

Vergaderjaar 2009–2010

31 371

Kredietcrisis

Nr. 284

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

24 november 2009

In het algemeen overleg van 9 september 2009¹ over de kabinetsvisie toekomst financiële sector heb ik u toegezegd inzicht te bieden in de omvang van de bonuspotten en u te informeren over de reactie van de Autoriteit Financiële markten («AFM») op de code banken. Tevens heb ik tijdens de algemene financiële beschouwingen van 30 september 2009² op het punt van het beloningsbeleid nadere informatie toegezegd op de volgende onderdelen, welke informatie is vervat in deze brief:

- wettelijke bevoegdheden van de Nederlandsche bank («DNB»);
- tijdsplan van behandeling (nationale en internationale) initiatieven;
- de mediaan van de relevante vergelijkingsgroep;
- inzicht in de omvang van de bonuspotten.

Wettelijke bevoegdheden DNB

Hieronder ga ik in op de wettelijke bevoegdheden van DNB met betrekking tot beheerst beloningsbeleid. In dit kader zet ik ook het relevante wettelijk kader uiteen en maak ik van de gelegenheid gebruik enkele opmerkingen te maken over een nadere wettelijke verankering van beheerst beloningsbeleid.

Voor banken en enkele andere financiële ondernemingen die onder prudentieel toezicht van DNB vallen, gelden uit hoofde van de Wet op het financieel toezicht («Wft») regels op het terrein van een beheerste bedrijfsvoering. De hoofdregel is neergelegd in artikel 3:17, eerste lid, Wft en houdt in dat een financiële onderneming de bedrijfsvoering op zodanige wijze inricht dat deze een beheerste bedrijfsvoering waarborgt. Het tweede lid van artikel 3:17 Wft bepaalt dat met betrekking tot deze hoofdregel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld. Meer in het bijzonder bepaalt artikel 3:17, tweede lid, onderdeel c, Wft dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de soliditeit van de desbetreffende financiële ondernemingen, waaronder onder meer wordt verstaan het beheersen van risico's die de soliditeit van de financiële onderneming kunnen

¹ Verslag van een algemeen overleg van 9 september 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 31 371, nr. 265).

² Handelingen II 2009–2010, nr. 8, pag. 491–531.

aantasten. De betreffende regels zijn opgenomen in het Besluit prudentiële regels Wft.

Artikel 23 Besluit prudentiële regels Wft bepaalt dat de betreffende financiële ondernemingen een beleid voeren dat is gericht op het beheersen van relevante risico's («risicobeheer» of «risicomangement»). Onder relevante risico's worden blijkens artikel 23 Besluit prudentiële regels Wft in het bijzonder verstaan het concentratierisico, krediet- en tegenpartijrisico, liquiditeitsrisico, marktrisico, operationeel risico, renterisico, restrictie, securitisatierisico en verzekeringsrisico. Uit de wetsgeschiedenis bij de Wft alsmede uit de toelichting op de relevante bepalingen uit het Besluit prudentiële regels Wft ten aanzien van een beheerste bedrijfsvoering blijkt dat de regels omtrent een beheerste bedrijfsvoering *principle based* van aard zijn. Dit wil zeggen dat zij zijn gericht op een bepaald doel, en dat zij niet in detail voorschrijven hoe dat doel moet worden bereikt. Voor deze *principle based* benadering is bewust gekozen, niet alleen opdat financiële ondernemingen de regels kunnen toespitsen op hun specifieke bedrijfsmodel, maar óók opdat zij bij het analyseren van de relevante risico's nieuwe ontwikkelingen kunnen meenemen.

De kredietcrisis heeft duidelijk gemaakt dat onjuiste beloningsprikkelers kunnen leiden tot het nemen van excessieve risico's. Deze notie wordt nationaal en internationaal erkend, niet alleen overigens door regelgevers en toezichthouders, maar ook door financiële ondernemingen zelf. Die risico's kunnen zich op verschillende terreinen manifesteren, onder meer op het terrein van concentratierisico, krediet- en tegenpartijrisico en liquiditeitsrisico. Gelet hierop mag worden verwacht dat de financiële ondernemingen het bestrijden en beheersen van onjuiste beloningsprikkelers verdisconteren in hun beleid met betrekking tot een beheerste bedrijfsvoering. In de visie van DNB zijn zij daartoe ook verplicht. Ik onderschrijf die opvatting volledig.

Als financiële ondernemingen de verplichtingen uit hoofde van artikel 3:17 Wft niet naleven, dan kan DNB het volledige haar op basis van de Wft ter beschikking staande arsenaal aan toezicht- en handhavingbevoegdheden inzetten. Dat betekent onder meer dat zij aanwijzingen kan geven en boetes en lasten onder dwangsom kan opleggen.

In lijn met het voorgaande, wordt in de principes voor beheerst beloningsbeleid van DNB en de AFM van 6 mei 2009 (de «Principes») vermeld dat het beloningsbeleid van financiële ondernemingen onderdeel is van het toezicht op de beheerste bedrijfsvoering. De Principes vormen het uitgangspunt voor de wijze waarop DNB het onderwerp van beheerst beloningsbeleid benadert. Zoals in de Principes tot uitdrukking is gebracht, wordt van financiële ondernemingen verwacht dat zij de Principes hanteren als leidraad om hun beloningsbeleid kritisch te beschouwen en waar nodig aan te passen. DNB zal op korte termijn de inhoud van de Principes, aangepast aan de hand van de meest recente internationale inzichten en ontwikkelingen (zoals bijvoorbeeld de *FSB Principles for Sound Compensation Practices – Implementation Standards* van 25 september 2009, waarover hieronder meer), in de vorm van een beleidsregel publiceren. In deze beleidsregel worden tevens de door DNB opgestelde *good practices*, die de Principes nader invullen, opgenomen waarover ik uw Kamer bij brief van 18 september 2009 reeds berichtte.

Zoals ik uw Kamer eerder informeerde, wordt momenteel gewerkt aan een nadere verankering van beheerst beloningsbeleid in regelgeving. In mijn brief aan uw Kamer van 15 juni 2009¹ schreef ik dat die verankering ten behoeve van het toezicht door de AFM op zodanige wijze wordt vormgegeven dat zij over een concrete en brede toezicht- en handhavinggrond-

¹ Kamerstukken II 2008–2009, 31 371, nr. 215.

slag beschikt met betrekking tot alle relevante financiële ondernemingen en financiële producten, ongeacht het gehanteerde distributiekanaal. Deze grondslag voor de AFM zal waarschijnlijk worden opgenomen in het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft, aangezien het toezicht van de AFM op beheerst beloningsbeleid vanzelfsprekend plaatsvindt binnen de context van het gedragstoezicht. Ofschoon een explicitering van de verplichting tot het voeren van een beheerst beloningsbeleid, zoals hiervoor is toegelicht, vanuit het typische prudentieel toezichtperspectief niet noodzakelijk is, ben ik voornemens om in het Besluit prudentiële regels Wft expliciete en specifieke regels op te nemen ter zake van beheerst beloningsbeleid.

De belangrijkste reden hiervoor is dat ik het wenselijk acht dat de regels omtrent een beheerst beloningsbeleid vanuit gedragsperspectief en prudentieel perspectief een consistente wettelijke basis hebben. Het zal immers vaak voorkomen dat financiële ondernemingen, zoals banken, bij de vormgeving van hun beloningsbeleid rekening moeten houden met beide toezichtperspectieven (gedrag en prudentieel). Daarbij dient te worden bedacht dat de doelstellingen van de beide sets van regels – kort gezegd: vermijding van beloningsprikkel die (kunnen) leiden tot onverantwoorde risico's respectievelijk onzorgvuldige klantbehandeling – in de praktijk veelal hand in hand gaan, doordat structurele veronachtzaming van het klantbelang een gevaar kan opleveren voor de soliditeit van de financiële onderneming. De (nadere) verankering in het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft en het Besluit prudentiële regels Wft zullen dan ook zoveel mogelijk op dezelfde wijze worden vormgegeven. Ik streef ernaar om de nieuwe regels ter (nadere) verankering van beheerst beloningsbeleid begin volgend jaar ter consultatie aan de markt voor te leggen.

Zoals hierna zal worden toegelicht, wordt op dit moment in Brussel gewerkt aan diverse initiatieven voor regelgeving ter zake van beheerst beloningsbeleid, waaronder een aanpassing van de richtlijn kapitaal-eisen. Bezien moet nog worden in hoeverre en op welke wijze die regels in Nederlandse regelgeving (moeten) worden geïmplementeerd.

Tijdspad van behandeling initiatieven

Internationaal

In april 2009 heeft de *Financial Stability Board* («FSB») de «Principals for sound compensation practices» gepubliceerd. Deze negen principes waren in vrij algemene bewoordingen geformuleerd, waardoor ze al snel werden ingehaald door het publieke debat over het beloningsbeleid. Na daartoe te zijn opgeroepen door de G20 heeft de FSB eind september 2009 de «implementation standards» geformuleerd waarin de eerder uitgegeven principes in meer detail werden uitgewerkt. Tijdens de G20 top in Pittsburgh zijn de FSB beloningsprincipes bekrachtigd en is nogmaals het belang benadrukt van het hervormen van het huidige beloningsbeleid bij financiële instellingen en de implementatie van de FSB principes. Belangrijke elementen uit de FSB principes zijn: i) het tegengaan van het uitkeren van meerjarige gegarandeerde bonussen, ii) het uitstellen van de uitbetaling van een substantieel deel van de bonussen over een periode van tenminste drie jaren en iii) het geven van meer openheid over het gevoerde beloningsbeleid.

De FSB principes worden door Europa als uitgangspunt gehanteerd bij het formuleren van beloningsprincipes in de verschillende Europese richtlijnen. De eerste richtlijn waarin de FSB beloningsprincipes zijn opgenomen is het voorstel tot wijziging van de Europese *Capital Requirements Directive* («CRD»), welke van toepassing is op banken en beleggingson-

dernemingen. Ter nadere invulling van de FSB principes voorziet dit voorstel tevens in aanvullende openbaarmakingsbepalingen aangaande het beloningsbeleid en dient de toezichhouder instellingen te verplichten de variabele beloning te beperken wanneer dit inconsistent is met het onderhouden van een gezonde kapitaalbasis. Dit voorstel is tijdens de Ecofin-raad van 10 november jl. aangenomen en zal binnenkort worden besproken in het Europees Parlement. Het voorstel dient niet later dan 1 januari 2011 door de lidstaten te zijn geïmplementeerd.

Niet alleen bij banken en beleggingsondernemingen, maar ook bij beleggingsfondsen hebben perverse beloningsprikkels bijgedragen aan het nemen van excessieve risico's. Daarom heb ik mij ervoor ingezet dat ook in de nieuwe Europese *Alternative Investment Fund Managers Directive* («AIFMD») beloningsbepalingen worden opgenomen. Hierbij zullen de FSB beloningsprincipes tevens als uitgangspunt dienen. Evenals bij banken pleit ik ook voor aanvullende openbaarmakingsbepalingen aangaande het beloningsbeleid in de AIFMD. De AIFMD zal van toepassing zijn op beheerders van alternatieve beleggingsfondsen zoals hedgefondsen. Deze nieuwe richtlijn is onderwerp van lopende onderhandelingen, waardoor het op dit moment nog niet mogelijk is om aan te geven wanneer deze in nationale wet- en regelgeving geïmplementeerd moet zijn. In de recent aangenomen Solvency II richtlijn voor verzekeraars zijn geen beloningsprincipes opgenomen. Het ligt echter in de lijn der verwachtingen dat ook deze richtlijn binnen afzienbare termijn zal worden aangevuld met de FSB beloningsprincipes.

Ondanks de vele internationale initiatieven blijft Nederland in internationaal verband bepleiten dat alle G20 en Europese landen de FSB principes zullen implementeren om de excessieve beloningen tegen te gaan en een gelijk speelveld te creëren. Daarnaast is de FSB door de G20 opgeroepen om de wereldwijde implementatie van haar beloningsprincipes te monitoren.

Nationaal

De code banken treedt in werking op 1 januari 2010. De code gaat ervan uit dat banken in hun jaarverslag over de boekjaren vanaf 1 januari 2010 verantwoording afleggen over de naleving van de code banken. Gelet op het gegeven dat het jaarverslag over 2010 na afloop van het boekjaar wordt opgesteld, zullen banken voor het eerst op basis van de code banken kunnen rapporteren in de periode van de algemene vergaderingen in het voorjaar van 2011. Vooruitlopend daarop worden banken evenwel in de code opgeroepen over het boekjaar 2009 op hun website verslag te doen van de voorbereidende stappen die de banken in 2009 hebben getroffen om de code banken vanaf 1 januari 2010 te kunnen toepassen. Het kabinet streeft ernaar de wettelijke verankering van de code banken eveneens per 1 januari 2010 in werking te laten treden.

De AFM heeft in een reactie op het rapport van de commissie-Maas aangegeven dat het rapport perspectief biedt op een culturomslag bij banken, hetgeen zij toejuicht, maar dat het centraal stellen van het belang van de klant niet nader is uitgewerkt¹. Tijdens het algemeen overleg van 9 september 2009 heb ik uw Kamer toegezegd bij de AFM na te gaan of haar bezwaren op dit punt zijn weggenomen in de code banken.

De AFM heeft laten weten dat de bancaire sector met de code banken naar haar oordeel een stap in de goede richting heeft gezet. In een aantal principes uit de code is het klantbelang expliciet als aandachtspunt geformuleerd. Zo is in de code banken opgenomen dat de zorgplicht jegens de klant in de cultuur van de bank wordt verankerd (principe 3.2.2), de zorg-

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 371, nr. 248.

plicht van de klant expliciet onderdeel uitmaakt van de permanente educatie van leden van de raad van commissarissen en de raad van bestuur (principes 2.1.8 en 3.1.3) en in het product goedkeuringsproces breed getoetst wordt op aspecten van zorgplicht (principe 4.5). Het komt er nu – naar het oordeel van de AFM én het kabinet – op aan dat de banken ook daadwerkelijk praktische stappen ondernemen om ook in de productontwikkeling en de dienstverlening het klantbelang in ogenschouw te nemen door bijvoorbeeld integrale verbeteringsprogramma's op te zetten en door te voeren, gericht op klantgerichte productontwikkeling, distributie en advies. Desalniettemin zie ik aanleiding, zoals ik uw Kamer bij brief van 24 augustus 2009¹ heb bericht, om het aspect van klantbelang in overleg met de AFM en de financiële sector nader onder de loep te nemen. In de brieven die uw Kamer heeft verzocht te ontvangen voor het algemeen overleg over financiële dienstverlening op 3 december aanstaande, zal ik nader op dit overleg met de AFM ingaan.

Bepaling mediaan

Ik heb uw Kamer tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen² toegezegd nader in te gaan op het principe in de code banken (6.3.1) dat het totale inkomen van bankbestuurders zich iets beneden de mediaan van vergelijkbare functies binnen en buiten de financiële sector ligt (rekening houdend met de relevante internationale context). In het bijzonder heeft uw Kamer inzicht gevraagd in de relevante vergelijkingsgroep voor de bepaling van de mediaan.

De primaire verantwoordelijkheid voor het beloningsbeleid en de beloningen van bestuurders ligt bij de raden van commissarissen en, in het verlengde daarvan, de aandeelhouders van banken.³ Voor de bepaling van de mediaan zal worden gekeken naar relevante vergelijkingsgroepen qua functies en ondernemingen. Daartoe wordt een arbeidsmarktreferentiegroep samengesteld. Bij de samenstelling van die groep zal niet alleen worden gekeken naar vergelijkbare functies binnen de financiële sector, maar ook daarbuiten (zo kan bij een beursgenoteerde bank bijvoorbeeld ook worden gekeken naar qua omvang vergelijkbare beursgenoteerde ondernemingen). Door de mediaan te koppelen aan vergelijkbare functies ook buiten de financiële sector, blijft de loonontwikkeling binnen bepaalde marges. Ook de beloningen van vergelijkbare functies in het buitenland kunnen relevant zijn. De relevante vergelijkingsgroep verschilt van bank tot bank. Dit hangt af van onder meer de omvang en aard van de activiteiten die de instelling ontplooit, het gebied waarop deze activiteiten plaatsvinden en het al dan niet beursgenoteerde karakter. Zo zal een kleine lokale bank een andere vergelijkingsgroep hebben dan een internationaal opererende beursgenoteerde bank. Er is dus niet één referentiegroep vast te stellen.

Met het principe uit de code banken ten aanzien van de mediaan wordt een absoluut maximum gesteld aan de beloningen van bestuursleden. Dit is een unieke stap waar ons ook elders geen vergelijkbare praktijk van bekend is. Maar deze stap is zeker niet de enige stap naar de politieke en maatschappelijke roep om een beheerst en duurzaam beloningsbeleid in de financiële sector. Het principe strekt ertoe te bewerkstelligen dat de beloningen van bankbestuurders de ontwikkeling in de markt volgen en daar nadrukkelijk niet op vooruit lopen (trendvolgend in plaats van trendzettend). Dit is een kentering ten opzichte van de gangbare praktijk van beloningen van bestuurders, waarbij de mediaan in bepaalde gevallen werd aangewend om te zorgen dat het beloningsniveau bij een bedrijf hoger lag dan dat van vergelijkbare functies bij andere ondernemingen.

De algemene vergadering van aandeelhouders stelt het beloningsbeleid vast, waarin het beloningniveau wordt opgenomen dat volgt uit voor-

¹ Brief minister van Financiën van 24 augustus 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 371, nr. 248).

² Handelingen II 2009–2010, nr. 8, pag. 491–531.

³ Afhankelijk van met name de rechtsvorm van de bank kan in plaats van de raad van commissarissen ook een raad van toezicht voorkomen.

noemde arbeidsmarktvergelijking. De raad van commissarissen van de bank is doorgaans verantwoordelijk voor het uitvoeren van het vastgestelde beloningsbeleid. In hun jaarverslag leggen banken verantwoording af over naleving van de (belonings)principes uit de code via het «pas toe of leg uit-beginsel». De stakeholders (onder andere aandeelhouders en klanten) kunnen gevolgen verbinden aan de naleving van de code door een bank. De toezichthouders kunnen deze verantwoording in het jaarverslag ook in hun toezicht betrekken en hieraan, indien nodig, consequenties verbinden.

Het komt er nu op aan dat de banken de principes, waaronder die over de mediaan, ook in de praktijk gaan brengen. De eerste signalen lijken in ieder geval positief. Bij SNS-REAAL heeft de raad van commissarissen een voorstel gedaan dat in lijn is met de code banken en neerkomt op een matiging van 30% van het totale inkomen van de Chief Executive Officer ten opzichte van dat van zijn voorganger (en 12 tot 17% voor de overige bestuursleden). Zo ligt de totale bezoldiging van bestuursleden ingevolge dit voorstel beneden de mediaan in een arbeidsmarktreferentiegroep met zowel financiële als niet-financiële vergelijkbare instellingen als SNS-REAAL en is de variabele beloning gemaximeerd op 100%.

Bonuspotten

Op 9 september jl. heeft de heer Tang kamervragen¹ gesteld over de omvang van de bonuspotten bij banken. Bij beantwoording van deze vragen heb ik aangegeven de totale omvang van de bonuspotten niet te kennen. Ook DNB heeft geen inzicht in de omvang van de bonuspotten of de verdeling ervan. Dit vormde ook geen onderdeel van het onderzoek van DNB naar de beloningspraktijken bij de Nederlandse financiële ondernemingen, welke ik u bij brief van 18 september jl. heb toegezonden. Bovendien kennen niet alle banken de systematiek van een bonuspot. Vanuit het oogpunt van het voorkomen van ongewenste prikkelwerking (prudentiële en gedragsaspecten) is de verhouding tussen vast salaris en variabele beloning mijns inziens een relevanter gegeven dan de totale omvang van de bonussen. Het toezicht van DNB en de AFM op het beloningsbeleid van financiële instellingen richt zich dan ook op die ongewenste prikkelwerking. Het gaat daarbij om alle werknemers en bestuurders, wier beloning voor een significant deel bestaat of kan bestaan uit variabele beloning, aangezien bij hen het risico van ongewenste prikkelwerking bestaat.

De minister van Financiën,
W. J. Bos

¹ Aangangsel handelingen, 2009–2010, nr. 374, blz. 799.