

Vergaderjaar 2010–2011

**32 255**

## **Het systeem van toezicht op de stabiliteit van financiële markten**

**Nr. 9**

### **BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 mei 2011

Op 28 april 2011 legde de vaste commissie voor de Rijksuitgaven ons per brief het verzoek voor schriftelijk te reageren op de voorlichting van de Raad van State over het verkrijgen van toegang door de Algemene Rekenkamer tot bedrijfsdossiers van de toezichthouder De Nederlandsche Bank (DNB). De Raad heeft deze voorlichting op 21 april 2011 aan u gezonden (Kamerstuk 32 255, nr. 8). Meer in het bijzonder vraagt de commissie of wij in deze voorlichting aanknopingspunten zien voor toetsing van de toezichthoudende functie van DNB. Tevens vraagt de commissie of wij eventueel bereid zijn de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer om zelf te beslissen over publicatie van vertrouwelijke gegevens los te laten.

In het onderstaande voldoen wij gaarne aan dit verzoek en proberen daarbij niet in herhaling te vervallen ten opzichte van de argumentatie in onze brief aan u over dit onderwerp van 8 februari 2011.<sup>1</sup> Om te beginnen geven we onze visie op de conclusie van de Raad van State; vervolgens gaan we nader in op uw vragen.

Op basis van de Grondwet en de Comptabiliteitswet 2001 zijn zowel het toezicht van de minister van Financiën op financiële toezichthouders, in dit geval DNB, als het functioneren van die toezichthouder zelve onderwerp van onderzoek door de Algemene Rekenkamer. De wetgever heeft de toegang tot informatie voor de Algemene Rekenkamer met het oog op onze taak en onafhankelijke positie in het Nederlandse staatsbestel zeer ruim geformuleerd. Niet alleen bij alle onderdelen van het Rijk, maar ook bij de zogeheten «rechtspersonen met een wettelijke taak» (rwt's) kunnen wij alle documenten en andere gegevensdragers onderzoeken. Het gaat daarbij zonder uitzondering ook om informatie die naar haar aard of naar de opvatting van een minister vertrouwelijk is. De minister van Financiën heeft uw Kamer van dit standpunt op de hoogte gesteld.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 255, nr. 5.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 248, nr. 11.

Wij hebben in onze eerdere brief aangegeven dat de Europese richtlijnen inzake het financiële toezicht door de EU-lidstaten moeten worden geïmplementeerd in overeenstemming met hun constitutionele verhoudingen. De Raad van State is van oordeel dat een beroep op de constitutionele basisstructuren onvoldoende is om de uit een richtlijn voortvloeiende verplichtingen opzij te kunnen zetten. Hij koppelt dit oordeel aan zijn bevinding dat het gesloten stelsel van de richtlijnen inzake financieel toezicht geen aanknopingspunten biedt voor een uitleg die informatieverstrekking aan de Algemene Rekenkamer mogelijk maakt.

De Raad van State constateert terecht dat de bevoegdheid die de Algemene Rekenkamer heeft gekregen in artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001 om onderzoek ter plaatse te verrichten bij rechtspersonen met een wettelijke taak – zoals DNB – geen absoluut karakter heeft. De memorie van toelichting bij de totstandkoming van de Comptabiliteitswet 2001 zegt hierover: «De formulering in de aanhef «onverminderd het anders bij wet bepaalde» impliceert enerzijds dat de onderhavige regeling als een minimumbasisregeling moet worden beschouwd; anderzijds verkrijgt de Rekenkamer in voorkomende gevallen niet de bevoegdheden als vermeld in met name het derde en vierde lid indien in andere wettelijke bepalingen uitdrukkelijk is beoogd die bevoegdheden voor haar niet of beperkter te creëren».<sup>1</sup>

De regeling van onze bevoegdheden bij rwt's moet dus als een minimum worden gezien; tegelijkertijd kan deze door andere wetgeving worden ingeperkt indien dit *uitdrukkelijk is beoogd*. Dit betekent dat onze bevoegdheden niet kunnen worden beperkt door algemene geheimhoudingsbepalingen, maar uitsluitend indien in wet- of regelgeving expliciet wordt vermeld dat de Algemene Rekenkamer geen taak of bevoegdheid heeft – zoals bijvoorbeeld in de Comptabiliteitswet 2001 zelf is gebeurd ten aanzien van de taken van DNB als centrale bank. Wij denken niet dat dit laatste het geval is bij de betreffende Europese richtlijnen. Deze bevatten weliswaar een limitatieve opsomming van personen en instanties waaraan vertrouwelijke gegevens bekend mogen worden gemaakt, maar nergens blijkt uit dat hierbij is beoogd te treden in de bestaande bevoegdheden van de nationale rekenkamers van de lidstaten. Het gaat ons daarom te ver om te stellen dat in dit geval *uitdrukkelijk is beoogd* de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer om onderzoek ter plaatse te verrichten, te beperken of uit te sluiten. Helaas oordeelt de Raad hierover anders.

In het licht van het bovenstaande kunnen wij de twee vragen van de vaste commissie voor de Rijksuitgaven als volgt beantwoorden:

#### *Aanknopingspunten voor toetsing van de toezichthoudende functie van DNB*

De voorlichting van de Raad van State lijkt op het eerste gezicht geen aanknopingspunten voor ons te bieden om de toezichthoudende functie van DNB te toetsen. De Raad is immers van mening dat de Europese richtlijnen de toegang van de Algemene Rekenkamer tot de toezichtdossiers van DNB in de weg staan. In onze eerdere brief hebben wij al aangegeven dat wij onze taak alleen dan goed kunnen uitoefenen, als wij toegang krijgen tot de toezichtdossiers en op basis van eigen onderzoek de Staten-Generaal kunnen informeren over het functioneren van het toezicht door DNB. De Staten-Generaal kunnen hun controlerende taak ten opzichte van het kabinet beter inhoud geven wanneer zij kunnen beschikken over informatie uit onafhankelijk onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 19 062 nr. 3, blz. 25.

De voorlichting van de Raad biedt echter wel enige opening. In de eerste plaats geeft de Raad aan dat de geheimhoudingsverplichtingen in de Wet financieel toezicht een ruimere werkingssfeer hebben dan de richtlijnen en dat een klein deel van de toezichttaken van DNB gebaseerd is op andere wetgeving, bijvoorbeeld de Wet op de geldtransactiekantoren, waaraan geen Europese richtlijn ten grondslag ligt. Niets staat de wetgever in de weg deze wetten op de betreffende onderdelen zodanig aan te passen of aan te vullen dat er geen twijfel meer kan bestaan over de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer.<sup>1</sup>

In de tweede plaats maakt het advies van de Raad duidelijk dat de belemmering ten aanzien van de overige toezichttaken van DNB zijns inziens ten principale ligt in de Europese regelgeving. In een andere recente voorlichting (aan de minister van Financiën over de mogelijkheid om toezichtinformatie van DNB te verstrekken aan de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (PEFS)) heeft de Raad echter zelf al aangegeven dat de omstandigheden sterk gewijzigd zijn ten opzichte van de periode waarin de betreffende richtlijnen tot stand kwamen.<sup>2</sup> De Raad adviseert de minister van Financiën om ten aanzien van de PEFS een werkwijze te zoeken die zoveel als mogelijk recht doet aan de geheimhouding die de Europese richtlijnen beogen veilig te stellen, en aan de constitutionele taak van de Staten-Generaal. Het bevreemdt ons dat de Raad een dergelijke afweging niet heeft gemaakt in de voorlichting over onze bevoegdheden bij DNB. Zonder op enigerlei wijze onze positie, taak en werkwijze gelijk te willen stellen aan die van een parlementaire enquêtecommissie, constateren wij toch dat ook de Algemene Rekenkamer haar onderzoekstaak in de eerste plaats uitoefent ten dienste van de Staten-Generaal.

Het lijkt ons daarom wenselijk dat de Wet financieel toezicht op een voor alle betrokkenen transparante wijze wordt aangepast. Stappen hiertoe zouden reeds kunnen worden ondernomen vooruitlopend op en parallel aan de activiteiten van het Ministerie van Financiën om vanuit Brussel duidelijkheid te krijgen over de uitleg en een mogelijke herziening van het strikte geheimhoudingsregime.<sup>3</sup> Ondersteunend hieraan en om nieuwe discussies te voorkomen, zou u de minister van Financiën kunnen uitnodigen erop toe te zien dat bij de herziening van de Comptabiliteitswet 2001 nog duidelijker wordt vastgelegd dat onze bevoegdheden niet door *algemene* bepalingen in andere wetgeving kunnen worden ingeperkt.

#### *Beslissingsbevoegdheid publicatie vertrouwelijke gegevens*

Het huidige regime van de Comptabiliteitswet 2001 en onze werkwijze waarborgen genoegzaam dat vertrouwelijke gegevens bij de Algemene Rekenkamer in veilige handen zijn. De ruime toegang tot informatie legt op ons instituut een grote verantwoordelijkheid in de wijze waarop wij met vertrouwelijke informatie omgaan. Over de vraag of vertrouwelijke informatie in onze rapportages wordt opgenomen en op welke wijze, overleggen wij met de minister, maar beslissen wij zelf. Wij hebben daartoe voldoende waarborgen ingebouwd.<sup>4</sup> Waar het gaat om rechtspersonen met een wettelijke taak, zoals DNB, verbiedt de Comptabiliteitswet 2001 ons bovendien al nadrukkelijk om vertrouwelijke gegevens te publiceren (artikel 91, lid 11).

Vanwege de onafhankelijkheid van ons instituut zijn wij niet bereid de finale beslissing over wat de Algemene Rekenkamer hoe en wanneer publiceert in handen van anderen te leggen.

Zoals wij ook al op 8 februari 2011 aangaven, zijn wij altijd beschikbaar om onze schriftelijke uiteenzettingen bij u in persoon nader toe te lichten.

<sup>1</sup> Bij voorkeur conform de formulering in art. 67 van de Wet marktordening gezondheidszorg (Staatsblad 2006, 415).

<sup>2</sup> Raad van State advies W06.11 0053/III, 11 maart 2011.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 255, nr. 6.

<sup>4</sup> Zie eveneens Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 248, nr. 11.

Kopie van deze brief zenden wij voor de goede orde aan de vice-president van de Raad van State, aan de minister van Financiën en aan de president van De Nederlandsche Bank.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

dr. Ellen M.A. van Schoten R A,  
secretaris