

Vergaderjaar 2009–2010

32 255

Het systeem van toezicht op de stabiliteit van financiële markten

Nr. 3

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 22 februari 2010

De commissie voor de Rijksuitgaven¹, de vaste commissie voor Financiën², en de tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel³, hebben over het rapport van de Algemene Rekenkamer d.d. 16 december 2009 inzake «Het systeem van toezicht op de stabiliteit van financiële markten» (Kamerstuk 32 255, nr. 2) de navolgende vragen ter beantwoording aan het kabinet voorgelegd.

De minister van Financiën heeft deze vragen beantwoord bij brief van 19 februari 2010. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Aptroot

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Blok

De voorzitter van de tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel,
De Wit

Griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

¹ Samenstelling:

Leden: Vlies, B.J. van der (SGP), Blok, S.A. (VVD), Hoopen, J. ten (CDA), Weekers, F.H.H. (VVD), Haersma Buma, S. van (CDA), Nerée tot Babberich, F.J.F.M. de (CDA), Aptroot, Ch.B. (VVD), voorzitter, Dezentjé Hamming-Bluemink, I. (VVD), Omtzigt, P.H. (CDA), Koşer Kaya, F. (D66), Dijck, A.P.C. van (PVV), Luijben, A.P.M. (SP), Gerven, H.P.J. Van (SP), Cramer, E.A. (CU), Kalma, P. (PvdA), Ouwehand, E. (PvdD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Veen, E. Van der (PvdA), Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Tang, P.J.G. (PvdA), Vos, M.L. (PvdA), ondervoorzitter, Bashir, F. (SP), Sap, J.C.M. (GL) en Vacature, (CDA).

Plv. leden: Staaij, C.G. van der (SGP), Burg, B.I. van der (VVD), Jonker, C.W.A. (CDA), Snijder-Hazelhoff, J.F. (VVD), Vries, J.M. de (CDA), Hijum, Y.J. Van (CDA), Beek, W.I.I. van (VVD), Krom, P. de (VVD), Pater-van der Meer, M.L. de (CDA), Ham, B. van der (D66), Roon, R. de (PVV), Gerkens, A.M.V. (SP), Kant, A.C. (SP), Anker, E.W. (CU), Laaper-ter Steege, S.Th.M. (PvdA), Thieme, M.L. (PvdD), Irrgang, E. (SP), Vermeij, R. (PvdA), Vacature, (CDA), Linhard, P. (PvdA), Besselink, M. (PvdA), Depla, G.C.F.M. (PvdA), Roemer, E.G.M. (SP), Vendrik, C.C.M. (GL) en Mastwijk, J.J. (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Vlies, B.J. van der (SGP), Blok, S.A. (VVD), voorzitter, Hoopen, J. ten (CDA), onder-

voorzitter, Weekers, F.H.H. (VVD), Haersma Buma, S. van (CDA), Nerée tot Babberich, F.J.F.M. de (CDA), Haverkamp, M.C. (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink, I. (VVD), Omtzigt, P.H. (CDA), Koşer Kaya, F. (D66), Irrgang, E. (SP), Dijck, A.P.C. van (PVV), Luijben, A.P.M. (SP), Spekman, J.L. (PvdA), Cramer, E.A. (CU), Kalma, P. (PvdA), Burg, B.I. van der (VVD), Ouwehand, E. (PvdD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Tang, P.J.G. (PvdA), Vos, M.L. (PvdA), Bashir, F. (SP), Sap, J.C.M. (GL) en Linhard, P. (PvdA).

Plv. leden: Staaij, C.G. van der (SGP), Remkes, J.W. (VVD), Pieper, H.T.M. (CDA), Aptroot, Ch.B. (VVD), Vries, J.M. de (CDA), Hijum, Y.J.

Van (CDA), Mastwijk, J.J. (CDA), Elias, T.M.Ch. (VVD), Pater-van der Meer, M.L. de (CDA), Pechtold, A. (D66), Kant, A.C. (SP), Roon, R. de (PVV), Ulenbelt, P. (SP), Heerts, A.J.M. (PvdA), Anker, E.W. (CU), Veen, E. Van der (PvdA), Nicolai, A. (VVD), Thieme, M.L. (PvdD), Karabulut, S. (SP), Smilde, M.C.A. (CDA), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Roefs, C.W.J.M. (PvdA), Gerven, H.P.J. Van (SP), Vendrik, C.C.M. (GL) en Smeets, P.E. (PvdA).

³ Samenstelling:

Leden: Wit, J.M.A.M. de (SP), voorzitter, Blom, L. (PvdA), Schippers, E.I. (VVD), Koşer Kaya, F. (D66), Schinkelshoek, J. (CDA), ondervoorzitter, Cramer, E.A. (CU), Graus, D.J.G. (PVV) en Sap, J.C.M. (GL).

1

Hoe denkt de regering ervoor te gaan zorgen dat het micro-prudentieel toezicht van De Nederlandsche Bank (DNB) in de toekomst niet in gebreke blijft zoals het dat bij de huidige kredietcrisis is geweest?

In de kabinetsvisie toekomst financiële sector die op 10 juli 2009 naar de Kamer is gestuurd (Kamerstukken 2008/2009, 32 013, nr. 1) en de voortgangsbrief van 15 december 2009 (Kamerstukken 2009/2010, 32 013, nr. 6) staat aangegeven welke hervormingen zullen worden doorgevoerd om het toezicht te verbreden en te versterken. Tevens wordt daarbij ingegaan op de versterking van het raamwerk van crisismanagement.

2

Waarom heeft Nederland gekozen voor de minimumvariant van de richtlijn kapitaaltoereikendheid?

Concurrentieoverwegingen, alsmede de uitdrukkelijke wens van verschillende fracties (Kamerstuk 2006–2007, 30 672, nr. 7) vormde destijds aanleiding om deze richtlijn zonder nationale koppen te implementeren.

3 en 4

Op welke manier zou het macro-prudentieel toezicht duidelijker in de wet moeten worden vastgelegd? Welke wetten zouden aanpassing behoeven en op welke punten precies?

Is de regering van plan om de aanbeveling omtrent het duidelijker vastleggen van macro-prudentieel toezicht in de wetgeving, zoals valt te lezen in het rapport van de Algemene Rekenkamer «Het systeem van toezicht op de stabiliteit van financiële markten; Verkenning», over te nemen? Zo ja, hoe denkt het kabinet dit te kunnen bereiken en zo nee, waarom niet?

De huidige wetgeving biedt naar huidige inzichten DNB vooralsnog voldoende ruimte om het macro-prudentieel toezicht uit te voeren en zo nodig verder te versterken. In de huidige wetgeving is duidelijk bepaald dat de verantwoordelijkheid voor de stabiliteit van de financiële sector bij DNB berust. Dit vloeit voort uit artikel 3, tweede lid, van de Bankwet 1998 in samenhang met de taakstellingbepaling (art. 1:24 Wft).

Artikel 1:24 van de Wft luidt als volgt: «prudentieel toezicht is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de sector». Hieruit blijkt duidelijk dat prudentieel toezicht meer behelst dan alleen het toezicht op financiële ondernemingen. De regering is dan ook niet voornemens om een wetswijziging door te voeren.

5

Onderschrijft de regering de conclusie dat Basel II de kredietcrisis heeft verergerd? Zou de toegenomen betekenis (voor de hoogte van de kapitaaleisen) van interne risicomanagementsystemen en credit rating agencies weer moeten worden teruggedrongen? Zou er kortom een Basel III moeten komen? Hoe kan het procyclische effect van de kapitaaleisen worden voorkomen? Zal een hogere kasreserve onderdeel zijn van een aangepast Basel II?

Reeds bij het ontwerp van Bazel II zijn mitigerende maatregelen doorgevoerd om eventuele procyclische werking van het kapitaalraamwerk te reduceren. Ondanks deze maatregelen kan niet met zekerheid worden uitgesloten dat procyclische effecten enige rol hebben gespeeld in het verloop van de kredietcrisis. Dit mogelijke procyclische effect is echter overtroffen door de gevolgen van de hogere kapitaalvereisten die door de markt werden geëist, alsmede door de additionele afschrijvingen die instellingen als gevolg van marktilliquiditeit hebben moeten nemen. Op

basis hiervan kan de conclusie dat Bazel II de kredietcrisis heeft verergerd dan ook niet worden onderschreven.

In vergelijking tot Bazel I dicht het Bazel II kapitaalraamwerk een grotere rol toe aan de interne risicobeoordeling en het kredietwaardigheidsoordeel van *credit rating agencies*. Het terugbrengen van deze rol tast het risicogeorïenteerde karakter van het kapitaalraamwerk aan en vormt dan ook een stap terug in de richting van het oude Bazel I raamwerk. In plaats daarvan worden er additionele eisen gesteld aan het risicomanagement van instellingen en zijn *credit rating agencies* inmiddels via een nieuwe Europese verordening onder toezicht gesteld.

Naast de eerder genoemde wijzingen van het kapitaalraamwerk zal komend jaar naar verwachting ook overeenstemming worden bereikt over meer fundamentele wijzigingen van het kapitaalraamwerk. Deze aanpassingen zijn gericht op het aanscherpen van de liquiditeitsvereisten (kasreserve), de anticyclische buffers en de introductie van de *leverage-ratio*. Uitgangspunt hierbij vormt het consultatiedocument van het Bazels Comité dat onlangs is gepubliceerd¹. Omdat deze wijzigingen zonder problemen kunnen worden ingepast binnen de structuur van het Bazel II kapitaalraamwerk, is van een geheel nieuw Bazel III kapitaalraamwerk geen sprake. Dit neemt niet weg dat marktpartijen met de term Bazel III verwijzen naar het geheel aan nieuwe regelgeving op dit vlak. Dit onderstreept dan ook het fundamentele karakter van de voorgenomen wijzigingen.

6

Waarom is de Autoriteit Financiële Markten (AFM) zo'n groot voorstander van fair value accounting? Fair value accounting leidt toch tot grote, procyclische, schokken in de waardering van activa? Fair value accounting heeft daarmee toch geleid tot een verergering van de crisis? Wat is de opvatting van DNB over fair value accounting? Wat is de actuele stand van zaken met betrekking tot de discussie in IASB-verband over het meer of juist minder toepassen van fair value accounting in de IFRS-boekhoudregels?

De AFM is een voorstander van fair value omdat deze waarderingsgrondslag, in tegenstelling tot «historische kosten», leidt tot meer transparantie en bevordert het een eerlijke en efficiënte werking van de kapitaalmarkt. Fair value accounting draagt bij aan het sneller erkennen van problemen bij financiële ondernemingen zodat zij tijdig herstelmaatregelen nemen. Diverse onderzoeken, waaronder die van de SEC (U.S. Securities and Exchange Commission) en het IMF, rapporteren dat fair value waardering niet moet worden afgeschaft, maar dat het risicomanagement en investeringsbeslissingen evenals het prudentieel toezicht en het toezicht door commissarissen van banken moeten worden verbeterd.

DNB is van mening dat het huidige verslaggevingstelsel (waarin fair value accounting een belangrijke plaats in neemt) in huidige tijden het meest relevante stelsel is om financiële instellingen verantwoording te laten afleggen. DNB is tevens van mening dat dit verslaggevingstelsel nog niet onder alle omstandigheden optimaal functioneert.

Het feit alleen dat alle vorige bankcrises en bubbels onder het historische kostprijsstelsel plaatsvonden, geeft al aan dat het lastig aan te tonen is dat fair value sec de oorzaak is van de huidige crisis. Tijdens de crisis kwamen wel een aantal gebreken bij het gebruik van fair value waardering aan het daglicht. Deze gebreken spitsten zich toe op het gebruik van marktwaarden indicatoren voor financiële instrumenten met langere looptijden als markten scherp wijzigen of opdrogen, waardoor voor die financiële

¹ Zie <http://www.bis.org/publ/bcbs164.htm>

instrumenten een spiraalwerking in afschrijvingen op gang is gekomen. Bovendien was het risicomanagement van banken nog onvoldoende voorbereid op fair value accounting.

De IASB heeft al het een en ander opgelost en is voortvarend bezig om resterende gebreken op te lossen. De IASB heeft in haar jongste standaard (IFRS 9) een goed onderscheid gemaakt tussen situaties waarin fair value al dan niet moet worden toegepast.

Nederland is, zoals is aangegeven in de voortgangsbrief van de kabinetsvisie, voor snelle goedkeuring van deze standaard in Europa, zodat ook Europese financiële instellingen de mogelijkheid krijgen om deze nieuwe IFRS te gebruiken. In hoeverre de toepassing van deze standaard leidt tot meer of minder fair value is afhankelijk van de specifieke omstandigheid, onder andere het business model, van de bank. Het traditionele bankbedrijf, het uitlenen van gelden aan klanten en aantrekken van spaargelden zal overwegend worden gewaardeerd op basis van kostprijsgrondslagen. Het handelsboek en complexe beleggingen van een bank dienen op marktwaarde te worden gewaardeerd. Derivaten krijgen alleen met fair value waardering een waarde op de balans. Wanneer banken hun risico-profiel willen verlagen richting het meer traditionele bankbedrijf zal het gebruik van fair value waardering afnemen.

7

Is het juist dat de regering de «principes voor beheerst beloningsbeleid» van mei 2009 in wetgeving wil verankeren? Zo ja, op welke manier zal deze verankering plaatsvinden? Zal dit op een softe manier (comply or explain van een zelfreguleringscode) of op een harde manier (concrete nieuwe wetsbepalingen in de Wet financieel toezicht en het Burgerlijk Wetboek)? Wanneer kan een kabinetsbrief en/of wetgeving verwacht worden?

De regering werkt aan een nadere verankering van beheerst beloningsbeleid in het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft, om de bevoegdheid van beide toezichthouders op het gebied van beloningsbeleid expliciet vast te leggen. De wijziging van het Bgfo zal in februari/maart ter consultatie worden aangeboden. Er zal geen sprake zijn van «comply or explain». De «Principes voor beheerst beloningsbeleid» zijn opgesteld door DNB en AFM. Deze «Principes» heeft DNB verder aangevuld met Good Practices. DNB is zelf bezig deze Principes en de bijbehorende Good Practices, aan te passen aan de internationale standaarden die zijn vastgesteld sinds de publicatie van de Good Practices (waaronder de CRD) teneinde deze in beleid vast te leggen. Overigens bestaat ook een duidelijk verband tussen het beloningsbeleid en het vereiste van een beheerste en integere bedrijfsvoering (art. 3:17 Wft). Bij brief van 10 februari bent u nader geïnformeerd over de bevoegdheden van de toezichthouders ten aanzien van beloningsbeleid.

8

Welk deel van de circa 1700 medewerkers van DNB wordt ingezet op het toezicht op de banken? Is het juist dat de president van de DNB, de heer Wellink, heeft gezegd dat dit er slechts 170 zijn? Waarom is dat aantal zo laag?

In de toezichtbegroting van 2009 bedraagt de begrote inzet voor dat deel van het toezicht dat zich specifiek richt op banken 176 fte (inclusief toezicht op elektronische geldinstellingen en overige kredietinstellingen). Daarnaast vindt ook toezicht plaats op andere financiële ondernemingen zoals verzekeraars en pensioenfondsen en heeft DNB ook andere primaire taken, zoals financiële stabiliteit, monetaire zaken en betalingsverkeer.

De formatiegrootte weerspiegelt de afweging die gemaakt wordt tussen de intensiteit van het toezicht en de zekerheid die daarmee geboden kan worden. Een intensivering van het toezicht zou extra kosten voor zowel de overheid als de sector met zich meebrengen. Dit moet afgewogen worden tegen de extra financiële stabiliteit die daarmee kan worden gerealiseerd. Daarbij geldt dat volledige zekerheid nooit kan worden geboden. DNB hanteert dan ook het uitgangspunt van risicogeoriënteerde toezicht, waarbij de capaciteit gericht wordt ingezet op die plekken waar de risico's het sterkst worden geacht.

9

Is de wijziging van de Wet financieel toezicht van 2008, gericht op een verbod op naked short selling, maar ook op tal van andere maatregelen, naar de mening van de regering in voldoende mate betrokken in dit onderzoek? Zo nee, waarom niet?

In de «Wet van 9 oktober 2008 tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht in verband met het kunnen vaststellen van tijdelijke voorschriften ter bevordering van ordelijke en transparante financiëlemarktprocessen en de stabiliteit van de financiële sector» is een bevoegdheid opgenomen voor de AFM en DNB, om in geval van bijzondere omstandigheden tijdelijk algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. De AFM heeft in het kader van short selling gebruik gemaakt van de bevoegdheid die aan haar op grond van de wet is toegekend. Tot op heden heeft DNB geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid die aan haar op grond van de wet is toegekend.

Gelet op het voorgaande en het gegeven dat het rapport «Het systeem van toezicht op de stabiliteit van financiële markten; Verkenning» gericht is op (de context van) het toezicht door DNB op de soliditeit van financiële instellingen en op de stabiliteit van het financiële systeem als geheel, ben ik van mening dat de voornoemde wet vooralsnog in voldoende mate is betrokken in dit onderzoek.

10

Kan de regering ingaan op de inhoud van het artikel «Beurs bron van instabiliteit in crisis» (Financieel Dagblad, 22 juli 2009)? Waarom wordt middels anti-inflatiebeleid veel belang gehecht aan prijsstabiliteit, maar lijkt dit niet te gelden voor de stabiliteit van beurskoersen?

De regering kijkt niet zozeer naar volatiliteit van beurskoersen op zich, aangezien dit een wezenskenmerk van beurskoersen is. Het gaat om eventuele negatieve effecten voor de stabiliteit van het financiële stelsel. Op dat vlak heeft de regering de nodige initiatieven ontplooid. Allereerst de in het artikel genoemde bevoegdheden voor de toezichthouders om in te grijpen bij uitzonderlijke marktomstandigheden die in Nederland hebben geleid tot maatregelen ten aanzien van short selling. Daarnaast onderhandelt Nederland momenteel in Europees verband over nieuwe regelgeving ten aanzien van onder meer hedgefondsen. Verder zullen de boekhoudstandaarden worden versterkt en beter aansluiten op het business model van instellingen en zullen banken weerbaarder worden gemaakt tegen schommelingen op de beurzen door de inzet op hogere kapitaalisen en maatregelen om complexiteit en intransparantie te verminderen.

11

Kan aangegeven worden welke andere OECD-landen een twin-peaks toezichtmodel hanteren?

Australië is het eerste land dat een functioneel toezicht model introduceerde; sinds 1998 bestaat hier een scheiding tussen prudentieel en gedragstoezicht. Anders dan in NL zijn in Australië wel de centrale bank

en de prudentiële toezichthouder gescheiden. In Italië bestaat sinds 1999 ten aanzien van de bancaire en de effecten sector een twin-peaks toezichtmodel; wel is het toezicht op verzekeraars bij een aparte, derde instelling neergelegd.

Daarnaast is in verschillende landen, mede in reactie op de financiële crisis, een duidelijke beweging waarneembaar naar een meer functioneel toezichtmodel. Hierbij worden sectorale toezichthouders gefuseerd en/of wordt de relatie tussen de centrale bank en de (banken)toezichthouder versterkt. Zo heeft de Belgische regering in het najaar van 2009 besloten om het prudentieel toezicht over te hevelen naar de Belgische centrale bank *NBB*, en zal de Belgische toezichthouder *CBFA* worden omgevormd tot een gedragstoezichthouder. In Frankrijk vindt nog deze maand (februari 2010) een fusie plaats tussen de bankentoezichthouder en de verzekeringstoezichthouder. De nieuwe prudentiële toezichthouder die hieruit ontstaat, zal worden geleid door de president van de *Banque de France*. In Ierland kondigde de regering in het voorjaar van 2009 een fusie aan tussen de Ierse centrale bank en de Ierse financiële toezichthouder en in het VK zal een nieuwe Raad voor Financiële Stabiliteit worden opgericht, bestaande uit de *FSA*, de *Bank of England* en de *HM Treasury*. Ook de discussie rondom de vormgeving van het Amerikaanse toezicht ontwikkelt zich in de richting van een twin-peaks model.

Tenslotte is ook op Europees niveau gesproken over een twin-peaks model, naar aanleiding van de voorstellen van Jacques De La Rosière. Uiteindelijk is hierbij besloten tot de oprichting van drie sectorale Europese Toezicht Autoriteiten (ETAs) naast een Europese Raad voor Systeem Risico's. Wel dienen deze ETAs samen te werken in een gezamenlijk comité, met name waar het cross-sectorale onderwerpen betreft. Ook is het denkbaar dat bij de voorziene evaluatie over 3 jaar een volgende stap worde gezet in de richting van twin peaks.

12

Kunnen de mogelijke maatregelen in het versterken van het toezicht gerubriceerd worden naar i) globaal, ii) Europees, iii) nationaal?

De afspraken voor het versterken van het toezicht komen in toenemende mate op mondiaal niveau tot stand. Dit betreft met name de versterking van de kapitaaleisen via het Bazels Comité, de aanpassing van de boekhoudstandaarden (IASB), het versterken van het macro-prudentieel toezicht (FSB en IMF) en afspraken over beloningsbeleid (FSB). Daarnaast vindt algemene discussie plaats in de G20 en het IMF over versterking en verbreding van het toezicht.

Wettelijke verankering vindt doorgaans plaats via Europese wetgevings-trajecten. Recente voorbeelden zijn onder andere de aanpassing van de kapitaaleisenrichtlijn, de verordening inzake CRA's, de concept-richtlijn voor alternatieve beleggingsfondsen (AIFMD) en de afspraken over versterking van het Europees toezicht.

In bepaalde gevallen kunnen ook op nationaal niveau maatregelen worden genomen. Zo vindt binnen DNB ook versterking van het macro-prudentieel toezicht plaats. Verder zijn nadere afspraken gemaakt inzake beloningsbeleid en kunnen specifieke stappen worden gezet in het versterken van het crisismanagement.

13

Welke conclusies zouden getrokken moeten worden ten aanzien van meer openbaarheid? Zou overwogen kunnen worden om alle acties van DNB en AFM altijd openbaar te maken in geval van faillissement, en na verloop

van een bepaalde periode, bijvoorbeeld 3 jaar?

De geheimhoudingsverplichting van de toezichthouder is belangrijk omdat financiële ondernemingen die onder toezicht staan er zeker van moeten kunnen zijn dat bedrijfsgegevens, waaronder die met concurrentiegevoeligheid, niet openbaar worden. Wanneer zij weten dat op de toezichthouder niet een geheimhoudingsplicht zou rusten, zullen zij minder snel bereid zijn gegevens aan de toezichthouder te verstrekken. Daarnaast geldt dat de geheimhoudingsverplichting zijn oorsprong vindt in Europese regelgeving. De EU-richtlijnen verplichten de EU-lidstaten ertoe een geheimhoudingsverplichting in de nationale wet op te nemen. De uitzonderingen op deze geheimhoudingsverplichting in geval van insolventieprocedures zijn nauwkeurig omschreven.