

Vergaderjaar 2017–2018

33 058

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en de Wet financiële markten BES in verband met het invoeren van een aansprakelijkheidsbeperking voor de toezichthouders op de financiële markten en het opnemen van regels met betrekking tot de beloning van dagelijks beleidsbepalers van financiële ondernemingen die staatssteun genieten (Wet aansprakelijkheidsbeperking DNB en AFM en bonusverbod staatsgesteunde ondernemingen)

E

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juli 2018

Hierbij bied ik u de rapporten over de evaluatie van de Wet beloningsbeleid financiële ondernemingen¹ (Wbfo) aan. De meest relevante bevindingen van de evaluatie en mijn vervolgstappen zijn de volgende. Het extern uitgevoerde onderzoek suggereert in algemene zin dat het bonusplafond van 20 procent bijdraagt aan minder risicovol gedrag.² Misbruik van de wettelijke mogelijkheden tot afwijking van het bonusplafond is niet evident gebleken. Wel wil ik in mijn bredere overleg met de sector het gesprek aangaan over het gebruik van de mogelijkheid om af te wijken van het bonusplafond voor personeel dat buiten de CAO valt. Ik zal uw Kamer hierover uiterlijk eind 2018 berichten, tegelijkertijd met mijn bevindingen over de drie aanvullende wettelijke maatregelen met betrekking tot vaste beloningen die ik overweeg^{3 4}. Hieronder ga ik uitgebreider in op de inhoud van de evaluatie, gekozen aanpak, en uitkomsten.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffiennr. 161480.02.

² Deze bevinding is gebaseerd op een online experiment en literatuurstudie en er kunnen hiermee geen zekere uitspraken worden gedaan over de werking in specifieke onderdelen van de financiële sector.

³ Kamerstukken II 2017/18, 32 013, nr. 170.

⁴ Het gaat om de volgende maatregelen: 1) introductie van wettelijke verplichting tot terugvoering van een deel van de vaste beloning boven een bepaald minimum van bestuurders als er staatssteun aan een bank (of verzekeraar) wordt gegeven. 2) introductie van de wettelijke verplichting dat aandelen en andere bestanddelen van een vaste beloning waarvan de waarde afhankelijk is van de marktwaarde van de eigen onderneming bij bestuurders en medewerkers van financiële ondernemingen gedurende ten minste een aantal jaren moeten worden

Inhoud van de evaluatie

De evaluatie gaat allereerst in op de doeltreffendheid van de wet. Het primaire doel van de wet is te zorgen voor vermindering van perverse prikkels die uit kunnen gaan van een niet-beheerst beloningsbeleid. Deze prikkels kunnen leiden tot het nemen van onverantwoorde risico's en het veronachtzamen van het klantbelang. Overkoepelend beoogt de Wbfo bij te dragen aan financiële stabiliteit en cultuurverandering van de financiële sector richting een aan de burger dienstbare sector.

Daarnaast heeft de Tweede Kamer een aantal moties aangenomen en zijn er toezeggingen gedaan waaraan in de evaluatie tegemoet wordt gekomen. Deze betreffen ten eerste de impact van de wet op de concurrentiepositie van financiële ondernemingen en het vestigingsklimaat.⁵ Nederland heeft gekozen voor een bredere reikwijdte van de beloningsregels en een strengere bonusplafond dan in de Europese regelgeving. In de evaluatie is gekeken of er aanwijzingen zijn dat het moeilijker is geworden voor financiële ondernemingen om arbeidskrachten aan te trekken of te behouden, en of vaste beloningen als gevolg zijn gestegen. In dit kader is ook bekeken of er aanwijzingen zijn dat de Wbfo invloed heeft gehad op vestigingskeuzes van financiële ondernemingen. Voorts wordt ingegaan op de uitvoerbaarheid van de wet in de praktijk en het gebruik van mogelijkheden om af te wijken van het bonusplafond.⁶ Ook is toegezegd om nader te kijken naar de werking van de specifieke beloningsregelgeving die geldt voor financiële ondernemingen in de periode van staatssteun.⁷

Aanpak

De evaluatie kent drie onderdelen. Ten eerste gaat de evaluatie in op de doeltreffendheid van de Wbfo: doet de wet wat is beoogd? Ten tweede gaat hij in op neveneffecten: welke impact heeft de Wbfo op het vestigingsklimaat en de concurrentiepositie van financiële ondernemingen? In het derde onderdeel wordt ingegaan op de uitvoerbaarheid van de wet en de beloningspraktijk.

De evaluatie bestaat uit twee rapporten. Het eerste is een rapport van een team van hoogleraren en onderzoekers van verschillende universiteiten⁸. Zij hebben middels experimenten en econometrische analyse de doeltreffendheid en neveneffecten onderzocht. Specifiek onderzochten ze de impact van het bonusplafond van 20 procent op perverse prikkels, op de arbeidsmobiliteit en op de ontwikkeling van de beloningen in de financiële sector.

Het tweede rapport bevat de input van belanghebbenden en deskundigen over de doeltreffendheid, neveneffecten en uitvoerbaarheid van de wet. Daarnaast worden cijfers gepresenteerd over de vestiging van banken en resultaten van uitvragen van de toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en brancheorganisaties over onder meer de beloningspraktijk. Ten slotte komt aan bod welke

aangehouden. 3) introductie van de wettelijke verplichting dat het beloningsbeleid van financiële ondernemingen voorschrijft op welke wijze de beloningen van bestuurders en medewerkers zich verhouden tot de maatschappelijke functie van de onderneming. Ondernemingen moeten zich hiervan in de openbaarheid rekenschap geven.

⁵ Kamerstukken II, 2014/15, 33 964, nr. 34.

⁶ Toezegging tijdens behandeling wetsvoorstel wijziging Handelingen II 2014/15, nr. 9, item 7, blz 31–32; Toezegging aan en de motie van het lid Nijboer nr. 31 om bij misbruik de uitzonderingscategorie uit wet te verwijderen.

⁷ Handelingen I 2011/12, nr. 30, item 6.

⁸ Stichting GXP met onderzoekers en hoogleraren van Universiteit Utrecht, Radboud Universiteit, Universität Innsbruck en University College Dublin.

effecten de Wbfo heeft op de beloningspraktijk bij staatsgesteunde ondernemingen. In het tweede rapport worden, waar mogelijk, de bevindingen getoetst aan de hoofdbevindingen uit het rapport van het team van hoogleraren en onderzoekers.

Voorzichtigheid bij het duiden van de uitkomsten is geboden, omdat de effecten van de Wbfo vaak niet zuiver vast kunnen worden gesteld. Zo zijn gelijktijdig met de Wbfo andere maatregelen geïntroduceerd met dezelfde beoogde effecten en is er veel veranderd in de financiële sector in de afgelopen jaren. Ook is de Wbfo pas sinds begin 2015 van kracht en het bonusplafond van 20 procent voor alle medewerkers pas vanaf begin 2016. De cijfermatige informatie die is gebruikt in deze evaluatie was beschikbaar tot en met 2016, slechts een jaar na het volledig van kracht zijn van de wet. Daarnaast is de reikwijdte van de wet breed en verschillen deelsectoren van elkaar. De evaluatie kan geen precies beeld geven van de impact van de wet op alle deelsectoren.

Uitkomsten evaluatie

Doeltreffendheid

Het lijkt aannemelijk op basis van de bevindingen van het externe onderzoek dat het Nederlandse bonusplafond van 20 procent prudentiële risico's verder inperkt dan het Europese bonusplafond van 100 procent. Er lijkt geen toegevoegde waarde te zijn van het Nederlandse bonusplafond voor de bescherming van klanten, indien de klant nadrukkelijk zichtbaar is voor de financiële professional.

De meningen van stakeholders en deskundigen over de doeltreffendheid van de wet lopen uiteen. Enkele partijen hebben aangegeven dat financiële ondernemingen na invoering van de wet kritischer zijn geworden over belonen. Andere partijen geven aan dat financiële ondernemingen zich vooral op de naleving richten en minder zijn gaan nadenken over de geest van de beloningsregels. Cultuur is in deze evaluatie niet gemeten, maar is wel besproken met partijen. Enkele partijen hebben benadrukt dat voor cultuurverandering tijd nodig is, en dat het nu wellicht te vroeg is om over cultuurverandering te spreken. Het merendeel van de betrokkenen denkt dat er een cultuurverandering is ingezet. Of de Wbfo daar aan bijdraagt wordt niet door alle partijen onderschreven. Vrijwel alle betrokkenen hebben aangegeven dat het vertrouwen in de financiële sector (nog erg) broos is.

Neveneffecten

Ten aanzien van de neveneffecten met betrekking tot de arbeidsmobiliteit laat het externe onderzoek op dit moment geen evidente effecten zien. Voorzichtigheid is echter geboden vanwege de recente inwerkingtreding van de Wbfo. Uit het onderzoek volgt dat Nederlandse financiële ondernemingen tot en met 2016 aantrekkelijk bleven voor buitenlandse arbeidskrachten. Niettemin suggereert het externe onderzoek ook dat de aantrekkingskracht van banen bij Nederlandse financiële ondernemingen licht wordt vergroot met een bonusplafond van 100 procent in plaats van 20 procent.

Op basis van cijfers van de Europese Centrale Bank over vestiging van banken in Nederland en in concurrerende landen tot en met 2016 is niet op te maken dat het Nederlandse bonusplafond tot gevolg heeft gehad dat banken zich minder vaak in Nederland vestigen, maar effecten zijn ook niet uit te sluiten. De recente invoering van de wet, maar ook het kleine aantal buitenlandse banken in Nederland, maakt het moeilijk om hierover

afdoende uitspraken te kunnen doen. In gesprekken met het ministerie geven partijen nog steeds signalen dat ondernemingen besluiten niet naar Nederland te komen en dat bonusregelgeving hierbij een factor is. Zo is het bijvoorbeeld een overweging voor financiële ondernemingen die zich vanuit het Verenigd Koninkrijk in Nederland willen vestigen in het kader van de Brexit.

Volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek ontwikkelen de totale inkomens voor personeel van financiële ondernemingen waarop het bonusplafond van toepassing is zich vanaf 2013 tot en met 2015 negatiever dan inkomens in andere financiële ondernemingen waarop het bonusplafond niet van toepassing is, in 2016 gaan ze iets omhoog. Partijen uiten de zorg dat ondernemingen waarop het bonusplafond van toepassing is, de vaste inkomens moeten verhogen om getalenteerd personeel aan te trekken. Gevolg zou zijn dat deze ondernemingen minder kostenflexibiliteit hebben. Op basis van de cijfers kan niet worden bevestigd of ontkracht dat deze zorg gerechtvaardigd is, er kan ook sprake zijn van een correctie van eerdere inkomensverschillen. Het is te vroeg om uitspraken te kunnen doen over de langetermijneffecten.

Uitvoerbaarheid en de beloningspraktijk

De uitvoerbaarheid van de Wbfo in de praktijk is vooral een onderwerp van aandacht voor de grote internationale financiële ondernemingen, die te maken hebben met verschillen tussen de nationale en Europese regelgeving. Ondernemingen geven aan dat dit extra nalevingskosten met zich meebrengt. De verschillen tussen Nederlandse en andere (Europese) beloningsregelgeving zijn inherent aan de wens om in Nederland op onderdelen verder te gaan dan Europese regelgeving.

Cijfers over de beloningspraktijk van staatsgesteunde financiële ondernemingen laten zien dat zij hun beloningen in lijn hebben gebracht met de specifieke regelgeving (dat wil zeggen, Wbfo of de voorganger van de Wbfo op dit onderdeel) in de periode dat ze staatssteun (hebben) ontvangen.

De uitvragen van DNB, de AFM en brancheorganisaties lijken over het algemeen geen indicatie te geven dat financiële ondernemingen misbruik maken van de mogelijkheden om van het bonusplafond af te wijken. Variabele beloningen zijn doorgaans niet hoger dan 20 procent van de vaste beloning op jaarbasis. De wettelijke mogelijkheden om een hogere variabele beloning dan 20 procent toe te kennen, wordt voor 8 procent van alle medewerkers bij banken en 4 procent bij verzekeraars gebruikt.

De uitvraag van DNB laat zien dat voor een klein deel van de medewerkers (0,6 procent van alle medewerkers bij de banken en 0,1 procent bij verzekeraars) gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken van het bonusplafond voor personeel dat niet onder de CAO valt. Deze mogelijkheid wordt vaak gebruikt voor personeel dat juist belangrijke risicoafwegingen maakt voor de onderneming, of direct met de klant te maken heeft, zoals medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de verkoop, *investment banking*, of onderdeel uitmaken van het senior management. Hoewel de letter van de wet dit toestaat, is dit niet in lijn met de bedoeling van de uitzondering. Zoals in de toelichting bij de wet is opgenomen is de wettelijke mogelijkheid bedoeld voor exceptionele gevallen (zoals ICT-ers). In mijn bredere overleg met de sector zal ik het gesprek hierover aangaan. Indien nodig zal ik vervolgens naar aanleiding daarvan de wet aanpassen of de uitzondering afschaffen.

Afsluitend

De Wbfo is eind 2012 aangekondigd, begin 2015 in werking getreden, en volledig van kracht sinds begin 2016. Veel van de cijfers over vestiging van banken en arbeidsmobiliteit waren, ten tijde van het uitvoeren van de evaluatie, beschikbaar tot en met 2016. Het is naar mijn oordeel dan ook te vroeg om afdoende conclusies te trekken over de invloed van de Wbfo op vestiging van banken en arbeidsmobiliteit. Ditzelfde geldt voor de ontwikkeling van beloningen in de financiële sector. Gelet hierop zal de Wbfo over vijf jaar wederom worden geëvalueerd.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra