

Vergaderjaar 2010–2011

31 980

Parlementair onderzoek financieel stelsel

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2010

Bij brief van 8 oktober 2010 (2010D39229) heeft de Tweede Kamer het kabinet gevraagd een reactie te geven op het rapport «Verloren krediet» van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel onder leiding van het Lid De Wit (de commissie De Wit). In dit rapport heeft de commissie de oorzaken van de turbulente ontwikkelingen in de financiële sector van de afgelopen jaren in beeld gebracht en krachtige aanbevelingen geformuleerd voor de verbetering van de regulering van en het toezicht op de financiële sector.

De commissie De Wit heeft naar aanleiding van haar rapport tevens een groot aantal vragen van de Tweede Kamer schriftelijk beantwoord met haar brief van 1 september 2010. Op dinsdag 14 en donderdag 16 september 2010 is vervolgens het rapport plenair door de Kamer met de commissie De Wit besproken. Met de motie Mulder c.s. van 28 september 2010 heeft de Tweede Kamer de aanbevelingen van de commissie De Wit, zoals verwoord in het rapport, overgenomen.

In de hiernavolgende brief gaat het kabinet in op de 27 genummerde aanbevelingen uit het rapport. Daarbij wordt iedere aanbeveling separaat behandeld. Voorts wordt ingegaan op de bevindingen van de commissie De Wit ten aanzien van de verlening van de verklaring van geen bezwaar door DNB en de minister van Financiën aan het consortium van banken voor de overname en opsplitsing van ABN AMRO. Daarna wordt ingegaan op de bevindingen van de commissie De Wit ten aanzien van de deconfiture van Icesave.

In deze brief zijn de opvattingen van de Autoriteit Financiële Markten (de AFM) op de voor haar relevante aanbevelingen weergegeven. De reactie van de Nederlandsche Bank (DNB) is te vinden in de separaat bijgevoegde brief¹.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

1. Inleiding

In september 2008 ging de Amerikaanse investeringsbank Lehman Brothers failliet. Voorafgaand aan dat faillissement was reeds een bankencrisis in ontwikkeling door de onzekerheden die waren ontstaan over beleggingen in Amerikaanse hypotheeklen die waren verstrekt aan niet-kapitaalkrachtige burgers in Amerika. In een sector die gefundeerd is op vertrouwen, nam de onzekerheid toe. Niemand bevroedde toentertijd echter wat voor gevolgen dit faillissement en het eroderende vertrouwen zou hebben voor de financiële wereld: de interbancaire geldmarkt bevroor, waarna de gehele financiële sector in een crisis van ongekende aard en omvang belandde. Overheden zagen zich wereldwijd genoodzaakt fors in te grijpen en de gevolgen van de financiële crisis voor de reële economie hebben zich hard doen voelen.

Het is pijnlijk duidelijk geworden dat de mondiale verwevenheid van de financiële sector, zoals ten aanzien van de onderlinge kredietrelaties van banken, tot gevolg kan hebben dat als zich ergens een crisis voordoet, deze door kan werken over de hele wereld. De crisis heeft ook het bijzondere belang van de financiële sector voor economieën wereldwijd aangetoond.

Dat belang is vooreerst en vooral een belang van de burger. Burgers moeten kunnen vertrouwen op banken, en banken moeten dat vertrouwen verdienen en waarmaken. De crisis heeft dit vertrouwen ernstig geschaad. Zoals de commissie De Wit het kernachtig uitdrukt: er is duidelijk veel krediet verloren gegaan. De overheid heeft moeten ingrijpen om de financiële sector in de moeilijkste tijden van de crisis te steunen en te voorkomen dat de burger het vertrouwen volledig verloor. De dekking van het depositogarantiestelsel is verhoogd. Het spaargeld van burgers bij Icesave is door de Nederlandse overheid tot 100 000 euro gegarandeerd, waarbij het eerste deel van 20 877 euro, dat onder het IJslandse depositogarantiestelsel viel, door de Nederlandse staat is voorgeschoten. De ondernemingen die het zwaarst getroffen zijn, zijn geherkapitaliseerd en in het geval van de voormalige Fortis-groep heeft de overheid zelfs delen van deze onderneming moeten aankopen. De overheid heeft voor bijna 50 miljard euro aan garanties op interbancaire leningen verstrekt.

Daar waar altijd is gedacht dat de (mondiale en nationale) financiële sector goed functioneerde en welvaart creëerde, is gebleken dat er tevens belangrijke zwaktes in deze sector en de regulering daarvan zaten. Het is evident dat een crisis zoals deze, die dwong tot zulk groot overheidsingrijpen, nooit meer mag plaatsvinden. Daarom dient de regulering en het toezicht te worden verbeterd. Zowel internationaal, nu de verwevenheid van de internationale financiële sector een gegeven is, als Europees en nationaal moet daarom grondig worden nagedacht over de wijze waarop dit moet plaatsvinden.

De Tweede Kamer heeft ruim aandacht besteed aan de ontwikkelingen in de financiële sector en de wijze waarop regulering en toezicht plaatsvinden. De beslissing van de Kamer om een officieel onderzoek in te stellen naar de gebeurtenissen van de afgelopen jaren wordt door het kabinet onderschreven. In dit onderzoek van de commissie De Wit heeft de commissie uitgebreid gestudeerd op de oorzaken van de crisis, de aard van de Nederlandse financiële sector, de regulering van de sector en het toezicht daarop. Dit onderzoek is uitgemond in een gedegen rapport dat een rijk palet aan conclusies en aanbevelingen bevat, die erop zijn gericht om de kans op fouten in de toekomst te minimaliseren, en lacunes in de regulering en het toezicht te dichten.

De commissie De Wit heeft in haar rapport ook aandacht besteed aan de belangrijkste reeds lopende voorstellen die naar aanleiding van de financiële crisis zijn gedaan ter verbetering van het functioneren van het financiële stelsel. De commissie De Wit staat in haar rapport stil bij de vele internationale en Europese initiatieven. Deze Europese en internationale initiatieven zijn belangrijk omdat er daarmee naar wordt gestreefd te voorkomen dat delen van de sector, die internationaal zo verweven is, ergens in de wereld minder goed gereguleerd worden en om het level playing field waar nodig te bewaken. Ook staat de commissie De Wit stil bij nationale initiatieven om de regulering van en het toezicht op de financiële sector te verbeteren. De Kabinetsvisie toekomst financiële sector uit 2009, die in 2010 is geactualiseerd, omvat een ambitieus plan van het kabinet om de regulering en het toezicht te versterken. Dit plan wordt al gedeeltelijk in reeds lopende wetgevingstrajecten met de Kamer uitgevoerd (zie hiervoor mijn brief van 25 oktober 2010).

Zoals in de Kabinetsvisie toekomst financiële sector is gesteld, is voor het minimaliseren van de kans op een herhaling van de crisis zoals we deze hebben gezien een brede strategie vereist. De financiële crisis heeft kunnen ontstaan door een veelvoud van factoren die elkaar beïnvloedden en versterkten. Ingrijpende hervormingen zijn daarom nodig op veel verschillende terreinen, in bepaalde gevallen ook nationaal. Het kabinet zal daartoe maatregelen nemen. In de kern moeten financiële ondernemingen ten gevolge van de hervormingen meer solide, verantwoordelijk en transparant worden. Het toezicht moet worden versterkt en verbeterd. En de overheid dient zich hiervoor actief in te zetten, en daarmee te borgen dat zij in de toekomst niet meer gedwongen zal zijn om met belastinggeld financiële ondernemingen te ondersteunen. De veelheid aan mogelijke hervormingsmaatregelen biedt daarbij de uitdaging om te onderscheiden welke voorstellen doeltreffend zijn. Deze uitdaging ligt bij kabinet en Kamer gezamenlijk.

Het rapport van de commissie De Wit is van grote waarde voor de discussie over de wijze waarop de regulering van en het toezicht op de financiële sector doeltreffend kunnen worden verbeterd. De bevindingen van de commissie De Wit, lopende internationale en Europese initiatieven en de Kabinetsvisie toekomst financiële sector bieden gezamenlijk een krachtig handvat om deze verbeteringen te bewerkstelligen.

Het rapport van de commissie De Wit bevat 27 aanbevelingen die veelal betrekking hebben op de wetgeving en het toezicht, maar ook op de verantwoordelijkheid van de sector zelf. In de hiernavolgende paragraaf zal het kabinet ingaan op de aanbevelingen van de commissie De Wit, die het kabinet in de kern onderschrijft.

Tot slot wil het kabinet graag zijn grote erkentelijkheid uitspreken aan de commissie De Wit voor dit grondige onderzoek en rijke rapport. Met dit rapport in de hand en de bevindingen die nog volgen, zullen het parlement en het kabinet gezamenlijk tot een gedegen verbetering van regulering van en toezicht van de financiële sector kunnen komen.

2. De aanbevelingen van de commissie De Wit

De reactie van het kabinet op de 27 aanbevelingen van de commissie De Wit zijn in de 27 paragrafen hieronder verwoord. Aanbeveling 1 in paragraaf 2.1, aanbeveling 2 in paragraaf 2.2 etc.

2.1. Informatievoorziening over macro-economische risico's voor het financiële stelsel

De commissie beveelt aan dat het Centraal Plan Bureau (het CPB) en DNB gezamenlijk minimaal een keer per jaar regering en parlement informeren over de internationale en nationale macro-economische ontwikkelingen in samenhang met de financiële sector, en daarbij aangeven welke beleids-opties er zijn en welke aanpassingen van wet- en regelgeving hun inziens wenselijk zijn.

In deze aanbeveling en de hoofdstukken 3 en 4 van haar rapport wijst de commissie De Wit terecht op de achterliggende macro-economische oorzaken van de kredietcrisis (onderschatting van risico's, opbouw van leverage, monetair beleid etc.). Het is belangrijk dat beter zicht komt op dergelijke macro-economische ontwikkelingen die de financiële sector raken, zodat regering, parlement en de toezichthouders op de financiële markten daar beter over geïnformeerd kunnen zijn. Er wordt hier reeds aan gewerkt op nationaal en Europees niveau.

De commissie de Wit noemt zelf al de versterking van het CPB met een kennisunit financiële markten, die reeds enkele studies heeft gepubliceerd die via de website van het CPB toegankelijk zijn en in verschillende fora gepresenteerd zijn. Deze kennisunit richt zich op regulerings- en governance-vraagstukken die betrekking hebben de marktordening van de financiële sector om beleidsmakers extra handvaten aan te reiken. Thans wordt door het CPB vooronderzoek gedaan naar de mogelijkheid om op een kosteneffectieve manier invulling te geven aan de aanbevelingen van de commissie De Wit. Als onderdeel van dit vooronderzoek wordt gekeken naar de betekenis van de financiële sector voor macro-economische ramingen en modellen. Het CPB zal begin 2011 over de uitkomsten van dit vooronderzoek rapporteren.

Binnen DNB publiceert de afdeling Financiële Stabiliteit op haar beurt elk half jaar het overzicht Financiële stabiliteit (ook beschikbaar via de website), waarin de (macro-economische) ontwikkelingen die mogelijk van invloed kunnen zijn op de financiële stabiliteit in Nederland voor het voetlicht worden gebracht. Deze analyse vormt input voor het halfjaarlijkse *Financial Stability Review* van de Europese Centrale Bank (de ECB), dat via de website van de ECB beschikbaar is. Verder is er binnen DNB een afdeling Macro-prudentiële Analyse opgericht. Tot slot is DNB en de AFM gevraagd jaarlijks te rapporteren over geconstateerde knelpunten in de toezichtregelgeving middels een wetgevingsbrief, zoals de commissie de Wit ook voorstelt. Mede op basis van die rapportages zal het kabinet zijn voornemens ten aanzien van wet- en regelgeving bepalen.

Ook op Europees niveau worden macro-economische risico's zeer serieus genomen door de oprichting van een Europees orgaan, de European Systemic Risk Board, dat in samenwerking met de drie nieuwe Europese toezichtautoriteiten (EBA, ESMA en EIOPA, waarvan DNB of de AFM lid is) speciaal is opgericht om macro-prudentiële risico's beter in kaart te brengen.

Er gebeurt dus al veel en de Kamer zou zich, in aanvulling op het beschikbare materiaal, nog extra kunnen laten informeren door bijvoorbeeld *technische briefings* te organiseren waarbij vertegenwoordigers van het CPB of DNB (of bijvoorbeeld de AFM indien het onderwerp zich primair op haar terrein bevindt) een en ander nader toelichten.

Een laatste idee van de commissie om het CPB en DNB daarnaast nog gezamenlijk een rapportage te laten opstellen ligt, wat het kabinet betreft, minder voor de hand. Het CPB en DNB hebben beide hun eigen expertise en modellen en het naast elkaar bestaan hiervan kan leiden tot betere of andere inzichten, wat zeker bij de lastig te grijpen macro-economische ontwikkelingen zinnig kan zijn. Wel kunnen het CPB en DNB, waar dit geen (toezicht)vertrouwelijke informatie betreft, het uitwisselen van informatie en inzichten verbreden. Ook zou de Tweede Kamer actief om onderzoek kunnen vragen om beter zicht en grip te krijgen op bepaalde ontwikkelingen.

2.2. Zorgdragen voor naleving Code Banken

De commissie beveelt de financiële sector aan dat zij snel resultaten laat zien in de vorm van een zorgvuldige naleving van de Code Banken, waarbij het expliciete uitgangspunt «pas toe» is.

Voorts merkt de commissie op dat in de rapportage van de Monitoring Commissie Code Banken moet worden omschreven welk normenkader voor het beoordelen van het «pas toe of leg uit»-beginsel is gehanteerd en welke sancties er (kunnen) zijn wanneer ten onrechte gebruik is gemaakt van de «leg uit»-mogelijkheid. Een wettelijke verankering ter vervanging van de aanbevelingen in de Code Banken blijft daarbij zo nodig in beeld. Tot slot beveelt de commissie De Wit aan dat DNB en de AFM in hun toezichtbeleid expliciet rekening gaan houden met de wijze waarop een financiële instelling voldoet aan de Code Banken.

De commissie De Wit besteedt terecht veel aandacht aan de Code Banken. Met de Code Banken heeft de bancaire sector zich gecommitteerd aan waardevolle principes voor prudent en duurzaam bankieren in de toekomst. Hiermee heeft de Nederlandse bancaire sector expliciet gemaakt dat de in het rapport van de commissie Maas van 7 april 2009¹ bepleite mentaliteitsverandering in de financiële sector voor haar geen vrijblijvendheid is.

Het kabinet ondersteunt de Code Banken en onderschrijft net als de commissie een optimale naleving van deze code. Mede om die reden is de Code Banken wettelijk verankerd² en is een onafhankelijke Monitoring Commissie Code Banken ingesteld. Een bank dient, als gevolg van de wettelijke verankering, in haar jaarverslag verantwoording af te leggen over de naleving van de code via het «pas toe of leg uit»-beginsel. Het kabinet verwacht, mede gelet op het «verloren krediet», dat de banken de principes van de code toepassen en alleen in uitzonderlijke omstandigheden van de uitlegmogelijkheid gebruikmaken. Ook de Monitoring Commissie Code Banken gaat ervan uit dat banken terughoudend zullen omspringen met de mogelijkheid tot het geven van «uitleg».

In het jaarverslag over het boekjaar 2010 leggen banken voor de eerste maal verantwoording af over de naleving van de Code Banken. Op basis hiervan zal de Monitoring Commissie Code Banken in 2011 een eerste volledige rapportage uitbrengen over naleving van alle principes van de code. De Monitoring Commissie heeft op 1 juli 2010 haar werkplan³ bekend gemaakt. Hierin heeft zij aangegeven in ieder geval bijzondere aandacht te schenken aan de situaties waarin banken gebruik maken van de mogelijkheid tot afwijken van een principe en de wijze waarop deze afwijkingen worden gemotiveerd. Mede op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Monitoring Commissie op 2 december 2010 vervroegd een voorrapportage uitgebracht. Een inhoudelijke reactie op deze voorrapportage zal de Tweede Kamer begin 2011 worden toegestuurd.

¹ Rapport «Naar herstel van vertrouwen» van de Adviescommissie Toekomst Banken van 7 april 2009. Kamerstukken II 2008/09, 31 371, nr. 163.

² Wettelijke verankering houdt in dat de Code Banken is aangewezen als gedragscode als bedoeld in artikel 2:391 lid 5 van het Burgerlijk Wetboek.

³ www.monitoringcommissiecodebanken.nl/.

Voor wat betreft de sancties bij niet-naleving van de Code Banken verwijst het kabinet verder naar de vergadering van de Tweede Kamer met de commissie De Wit over haar rapport van 16 september 2010¹. De commissie De Wit heeft destijds uiteengezet dat de verantwoording over de naleving onderdeel moet uitmaken van de verslaglegging en dat de Ondernemingskamer opname hiervan in het jaarverslag kan afdwingen. Het niet opvolgen van een bevel van de Ondernemingskamer daartoe is een economisch delict. In aanvulling daarop merkt het kabinet op dat het aan relevante stakeholders, waaronder de aandeelhoudersvergadering en klanten, is om te bepalen of de gegeven verantwoording, waaronder de uitleg van een afwijking, voldoende is en zo niet, welke consequenties ze hieraan verbinden. Deze relevante stakeholders hebben derhalve, naast uiteraard primair de banken zelf, een belangrijke rol bij de effectivering van de code. De naleving van de Code Banken wordt gemonitord door een onafhankelijke Monitoring Commissie. Deze Commissie spreekt waar nodig instellingen aan op niet-naleving van de Code. Voor beursgenoteerde banken geldt bovendien dat de AFM in verband met het toezicht op de financiële verslaggeving ook het in het jaarverslag opgenomen onderdeel over de naleving van de Code Banken kan toetsen. Evenals bij de Nederlandse corporate governance code wordt in dit kader getoetst of een mededeling consistent is met de inhoud van de rest van het jaarverslag en van andere openbare informatie.

De commissie De Wit betreft terecht de rol van DNB en de AFM. Deze toezichthouders houden in lijn met de aanbeveling van de commissie in hun toezichtbeleid dat voortvloeit uit wet- en regelgeving (regulering) rekening met de wijze waarop een bank voldoet aan de Code Banken (zelfregulering). De verantwoording door de banken kan immers een indicator zijn voor het toezicht op die banken in het kader van de Wet op het financieel toezicht (de Wft). Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het toezicht van DNB en de AFM op het beloningsbeleid van de gehele financiële sector en de deskundigheidstoetsing door beide toezichthouders van bestuurders en commissarissen. De rapportages van de Monitoring Commissie Code Banken kunnen hiervoor een indicatie zijn. Wel plaatsen DNB en de AFM kanttekeningen bij zelfregulering. Mede gelet hierop merkt het kabinet op dat wet- en regelgeving en het toezicht door DNB en de AFM dat hieruit voortvloeit, het leidende kader vormt; zelfregulering door de banken via de Code Banken staat hier los van.

2.3. Aanvulling en aanscherping Code banken op het gebied van risicomanagement

De commissie beveelt aan dat het formuleren van de risicobereidheid, zoals dat in de Code Banken verplicht wordt gesteld, aangevuld wordt met het expliciet toetsen van gehanteerde verdienmodellen binnen een financiële onderneming. Daarbij zou ook een duidelijke scheiding moeten worden aangebracht tussen verschillende soorten risico zodat/waarbij aan bepaalde type risico's extra aandacht kan worden geschonken. Voorts zou het instrumentarium dat gebruikt wordt voor risicobeheersing zich niet moeten beperken tot kwantitatieve modellen, maar ook kwalitatieve analyses en simulaties moeten bevatten. Tot slot beveelt de commissie aan dat de interne accountant nauwer wordt betrokken bij het risicomanagement en een sterkere positie krijgt binnen de organisatie van financiële instellingen. Daarnaast is versterking van de interne audit-functie ook wenselijk.

Deze aanbeveling tot uitbreiding van de Code Banken op het gebied van risicomanagement hangt – evenals aanbeveling 4 over uitbreiding van de Code Banken op het gebied van beloningen – nauw samen met de motie van het lid Mulder c.s. van 16 september 2010.² In deze motie heeft de

¹ Handelingen II 2009/10, nr. 101, p. 8112 tot en met 8055.

² Kamerstukken II 2009/10, 31 980, nr. 13.

Tweede Kamer de banken opgeroepen om de Code Banken voor het einde van het jaar uit te breiden en aan te passen in lijn met de aanbevelingen van de commissie De Wit. Het kabinet heeft beide aanbevelingen – via de Nederlandse Vereniging van Banken – onder de aandacht gebracht van de banken.

Volledigheidshalve merkt het kabinet hierbij op dat de Code Banken pas onlangs – op 1 januari 2010 – in werking is getreden. Dit houdt in dat banken voor het eerst in het jaarverslag over het boekjaar 2010 (dus in 2011) verantwoording moeten afleggen over de naleving van de principes van de code. Vooruitlopend hierop doen banken ten tijde van de publicatie van het jaarverslag over boekjaar 2009 op hun websites verslag van de voorbereidende stappen die in 2009 zijn getroffen om de code vanaf 1 januari 2010 toe te passen. De Monitoring Commissie Code Banken heeft dit jaar op mijn verzoek vervroegd een voorrapportage uitgebracht (vgl. de reactie op aanbeveling 2) over deze voorbereidende stappen waarmee een eerste beoordeling van de door banken in de praktijk gezette (voorbereidende) stappen mogelijk is.

Mede gelet hierop is het kabinet van mening dat banken de gelegenheid moeten krijgen volledig verantwoording over de naleving van de huidige code af te leggen: een wezenlijke (cultuur)verandering is niet van de ene op de andere dag te realiseren. Overigens bleek bij het Kamerdebat met de heer De Wit over het rapport ook de inzet van de commissie De Wit¹ om eerst te zien hoe de sector omgaat met de naleving van de Code Banken.

Het kabinet houdt naleving van de code – mede aan de hand van de rapportages van de Monitoring Commissie – scherp in de gaten. De Monitoring Commissie kan waar nodig aanbevelingen doen tot aanscherping van de code. Het kabinet sluit hiermee haar eigen verantwoordelijkheid niet uit: nadere maatregelen treffen is denkbaar, bijvoorbeeld indien blijkt dat de naleving van de code onder de maat is. Het kabinet is – evenals de commissie De Wit¹ – van mening dat hierover in z'n algemeenheid op z'n vroegst pas in 2011 daadwerkelijk een volledig inzicht kan worden verkregen.

Het kabinet acht met de commissie De Wit adequate risicobeheersing in de gehele financiële sector van groot belang. Falend risicomanagement was naar het kabinet meent een belangrijke oorzaak van de problemen van de financiële crisis. Het kabinet onderschrijft dan ook aanscherping van de aandacht voor risicomanagement in wet- en regelgeving. Dit wordt onder meer tot uitdrukking gebracht in internationale trajecten c.q. huidige richtlijnvoorstellen (vergelijk onder meer Basel III, Solvency II en UCITS IV). Deze internationale regelgeving zal in Nederland in de Wft worden geïmplementeerd. Daarnaast vormt risicomanagement van financiële instellingen de komende jaren één van de speerpunten van het toezicht door DNB.²

2.4. Aanvulling en aanscherping Code Banken op het gebied van beloningsbeleid

Naar het oordeel van de commissie dient de reikwijdte van een aantal beloningsprincipes uit de Code Banken, zoals de beperking van de vertrekvergoeding en de claw-backbevoegdheid, te worden uitgebreid naar alle medewerkers binnen een bank. De commissie beveelt ook aan om door middel van aanvullende regels op de Code Banken grenzen te stellen aan retentie-, exit- en welkomstpakketten, voor zover die tot perverse prikkels leiden.

¹ Handelingen II 2009/10, nr. 101, p. 8115.

² Vgl. Visie DNB Toezicht 2010–2014. Voor het bijgaande persbericht en de daarin opgenomen links naar de Visie DNB Toezicht 2010–2014 zie <http://www.dnb.nl/nieuws-en-publicaties/nieuwsoverzicht-en-archief/nieuws-2010/dnb230477.jsp>.

Ook het kabinet acht het van groot belang dat er een evenwichtig beloningsbeleid binnen de *gehele* organisatie van financiële instellingen wordt gevoerd. Mede om die reden houden DNB en de AFM toezicht op het beloningsbeleid van de gehele financiële sector: van bestuurders, tot handelaars, tot medewerkers in controlerende functies. Het kabinet verwijst hierbij naar het Besluit beheerst beloningsbeleid dat op 1 januari 2011 in werking treedt (en dat bijdraagt aan de implementatie van de beloningsbepalingen van de nieuwe kapitaaleisenrichtlijn voor banken, CRD III). De toezichthouders richten zich op het bestrijden van prikkels die aanleiding kunnen geven tot het nemen van ongewenste en onverantwoorde risico's, en die ertoe kunnen leiden dat het klantbelang wordt veronachtzaamd. Deze wet- en regelgeving en het toezicht door DNB en de AFM dat hieruit voortvloeit, vormt het leidende kader; zelfregulering door de banken via de Code Banken staat hier los van.

Daarnaast heeft de Nederlandse bancaire sector zelf het initiatief genomen voor de Code Banken (op basis van zelfregulering). De Code Banken bevat, anders dan veelal wordt aangenomen, reeds principes die zien op de beloning van alle medewerkers binnen een bank, dus ook op handelaars. Zo worden variabele beloningen ingevolge de Code Banken ook voor anderen dan leden van de raad van bestuur gerelateerd aan prestaties van het individu, het bedrijfsonderdeel en de bank als geheel en mede gerelateerd aan de lange termijn doelstellingen van de bank. Dit voorkomt dat beslissingen en transacties worden beloond die louter zijn gericht op de korte termijn. Ook dient de bank voor *alle* medewerkers een passend maximum te stellen aan de verhouding tussen de variabele beloning en het vaste salaris. Verder dienen niet-financiële prestatiecriteria een belangrijk onderdeel te vormen voor de individuele beoordeling van alle medewerkers. Kortom, de Code Banken bevat reeds een groot aantal principes dat ertoe dient te leiden dat banken een zorgvuldig, beheerst en duurzaam beloningsbeleid volgen voor beloningen van *alle* medewerkers: van bestuurders, tot handelaars en medewerkers in controlerende functies.

Het onderdeel beloningsbeleid van de Code Banken is overigens één van de aandachtsgebieden van de Monitoring Commissie Code Banken, waar zij in haar monitoring rapport van 2011 op basis van uitgebreid onderzoek bijzonder aandacht aan zal schenken.

Voor wat betreft de aanbeveling van de commissie om de Code Banken uit te breiden (in dit geval op het gebied van beloningen) verwijst het kabinet verder naar de reactie op aanbeveling 3.

2.5. Beloningsbeperkingen bij staatsteun

In deze aanbeveling onderschrijft de commissie de voorstellen van de minister van Financiën om vergaande voorwaarden te stellen aan beloningen van bestuurders van financiële ondernemingen in geval van steunverstrekking door de overheid. Bij deze voorwaarden zijn de gevolgen voor beloningen van bestuurders identiek aan een faillissementssituatie: uitstaande optie- en aandelenpakketten en voorwaardelijk toegekende lange termijn bonussen komen te vervallen. De raad van commissarissen moet daarbij bezien of het mogelijk is in het verleden betaalde bonussen terug te halen. De commissie suggereert om de reikwijdte van deze maatregelen, indien mogelijk, uit te breiden naar alle medewerkers van de organisatie, zonodig middels aanpassing van wet- en regelgeving.

Het is goed om te lezen dat de commissie De Wit de door mij aangekondigde aanvullende beloningsvoorwaarden, die zullen gelden bij nieuwe steunoperaties, ondersteunt. De suggestie om de reikwijdte van deze maatregelen uit te breiden naar de gehele organisatie is begrijpelijk, maar in de praktijk lastig uitvoerbaar. Om de genoemde maatregel uit te breiden naar de gehele organisatie zullen individuele beloningsafspraken en contracten met alle werknemers in een organisatie moeten worden aangepast; deze kunnen niet zomaar eenzijdig worden gewijzigd. Een dergelijk intensief traject waarbij alle werknemers van de betreffende instelling zijn betrokken, staat op gespannen voet met de grote tijdsdruk en strikte vertrouwelijkheid die met een steunoperatie gepaard gaat. Hiernaast vind ik het ook niet wenselijk om te treden in afspraken die in het kader van een CAO zijn gemaakt. Daarom heb ik ervoor gekozen om in eerste instantie afspraken te maken met de bestuurders van de organisatie. Met hen kan ik immers in het kader van steunverlening snel en vertrouwelijk overeenstemming bereiken over het wijzigen van hun arbeidsovereenkomsten. Van hen zal ik dan ook eisen dat zij hun beloning in de vorm van uitstaande optie- en aandelenpakketten terug laten vloeien naar de onderneming en dat hun voorwaardelijk toegekende (langetermijn)bonussen komen te vervallen.

Ik heb wel nadrukkelijk gekeken naar de mogelijkheden om de reikwijdte van maatregelen ten aanzien van beloningen uit te breiden. Voor de dagelijkse beleidsbepalers (deze groep is breder dan alleen de bestuurders) wordt in het kader van eventuele steun onderzocht in hoeverre de variabele beloning kan worden teruggevorderd met behulp van de (nieuwe) clawback-wetgeving. Reeds bij eerdere steunoperaties is als eis gesteld dat voor de senior managers een nieuw duurzaam beloningsbeleid moet worden vastgesteld en dat uiterste terughoudendheid dient te worden toegepast bij de toekenning van de variabele beloning. Er worden dus wel degelijk maatregelen getroffen ten aanzien van beloningen die verder gaan dan de bestuurders.

Het staat als een paal boven water dat het beloningsbeleid van elke financiële onderneming, dat zich uitstrekt tot de gehele onderneming, dient te voldoen aan alle toepasselijke wet- en regelgeving en het hele pakket aan maatregelen dat is genomen op het gebied van beloningsbeleid in de financiële sector. Dat geldt niet alleen voor de gesteunde, maar ook voor de niet-gesteunde instellingen. Met de op 1 januari 2011 voorziene inwerkingtreding van het Besluit beheerst beloningsbeleid wordt de bevoegdheid van zowel DNB als AFM om toezicht te houden op het beloningsbeleid van de gehele financiële onderneming expliciet wettelijk vastgelegd. Er zal vanaf die datum ook gehandhaafd worden of de beloningseisen in relatie tot de kapitaalspositie van een financiële onderneming staan; dit zijn voorwaarden die op Europees niveau zijn afgesproken in het kader van de wijziging kapitaal-eisenrichtlijn (CRD III).

2.6. Zorgvuldige versterking raad van commissarissen

De commissie beveelt aan dat bij de toetsing van de deskundigheid van commissarissen door de toezichthouders DNB en de AFM, de samenstelling en achtergrond van de gehele raad van commissarissen wordt meegenomen, waarbij onder andere gekeken wordt naar de kennis, expertise en de diversiteit die daarin al aanwezig is of juist ontbreekt. Daarbij moet expliciet aandacht worden besteed aan de tijdsbesteding die van commissarissen wordt verwacht en hun onafhankelijkheid.

Het kabinet onderschrijft met de commissie De Wit dat de kwaliteit van de raad van commissarissen versterkt moet worden. Om die reden wordt onder meer de deskundigheidstoetsing van commissarissen van financiële ondernemingen wettelijk verankerd. Een (mede) daartoe strekkend wetsvoorstel is recentelijk bij de Tweede Kamer ingediend.¹ Bovendien werken de toezichthouders aan een beleidsregel ter invulling van de deskundigheidseisen, waarbij onder meer wordt gekeken naar een combinatie van kennis, vaardigheden en professioneel gedrag.

Verder bestaat het voornemen de separate deskundigheids- en betrouwbaarheidstoets voor bestuurders en commissarissen te vervangen door één geïntegreerde geschiktheidstoets. In het kader van die geschiktheidstoets zullen de toezichthouders (kandidaat)bestuurders en (kandidaat-)commissarissen niet alleen toetsen op inhoudelijke kennis en ervaringen, maar ook op hun bestuurlijke en leidinggevende vaardigheden. Hierbij wordt tevens, zoals ook de commissie De Wit aanbeveelt, de samenstelling van het bestuur en de raad van commissarissen als geheel en hun tijdsbesteding bezien. Het wetsvoorstel om tot introductie van een geschiktheidstoets te komen, wordt in januari 2011 ter consultatie voorgelegd.

2.7. Cultuur- en gedragsverandering in de financiële sector noodzakelijk

De commissie is van mening dat een gedragsverandering bij de verantwoordelijken in de financiële sector noodzakelijk is. De commissie roept de sector op om op korte termijn een visie op de toekomst van de sector te ontwikkelen; zij beveelt aan dat onder toezicht staande financiële instellingen worden verplicht om een plan van aanpak op te stellen voor de wijze waarop zij invulling gaan geven aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. De commissie merkt verder op dat DNB en de AFM de voortgang van de ontwikkeling en uitvoering van dit plan van aanpak monitoren en de bevindingen hieromtrent meenemen in de uitvoering van hun toezicht.

Het kabinet onderschrijft met de commissie De Wit dat een cultuur- en gedragsverandering in de financiële sector noodzakelijk is. Teneinde dit proces binnen de sector te versterken heeft het kabinet diverse maatregelen getroffen. Zo is de Code Banken wettelijk verankerd (waardoor banken in hun jaarverslag moeten rapporteren over de naleving van deze code) en is een onafhankelijke Monitoring Commissie Code Banken ingesteld (vgl. de kabinetsreactie op de aanbevelingen 2 tot en met 4). Het is aan de banken om serieus werk te maken van de naleving van de code.

Voor wat betreft de Toekomstvisie van de financiële sector verwijst het kabinet naar de Kabinetsvisie toekomst financiële sector van 9 juli 2009.² Het kabinet gaat er van uit dat de gehele financiële sector deze visie onderkent en rekent er op dat de sector deze visie in de praktijk uitdraagt. De banken hebben hiertoe reeds stappen gezet met de Code Banken. Ook de verzekeraars zijn hiermee bezig (vgl. de kabinetsreactie op aanbeveling 8).

De Monitoring Commissie Code Banken zal over de naleving van de Code Banken rapporteren en kan, waar nodig, aanbevelingen doen tot aanvulling van deze code. De vervroegde voorrapportage van de Monitoring Commissie van 2 december 2010 kan daarbij inzichten geven over de stand van zaken. Voor de rol van DNB en de AFM wordt verwezen naar de kabinetsreactie op aanbeveling 2 van de commissie De Wit.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 512, nrs. 2 en 3.

² Kamerstukken II 2008/09, 32 013, nr. 1.

2.8. Code(s) voor andere financiële instellingen wenselijk

De commissie beveelt aan dat andersoortige financiële instellingen dan banken, zoals verzekeraars, pensioenfondsen, en beleggingsmaatschappijen, een eigen code opstellen.

Het kabinet acht het, net als de commissie De Wit, van belang dat de gehele financiële sector, dus naast banken bijvoorbeeld ook verzekeraars, stappen zet om een cultuuromslag te realiseren. Het kabinet is van mening dat de financiële sector ook van het belang van een cultuuromslag is doordrongen. Verdere serieuze stappen in deze richting worden momenteel door de verzekeraars gezet door in 2011 een aangepaste Gedragscode Verzekeraars te presenteren en zich daarop vooruitlopend per 1 januari 2011 te committeren aan governance principes die volledig in lijn zijn met de Code Banken. Dit geldt dus ook voor de beloningsparagraaf en eisen aan het productgoedkeuringsproces.

2.9. Verantwoord aandeelhouderschap

De commissie heeft aangegeven initiatieven om te komen tot duurzaam aandeelhouderschap, gericht op lange termijn waardecreatie te ondersteunen (loyaliteitsdividend, verzaamd stemrecht etc). De commissie heeft opgemerkt dat aandeelhouders hierbij op een verantwoorde manier invulling kunnen geven aan hun rechten en plichten.

Gezien de rol van aandeelhouders in het *corporate governance* systeem onderschrijft het kabinet het door de commissie vastgestelde belang van duurzaam aandeelhouderschap. Aandeelhouders die voor langere tijd betrokken zijn bij de vennootschap kunnen positief bijdragen aan het beleid van de vennootschap en kunnen tevens voor stabiliteit zorgen. De commissie heeft er in haar brief van 1 september 2010¹ terecht op gewezen dat het in eerste instantie wel aan de direct betrokkenen is om te kijken naar de wijze waarop duurzaam aandeelhouderschap wordt ingevuld.

Ook voor het kabinet is het uitgangspunt dat het primair een zaak van vennootschappen zelf is om te kijken of en hoe zij aandeelhouders aan zich willen binden. De relatie tussen aandeelhouders en financiële ondernemingen kan worden bevorderd door een goede onderlinge en constructieve dialoog tussen aandeelhouders en de onderneming. Het kabinet is van mening dat identificatie van aandeelhouders hieraan kan bijdragen. Er is reeds een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig² dat onder meer voorziet in identificatie van investeerders.

Duurzaam aandeelhouderschap kan reeds op grond van de bestaande regelgeving worden beloond, bijvoorbeeld door het toekennen van meer stemrecht of een hoger dividend. In een afzonderlijke brief zal nader worden ingegaan op het onderwerp belonen van lange termijn aandeelhouders mede in het licht van de motie van de leden Van Geel, Hamer en Slob.³

2.10. Regelgeving bij voorkeur mondiaal of Europees, indien nodig en mogelijk nationaal

De commissie beveelt aan dat regelgeving voor de financiële sector op Europees en mondiaal niveau de voorkeur heeft, maar dat ook – indien mogelijk en wenselijk – nationale wet- en regelgeving meer dan in het verleden een optie moet zijn. De commissie beveelt verder aan dat Nederland prioriteit geeft aan het tot stand komen van Europese en internationale afspraken aangaande burden sharing.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 31 980, nr. 11, p. 12.

² Kamerstukken II 2008/09, 32 014, nr. 1.

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 371, nr. 197.

De commissie merkt zeer terecht op dat door de mondiale en Europese verwevenheid van de financiële sector het waarborgen van de financiële stabiliteit van het Nederlandse stelsel het beste gediend is bij een mondiale en Europese aanpak van de regulering. Dit is ook van belang voor het gelijk speelveld. Het is daarom goed dat in de loop der jaren steeds meer regelgeving voor de financiële sector op Europees en internationaal niveau tot stand is gekomen, waar Nederland via inbreng in het Bazels comité, het Financial Stability Board (FSB) en de Europese raads werkgroepen een significante bijdrage aan heeft geleverd.

Nederland heeft verder altijd het voortouw genomen in internationale discussies over, het terecht door de commissie De Wit als zeer belangrijk genoemde onderwerp, *burden sharing*. Zolang toezicht echter niet volledig Europees is, zullen dergelijke discussies helaas enigszins lastig blijven. Met de komst van *cross border stability groups* op Europees niveau en *crisis management groups* als internationale tegenhanger hiervan, is wel een eerste stap in de richting van meer *burden sharing* gezet. Met deze instituties die worden opgezet voor grote, vaak systeem-relevante banken die in meerdere landen actief zijn, is er een forum waarop toezichthouders en vertegenwoordigers van ministeries van Financiën elkaar met enige regelmaat spreken en waarin afspraken zullen worden gemaakt over hoe te handelen in crisissituaties.

Tenslotte is er de afgelopen twee jaar met onder andere de Code Banken, die uniek is in de wereld, veel nationaal gerealiseerd, en ook in de toekomst zal dat altijd een optie blijven. Er moet hier wel nog een paar kanttekeningen bij worden gemaakt. Ten eerste is er de tendens gaande in de Europese regelgeving om steeds minder opties aan de lidstaten te laten of om op gebieden waar vroeger sprake was van minimumharmonisatie in een nieuwe richtlijn over te gaan tot maximumharmonisatie. Beide ontwikkelingen betekenen minder nationale bevoegdheden. Ten tweede kan het gebeuren dat voor onderwerpen waarover in Nederland reeds nationale regels gelden nu Europese regels worden gemaakt, waardoor mogelijk een aantal nationale regels kunnen komen te vervallen. Tot slot, zal bij nationale regels ook altijd naar het gelijke speelveld en de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen moeten worden gekeken.

2.11. Geleidelijke verhoging minimum-kapitaalseisen met cyclusreserve

De commissie beveelt aan de minimumkapitaaleisen voor financiële instellingen geleidelijk te verhogen. De commissie is er ook voorstander van dat banken in goede tijden, bovenop het vereiste minimumkapitaal, een «economische cyclusreserve» of «stroppenpot» opbouwen waar in slechte tijden op kan worden ingeteerd, maar zonder dat deze gebruikt wordt voor winstvereffening. De commissie wijst erop dat dit laatste zal betekenen dat de boekhoudkundige International Financial Reporting Standards (IFRS) aangepast moeten worden.

Op 12 september 2010 is een definitief akkoord bereikt over deze kapitaalsstandaarden in het Bazels comité, waarin een verhoging van deze standaarden, zoals ook de commissie De Wit aanbeveelt, centraal staat. De minimaal benodigde hoeveelheid kernkapitaal is van 2% naar 4,5% verhoogd. Daar bovenop wordt een kapitaalconserveringsbuffer van 2,5% geplaatst. Hier kan in principe op ingeteerd worden, zij het dat dan restricties op de winst- en bonusuitkeringen in werking treden. Daarnaast zijn ook de kwaliteitseisen die worden gesteld aan de buffer met *overig kapitaal*, zoals zogenoemde *hybrids*, verhoogd.¹ Deze significante verzwaringen zorgen voor stabielere banken en genieten de volle steun

¹ Deze overige buffer bevat 1,5% niet-kern tier-I kapitaal en 2,0% tier-II kapitaal, maar kan ook worden ingevuld door kernkapitaal Tier-III kapitaal is komen te vervallen.

van het kabinet, dat graag zou zien dat deze spoedig in Europese en nationale regelgeving worden geïmplementeerd. Door de geleidelijke infasering, waar de commissie ook op wijst, wordt bovendien eventuele overgangsproblematiek sterk gemitigeerd. Overigens kunnen de toezichthouders, zoals de commissie De Wit terecht opmerkt, om micro-prudentiële redenen al hogere kapitaaleisen opleggen.¹

Naast deze kapitaaleisen werkt het Bazels comité, mede op instigatie van de Europese Commissie, nog aan een extra anti-cyclische buffereis van maximaal 2,5%. Deze zou in aanvulling op de kapitaalconserversbuffer moeten komen. Deze anti-cyclische buffer wordt opgebouwd ten tijde van hoogconjunctuur en afgebouwd ten tijde van laagconjunctuur; het idee hierbij is dat (nationale) toezichthouders op basis van indicatoren zoals de omvang van de kredietgroei een hogere of lagere buffereis in de vorm van een anti-cyclische buffer opleggen.

Het kabinet is voor anti-cycliciteit en hogere kapitaalbuffers; zij zal de discussie in Europa kritisch constructief volgen en goed kijken of de voorstellen voor een dergelijke buffer leiden tot een praktisch goed hanteerbaar instrument met toegevoegde waarde. Uiteraard vindt het kabinet dat een extra anti-cyclische buffer op boekhoudkundig verantwoordelijke wijze moet worden opgebouwd. Er moet nog worden onderzocht of een dergelijke buffer past binnen het IFRS-kader. Daarbij zij opgemerkt dat de International Accounting Standard Board (IASB), die de IFRS-regels opstelt, een mondiale standaardzetter is en dat er internationaal overeenstemming moet bestaan over veranderingen, indien die nodig zouden blijken. Het kabinet vindt het hierbij verder erg belangrijk dat de transparantie richting beleggers binnen het IFRS-raamwerk behouden blijft.

2.12. Afstand nutsbankactiviteiten van zakenbankactiviteiten binnen een instelling

De commissie stelt voor om nutsbankactiviteiten van een bank zoals betalen, sparen en lenen door middel van ringfencing te scheiden van zakenbankactiviteiten, waarbij de commissie onder andere denkt aan het handelen voor eigen rekening. De achterliggende wens van de commissie is hierbij om spaargeld uit het depositogarantiestelsel geen risico te laten lopen door zakenbankactiviteiten.

De intentie van dit voorstel kan op veel sympathie rekenen van het kabinet. Het vorige kabinet heeft ter voorbereiding op de Kabinetsvisie toekomst financiële sector van 9 juli 2009² intern de mogelijkheid en wenselijkheid voor een dergelijke scheiding onderzocht. De conclusie van dit onderzoek, zoals destijds gerapporteerd aan de Kamer in de kabinetsvisie, is nog steeds dezelfde. Een scherpe scheiding is niet alleen zeer moeilijk te realiseren; zij zou ook negatieve gevolgen hebben voor Nederlandse consumenten, het Nederlandse bedrijfsleven en de banken zelf. Er zijn echter wel andere maatregelen dan scheiding mogelijk die doeltreffender zorg kunnen dragen dat het spaargeld in het depositogarantiestelsel minder risico loopt en ongewenste excessieve risico's door het handelen voor eigen rekening worden voorkomen. Er kan hierbij gedacht worden aan de nieuwe kapitaaleisen voor het handelsboek, de bonusmaatregelen voor handelaren en risicogewogen bijdrages aan het nieuwe *ex ante* te financieren depositogarantiestelsel (zie 2.15).

Ook wordt zowel internationaal als nationaal gesproken over zogenaamde «recovery and resolution plans» (zie ook 2.14). Het idee achter dergelijke plannen is onder meer dat, voordat zich een crisis voordoet bij een financiële onderneming, de onderneming en betrokken autoriteiten reeds een strategie hebben ontwikkeld hoe de continuïteit van maatschappelijk

¹ DNB maakt reeds gebruik van deze bevoegdheid, die in de tweede kapitaaleisenrichtlijn (CRD II) formeel is vastgelegd en in achterliggende toezichthouderregels nader is uitgewerkt. Zoals aangegeven in de wetgevingsbrief is CRD II in 2009 aangenomen en dient zij per 31 december 2010 in nationale wetgeving te zijn omgezet. Vanwege beperkte capaciteit tijdens de kredietcrisis heeft het formele implementatieproces van CRD 2 echter vertraging opgelopen. Op dit moment loopt de formele consultatie van dit wetsvoorstel. Gestreefd wordt naar inwerkingtreding van het wetsvoorstel medio juni 2011.

² Kamerstukken II 2008/09, 32 013, nr. 1.

belangrijke functies van de onderneming kunnen worden geborgd in een crisissituatie. Denkbaar is dat de onderneming in dat kader maatregelen treft zodat bepaalde onderdelen van het bedrijf in een crisissituatie eenvoudig kunnen worden losgekoppeld van andere onderdelen. Wel bevindt de discussie over «recovery and resolution plans» zich overal nog in een zeer vroeg stadium, waardoor het nu moeilijk te zeggen is op welke wijze, en op welk termijn, zij ontwikkeld zullen worden.

Het kabinet ondersteunt de verdere discussie over «recovery and resolution plans», die mogelijk een belangrijke bijdrage kunnen vormen aan de financiële stabiliteit. Het kabinet is voorts een warm voorstander van bovenstaande maatregelen, die aan de achterliggende wensen en intenties van de commissie De Wit tegemoet komen.

Tijdens het interne onderzoek voor de Kabinetsvisie toekomst financiële sector bleek een scherpe scheiding tussen nutsbankactiviteiten en zakenbankactiviteiten omwille van de financiële stabiliteit niet goed mogelijk. Dit komt omdat zelfs als Nederland een strikte scheiding zou doorvoeren Europese zakenbanken nog altijd via het depositogarantiestelsel van hun eigen lidstaat in Nederland spaargeld kunnen aantrekken. Het kabinet acht het niet wenselijk deze mogelijkheid tot grensoverschrijdende dienstverlening via de interne markt te beperken. Verder kunnen er lessen worden getrokken uit de ervaringen van de Verenigde Staten, die een scheiding van nuts- en zakenbankactiviteiten doorvoerden in de beroemde *Glass-Steagel Act* van 1933. In de VS merkte men dat zakenbanken erg handig waren om deze wet te omzeilen. Via bijvoorbeeld zogeheten *money market funds* boden zakenbanken een soort van spaarrekening aan consumenten aan met een iets hoger rendement; deze fondsen vielen niet onder het Amerikaanse depositogarantiestelsel, maar Amerikaanse consumenten stalden er desalniettemin massaal hun geld. Recente plannen in de VS om een soortgelijke scheiding als in de *Glass-Steagel Act* te herintroduceren, waaronder de *Volcker rule*, bleken verder op allerlei praktische bezwaren te stuiten, waardoor er in de VS nu enkel een wetsvoorschrift ligt om handel voor eigen rekening tot op zekere hoogte te verbieden en andere zakenbankactiviteiten strenger te reguleren.¹

Een harde scheiding is echter niet enkel praktisch moeilijk te realiseren, zij pakt ook in lang niet alle gevallen positief uit voor de stabiliteit. Zo kan een dergelijke scheiding leiden tot een minder divers aanbod van bankactiviteiten aan afnemers, zoals consumenten en ondernemingen, doordat als gevolg van regulering de concentratiegraad in de bancaire sector verder kan toenemen. Daarnaast blijkt uit onderzoek van de Wereldbank² dat (zaken)banken met een divers financieringsprofiel, waaronder spaargeld, de crisis beter hebben doorstaan dan banken met een meer homogeen financieringsprofiel. Dat is des te belangrijker omdat ook een zakenbank voor het betalingsverkeer van het zakenleven systeemrelevant kan blijken te zijn, zoals de neergang van Lehman Brothers duidelijk maakte. Verder zijn (kleine) nutsbanken met toegang tot het depositogarantiestelsel lang niet altijd veiliger dan (grote) universele banken: denk aan de Spaanse regionale banken (de *cajas*), DSB in Nederland of de regionale Duitse Sparkassen (een soort nutsbanken voor consumenten) die in de problemen kwamen, mede omdat ze voor hun mogelijkheden tot risicobeheer sterk afhankelijk zijn van externe partijen zoals de Landesbanken.

Tenslotte geldt dat zakenbankactiviteiten geen homogeen geheel vormen. Een deel van de zakenactiviteiten komt ten goede aan de consument: doordat banken een deel van hun Nederlandse hypotheek konden doorverkopen, bleef er ruimte op hun balans om aan de blijvende vraag

¹ De definitie van het handelen voor eigen rekening zijn in het huidige *Volcker rule* voorstel beperkt tot de activiteiten die enkel en alleen een speculatieve nut hebben. Andere zakenbankactiviteiten, zoals *market making* en *hedging* om risico af te dekken, blijven mogelijk binnen de banken. Overigens zij opgemerkt dat dergelijke voorstellen beter passen bij de Amerikaanse architectuur van de financiële markten, waarbij vooral de kapitaalmarkten een grote rol spelen en banken historisch een relatief bescheiden positie innemen. In Europa bestaat het de financiële systeem daarentegen voor grootste deel uit universele banken, die van oudsher zowel consumenten- als zakenbankactiviteiten verrichten.

² World Bank, Policy Research working paper no. WPS 4 837 (February 2009) «Bank activity and funding strategies: the impact on risk and returns.»

naar hypotheeken in Nederland te voldoen. Een groot deel van de zakenbankactiviteiten is verder ter ondersteuning van het zakenleven: bedrijven hebben bijvoorbeeld derivaten nodig om zich te beschermen tegen valutaschommelingen of al te snelle veranderingen van de prijzen van grondstoffen. Ook als bedrijven een obligatie-uitgifte willen doen, hebben zij een bank nodig die deze obligatie-uitgifte onderschrijft om deze vervolgens door te verkopen (het zogenaamde *market making*), omdat bedrijven immers zelf geen netwerk hebben om obligaties te distribueren. Deze vorm van handel moet niet op een hoop worden gegooid met die activiteiten waardoor de bank door te handelen probeert winst voor zichzelf te halen. De commissie heeft waarschijnlijk primair deze vorm van handel voor eigen rekening op het oog als zij aan zakenbankactiviteiten denkt, en de commissie wijst terecht op de gevaren hiervan. Het botweg verbieden van dergelijke handel door nutsbanken kan echter averechts werken, omdat een deel van dergelijke handel ook voortkomt uit risicobeheer wat een bank *als geheel* veiliger maakt en daarmee uiteindelijk ook *individuele* klanten ten goede komt: als klanten bijvoorbeeld in de vakantieperiode veel spaargeld opnemen, zal het balanstotaal van een bank kleiner worden en een bank dus wat bezittingen, zoals staatspapier, moeten verkopen om beide zijden van de balans in evenwicht te houden. Om staatspapier te kunnen verkopen (of in een eerder stadium te kopen) zal zij echter moeten handelen voor eigen rekening (of naar de ECB moeten wat normaliter duur is).

Dit laat echter onverlet dat excessief risicovol handelen uiteraard ongewenst is. Om dit excessief risicovol handelen tegen te gaan zijn er bonusprincipes in de nieuwe kapitaaleisenrichtlijn voor banken (CRD III), die ook voor handelaars gelden. Verder is voorgesteld die vorm van handel voor eigen rekening die niet voortkomt uit *market making* met een zwaardere kapitaalseis te belasten, zoals ook de commissie De Wit voorstelt. Het kabinet is hier een warm voorstander van.

2.13. Beoordeling financiële stabiliteit belangrijk criterium bij overnames en fusies

De commissie geeft aan dat zij de doelstelling van de Antonvenetarichtlijn, om de ruimte voor politieke willekeur bij de beoordeling van deelnemingen en overnames te beperken, ondersteunt. Daarbij geeft de commissie aan dat macroprudentiële aspecten moeten worden betrokken bij de beoordeling van een deelneming of overname. Een dergelijke macroprudentiële toets zou moeten worden uitgewerkt in objectieve prudentiële criteria. De commissie spreekt de voorkeur uit dat deze in de richtlijn wordt opgenomen.

In de Nota naar aanleiding van het verslag inzake de implementatie van de betreffende richtlijn¹ is reeds vooruitgelopen op de kabinetsreactie op deze aanbeveling omdat de Kamer in het Verslag heeft gevraagd om daarop in te gaan, nu de aanbeveling relevant is voor de implementatie van de betreffende richtlijn. In de Nota naar aanleiding van het verslag is uitgebreid toegelicht dat de implementatiewet tegemoet komt aan de onderhavige aanbeveling. De commissie De Wit is van mening dat overnames van financiële ondernemingen «vooraf moeten worden getoetst op hun effect op de stabiliteit van het financiële stelsel». Bedacht moet worden dat DNB met haar prudentiële toets van een voorgenomen verwerving van een gekwalificeerde deelneming de soliditeit, de financiële gezondheid, van de ondernemingen en daarmee de stabiliteit van het stelsel hoedt. Enerzijds wil dit zeggen dat DNB op grond van het desbetreffende artikel in de implementatiewet dat gebaseerd is op de Antonvenetarichtlijn (vgl. artikel Q (artikel 3:100, lid 1, onderdelen c en d)) let op de individuele financiële gezondheid van de betrokken onderne-

¹ Richtlijn nr. 2007/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 september 2007 tot wijziging van Richtlijn 92/49/EEG van de Raad en de Richtlijnen 2002/83/EG, 2004/39/EG, 2005/68/EG en 2006/48/EG wat betreft procedureregels en evaluatiecriteria voor de prudentiële beoordeling van verwervingen en vergrotingen van deelnemingen in de financiële sector (PbEU L 247).

mingen. DNB zal echter ook letten op de macroprudentiële omgeving en de stand van zaken binnen de sector omdat deze van invloed kunnen zijn op de soliditeit. In de Memorie van Toelichting en de Nota naar aanleiding van het verslag is uitgebreid toegelicht dat de belangrijkste overweging bij de beoordeling van een aanvraag van een verklaring van geen bezwaar weliswaar is of de beoogde deelneming of overname de soliditeit, de financiële gezondheid, van de betrokken ondernemingen niet aantast, maar dat in die toets tevens een macroprudentiële toets kan worden verricht. Daar waar de financiële sector instabiel is (respectievelijk zal worden als gevolg van de voorgenomen verwerving) of waar instabiliteit dreigt blijktens bijvoorbeeld relevante (macro)prudentiële indicatoren, zal dit immers van invloed kunnen zijn op de soliditeit van de voorgenomen verwerving van de gekwalificeerde deelneming, nu een voorgenomen deelneming of overname in een instabiele sector mogelijkserwijs ook consequenties heeft voor de soliditeit van de aanvrager en de financiële onderneming in kwestie. De soliditeit van individuele ondernemingen is onlosmakelijk verweven met de stabiliteit van het stelsel waarbinnen zij opereren aldus onder andere de Nota naar aanleiding van het verslag.¹

Vervolgens stelt de commissie De Wit dat de invulling van de macroprudentiële toets breder moet zijn dan hoe deze door de minister is ingevuld bij de overname van ABN AMRO. Ten tijde van de beoordeling van de aanvraag voor een verklaring van geen bezwaar door Barclays en door het consortium van banken hebben DNB en de Minister van Financiën op juiste wijze de Wft toegepast. Dit is bevestigd in het rapport van Loyens&Loeff ter zake, aangeboden bij brief van 2 september 2008.² De minister van Financiën heeft deze interpretatie, voorafgaand aan de toepassing daarvan, aan de Kamer toegelicht. In de toelichting op de implementatiewet wordt uitdrukkelijk stilgestaan bij de macroprudentiële toets in het licht van de recente ervaringen in de financiële sector. In de Memorie van Toelichting, het Nader Rapport en de Nota naar aanleiding van het verslag wordt de verwevenheid van de soliditeit van individuele ondernemingen en de stabiliteit van het stelsel waarbinnen zij opereren geëxpliciteerd, zoals deze verwevenheid zo pregnant tot uitdrukking is gekomen in de ontwikkelingen van de afgelopen jaren. Voor zover de macroprudentiële toets «oude vorm» zoals deze door DNB en de Minister van Financiën werd toegepast, naar het oordeel van de commissie De Wit te eng was, komt in de Memorie van Toelichting, het Nader Rapport, mijn brief aan de Tweede Kamer van 26 mei 2010³, de Nota naar aanleiding van het verslag en de Nota naar aanleiding van het nader verslag bij de implementatiewet inzake de Antonvenetarichtlijn⁴, binnen de grenzen van de richtlijn, de verwevenheid tussen de macro- en microprudentiële aspecten van het toezicht bij de toets naar voren en wordt daarmee tegemoet gekomen aan de aanbeveling.

De commissie De Wit beveelt voorts aan om de financiële stabiliteitstoets in objectieve prudentiële criteria uit te werken. Naar mening van de commissie dienen deze criteria expliciet te worden opgenomen in de richtlijn, zodat er geen misverstand over kan bestaan dat deze toets daadwerkelijk moet worden uitgevoerd. De hiervoor geduide Memorie van Toelichting, het Nader Rapport, de brief van 26 mei 2010 van de minister van Financiën aan de Kamer en de Nota naar aanleiding van het verslag bevatten (binnen de grenzen van de richtlijn) een adequate en geobjectiveerde beschrijving. Hier is de wijze beschreven waarop DNB onder de onderhavige implementatiewet binnen zijn toets op de financiële gezondheid van de betreffende ondernemingen ook kan nagaan in hoeverre eventuele instabiliteit van de financiële sector relevant is voor de voorgenomen deelneming of overname, evenals de mogelijke bredere gevolgen van de deelneming of overname voor de financiële stabiliteit (die op hun beurt weer op de onderneming kunnen terugslaan). Hiermee

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 292, nr. 7.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 052, nr. 14.

³ Kamerstukken II 2009/10, 21 501–07, nr. 732.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 292, nr. 1 en
volgenden.

wordt deze aanbeveling van de commissie De Wit – de wens om een objectief omschreven financiële stabiliteitstoets te noteren – in zijn kern geadresseerd. Er zal geen misverstand over bestaan dat DNB de stabiliteit van het stelsel voor zover relevant voor de financiële gezondheid van – kortweg – de betrokken ondernemingen en de deelneming of overname zal betrekken bij haar oordeelsvorming. Ten overvloede wordt opgemerkt dat de minister van Financiën voorts separaat van het debat met de Kamer over de aanbevelingen van de commissie De Wit met de Kamer overleg voert over de implementatiewet inzake de Antonvenetarichtlijn.

2.14. Uitbreiding interventie-instrumentarium overheid («interventieladder»)

De commissie De Wit ondersteunt het kabinetsvoornemen om de interventieladder te versterken en het interventie-instrumentarium uit te breiden.

Ten aanzien van interventies zijn in de Kabinetsvisie toekomst financiële sector als uitgangspunten verwoord dat instellingen in beginsel moeten kunnen failleren, oplossingen in eerste instantie in de private sfeer moeten worden gezocht en dat de kosten voor rekening van de instelling en haar kapitaalverschaffers moeten komen. Dit uitgangspunt dient ter beperking van het zogeheten moreel risico, waarop de commissie De Wit in haar rapport terecht heeft gewezen. Ter versterking van het crisismanagement werden in de kabinetsvisie reeds de uitbreiding van het instrumentarium en het beperken van de rechten van vennootschapsorganen geopperd. In de brief aan de Tweede Kamer «Voortgang en voornemens hervormingen financiële sector»¹ is deze visie nader ingekleurd door uiteen te zetten op welke wijze de interventieladder kan worden versterkt en aan te geven aan welk instrumentarium wordt gedacht. Hierbij is aangegeven dat vanwege het *level playing field* en Europese wetgeving afspraken bij voorkeur in internationaal verband worden gemaakt, maar dat nationaal ook betekenisvolle stappen kunnen worden gezet.

Zoals in de wetgevingsbrief Financiële Markten beschreven, wordt ten aanzien van de nationale intenties een gefaseerde benadering gevolgd.² In de eerste fase worden voorstellen ten aanzien van interventie bij instellingen met onomkeerbare problemen voorzien. De belangrijkste voorstellen hebben betrekking op de introductie c.q. verbetering van de mogelijkheid tot drie soorten overdrachten aan een derde partij: de overdracht van a) deposito's met financiering van het depositogarantiestelsel, b) overige passiva en activa en c) aandelen in de probleeminstelling. DNB heeft meer mogelijkheden dan thans om deze overdrachten voor te bereiden, waarna de overdracht na goedkeuring door de rechterconform deze voorbereiding kan worden uitgevoerd. De planning is om de definitieve wetsvoorstellen voor de zomer van 2011 naar de Tweede Kamer te sturen.

In de tweede fase worden momenteel voorstellen voorzien ten aanzien van de vormgeving van de interventieladder en de versterking van de aanwijzingsbevoegdheid en de (stille) curator. Het streven is om deze voorstellen mee te nemen in de Wijzigingswet Wft 2013.

Omdat, zoals aangegeven, afspraken bij voorkeur in internationaal verband worden gemaakt, zet Nederland zich hiervoor op Europees en mondiaal niveau in. Momenteel bereidt de Europese Commissie een richtlijnvoorstel voor een crisismanagementraamwerk voor, dat zij in het voorjaar van 2011 wil publiceren. Nederland maakt hierbij actief gebruik van de geboden mogelijkheden om haar visie op een Europees raamwerk

¹ Kamerstukken II, 2009/10, 32 013, nr. 6.

² Kamerstukken II, 2010/11, 32 545, nr. 1.

onder de aandacht te brengen. Op mondiaal niveau zijn afspraken gemaakt over crisisgerelateerde samenwerkingsverbanden, de zogeheten *Crisis Management Groups*, welke afspraken op dit moment worden geïmplementeerd. Onder meer in dit verband wordt gesproken over de ontwikkeling van *recovery and resolution plans* (zie 2.12).

2.15. Europees depositogarantiestelsel met risicogerelateerde, ex ante financiering

De commissie De Wit steunt het voornemen van het kabinet om te komen tot een ex ante gefinancierd depositogarantiestelsel (DGS), waarbij banken een risicogedifferentieerde premie betalen. De commissie De Wit geeft daarbij aan dat dit systeem idealiter in Europees verband wordt ingevoerd, waarbij een regeling voor burden sharing is opgenomen. De commissie beveelt echter tevens aan op korte termijn reeds een dergelijk systeem in Nederland in te stellen. Tot slot beveelt de commissie aan om het huidige garantiebedrag van 100 000 euro terug te brengen richting het niveau van voor de financiële crisis en om aan toelating tot het Nederlandse stelsel nadere eisen te stellen.

Zoals aan de Tweede Kamer middels een BNC fiche¹ is medegedeeld, heeft de Europese Commissie na het verschijnen van het rapport van de commissie De Wit voorstellen gedaan om de richtlijn inzake depositogarantie aan te passen. De Europese Commissie heeft daarin ook voorstellen gedaan om de financieringswijze te harmoniseren, zodat in heel Europa depositogarantie *ex ante* met risicogedifferentieerde bijdragen wordt gefinancierd. Voorlopig zou dit nog op nationaal niveau moeten gebeuren, maar de Commissie stelt voor uiterlijk per 31 december 2015 onderzocht te hebben of het wenselijk is dat er een pan-Europees DGS komt. Hoewel het kabinet ook al grote voordelen van een pan-Europees DGS op de korte termijn ziet, steunt Nederland deze lijn omdat er namelijk op dit moment nog te weinig draagvlak bij de overige lidstaten is voor dit idee. Nederland is nog wel kritisch op de door de Europese Commissie voorgestelde uitwerking van *ex ante* financiering en risicodifferentiatie, zoals aangegeven in het genoemde BNC-fiche.

Naast de ontwikkelingen op Europees vlak, onderzoekt het kabinet op dit moment mogelijke vormen van een Nederlands stelsel van *ex ante* financiering met risicodifferentiatie. Mocht het Europese traject teveel vertraging oplopen, of de uitkomst uiteindelijk geen harmonisatie bieden wat betreft *ex ante* financiering en risicopremies, dan kan een nationaal stelsel van start gaan.

De aanbeveling om het huidige garantiebedrag te verlagen acht het kabinet niet meer haalbaar. De huidige Richtlijn DGS schrijft met ingang van eind 2010 een maximumharmonisatie van de maximumdekking van 100 000 euro voor. Op dit moment is er in de Europese discussie te weinig draagvlak om het dekkingsbedrag geharmoniseerd te *verlagen*. Aangezien het kabinet ten behoeve van een gelijk speelveld sterk hecht aan harmonisatie van het dekkingsbedrag – Nederland heeft hier al sinds het uitbreken van de crisis voor gepleit om grensoverschrijdende verstoringen te voorkomen – zal het instemmen met harmonisatie op het voorgestelde bedrag.

Tenslotte gaat het kabinet in op de aanbeveling om nadere eisen te stellen aan toegang tot het Nederlandse DGS. Vanuit het belang van de consument gezien, vindt het kabinet dat een bank onder het DGS moet vallen, wanneer het deze bank op grond van haar bankvergunning is toegestaan om deposito's van particuliere deposanten aan te trekken. Dit wordt bovendien voorgeschreven door de desbetreffende Europese

¹ Kamerstukken II 2010/2011, 22 112, nr. 1055.

Richtlijnen. Daarmee is er geen ruimte om, in aanvulling op de bankvergunningseisen, nadere eisen te stellen aan toegang tot het Nederlandse DGS zelf. Wel worden vanuit het toezicht generiek scherpere eisen aan banken gesteld, en kunnen specifiek bij het aantrekken van deposito's limieten worden gesteld door de toezichthouder. Tenslotte kan risicodifferentiatie binnen het DGS bijdragen aan het beter beprizen van risico's.

2.16. Bankenheffing

De commissie De Wit beveelt aan dat wanneer er een bankenheffing mocht komen, een gelijk speelveld behouden moet blijven. Dit zou inhouden dat maatregelen op mondiaal of minstens Europees niveau zijn aangewezen. Ook beveelt de commissie aan dat indien er een regeling komt met een permanent karakter deze risico-georiënteerd zou moeten zijn. Banken zouden zo geprikkeld worden om een verantwoord risicobeleid te voeren. Ook de mogelijke stapelingseffecten van andere reeds ingevoerde maatregelen zou bij invoering moeten worden meegewogen.

In lijn met de brief aan de Tweede Kamer *Maatregelen financiële sector korte termijn*¹ is het kabinet voorstander van een bankenbelasting, mits er aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Deze voorwaarden komen vrijwel overeen met de aanbevelingen van de commissie De Wit. Ten eerste is het behoud van een gelijk speelveld uiterst belangrijk en dient er derhalve sprake te zijn van een internationaal gecoördineerde aanpak. Ten tweede moet er rekening worden gehouden met de opeenstapeling van maatregelen, zoals de samenloop van de gevolgen van de bankenbelasting en de gevolgen die de aanscherping van de Bazelse kapitaaleisen voor de banken zullen hebben. Ten derde moeten volgens dit kabinet ook de gevolgen voor de kredietverlening in ogenschouw worden genomen, zodat de economische groei niet wordt belemmerd.

Tenslotte, het kabinet ondersteunt het idee dat banken prikkels hebben om verantwoord risicobeleid te voeren en dat hier bij het ontwerp van een bankenbelasting rekening mee zou moeten worden gehouden. Hierbij zij echter wel aangetekend dat het Bazelse raamwerk waarschijnlijk beter is toegespitst op het bewerkstellingen van goed risicobeheer bij banken dan mogelijke belastingmaatregelen.

2.17. Verzwaarde parlementaire controle op de hervorming van de financiële sector

De commissie beveelt de Kamer aan haar controlerende en (mede-)wetgevende taak bij de hervorming van het financiële stelsel op een verzwaarde wijze vorm te geven.

Het kabinet is het volledig met de commissie eens dat het van groot belang is dat er sprake is van een goede parlementaire controle op de maatregelen die worden voorgesteld ter hervorming van het financiële stelsel. De Staten-Generaal en het kabinet zullen als wetgever een solide pakket moeten vormgeven opdat een crisis zoals deze zich recentelijk heeft voorgedaan, in de toekomst zoveel mogelijk kan worden vermeden en als er toch sprake is van een crisis, adequaat kan worden ingegrepen. Het is daarbij van groot belang dat de Kamer achter de wijze staat waarop wet- en regelgeving worden aangepast en het toezichthouderinstrumentarium wordt versterkt met het oog hierop. Om die reden wordt de Tweede Kamer reeds uitvoerig door de minister van Financiën en door het kabinet geïnformeerd over lopende en voorgenomen hervormingsmaatregelen die naar aanleiding van de crisis zijn getroffen en zullen worden getroffen. Daarnaast ontvangt de Tweede Kamer al geruime tijd jaarlijks een brief van de minister van Financiën met daarin de stand van zaken

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 013, nr. 12.

met betrekking tot alle op het departement in voorbereiding zijnde en lopende wet- en regelgevingstrajecten voor de financiële markten. Sinds 2008 bevatten die brieven bovendien tevens de (voortgang met betrekking tot) maatregelen gericht op de hervorming van het financiële stelsel.

Met ingang van afgelopen najaar is deze informatieverstrekking geïntensifieerd. In een zogenoemde jaarlijkse wetgevingsbrief (nieuwe stijl) zijn namelijk ook de rapportages over geconstateerde knelpunten in de toezichtregelgeving van de financiële toezichthouders DNB en de AFM gevoegd. Dit zal voortaan jaarlijks gebeuren.

Een andere mogelijkheid waarop het kabinet de Tweede Kamer nog beter in staat wil stellen haar medewetgevende en controlerende taken ten aanzien van de financiële hervormingen te kunnen uitvoeren, is het streven om voorstellen voor wetgeving op het terrein van de financiële markten zoveel mogelijk gebundeld aan de Kamer aan te bieden (en dus niet teveel versnipperd door het jaar heen). Het kabinet hoopt dat dit het ook voor de Kamer eenvoudiger maakt om goede plannings voor de behandeling van deze wetgeving (en technische briefings) te maken.

In dit verband wordt ook gewezen op de mogelijkheid om frequenter en intensiever dan nu al het geval is, technische briefings over voorgestelde maatregelen op het terrein van financiële markten te verzorgen. Indien de Kamer om dergelijke technische briefings vraagt, zal het ministerie van Financiën dit uiteraard faciliteren.

2.18. Transparantie van buitenparlementaire beïnvloeding en lobbyactiviteiten

De commissie beveelt de Kamer aan de mogelijkheden te onderzoeken om de invloed van belanghebbenden op de inhoud en totstandkoming van wet- en regelgeving transparanter te maken.

Het kabinet onderschrijft het belang van een transparante verantwoording van de invloed van belanghebbenden op de inhoud en totstandkoming van wet- en regelgeving, zoals door de commissie wordt benadrukt in deze aanbeveling. Betrokkenheid van de samenleving bij de totstandkoming van wet- en regelgeving is van groot belang, maar dient inzichtelijk te zijn voor zowel de andere belanghebbenden als voor de Kamer. Dit geldt ook voor de wet- en regelgeving voor de financiële markten. Met het oog op transparante betrokkenheid wordt veel regelgeving op het terrein van de financiële markten in de totstandkomingsfase daarvan openbaar geconsulteerd. Belanghebbenden worden in de gelegenheid gesteld om commentaar op de voorgenomen regelgeving aan het ministerie van Financiën te geven. Dit commentaar wordt vervolgens openbaar gepubliceerd op de website van het departement. Uiteraard zal dit proces van consultatie in de toekomst worden voortgezet waarbij telkens zal worden bezien in hoeverre dit proces kan worden verbeterd.

2.19. Toezicht op Europees niveau versterken

De commissie beveelt aan voortvarend aan het Europees toezichtstelsel te werken, met als doel te komen tot één krachtige Europese toezichthouder. Daarbij hecht de commissie eraan dat het uitwisselen van toezichtinformatie tussen verschillende nationale toezichthouders zo nodig kan worden afgedwongen.

Het kabinet heeft zich, in lijn met deze aanbeveling van de commissie De Wit, altijd ingezet voor een sterk Europees toezicht. Inmiddels zijn de onderhandelingen over een nieuw Europees Toezichtraamwerk afgerond.

Per 1 januari 2011 zal het nieuwe Europees toezicht in werking treden. Hoewel op onderdelen de wensen van Nederland afweken van het eindresultaat (Nederland heeft bijvoorbeeld ingezet op een functioneel model (het zgn. Twin Peaks-model) in plaats van sectoraal toezichtmodel) is de uitkomst gunstig te noemen en zien we dit als een goede stap in de versterking van het Europees toezicht.

Bij een door Nederland geïnitieerde evaluatie wordt over een aantal jaar bezien of het mogelijk is om verdere stappen richting Europese toezicht te zetten, en te bekijken of de tijd rijp is voor een crosssectoraal toezichtmodel als het Twin Peaks-model in Europees verband. Ingevolge het nieuwe Europese Toezichtraamwerk komen er drie Europese toezichthoudende autoriteiten (European Supervisory Authorities – ESAs) die zich bezig houden met het micro-prudentiële toezicht. Dit zijn de Europese Bankautoriteit (European Banking Authority – EBA), de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA) en de Europese Autoriteit voor effecten en markten (European Securities and Markets Authority – ESMA). ESAs hebben expliciet onder andere tot taak het functioneren van supervisory colleges te monitoren en stimuleren, wat kan bijdragen aan een sterker Europees toezicht.

Daarnaast kunnen de ESAs op in de sectorale richtlijnen aangewezen gebieden, bindende technische standaarden uitvaardigen om te komen tot een zogenaamd single European rulebook. Deze standaarden kunnen eveneens betrekking hebben op grensoverschrijdende informatie-uitwisseling tussen toezichthouders. Mochten er bijvoorbeeld problemen optreden bij het uitwisselen van toezichtinformatie tussen verschillende nationale toezichthouders dan kan dit op twee manieren door een ESA worden opgelost. Mocht er sprake zijn van een inbreuk op Europees recht, waaronder bijvoorbeeld de hierboven genoemde technische standaarden, dan kan de ESA een nationale toezichthouder tot de orde roepen en zo nodig met de Commissie maatregelen tegen deze lidstaat treffen. In het uiterste geval kan de ESA een besluit rechtstreeks aan een financiële onderneming richten. Een tweede methode kan worden toegepast als er geen sprake is van een duidelijke schending van normen van Europees recht. In dit geval wordt, indien de sectorale richtlijn de mogelijkheid van geschillenbeslechting biedt, een periode vastgesteld waarin men gedurende een mediationproces tot een oplossing probeert te komen. Mocht het geschil niet op deze manier worden beslecht zal de ESA een bindend oordeel vellen. Ook dit oordeel kan eventueel in samenwerking met de Commissie worden afgedwongen. In een groot aantal richtlijnen zijn reeds bepalingen opgenomen die geschillenbeslechting en bindende technische standaarden mogelijk maken, met name als het gaat om informatie-uitwisseling en andere samenwerkingsbepalingen. Waar dit nog niet is gerealiseerd zal Nederland zich blijven inzetten voor het toevoegen van dergelijke bepalingen in de sectorale richtlijnen.

Ook het toezicht op bijkantoren zal aan de nieuwe situatie worden aangepast en waar nodig aangescherpt. Op Europees niveau worden op dit moment verbeteringen doorgevoerd in de positie van toezichthouders van bijkantoren, zoals deelname aan het college of supervisors voor toezichthouders van significante bijkantoren. Bij deze onderhandelingen tot aanscherping van de bankenrichtlijn (ook bekend als «CRD IV») stellen Financiën en DNB gezamenlijk voor de positie van de host toezichthouder op bijkantoren te versterken. Vanuit Nederland is hiertoe recent een gezamenlijk voorstel aan de Europese Commissie gezonden. Hierin wordt voorgesteld de (informatie) rechten van toezichthouders van significante bijkantoren uit te breiden. Zoals dit al door de Europese Commissie is opgemerkt, leidt een dergelijk voorstel wel tot enkele vragen die antwoord

behoeven. Desalniettemin zal Nederland zich er voor blijven inzetten dat de host toezichthouder inzicht krijgt in alle risico-analyses en relevante afwegingen van de home toezichthouder, en niet slechts in het eindresultaat daarvan. Dit is relevant mocht zich in de toekomst een situatie voordoen zoals het geval Icesave in 2008. Ook is het wenselijk dat escalatierechten van de host toezichthouder via de (European Banking Authority) EBA worden versterkt, zodat de host toezichthouder binnen duidelijke termijnen daadkrachtiger optreden van de home toezichthouder kan eisen.

Naast de drie ESAs wordt ook een nieuwe macro-prudentiele toezichthouder opgericht; het Europees Comité voor systeemrisico's (European Systemic Risk Board – ESRB). Deze zal het systeemtoezicht en macro-prudentiële monitoring voor zijn rekening nemen en mag bijvoorbeeld aanbevelingen en waarschuwingen uitvaardigen gericht aan één of meerdere lidstaten.

Nu het Europees Toezichtraamwerk vorm begint te krijgen en er dus meer en meer een Europees level playing field in het toezicht ontstaat is het van belang ook te werken aan het mondiale toezicht. Hiervoor worden verschillende initiatieven binnen de G20 en met name de Financial Stability Board ontplooid.

2.20. Meer transparantie in de uitvoering van het toezicht

De commissie is van mening dat meer transparantie bij de uitoefening van het financiële toezicht in Nederland wenselijk is. De commissie beveelt aan dat de toezichthouders DNB en AFM meer openheid en transparantie betrachten in de uitvoering van hun toezicht in de richting van instellingen, overheid en publiek. De commissie vindt dat de grenzen van de wettelijke geheimhoudingsbepaling moeten worden opgerekt. Daarbij kan worden aangesloten op wat in Europees verband mogelijk en in andere landen gebruikelijk is. In dit kader beveelt de commissie aan dat DNB overgaat tot het periodiek publiceren van solvabiliteitsinformatie, zoals in bijvoorbeeld Zwitserland al gebruikelijk is, en relevante publieke gegevens over alle instellingen die onder haar toezicht vallen.

Het kabinet hecht veel waarde aan toezichthouders die, met in achtname van de wettelijke mogelijkheden, openheid en transparantie betrachten in de uitvoering van hun toezicht op alle door de commissie genoemde fronten: instellingen, overheid en publiek.

Bij de totstandkoming van de Wft is uitgebreid stilgestaan bij de uitzonderingen die de Europese richtlijnen toelaten op het in beginsel gesloten stelsel van geheimhouding. Waar mogelijk is de eventueel aanwezige ruimte benut, bijvoorbeeld door de verplichting tot geheimhouding niet te beperken tot dat deel van DNB dat zich bezighoudt met de uitoefening van het prudentieel toezicht, maar door de schil van geheimhouding te verbreden en te leggen om geheel DNB. Hierdoor is informatie-uitwisseling tussen alle onderdelen van DNB mogelijk gemaakt, hetgeen tijdens de kredietcrisis van groot belang is geweest om de stabiliteit van het financiële stelsel zo optimaal mogelijk te kunnen waarborgen. Daarnaast zijn de uitzonderingsbepalingen uit de richtlijnen op het gebod tot geheimhouding overgenomen. Tenslotte is in de Wft de mogelijkheid tot publicatie van bestuurlijke boetes en lasten onder dwangsom opgenomen.

Maar ook na de inwerkingtreding van de Wft is het herijken van het geheimhoudingsregime een terugkerend aandachtspunt geweest. Vanuit het ministerie van Financiën is bijvoorbeeld verkend in hoeverre ruimere informatieverstrekking binnen het Financieel expertisecentrum mogelijk

is. Ook is het delen van vertrouwelijke toezichtinformatie door de toezichthouder met het parlement, al dan niet in het kader van een parlementaire enquête, en vertrouwelijke verstrekking aan de Algemene Rekenkamer onderzocht. Bij deze laatste twee mogelijkheden, komt het ministerie van Financiën tot de conclusie dat dit niet mogelijk is binnen de huidige Europese richtlijnen en dat hiervoor herziening van de richtlijn in Brussel aangewezen is. Voorts is naar aanleiding van de situatie met betrekking tot Icesave en DSB een wetsvoorstel in voorbereiding dat informatieverstrekking vanuit de toezichthouder in het kader van een door de minister van Financiën geïnitieerd onderzoek naar inmiddels gefailleerde financiële ondernemingen verduidelijkt. Ten slotte kan uit de integrale publicatie van het rapport van de Commissie Scheltema blijken dat de grenzen van het geheimhoudingsregime op nationaal niveau uitputtend zijn benut: daarbij is informatie over de wijze waarop de toezichthouders het toezicht hebben uitgevoerd, door de minister van Financiën niet onder de noemer van toezichtvertrouwelijk geschaard, gegeven het karakter van dit onderzoek en de toezeggingen die daarbij aan de Tweede Kamer zijn gedaan.

De noodzaak tot herbezinning van het geheimhoudingsregime op Europees niveau¹ is volgens het kabinet de noodzakelijke volgende stap om tot verdere door de commissie De Wit en het kabinet gewenste verruiming te komen.

2.21. Nauwere samenwerking toezichthouders en ombudsman financiële dienstverlening

De commissie heeft aangegeven dat een effectievere informatie-uitwisseling tussen de Ombudsman Financiële Dienstverlening (hierna: de ombudsman) en DNB en de AFM tot stand dient te komen, zodat prudentiële of gedragsrisico's eerder onderkend kunnen worden. Hiertoe moet de ombudsman naar het oordeel van de commissie een publiekrechtelijke status krijgen. Een positief neveneffect hiervan is dat de wijze van financiering wordt gewijzigd (van directe financiering naar indirecte financiering door financiële instellingen), waardoor de onafhankelijkheid van Kifid wordt versterkt en de schijn van belangenverstrengeling wordt weggenomen. De commissie ziet geen zwaarwegende negatieve (neven-)effecten van het toekennen van een publiekrechtelijke status aan Kifid.

Allereerst merkt het kabinet op dat het Klachteninstituut financiële dienstverlening (Kifid) uit drie onderdelen bestaat: een ombudsman, een geschillencommissie en een college van beroep. Het kabinet meent dat effectieve informatie-uitwisseling en governance in zijn algemeenheid terechte aandachtspunten zijn. Het doel van een effectievere informatie-uitwisseling is een eerdere onderkenning van prudentiële en gedragsrisico's door de toezichthouders. Dit kan worden bewerkstelligd door een verbetering van de informatie-uitwisseling van Kifid aan de toezichthouders, niet vice versa. Het ligt daarom niet voor de hand om Kifid binnen de geheimhoudingsschil van DNB en de AFM te brengen. Bovendien biedt het gesloten stelsel van informatie-uitwisseling uit de Wft, dat voortvloeit uit Europese richtlijnen, hiertoe geen mogelijkheid. Dit geheimhoudingsregime is juist van groot belang voor effectief toezicht door DNB en de AFM.

Het omvormen van het Kifid tot een zelfstandig bestuursorgaan is een drastische maatregel. Er staan ook andere instrumenten ter beschikking om de door de commissie genoemde aandachtspunten te adresseren, zoals aanpassingen door Kifid zelf ten aanzien van de governance en het stellen van nadere regels. Het kabinet bekijkt op dit moment op welke

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 432, nr. 1, p. 3.

wijze het functioneren van Kifid kan worden verbeterd, waaronder het verder verbeteren van de informatie-uitwisseling van Kifid aan de toezichthouders en het aanpassen van de governancestructuur. Hiertoe wordt overleg gevoerd met Kifid, DNB en de AFM. Indien nodig, zullen de eisen die in de regelgeving worden gesteld voor de erkenning van geschilleninstanties in de zin van de Wft worden aangescherpt.

2.22. Toezicht op buiten toezicht vallende instellingen

De commissie beveelt aan instellingen en markten die tot nu toe nog niet, of slechts beperkt, onder toezicht stonden, onder toezicht komen te staan.

Het kabinet is een groot voorstander van een dekkend stelsel van toezicht en verwijst hierbij naar de Kabinetsvisie toekomst financiële sector van 9 juli 2009.¹

- a) kredietbeoordelingsbureaus: tot voor kort stonden kredietbeoordelingsbureaus niet onder toezicht, maar daar is verandering in gekomen toen in september 2009 de Verordening inzake Kredietbeoordelaars (EC 1060/2009) werd aangenomen. Met ingang van 7 juni 2010 is de AFM aangewezen als nationale toezichthouder op kredietbeoordelaars conform deze Verordening. De bevoegdheden van de toezichthouder strekken in de eerste plaats tot het toetsen van de kredietbeoordelaars bij toelating tot de markt, waarna, gezamenlijk met andere nationale toezichthouders, het toezicht in zogenaamde colleges van toezichthouders wordt uitgeoefend. Vanaf 7 december 2010 zal de AFM bovendien beschikken over de bevoegdheid om sancties te treffen indien een kredietbeoordelaar een norm van de Verordening overtreedt. Tot slot heeft de Commissie in juni 2010 een voorstel gepresenteerd dat het toezicht op kredietbeoordelaars verder wil aanscherpen en harmoniseren door dit toezicht onder te brengen bij de Europese toezichthouder voor de effectenmarkt, de European Securities and Markets Authority (ESMA). Nederland staat positief tegenover dit voorstel, omdat (de grotere) kredietbeoordelaars zo zijn georganiseerd dat hun werkzaamheden niet aan landsgrenzen zijn gebonden.
- b) hedgefondsen: het kabinet hecht sterk aan het reguleren van beleggingsfondsen die momenteel niet onder toezicht staan, waaronder hedgefondsen. Nederland heeft zich dan ook actief ingezet bij de onderhandelingen over de Europese richtlijn voor alternatieve beleggingsfondsen, waarover afgelopen oktober in de Europese Unie een akkoord is bereikt. Deze richtlijn zal alle beleggingsfondsen die op dit moment niet op Europees niveau zijn gereguleerd onder toezicht stellen, zo ook hedgefondsen. De fondsen moeten in het vervolg een vergunning aanvragen en transparantie bieden aan de toezichthouder en de beleggers over het beleggingsbeleid en bijgaande risico's. Ook worden strikte organisatorische eisen gesteld aan het beheer van de fondsen. Deze eisen zullen bijdragen aan het tegengaan van excessieve risiconeming – bijvoorbeeld als gevolg van hefboomfinanciering – door hedgefondsen. De eisen uit de richtlijn gelden niet alleen voor Europese fondsen, maar ook voor niet-Europese fondsen die in de Europese Unie actief zijn. De richtlijn moet twee jaar na inwerkingtreding door de lidstaten zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving. De verwachting is dat de richtlijn begin volgend jaar formeel in werking zal treden.
- c) *over-the-counter* (OTC) handel van derivaten: de Europese Commissie is in september 2010 met een voorstel gekomen voor OTC derivaten, afwikkeling (clearing) door centrale tegenpartijen (CCPs) en het gebruik van handelsregisters (zogenaamde Trade Repositories of TRs). Nederland steunt de aanpak van de Commissie, waardoor de transparantie wordt verhoogd door verplichte rapportage van posities aan Trade Repositories en tegenpartijrisico wordt verkleind door

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

derivaten verplicht af te laten wikkelen door CCPs. Centrale afwikkeling (via CCPs) moet echter volgens het kabinet alleen verplicht gesteld worden daar waar dit het primaire doel van CCPs (het verkleinen van systeemrisico) dient. Wat betreft het toezicht op CCPs pleit Nederland ervoor om, net als bij de Nederlandse inzet bij kredietbeoordelingsbureaus, de Europese toezichthouders ESMA hierin een centrale rol te geven gezien het pan-Europese karakter van CCPs.

2.23. Toezicht en handhavinginstrumenten verbeteren

De commissie beveelt aan het toezicht- en handhavinginstrumentarium uit te breiden. Deze aanbeveling richt zich in eerste instantie tot de toezichthouders AFM en DNB. De commissie denkt daarbij zowel aan het macro-prudentiële systeemtoezicht als aan het toezicht op individuele financiële instellingen. Verder beveelt de commissie aan dat de toezichthouders DNB en de AFM vanuit hun eigen verantwoordelijkheid in hun toezicht ook een oordeel geven over de opzet en werking van het Productgoedkeuringsproces van financiële instellingen.

Het kabinet onderschrijft de noodzaak tot uitbreiding en verbeterde invulling van het toezicht en het daartoe geëigende instrumentarium. Deze uitbreiding en verbeterde invulling van het toezicht zou wel op een aantal gebieden verzwarende van de administratieve lasten met zich kunnen brengen. Uiteraard zal het kabinet zich ervoor inzetten dat eventuele lastenverhogingen proportioneel zijn en niet verder gaan dan noodzakelijk. In de diverse wetsvoorstellen die hierop betrekking hebben zal separaat bij deze administratieve lasten worden stilgestaan.

Het kabinet zet zich actief in om de reguliere microprudentiële eisen aan financiële instellingen (zie de reactie op aanbeveling 11 m.b.t. de verhoging van de kapitaal-eisen) en het aan de toezichthouder beschikbare instrumentarium indien er moet worden ingegrepen, te verbeteren (zie de reactie op aanbeveling 14). Onderdeel van de verbetering van de micro-prudentiële eisen vormen twee nieuwe liquiditeitsratio's die het Bazels comité heeft voorgesteld en die in de Europese kapitaalrichtlijn (CRD IV) wettelijk zullen worden verankerd. Door deze eisen zullen banken voor hun eigen financiering veel minder afhankelijk mogen zijn van korte termijn financiering; ze worden gestimuleerd significant meer lange termijn financiering aan te trekken waardoor ze minder gevoelig voor liquiditeitsschokken worden.

Ook hecht het kabinet, net als de commissie De Wit, aan goed inzicht in macro-prudentiële risico's, waarop door de oprichting van het European Systemic Risk Board beter zicht zal komen (zie ook de reactie op aanbeveling 1).

Verder verwelkomen het kabinet, DNB en de AFM dat de banken zich hebben gecommitteerd aan de naleving van de Code Banken en de uitgangspunten die daaraan ten grondslag liggen, ook op het terrein van het productgoedkeuringsproces. Wel vraagt de AFM zich af of zelfregulering ten aanzien van het productgoedkeuringsproces afdoende is. Net als de commissie De Wit en de AFM (en DNB) acht het kabinet een goedwerkend productgoedkeuringsproces dat het klantbelang centraal stelt van groot belang. Financiële ondernemingen dienen hun bestaande en nieuwe producten goed tegen het licht te houden en zeker te stellen dat deze producten toegevoegde waarde bieden voor de doelgroep. Zowel banken als verzekeraars hebben mij toegezegd veranderingen door te voeren in hun productontwikkelingsprocessen en zetten momenteel serieuze stappen op dit gebied. Het kabinet zit, net als de Monitoring Commissie Code Banken en de AFM, bovenop deze ontwikkeling en zal de

komende tijd bezien of er over de volle breedte van de sector genoeg stappen worden gezet om het belang van de klant in de productiefase te borgen. Voor het tijdspad verwijst het kabinet hierbij naar de kabinetsreactie op aanbeveling 2.

2.24. Vergroten reikwijdte toezicht: optrekken financiële grens vergunningsplicht

Op dit moment zijn financiële aanbieders die een inleg vragen van meer dan 50 000 euro of een emissie doen van minder dan 2,5 miljoen euro niet vergunning- of prospectusplichtig. Dit betekent dat deze activiteiten buiten het toezichtterrein liggen van de AFM. Het zogenaamde vrijstellingsbedrag vloeit voort uit de gedachte dat beleggers boven deze grens tot professionele beleggers gerekend kunnen worden. De commissie is van oordeel dat deze grenzen te laag zijn en fors moeten worden aangepast.

Met de commissie De Wit is het kabinet van oordeel dat de grens van 50 000 euro te laag is. Deze grens vindt zijn oorsprong in de Europese Prospectusrichtlijn. Aanbiedingen van effecten boven deze grens zijn vrijgesteld van de prospectusplicht; het prospectus wordt dan niet gekeurd door de AFM. Om te voorkomen dat een aanbieder de mogelijkheid heeft om zijn product te vormen naar de voor hem meest aantrekkelijke regels is deze grens van 50 000 euro nationaal doorgetrokken naar de vrijstelling van de vergunningsplicht bij onder andere het aanbieden deelnemingsrechten in beleggingsinstellingen.

De grens van 50 000 euro is ingegeven vanuit het oogpunt van consumentenbescherming. Bij het vastleggen van de grens werd er vanuit gegaan dat beleggers die boven deze grens actief waren geacht konden worden «professioneel» te zijn. In de afgelopen jaren is gebleken dat deze grens onvoldoende was. Beleggingsinstellingen met namen als Golden Sun Resorts, Easy Life en Royal Dubai hebben aangetoond dat ook consumenten actief waren in van toezicht vrijgestelde beleggingen.

Om deze reden heb ik in Brussel tijdens de herziening van de Prospectusrichtlijn gepleit voor een minimale verdubbeling van de 50 000 euro grens. Deze verdubbeling heeft Nederland weten te realiseren. De gewijzigde Prospectusrichtlijn, met de nieuwe 100 000 euro grens, is 11 december 2010 gepubliceerd.¹ Anticiperend op deze verhoging is er bij de achtste Nota van Wijziging bij de Wijzigingswet Financiële Markten 2010 voor gekozen om deze verdubbeling nu al op te nemen, tevens voor beleggingsobjecten en beleggingsinstellingen. Mijn uitgangspunt hierbij is dat de verdubbeling voor 1 januari 2012 in werking kan zijn getreden.

Tijdens de herziening van de Prospectusrichtlijn is de grens van 2,5 miljoen euro verhoogd naar 5 miljoen euro. Deze verhoging acht het kabinet onwenselijk, aangezien hiermee het van toezicht vrijgestelde gebied toeneemt. Om die reden zal deze grens nationaal worden gehandhaafd op 2,5 miljoen euro. De achtergrond van deze grens is gelegen in het feit dat het verplicht stellen van een prospectus onredelijke kosten met zich mee zou brengen voor de aanbieder in verhouding tot de omvang van de emissie. Om misbruik van deze vrijstelling tegen te gaan zal de nationale regelgeving worden aangescherpt, zodat het niet langer mogelijk zal zijn om verschillende emissies te doen binnen dezelfde groep, of van verschillende klassen effecten, waarmee feitelijk het totaal opgehaalde kapitaal ver boven de 2,5 miljoen euro uit kan komen. Deze aanscherping treedt in werking zodra de Wijzigingswet financiële markten 2010 in werking is getreden.

¹ Zie de link: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:327:0001:0012:EN:PDF>.

2.25. Interne verbetering van de toezichhouders

De commissie stelt dat bij de toezichhouders zelf veranderingen en verbeteringen noodzakelijk zijn. De commissie doet enerzijds een aantal voorstellen voor veranderingen en verbeteringen binnen (de organisatie van) de toezichhouders, anderzijds ondersteunt de commissie het voornemen van de Algemene Rekenkamer om het functioneren van DNB op korte termijn te onderzoeken waarbij wordt aangetekend dat dit onderzoek gevolgd zou moeten worden door een soortgelijk onderzoek bij de AFM. Tenslotte wordt de wetgever aangespoord eventuele belemmeringen bij dergelijke onderzoeken uit hoofde van het Wft-geheimhoudingsregime weg te nemen.

Naar aanleiding van het plan van aanpak van DNB is de Kamer bij brief van 16 augustus 2010 geïnformeerd over de verbeteringen die DNB momenteel binnen haar organisatie doorvoert.¹ Ik volg deze ontwikkelingen op de voet en bereid momenteel het Wetsvoorstel versterking governance financiële toezichhouders voor dat in het tweede kwartaal 2011 met de Visie toezicht op toezicht bij uw Kamer wordt aangeboden. Daarnaast is de Algemene Rekenkamer gestart met het onderzoek bij DNB en heeft de Algemene Rekenkamer hierover de Kamer geïnformeerd bij brief van 8 oktober 2010.² Het onderzoek naar DNB kan op de steun van de minister van Financiën rekenen. Desalniettemin kan de informatieverstrekking vanuit de financiële toezichhouders aan de Algemene Rekenkamer op gespannen voet staan met het gesloten geheimhoudingsregime van de Wft. Binnen de grenzen van de wet wordt bezien op welke wijze de Algemene Rekenkamer zo optimaal mogelijk kan worden ondersteund in zijn onderzoek en vindt hierover overleg plaats tussen de Algemene Rekenkamer, DNB en Financiën.

Zoals hiervoor opgemerkt in de reactie op aanbeveling 20 is noodzaak tot herbezinning van het geheimhoudingsregime op Europees niveau³ volgens het kabinet de noodzakelijke volgende stap om tot verdere gewenste verruimingen te komen. Als de Algemene Rekenkamer, DNB en Financiën tot de conclusie komen dat de nationale speelruimte ten aanzien van de verschaffing van informatie aan de Algemene Rekenkamer onder de wet op dit moment al maximaal is benut en er sprake is van onnodige belemmeringen, die voortvloeien uit de Europese richtlijnen zelf, dan ligt het naar mening van het kabinet in de rede dat hierover nader overleg zal worden geëntameerd binnen de Europese Commissie.

2.26. De aansprakelijkheid van de toezichhouders aanpassen

De commissie heeft de aanbeveling gedaan om de aansprakelijkheid van de Nederlandse financiële toezichhouders te beperken en aansluiting te zoeken bij wat er op Europees niveau gebruikelijk is.

Zoals in de brief van de minister van Financiën van 16 augustus 2010⁴ bij de aanbieding van het plan van aanpak cultuurverandering DNB is verwoord, vindt er op dit moment overleg plaats tussen de minister van Financiën en de minister van Veiligheid en Justitie over diverse opties voor een beperking van de aansprakelijkheid van de financiële toezichhouders. In de brief heeft de minister van Financiën ter zake aangegeven dat hij een beperking van aansprakelijkheid mede wenselijk acht «*omdat dit kan bijdragen aan meer openlijk kritisch toezicht.*» Dit argument ligt in de lijn met de aanbeveling die de commissie heeft gedaan. Het kabinet is van oordeel dat de aansprakelijkheid in ieder geval beperkt moet worden. Over de uitkomst van voornoemd overleg inzake de wijze waarop de aansprakelijkheid beperkt zal worden, wordt uw Kamer bij afzonderlijke brief nader bericht.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 432, nr. 5.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 432, nr. 7.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 432, nr. 1, p. 3.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 432, nr. 5.

2.27. Verbetering taak van accountants

De commissie is van oordeel dat de financiële crisis heeft laten zien dat de accountancy tekortgeschoten is in zijn maatschappelijke taak, om zorg te dragen voor een begrijpelijke en toereikende toelichting op de jaarrekening van financiële instellingen, in het bijzonder de toelichting op onzekerheden in de waardering van financiële activa. De commissie beveelt aan dat de accountantsberoepsgroep samen met de AFM nadere kwaliteitseisen opstelt waaraan een jaarrekening van financiële instellingen moet voldoen en daarnaast maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat accountants vaker gebruik maken van de toelichtende paragrafen over onzekerheidssituaties bij financiële instellingen.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de commissie. Hier kan door de accountantsberoepsgroep samen met de toezichthouders binnen de bestaande regelgeving een betere invulling aan worden gegeven.

Financiële instellingen zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor een goede financiële verslaggeving; accountants hebben als taak om deze te controleren en geven vervolgens een verklaring omtrent de getrouwheid van de jaarrekening af. De vraag is in hoeverre accountants een grotere rol kunnen spelen bij het signaleren van risico's waar zij bij hun controlewerkzaamheden op stuiten.

De eisen waaraan een jaarrekening moet voldoen, worden veelal in internationaal verband vastgesteld. Het kabinet ondersteunt in dit kader het pleidooi van de AFM voor meer eenvoud, transparantie, wereldwijde harmonisatie en streng toezicht. Naast de op accountants rustende verplichting om DNB op de hoogte te stellen van omstandigheden die het voortbestaan van een financiële instelling bedreigen, vindt in Nederland het zogenaamde «tripartiete overleg» plaats. Tijdens dit jaarlijkse overleg tussen DNB, een financiële instelling en diens controlerende externe accountant worden zaken als risicobeheer aan de orde gesteld. Naar aanleiding van de financiële crisis wordt dit overleg geïntensiveerd. Het kabinet verwacht dat dit de informatieversteviging van accountants aan DNB ten enenmale ten goede komt.

De AFM heeft eind 2009 aangegeven dat accountants meer aandacht moeten besteden aan de toetsing van de begrijpelijkheid en toereikendheid van de toelichting in de jaarrekening en in het bijzonder de toelichting op onzekerheden in de waardering van financiële activa. Ook uit recent onderzoek van de AFM¹ is gebleken dat de kwaliteit van accountantscontroles op meerdere punten voor verbetering vatbaar is en dat hiervoor een fundamentele gedragsverandering nodig is. De AFM ziet erop toe dat deze verbeteringen plaatsvinden. Daarnaast heeft de beroepsorganisatie van accountants inmiddels een plan van aanpak opgesteld waarin concrete voorstellen worden gedaan om invulling te geven aan onderhavige aanbeveling van commissie de Wit.

3. Casusonderzoek; ABN AMRO en Icesave

De commissie De Wit heeft twee specifieke casus geselecteerd voor een diepgaandere behandeling in haar onderzoek: de gang van zaken rondom de (goedkeuring van de) overname van ABN AMRO in 2007 en de gang van zaken rond de introductie in Nederland van Icesave en de latere deconfiture van Landsbanki. Deze casus zijn voor de Commissie belangrijk illustratiemateriaal voor de wijze waarop de wet- en regelgeving voor en het toezicht op het financiële stelsel in Nederland heeft gefunctioneerd. Op de concrete aanbevelingen waartoe deze casusonderzoeken aanleiding hebben is in het vorige hoofdstuk uitgebreid ingegaan.

¹ Rapport algemene bevindingen kwaliteit accountantscontrole en kwaliteitsbewaking van 1 september 2010 (zie ook beantwoording Kamervragen rapport AFM bevindingen kwaliteit accountantscontrole en kwaliteitsbewaking van 27 september 2010).

Om recht te doen aan de eruit gelichte en uitgebreid onderzochte casus, wijdt het kabinet ter aanvulling op haar reactie op de aanbevelingen dan ook graag apart enige aandacht aan deze beide onderzoeken.

3.1. ABN AMRO

De belangrijkste conclusies van de casusstudie inzake de overname van ABN AMRO in 2007 zijn genoteerd in paragraaf 1.6 van het rapport. In deze paragraaf worden de lessen die de commissie De Wit trekt uit deze casus voor de regulering van en het toezicht op de sector genoteerd. Deze lessen vinden hun weerslag in de aanbevelingen waarop het kabinet in deze brief in paragraaf 2 zijn reactie heeft gegeven. Met name aanbeveling 13 (Beoordeling financiële stabiliteit belangrijk criterium bij overnames en fusies) gaat hier op in.

De commissie De Wit stelt, samengevat, dat de minister van Financiën en DNB voor een andere beleidsmatige benadering hadden kunnen kiezen ten aanzien van de beoordeling van de aangevraagde verklaringen van geen bezwaar (vvgb's). De opstelling van de minister van Financiën, waarbij de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke toetsing voornamelijk bij DNB kwam te liggen, zou mede zijn ingegeven door de aanstaande Antonvenetarichtlijn. Door de beperkte ruimte die deze richtlijn liet voor een ruime interpretatie van de Wet op het financieel toezicht op dit punt, is de focus komen te liggen op de hoofdzakelijk microprudentiële beoordeling door DNB van de overname. Een en ander werd mede ingegeven, aldus de commissie, door de wens van de minister om geen (schijn van) protectionisme te hebben. Uiteindelijk, zo meent de commissie, zouden de minister en DNB ook een andere beslissing hebben *kunnen* nemen.

Het kabinet stelt voorop dat de crisis in ernst en omvang iedereen heeft verrast. Dit geldt niet alleen voor alle bestuurders, aandeelhouders en autoriteiten die instemden met de overnameplannen van het consortium in 2007, maar ook voor vrijwel alle andere marktpartijen en betrokkenen. Een belangrijke les uit de financiële crisis van 2008 is dat de bewegingen op de financiële markten veel heftiger kunnen zijn dan tot dat moment algemeen werd aangenomen. De (mondiale) verwevenheid van de financiële sector is door de crisis zeer tot uitdrukking gekomen. De manier waarop bijvoorbeeld de liquiditeit tussen banken wereldwijd ineens opdroogde en de manier waarop waarderingen van bedrijfsonderdelen drastisch moesten worden bijgesteld heeft iedereen overrompeld. Indien DNB en de minister van Financiën ten tijde van de beoordeling van de aanvragen van de verklaringen van geen bezwaar door het consortium van banken de ongekende crisis die zich een jaar later zou ontwikkelen hadden kunnen voorspellen, dan is de kans groot dat zij anders hadden beslist. Met een dergelijke kennis had immers geconcludeerd kunnen worden dat in die omstandigheden sprake zou zijn van negatieve gevolgen voor de soliditeit van de betrokken ondernemingen die vermoedelijk niet te mitigeren zouden zijn geweest. Met een dergelijke conclusie hadden zij naar alle waarschijnlijkheid de beslissing genomen om de aangevraagde verklaringen van geen bezwaar te weigeren.

Met dergelijke inzichten zullen toezichthouders uiteraard rekening houden wanneer voorgenomen deelnemingen of overnames in de toekomst aan hen ter goedkeuring worden voorgelegd. Daar waar de financiële sector instabiel is (of zal worden als gevolg van de voorgenomen verwerving) of waar instabiliteit dreigt blijktens bijvoorbeeld relevante (macro-)prudentiële indicatoren, zal dit immers van invloed kunnen zijn op de soliditeit van de voorgenomen verwerving van de gekwalificeerde deelneming. Een voorgenomen deelneming of overname in een instabiele

sector kan ook consequenties hebben voor de soliditeit van de aanvrager en de financiële onderneming in kwestie.

De Wit concludeert dat de beleidsmatige invulling van de wettelijke verantwoordelijkheid van de minister van Financiën ook anders plaats had kunnen vinden. De Wit doelt daarbij, enigszins samengevat, op het samenstel van twee principes. Ten eerste de benadering van de minister van Financiën van de verklaring van geen bezwaar in lijn met een zogenaamd «ja, tenzij»-principe. Ten tweede de benadering van de minister van Financiën van de toets waardoor het zwaartepunt van de weging van de verklaring van geen bezwaar bij DNB kwam te liggen.

Het kabinet is het met De Wit eens dat, hoewel de wet juist is toegepast, in het licht van bovenstaande een andere beleidsmatige invulling ook verdedigd zou kunnen worden. Daarbij merkt het kabinet wel op dat er ten tijde van de beoordeling van de aangevraagde vvgb's goede redenen waren om de toets te benaderen zoals dat is gedaan. In de brief van 22 mei 2007 aan de Tweede Kamer is toegelicht hoe deze benadering luidde.¹ De benadering werd gefundeerd op het Europese principe dat het zwaartepunt van de beoordeling van een vvgb altijd in de op de financiële gezondheid van de ondernemingen gerichte afwegingen ten aanzien van de overname ligt. De facto lag daarom het zwaartepunt van de daadwerkelijke activiteiten van de beoordeling bij DNB. DNB heeft een zeer uitgebreide analyse van de voornemens van het consortium en de consequenties van een overname verricht. Deze analyse was bijzonder uitvoerig en zou overigens niet door het ministerie van Financiën kunnen zijn uitgevoerd. Deze analyse is namelijk overwegend op grond van prudentiële toezichtinformatie verricht, waar alleen de toezichthouder over beschikt en in eerste instantie ook op juiste waarde kan schatten. Daarbij heeft DNB zich ingespannen om haar analyse van de relevante feiten zo inzichtelijk mogelijk te maken voor de minister van Financiën.

De opmerkingen van de commissie De Wit met betrekking tot de interpretatie van de wet en de werkwijze van de minister van Financiën en DNB hangen voorts nauw samen met haar opvatting dat de nadruk bij de bestudering van de aangevraagde vvgb's bij DNB en de minister van Financiën te zeer lag op de microprudentiële aspecten van de beoogde overname. Het kabinet begrijpt deze conclusies van de commissie De Wit dan ook zo dat deze casus illustreert dat in het beleid en in het toezicht systeemrisico's een belangrijker rol moeten gaan spelen. Het kabinet is het hiermee eens.

Het kabinet merkt terzake op dat, zoals blijkt uit de kabinetsreactie op de diverse aanbevelingen in de vorige paragraaf, de macroprudentiële problematiek die door veel van de aanbevelingen en bevindingen van de commissie De Wit loopt, een belangrijke component is in de diverse discussies die thans gaande zijn op nationaal, Europees en internationaal niveau ter versterking van de regulering van en het toezicht op de sector en het bijbehorende crisisinstrumentarium. Hier wordt met steun van het kabinet veel aandacht aan besteed. In de overname van ABN AMRO is overigens vanuit dit perspectief terecht al aandacht besteed aan de omstandigheden op de financiële markten. In de vvgb is, zoals de commissie ook signaleert, door DNB nadrukkelijk gewezen op de toenmalige marktomstandigheden (vgl. blz. 190 en 191 van het rapport). Zoals opgemerkt was toen echter de ernst en omvang van de crisis en de gevolgen die deze crisis zou hebben nog niet bekend. Het kabinet meent met de commissie De Wit dat in de toekomst, met de inzichten ontleend aan de crisis van 2008, nadrukkelijk moet worden gekeken naar macroprudentiële risico's bij de beoordeling van overnames in de financiële sector.

¹ Kamerstukken II 2006/2007, 31 052 nr. 1.

Dit onderwerp wordt nader geadresseerd in (de wetsgeschiedenis bij) de implementatiewet inzake de Antonvenetarichtlijn, die nu door de Kamer wordt behandeld.¹

De commissie De Wit heeft bij haar conclusies in de onderhavige casusstudie opgemerkt dat de minister van Financiën in de geest van de Antonvenetarichtlijn heeft gehandeld. Het kabinet onderschrijft, samen met de commissie De Wit, het doel van de Antonvenetarichtlijn, te weten het voorkomen van protectionisme en politieke inmenging bij overnames in de financiële sector. Ten aanzien van deze bevinding van De Wit merkt het kabinet op dat de Antonvenetarichtlijn geen belangrijke invloed heeft uitgeoefend op de toepassing van de toen geldende richtlijn en de wet door de minister van Financiën. De Antonvenetarichtlijn wijkt met zijn eis dat een deelneming of overname op prudentiele gronden moet worden getoetst níet af van de richtlijn die ten tijde van de overname van ABN AMRO gold en die de basis vormde voor de toetsing op grond van de Wft. De uiteindelijke basis van beide richtlijnen is gelegen in het Europese beginsel van vrij verkeer. De oude richtlijn en de Antonvenetarichtlijn stellen beiden dat er vervolgens een prudentiële, op de financiële gezondheid gerichte, toets moet worden uitgevoerd. De Antonvenetarichtlijn schrijft daarbij dwingend een uitputtende lijst met prudentiële criteria en procedureregels voor, met als doel dat er minder ruimte is voor protectionisme en politieke invloed, en de besluitvorming beter kan worden gecontroleerd. De herinnering aan de aanleiding en het doel van de Antonvenetarichtlijn is wel doorgeklonken in het debat rondom de overname van ABN AMRO.

Voorts is het kabinet het met de commissie De Wit eens dat de bevoegdheidsverdeling beter moet worden geregeld in de wet. De desbetreffende vvgb's zijn indertijd door de minister van Financiën en DNB gezamenlijk ondertekend: zij onderschreven elkaars beslissing. Daarbij heeft de commissie echter terecht gewezen op een onheldere bevoegdheidsverdeling in de wet die ertoe leidde dat de minister van Financiën en DNB gaande de beoordeling van de aangevraagde vvgb's, procesafspraken hebben gemaakt. De implementatiewet inzake de Antonvenetarichtlijn komt aan dit bezwaar tegemoet nu de toets op grond van objectieve criteria door DNB zal worden uitgevoerd.

Het kabinet concludeert dat de lessen die uit de crisis moeten worden getrokken zeer veelomvattend zijn en raken onder meer allerlei verschillende aspecten van het prudentiële toezicht. Dit komt goed naar voren in het rapport van de commissie De Wit en wordt onderschreven door het kabinet, zoals blijkt uit de reactie op de aanbevelingen van de commissie.

3.2. Icesave

Het kabinet onderschrijft de analyse dat de kern van de problemen rond Icesave lag in het handelen van Landsbanki en in de opstelling van de IJslandse toezichthouder FME. Dit oordeel wordt ook gedeeld door de *Special Investigation Commission* die in opdracht van het IJslandse parlement Althingi op 12 april 2010 haar rapport heeft uitgebracht.

Hetgeen de commissie optekent aan de hand van de Icesave casus, heeft in belangrijke mate de aandacht gevestigd op een aantal suboptimale processen. Het meest in het oog springend – de commissie noemt dit «schokkend» – zijn de problemen die in de praktijk kunnen ontstaan in het Europese stelsel van home-state control. Immers, bij het ontstaan van problemen bij specifieke financiële instellingen met grensoverschrijdende activiteiten blijkt dat nationale belangen het vertrouwen tussen toezicht-houders, dat essentieel is in dit stelsel, ondermijnen.

¹ Kamerstukken II 2009/2010, 32 292, nr. 1 en volgende.

De Icesavekwestie heeft inderdaad de ogen geopend van velen voor de problemen in het Europese stelsel van home-state control: nationale toezichthouders, verantwoordelijke overheidsinstanties en ook de Europese Commissie. Inmiddels is men op Europees niveau in vergaande mate gevorderd met het instellen van supranationale samenwerkingsverbanden tussen nationale toezichthouders, de zgn. *colleges of supervisors*. Gewaarborgd dient te worden dat nationale belangen het vertrouwen tussen toezichthouders onderling niet ondermijnen. Om bij de illustratie te blijven: de kans op een herhaling van de twijfelachtige rol die de IJslandse toezichthouder speelde door consistent onjuiste, dan wel onvolledige informatie te verstrekken aan DNB¹, zou in het nieuwe samenspel van toezichthouders aanmerkelijk verkleind moeten zijn.

Het kabinet en de nationale toezichthouders DNB en de AFM zullen de nieuwe samenwerkingsverbanden dan ook nauwlettend blijven volgen op de noodzakelijke waarborgen voor goede en betrouwbare samenwerking die het gemeenschappelijk belang dient.

Een andere belangrijke constatering van de commissie is de rol en positionering van DNB waar het gaat om het waarschuwen van spaarders. Hier is een zekere spanning tussen enerzijds de opstelling die vanuit een maatschappelijk perspectief gewenst is of zelfs verwacht wordt en anderzijds de formele mogelijkheden die DNB op het moment zelf had om naar buiten toe te treden. Het kabinet meent dat deze spanning nooit helemaal te vermijden is, daarbij is het wel van belang zich te realiseren dat die spanning zich het sterkst doet voelen in een ongebruikelijke crisissituatie zoals die zich bijvoorbeeld voerde in het najaar van 2008. Door duidelijker communicatie vanuit DNB over wat zij wel en niet vermag, zijn naar de mening van het kabinet de (te) hoog gespannen verwachtingen thans bijgesteld.

Ten slotte past hier een opmerking over de wijze waarop DNB haar toezicht uitoefent. De commissie stelt grote vraagtekens bij de beleidsmatige afwegingen die DNB heeft gemaakt rond het toestaan van de toetreding van Landsbanki in mei 2008 tot aanvullende verzekering onder het Nederlandse DGS en omtrent haar bevoegdheden om in te grijpen door het geven van een aanwijzing. DNB had volgens de commissie binnen de context van de Icesave-casus eerder een aanwijzing kunnen geven. Dat had zij kunnen doen als er sprake was van gegronde en ernstige twijfel over de financiële positie van Landsbanki. Of dat in voldoende mate kon worden vastgesteld en of dat tot een besluit had kunnen leiden dat in rechte stand zou houden is een kwestie van beoordeling – en thans een kwestie van beoordeling achteraf.

De timing van het geven van een aanwijzing is een beoordeling die – op het moment zelf – aan de toezichthouder was binnen het wettelijk kader waarbinnen zij moet opereren. Hierbij speelt de beoordelingsvrijheid waarmee de inzet van de handhavinginstrumenten is omgeven een belangrijke rol. Het kabinet meent dat achteraf gezien een eerdere aanwijzing beter was geweest, zonder dat is vast te stellen of deze tot het gewenste resultaat had geleid en evenmin of deze in rechte in stand was gebleven.

Dat neemt niet weg dat DNB met de inzichten op het moment zélf tot een oordeelsvorming moest komen. Dat heeft zij, in een bijzonder roerige periode en met onzekere informatie, naar beste kunnen gedaan. Het kabinet onderschrijft tezamen met DNB dat een proactieve opstelling en handelwijze, binnen de juridische mogelijkheden die het wettelijk kader daartoe biedt, van groot belang is.

¹ Zie de brief van de minister van Financiën van 22 juni 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 31 371, nr. 346).

Het kabinet trekt zijn lessen: momenteel wordt het wettelijk kader met betrekking tot inzet en reikwijdte van het crisisinstrumentarium aangepast.¹ Naar aanleiding van het evaluatierapport Icesave en het rapport van de Commissie DSB Bank is voorts door DNB een palet aan maatregelen getroffen om de interne processen te herijken en te verbeteren. In de brief van de minister van Financiën van 16 augustus 2010 wordt een overzicht gegeven van de actiepunten die DNB in haar interne bedrijfsvoering inmiddels heeft ondernomen of nog nader zal uitwerken. DNB noemt in de bijlage bij haar reactie op de aanbevelingen van de commissie De Wit nog een flink aantal additionele acties die zij in gang heeft gezet.

Zoals de commissie in haar brief van 4 november 2010 heeft aangegeven is het doel van het parlementaire onderzoek geweest structurele verbeteringen van het financiële stelsel door te voeren. Het kabinet is van mening dat de beoogde toekomstige verbeteringen hun beslag zullen krijgen met de implementatie van de vele maatregelen die naar aanleiding van de crisis zijn getroffen. Een groot aantal daarvan is al geadresseerd in de kabinetsreactie op de 27 aanbevelingen van de commissie en zien op zowel internationale als nationale onderwerpen. Belangrijke voorbeelden zijn de ingrijpende wijzigingen in het Europese toezicht waar vanaf 1 januari 2011 nieuwe sectorale toezichtautoriteiten werkzaam worden, de oprichting van het European Systemic Risk Board en de nieuwe kapitaal-eisen van Bazel III, de aanbevolen aanscherpingen van de Code Banken en de uitbreiding van het interventie-instrumentarium van de overheid en van het DGS.

4. Tot slot

Het kabinet wenst tot slot nogmaals zijn grote erkentelijkheid uit te spreken aan de commissie De Wit voor haar werk. Het kabinet wil zich graag op de toekomst richten. In de diverse discussies op internationaal en Europees niveau moet worden ingezet op doeltreffende maatregelen. Het kabinet wil voorts samen met de Tweede Kamer met de Kabinetsvisie toekomst financiële sector en het ambitieuze wetgevingsprogramma van het ministerie van Financiën, een sterk en ook doeltreffend pakket aan beleid en wetgeving vormen. Daarmee zal de kans op een herhaling van de crisis zoals we deze hebben gezien worden geminimaliseerd.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

¹ Zie ook de wetgevingsbrief van de minister van Financiën d.d. 25 oktober 2010.