

Vergaderjaar 2010–2011

32 782

Wijziging van de Bankwet 1998 en de Wet op het financieel toezicht in verband met het versterken van de governance bij de toezichthouders op de financiële markten (Wet versterking governance van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Inleiding

Zoals aangegeven in de aanbiedingsbrief bij het rapport van de Commissie DSB Bank (commissie Scheltema)¹ is het rapport van deze commissie mede aanleiding om de interne governance bij de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandsche Bank (DNB) te herzien. Hiertoe is een document getiteld «Toezicht op afstand» opgesteld². Hoewel dit visiedocument een breder aandachtsgebied bestrijkt dan wat er in dit wetsvoorstel wordt geregeld hangen het wetsvoorstel en het visiedocument nauw met elkaar samen op het terrein van de governance van DNB en de AFM.

Gezien het toezicht op afstand en de daarmee gepaard gaande beperkte mogelijkheden voor externe sturing door de minister van Financiën is het van belang dat de interne governance voldoende geborgd is. De interne «checks and balances» moeten er voor zorgen dat er voldoende waarborgen binnen de organisatie van de toezichthouder aanwezig zijn om zorgvuldige besluitvorming mogelijk te maken.

Met het oog op versterking van de interne governance bij de toezichthouders worden in dit wetsvoorstel wijzigingen in de Bankwet 1998 en de Wet op het financieel toezicht (Wft) voorgesteld. Een aantal belangrijke voorstellen betreft:

- de introductie van de «voorzitter Toezicht» en de «toezichtraad financiële instellingen»;
- een verbreding van de wettelijke taak van de raad van commissarissen (RvC) van DNB en de raad van toezicht (RvT) van de AFM;
- een beperking van het aantal mogelijke herbenoemingen binnen de directie van DNB en het bestuur van de AFM;
- de invoering van profielschetsen, functieprofielen en een betrouwbaarheids- en geschiktheidstoets voor de directieleden en

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 432, nr. 1.

² Toezicht op afstand, de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) 2010–2015 (Kamerstukken II 2010/11, nr. 32 648, nr. 1).

bestuurders en leden van de raad van commissarissen en raad van toezicht van DNB en de AFM.

Introductie «voorzitter Toezicht» en «toezichtraad financiële instellingen»

Het onderhavige wetvoorstel bevat een grondslag voor de invoering van een nieuwe functionaris binnen de directie van DNB, de voorzitter Toezicht en voor de invoering van de toezichtraad financiële instellingen (hierna: Toezichtraad).

Op Europees niveau maakt DNB deel uit van het Europees stelsel van Centrale Banken (ESCB) en draagt zij bij aan het uitvoeren van het monetaire beleid in de Europese Unie en het bevorderen van goed werkend betalingsverkeer. De onafhankelijkheid van de ECB en de nationale centrale banken is verankerd in het Europees Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: het Verdrag) en de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken (hierna: ESCB-statuten), bedoeld in artikel 4A van voornoemd verdrag. In artikel 7 van de ESCB-statuten is deze stelselonafhankelijkheid geëxpliciteerd. Sinds de invoering van de Wft kent Nederland een functioneel model van financieel toezicht, waarbij DNB verantwoordelijk is voor het prudentieel toezicht en de AFM verantwoordelijk is voor het gedragstoezicht. Door het prudentieel toezicht onder te brengen bij de centrale bank kan ook op institutioneel niveau de inhoudelijke samenhang tussen enerzijds de taken op het terrein van het monetaire beleid en het betalingsverkeer (als centrale bank) en anderzijds die op het terrein van het prudentieel toezicht (als toezichthouder) worden geborgd.

De onafhankelijkheid zoals die geldt voor de taken ingevolge het Verdrag en de ESCB-Statuten geldt niet voor DNB als prudentieel toezichthouder. Voor die taken is DNB zelfstandig bestuursorgaan. Het moeten vervullen van beide hoofdtaken, met een zo verschillend zwaartepunt, maakt dat het leiding geven aan DNB een complexe aangelegenheid is. Dit maakt een goede herkenbaarheid van de verschillende verantwoordelijkheden binnen DNB des te meer van belang. Om de herkenbaarheid te versterken van enerzijds de verantwoordelijkheid voor taken die voortvloeien uit het Verdrag en de ESCB-statuten en anderzijds de verantwoordelijkheid voor prudentiële toezichttaken, en tegelijkertijd recht te doen aan de inhoudelijke samenhang tussen deze hoofdtaken, bevat dit voorstel een grondslag voor een versterking van de bestuursstructuur binnen de directie van DNB (zie Artikel I, onderdeel B, voor het nieuw in te voegen artikel 12a van de Bankwet 1998). Deze versterking van de bestuursstructuur zal nader worden uitgewerkt in de statuten en het reglement van orde van DNB.

De kern van de versterking van de bestuursstructuur betreft de introductie van de functie van voorzitter Toezicht alsmede de introductie van de Toezichtraad.

Met het oog op een duidelijkere herkenbaarheid van de verschillende verantwoordelijkheden binnen de directie van DNB zal worden bepaald dat een van de toezichtdirecteuren binnen de directie eerstverantwoordelijk zal zijn voor het toezichtbeleid, te weten de voorzitter Toezicht. Op deze manier wordt een duidelijk primair aanspreekpunt gecreëerd voor onderwerpen die betrekking hebben op toezichttaken en kan de onafhankelijkheid van de president beter worden geborgd doordat hij niet primair wordt aangesproken op aangelegenheden die de prudentiële toezichtstaak van DNB betreffen. Hierdoor kan het risico op reputatieschade voor de president als onafhankelijke monetaire autoriteit voor operationele risico's die liggen in de toezichtsfeer zoveel mogelijk worden beperkt.

De versterking van de bestuursstructuur laat overigens onverlet dat de directie gezamenlijk eindverantwoordelijk blijft voor het toezicht op de financiële sector. Zodoende kan de samenhang van de hoofdtaken op prudentieel gebied, zoals hiervoor reeds genoemd, geborgd blijven. De voorzitter Toezicht is voorzitter van de Toezichtraad. Deze Toezichtraad, een intern orgaan dat in ieder geval bestaat uit de toezichtdirecteuren en de divisiedirecteuren met toezichtportefeuilles, heeft als taak het voorbereiden van de beraadslaging en besluitvorming van onderwerpen die voortvloeien uit de taak van de bank om toezicht te houden op financiële ondernemingen.

Met het oog op de invoering van de Toezichtraad en de voorzitter Toezicht zullen de statuten en het reglement van orde van DNB worden aangepast zodat ook daarin de herkenbaarheid van het onderscheid wordt versterkt tussen enerzijds monetaire aangelegenheden, waarvoor de president primair verantwoordelijk is en anderzijds toezichtstaken, waarvoor de voorzitter Toezicht primair de verantwoordelijkheid draagt.

Verbreding taak RvC/RvT

Een belangrijke aanpassing om de interne governance van de toezichthouders te versterken betreft de verbreding van de taak van de RvC/RvT. Bij deze verbreding wordt aangesloten bij de ontwikkelingen op governancegebied. De wettelijke taakomschrijving van de RvC/RvT wordt uitgebreid en wat dit aspect betreft in lijn gebracht met de taakomschrijving van een RvC op grond van het Burgerlijk Wetboek en de Corporate Governance Code waardoor de RvC/RvT meer dan onder het huidige wettelijke regime, de mogelijkheid krijgt om zijn belangrijke rol als interne toezichthouder ten volle te benutten. Een belangrijk nieuw aspect binnen het takenpakket van de RvC/RvT is, naast het toezien op de meer bedrijfs- en beheersmatige aspecten, het toezicht houden op (de waarborgen voor de) beleidsmatige aspecten, te weten de uitvoering van het toezicht in algemene zin en de borging van de kwaliteit en effectiviteit van dat beleid. De RvC/RvT laat zich dus niet in met individuele gevallen. Daarnaast zal de RvC/RvT zich bezig houden met het opstellen van een profielschets ten behoeve van de directie en de RvC van DNB respectievelijk het bestuur en de RvT van de AFM. Ook bij het opstellen van een functieprofiel bij een te vervullen vacature zal de RvC/RvT een belangrijke rol vervullen. Tot slot zal de RvC/RvT – met ten aanzien van de RvC van DNB inachtneming van de bepalingen in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken – een met redenen omklede beoordeling dienen te maken van de betrouwbaarheid en geschiktheid van leden van de directie en de RvC van DNB respectievelijk het bestuur en de RvT van de AFM.

Beperking van het aantal mogelijke herbenoemingen

Tevens wordt door middel van dit wetsvoorstel een beperking aangebracht in het aantal mogelijke herbenoemingen voor leden van de directie van DNB en van het bestuur van de AFM. Thans is niet voorzien in een beperking van het aantal herbenoemingen. Ten aanzien van DNB wordt voorgesteld om het maximum aantal herbenoemingen in dezelfde functie als omschreven in of krachtens de Bankwet 1998 te beperken tot eenmaal. Hiermee wordt bewerkstelligd dat dezelfde functie maximaal veertien jaar kan worden uitgeoefend. Voor de AFM wordt voorgesteld het aantal herbenoemingen te beperken tot tweemaal. Hiermee wordt bewerkstelligd dat bestuursleden van de AFM maximaal twaalf jaar hun bestuursfunctie kunnen uitoefenen.

In dit verband wordt opgemerkt dat zowel voor DNB als voor de AFM geldt dat verlenging van de benoemingstermijnen geen vanzelfspre-

kendheid mag zijn. Bij iedere herbenoeming vindt steeds een betekenisvolle herbeoordeling plaats.

Profielschets, functieprofiel en een betrouwbaarheids- en geschiktheidstoets

Vanwege het grote belang dat in de huidige tijd wordt gehecht aan het waarborgen van de betrouwbaarheid en geschiktheid van bestuurders en leden van het interne toezichthoudende orgaan van de toezichthouder, wordt het passend geacht bij wet te regelen dat er ten behoeve van (her)benoemingen in de top van DNB en de AFM betrouwbaarheids- en geschiktheidstoetsen worden uitgevoerd en profielschetsen en functieprofielen worden opgesteld.

Bij de nieuwe bepalingen over betrouwbaarheid en geschiktheid is aangesloten bij de ontwikkelingen op het gebied van betrouwbaarheids- en geschiktheidseisen binnen de financiële sector. Omdat aanpassingen op dit gebied, die zullen worden vastgelegd in de Wet op het financieel toezicht, ten tijde van opstellen van dit wetsontwerp worden voorbereid, is in de artikelsgewijze toelichting opgenomen dat bij zowel het opstellen van de criteria omtrent betrouwbaarheid en geschiktheid als de beoordeling van te benoemen en zittende directie- en bestuursleden en leden van de RvC en RvT, zoveel mogelijk rekening gehouden wordt met regelgeving met betrekking tot betrouwbaarheid en geschiktheid zoals die op enig moment van toepassing is op de financiële sector.

Aan de betrouwbaarheids- en geschiktheidseisen voor de directie en RvC respectievelijk het bestuur en de RvT zal nader invulling worden gegeven door de RvC respectievelijk de RvT. Deze criteria zullen in hoofdlijnen worden opgenomen in de profielschets. Hierbij gaat het om een algemene beschrijving van de samenstelling van, en de geschiktheidseisen voor, het orgaan in plaats van om een individuele functie.

Daarnaast wordt ten behoeve van iedere (her)benoeming binnen de top van DNB en de AFM een functieprofiel, door de RvC respectievelijk RvT, opgesteld. Hierin zijn de gezochte eigenschappen van de individuele kandidaat voor een bepaalde functie opgenomen. Te denken valt aan benodigde deskundigheid, ervaring en vaardigheden.

Administratieve lasten en Vaste Verandermomenten

Omdat de governancewijzigingen geen directe gevolgen hebben voor de lasten van financiële ondernemingen is Actal niet betrokken geweest bij dit wetsvoorstel. Het onderhavige wetsvoorstel zal niet in werking treden op een van de vaste verandermomenten voor de wetgeving op de financiële markten. Deze keuze is mede bepaald door het feit dat financiële ondernemingen niet geraakt worden door dit wetsvoorstel, de intensieve betrokkenheid van de toezichthouders bij het opstellen van het wetsvoorstel (uitzonderingsgrond 1 van de Vaste Verandermomenten; zie Kamerstukken II, 2009/10, 29 515, nr. 309, p. 4) en het belang dat aan een snelle versterking van de governance van de toezichthouders wordt gehecht. Voor de totstandkoming van dit voorstel zijn diverse gesprekken gevoerd met DNB respectievelijk de AFM.

Consultatie ECB

Op 28 februari 2011 heeft de minister van Financiën de ECB om advies gevraagd inzake het onderhavige wetsvoorstel. Naar aanleiding daarvan heeft de ECB op 18 april 2011 advies uitgebracht (CON/2011/37). Het

advies van de ECB heeft geen aanleiding gegeven het wetsvoorstel aan te passen.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I. Wijziging van de Bankwet 1998

(Onderdeel A)

Met de wijziging van het tweede lid van artikel 12 van de Bankwet 1998 wordt de situatie dat de leden van de directie, inclusief de president, onbeperkt herbenoembaar zijn voor termijnen van telkens zeven jaar aangepast. Het maximum aantal herbenoemingen in dezelfde functie wordt beperkt tot eenmaal. Hiermee wordt bewerkstelligd dat dezelfde functie maximaal veertien jaar kan worden uitgeoefend. Hierbij is van belang dat een verlenging van de zittingstermijnen geen vanzelfsprekendheid is. Bij iedere herbenoeming vindt steeds een betekenisvolle herbeoordeling plaats waarbij uiteraard ook het functioneren in de eerste periode in de beschouwing zal worden meegenomen.

In het derde lid wordt geregeld dat de RvC, ten behoeve van de invulling van een vacature binnen de directie, een functieprofiel opstelt na de directie hierover gehoord te hebben. Er is gekozen voor het begrip functieprofiel omdat dit begrip aanduidt dat het om een individuele functie gaat in plaats van een algemene beschrijving van de samenstelling van de directie. In het functieprofiel wordt stilgestaan bij de geschiktheidseisen voor de betreffende functie en wordt ingegaan op de aard van de te verrichten werkzaamheden. Voor leden van de RvC wordt een overeenkomstige bepaling opgenomen in artikel 13, derde lid, van de Bankwet 1998 (onderdeel C van artikel I).

Het bij koninklijk besluit (KB) schorsen of ontheffen uit de functie van leden van de directie is een bevoegdheid van de Kroon en wordt nu met het vierde lid van artikel 12 wettelijk verankerd. De omstandigheden waaronder geschorst of ontheven kon worden waren al opgenomen in dit artikel en dat dit bij KB geschiedde staat thans in de statuten van DNB, te weten in artikel 6, zevende lid.

In het vijfde lid wordt bepaald dat door de minister mededeling wordt gedaan in de Staatscourant van de benoemings- en ontheffingsbesluiten. Daarnaast wordt in het vijfde lid aangeduid welke (bestuurs)rechter bij een eventuele rechtsgang naar aanleiding van een schorsing- of ontheffingsbesluit bevoegd is. Aangesloten is bij de hoogste rechter bij andere besluiten genomen op grond van de Wft: het College van beroep voor het bedrijfsleven (conform artikel 1:110, derde lid, van de Wft). Op grond van de Statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken geldt voor een schorsing- of ontslag van de president dat deze, of de raad van bestuur van de Europese Centrale Bank, hiertegen in beroep kan gaan bij het Hof van Justitie van de EU. De tweede volzin van het vijfde lid is dan ook sans préjudice de uit de statuten van de ESCB voortvloeiende bijzondere rechtsgang.

(Onderdeel B)

In het eerste lid van het nieuw toegevoegde artikel 12a wordt bepaald dat bij of krachtens de statuten van de Bank kan worden bepaald dat taken van de directie die voortvloeien uit artikel 4, eerste lid, worden toebedeeld aan één of meer directeuren die binnen de directie zijn belast met portefeuilles op het terrein van toezicht (hierna: toezichtdirecteuren) en

dat zij hieromtrent rechtsgeldig namens de Bank kunnen besluiten. De besluiten die door de toezichtdirecteuren worden genomen, worden vervolgens aan de directie in zijn geheel toegerekend. De toezichtdirecteuren zijn, net als de overige leden van de directie, achteraf verantwoordelijk verschuldigd aan de directie als geheel voor de uitoefening van hun taken. Het gaat hier om een vennootschapsrechtelijke taakverdeling. Voor de formulering van dit artikel is aangesloten bij het voorgestelde artikel 129a van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zoals opgenomen in het wetsontwerp tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de aanpassing van regels over bestuur en toezicht in naamloze en besloten vennootschappen.¹

Voor zover de vennootschapsrechtelijke taakverdeling als gevolg van toepassing van artikel 12a in de statuten van DNB wijzigt, heeft dit ook gevolgen voor de publiekrechtelijke bevoegdheden binnen het bestuursorgaan DNB. De betreffende directeuren zullen bevoegd worden om in mandaat besluiten in de zin van hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht te nemen. Op de mandaatverlening is afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dat wil zeggen dat de besluiten worden toegerekend aan het bestuursorgaan DNB. Juridisch gezien blijft een besluit dat op basis van artikel 12a is genomen dus gelden als besluit van DNB.

Opgemerkt wordt dat de bevoegdheid niet wordt beperkt tot specifieke wetten in het kader waarvan de toezichthouders zijn aangewezen. Dit betekent dat de nadere taakverdeling ook kan gelden ten aanzien van bevoegdheden op grond van de Pensioenwet, waarvoor de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid eerstverantwoordelijk is.

In de statuten zal voorts de functie van voorzitter Toezicht worden geïntroduceerd en de Toezichtraad. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is dit reeds nader toegelicht.

Op grond van de voorgestane regeling worden de uit de toezichtwetten voortvloeiende of daarmee samenhangende bevoegdheden aan de betreffende toezichtdirecteuren gemandateerd (voor zover het gaat om bestuursrechtelijke besluitvorming) of daartoe een volmacht verleend (voor zover het gaat om met die toezichtbevoegdheden samenhangende privaatrechtelijke rechtshandelingen) dan wel een machtiging gegeven (voor de overige handelingen). Daartoe wordt in het tweede lid bepaald dat de directeur of directeuren aan wie de taken, bedoeld in het eerste lid zijn toebedeeld door de directie kunnen worden gemachtigd tot uitoefening van de bevoegdheden die nodig zijn voor het vervullen van die taken. Er is gekozen voor de term «machtigen» omdat het niet slechts een mandaat betreft (de bestuursrechtelijke bevoegdheid) maar ook de voor de uitvoering van het mandaat benodigde volmachten en machtigingen. Daarbij kan worden gedacht aan de bevoegdheid om DNB bij een bestuursrechtelijke procedure te vertegenwoordigen of de bevoegdheid om met een onder toezicht staande instelling (privaatrechtelijke) afspraken te maken over de wijze van toezicht. Verder kan worden gedacht aan diverse feitelijke handelingen die bij het gebruik van het mandaat gebruikelijk zijn. Bij de keuze voor de term «machtigen» is aangesloten bij artikel 166 van de Provinciewet en artikel 168 van de Gemeentewet. Op grond van het derde lid is de gemandateerde – evenals de directie – bevoegd beleid vast te stellen ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden, tenzij de machtiging dit expliciet uitsluit.

¹ Kamerstukken I 2009/10, 31 763, A.

(Onderdeel C)

In het eerste lid wordt de wettelijke omvang van de RvC beperkt. Hierbij wordt beoogd zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij onder andere de regeling voor de RvT van de AFM en andere raden van commissarissen. Wel moet ten aanzien van de RvC rekening worden gehouden met het uitgebreide takenpakket van DNB, die naast prudentiële toezichthouder ook de functie van systeemtoezichthouder vervult. Gezien de brede deskundigheid die een goed intern toezicht op de directie vereist, is gekozen voor een minimum aantal van zeven commissarissen en een maximum aantal van tien commissarissen.

Het tweede lid is de reeds bestaande bepaling over de overheidscommissaris. Ten aanzien van de overheidscommissaris geldt dat de verbrede taak van de raad van commissarissen op grond van het nieuwe zesde lid, waarvan deze commissaris deel uitmaakt, duidelijk moet worden onderscheiden van de specifieke taak van de overheidscommissaris ten behoeve van de minister van Financiën op grond van artikel 14 van de Bankwet 1998 (zie voorts de toelichting bij het zesde lid).

Het derde lid bevat een regeling voor de benoeming van de voorzitter en de andere leden van de RvC. In de tweede volzin van het derde lid wordt bepaald dat ten behoeve van de invulling van een vacature binnen de RvC, door de RvC een functieprofiel wordt opgesteld. Voor de toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 12, vijfde lid (onderdeel A van artikel I).

Met het vijfde lid wordt de ontheffing uit functie of schorsing voor wat betreft de leden van de RvC van artikel 11, vijfde lid, van de statuten van DNB overgebracht naar de Bankwet 1998. Echter, ontheffing uit functie of schorsing geschiedt niet bij KB want aangezien het hierbij om een bevoegdheid van de algemene vergadering van aandeelhouders gaat.

Met het zesde lid wordt de taak van de RvC van DNB verbreed. De wettelijke taak zal met deze verbreding niet alleen het toezicht op de bedrijfs- en beheersmatige aspecten van het opereren van DNB omvatten maar ook (de waarborgen voor de) beleidsmatige aspecten, te weten de uitvoering van het toezicht in algemene zin en de borging van de kwaliteit en effectiviteit van dat beleid. De RvC laat zich niet in met de uitvoering van het beleid, te weten beslissingen in individuele gevallen. De uitbreiding van de taak van de RvC brengt daarin geen verandering. Wel kunnen de leden van de RvC toezichtvertrouwelijke informatie, inclusief informatie met betrekking tot individuele gevallen in zoverre nodig voor de borging van de kwaliteit en de effectiviteit van het beleid, bij de directie opvragen en betrekken in hun algemene toezicht. Artikel 1:89 van de Wft staat hier niet aan in de weg aangezien het hierbij gaat om de leden van een orgaan (onderdeel) van de toezichthouder. In dat verband wordt opgemerkt dat de commissaris die van overheidswege is benoemd deze toezichtvertrouwelijke informatie niet mag aanwenden voor de uitoefening van zijn specifieke taak ten behoeve van de minister op grond van artikel 14 van de Bankwet 1998. Dit in verband met het bepaalde in het tweede lid van artikel 14. De taakuitbreiding omvat ook de huidige wettelijke taak van de raad van commissarissen, namelijk het vaststellen van de jaarrekening en toezien op het beheer van de bank. Met de taakverbreding wordt geen verandering beoogd in het toezicht zoals wordt uitgeoefend door de overheidscommissaris als bedoeld in artikel 13, tweede lid. Het begrip beleid wordt, overeenkomstig de uitwerking van dit begrip in de Corporate Governance Code, breed uitgelegd, zodat hier onder andere de strategie mee wordt bedoeld. Onder de algemene gang van zaken worden ondermeer de bedrijfs- en beheersmatige aspecten van

het opereren van DNB begrepen. Het monetaire beleid en het stelsel betalingsverkeer van DNB, ter uitvoering van haar centrale banktaak, geregeld in artikel 3 van de Bankwet 1998, valt buiten het interne toezicht. Het toezicht op de monetaire taken van DNB is reeds voorzien in de ESCB-statuten die bepalen dat de nationale centrale banken handelen in overeenstemming met de richtsnoeren en instructies van de ECB.

ARTIKEL II. Wijziging van de Wet op het financieel toezicht

(Onderdeel A)

In de aanbiedingsbrief bij het rapport van de Commissie Onderzoek DSB Bank (commissie Scheltema)¹ is aangekondigd dat zal worden voorgesteld de minister van Financiën de bevoegdheid te geven beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening van de toezichthouders.

In de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is in artikel 21 de mogelijkheid voor een minister opgenomen om beleidsregels vast te stellen ten aanzien van de taakuitoefening door een bestuursorgaan. Bij brief van 31 januari 2008² heeft de toenmalige minister van de Financiën aan de Tweede Kamer gemeld het niet wenselijk te vinden om deze bepaling ook van toepassing te verklaren op DNB en de AFM vanwege kort gezegd de internationale context waarin deze toezichthouders opereren. Nadien is echter overwogen dat het wenselijk is om een – sterk geclausuleerde – bevoegdheid op te nemen voor de minister van Financiën om beleidsregels vast te stellen. De bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen past binnen het middenkader van de zogenaamde interventiepiramide, zoals uiteengezet in de nota «Toezicht op afstand»³ waarbij de minister van Financiën wordt geacht op verschillende niveaus over instrumenten te beschikken die hem ondersteunen bij zijn toezicht op de toezichthouders. In voornoemde nota is uiteengezet dat het middenkader thans één wettelijke bevoegdheid bevat. Het wordt wenselijk geacht dit middenkader uit te breiden met de beleidsregelbevoegdheid.

In het voorstelde artikel 1:25b is opgenomen dat de minister van Financiën beleidsregels kan vaststellen ten aanzien van de toepassing door de toezichthouders van de hoofdstukken 1.2 en 1.3. Deze bevoegdheid strekt zich uit tot het deel van het beleid voor toezicht op de financiële markten waarvoor de minister van Financiën verantwoordelijkheid draagt. Er wordt dan ook geen wijziging beoogd in de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (voor de Pensioenwet).

Voor het beleidsregelbegrip wordt aangesloten bij de definitie hiervoor in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op grond hiervan moet een beleidsregel altijd een algemene strekking hebben. Dit past binnen de systematiek van «toezicht-op-afstand», waarbinnen de minister een algemene systeemverantwoordelijkheid heeft. Zo kan hij nadere, algemene regels stellen omtrent algemene overkoepelende toezichtaspecten waar de hoofdstukken 1.2 en 1.3 van de Wft op zien zoals de samenwerking tussen de toezichthouders of generieke onderwerpen betreffende de financiële sector die zijns inziens in het toezicht aandacht behoeven. De minister kan zich dus niet door middel van een beleidsregel met individuele gevallen bezig houden. Ook kan het internationale recht, met name het EU Werkingsverdrag inclusief de ESCB Statuten en de verordeningen inzake de Europese toezichtsagentschappen, de mogelijke onderwerpen waarop en de mate waarin gebruik gemaakt kan worden van deze bevoegdheid beperken. De beleidsregels bedoeld in dit artikel zullen voorts niet gebruikt worden om het systeem van de open normen

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 432, nr. 1.

² Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 56.

³ Toezicht op afstand, de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) 2010–2015 (Kamerstukken II 2010/11, nr. 32 648, nr. 1).

in de Wft aan te tasten. Enerzijds wordt zodoende recht gedaan aan de systeemverantwoordelijkheid van de minister van Financiën: het beleid ten aanzien van het toezicht op de financiële markten is vastgelegd in een normstellend kader (wet, algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling) en de toezichthouders voeren het toezicht binnen dat kader uit.¹ Anderzijds kan, door de bevoegdheid te beperken tot taken en bevoegdheden van de toezichthouders op grond van de hoofdstukken 1.2 en 1.3, recht blijven worden gedaan aan de internationale context waarin de toezichthouders opereren en het uitgangspunt dat de toezichthouders «op afstand staan».

Voordat een beleidsregel wordt vastgesteld zal de minister hierover in overleg met de toezichthouder treden. Dit geeft de mogelijkheid de opportuniteit van de beleidsregel af te wegen tegen de mogelijke consequenties daarvan voor (andere) delen van het toezicht.

(Onderdeel B)

De in dit artikel voorgestelde wijzigingen sluiten aan bij de voorgestelde wijzigingen in artikel 12 van de Bankwet 1998 met betrekking tot het functieprofiel, de benoemingsprocedure van bestuursleden en het maximum aantal herbenoemingen voor de directie van DNB.

Ten opzichte van de huidige situatie wordt in het eerste lid het maximum aantal herbenoemingen van bestuursleden van de AFM in dezelfde functie beperkt tot tweemaal. Hiermee wordt bewerkstelligd dat bestuursleden maximaal twaalf jaar hun bestuursfunctie kunnen uitoefenen. Nu zijn alle leden van het bestuur, inclusief de voorzitter, onbeperkt herbenoembaar voor termijnen van telkens vier jaar. De te onderscheiden functies zijn de voorzitter en de overige bestuursleden. Verlenging van de zittingstermijnen dient ook geen vanzelfsprekendheid te zijn. Bij herbenoeming van de voorzitter of overige bestuursleden vindt steeds een betekenisvolle herbeoordeling plaats. Hierbij is van belang dat een verlenging van de zittingstermijnen geen vanzelfsprekendheid is. Overigens zal de reeds bestaande benoemingscommissie van de RvT hier een belangrijke rol vervullen en het functioneren van individuele bestuurders en het bestuur als geheel meenemen in haar overwegingen.

In het derde lid wordt, overeenkomstig de wijziging in artikel 12, vijfde lid, van de Bankwet 1998, aangeduid welke (bestuurs)rechter bij een eventuele rechtsgang naar aanleiding van een schorsing- of ontslagbesluit bevoegd is. Aangesloten is bij de hoogste rechter bij andere besluiten genomen op grond van de Wet op het financieel toezicht: het College van beroep voor het bedrijfsleven (conform artikel 1:110, derde lid, van de Wft).

In het vierde lid wordt geregeld dat de RvT, ten behoeve van de invulling van een vacature binnen het bestuur, na het bestuur hierover gehoord te hebben een functieprofiel opstelt. Er is gekozen voor het begrip functieprofiel omdat dit begrip aanduidt dat het om een individuele functie gaat in plaats van een algemene beschrijving van de samenstelling van het bestuur. In het functieprofiel wordt stilgestaan bij de geschiktheidseisen voor de betreffende functie en wordt ingegaan op de aard van de te verrichten werkzaamheden. Voor leden van de RvT wordt een overeenkomstige bepaling opgenomen in artikel 1:27, zesde lid, van de Wft.

(Onderdeel C)

Met deze wijziging wordt aangesloten bij de nieuwe bepalingen in artikel 13 van de Bankwet 1998 omtrent de taak van de RvC van DNB. Die taak

¹ Zie hiervoor ook de brief van de minister van Financiën van 31 januari 2008, Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 56.

wordt verbreed, waardoor de RvT van de AFM meer dan nu het geval is, de mogelijkheid krijgt om zijn belangrijke rol als interne toezichthouder ten volle te benutten. Daarnaast wordt aangesloten bij de ontwikkelingen op governancegebied. De wettelijke taakomschrijving van de RvT wordt namelijk in lijn gebracht met de taakomschrijving van een RvC op grond van het Burgerlijk Wetboek en de Corporate Governance Code. Het begrip beleid wordt, overeenkomstig de uitwerking van dit begrip in de Corporate Governance Code, breed uitgelegd, zodat hier onder andere de strategie mee wordt bedoeld. De RvT laat zich niet in met de uitvoering van het beleid, te weten beslissingen in individuele gevallen. De uitbreiding van de taak van de RvT brengt daarin geen verandering. Wel kunnen de leden van de RvT toezichtvertrouwelijke informatie, inclusief informatie met betrekking tot individuele gevallen in zoverre nodig voor de borging van de kwaliteit en de effectiviteit van het beleid, bij het bestuur opvragen en betrekken in hun algemene toezicht.

Onder verwijzing naar de toelichting bij artikel 1:26, vierde lid, wordt op grond van het zesde lid ten behoeve van de invulling van een vacature binnen de RvT, door de RvT een functieprofiel opgesteld.

(Onderdeel D)

Naar aanleiding van het rapport Commissie Maas worden momenteel de bepalingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en deskundigheid binnen financiële ondernemingen herzien en uitgebreid naar de raad van commissarissen. Deze ontwikkeling wordt door middel van dit wetsvoorstel ook voor DNB en de AFM in een regelgevend kader verrat. Hierbij is aansluiting gezocht bij de normen die gaan gelden voor de financiële sector. Dit betekent onder andere dat er niet alleen gekeken wordt naar de individuele deskundigheid van bestuurders en interne toezichthouders maar zal met name de totale samenstelling van belang zijn. De samenstelling en het functioneren van de directie en de raad van commissarissen onderscheidenlijk het bestuur en de raad van toezicht worden dus in aanmerking genomen bij de uitvoering van de geschiktheidstoets. Hierbij dienen de eisen aan bijvoorbeeld deskundigheid, relevante ervaring en andere geschiktheidseisen niet noodzakelijkerwijs dezelfde te zijn als voor financiële ondernemingen. Omdat de RvC van DNB en de RvT van de AFM de betrouwbaarheids- en geschiktheidstoets uitvoeren, is het aan deze organen om het begrip betrouwbaarheid en geschiktheid nader uit te werken. Deze organen dienen er zorg voor te dragen dat deze nadere uitwerking actueel blijft. Daarbij kan door de RvC of RvT, in zoverre dit naar hun oordeel met het oog op de taken van DNB respectievelijk de AFM is aangewezen, aansluiting worden gezocht bij regelgeving met betrekking tot de betrouwbaarheid en geschiktheid zoals die op enig moment van toepassing is op de financiële sector, waaronder beleidsregels met betrekking tot betrouwbaarheid en deskundigheid, hoewel de deskundigheid bij DNB en AFM van een andere aard kan zijn dan voor de financiële sector.

De betrouwbaarheids- en geschiktheidseis is een doorlopende eis, waar bestuurders en commissarissen dus aan moeten blijven voldoen. Daarbij is wel van belang dat indien de RvC van DNB respectievelijk de RvT van de AFM aanpassingen aanbrengen in de nadere uitwerking van het begrip geschiktheid, of bij vertrek van een van de zittende leden, dit geen ontslaggrond kan opleveren als gesteld in de artikelen 12 en 13 van de Bankwet 1998 en de artikelen 1:26 en 1:27 van de Wft (o.a. vanwege de op afstand geplaatste toezichthouder en de statuten van het Europees stelsel van centrale banken in het bijzonder). Wel rust er in dat geval een inspanningverplichting op de AFM en DNB om deze verscherpte eisen zo snel mogelijk na te komen. Zo kan AFM/DNB een directie/bestuurslid

aantrekken die over deze specifieke kennis beschikt of kunnen een of meerdere personen worden bijgeschoold. Uiteraard zal bij een eerstvolgende (her)benoeming voldaan dienen te worden aan eventueel aangepaste geschiktheidseisen. De bepaling dat bij de toets op geschiktheid de samenstelling en het functioneren van het betreffende beleidsbepalende orgaan van de AFM en DNB in aanmerking kan worden genomen, neemt niet weg dat de betrouwbaarheid van elk individueel lid van genoemde beleidsbepalende organen te allen tijde buiten twijfel dient te staan.

In het derde en vierde lid van dit artikel wordt geregeld dat er voor het bestuur en de RvT van de AFM alsmede de directie en de RvC van DNB een profielschets wordt opgesteld. Deze profielschets wordt door de RvT, het bestuur gehoord, respectievelijk de RvC, de directie gehoord, opgesteld.

Hier is gekozen voor het begrip profielschets omdat dit begrip aanduidt dat het om een algemene beschrijving van de samenstelling van, en de betrouwbaarheids- en geschiktheidseisen voor, de directie gaat in plaats van om een individuele functie. In de profielschets zal bijvoorbeeld geborgd kunnen worden dat er bij de RvC en RvT zo mogelijk kennis en deskundigheid is op het gebied van het besturen van een financiële- of markttoezichthouder. Deze profielschets behoeft de instemming van de Minister van Financiën. De Minister van Financiën neemt hierbij uiteraard eventuele andere relevante regelgeving in acht, aangaande DNB betreft dit met name de vereisten van het Verdrag tot oprichting van de Europese Unie (het Verdrag) en de Statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken, als bedoeld in artikel 4A van het Verdrag.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager