

Vergaderjaar 2009–2010

31 980

Parlementair onderzoek financieel stelsel

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 mei 2010

Bij brief van 12 mei jl. (uw kenmerk: 31980-3/2010D22388) verzocht u mij de stand van zaken en het tijdspad te schetsen van lopende en voorgenomen initiatieven op het terrein van het financieel stelsel. Hierbij verzocht u aan te geven welke van die initiatieven geheel dan wel gedeeltelijk tevens worden geadresseerd in de hoofdconclusies en aanbevelingen van het rapport van de Commissie De Wit. In deze brief zal ik hierop ingaan. Wel zou ik willen opmerken dat ik in deze brief niet inhoudelijk inga op het rapport van de Commissie De Wit en de conclusies en aanbevelingen daarvan. Nu de Commissie De Wit haar rapport onlangs aan de Tweede Kamer heeft aangeboden, lijkt het mij gepast eerst de reactie van de Kamer op het rapport af te wachten.

De hervormingen betreffen zowel de lange termijn veranderingen ten aanzien van het financieel stelsel, als de recent aangekondigde korte termijn maatregelen. Daarnaast wordt u in deze brief ook over het volgende geïnformeerd:

- mijn recente gesprek met de financiële sector;
- een extra rapportage van de monitoring commissie code banken;
- de stand van zaken met betrekking tot de bevoegdheden van toezichthouders op het terrein van beheerst beloningsbeleid;
- de stand van zaken met betrekking tot een bankenbelasting.

Hervormingen financiële sector

De financiële crisis heeft duidelijk gemaakt dat hervormingen in de financiële sector noodzakelijk zijn om de stabiliteit en het vertrouwen in de financiële sector te herwinnen. Ik ben voorstander van ingrijpende hervormingen, want een gezonde financiële sector is van groot belang voor ons bedrijfsleven en de samenleving als geheel. Spaarders, huizenbezitters, van zzp-er tot multinational, allemaal hebben ze baat bij een stabiele financiële sector. Daarbij is vertrouwen essentieel. Dat vertrouwen is door de gebeurtenissen van de afgelopen tijd behoorlijk aangetast.

Het doorvoeren van deze hervormingen vergt echter tegelijkertijd ook een zorgvuldige afweging. De financiële sector is nog altijd kwetsbaar. Zoals de recente gebeurtenissen omtrent de steunmaatregelen ten behoeve van de euro hebben laten zien, zijn de financiële markten nog altijd onrustig en kunnen zorgen met betrekking tot financiële stabiliteit snel overslaan naar de bankensector. De hervormingen mogen dan ook het momenteel zo noodzakelijke herstel in de financiële sector niet onnodig belemmeren.

Het kabinet geeft invulling aan haar verantwoordelijkheid voor versterking van de stabiliteit in de financiële sector door middel van een breed opgezet hervormingsprogramma. De onderstaande tabel (tabel 1) laat deze maatregelen zien.

Tabel 1. Voortgang en voornemens financiële hervormingen

Maatregel	Voortgang/voornemens/implementatie
Focus op duurzame groei; transparantie	Cultuuromslag banken en aanscherping toezicht
Versterken risicobeheersingsproces en <i>corporate governance</i>	Concrete aanbevelingen in code banken
Bankiersverklaring	Moreel-ethische verklaring in code banken
Bankiersexamen	Permanente educatie in code banken
Belang van klant centraal	Nadere implementatie in overleg met AFM, DNB en fin. sector
Strengere kapitaaleisen	Voorstellen Bazels Comité en wijziging kapitaaleisenrichtlijn
Dwingende beloningsprincipes	Herenakkoord, beloningsprincipes DNB-AFM, Code Banken
Reguliere analyse van systeemrisico	Nationaal (DNB), Europees (ESRB) en mondiaal (IMF, FSB)
Versterking financiële verslaggeving	Aanpassing boekhoudstandaard; betere aansluiting met risicobeheer
Toezicht op credit rating agencies	Europese regelgeving en wijziging Wft
Toezicht op alternatieve beleggingsfondsen	Richtlijn alternatieve beleggingsfondsen
Toezicht op OTC derivatenhandel	Mededeling Eur. Commissie, o.a. central counterparties
Versterking internationaal toezicht	akkoord in Ecofin over oprichting Eur. toezichtsautoriteiten
Wettelijke verankering aanbevelingen code banken	Onder BW o.b.v. pas toe of leg uit beginsel
Versterking crisisinstrumentarium	interventieladder o.b.v. palet aan instrumenten met gradueel verloop
Afspraken over internationale verdeling kosten reddingsacties	Afspraken over proces; niet ex-ante over concrete verdeling
Hervorming Nederlands depositogarantiestelsel	Snellere uitbetaling, portefeuille-overdracht, ex-ante premiebetaling

Omdat hervormingen urgent zijn en blijven, heeft het kabinet onlangs een aanvullend pakket maatregelen genomen om hervormingen te versnellen en te verstevigen.¹ De stand van zaken is hieronder weergegeven in tabel 2.

Tabel 2. Overzicht actuele trajecten hervormingen financiële sector (korte termijn)

Maatregel/traject	Acties
Vastleggen grondslag bevoegdheden DNB/AFM beloningsbeleid	Concept-AMvB ligt voor ter consultatie en is bijlage bij deze brief. De bevoegdheden toezichthouders zien op beloningsbeleid voor het gehele loongebouw. Toezichthouders kunnen hiermee duidelijk handhaven op onjuiste prikkelwerking beloningsstructuren binnen financiële ondernemingen.

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

Maatregel/traject	Acties
Voorwaarden aan beloningen bij verstrekken nieuwe steun aan financiële ondernemingen	<ul style="list-style-type: none"> – De gevolgen voor de beloningen van bestuurders bij nieuwe steun aan financiële ondernemingen zijn gelijk aan die van een faillissementsituatie (afgezien van het verliezen van hun baan). Dat wil concreet zeggen dat alle uitstaande optie- en aandelenpakketten terugvloeien naar de onderneming en dat voorwaardelijk toegekende (langetermijn)bonussen komen te vervallen. – De term duurzaam beloningsbeleid wordt geconcretiseerd door te stellen dat het nieuwe beleid volledig moet voldoen aan de code banken. – De raad van commissarissen wordt verzocht om te onderzoeken of er een grond is waarop in het verleden uitbetaalde bonussen middels de clawback bevoegdheid kunnen worden teruggehaald.
Claw back en redelijkheids/billijkheidstoets bonussen versneld wettelijk vastleggen (voor de financiële sector) Deskundigheidstoetsing commissarissen	<p>Wetsvoorstel is geconsulteerd. Volgende stap is advies Raad van State. Basisregeling in het BW, versterkte regeling voor de financiële sector. Inwerkingtreding vóór 1 januari 2011 is haalbaar. Versneld voorstel wetswijziging. Opgenomen in wetsvoorstel claw back. Beoogde inwerkingtreding wordt daardoor vervroegd naar 1 januari 2011 in plaats van 1 januari 2012.</p>
Internationale trajecten	<p>Stevige inzet door Nederland voor een internationale aanpak in de relevante lopende internationale trajecten. Belangrijk daarbij zijn o.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Voorgestelde wijziging Capital Requirements Directive – Bankenbelasting – Implementatie FSB Principles for Sound Compensation Practices.
Goedkeuring beloningsbeleid senior management door raad van commissarissen	<p>Onderzocht wordt of voor de financiële sector, naast de bepaling in de code banken, wettelijke verankering van deze bepaling wenselijk is. Rapportage van de monitoring commissie code banken wordt daarvoor vervroegd.</p>
Vertrekvergoedingen boven één jaarsalaris tegengaan	<p>Onderzocht wordt of, naast de bepaling in de code banken, een wettelijke maatregel wenselijk is. Rapportage van de monitoring commissie code banken wordt daarvoor vervroegd.</p>

Het gaat dus om hervormingen bij alle betrokken partijen: de financiële sector zelf, het toezicht en de overheid.

De versterking van de verantwoordelijkheid van de sector komt met name sterk tot uiting in de code banken die op 1 januari 2010 van kracht is geworden. Om ervoor te zorgen dat deze hervormingen binnen de financiële sector zelf en de daarbij benodigde cultuuromslag ook daadwerkelijk worden gerealiseerd, wordt de code via een AMvB wettelijk verankerd en is er een monitoring commissie ingesteld die jaarlijks verslag zal doen van de voortgang. Deze commissie zal na de zomer van dit jaar een quick scan publiceren.

Verbreiding en versterking toezicht

Tegelijkertijd wordt ook het toezicht verbreed en versterkt. Dit komt naar voren in de volgende (hervormings)trajecten:

- *Strengere kapitaaleisen*: De versterking van de kapitaaleisen wordt in verschillende opeenvolgende wijzigingstrajecten tot stand gebracht, waarbij de eerste en tweede reeks wijzigingen eind dit jaar in werking moeten treden. Meer fundamentele wijzigingen, zoals de introductie van een leverage-ratio en de verbetering van de kwaliteit van kapitaal, zullen naar verwachting in 2012 in werking treden.
- *Dwingende beloningsprincipes*: perverse prikkels in het beloningsbeleid worden aangepakt via het herenakkoord van maart 2009, de opgestelde beloningsprincipes van DNB en de AFM van mei 2009, de verankering van eisen aan beloningbeleid in de kapitaaleisenrichtlijn en de aangekondigde wettelijke verankering van claw-back.

- *Meer systeemperspectief:* Het macro-prudentieel toezicht wordt versterkt via het IMF, de *Financial Stability Board* (FSB) en de oprichting van de *European Systemic Risk Board* (ESRB). Op nationaal niveau heeft DNB begin dit jaar een aparte afdeling opgericht en onlangs het raamwerk voor macroprudentieel toezicht gepubliceerd. Nader moet worden bezien of en op welke wijze de informatievoorziening over mogelijke beleidswijzigingen vorm kan worden gegeven.
- Versterking financiële verslaggeving: In november vorig jaar heeft de IASB een nieuwe boekhoudstandaard gepubliceerd die minder complex is en beter rekening houdt met het business model van financiële instellingen. In aanvulling hierop is een traject gestart om een betere aansluiting te realiseren tussen externe verslaggeving en intern risicobeheer.
- Verbreding van het toezicht: In oktober vorig jaar is een verordening aangenomen om kredietbeoordelingsbureaus onder toezicht te stellen. Verder zal op korte termijn een richtlijn in de Ecofin worden besproken die voorziet in toezicht op alternatieve beleggingsfondsen, zoals private equity en hedgefondsen. Daarnaast zal de Europese Commissie dit jaar met voorstellen komen om de transparantie van de derivatenmarkt te vergroten.
- Versterking internationaal toezicht: Momenteel vindt een dialoog plaats tussen de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Europese Raad over het akkoord in de Ecofin van eind vorig jaar over versterking van het Europees toezicht. Nederland zal zich blijven inzetten voor een versterkt Europees toezicht.

Wat betreft het aansprakelijkheidsregime van de toezichthouders, verwijs ik naar een gezamenlijke brief van mijn collega, de minister van Justitie, en mij, die op zeer korte termijn naar Uw Kamer zal worden gezonden. In deze brief zal in antwoord op vragen van de Commissie van Financiën, worden ingegaan op mogelijkheden om de aansprakelijkheid te beperken.

Tot slot zal de rol van de overheid worden versterkt. Dit betreft bijvoorbeeld de versterking van het raamwerk van crisismanagement. In oktober vorig jaar heeft de Europese Commissie een communicatie opgesteld ten aanzien van het gehele spectrum van preventie, tijdig ingrijpen en ordentelijke afhandeling van situaties van financiële instabiliteit. De Nederlandse inzet in deze discussie is uiteengezet in de brief aan de Kamer van december 2009. In oktober 2010 zal de Europese Commissie een nieuwe communicatie publiceren op basis waarvan in het voorjaar van 2011 het wetgevingstraject zal worden opgestart. Verder zal in 2011 wet- en regelgeving worden afgerond om het depositogarantiestelsel (DGS) te hervormen naar een stelsel op basis van ex-ante en risicogedifferentieerde premies. Tevens zal de uitbetalingstermijn worden verkort en worden de mogelijkheden voor portefeuilleoverdracht uitgebreid.

Er is in belangrijke mate sprake van overlap tussen de hiervoor genoemde hervormingen en de aanbevelingen van de Commissie De Wit. Zoals ik hiervoor aangaf, zal ik in deze brief geen oordeel geven over de verschillende aanbevelingen van de Commissie De Wit. Wel kan ik alvast opmerken dat meerdere van deze aanbevelingen op dit moment in internationaal of Europees verband worden opgepakt.

De Commissie De Wit spreekt zich er voor uit dat nieuwe regelgeving bij voorkeur mondiaal of Europees wordt ontwikkeld, en indien nodig en mogelijk nationaal (aanbeveling 10). Voorbeelden van aanbevelingen van de Commissie De Wit waar nu reeds in internationaal en/of Europees verband gevolg aan wordt gegeven zijn de geleidelijke verhoging van minimum-kapitaaleisen met cyclusreserve (aanbeveling 11), de discussie over de bankenheffing (aanbeveling 16) en uiteraard ook het versterken

van toezicht op Europees niveau (aanbeveling 19). Deze aanbevelingen kennen elk in meer of mindere mate ook een nationale dimensie, soms met aparte trajecten. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor aanbeveling 15 (Europees depositogarantiestelsel, met risicogerelateerde, ex ante financiering). Zo wordt er nu gewerkt aan hervorming van het nationale depositogarantiestelsel, parallel hieraan spreken we ook in Europees verband over verdere harmonisatie van de verschillende garantiestelsels.

Een aantal aanbevelingen van de Commissie De Wit zal juist primair nationaal moeten worden geadresseerd, zoals de zorgvuldige versterking van de raad van commissarissen (aanbeveling 6). Zo wordt de deskundigheidstoetsing van raden van commissarissen wettelijk verankerd voor financiële ondernemingen. Ook aanbeveling 7 (Cultuur- en gedragsverandering in de financiële sector noodzakelijk) strekt vooral tot nationale maatregelen. De sector heeft hiervoor de eerste stappen gezet met de code banken (waar onder meer de aanbevelingen 2, 3 en 4 van de Commissie De Wit betrekking op hebben). Hier kan het echter niet bij blijven. Om die reden heeft het kabinet maatregelen getroffen om de code wettelijk te verankeren en de monitoring commissie code banken ingesteld. De monitoring commissie zal vervroegd een quick scan uitbrengen over de naleving van de code en, waar nodig, aanbevelingen doen tot aanscherping ervan. Het kabinet houdt de naleving – mede aan de hand van de versnelde rapportage van de monitoring commissie – scherp in de gaten.

Ik maak mij uiteraard zowel op nationaal als internationaal vlak over de gehele linie hard voor verbetering van het toezichtregime.

De conclusies en aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie zullen dus zorgvuldig worden bestudeerd en – voor zover dit niet reeds het geval is – bij de hervormingsagenda worden betrokken.

Toezeggingen algemeen overleg 14 april jl.

Tijdens het algemeen overleg van 14 april jl. over de maatregelen financiële sector korte termijn heb ik u nadere informatie toegezegd op een aantal punten. Drie van deze punten sluiten aan bij de rest van de acties van het kabinet met betrekking tot de financiële sector. Daarom informeer ik u ook graag over wat ik met de sector zelf heb besproken, over het Besluit beheerst beloningsbeleid en over de bankenbelasting.

Gesprek financiële sector

Onlangs heb ik gesproken met vertegenwoordigers van de financiële sector. Zowel brancheorganisaties als bestuurders van grote banken en verzekeraars waren aanwezig. Tijdens dit gesprek heb ik gevraagd hoe de vereiste cultuuromslag in de financiële sector in hun dagelijkse praktijk zichtbaar is. Ook heb ik aandacht gevraagd voor de voorwaarden die bij nieuwe steunaanvragen gesteld zullen worden en voor de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de sector (zoals ik in het algemeen overleg van 22 april jl. heb aangekondigd). De aanwezigen uit de sector hebben mijn aandacht gevraagd voor de internationale context waarin onze financiële sector werkt.

Herstel van vertrouwen is een moeilijk en lang proces dat veel tijd, inspanningen en echte wil om te veranderen vergt van alle betrokkenen. Ik ben me hier, net als de aanwezigen tijdens het gesprek, terdege van bewust. De inspanningen van de betrokken bestuurders en branchevertegenwoordigers van de financiële sector zijn tijdens het gesprek voor het voetlicht gebracht. Een belangrijke stap die de bancaire sector heeft gezet

is de vaststelling van de code banken die sinds 1 januari 2010 van kracht is. De naleving van deze code wordt gemonitord door de onlangs in het leven geroepen onafhankelijke monitoring commissie code banken. Verzekeraars zijn bezig met soortgelijke stappen, onder andere door hun programma «verzekeraars vernieuwen» en de introductie van het keurmerk «klantgericht verzekeren». De onafhankelijke stichting Toetsing verzekeraars bepaalt of aan het keurmerk is voldaan. Ook worden door verzekeraars klanttevredenheidsonderzoeken meer ingezet, zodat producten kunnen worden getoetst en verbeterd. De resultaten hiervan zullen zoveel mogelijk worden gepubliceerd.

Het kabinet is blij dat de sector zelf deze stappen heeft gezet, maar dat is nog niet voldoende. Aanvullende stappen zijn van groot belang. Het bereiken van een cultuuromslag gaat niet van de ene dag op de andere. Alle betrokkenen moeten doordrongen zijn en blijven van de noodzaak tot cultuurverandering en daar samen toekomstgericht aan werken. De aanwezigen hebben mij aangegeven dat zij, net als het kabinet en uw Kamer, zijn doordrongen van die noodzaak en dat binnen hun organisaties uit overtuiging wordt gewerkt aan de vereiste cultuuromslag. Zo wordt bij alle ondernemingen het beloningsbeleid opnieuw onder de loep genomen en waar nodig aangepast aan de bepalingen uit de code banken. De gesteunde en door de staat overgenomen financiële instellingen hebben of krijgen sowieso alle een nieuw en duurzaam beloningsbeleid. Deze instellingen hebben gemeld dat het nieuwe beloningsbeleid voldoet aan de code banken, met de zeer terughoudende opstelling ter attentie van de mogelijkheid tot «explain». De meeste van de gesteunde en overgenomen instellingen gaan ten aanzien van het beloningsbeleid zelfs verder dan de code strikt genomen voorschrijft, zoals het opnemen van het uitgangspunt «geen winst, geen bonus», het uitstellen van de helft tot 2/3 deel van de variabele beloning en het ook op het senior management van toepassing verklaren van bepalingen die in de code louter zien op de bestuurders. Ook bij de andere financiële instellingen krijgen zaken als vertrekvergoedingen, beloningsbeleid senior management en het uitgangspunt «geen winst, geen bonus» veel aandacht bij de aanpassingen van het beloningsbeleid. Borging van het klantbelang heeft binnen ondernemingen de aandacht. De moreel-ethische verklaring is al door de meeste bestuurders afgelegd. De ondernemingen zijn voornemens slechts in zeer beperkt aantal gevallen van de mogelijkheid tot «explain» met betrekking tot het voldoen aan de code banken gebruik maken. Het kabinet zal ze daar aan herinneren.

In mijn brief van 7 april jl. heb ik aangekondigd dat ik onderzoek of wettelijke maatregelen nodig zijn met betrekking tot de hoogte van vertrekvergoedingen en de vormgeving van het beloningsbeleid van het senior management. Een belangrijke indicatie of dergelijke maatregelen wenselijk zijn, zijn de bevindingen van de monitoring commissie code banken bij haar onderzoek naar de naleving van de code banken.

Extra rapportage monitoring commissie code banken

Banken moeten voor het eerst in het jaarverslag over het boekjaar 2010 verantwoording afleggen over de naleving van de principes van de code banken. Deze verantwoording is dus pas beschikbaar in 2011. De monitoring commissie code banken zou in beginsel op basis hiervan voor het eerst rapporteren (in 2011) over haar bevindingen. Ik heb naar aanleiding van het algemeen overleg met uw Kamer van 14 april jl. de monitoring commissie code banken gevraagd of zij vervroegd wil rapporteren over de naleving van de code banken. Banken moeten ten tijde van de publicatie van het jaarverslag over het boekjaar 2009 op hun websites verslag doen van de stappen die in 2009 zijn gezet om aan de

code te voldoen. De monitoring commissie heeft toegezegd na de zomer met een eerste quick scan te komen, zodat beoordeling van de voortgang van door banken gezette stappen in de praktijk mogelijk is. In die rapportage zal in ieder geval aandacht worden besteed aan de inbedding van het in de code vastgelegde beloningsbeleid in de praktijk waarmee onder andere een beeld kan worden gevormd van het gebruik van de mediaan en het uitgangspunt van «geen winst, geen bonus».¹ Ook met verzekeraars zal ik nauw contact onderhouden over de voortgang in de praktijk. Indien aanvullende wettelijke maatregelen vereist zijn, kan daar vervolgens gericht toe worden overgegaan.

Bevoegdheden toezichthouders (Besluit beheerst beloningsbeleid)

Tevens zend ik u hierbij het concept Besluit beheerst beloningsbeleid (hierna: «Bbb»), dat op 9 april 2010 ter consultatie aan de markt is aangeboden.²

Tijdens het algemeen overleg is de vraag opgeworpen op welke wijze de toezichthouders, de Nederlandsche Bank («DNB») en de Autoriteit Financiële Markten («AFM»), in de praktijk toezicht zullen houden op beheerst beloningsbeleid, zulks gelet op het feit dat beide toezichthouders ter zake toezichtbevoegdheden worden toegekend. Zoals ook in de toelichting op het Bbb uitvoerig wordt toegelicht, is beheerst beloningsbeleid relevant voor twee separate toezichtperspectieven, te weten het prudentiële perspectief en het gedragperspectief. De principes voor beheerst beloningsbeleid in de financiële sector die DNB en de AFM op 6 mei 2009 hebben gepubliceerd (de «Principes»), zijn nadrukkelijk op dit tweesporen principe gestoeld. Het Bbb sluit hierop aan door twee hoofdregels te formuleren:

- financiële ondernemingen die onder prudentieel toezicht van DNB staan, moeten een beloningsbeleid hanteren dat niet aanmoedigt tot het nemen van meer risico's dan voor de financiële ondernemingen aanvaardbaar is; en
- financiële ondernemingen die onder gedragtoezicht van de AFM staan, moeten een beloningsbeleid hanteren dat voorkomt dat klanten onzorgvuldig worden behandeld.

Dat deze hoofdregels beide een zelfstandig bestaansrecht hebben is evident. Gedreven door bonusstructuren kunnen medewerkers van een financiële onderneming geneigd zijn zich teveel te richten op grote winsten op de korte termijn – bijvoorbeeld door het aangaan van complexe financiële transacties waarbij zij onvoldoende gewicht toekennen aan de daarmee gepaard gaande risico's –, hetgeen op de langere termijn desastreuze gevolgen kan hebben voor de financiële soliditeit van de desbetreffende financiële onderneming. Het is daarom vanuit prudentieel toezichtperspectief van belang dat financiële ondernemingen voorkomen dat beloningsprikkelers leiden tot het nemen van meer risico's dan voor hen aanvaardbaar is.

Beloningsprikkelers kunnen ook leiden tot onzorgvuldige klantbehandeling, doordat medewerkers van financiële ondernemingen het klantbelang achterstellen bij hun eigen belang om bonussen te incasseren. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als de bonus is gerelateerd aan verkoopomzetten van financiële producten. Het is om deze reden dat het vanuit het perspectief van het gedragtoezicht van belang is dat financiële ondernemingen voorkomen dat beloningsprikkelers leiden tot onzorgvuldige klantbehandeling.

Zoals ook in de toelichting op het Bbb is uiteengezet (zie p. 8), zullen financiële ondernemingen, zoals banken en beleggingsondernemingen, in de praktijk bij de vormgeving van hun beloningsbeleid rekening moeten

¹ In de code banken verwoord als het principe dat de toekenning van een variabele beloning mede afhankelijk is van winstgevendheid en/of continuïteit.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

houden met beide hiervoor bedoelde toezichtperspectieven. Mede daarom zijn de regels voor beheerst beloningsbeleid uit het Bbb voor beide toezichtperspectieven zoveel mogelijk gelijk wat inhoud en opzet betreft. Zoals eveneens in de toelichting op het Bbb is vermeld, dient daarbij te worden bedacht dat de doelstellingen van de beide sets van regels in de praktijk veelal hand in hand gaan, doordat structurele veronachtzaming van het klantbelang een gevaar kan opleveren voor de soliditeit van de financiële onderneming. Deze laatste constatering onderstreept de noodzaak tot samenwerking tussen DNB en de AFM bij de uitvoering van hun toezicht op het beloningsbeleid, maar zij geeft evenzeer aan dat de belangen die door beide toezichtperspectieven – en het verlengde daarvan, door beide toezichthouders – worden beschermd, in deze parallel lopen.

Zowel DNB als de AFM zijn zich van de noodzaak tot deze samenwerking volledig bewust, en beide hebben bij brief laten weten dat zij gezamenlijk en op een gecoördineerde wijze hun toezicht zullen uitvoeren. DNB en AFM zijn daarom in overleg om afspraken te maken ter voorbereiding op en coördinatie van hun gezamenlijk toezicht, zoals een en ander ook is bepaald in het convenant tussen AFM en DNB. Deze afspraken betreffen onder meer informatie-uitwisseling en, waar mogelijk, het voorkomen van onnodige «dubbele» toezichtslast voor de financiële ondernemingen. Duidelijkheidshalve merk ik in dit verband nog op dat samenloop van beide toezichtperspectieven zich niet steeds zal voordoen. In die gevallen zullen DNB of de AFM hun toezicht in beginsel afzonderlijk uitvoeren, hetgeen niet wegneemt dat zij ook in die gevallen zullen overleggen en samenwerken als dat aangewezen is.

Ten slotte vermeld ik dat op de consultatie tot op heden één reactie is ontvangen, waarin uitsluitend opmerkingen worden gemaakt met betrekking tot de in het Bbb opgenomen verplichting tot openbaarmaking van een beschrijving van het beloningsbeleid. Aangezien de consultatieperiode nog loopt tot 21 mei 2010, zal ik na ommekomst van de consultatieperiode op basis van alle ontvangen reacties beziën of en in hoeverre ik aanpassing van het Bbb gewenst vind.

Bankenbelasting

Proces

De IMF staf heeft onlangs, op verzoek van de G20, een tussenrapport gemaakt over de mogelijke varianten van een bankenbelasting, met het oog op het leveren van een eerlijke en substantiële bijdrage aan het betalen van kosten van publieke ingrepen om de financiële sector te stabiliseren. Dit rapport is overigens niet door de IMF Board behandeld, en ook niet publiekelijk beschikbaar gesteld door het IMF, maar door de ministers van Financiën van de G20 besproken op 23 april jl. De G20 zal – naar verwachting – tijdens de G20 top in juni 2010 verder spreken over dit onderwerp, op basis van een door het IMF op te stellen eindrapport.

Tegelijkertijd vindt er een discussie in de Europese fora plaats over de private financieringsmechanismen van potentiële toekomstige financiële crises. De Europese Commissie zal in mei 2010 een communicatie uitbrengen over resolutiefondsen als een van de mogelijke oplossingen.

Belangrijkste voorstellen in de internationale discussie

De G20 heeft drie varianten van de bankenbelasting besproken: de *financial stability contribution*, *financial activities tax* en *financial transaction tax*. Hieronder volgt een beschrijving van deze belastingen.

De «*Financial Stability Contribution*» (FSC) is een brede heffing op de totale uitstaande passiva van alle financiële instellingen, uitgezonderd de verzekerde spaar- en depositogelden en het eigen vermogen.

Door ongedekt vreemd vermogen te beprijzen, beoogt deze belasting een verband te creëren tussen de hoogte van het mogelijke (systeem)risico van (overmatige) financiering met vreemd vermogen en de hoogte van de te betalen belasting. Verder is er op dit moment al enige mate van coördinatie rond FSC omdat deze opzet naar verwachting in grote lijnen gevolgd wordt door Duitsland, Zweden en de VS. De belasting kent ook enige nadelen. Er bestaat bijvoorbeeld een risico dat volgens het model van een FSC dat nu is voorgesteld, banken in Nederland meer belasting zouden moeten betalen, met name over hun binnenlands bedrijf, dan banken in andere landen. Dit komt onder andere doordat er in Nederland relatief minder via deposito's gespaard wordt dan in andere landen omdat het pensioensparen bij pensioenfondsen en niet bij banken ondergebracht is. Met dit nadeel zou overigens bij de tariefstelling rekening kunnen worden gehouden. Het tarief zou echter niet zo hoog mogen worden gesteld dat de instellingen te veel benadeeld worden in het opbouwen van hun kapitaalbasis en het verlenen van krediet aan de economie.

De IMF-staf ziet de «*Financial Activities Tax*» (FAT) als een aanvullende belasting op de Financial Stability Contribution. Deze belasting komt er op neer dat bankwinsten en beloningen die boven een bepaald normniveau uitkomen extra belast worden. De achterliggende gedachte is dat beloningen/winsten boven dit niveau niet het gevolg kunnen zijn van goede bedrijfsvoering maar voort moeten komen uit marktimperfections (waardoor b.v. excessieve risico's genomen kunnen worden). Een nadeel is dat het lastig is om als overheid te bepalen wat «gewone» winst is en wat «excessieve» winst.

De huidige voorstellen rond de FAT zijn nog niet concreet genoeg, waardoor het moeilijk is om in te schatten hoe het in de realiteit eruit zal gaan zien.

De derde door de G20 besproken belasting, de «*Financial Transaction Tax*», beoogt een algemene belasting op transacties. De IMF-staf geeft aan dat het nadeel van een dergelijke belasting is dat het niet goed toegespitst kan worden op het bestrijden van het systeemrisico van de financiële instellingen en ook niet aangrijpt bij de oorzaak van de huidige financiële crisis. Verder is deze belasting kwetsbaarder voor ontwijkconstructies dan een belasting gebaseerd op balansposten.

Er zijn ook andere denkbare varianten van de bankenbelasting, die op dit moment niet door het IMF/ de G20 in de discussie worden meegenomen. Hierbij kan gedacht worden aan een speciale opslag voor banken in de vennootschapsbelasting. Het betreft een universele en gemakkelijk vast te stellen grondslag, en is daardoor goed uitvoerbaar. Dit instrument laat echter het idee om risico in te prijzen los.

Een ander voorstel is een belasting op de activakant van de balans waarbij een risicoweging van de activa zou moeten plaatsvinden. Een voordeel van deze belasting is dat het de mate van het risico dat de activa lopen adresseert. Een nadeel van deze aanpak lijkt de uitvoerbaarheid, waaronder het ontbreken van gegevens over de risicoweging bij de Belastingdienst.

Een andere variant zou het beperken van renteaftrek voor de bancaire sector kunnen zijn. Deze optie is nog niet door andere landen naar voren gebracht. Het voordeel van een dergelijke beperking is dat het relatief

gemakkelijk vorm te geven is. Een nadeel van het aansluiten bij de nationale winstbelasting is echter dat dit ontwijking naar gelieerde ondernemingen in andere lidstaten in de hand kan werken.

Samengevat zijn dit de verschillende varianten van een bankenbelasting:

1. financiële stabiliteitscontributie, dit is een brede heffing op de totale uitstaande passiva van alle financiële instellingen, uitgezonderd de verzekerde spaar- en depositogelden en het eigen vermogen;
2. financiële activiteiten belasting, deze belasting heft op basis van bankwinsten en beloningen die boven een bepaald normniveau uitkomen, zodat deze extra belast worden;
3. een algemene belasting op financiële transacties;
4. een bancaire opslag van de vennootschapsbelasting;
5. een belasting op basis van de activakant van de balans van banken, waarbij een risicoweging van de activa zou plaatsvinden;
6. beperken van renteaftrek voor de bancaire sector.

Het vraagstuk over de bestemming van de opbrengsten wordt door de IMF-staf ook behandeld. De IMF-staf lijkt bij de aanwending van de gelden een voorkeur te hebben voor een fonds omdat een crisisafwikkelinstantie («*resolution agency*») dan financiële slagkracht krijgt om waar nodig in te grijpen. Omdat de omvang van de opgehaalde middelen waarschijnlijk niet afdoende zal zijn om de bruto kosten van een interventie te financieren, zal de overheid bij een interventie geld moeten voorschieten voor dit fonds. Om dit probleem te ondervangen, stelt het IMF voor om een extra heffing te introduceren voor deze impliciete kredietlijn van de overheid.

Positie Nederland

Het doel van een bankenbelasting is het beprijzen van impliciete garanties voor de financiële sector. Zoals ik al eerder heb aangegeven, ben ik in principe een voorstander van de introductie van een bankenbelasting. Uiteraard moeten we daarbij rekening houden met:

1. Het is belangrijk dat er sprake is van Europese coördinatie rondom de doelstelling, grondslag en reikwijdte van de bijdrages van de financiële sector aan de financiering van het toekomstig crisismanagement om zo een internationaal level playing field te handhaven.
2. Er oog is voor opstapeling van maatregelen, zoals de samenloop van de gevolgen van de bankenbelasting en de gevolgen die de aanscherping van kapitaaleisen voor de banken zullen hebben. In dit licht verdienen de Bazelse maatregelen aandacht en mag de discussie over de introductie van een bankbelasting er niet toe leiden dat het draagvlak voor de noodzakelijke, spoedige aanscherping van de kapitaaleisen wordt ondergraven.
3. Het is belangrijk dat de gevolgen van de bankenbelasting voor kredietverlening overwogen worden.

Als het gaat om de vraag met betrekking tot de aanwending van de gelden, heb ik een sterke voorkeur om de inkomsten in de algemene middelen te laten vallen omdat het de integrale besluitvorming verbetert en de *moral hazard* beperkt. Alhoewel een fonds het beroep op publieke middelen in tijden van crisis beperkt, zal de nood in tijden van crisis waarschijnlijk hoger zijn dan het bedrag dat in het fonds zit. Daardoor wordt de kans groot dat de overheid alsnog moet bijspringen. De door het IMF aangeraden extra heffing als oplossing voor dit probleem lijkt gecompliceerder dan de rechtstreekse dotatie aan de algemene middelen. Ook past het laten vallen van de opbrengst in de algemene middelen beter bij het karakter van een belasting in het Nederlandse fiscaal systeem.

Op basis van het tussenrapport van de IMF staf kan een vruchtbare discussie gevoerd worden over dit onderwerp in de internationale gremia zoals het IMF en de G20. Nederland volgt met belangstelling de internationale discussie en neemt actief positie in het debat. Naast de actieve inbreng in diverse fora, houd ik vinger aan de pols bij significante ontwikkelingen op het gebied van bankenbelasting en houd ik uw Kamer waar nodig op de hoogte, met name naar aanleiding van de discussies in de G20 in juni a.s. op basis van het eindrapport van het IMF of voorstellen van de Europese Commissie.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager