

Vergaderjaar 2009–2010

32 013

Toekomst financiële sector

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2010

De financiële sector heeft een ongekend turbulente periode gekend. De economie en de samenleving is daarbij grote schade toegebracht. De crisis heeft dan ook duidelijk gemaakt dat een ingrijpende hervorming van de financiële sector noodzakelijk is. Hervormingen kunnen voorkomen dat onverantwoord gedrag tot ingrijpende risico's kunnen leiden voor de financiële stabiliteit en daarmee de samenleving. Het doorvoeren van de noodzakelijke hervormingen vereist uiteraard een zorgvuldige afweging. Te snelle doorvoering van maatregelen kan de kwetsbaarheid van de financiële instellingen vergroten en het herstel afremmen. Nederland – en het Nederlandse bedrijfsleven – zijn bovendien gebaat bij een vitale bankensector, die het bedrijfsleven ook in het buitenland ten dienste kan zijn en buitenlandse bedrijven naar Nederland kan begeleiden. Een afwachtende houding past echter niet bij de grote risico's die de financiële crisis heeft blootgelegd. Voorkomen moet worden dat onverantwoorde praktijken hervat worden of doorgang blijven vinden, nu de eerste schokken van de crisis zijn weggeëbd. Daarom behoeft de cultuuromslag bij financiële instellingen ook juist nu aandacht, zowel in ons land als mondiaal. Het is daarom van belang om naast en in samenhang met de krachtige inzet op de huidige hervormingen in de financiële sector, op kortere termijn een aantal maatregelen te treffen en bestaande (voorgenomen) regelgeving te verstevigen en of te versnellen. Daarbij heeft de internationale dimensie veel aandacht. De trajecten worden in onderstaande tabel toegelicht en verder in deze brief uitgewerkt.

Ik spreek binnenkort met vertegenwoordigers van de financiële sector. In dit gesprek zal ik mij onder andere laten informeren over de voortgang van de cultuuromslag binnen de financiële sector, mede in het licht van de werking van de code banken. Daarnaast zal ik de ingezette trajecten die ik in deze brief toelicht bespreken. Vervolgens zal ik richting uw Kamer rapporteren.

Maatregel/traject	Acties
Vastleggen grondslag bevoegdheden DNB/AFM beloningsbeleid	Deze week: aanbieding AMvB aan de markt ter consultatie. De bevoegdheden toezichthouders zien op beloningsbeleid voor het gehele loonegebouw. Toezichthouders kunnen hiermee duidelijk handhaven op onjuiste prikkelwerking beloningsstructuren binnen financiële ondernemingen.
Voorwaarden aan beloningen bij verstrekken nieuwe steun aan financiële ondernemingen	<ul style="list-style-type: none"> – De gevolgen voor de beloningen van bestuurders bij nieuwe steun aan financiële ondernemingen zijn gelijk aan die van een faillissementssituatie (afgezien van het verliezen van hun baan). Dat wil concreet zeggen dat alle uitstaande optie- en aandelenpakketten terugvloeien naar de onderneming en dat voorwaarde-lijk toegekende (langetermijn)bonussen komen te vervallen. – De term duurzaam beloningsbeleid wordt geconcretiseerd door te stellen dat het nieuwe beleid volledig moet voldoen aan de code banken. – De raad van commissarissen wordt verzocht om te onderzoeken of er een grond is waarop in het verleden uitbetaalde bonussen middels de clawback bevoegdheid kunnen worden teruggehaald.
Claw back en redelijkheids/bilijkheidstoets bonussen versneld wettelijk vastleggen (voor de financiële sector)	Deze week: aanbieding wetsvoorstel aan de markt ter consultatie. De bepaling wordt een aanvulling voor de financiële sector op algemene bepalingen in het BW (Justitie bereidt hiervoor een voorstel voor). In april wordt wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Inwerkingtreding vóór 1 januari 2011 wordt daardoor mogelijk.
Deskundigheidstoetsing commissarissen	Versneld voorstel wetswijziging. Opgenomen in wetsvoorstel claw back. Beoogde inwerkingtreding wordt daardoor vervroegd naar 1 januari 2011 in plaats van 1 januari 2012,
Internationale trajecten	Stevige inzet door Nederland voor een internationale aanpak in de relevante lopende internationale trajecten. Belangrijk daarbij zijn: <ul style="list-style-type: none"> – Voorgestelde wijziging Capital Requirements Directive – Bankenbelasting – Implementatie FSB Principles for Sound Compensation Practices
Goedkeuring beloningsbeleid senior management door raad van commissarissen	Onderzocht wordt of voor de financiële sector, naast de bepaling in de code banken, wettelijke verankering van deze bepaling wenselijk is.
Vertrekvergoedingen boven één jaarsalaris tegengaan	Onderzocht wordt of, naast de bepaling in de code banken, een wettelijke maatregel wenselijk is

Vastleggen grondslag bevoegdheden toezichthouders

In mei 2009 hebben de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) principes voor beheerst beloningsbeleid in de financiële sector gepubliceerd. Voor die principes wordt op korte termijn een expliciete wettelijke grondslag gecreëerd. Hierdoor kunnen zowel DNB als de AFM scherp en daadkrachtig optreden tegen perverse beloningsprikkel bij financiële ondernemingen. Vanuit prudentieel toezichtperspectief houdt een beheerst beloningsbeleid in dat het geen prikkels bevat die ertoe kunnen leiden dat een financiële onderneming meer risico's aangaat dan voor aanvaardbaar is. Een beheerst beloningsbeleid vanuit het perspectief van het gedragstoezicht betekent dat beloningsprikkel niet tot gevolg mogen hebben dat klanten onzorgvuldig worden behandeld. De toezichthouders zullen in het kader van hun toezicht op beheerst beloningsbeleid nagaan welke passende maatregelen een financiële onderneming heeft ingebouwd om een juiste prikkelwerking te waarborgen.

De bevoegdheden van toezichthouders zien op de beloningen binnen het hele loonegebouw en zijn derhalve niet beperkt tot de beloning van het

bestuur. Dat betekent dat van klantmedewerker tot senior-management, van compliance-officer tot productontwikkelaar, door de hele financiële instelling heen, perverse prikkels kunnen worden aangepakt. De Algemene Maatregel van Bestuur waarin deze bevoegdheden worden verankerd, zal deze week ter consultatie aan de markt worden aangeboden. Vervolgens zal de Raad van State om advies worden gevraagd en kan de maatregel op korte termijn in werking treden.

Claw back als voorwaarde bij nieuwe steun

Bij nieuwe steunaanvragen zullen de voorwaarden die worden gesteld op het gebied van beloningsbeleid aanzienlijk worden aangescherpt. Bij eerdere steunoperaties is als voorwaarde gesteld dat:

- de onderneming een nieuw en duurzaam beloningsbeleid voor de raad van bestuur en voor het senior management opstelt;
- de leden van de raad van bestuur afzien van bonussen in het jaar waarin steun is ontvangen en totdat een nieuw beloningsbeleid van kracht is.;
- de vertrekvergoedingen van de bestuurders worden teruggebracht naar maximaal één vast jaarsalaris.

Ik ben van mening dat de situatie waarin de overheid moet ingrijpen om een bedrijf te redden dermate ernstig is dat de gevolgen voor de beloningen van de bestuurders gelijk mag staan aan die van een faillissementssituatie (op het behouden van het dienstverband na). Dat wil zeggen dat ik bij een volgende steunoperatie bij financiële ondernemingen als extra voorwaarde zal stellen dat alle uitstaande rechten op variabele beloning die bestuurders hebben opgebouwd in welke vorm dan ook zullen komen te vervallen. Aandelen, optiepakketten en gereserveerde cashbonussen vloeien terug naar het bedrijf, ook als deze betrekking hadden op prestaties uit eerder jaren. Daarnaast zal ik de raad van commissarissen van de betreffende instelling vragen te onderzoeken of er een grond is waarop in het verleden uitbetaalde bonussen middels de clawback bevoegdheid kunnen worden teruggehaald.

De voorwaarde dat een nieuw, duurzaam beloningsbeleid moet worden vastgesteld zal worden geconcretiseerd door de eis dat het nieuwe beloningsbeleid volledig moet voldoen aan de beloningsparagraaf uit de code banken.

Claw back versneld wettelijk vastleggen voor de financiële sector

De afgelopen jaren hebben bonusuitkeringen geleid tot grote maatschappelijke en politieke beroering. De kritiek heeft niet uitsluitend betrekking op de hoogte van de bonussen, maar vooral ook op de omstandigheid dat dergelijke bonussen zijn toegekend of uitgekeerd in perioden dat de desbetreffende bedrijven gebukt gingen onder grote financiële problemen als gevolg van de wereldwijde financiële crisis. Het kabinet wil deze situatie een halt toeroepen door een wettelijke bevoegdheid te creëren om de uitkering of toekenning van bonussen ongedaan te maken of aan te passen indien deze achteraf gezien werd gedaan op basis van onjuiste (financiële) gegevens of, gelet op omstandigheden van uitzonderlijke aard, wegens onredelijkheid en onbillijkheid niet kan worden gerechtvaardigd. Het kabinet denkt daarbij aan een algemene bepaling in het Burgerlijk Wetboek en een aanvullende regeling in het bijzonder voor financiële instellingen in de Wet op het financieel toezicht.

Het ongedaan maken of terugvorderen van een bonus die werd toegekend en/of uitgekeerd op basis van, naar achteraf blijkt, onjuiste (financiële) gegevens, wordt in de regel aangeduid met het begrip *claw back*. Indien een bonus ongedaan wordt gemaakt of teruggevorderd omdat deze op grond van onredelijkheid- en onbillijkheidsargumenten niet langer kan worden gerechtvaardigd, wordt kortweg gesproken over de redelijkheid- en billijkheidstoets.

De mogelijkheid om onder omstandigheden bonussen terug te vorderen of aan te passen bestaat al in de corporate governance code (voor beursgenoteerde ondernemingen) en de code banken (voor banken) en het aanvullend beleidsakkoord. Voor de codes geldt echter de mogelijkheid om toe te passen of uit te leggen. De mogelijkheid om uit te leggen waarom in bepaalde gevallen de bevoegdheid tot claw back van bonussen van bestuurders is uitgesloten acht het kabinet ongewenst. De mogelijkheid tot aanpassing van bonussen van bestuurders moet naar de opvatting van het kabinet altijd bestaan. Daarnaast gelden genoemde codes alleen voor banken en beursgenoteerde ondernemingen, terwijl de wettelijke bevoegdheid van toepassing zal zijn op alle financiële ondernemingen.

De bevoegdheid om bonussen aan te passen of terug te vorderen komt toe aan de raad van commissarissen.¹ Binnen de onderneming is dit het meest logische orgaan om deze bevoegdheid te hebben. De bevoegdheid moet worden uitgeoefend door een orgaan dat de belangen van de verschillende stakeholders bij de onderneming afweegt. De raad van commissarissen heeft dus een discretionaire bevoegdheid om bij de (voormalige) bestuurders ten onrechte genoten variabele beloningen terug te vorderen. Deze discretionaire bevoegdheid mag niet in de statuten, contractueel of anderszins worden uitgesloten of ingeperkt. Commissarissen kunnen ook door stakeholders worden aangesproken op de wijze waarop zij al dan niet gebruik hebben gemaakt van de discretionaire bevoegdheid en moeten zij zich verantwoorden.

De bevoegdheden die nu wettelijk worden geïntroduceerd zijn al breder dan alleen de bonussen van bestuurders. De bevoegdheden strekken zich uit tot de bepalers van het dagelijks beleid binnen de financiële onderneming. Daarnaast zou onderzocht kunnen worden of ook bij andere groepen binnen de onderneming zich excessen voordoen en of een claw back bevoegdheid voor de raad van commissarissen in die gevallen oplossingen zou kunnen bieden. Een dergelijke verderstreckende bevoegdheid kan worden overwogen door een volgend kabinet.

Nog deze week wordt een wetsvoorstel dat claw back in de financiële sector verankert ter consultatie aangeboden. Dit wetsvoorstel bevat de bevoegdheid om onterecht toegekende bonussen terug te vorderen of de hoogte van bonussen aan te passen wanneer dit redelijk of billijk is. Vervolgens zal het wetsvoorstel in april voor spoedadvisering aan de Raad van State worden voorgelegd. We zetten alles op alles om indiening van het wetsvoorstel bij uw Kamer eind mei te verzekeren. Inwerkingtreding vóór 1 januari 2011 is dan mogelijk, wanneer de parlementaire behandeling voorspoedig verloopt.

Deskundigheidstoetsing commissarissen

In het kader van de markttoegang van financiële ondernemingen (vergunningverlening) en ook doorlopend wordt deskundigheid getoetst. De toezichthouder die vergunning verleent (AFM of DNB), toetst daarvoor onder andere de deskundigheid van de personen die het dagelijks beleid van de financiële onderneming bepalen en de betrouwbaarheid van de personen die het beleid bepalen of mede bepalen. Dit laatste geldt ook voor de leden van de raad van commissarissen. Op deskundigheid worden commissarissen tot dusver niet getoetst. In het rapport-Maas is de aanbeveling gedaan om de toezichthouder ook de bevoegdheid te verlenen om de deskundigheid van de raad van commissarissen van banken te toetsen.² In de kabinetsreactie op het rapport-Maas en de kabinetsvisie op de toekomst van de financiële sector is aangegeven dat deze aanbeveling zal worden overgenomen.³ Commissarissen dienen toe te zien op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in

¹ In het algemene deel van deze toelichting wordt de term raad van commissarissen gebruikt. Hiermee wordt ook bedoeld op andere vergelijkbare organen die binnen de financiële onderneming een toezichthoudende rol hebben, zoals een raad van toezicht.

² Rapport van de Adviescommissie Toekomst Banken van 7 april 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 371, nr. 163).

³ Kamerstukken II 2008/09, 32 013, nr. 1.

de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Zij spelen een belangrijke rol bij de koers die de onderneming vaart. In de maatschappelijke discussie omtrent de toekomst van de financiële sector hebben de rol van de raad van commissarissen en de voor het uitvoeren van die rol vereiste deskundigheid ook veel aandacht gevraagd. Om de deskundigheid van commissarissen bij financiële ondernemingen te bevorderen zal de deskundigheidseis ook van toepassing worden op commissarissen. Deze deskundigheid is niet alleen van belang bij banken maar ook bij andere financiële ondernemingen. Derhalve wordt de al geldende deskundigheidseis voor dagelijks beleidsbepalers bij financiële ondernemingen uitgebreid tot de leden van de raad van commissarissen.

Het voornemen was om de wetwijziging in een wetgevingstraject op te nemen dat op dit moment beoogde inwerkingtreding van 1 januari 2012 heeft. Gezien het belang van deskundigheid van de leden van een voor financiële ondernemingen zo belangrijk orgaan, heb ik besloten deze wetgeving te versnellen. Dat betekent dat ik deze maatregel ook zal opnemen in het wetsvoorstel waar claw back in wordt verankerd. Inwerkingtreding per 1 januari 2011 wordt daardoor mogelijk.

Internationale trajecten

Naast het nationale perspectief, verdienen internationale trajecten onze volle aandacht. In verschillende internationale trajecten dringt Nederland aan op een integrale, internationale aanpak van de problematiek waar de financiële sector mee geconfronteerd wordt.

FSB

Tijdens de G20-top in Londen (april 2009) zijn er concrete afspraken gemaakt op het gebied van beloningsstructuren in financiële instellingen met het aannemen van de door de Financial Stability Board (FSB) opgestelde Principles for Sound Compensation Practices. In de G20-top in Pittsburgh (september 2009) zijn deze verder geconcretiseerd met implementatiestandaarden. De FSB-Principles staan voor een betere governance, meer transparantie en betere beheersing van het beloningsbeleid. Een prudent beloningsbeleid dat excessen tegengaat, alleen daadwerkelijke prestaties beloont en in lijn is met gezond risicomanagement.

Het is zaak om te monitoren dat principes ook daadwerkelijk worden nageleefd zodat wereldwijd voortgang wordt geboekt om een cultuuromslag te bewerkstelligen. De FSB heeft daarom een werkgroep ingesteld om de voortgang van de implementatie door overheden en systeeminstellingen van de FSB-Principles te monitoren, onder leiding van Nederland. Hierbij bleek dat de financiële sector wel vooruitgang heeft geboekt, maar er nog grote verschillen bestaan in de mate van implementatie, zowel tussen systeeminstellingen als tussen jurisdicties. Vanwege het belang van een internationaal speelveld heeft Nederland zich daarom hard gemaakt voor een vervolgevaluatie in 2011, het ontwikkelen van evaluatiecriteria en een brede toepassing van de FSB-Principles over alle systeeminstellingen. Ik zal komende tijd sterk aandacht blijven vragen voor de aanbevelingen van de FSB ten aanzien van de implementatie van de FSB beloningsprincipes opdat de FSB-leden, toezichthouders en systeeminstellingen deze principes voortvarend implementeren.

Capital Requirements Directive

In Europa zijn de Bazel II kapitaaleisen vastgelegd in de Capital Requirements Directive (CRD). In reactie op de kredietcrisis wordt deze richtlijn op tal van onderwerpen aangescherpt en waar nodig aangevuld. Onderdeel van dit (derde) wijzigingstraject van de CRD vormt de introductie van specifieke bepalingen op het vlak van beloningen. Deze bepalingen zijn gericht op een prudente invulling van het beloningsbeleid en sluiten aan

bij de bovengenoemde «Principles for Sound Compensation Practices» van de FSB. Bij het tot stand komen van dit richtlijnvoorstel heeft Nederland ingezet op een stevig pakket dat aansluit bij het Nederlandse pakket aan maatregelen op het vlak van beloningen.

De voorgestelde wijzigingen dienen ervoor te zorgen dat het beloningsbeleid van kredietinstellingen in lijn is met een prudent risicomanagement en dat het uitkeren van de variabele beloning de instelling niet beperkt in het onderhouden van een gezonde kapitaalbuffer. Hiertoe voorziet het voorstel onder meer in de bevoegdheid voor toezichthouders om de variabele beloning te beperken wanneer een instelling niet aan de eisen van de richtlijn voldoet. Ook mag het variabele deel van de beloning uitsluitend worden uitgekeerd wanneer de financiële situatie van de instelling als geheel dit toelaat. Daarnaast worden instellingen verplicht om onderdelen van het beloningsbeleid openbaar te maken. Door beloningsprincipes op te nemen in de CRD wordt een geharmoniseerde Europese aanpak verzekerd. Naar verwachting zullen de voorstellen in 2011/2012 in werking treden.

Naast de voorgenomen aanscherpingen op het vlak van beloningen heeft het Bazels Comité recentelijk een consultatiedocument gepubliceerd met daarin meer fundamentele wijzigingen van het bestaande kapitaalraamwerk. Met deze wijzigingen, door sommigen ook wel Bazel III genoemd, wordt het schokabsorberend vermogen van de sector vergroot, hetgeen zal bijdragen aan een gezonde en stabiele financiële sector.

De voorstellen van het Bazels Comité hebben onder meer betrekking op de kwaliteit van het bufferkapitaal, de introductie van de leverage ratio, strengere liquiditeitsvereisten en anticyclische buffers. Omdat zowel het Bazels Comité als de Europese Commissie zich bewust zijn van de wisselwerking die deze voorstellen kunnen hebben op het economisch herstel, wordt dit meegenomen in de impactstudie die momenteel wordt verricht. De resultaten van deze impactstudie zullen onder meer worden besproken tijdens de G20-top in November.

Ontwikkelingen bankenbelasting

Een bankenbelasting kan een belangrijke bijdrage leveren aan het beprijzen van financiële risico's en het genereren van extra budgettaire middelen. Daarbij zal ook oog moeten zijn voor een mogelijke stapeling van maatregelen zoals met de «belasting» van de bankenbalansen die zal ontstaan door toenemende kapitaaleisen («Basel») en voor de impact op kredietverlening. Een internationaal gecoördineerde oplossing is noodzakelijk. De impact van een dergelijke maatregel op het Nederlandse bankwezen zal daarbij ook aandacht krijgen. De positie van het Nederlandse bankwezen zal ook internationaal moeten worden meegewogen. Een internationale aanpak vergroot het level playing field en reduceert arbitrage, wat van belang is gezien de internationale dimensie van de bankensector. Afspraken over een gezamenlijke grondslag zijn daarbij belangrijker dan afspraken rondom de opbrengsten. Mede vanwege deze redenen zal ik een internationaal gecoördineerde aanpak bepleiten, onder andere in de informele Ecofin van 16 en 17 april. Ook de G-20 besteedt de komende tijd aandacht aan dit onderwerp. In haar verklaring van november vorig jaar heeft de G20 aan het IMF gevraagd om nader onderzoek te doen naar de verschillende mogelijkheden van een bankenbelasting. Dit onderzoek verschijnt in april. De G20 zal het onderwerp vervolgens in de G20-top bespreken tijdens de bijeenkomst van ministers van Financiën en centrale bankiers op 23 april 2010 in Washington. Daarna zal het onderwerp opnieuw aan de orde komen tijdens de G20 top van staatshoofden en regeringsleiders in Toronto op 25 en 26 juni 2010.

Goedkeuring beloningsbeleid door Raad van Commissarissen

De primaire verantwoordelijkheid voor het beloningsbeleid van bestuurders van financiële instellingen ligt bij de raad van commissarissen en in het verlengde daarvan de aandeelhouders. Aan raden van commissarissen zijn de laatste jaren, onder meer in de corporate governance code en de code banken, passende instrumenten toegekend om invulling te geven aan deze belangrijke verantwoordelijkheid. Ik vind het verstandig dat commissarissen zich niet alleen rekenschap blijven geven van de salarissen van bestuurders maar ook van de managementchelons daaronder. Immers, er dient ook een cultuurverandering ten aanzien van de beloningen van het senior management plaats te vinden. De raad van commissarissen van een bank heeft thans krachtens de code banken de bevoegdheid om goedkeuring te geven aan het beloningsbeleid voor het senior management en ziet toe op de uitvoering daarvan door de raad van bestuur. De code banken biedt echter de mogelijkheid om toe te passen of uit te leggen. Ik ga ervan uit dat met betrekking tot dit principe de mogelijkheid om uit te leggen (vrijwel) niet zal worden gebruikt. Ik zal aandacht vragen van de financiële sector voor dit principe. Ik ga onderzoeken of een wettelijke verankering van dit principe wenselijk is.

Vertrekvergoedingen boven één jaarsalaris tegengaan

In de code banken en de corporate governance code wordt de vertrekvergoeding in beginsel gemaximeerd tot één respectievelijk twee keer het vaste deel van het jaarsalarissen. Deze codes bieden de ruimte om van deze bepaling met uitleg af te wijken. Gezien het bijzondere karakter van de vertrekvergoeding, en het feit dat we voorbeelden hebben gezien van bestuurders die met een excessieve vertrekvergoeding zijn vertrokken zijn veranderingen op dit terrein gewenst. Ik zal aandacht vragen van de financiële sector voor dit principe. Ik ga onderzoeken of een wettelijke verankering van dit principe gewenst is. Bijvoorbeeld door wettelijk te regelen dat vertrekvergoedingen boven één jaarsalaris goedkeuring van de algemene vergadering van aandeelhouders behoeven of door wettelijke maximering.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager