

# Kabinetsvisie toekomst financiële sector

*Teveel gericht op structuur, te weinig op cultuur*

*drs. R.W.A. Bakkers en dr. A.J.C.C.M. Loonen\**

## 1. Inleiding

Minister van Financiën Bos heeft op 10 juli jl. het beleidsdocument van het kabinet 'Kabinetsvisie toekomst financiële sector' (hierna: Kabinetsvisie) aan de Tweede Kamer gepresenteerd. Hierin beschrijft het kabinet de hoofdlijnen van haar beleid ten aanzien van de financiële sector in de komende jaren. Aanleiding was uiteraard de kredietcrisis en de repercussies die de crisis heeft voor de financiële sector (of visa versa). De Kabinetsvisie is opgebouwd uit drie delen: deel één 'Andere instellingen' richt zich met name op de gewenste, nieuwe rol van financiële instellingen. Het tweede deel 'Beter toezicht' richt zich met name op de rol van het toezicht en de maatregelen die getroffen worden en moeten worden om een nieuwe malaise in en door de financiële sector te voorkomen. Het derde deel 'Rol van de overheid' geeft inzicht hoe het kabinet de rol van de overheid ziet: Wat mag van de overheid verwacht worden en hoe gaat zij deze verwachting waar maken? Na een beschrijving van de inhoud van de Kabinetsvisie zullen wij bij enkele onderdelen van dit beleidsdocument kritische kanttekeningen plaatsen. Vooral waar het gaat om het belang van cultuurverandering en de rol van de Compliance Officer bij het realiseren van de wensen van het kabinet zetten wij vraagtekens. Dit artikel eindigt met enkele slotbeschouwingen. In deze slotbeschouwing nemen we ook de onlangs gepubliceerde 'Code Banken'<sup>1</sup> mee. Feitelijk moet de Kabinetsvisie gezamenlijk worden gelezen met het rapport 'Naar herstel van vertrouwen' van de Adviescommissie Toekomst Banken (ook wel bekend als de 'Commissie Maas') en de Code Banken.

## 2. Inhoud van het beleidsdocument

In het eerste deel beschrijft het kabinet wat er in haar ogen verkeerd is gegaan binnen de financiële sector. Zo kunnen de sterke groei van financiële instellingen door *securitisatie*<sup>2</sup>, de toegenomen complexiteit van financiële producten en de toename van het gebruik van vreemd vermogen gezien worden als de kiem voor de huidige financiële crisis. De financiële

sector zou volgens het kabinet moeten terugkeren naar de kernfuncties. Dit zou moeten gebeuren door een duidelijke worteling in de samenleving, geen onbeheersbare groei van de balansomvang, geen overmatige financiering met vreemd vermogen en geen grote opbouw van zogenaamde 'off balance'-belangen. Individuele financiële instellingen zullen volgens het kabinet weer 'lean and mean' moeten worden, met een nadruk op risicomanagement. Ook wordt in het document getracht de vraag te beantwoorden wie verantwoordelijkheid draagt voor de financiële crisis. Dit zijn volgens het kabinet de banken en verzekeraars zelf. Zij hielden zich volgens het kabinet weliswaar bezig met het screenen, het monitoren en het beheren van risico's, maar deze activiteiten zijn onder druk komen te staan doordat de focus op het maken van (korte termijn) winst lag.

Het kabinet is van mening dat vertrouwen en de financiële stabiliteit alleen kunnen terugkeren indien financiële instellingen zich meer op hun maatschappelijke rol gaan richten. Dit betekent dat de instellingen concrete maatregelen moeten nemen: een goed risicobeheersingsproces, een verantwoord beloningsbeleid en een verbeterde *corporate governance*. Ten aanzien van het risicobeheersingsproces stelt het kabinet voor dat dit van de banken en verzekeraars zelf moet komen. Er zal moeten worden gewerkt aan versterking van het bewustwordingsproces voor wat betreft de uitstaande risico's. Volgens het kabinet is het geregeld opstellen van een *risk map* behulpzaam. Als het gaat om een verantwoord beloningsbeleid stelt het kabinet dat beloningen gematigder en duurzamer moeten zijn en geen perverse prikkels mogen bevatten. Aandeelhouderswaarde, maar vooral langetermijn soliditeit van de onderneming en de belangen van alle betrokkenen dienen centraal te staan. Over de laatste maatregel (verbeteren *corporate governance*) stelt het kabinet dat het Nederlandse ondernemingsmodel (ook wel 'stakeholdersmodel' genaamd) een goed systeem is, maar concrete maatregelen mist. Er zou meer rekening moeten worden gehouden met waardecreatie op lange termijn, waarbij de belangen van spaarders en klanten nadrukkelijker meegewogen moeten worden. Het kabinet komt hier dan ook met een concrete aanbeveling: het verplicht gestelde bankiersexamen. Zodoende kan worden bijgedragen aan de verplichting om het integrale ondernemingsbelang te behartigen. Ook zouden commissarissen altijd getoetst moeten worden door toezichthouders om zo hun onafhankelijkheid en deskundigheid te bevorderen (zie ook later in dit artikel). Als het gaat om het toezicht is het kabinet van mening dat er op een aantal onderdelen verbetering nodig is. In zijn algemeenheid zou ook het toezicht meer georiënteerd moeten blijven op risico's. Belangrijk daarbij is de onafhankelijke benadering van de toezichthouder. Voorts zouden er strengere kapitaaleisen moeten worden gesteld aan banken. Volgens

\* Richard Bakkers is directeur bij Certa Legal Compliance en verbonden aan de VU, Tom Loonen is directeur Compliance & Business Integrity bij Insinger de Beaufort (onderdeel van BNP Paribas) en verbonden aan de UvA. Beiden schrijven dit artikel op persoonlijke titel.

1. Opgesteld door de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) in reactie op het op 7 april 2009 gepubliceerde rapport 'Naar herstel van vertrouwen van de Adviescommissie Toekomst Banken'. De aanbevelingen uit hoofdstuk 1 en 2 van het rapport van de Adviescommissie Toekomst Banken zijn omgezet in de Code Banken.
2. De verkoop van financiële activa door een financiële instelling aan een aparte entiteit. Op deze manier wordt de liquiditeit vergroot en de solvabiliteitsverplichtingen van de financiële instelling verlaagd.

het kabinet zijn de nieuwe kapitaaleisen niet genoeg. Er zou meer eigen vermogen moeten worden aangehouden door de kapitaaleisen van met name risicovolle producten proportioneel te verhogen. Een andere verbetering richt zich op het beloningsbeleid. De toezichthouders zouden de mogelijkheid moeten krijgen om beloningen te toetsen en principes te handhaven door een verankering hiervan in de Wet op het financieel toezicht (Wft). Ook de financiële verslaggeving zal verbeterd moeten worden, met name de toepassing van de waarderingsregels. Hiertoe zijn reeds initiatieven genomen. Tevens zal het toezicht in zijn algemeenheid moeten verbeteren. Het kabinet denkt hierbij aan toezicht op kredietbeoordelingbureaus ('rating agencies'), alternatieve beleggingsfondsen (zoals hedgefonds), securitisaties en derivaten. Belangrijk bij een verbeterd toezicht is dat er meer internationaal wordt samengewerkt. Daarbij refereert het kabinet aan het rapport van De Larosière waarin wordt geadviseerd te werken aan een European Systemic Risk Board (ESRB) en een European System of Financial Supervision (ESFS).

Tot slot wordt in het document de rol van de overheid belicht. Het kabinet is van mening dat de publieke belangen van de financiële sector dusdanig met de rest van de economie zijn verweven dat het overheidsingrijpen noodzakelijk was. Denk hierbij aan het verminderen van transactiekosten en het efficiënt alloceren van kapitaal. Een van de maatregelen die de overheid zal nemen is het wettelijk verankeren van de Code Banken uit het rapport van de Commissie Maas. Een onderdeel is bijvoorbeeld de deskundigheidstoets voor leden van de raad van commissarissen. Een andere maatregel is banken te dwingen zich te richten op 'relatiebankieren' in plaats van 'transactiedreven bankieren'. Door de aandacht te vestigen op de 'relatie' kan er door banken een betere risico-inschatting worden gemaakt van (bijvoorbeeld) de kredietwaardigheid. Het is daarom dat de overheid meent dat er een scheiding zou moeten komen tussen investment banking en spaarbanken. Dit zou volgens het kabinet dan overigens wel op Europees niveau moeten gebeuren. Een andere maatregel die de overheid wil nemen is het afbouwen van haar betrokkenheid. Het is volgens het kabinet onbedoeld dat de overheid een centrale rol vervult in de financiële crisis en dat er belastinggeld wordt ingezet om financiële instellingen te hulp te schieten. Men wil in de toekomst voorkomen dat deze centrale rol opnieuw nodig is. Er wordt volgens het document van het kabinet dan ook gewerkt aan een gepaste 'exitstrategie'. Ook de rol die de overheid in de toekomst wil spelen in een grote crisis wordt kritisch bezien. Een verdere Europese samenwerking zal onontbeerlijk zijn. Als laatste maatregel acht het kabinet een aanpassing van het huidige depositogarantiestelsel noodzakelijk. Zo wordt gedacht aan een ex ante gefinancierd fonds. Dit fonds wordt gebruikt indien er een beroep moet worden gedaan op het garantiestelsel. Op deze manier zijn banken en (indirect) spaarders zich meer bewust van de bijkomende verplichtingen van deposito's, hetgeen de financiële stabiliteit ten goede zal komen.

### 3. Kritische noten

De Kabinetsvisie is doorspekt met 'structuurmaatregelen', dat wil zeggen 'harde' maatregelen die de *structuur* van het financiële stelsel raken: nieuwe en strengere wet- en regelgeving, een Europese toezichthouder, nauwere samenwerking tussen toezichthouders, toezicht op rating agencies, etc. Naar onze mening hebben de laatste decennia aangetoond dat alleen

structuurmaatregelen onvoldoende werken om excessen te voorkomen. Structuurmaatregelen zijn onvoldoende effectief zolang zij niet vergezeld gaan met (drastische) veranderingen in de *cultuur* en juist daarin schiet de Kabinetsvisie naar onze mening tekort. Slechts op één moment wordt in het document expliciet over cultuurverandering gesproken: 'Er dient een tegenwicht te worden geboden aan de gerichtheid op de korte termijn van sommige aandeelhouders en bestuurders. Dit doen we door te kijken hoe we binnen de bestaande praktijk van het stakeholdersmodel een beter evenwicht kunnen bereiken. Een manier om dit te bereiken is door te streven naar een situatie waarin de belangen van de aandeelhouders van de financiële onderneming meer in overeenstemming zijn met de belangen die de onderneming dient. Financiële ondernemingen dienen te streven naar een aandeelhoudersbestand dat in balans is, zoals de commissie Maas ook aangeeft. Deels zal dit worden gerealiseerd wanneer financiële instellingen zelf een *cultuurverandering* weten te realiseren zoals die hiervoor is beschreven.<sup>3</sup> Voor het overige wordt in de Kabinetsvisie – voor zover al over 'cultuur' gesproken wordt – dit louter gelinkt aan de beloningscultuur. Zeker belangrijk, maar niet voldoende om tot structurele verbeteringen te komen.

Maatregelen worden met name met de pen beleden: harde regelgeving om zo bijvoorbeeld risicobeheersingprocessen af te dwingen blijven uit. Het kabinet geeft toe dat zij hier weinig mee kan: de banken en verzekeraars zijn zelf het best geëquipeerd en geïnformeerd over hun eigen risico's. Ook als het gaat om beloning heeft het kabinet de neiging te blijven hangen in schijnmaatregelen. Vrijwel iedereen is tegen perverse prikkels en voor duurzaamheid en gematigdheid. Echter, zonder concrete handvatten zal deze wens een papieren tijger blijven en een stille 'post-kredietcrisisdood' sterven zodra de eerste tekenen van een structureel herstel zich aandienen.<sup>4</sup>

De houdbaarheid van de wens ten aanzien van beheersing van beloning staat de facto onder druk aangezien in het document wordt bevestigd dat prestatieafhankelijke (variabele) beloning niet uitgebannen hoeft te worden. Deze beloningsvorm zou volgens de kabinetsvisie echter 'beheerst' moeten worden. De onlangs uitgekeerde bonussen in Amerika en het Verenigd Koninkrijk tonen echter aan dat de top van deze financiële instellingen iets anders verstaat onder 'beheerst' dan de politiek en de maatschappij.

Ten aanzien van de verbeterde *corporate governance* structuur wordt door het kabinet gesteld dat de belangen van spaarders en klanten (hetgeen volgens ons niet twee verschillende groepen zijn, maar men bedoelt waarschijnlijk te zeggen dat spaarders geen beleggers zijn en hun vermogen toevertrouwen aan de bankbalans) meer behartigd moeten worden. Het blijft ons onduidelijk hoe dit zou moeten gebeuren. Nog nadrukkelijker zorgverplichtingen opleggen? Nog meer ongelezen waarschuwingen verstrekken?

3. Zie Kabinetsvisie p. 15.

4. Op het moment van schrijven is bekend geworden dat Minister Wouter Bos van Financiën zich zorgen maakt over het gedrag van bankiers. In aanloop naar een bijeenkomst van de G20-ministers op 5 september 2009 pleit hij daarom, net als de Franse president Sarkozy en de Duitse bondskanselier Merkel, voor een internationale aanpak van buitensporige bonussen.

Overigens schiet naar onze mening de financiële sector – inclusief de Compliance professie – zelf ook tekort. De laatste jaren hebben financiële instellingen veel tijd en geld gestoken in het verbeteren van de *structuur* van de Compliance functie, bijvoorbeeld aan de hand van de principes en aanbevelingen uit het document 'Compliance and the Compliance Function in Banks' van het Basel Committee on Banking Supervision. De huidige crisis laat echter zien dat de (Compliance) *structuur* nog zo goed ingericht kan zijn, als de (Compliance) *cultuur* onvoldoende gericht is op integriteit, dan biedt dit onvoldoende tegenwicht aan het optreden van schadelijke gedragingen.

#### 4. Slotbeschouwingen

Hoewel het op zich begrijpelijk is om als maatregel tegen de crisis te komen met 'harde' *structuur*maatregelen, is het een gemiste kans dat de Kabinetsvisie zich hiertoe grotendeels heeft beperkt. Juist met *cultuur*maatregelen is veel meer winst te behalen. Cultuur(omslag) is naar onze mening dan ook hét thema voor de Compliance Officer 'nieuwe stijl'. De missie voor deze Compliance Officer is om een 'integriteitbewuste cultuur' te promoten, te ontwikkelen en te bewaken. Wij bevelen aan dat de Compliance Officer (althans het Hoofd Compliance) dit expliciet in zijn/haar mandaat, functie-omschrijving en/of performancedoelstellingen op laat nemen door de leiding van de financiële instelling. Hierbij blijft het uiteraard niet. De Compliance Officer zal moeten begrijpen *waarom* bepaalde gedragingen ontstaan én voortduren en *hoe* een cultuur kan worden veranderd en ongewenst gedrag kan worden voorkomen. Veel meer dan voorheen moet in Complianceprogramma's een prominente plaats worden ingeruimd voor de zogenaamde 'soft controls'<sup>5</sup> en het realiseren van een op integriteit gerichte cultuur. De Kabinetsvisie geeft aan dat binnen de bestaande praktijk van het stakeholdersmodel een beter evenwicht bereikt moet worden. Uiteraard waar, maar het managen van (alle) stakeholders blijkt in de praktijk een complexe taak. De Commissie Maas geeft aan dat de klant weer centraal moet komen te staan. Wellicht een fraaie – korte termijn – 'soundbite' door een afvaardiging van een verguisde beroepsgroep. Het gaat echter – zoals de Kabinetsvisie terecht stelt – om het *evenwicht* en het voorkomen dat één stakeholder domineert, zoals de aandeelhouder (incl. de topbestuurders met een aandelen/of optiebelang). De Compliance Officer zou een centrale rol moeten spelen in de relatie met deze stakeholders en het bevorderen van het gewenste evenwicht. Financiële instellingen moeten *continu* hun voelsprietten uit hebben staan richting de verschillende stakeholders, niet alleen richting de aandeelhouder en niet louter het evenwicht aanpassen als reactie op kritiek. Financiële ondernemingen die hun stakeholder management of cultuur slechts aanpassen als antwoord op kritiek of uit angst voor nieuwe, zwaardere regelgeving zijn het vertrouwen van de consument niet waard. De Compliance Officer moet een aanjager zijn om concrete (cultuur)verbeterprogramma's binnen zijn/haar financiële instelling op te laten stellen en uit te laten voeren. Niet als

5. Zie ook Kiewit, M. de en J.M. Pleunes-Caljouw: 'Monitoren en auditen van soft controls als sluitstuk van de compliancecyclus', *TvCO* 2006, nr. 2.

eindverantwoordelijke maar als het 'ethisch geweten' van de organisatie.<sup>6</sup> Zo zouden er concrete stappen kunnen worden genomen door een verplicht te volgen Permanent Educatieprogramma met hierin nadrukkelijke aandacht voor bedrijfs-ethiek. Ook het starten van klantpanels die invloed hebben op het bedrijfsproces kan een goede stap zijn naar een verbeterde cultuur met bewustzijn voor het klantbelang. De Code Banken van 9 september jl. geeft een hoopvolle aftrap: 'De raad van bestuur draagt er zorg voor dat de zorgplicht jegens de klant wordt verankerd in de *cultuur* van de bank.'<sup>7</sup> Hoe dit zou moeten gebeuren wordt niet uitgewerkt in de Code Banken. Al voor de inwerkingtreding van de Code Banken per 1 januari 2010 is er kritiek. Zo vallen zakenbankiers en handelaren niet onder de nieuwe bonusafspraken. Wij vragen ons af hoe de 'zorgplicht jegens de klant' daadwerkelijk in de cultuur kan worden ingebed als de personen die het rechtstreekse contact met de klant onderhouden – en dat zijn nou net *niet* de leden van de Raad van Bestuur of de Raad van Commissarissen – niet worden onthouden van perverse (belonings)prikkels om vooral één belang te dienen. Naar onze mening kan dat alleen maar doordat de bank de aanbevelingen jegens leden van de Raad van Bestuur onverminderd doorvertaalt naar alle overige medewerkers. Verder geldt in de Code Banken ten aanzien van zelfregulering het 'pas toe of leg uit'-principe. Bij de Corporate Governance Code (Code Tabaksblat) zien we een tendens naar veel uitleg en weinig toepassen.<sup>8</sup> Als dit zich doorzet bij de Code Banken is de vraag of ook dit document een papieren werkelijkheid creëert eenvoudig te beantwoorden. Een gemiste kans...

*TvCO wil de discussie over Compliancegerelateerde onderwerpen bevorderen. Wij ontvangen dan ook graag reacties op deze bijdrage.*

6. Zie interview met Kees Oosterholt (directeur KiFiD) in IEX Profs van september 2009 waarin hij voorstelt een Chief Integrity Officer aan te stellen bij financiële instellingen. Deze functionaris zou op bestuursniveau de integriteit van de instelling en de belangen van de klanten moeten waarborgen.
7. Aanbeveling 3.2.2 van de Code Banken; volgens de toelichting wordt hiermee '...tegemoot gekomen aan de opvattingen van de Commissie Maas ter zake van een meer prominente plaats van de klant in de belangenafweging tussen de verschillende betrokken partijen, zonder het belang van de overige stakeholders tekort te doen'.
8. Zie ook <http://www.fd.nl/artikel/12917958/niet-alle-bonussen-bankiers-zit-plafond>.