

Vergaderjaar 2018–2019

34 906

Voorstel van wet van de leden Snels, Tony van Dijck, Leijten, Nijboer, Van Raan, Van Rooijen en Azarkan tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht in verband met aanscherping van de definitie van «vaste beloning» en introductie van een instemmingsrecht voor de Minister van Financiën met betrekking tot de vaststelling of verhoging van de vaste beloning van een bestuurder van een systeemrelevante bank

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 februari 2019

Inleiding

De initiatiefnemers danken de fracties van VVD, CDA, D66, GroenLinks en SP voor hun vragen over het voorliggende wetsvoorstel.

Er is veel maatschappelijk debat over de toename van ongelijkheid en meer specifiek over beloningsverhoudingen binnen grote ondernemingen. Beloningen van topbestuurders bij grote ondernemingen stijgen trendmatig veel sneller dan de beloningen van modale werknemers. Het gaat hier om een trend die al enige decennia zichtbaar is en een achtergrond kent in verschillende maatschappelijke ontwikkelingen, zoals globalisering en technologische ontwikkeling (zie bijvoorbeeld WRR, 2014, *Hoe ongelijk is Nederland*). De leden van de SP-fractie vragen naar extra instrumenten om de beloning van bestuurders te beïnvloeden, zoals de Wet normering topinkomens. De financiële sector vormt fundamenteel van andere sectoren in de markt met betrekking tot de functie die wordt vervuld en de regulerende rol die de overheid heeft. Stabiliteit en vertrouwen zijn in de financiële sector aspecten die wezenlijk anders zijn dan bijvoorbeeld bij supermarktketens of autobedrijven. De financiële sector vervult een nutsfunctie in onze moderne samenleving als het gaat om bijvoorbeeld het geldverkeer of kredietverlening. Die functie kan alleen vervuld worden als er sprake is van een grote mate van vertrouwen in de betrokken instellingen. Als vertrouwen wegvalt, dan kan dat via kapitaalvlucht en bankrups leiden tot maatschappelijke chaos. Dat is ook de reden waarom systeemrelevante banken eigenlijk niet failliet kunnen en mogen gaan. Zoals de leden van de D66-fractie stellen, is het van essentieel belang dat de bancaire sector een transparante en veilige sector is die de Nederlandse economie ondersteunt, midden in de samenleving staat en die het belang van klanten voorop stelt. Ook de bestaande nationale en internationale wet- en regelgeving benadrukt het specifieke maatschappelijke belang van de financiële sector. Stabiliteit en

vertrouwen zijn belangrijke voorwaarden voor het maatschappelijk functioneren van de sector.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de verantwoordelijkheid van de politiek en meer specifiek de Minister van Financiën zich verhoudt tot het beleid dat aandeelhouders geconfronteerd moeten worden met het falen van een financiële instelling. In het kader van het specifieke maatschappelijke belang van de financiële sector, zijn er in nationaal en Europees verband voorwaarden gesteld aan het beloningsbeleid. De aandeelhoudersvergadering stelt het beloningsbeleid vast, maar is tevens gebonden aan de wet- en regelgeving op dit punt, juist omdat het falen van instellingen niet alleen gevolgen kan hebben voor de aandeelhouders, maar veel grotere negatieve maatschappelijke effecten kan hebben. De voorstellen in dit wetsvoorstel beogen de bestaande regels aan te scherpen om negatieve financiële prikkels te verminderen en het vertrouwen in de sector te vergroten. Tegelijkertijd erkennen de initiatiefnemers dat het hier gaat om private ondernemingen. Beloningen onder de Wet normering topinkomens laten vallen, een wet die bedoeld is voor de publieke sector, dan wel te verplichten dat topinkomens onder een cao vallen, is in dit wetsvoorstel niet aan de orde. Het gaat om private bedrijven waarbij de overheid als systeemverantwoordelijke voor de stabiliteit van de sector maatregelen kan nemen om risico's voor instabiliteit te mitigeren. De financiële sector is niet te vergelijken met andere commerciële sectoren vanwege de maatschappelijke rol die de sector vervult, maar is ook geen publieke sector die volledig onder politieke verantwoordelijkheid valt. De initiatiefnemers hechten eraan deze zorgvuldige balans in acht te nemen.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie vragen naar een appreciatie van de brief van de Minister van Financiën met voorstellen voor aanscherping van het beloningsbeleid bij financiële instellingen. De initiatiefnemers zien op twee punten een vergelijkbare aanpak van de Minister en het voorliggende wetsvoorstel. Het voorstel voor een claw-back-regeling maakt geen deel uit van het voorliggende wetsvoorstel. De initiatiefnemers begrijpen het doel van dat voorstel, terugvordering van een deel van het salaris van bestuurders als een falende bank staatssteun nodig heeft, maar zijn benieuwd naar de concrete invulling en juridische onderbouwing van een dergelijk voorstel. In tegenstelling tot het voorstel voor een claw-back regeling, grijpt het voorliggende wetsvoorstel niet met terugwerkende kracht in in het eigendomsrecht.

De twee andere voorstellen hebben vergelijkbare aangrijpingspunten als de voorstellen uit het voorliggende wetsvoorstel.

Het eerste voorstel van de Minister is de wettelijke verplichting om aandelen en andere bestanddelen van de vaste beloning waarvan de waarde afhankelijk is van de marktwaarde van de onderneming gedurende een aantal jaren aan te houden. De belangen van de bestuurder/medewerker worden zo in lijn gebracht met het langetermijnbelang van de onderneming. De initiatiefnemers zien een vergelijkbaar risico bij het toepassen van financiële instrumenten in het vaste deel van de beloning. Die hebben het risico dat bestuurders de prikkel hebben om de waarde van de onderneming kunstmatig dan wel op korte termijn te vergroten om zo zelf een hogere beloning te incasseren. Deze prikkel kan verminderd worden, zoals de Minister voor ogen staat, door een voldoende lange termijn te bepalen waarbinnen bijvoorbeeld aandelen als deel van het vaste salaris moeten worden aangehouden. De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen om het onderscheid tussen het vaste en

variabele deel van het salaris nader te definiëren. Het vaste deel van de beloning weerspiegelt de relevante werkervaring en de organisatorische verantwoordelijkheid van de bestuurder/werknemer. Het ligt dan niet voor de hand in dit deel van het salaris variabele bestanddelen op te nemen die afhankelijk zijn van de waarde van de onderneming. Het variabele deel van de beloning, maximaal 20%, is wel afhankelijk van doelen en prestatie. Hier kan wel gewerkt worden met bestanddelen zoals aandelen. De initiatiefnemers erkennen dat wanneer er extra eisen aan het aanhouden van aandelen worden gesteld, het verschil tussen het voorstel van de Minister en het voorstel van de initiatiefnemers in de aanpak van risicovolle prikkels vermindert en er daarmee niet een fundamenteel verschil in aanpak is.

Een groter verschil bestaat er in de wijze waarop de totstandkoming van het beloningsbeleid in de wet wordt vastgelegd. Je zou kunnen zeggen dat de Minister de spelregels wil vastleggen. Ondernemingen moeten verplicht worden in het openbaar verantwoording af te leggen over hoe de (voorgestelde) beloning van bestuurders en medewerkers zich verhouden tot de maatschappelijke functie van de onderneming. Dan wordt het beter inzichtelijk hoe de onderneming tot een beloningsvoorstel komt en met welke stakeholders zij overleg hebben gevoerd. De initiatiefnemers staan vergelijkbare spelregels voor ogen. Dat is ook de reden waarom de initiatiefnemers aansluiten bij de Code Banken. Tegelijkertijd geven de initiatiefnemers instemmingsrecht aan de Minister van Financiën bij beloningsvoorstellen voor bestuurders van systeemrelevante banken. In feite stellen de initiatiefnemers dat het niet voldoende is om alleen de spelregels vast te leggen, maar dat er ook een scheidsrechter nodig is. De initiatiefnemers erkennen dat de scheidsrechter dan ook vooral een oordeel moet hebben of het spel volgens de spelregels is gespeeld. Het wetsvoorstel zou op dit punt nader aangescherpt kunnen worden. Overigens geeft ook de Minister in zijn brief aan dat in aanvulling op zijn voorstel onderzocht kan worden of een rol van de toezichthouders hierbij wenselijk is en hoe die vormgegeven kan worden. In dat geval komen de voorstellen van de Minister en de initiatiefnemers dicht bij elkaar te liggen en is de vraag hoe de scheidsrechterrol wordt vormgegeven.

De leden van de D66-fractie vragen ook naar de wijze waarop bepaald wordt welke banken systeemrelevant zijn. De initiatiefnemers bepalen in het wetsvoorstel niet zelf welke banken systeemrelevant zijn. In de bankenunie gebeurt dat door DNB op basis van richtsnoeren die door de Europese Bankautoriteit worden opgesteld. Op dit moment worden vijf Nederlandse banken, dus in feite alle grote banken in Nederland, als systeemrelevant aangemerkt.

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks vragen naar het onderscheid dat gemaakt wordt in maatschappelijke onrust over beloningen bij banken en bij andere sectoren zoals grote supermarkketens. Zij vragen of er een rol is weggelegd voor de politiek zou bijvoorbeeld Ahold de beloningsstructuur aanpassen. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat het beloningsbeleid van bestuurders bij grote ondernemingen deel is van het maatschappelijk debat waar ook de politiek een rol in speelt. Ook bij grote ondernemingen buiten de financiële sector zijn er regels voor het beloningsbeleid van bestuurders, zoals vastgelegd in de Nederlandse Corporate Governance Code. Er is wel een verschil in politieke verantwoordelijkheid. Bij de financiële sector heeft de overheid nadrukkelijk de verantwoordelijkheid om met regelgeving bij te dragen aan betrouwbaarheid en stabiliteit van de sector. Dat is een andere verantwoordelijkheid dan bij supermarkten of in de auto-industrie. Het is echter waar, zoals de initiatiefnemers ook in antwoord op de Afdeling advisering van

de Raad van State stelden, dat er een breder debat is over topbeloningen dan alleen in de financiële sector.

Aanleiding en achtergrond

De leden van de D66-fractie vragen naar de werking van het Nederlandse bonusplafond en de evaluatie van de Wet beloningsbeleid financiële ondernemingen (Wbfo). Op basis van de bevindingen van het externe onderzoek¹ van de evaluatie van de Wbfo lijkt het aannemelijk dat het Nederlandse bonusplafond van 20% prudentiële risico's verder inperkt dan het Europese bonusplafond van 100%. De initiatiefnemers zien dit als ondersteuning van hun opvatting dat wetgeving bijdraagt aan het verminderen van perverse prikkels die uit kunnen gaan van een niet-beheerst beloningsbeleid. Deze leden vragen ook of empirisch aangetoond kan worden dat er in andere EU-lidstaten meer risico's worden genomen dan in Nederland. Bij de initiatiefnemers zijn geen indicatoren bekend die de daadwerkelijke mate van risiconemen in financiële ondernemingen in verschillende landen kwantificeert. Een zinvolle vergelijking lijkt daarom niet mogelijk.

De initiatiefnemers zijn het eens met de leden van de fracties van het CDA, D66 en GroenLinks dat een veilige, stabiele en transparante bancaire sector van groot maatschappelijk belang is, dat er sinds de financiële crisis veel maatregelen zijn genomen, maar dat het vertrouwen in de sector, mede door verschillende recente schandalen, zoals de leden van de CDA-fractie dit formuleren, nog niet op het gewenste peil is. De directe aanleiding voor dit wetsvoorstel is inderdaad het inmiddels ingetrokken voorstel van de Raad van Commissarissen van ING voor een loonsverhoging van 50 procent voor de bestuursvoorzitter.

De leden van de D66-fractie vragen naar de relatie van dit wetsvoorstel met het tot stand komen van de bankenunie. De architectuur van de bankenunie, waar onder meer een resolutiemechanisme en een depositogarantiestelsel bouwstenen van zijn, maakt deel uit van de Europese aanpak om tot een stabiel functioneren van de monetaire en bankenunie te komen. Tegelijkertijd blijft er ruimte voor landen om aanvullende maatregelen te nemen. Zo heeft Nederland wetgeving die bonussen in de beloning van medewerkers tot een percentage van 20 procent maximeert. De evaluatie van de Wet beloningsbeleid financiële ondernemingen geeft geen aanleiding tot de conclusie dat strenger beleid in Nederland ten koste gaat van de concurrentiepositie van Nederlandse instellingen. De evaluatie stelt wel dat het aannemelijk lijkt dat het Nederlandse bonusplafond van 20% prudentiële risico's verder inperkt dan het Europese bonusplafond van 100%. Dezelfde verwachting hebben de initiatiefnemers van de voorstellen uit dit wetsvoorstel. In overleg met de initiatiefnemers is door het Ministerie van Financiën advies gevraagd aan de ECB over dit wetsvoorstel. Het advies (CON/2018/44), ondertekend door de president van de ECB, is op 23 oktober door de ECB publiek gemaakt met als hoofdconclusie dat het wetsvoorstel, met name de rol van de Minister van Financiën, niet in strijd lijkt met de toezichtbevoegdheden van de ECB. Wel moet duidelijk zijn dat de beoordeling van solide governance-ingen de bevoegdheid blijft van de ECB. Kortom, het wetsvoorstel botst niet met de Europese verordeningen binnen de bankenunie en daarmee is een zorg van de Afdeling advisering van de Raad van State, en naar de initiatiefnemers hopen ook van de leden van de D66-fractie, weggenomen.

¹ Evaluatie Wet beloningsbeleid financiële ondernemingen (Ministerie van Financiën 2018) & Rapport Evaluatie Wet beloningsbeleid financiële ondernemingen (Stichting GXP, 2018).

De leden van de fracties van het CDA en D66 vragen om wetenschappelijk onderzoek naar beloningen in aandelen. Stichting GXP heeft in haar evaluatierapport van de Wet beloningsbeleid financiële ondernemingen (Wbfo) een korte literatuurstudie opgenomen². Zo staat op pagina 11:

«De vorm en het tijdstip van uitbetaling van een prestatie-afhankelijke variabele beloning is belangrijk voor het effect op risicogedrag van financiële professionals. Als werknemers die in aandelen worden beloofd deze aandelen een tijd moeten aanhouden, zijn ze eerder geneigd beslissingen te nemen die waarde creëren voor de onderneming op lange termijn en daarmee waardevollere aandelen opleveren. Hierdoor kunnen de belangen van de werknemers beter in lijn worden gebracht met de lange termijn-belangen van de onderneming. Hetzelfde geldt voor werknemers die uitbetaald worden in uitgestelde beloning (deferral) in cash of in aandelen, waarbij op het moment van uitbetaling wordt beoordeeld of de toekenning terecht was. Werknemers zullen hierdoor eerder een conservatief bedrijfsbeleid volgen en het bedrijfsrisico verminderen (Edmans en Liu, 2010). Als werknemers zonder deferrals (bijvoorbeeld in contanten) worden beloofd worden ze meteen beloofd voor transacties waarmee ze de onderneming op lange termijn mogelijk blootstellen aan grote risico's, die zich pas verwezenlijken nadat de werknemer zijn prestatie afhankelijke beloning voor die transactie heeft ontvangen».

Daarnaast verwijzen de initiatiefnemers naar het artikel «Bonussen en andere prestatieprikkels zijn geen goede gewoonte en hebben vaak nadelige effecten³». In dit artikel beschrijft hoogleraar Naomi Ellemers dat het lastig vast te stellen is wat de precieze effecten zijn van strenger beloningsbeleid, maar dat het erop lijkt dat de financiële sector in Nederland nu meer personeelsleden uit het buitenland aantrekt dan voorheen ondanks de invoering van de Wbfo. Verder beschrijft ze dat bonussen en andere prestatieprikkels probleemgedrag kunnen uitlokken en dat wetenschappelijke studies allerlei nadelen laten zien van het gebruik van variabele beloningen, van het tegenwerken van collega's tot regelrechte fraude. De initiatiefnemers zijn niet bekend met wetenschappelijk onderzoek naar de rol van vaste beloningen (zonder aandelen) voor de stabiliteit van financiële stelsels.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen om nadere kwantitatieve informatie over de potentiële risico's bij banken. Het is lastig om dergelijke risico's te kwantificeren, maar we weten wel wat de schadelijke gevolgen zijn geweest van de vorige financiële crisis. De economie kromp met 22 miljard euro, honderdduizenden mensen verloren hun baan, banken en verzekeraars moesten met miljarden euro's overheidsgeld overeind worden gehouden en de huizenprijzen daalden gemiddeld met 20%⁴. Verder verwijzen de initiatiefnemers naar bijlage 11: Monitor financiële interventies bij het Financieel Jaarverslag Rijk 2017. In die bijlage wordt overzichtelijk weergegeven hoeveel miljarden euro's er zijn uitgegeven aan banken als direct gevolg van de crisis.

² <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2018/07/17/bijlage-2-eindrapport-stichting-gxp-evaluatie-wet-beloningsbeleid-financiele-ondernemingen/bijlage-2-eindrapport-stichting-gxp-evaluatie-wet-beloningsbeleid-financiele-ondernemingen.pdf>.

³ «Bonussen en andere prestatieprikkels zijn geen goede gewoonte en hebben vaak nadelige effecten», Het Financieel Dagblad, 3 januari 2019.

⁴ <https://nos.nl/artikel/2250245-wat-heeft-financiele-crisis-ons-gekost-en-gebracht.html>.

Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de fracties van de VVD, CDA en SP vragen bij het instemmingsvereiste van de Minister van Financiën bij beloningsvoorstellen voor bestuurders van systeemrelevante banken naar het kader waaraan de Minister deze voorstellen moet toetsen en of politieke overtuiging daarbij een rol kan spelen. Zij vragen ook hoe de Minister tot instemming kan komen. In het wetsvoorstel sluiten de initiatiefnemers aan bij het kader dat door de sector zelf is opgesteld in de Code Banken. Passend in deze code is dat beloningsbeleid zorgvuldig, duurzaam en beheerst is, waarbij rekening is gehouden met het maatschappelijk draagvlak. Het gaat dus niet om de politieke overtuiging van de Minister, maar op de wijze waarop voorstellen tot stand komen. De initiatiefnemers hebben daarom deze formulering uit de Code Banken opgenomen in de wettekst. Op vragen van de leden van de fracties van het CDA, D66 en GroenLinks, geven de initiatiefnemers aan dat in het voorgestelde artikel 1:130 lid 3 is opgenomen dat in verband met de instemming door de Minister van Financiën bij AMvB nadere regels kunnen worden gesteld. Te overwegen valt om nadere regels te stellen over de over te leggen gegevens (hoe hebben instellingen zich vergewist van maatschappelijk draagvlak) en over de passendheid van een vaste beloning (met welke referentiegroep worden de loonstijgingen vergeleken). De initiatiefnemers zijn het met de D66-fractie eens dat voorkomen moet worden dat de geest van de wet omzeild kan worden door de nadere regels te specifiek te maken. Deze nadere regels zouden de Minister in staat moeten stellen om tot een weloverwogen oordeel te komen. Uiteindelijk, zo zijn de initiatiefnemers van oordeel, is er een scheidsrechter nodig die toetst of de spelregels gevolgd zijn. Vanwege zijn systeemverantwoordelijkheid voor het financiële stelsel is de Minister het meest geschikt om deze rol van scheidsrechter op zich te nemen, aldus de initiatiefnemers in reactie op vragen van de D66-fractie.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de rol van de Tweede Kamer en vragen of ook in andere landen een dergelijke systematiek toegepast wordt. De Minister stelt de Tweede Kamer schriftelijk in kennis van zijn instemming met een beloningsvoorstel. Het is niet de Tweede Kamer die een beloning vaststelt van bestuurders, maar de Kamer kan de Minister altijd vragen stellen over beloningen bij grote financiële instellingen. Dat is ook zonder dit wetsvoorstel al mogelijk en gebeurde in de casus van ING in het voorjaar van 2018. De maatschappelijke druk en de druk van de volksvertegenwoordiging zorgde er in dit geval voor dat een voorstel werd teruggenomen. Over de wijze waarop dit in andere landen gebeurt hebben de initiatiefnemers geen overzicht. Overigens, in antwoord op vragen van de VVD-fractie, blijven de bevoegdheden die er nu zijn voor zowel de organen binnen de onderneming als die van de toezichthouders ongewijzigd. De Raad van Commissarissen blijft verantwoordelijk voor het beloningsbeleid, DNB en de ECB blijven verantwoordelijk voor het toezicht op de systeemrelevante banken.

De leden van de fracties van de VVD, CDA en D66 vragen naar de noodzaak om nadere regels te stellen aan de wijze waarop de vaste beloning is samengesteld. Er is een lange trend om beloningen van bestuurders deels uit te betalen in aandelenpakketten of andere financiële instrumenten. Bij een stijging van de waarde van de onderneming neemt daardoor ook de hoogte van de uiteindelijke beloning toe. De Nederlandse wetgever heeft na de financiële crisis geoordeeld dat er verkeerde prikkels uitgaan van het werken met forse bonussen. Die kunnen er namelijk aan bijdragen dat te hoge risico's worden genomen door bestuurders en medewerkers van de financiële instelling om op korte termijn individueel profijt te hebben ten koste van de positie van de instelling op langere

termijn. Er is daarom een bonusplafond van 20% ingevoerd ter voorkoming van perverse prikkels die kunnen leiden tot ongewenste en onverantwoorde risico's voor de (soliditeit van de) onderneming en tot het veronachtzamen van het klantbelang. Het toepassen van variabele elementen in de vaste beloning die gekoppeld zijn aan de waarde van de onderneming kunnen vergelijkbare negatieve prikkels hebben. Dat is de reden om te bepalen dat vaste beloningen alleen uit vaste elementen mogen bestaan. De initiatiefnemers delen de constatering van de leden van de CDA-fractie en D66-fractie dat het beperken van negatieve prikkels in de vaste beloning ook kan door eisen te stellen aan de periode gedurende welke aandelen bijvoorbeeld niet verkocht mogen worden maar moeten worden aangehouden. Als deze periode lang genoeg is, kan de beloning in lijn worden gebracht met de waardeverhoging van de onderneming op lange termijn. De initiatiefnemers stellen wel vast dat de aandeelhouderswaarde, ook als die niet alleen op de korte maar ook op de langere termijn is gericht, niet het enige belang is dat gediend moet worden door grote financiële instellingen. Juist omdat zij een publieke rol vervullen, kan het beleid en dus ook het beloningsbeleid niet alleen gebaseerd zijn op de belangen van aandeelhouders.

Verhouding tot andere regelgeving en Europese internationale context

De leden van de fracties van de VVD, CDA en GroenLinks vragen naar de verhouding met Europese wet- regelgeving. Daarbij moet als eerste gesteld worden dat wetgeving die regels stelt aan beloningen bij private bedrijven beargumenteerd moeten worden. De initiatiefnemers zijn op deze argumentatie ingegaan, mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State. De verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor de stabiliteit van de financiële sector en het vertrouwen dat burgers moeten kunnen hebben in banken zijn belangrijke redenen voor het stellen van regels door de overheid. Ook de huidige Europese wet- en regelgeving stelt daarom grenzen aan de vrijheid van het beloningsbeleid voor bestuurders en bepaalde medewerkers bij financiële instellingen. Het voorliggende wetsvoorstel sluit bij die wetgeving aan. Het wetsvoorstel is een wijziging van de Wet op het financieel toezicht. Daarbij kunnen lidstaten in de Europese Unie en de Bankenuie aanvullende regels stellen zolang die niet botsen met de Europese regelgeving of verordeningen. In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks en D66 naar subsidiariteit en het Europese speelveld stellen de initiatiefnemers dat Nederland nu al een strengere wetgeving ten aanzien van bonussen kent dan andere Europese landen. Zeker als de financiële sector zo groot is als in ons land en daarmee de risico's en de effecten wanneer er opnieuw een crisis zou ontstaan ook zeer aanzienlijk zijn, is er reden voor Nederland om aanvullende regels te stellen.

De leden van de VVD-fractie en CDA-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot grondwettelijke normen en klassieke vrijheden en hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot internationaal recht, zoals bijvoorbeeld het eigendomsrecht. Het eigendomsrecht van systeemrelevante banken is vastgelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de artikelen 16 (vrijheid van ondernemerschap) en 17 (recht op eigendom) van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Eigendom in de zin van het EVRM bestaat uit rechten en belangen die een vermogenswaarde vertegenwoordigen, hieronder vallen ook aandelen in een onderneming. De Nederlandse vertaling van het eerste artikel uit het Eerste Protocol bij het EVRM luidt:

«Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren».

Bij een inmenging in het eigendomsrecht zoals bedoeld in het Eerste Protocol bij het EVRM moet getoetst worden of de inbreuk bij wet is voorzien. De inmenging moet daarnaast een gerechtvaardigd algemeen belang dienen, hiervoor hebben de lidstaten een ruime «margin of appreciation». Deze marge geeft nationale autoriteiten een zekere beoordelingsvrijheid. Daarnaast dient er een behoorlijk evenwicht getroffen te worden tussen de vereisten van het algemeen belang en de bescherming van de fundamentele rechten, dit betreft de proportionaliteit van de maatregel. Ook bij het toetsen van de proportionaliteit hebben de lidstaten een ruime «margin of appreciation». Hierbij worden zwaardere eisen gesteld bij de ontneming van eigendom dan bij de regulering van eigendom. De initiatiefnemers verwijzen naar het artikel «Kwestie van fair balance, de Wbfo als instrument om in te grijpen in beloning in het licht van het eerste protocol EVRM» voor meer informatie⁵.

De leden van de VVD-fractie en CDA-fractie vragen naar de verhouding in bevoegdheden tussen de Minister van Financiën en de ECB en of hierover advies is gevraagd aan de Europese Commissie of de ECB. In de memorie van toelichting zijn de initiatiefnemers uitgebreid ingegaan op deze verhouding, mede naar aanleiding van opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State. In overleg met de initiatiefnemers is door het Ministerie van Financiën over dit wetsvoorstel advies gevraagd aan de ECB. Het advies (CON/2018/44), ondertekend door de president van de ECB, is op 23 oktober 2018 door de ECB publiek gemaakt. De conclusie is dat de voorstellen uit het wetsvoorstel niet in strijd lijken met de bevoegdheden van de ECB. Van belang is dat de Minister niet beoordeelt of de kredietinstellingen voldoen aan de verplichting om te beschikken over solide governanceregelingen, want daarop toezicht houden is de bevoegdheid van de ECB. De ECB wijst er dan ook op dat in aanvullende algemene maatregelen van bestuur vermeden moet worden dat er een conflict ontstaat met de toezichtsbevoegdheden van de ECB. Mocht de Minister op enig moment besluiten om de mogelijkheid uit dit wetsvoorstel te gebruiken om middels een AMvB nadere invulling te geven aan de voorstellen uit dit wetsvoorstel, dan ligt het in de rede om hier opnieuw advies over te vragen aan de ECB.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat de Staat verantwoordelijk of aansprakelijk kan worden gehouden voor besluiten en overwegingen die achteraf onjuist of ongegrond blijken te zijn. De potentiële aansprakelijkheid voor onjuiste of onrechtmatige besluiten is in ons rechtssysteem een van de belangrijke pijlers voor een rechtvaardige rechtsbedeling. Ook de overheid kan zich niet op voorhand onttrekken aan eventuele schadeclaims als gevolg van onjuist of onrechtmatig handelen, waaronder het nemen van een onjuist of onrechtmatig besluit kan worden begrepen. In algemene zin geldt echter dat van eventuele aansprakelijkheid feitelijk pas sprake kan zijn, indien de aansprakelijkheid door het overheidsorgaan dat verantwoordelijk is voor het nemen van het besluit

⁵ Mr. E. van der Vos (2016) – Kwestie van fair balance, de Wbfo als instrument om in te grijpen in beloning in het licht van het eerste protocol EVRM, TRA 2016/70.

deze aansprakelijkheid erkent, of indien de aansprakelijkheid een gegeven is, omdat door een (onherroepelijke) rechterlijke uitspraak de onjuistheid, dan wel de onrechtmatigheid van het besluit en de aansprakelijkheid daarvoor zijn komen vast te staan. Bij de beoordeling door de rechter van de aansprakelijkheid is daarbij onder meer van belang, in hoeverre de Minister bij zijn beslissing over het al dan niet instemmen met het verzoek zorgvuldig heeft gehandeld en in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen. De formulering in het vierde lid van het voorgestelde artikel 1:130 geeft de Minister hierbij in beginsel de nodige beleidsruimte om tot een afweging te komen. De rechter zal de ruime discretionaire bevoegdheid die de Minister ter zake heeft in de regel respecteren. Andere aspecten die een rol bij de beoordeling spelen zijn bijvoorbeeld de vraag of er sprake is van een causaal verband tussen de geclaimde schade en het genomen besluit en of de onjuistheid of onrechtmatigheid aan het overheidsorgaan kan worden toegerekend.

De leden van de VVD-fractie stellen vragen over de concurrentiepositie en het vestigingsklimaat, mede gezien de naderende Brexit. Net als bij de Wet beloningsbeleid financiële ondernemingen kiezen de initiatiefnemers voor aanvullende regels naast Europese regelgeving. In de evaluatie van de Wbfo is ook gekeken naar de impact op de concurrentiepositie van financiële ondernemingen en het vestigingsklimaat. Ten aanzien van de neveneffecten met betrekking tot de arbeidsmobiliteit liet het externe onderzoek (tot en met 2016) geen evidente effecten zien. Bovendien bleek uit dat onderzoek dat Nederlandse financiële ondernemingen aantrekkelijk bleven voor buitenlandse arbeidskrachten. Op basis van cijfers (tot en met 2016) van de Europese Centrale Bank was niet op te maken dat het Nederlandse bonusplafond tot gevolg heeft gehad dat banken zich minder vaak in Nederland vestigen. De initiatiefnemers verwijzen wel nog naar de brief van de Minister waarin hij stelt dat voorzichtigheid is geboden bij het duiden van de uitkomsten van de evaluatie van de Wbfo, omdat de effecten van de Wbfo vaak niet zuiver kunnen worden vastgesteld⁶. De Minister zal de Wbfo over vier jaar wederom evalueren.

De leden van de VVD-fractie vragen om een overzicht van de beloning van bankbestuurders in EU-landen, afgezet tegen het balanstotaal van de desbetreffende banken. Bij De Nederlandsche Bank (DNB) is nagevraagd of er overzichten of tabellen zijn met daarin ratio's van de beloningen binnen financiële instellingen ten opzichte van het balanstotaal. DNB heeft aangegeven dergelijke overzichten of tabellen niet te hebben of niet te kunnen delen. Instellingen, zowel significant als niet-significant, nemen zelf vaak gegevens op in hun jaarverslagen (en bijbehorende remuneration reports). Hieruit volgt onder meer hoeveel er totaal aan beloningen wordt uitgegeven door instellingen. Ook bevatten de jaarverslagen over het algemeen informatie over de beloningen van de Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen.

De leden van de D66-fractie vragen om een overzicht van de daadwerkelijke ontwikkeling van variabele versus vaste beloning in Nederland en in de Europese Unie. De initiatiefnemers verwijzen naar het rapport van de European Banking Authority (EBA), waarin cijfers staan over personen die minstens een miljoen euro per jaar verdienen en werkzaam zijn voor een bank⁷. Het betreft hier cijfers tot en met 2016. Onderstaande figuren uit dit rapport laten voor elke lidstaat zien wat de verhouding is tussen de

⁶ Evaluatie Wet Beloningsbeleid financiële ondernemingen, brief van de Minister van Financiën (17 juli 2018).

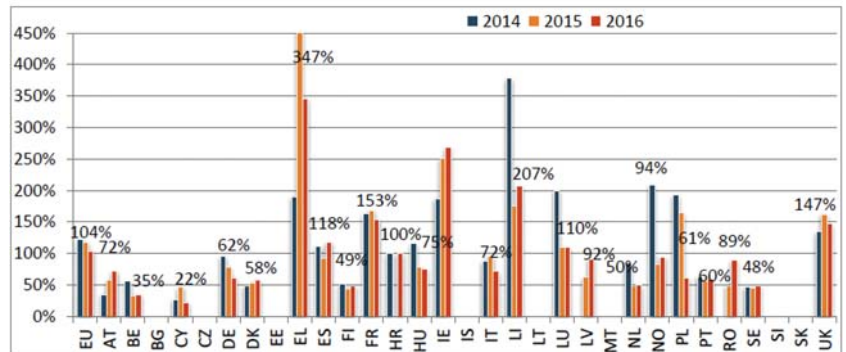
⁷ Benchmarking of remuneration practices at the European Union level and data on high earners, European Banking Authority.

variabele en vaste beloning voor bankmedewerkers die meer dan een miljoen euro verdienen.

Uit deze cijfers blijkt dat de variabele beloning in Nederland relatief laag is ten opzichte van andere landen. Het feit dat de variabele beloningen in Nederland relatief laag zijn ten opzichte van andere Europese lidstaten betekent niet dat er geen aanscherping nodig is van het beloningsbeleid bij financiële instellingen. Mede door verschillende recente schandalen is gebleken dat het vertrouwen in de financiële sector nog niet op het gewenste peil is. Dat er iets moet gebeuren blijkt ook uit het feit dat de Minister van Financiën zelf met voorstellen komt om het beloningsbeleid aan te scherpen. Omdat de financiële sector in Nederland zo groot is en daarmee de risico's die zouden ontstaan als er opnieuw een crisis uitbreekt ook aanzienlijk zijn, is er reden voor Nederland om aanvullende regels te stellen. Nederland heeft destijds bij de Wbfo gekozen voor strengere wetgeving dan andere Europese landen ter voorkoming van perverse prikkels die kunnen leiden tot ongewenste en onverantwoorde risico's voor de (soliditeit van de) onderneming en tot het veronachtzamen van het klantbelang.

Onderstaande figuren zeggen overigens niks over de hoeveelheid aandelen die worden uitgekeerd, omdat aandelen in de huidige situatie zowel als vaste of als variabele beloning uitgekeerd kunnen worden. Wat de initiatiefnemers betreft zou een vaste beloning ook daadwerkelijk vast moeten zijn, waardoor aandelen alleen als variabele beloning uitgekeerd kunnen worden. De hoge percentages voor Griekenland, Ierland en Liechtenstein kunnen, respectievelijk, worden verklaard door het feit dat er in Griekenland slechts één medewerker boven de grens van € 1 miljoen uitkwam, in Ierland uitzonderingen kunnen worden gemaakt voor bepaalde instellingen en in Liechtenstein het Europese bonusplafond van 100% nog niet was geïmplementeerd in 2016.

Ratio of variable to fixed remuneration for high earners by Member State (values shown in the graph refer to 2016)⁶



Bron: Benchmarking of remuneration practices at the European Union level and data on high earners (EBA, pagina 17)

The Netherlands (2016)

	Total
Total number of high earners	38
of which: "Identified Staff"	37
Total fixed remuneration (in EUR)	38 734 699
Total variable remuneration (in EUR)	19 219 086
Total amount of variable remuneration awarded in year N which has been deferred (in EUR)	11 160 906
Average total remuneration per individual (in EUR)	1 525 100
Ratio variable/fixed remuneration in %	50%
Ratio of deferred/total variable remuneration in %	58%
Ratio of variable remuneration paid in instruments/total variable remuneration in %	36%

Bron: Benchmarking of remuneration practices at the European Union level and data on high earners (EBA, pagina 51)

De leden van de D66-fractie vragen hoeveel medewerkers binnen de bancaire sector beloond worden in aandelen en welk deel van hun beloning wordt gevormd door aandelen, zowel in Nederland als in andere EU-lidstaten. De gevraagde informatie is slechts in beperkte mate beschikbaar. De initiatiefnemers verwijzen opnieuw naar het rapport van de EBA, waarin alleen wordt gekeken naar de medewerkers die meer dan een miljoen euro verdienen.

De leden van de VVD-fractie en D66-fractie vragen of er andere democratische landen zijn waar de regering een instemmingvereiste heeft. Voor zover de initiatiefnemers weten zijn er geen andere democratische landen waar de regering een instemmingsvereiste heeft bij het bepalen van de beloning van bestuurders van systeemrelevante banken. Er is daarom ook geen wetenschappelijk of empirisch bewijs dat een instemmingsvereiste bijdraagt aan het vertrouwen van burgers in banken.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het bonusbeleid is vormgegeven in andere EU-lidstaten. In het evaluatierapport van de Wet beloningsbeleid financiële ondernemingen is een schema opgenomen op pagina 27 (zie figuur hieronder) met daarin de bonusplafonds in andere Europese lidstaten. Dit schema bevestigt het beeld dat het bonusplafond in Nederland relatief laag is ten opzichte van andere landen. De initiatiefnemers benadrukken nogmaals dat recente nationale schandalen en de omvang van de financiële sector in Nederland voldoende aanleiding geven om aanvullende maatregelen te nemen.

Box 7 Bonusplafonds in verschillende landen

	Bonusplafond in % van de vaste beloning of bedrag	Aandeelhouders kunnen het bonusplafond verhogen, maximum %
Nederland	20%, van toepassing op medewerkers	Alleen buiten de EU en bijkantoren van banken en beleggingsondernemingen uit een EER-land, 200%
België	i) 50% of ii) 100% maar met een maximum van €50.000	nee
Duitsland	100%, van toepassing op alle medewerkers	Ja, 200%, kan van toepassing zijn op alle medewerkers
Luxemburg	100%	Ja, 200%
Frankrijk	100%	Ja, 200%
Verenigd Koninkrijk	100%	Ja, 200%
Ierland	100%	Ja, 200%
Denemarken	50%, van toepassing op bestuur en senior management, 100% voor andere <i>Identified staff</i>	Ja, 200% voor andere <i>Identified staff</i>
Italië	100%, eenderde voor <i>Identified staff</i> in controlerende functies	Ja, 200%
IJsland	25%, van toepassing op alle medewerkers	Nee
Cyprus	50%, van toepassing op alle medewerkers	Ja, 100%

De EBA heeft in 2015 een overzicht gepubliceerd van het per lidstaat gehanteerde bonusplafond ter implementatie van de richtlijn kapitaalvereisten.⁴⁰ Hieruit volgt dat België, Duitsland, Cyprus, Denemarken, IJsland en Italië op het moment van uitbrengen van de publicatie een afwijkend plafond of een afwijkende reikwijdte hebben (zie tabel). Nederland kent het laagste plafond en de meest uitgebreide reikwijdte.

Uitvoering en handhaving

De leden van de D66-fractie vragen of DNB voldoende instrumentarium heeft om effectief toezicht uit te oefenen. De toezichthouder kan diverse maatregelen treffen om naleving van de beloningsbepalingen door banken af te dwingen. De toezichthouder beschikt over informele en formele handhavingsinstrumenten, die kunnen worden opgelegd aan rechtspersonen en natuurlijke personen. De toezichthouder is in beginsel verplicht de oplegging van bestuurlijke sancties openbaar te maken. De initiatiefnemers zijn van mening dat de casus ING heeft aangetoond dat het huidige instrumentarium nog niet voldoende is. Daarom hebben zij dan ook dit wetsvoorstel ingediend.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de Minister moet meten of een beloning van een individuele bankier kan rekenen op maatschappelijk draagvlak. De initiatiefnemers merken op dat deze referentie naar maatschappelijk draagvlak op dit moment door banken zelf al is opgenomen in de Code Banken. Daarnaast verwijzen de initiatiefnemers naar een bovenstaand antwoord dat er door de Minister van Financiën bij AMvB nadere regels kunnen worden gesteld. Deze nadere regels kunnen bijvoorbeeld gaan over hoe instellingen zich vergewissen van maatschappelijk draagvlak en waarmee de loonstijgingen worden vergeleken. De ECB heeft in haar uitgebrachte advies aangegeven dat de Minister niet mag beoordelen of banken voldoen aan hun verplichting om te

beschikken over solide governanceregelingen. Er moet dus worden vermeden dat eventuele nadere regels aanleiding geven tot een conflict met de toezichtsbevoegdheden van de ECB.

De leden van de D66-fractie vragen of dit wetsvoorstel ervoor zorgt dat een beloningsbeslissing teruggedraaid kan worden wanneer het maatschappelijke draagvlak achteraf blijkt te ontbreken. Dit wetsvoorstel voorziet in een rol voor de Minister van Financiën bij een voorgenomen salarisverhoging en niet in een mogelijkheid tot het terugdraaien nadat eerder toestemming is gegeven.

De leden van de D66-fractie en GroenLinks-fractie hebben vragen gesteld over wat er gebeurt als de Minister van Financiën niet instemt met een salarisverhoging. Dit wetsvoorstel zorgt er alleen voor dat de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over instemming en niet over weigering. Hierdoor verwachten de initiatiefnemers niet dat dit wetsvoorstel leidt tot minder vertrouwen in de bancaire sector.

De leden van de VVD-fractie en CDA-fractie vragen welke rechtsmiddelen openstaan tegen het besluit van de Minister van Financiën. Bovendien vragen zij of dit een besluit c.q. beschikking is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), met de mogelijkheid van bezwaar of beroep. Verder vragen deze leden of dit dan zou betekenen dat feitelijk niet de Minister of de Tweede Kamer, maar de rechter kan oordelen over een beloning. Het verzoek waarbij instemming van de Minister wordt gevraagd moet in bestuursrechtelijke zin worden aangemerkt als een aanvraag om een beschikking te nemen. Ingevolge artikel 1:3 van de Awb wordt onder het begrip «aanvraag» verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen. Op basis van het voorgestelde artikel 1:130 Wft is de belanghebbende het orgaan dat of degene die binnen de bank de beloning vaststelt. Onder het begrip «beschikking» wordt in de Awb verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van een afwijzing van een aanvraag daarvan.

Indien de Minister naar aanleiding van het verzoek tot instemming met de voorgenomen vaststelling of verhoging van de vaste beloning zou besluiten zijn instemming te weigeren zal hij zijn beschikking volgens de regels van de Awb schriftelijk kenbaar moeten maken aan de belanghebbende en staat vervolgens op grond van de daarvoor in de Awb opgenomen voorschriften voor de belanghebbende de mogelijkheid open om daar bezwaar tegen te maken en desgewenst, indien het bezwaar na het volgen van een bezwaarschriftprocedure ongegrond wordt verklaard, tegen de beslissing op het bezwaar in beroep te gaan bij de rechter, zoals gebruikelijk is bij alle overheidsbeschikkingen. Daarnaast heeft ook de bestuurder voor wie het verzoek wordt gedaan een rechtstreeks belang bij de beschikking. Hij is «derde belanghebbende» met dezelfde bezwaar- en beroepsrechten als het orgaan dat of degene die binnen de bank de beloning vaststelt.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de rechtszekerheid wanneer de beloning direct afhankelijk wordt gemaakt van de mogelijk wisselende maatschappelijke opvattingen over een beloningsvoorstel. Dit wetsvoorstel vereist dat de beloning van bestuurders van systeemrelevante banken passend is met het oog op een beheerst en duurzaam beloningsbeleid waarbij rekening wordt gehouden met het maatschappelijk draagvlak. Het maatschappelijk draagvlak is derhalve een factor maar niet de enige factor. Voor rechtszekerheid is voorzienbaarheid van belang. Een dialoog met stakeholders voorafgaand aan het opstellen van een beloningsvoorstel kan hieraan bijdragen. Daarnaast blijft er sprake van rechtszekerheid van een vastgestelde beloning. Maatschappelijke

opvattingen kunnen in de loop der tijd aan verandering onderhevig zijn, maar dit wetsvoorstel voorziet niet in doorwerking van veranderde maatschappelijke opvattingen over beloningen in een reeds met een betrokken bankbestuurder afgesloten arbeidsovereenkomst (nadat de Minister van Financiën met de verhoging van de beloning heeft ingestemd).

De leden van de VVD-fractie vragen naar hoe hoog de uitvoeringskosten zijn van dit wetsvoorstel. De initiatiefnemers gaan ervan uit dat de uitvoeringskosten verwaarloosbaar zijn. Zij zullen voor de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel navragen bij de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) of de NVB hierin meer inzicht kan geven.

Inwerkingtreding

De leden van de D66-fractie vragen de initiatiefnemers waarop de duur van een overgangsperiode van twee jaar is gebaseerd. Zij vragen of dit voldoende rechtszekerheid geeft aan alle bankmedewerkers en of er onderscheid wordt gemaakt tussen vaste aanstellingen die al voor de inwerkingtredingsdatum van deze wet zijn aangegaan en nieuwe aanstellingen. Onderscheid tussen reeds aangegane aanstellingen en nieuwe aanstellingen volgt uit overgangsrecht in het initiatiefwetsvoorstel. Er is overgangsrecht opgenomen met betrekking tot bestaande overeenkomsten. Omdat de initiatiefnemers het belang van de voorliggende wetgeving groot achten, is gekozen voor een overgangstermijn van twee jaar. Twee jaar overgangsrecht biedt ondernemingen de mogelijkheid om systemen aan te passen en met werknemers in overleg te treden om de arbeidsvoorwaarden, contractuele afspraken en dergelijke te herzien. De initiatiefnemers verwijzen naar het (kortere) overgangsrecht bij de invoering van het bonusplafond (artikel 1:123 Wft). De Wbfo is op 7 februari 2015 in werking getreden. Voor een aantal normen, zoals het bonusplafond, gold een overgangstermijn ten aanzien van bestaande contracten en afspraken. Deze overgangstermijn hield in dat financiële ondernemingen tot 1 januari 2016 de tijd hadden om de bestaande variabele beloning van medewerkers die voor 1 januari 2015 in dienst waren getreden aan te passen aan het bonusplafond.

Snels
Tony van Dijck
Leijten
Nijboer
Van Raan
Van Rooijen
Azarkan