van mening dat verhoging en flexibilisering van boetes met name effect zou moeten sorteren richting personen en instellingen die zich bewust aan het toezicht (proberen te) onttrekken? Zo ja, noodzaakt dat niet tot een verdere differentiëring van het boeteregime? Tevens vragen genoemde leden of de regering een inschatting wil geven van het aantal en de hoogte van de boetes en lasten onder dwangsom die DNB en de AFM jaarlijks zullen opleggen nadat dit wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven en in werking is getreden.

Uit de stukken blijkt voorts dat er drie categorieën van boetes komen. Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie alle concrete informatie (cijfers, kaders, wat onder welke categorie valt, etc.) over deze richtsnoeren en categorieën in een duidelijk overzicht om zodoende een gewogen oordeel over dit nieuwe systeem te kunnen vellen. Genoemde leden pleiten ook voor grote rechtszekerheid en zijn derhalve net als de Raad van State van mening dat essentiële elementen van het stelsel op wetsniveau moet worden geregeld. De leden verzoeken de regering in ditzelfde hierboven gevraagde overzicht ook mee te nemen wat op verzoek van de Raad van State wettelijk wordt vastgelegd. Als deze leden het goed begrijpen wordt er niet volledig gevolg gegeven aan het verzoek van de Raad van State om de kaders van de twee hoogste boetecategorieën op wetsniveau te regelen. Kan de regering motiveren waarom er geen gevolg is gegeven aan het advies van de Raad van State om de wijze waarop aan flexibiliteit in de hoogste twee boetecategorieën invulling wordt gegeven op wetsniveau te regelen?

De Raad van State adviseert een duidelijkere functiescheiding toe te passen bij de toezichthouders bij het uitdelen van een boete. Als reactie daarop stelt de regering toezichthouders niet in een bepaald organisatorisch model te willen dwingen en dat de toezichthouder in praktijk moet aantonen dat men aan de functiescheidingseisen heeft voldaan, wat in zijn ogen afdoende is. De leden van de VVD-fractie hechten grote waarde aan wettelijke functiescheiding (vooral bij zulke forse bedragen) en zijn het derhalve eens met de Raad. De leden zijn van mening dat functiescheiding binnen de toezichthouder prima kan worden bewerkstelligd zonder de toezichthouder in grote organisatorische modellen te dwingen. Indien het bewerkstelligen van volledige onafhankelijkheid echter een kleine reorganisatie en meer transparantie tot gevolg heeft is dit meer dan de moeite waard. Deelt de regering deze mening? Binnen eenzelfde afdeling is een kleine opmerking tussen bevriende collega's al snel belangenverstrengeling. Derhalve willen genoemde leden de regering verzoeken het advies van de Raad van State ter harte te nemen.

Indien de overtreder willens en wetens schade toebrengt aan de integriteit van het financieel stelsel kan in gezamenlijk overleg tussen het OM en de toezichthouders de strafrechtelijke handhaving in aanmerking komen. In hoeverre bestond deze samenwerking tussen het OM en de toezichthouders reeds? Zal hier veel extra geld en moeite in moeten worden gestoken? In hoeverre waren deze zwaarste overtredingen reeds onderhevig aan strafrechtelijke wetshandhaving? In het geval van boeteoplegging bij pensioenuitvoerders wordt de boete verlaagd indien de belangen van pensioendeelnemers door de boete worden geschaad. Dit lijkt de leden van de VVD-fractie logisch, edoch maken zij zich zorgen over het effect van de vermindering van straf op de pensioenuitvoerders. Als zij weten dat de boete niet fors zal oplopen daar het de pensioendeelnemers schaad, zal zij de facto een carte blanche hebben om flinke strafbare feiten te plegen. Wat is hierover de mening van de regering? Hoe kan dit effect worden voorkomen? Voorts verzoeken genoemde leden de regering te motiveren waarom en in hoeverre de huidige boetesystematiek effectieve

handhaving belemmert. Kan de regering daarbij ook een onderscheid maken naar handhaving richting vergunninghoudende financiële ondernemingen enerzijds en richting niet-vergunninghoudende personen en instellingen anderzijds?

3. Verhouding met andere wetsvoorstellen

De leden van de **VVD-fractie** vragen de regering toe te lichten in hoeverre het wetsvoorstel noodzaakt tot wijziging van het (bijgevoegde) Convenant bestuurlijke boeten en strafrechtelijke sancties. Kan de regering voorts kwantificeren of en in hoeverre het wetsvoorstel zal leiden tot meer bestuursrechtelijke dan wel juist strafrechtelijke handhaving van de betrokken financiële en pensioenwetgeving? Kan de regering daarbij aangeven wat de personele en budgettaire gevolgen van die verschuiving zullen zijn voor de verschillende betrokken diensten?

4. Inhoud AMvB

De leden van de **CDA-fractie** lezen in de memorie van toelichting dat een groot gedeelte van de regelgeving zal worden uitgewerkt door middel van boeterichtsnoeren die worden vastgelegd in AMvB's. Hiermee worden uitgebreide bevoegdheden toegekend aan de wetgever, hetgeen een flexibeler boetebeleid mogelijk maakt. Vraag is echter of hiermee de rechtszekerheid van ondernemingen niet in gevaar is. De Raad van State heeft in haar advies aangegeven dat bij wet zou moeten worden vastgesteld op welke wijze toezichthouders invulling geven aan de flexibiliteit bij het opleggen van boetes. Ook deze leden hebben een voorkeur hiervoor. Kan de regering toelichten waarom zij dit advies van de Raad van State slechts zeer gedeeltelijk heeft opgevolgd? Is de regering bereid deze richtsnoeren alsnog bij wet vast te leggen? Is de regering daarnaast bereid de genoemde AMvB's aan de Kamer voor te leggen?

De leden van de **VVD-fractie** vragen bij gelegenheid van de nota naar aanleiding van het verslag een concept-AMvB toe te voegen. Het is immers moeilijk de impact van het wetsvoorstel volledig te doorgronden aangezien de AMvB ontbreekt en er veelvuldig naar de AMvB wordt verwezen in zowel de tekstvoorstellen als de toelichting.

5. Overgangsrecht

De leden van de **SP-fractie** zouden graag van de regering vernemen of zij gedragseffecten vrezen nu de overgangsregeling bepaald dat het tijdstip van overtreding bepaalt of het oude of het nieuwe boeteregime van toepassing is. In dat kader vragen zij waarom de regering niet gekozen heeft voor tijdstip van kennisgeving van de overtreding van de toezichthouder als aangrijpingspunt.

6. Consultatie

De leden van de **VVD-fractie** vragen de regering aan te geven welke gevolgen het wetsvoorstel zal hebben voor het eind december 2007 door DNB en AFM geconsulteerde (maar nog niet vastgestelde) nieuwe handhavingsbeleid. Voorts verzoeken deze leden de regering alsnog in te gaan op de door verscheidene partijen ingebrachte adviezen over het wetsvoorstel gemaakte opmerkingen over het punitieve karakter van een bestuurlijke boete en de publicatie daarvan.

7. Artikelsgewijs

– Artikel V, onderdeel A

Naar het oordeel van de leden van de **VVD-fractie** dient de wijziging te worden doorgevoerd in artikel 1:80, derde lid Wft, en niet het tweede lid.

– Artikel V, onderdeel C

De leden van de **VVD-fractie** constateren dat het wetsvoorstel een groot aantal nieuwe bepalingen toevoegt aan het artikel omtrent verplichte publicatie van een boete. De argumentatie voor deze toevoegingen is uitermate summier en moeilijk te controleren, medegezien het ontbreken van de tekst van de AMvB. Deze leden zijn van mening dat een duidelijke artikelsgewijze toelichting hier meer dan op zijn plaats is. Als voorbeeld wordt verwezen naar opname van de artikelen 3:53 (minimum eigen vermogen), 3:57 (solvabiliteit), 3:63 (liquiditeit), 3:67 (technische voorzieningen), 3:285 (solvabiliteit). Het naar buiten brengen van informatie omtrent deze artikelen kan gevolgen hebben voor de financiële soliditeit en (dus) financiële stabiliteit. Genoemde leden maken zich zorgen dat in beginsel verplichte publicatie in dit kader daarmee onverantwoord is. Wat is de mening van de regering hierover? Tot slot hebben de leden een tekstuele opmerking, «3:57, eerste lid, 3:57, vijfde lid» moet zijn «3:57 eerste en vijfde lid».

– Artikel XI, onderdeel A

De leden van de **VVD-fractie** constateren dat er in totaal 26 nieuwe economische delicten worden ingevoegd zonder noemenswaardige toelichting noch mogelijkheid tot controle. Opvallend hierbij is onder meer de toevoeging van artikel 3:57, vijfde lid Wft (redelijkerwijs voorzien dat niet wordt voldaan aan solvabiliteit). Graag ontvangen deze leden een toelichting van de regering. Tot slot een laatste tekstueel punt, «3:132, eerste en derde lid, 3:136, eerste en tweede lid, 3:135, eerste lid» moet zijn «3:132, eerste en derde lid, 3:135, eerste lid, 3:136, eerste en tweede lid».

– Artikel XIII

Kan de regering ingaan op de vraag waarom gekozen is om de verschillende artikelen van deze wet op verschillende momenten in werking te laten treden, zo vragen de leden van de **PvdA-fractie**. Is het waar dat op die manier voor verschillende wetten verschillende boeteregimes gaan gelden, en dit de nodige verwarring kan creëren? Waarom wordt niet gekozen voor één inwerkingtredingdatum?

De voorzitter van de commissie,
Blok

De griffier voor dit verslag,
Sjerp