

Doelmatigheid en doeltreffendheid DNB

- verslag op basis van art. 1:44, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht -

0. Structuur en opzet	p. 1
1. Beschrijving organisatie	p. 2
2. Vormgeving toezicht	p. 12
3. Indicatoren van het toezicht	p. 23
4. Beoordeling doelmatigheid en doeltreffendheid	p. 28

0. Structuur en opzet

Dit document beschrijft de vormgeving en uitvoering van het prudentieel toezicht door de Nederlandsche Bank (DNB) op basis van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Het is onderdeel van het verslag van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de toezichthouders dat de minister van Financiën op grond van artikel 1:44, eerste lid, van de Wft opstelt.

Voor deze evaluatie zijn drie documenten opgesteld:

1. Een samenvattende nota met daarin de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de uitgevoerde analyses bij DNB en de AFM.
2. Een achtergronddocument met analyse van DNB. Dit betreft het thans voorliggende document.
3. Een achtergronddocument met analyse van AFM.

Daarnaast is op basis van het tweede lid van artikel 1:44 van de Wft ook een evaluatie uitgevoerd van de samenwerking tussen DNB en AFM. Dit onderzoek is uitgevoerd door het onderzoeksbureau IOO en zal separaat aan de Kamer worden gestuurd. Zo wordt beoordeeld of er in de organisatieopzet en de wijze waarop de uitvoering van het toezicht is vormgegeven voldoende waarborgen aanwezig zijn voor het doelmatig en doeltreffend functioneren van DNB. De benadering die is gekozen is dus meer een systeembenadering waarbij aandacht is voor de risico's die zich in dit systeem kunnen bevinden, dan een benadering vanuit een casus, zoals bijvoorbeeld door de commissie Onderzoek DSB Bank (cie. Scheltema) is uitgevoerd.

In dit document zal dus gekeken worden naar de vormgeving en uitvoering van het prudentieel toezicht zoals dat door DNB wordt uitgevoerd. Omdat dit een geplande en reguliere evaluatie betreft, zal daarbij zoveel mogelijk gekeken worden naar structurele zaken.

In hoofdstuk 1 zal een beschrijving worden gegeven van de organisatie van DNB en de belangrijkste institutionele aspecten. Vervolgens zal in hoofdstuk 2 worden beschreven op welke wijze DNB het prudentieel toezicht in de praktijk heeft vormgegeven en over welke instrumenten DNB daarbij beschikt. In hoofdstuk 3 zullen indicatoren van het toezicht worden gepresenteerd. Deze eerste drie hoofdstukken zijn zoveel mogelijk beschrijvend en feitelijk van aard. Op basis van de beschrijving in deze hoofdsrukken zal vervolgens in hoofdstuk 4 een oordeel worden gegeven van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit zal gebeuren aan de hand van rijksbreed gedefinieerde criteria ter beoordeling van het functioneren van zbo's.

Hoofdstuk 1. Beschrijving organisatie

De vormgeving van het financieel toezicht in Nederland kenmerkt zich door het uitgangspunt van toezicht op afstand. Dit betekent dat de financieel toezichthouders onafhankelijk en vanuit hun specifieke deskundigheid kunnen opereren zonder directe bemoeienis van de politiek. De belangrijkste doelstelling van dit uitgangspunt is het garanderen van onafhankelijk en deskundig toezicht.

Het brengt tevens met zich mee dat het in versterkte mate van belang is dat de interne organisatie en governancestructuur waarborgen bevatten die de kwaliteit van het toezicht voldoende garanderen. In dit hoofdstuk zal daarom ingegaan worden op de positie en reikwijdte van het toezicht door DNB en de belangrijkste elementen van de interne sturing en de externe verantwoording.

1.1 Positie

DNB is een naamloze vennootschap. 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 Gemeenschap en het bevorderen van goed werkend betalingsverkeer. De onafhankelijkheid van de ECB en de nationale centrale banken is verankerd in Europese Verdragen. Voor DNB is dit ook op nationaal niveau vastgelegd in de Bankwet 1998.

Naast centrale bank is DNB ook prudentieel toezichthouder op financiële instellingen. Sinds de invoering van de Wft kent Nederland een functioneel model van financieel toezicht, waarbij DNB verantwoordelijk is voor het prudentieel toezicht en AFM voor het gedragstoezicht. Dit model wordt aangeduid als het Twin Peaks model.¹

Voor haar toezichttaken is DNB een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Voor haar toezichtactiviteiten geldt dat DNB onafhankelijk is in de uitoefening van haar taken. De minister blijft echter uiteindelijk verantwoordelijk richting de Tweede Kamer voor de financiële stabiliteit in Nederland. Deze verantwoordelijkheid wordt op verschillende manieren vormgegeven, zoals door middel van informatie-uitwisseling, het verantwoordingsproces en formele bevoegdheden van de minister. Deze evaluatie, die volgt uit een bepaling in de Wft kan beschouwd worden als een van de manieren waarop de minister invulling geeft aan deze verantwoordelijkheid.

De taken van DNB in het licht van het prudentieel toezicht zijn uitgewerkt in artikel 1:24 van de Wft.

Art. 1:24

1. Prudentieel toezicht is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector.
2. De Nederlandsche Bank heeft op basis van de Wft de taak om het prudentieel toezicht op financiële ondernemingen uit te oefenen en te beslissen omtrent de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten

¹ Zie ook: Annet Jonk, Jeroen Kremers en Dirk Schoenmaker (2001), 'A New Dutch Model', *Financial Regulator*, 6(3), 35-38.

Het prudentieel toezicht van DNB is gericht op bevordering van de stabiliteit van het financiële stelsel en bescherming van de financiële aanspraken van consumenten. Om dit te bereiken wordt erop toegezien dat financiële instellingen solide zijn en voldoende vermogen hebben om aan hun verplichtingen te voldoen. Daarnaast wordt bewaking van de integriteit van het financiële stelsel nagestreefd, evenals bevordering van een soepele, betrouwbare en efficiënte afwikkeling van het betalingsverkeer². Leidend daarbij zijn de doelstellingen zoals deze in toezichtregelgeving (waaronder de Wft) zijn verankerd.

1.2 Onder toezicht staande instellingen

Het prudentieel toezicht heeft in principe betrekking op de gehele financiële sector, maar richt zich in de praktijk vooral op banken, verzekeraars en pensioenfondsen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal betrokken instellingen.

Tabel 1 Overzicht financiële sector Nederland

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Banken*	805	801	821	781	738	749	764	777
Nederlands gevestigde instelling	112	111	112	109	105	101	99	93
Centrale en aangesloten kredietinstellingen	350	340	318	259	204	182	154	150
EU-kredietinstellingen buiten Nederland	308	315	353	374	387	419	457	479
Bijkantoor van instellingen binnen EU	22	23	26	26	29	31	35	35
Bijkantoren van instellingen buiten EU	10	8	7	6	5	5	5	5
overig**	3	4	5	7	8	11	14	15
Verzekeraars	389	379	363	352	368	352	335	320
Levensverzekeraars	92	87	85	77	76	73	67	62
Natura-uitvaartverzekeraars	46	46	41	41	38	36	34	33
Schadeverzekeraars	251	246	237	234	254	243	234	225
Pensioenfondsen	926	875	839	800	767	713	656	579
Bedrijfstakpensioenfondsen	102	103	102	103	103	96	95	87
ondernemingspensioenfondsen	811	759	722	683	650	604	547	479
beroepspensioenfondsen	11	11	13	12	12	12	13	12
overig	2	2	2	2	2	1	1	1

* DNB is voor bijkantoren van EU-banken alleen verantwoordelijk voor het liquiditeitstoezicht. Voor bijkantoren van niet-EU banken geldt in beginsel hetzelfde toezicht als voor Ned. banken. Buitenlandse bijkantoren worden meegenomen in het geconsolideerd toezicht op de Nederlandse bank.

** elektronische geldinstellingen, dienstverlening instelling andere lidstaat

Per 1 november 2009 houdt DNB als uitvloeisel van de *Payment Services Directive* (PSD) ook toezicht op betaaldienstverleners. Het toezicht op beleggingsinstellingen en beleggingsondernemingen wordt hoofdzakelijk door AFM uitgevoerd. Het toezicht op pensioenfondsen wordt door DNB uitgevoerd op basis van de Pensioenwet en aanverwante wet- en regelgeving.

Omdat deze evaluatie geschiedt op basis van de Wft en betrekking heeft op de afgelopen periode zal deze zich vooral richten op banken en verzekeraars.

² Toezichtvisie DNB 2010-2014.

1.2.1 Samenwerking

Voor een goede uitvoering van haar taken moet DNB nationaal en internationaal samenwerken.

Financiële regelgeving komt in toenemende mate in internationale fora tot stand. Uitwerking van financiële regelgeving met betrekking tot banken vindt bijvoorbeeld plaats via het *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS) en de *Financial Stability Board* (FSB). In meer algemene zin geldt dat in de G20 en het IMF afspraken worden gemaakt over de richting van het financieel toezicht.

De wettelijke verankering van deze afspraken komt meestal tot stand binnen de EU via verschillende Europese richtlijnen. Voornaamste voorbeelden hiervan zijn het kapitaalraamwerk voor banken (CRD) en de regelgeving voor verzekeraars (Solvency II). Via de zogenaamde Lamfalussy-procedure wordt de totstandkoming van deze richtlijnen tussen de lidstaten afgestemd. De toezichthouders hebben in deze procedure een belangrijke rol via de zogenaamde level 3 comités. Dit zijn drie comités voor respectievelijk banken, verzekeraars en beleggingsinstellingen die toezien op harmonisatie van toezichtbeleid op basis van Europese regelgeving. Deze comités zullen binnenkort worden omgevormd tot Europese autoriteiten met meer bevoegdheden tot het invullen van technische standaarden en uitvoeren van bindende mediatie. In aanvulling hierop geldt dat in de dagelijkse praktijk van het toezicht ook steeds meer internationaal wordt samengewerkt via colleges of supervisors voor grensoverschrijdende instellingen. Dit zijn verschillende samenwerkingsverbanden waarin de belangrijkste toezichthouders beleid afstemmen en informatie uitwisselen met betrekking tot een (grote) internationale financiële instelling.

Binnen deze internationale kaders vindt op nationaal niveau uitvoering van het toezicht plaats.

Op nationaal niveau geldt dat over beleidsmatige onderwerpen veel overleg plaatsvindt met het ministerie van Financiën en (voor zover het pensioenfondsen en de Pensioenwet betreft) met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Samenwerking gebeurt veelal op informele wijze via (dagelijks) contact op medewerkerniveau. Verder vindt in principe wekelijks een bijeenkomst plaats tussen de president van DNB en de minister van Financiën. Hier worden actuele ontwikkelingen en relevante dossiers op informele wijze besproken. Daarnaast vinden ook regulier overleggen plaats tussen (divisie)directeuren van DNB en directeuren van de ministeries over relevante dossiers, in aanwezigheid van behandelend medewerkers. Deze overleggen worden gemengde werkgroepbijeenkomsten genoemd en hebben een meer formeel karakter. Het doel van deze bijeenkomsten is om de besluitvorming op relevante onderwerpen te structureren en op directieniveau tot besluitvorming te komen. In totaal zijn er drie soorten gemengde werkgroepen: i) de Gemengde Werkgroep Financiële Stabiliteit, ii) de Gemengde Werkgroep Monetair en iii) de Gemengde Werkgroep Toezicht.

Daarnaast is uiteraard een goede samenwerking met de AFM van belang. De effectiviteit van het Twin Peaks model wordt in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit en efficiëntie van de onderlinge

samenwerking en werkverdeling. In dat kader is in artikel 1:44, lid 2, van de Wft een aparte evaluatiebepaling opgenomen over de samenwerking tussen DNB en AFM. Voor nadere informatie over dit onderzoek wordt verwezen naar de evaluatie die door IOO is uitgevoerd.

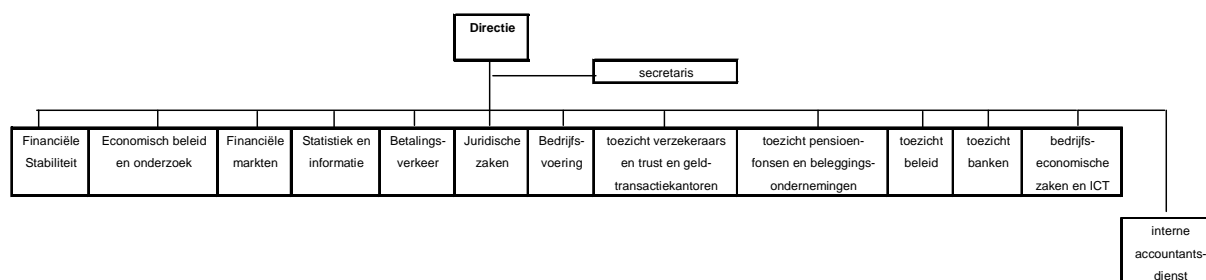
Verder geldt dat DNB contact onderhoudt met de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) inzake het toezicht op de zorgverzekeraars en met de NMA ten aanzien van fusies, overnames en vraagstukken op het gebied van marktwerking. Tot slot verzorgt DNB informatievoorziening richting het publiek en vindt regelmatig overleg plaats met representatieve organisaties en koepelverenigingen.

1.3 Interne sturing

Het functioneren van een toezichthouder wordt in belangrijke mate bepaald door de interne organisatie en de *corporate governance*. In deze paragraaf wordt ingegaan op de meest relevante onderdelen van beide aspecten. Om het totale beeld te schetsen zal daarbij eerst ingegaan worden op DNB als geheel en vervolgens nader op de toezichtactiviteiten.

1.3.1 Interne organisatie

De organisatie van DNB ziet er als volgt uit.



De toezichtactiviteiten zijn vormgegeven op basis van een sectorale indeling. Er zijn drie specifieke divisies die zich met uitvoerend toezicht van de verschillende sectoren bezig houden: toezicht banken (Tba), toezicht verzekeraars en trust en geldtransactiekantoren (Tvt) en toezicht pensioenfondsen en beleggingsondernemingen (Tpb). Binnen deze toezichtdivisies bevinden zich aparte afdelingen die het lopend toezicht uitvoeren. Voor de grotere instellingen zijn aparte, multidisciplinaire afdelingen opgericht die een instelling als geheel onder toezicht hebben.

De verschillende toezichtdivisies hebben kennisnetwerken, die gericht zijn op het beschikbaar stellen en delen van relevante informatie, het waarborgen van consistentie en uniformiteit in de toezichtpraktijk, kwaliteitsbewaking en het uitdiepen en verbreden van kennis over actuele ontwikkelingen en thema's. Daarnaast zijn er verschillende expertisecentra, waarin processen en thema's functioneel voor het gehele toezicht zijn ondergebracht. Dit is het geval voor markttoetreding, registers en toetsingen, handhaving, integriteit, Toezicht-ICT en *reinsurance* en *asset and liability management*. Het doel is om in die expertisecentra kennis over bepaalde divisieoverstijgende processen te bundelen.

Naast de drie genoemde specifieke toezichtdivisies kent DNB nog twee meer algemene divisies die nauw betrokken zijn bij de vormgeving van het toezicht.

De algemene coördinatie van het toezichtbeleid is ondergebracht bij de divisie toezicht beleid (Tb). Deze divisie moet ervoor zorgen dat alle beleidsvoorbereiding in het kader van het prudentieel toezicht centraal en consistent geschiedt. Deze divisie vormt de schakel tussen de regelgevers en de dagelijkse toezichtpraktijk. Daarnaast zorgt de divisie Financiële Stabiliteit (Fs) voor de wisselwerking tussen de financiële sector en de economische ontwikkelingen en de aansluiting tussen het macro-prudentieel en het micro-prudentieel toezicht. Belangrijkste taak van deze divisie is het volgen van actuele ontwikkelingen op generiek niveau en het signaleren van trends om zodoende te bepalen in hoeverre aanpassingen in wetgeving of beleid noodzakelijk zijn.

Een belangrijke doelstelling van de Wft is om het toezicht op functionele basis en sectoroverstijgend vorm te geven. Het dagelijkse toezicht kenmerkt zich echter nog altijd door sectorspecifieke kenmerken. Dit komt onder andere doordat (Europese) regelgeving ook nog altijd sectoraal is vormgegeven. Mede daarom kent DNB ook nog altijd een sectorale indeling van de organisatie. Er wordt dan ook aanvullend beleid gevoerd om het sectoroverstijgende karakter van het toezicht vorm te geven.

Een voorbeeld hiervan is het toezichtbrede risico-overleg waar het hele management van DNB, de verschillende toezichtdivisies en de divisie Financiële Stabiliteit aan deelnemen. Dit overleg dient om praktijkervaringen uit te wisselen, crosssectorale thema's te identificeren, prioriteiten te stellen en zondig te beslissen over de implicaties voor de allocatie van de toezichtcapaciteit. Een ander voorbeeld is de coördinatiegroep Financiële Stabiliteit, waar onder meer de vier toezichtdivisies en de divisies die centrale banktaken vervullen, de recente ontwikkelingen bespreken en evalueren.

Een interessante ontwikkeling in dit verband is dat ten tijde van de kredietcrisis er (tijdelijk) wijzigingen zijn aangebracht in de organisatiestructuur³. Door te werken in divers samengestelde teams kon sneller en effectiever een uniforme aanpak tot stand worden gebracht.⁴

1.3.2 Corporate governance

De totale formatie bij DNB bedraagt 1572 fte (begroting 2010). Dit is de capaciteit voor zowel het toezicht als voor de activiteiten als centrale bank. Met het toezicht houden zich 645 fte bezig, waarvan 175 fte ingezet wordt voor ondersteunende activiteiten (zie ook hoofdstuk 3).

DNB wordt geleid door een directie die bestaat uit de president en momenteel drie (maximaal vijf) directeuren. De president en de directeuren worden conform de bepalingen in de Bankwet 1998 bij

³ Externe evaluatie toezicht op verzekeraars o.l.v. prof. Gortemaker. Een samenvatting van dit rapport is te vinden op www.dnb.nl/binaries/Samenvatting%20externe%20evaluatie%20toezicht%20op%20verzekeraars_tcm46-220706.pdf.

Koninklijk Besluit benoemd voor een periode van zeven jaar. Herbenoeming is onbeperkt mogelijk. Er is geen sprake van een leeftijdsgrens. De directie hanteert het principe van collegiaal bestuur, waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere positie van de president als lid van de Raad van Bestuur van de Algemene Raad van de ECB.

Zoals elke NV kent DNB een Raad van Commissarissen (RvC). De RvC ziet toe op het beheer van DNB en de algemene gang van zaken van de organisatie. Belangrijke taken zijn onder meer het vooraf goedkeuren van de begroting en de ZBO-verantwoording en vaststelling van de jaarrekening. De RvC bestaat momenteel uit tien (minimaal negen, maximaal twaalf) leden, waarvan één commissaris van overheidswege. Ten aanzien van deze overheidscommissaris geldt dat in het verslag van DNB als onderdeel van de evaluatie staatsdeelnemingen staat aangegeven dat afschaffing tot een duidelijker scheiding zou leiden tussen de verschillende rollen die de overheid heeft⁵.

De RvC overlegt met de directie over (voor zover het EG-verdrag en de geheimhouding dit toe laat) ESCB- en toezichtaangelegenheden in de Gemeenschappelijke Vergadering. De Gemeenschappelijke Vergadering is tevens belast met de voordracht voor benoeming van directieleden en de regels ten aanzien van onverenigbare functies.

Vanuit het midden van de RvC is een Financiële Commissie gevormd die zich bezig houdt met de advisering over financiële rapportages, het toezicht op naleving van interne procedures en regelgeving en de beheersing van bedrijfsrisico's. Vanuit de RvC is tevens een Honorerings- en Benoemingscommissie opgesteld die toeziet op de continuïteit van het bestuur, benoeming en salarissen van de directie en interne regelgeving op het gebied van misbruik van voorkennis en onverenigbare functies.

De Staat is de enige aandeelhouder van de NV DNB. De minister van Financiën vertegenwoordigt de Staat in de Algemene vergadering van aandeelhouders. Bevoegdheden zijn onder meer het goedkeuren van de vastgestelde jaarrekening en besluiten tot wijziging van de statuten. Verder is de Algemene vergadering van aandeelhouders verantwoordelijk voor de opdrachtverlening aan de externe accountant.

Tot slot vindt in principe vier maal per jaar een bijeenkomst plaats van de Bankraad. Deze Bankraad bestaat momenteel uit dertien leden (tenminste elf en ten hoogste dertien). Deze leden vertegenwoordigen verschillende maatschappelijke geledingen, zoals werknemers- en werkgeversorganisaties, de financiële sector en onafhankelijk deskundigen. De Bankraad dient als klankbord voor de directie over algemene financieel-economische ontwikkelingen. Twee leden van de Raad van Commissarissen hebben zitting in de Bankraad, onder wie de van overheidswege

⁴ In het plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB 'Van analyse naar actie', DNB augustus 2010 doet DNB voorstellen voor een reorganisatie met het oog op een gewenste cultuurverandering. Zie hiervoor Hoofdstuk 4 van dit verslag.

⁵ www.minfin.nl/dsresource?objectid=33014&type=pdf.

benoemde commissaris. Daarnaast worden de vergaderingen van de Bankraad bijgewoond door de Thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën.

1.4 Externe sturing

In voorgaande paragrafen is de interne organisatie en *corporate governance* van DNB besproken. Daarnaast is een goede externe sturing ook van belang. Intern toezicht kan namelijk nooit geheel in de plaats komen voor extern, verticaal toezicht door of namens de minister⁶. De minister van Financiën blijft verantwoordelijk en moet kunnen ingrijpen indien zijn verantwoordelijkheid op afstand dat vereist.

In het geval van DNB geschiedt externe verantwoording op verschillende manieren. In onderstaande paragrafen zal ingegaan worden op de begroting- en verantwoordingscyclus en de bijzondere ministeriële bevoegdheden. Vervolgens zal ook kort ingegaan worden op de Kaderwet zbo's.

1.4.1 Begroting- en verantwoordingscyclus

De toezichthouder is verplicht jaarlijks een begroting op te stellen (artikel 1:30 van de Wft). De begroting komt binnen DNB tot stand op basis van een inventarisatie van de belangrijkste doelstellingen en ontwikkelingen.

De inhoudelijke verantwoordelijkheid ligt bij DNB. De minister kan enkel regels opstellen omtrent de inrichting van de begroting (artikel 1:32 van de Wft). Wel vindt in principe jaarlijks een (informeel) gesprek plaats tussen de Thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën en de voorzitter van de Raad van Commissarissen.

DNB stelt een conceptbegroting op aan de hand van de rijksbrede VBTB-principes⁷. Het ZBO-deel van deze conceptbegroting wordt gestuurd naar het adviserend panel. Dit is een overleg tussen DNB en een representatieve vertegenwoordiging van onder toezicht staande instellingen, waarin gesproken wordt over de belangrijkste voornemens voor het komende jaar. Vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën en van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (voor zover het pensioenen betreft) wonen deze vergadering als toehoorder bij. DNB maakt van de panelbijeenkomst een verslag en past indien nodig het overzicht aan waaruit de voortgang blijkt van de door panelleden uitgebrachte adviezen. De volledige DNB-begroting wordt, na eventuele aanpassing naar aanleiding van het paneloverleg, aan de Raad van Commissarissen voorgelegd. De Financiële Commissie uit de Raad van Commissarissen toetst de begroting aan de hand van een set criteria die zijn gebaseerd op de VBTB-principes. Vervolgens wordt de begroting goedgekeurd door de Raad van Commissarissen, rekening houdend met de beoordeling van de Financiële Commissie.

DNB stuurt daarna het ZBO-deel van de begroting voor 1 december ter instemming op naar de ministers van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De ministers dienen in te stemmen

⁶ Algemene Rekenkamer: Kaders voor toezicht en verantwoording, februari 2008.

met de begroting, tenzij de begroting in strijd is met het recht of het algemeen belang (artikel 1:30, lid 5, van de Wft).

Indien gedurende het jaar aanmerkelijke verschillen ontstaan of dreigen te ontstaan tussen de werkelijke en de begrote lasten dan wel inkomsten en uitgaven, dan moet DNB dit melden bij de minister (artikel 1:31 van de Wft).

Na afloop van het begrotingsjaar, stelt DNB een verantwoording op van de wettelijk opgedragen taken en de daaruit vloeiende werkzaamheden (artikel 1:34 van de Wft). Hier is bijgevoegd een verklaring van de externe accountant over de getrouwheid van de verantwoording. Deze verklaring dient vergezeld te zijn van:

- Een verslag van bevindingen omtrent de rechtmatige inning en besteding van de middelen door DNB.
- Een verslag van bevindingen over de vraag of het beheer en de organisatie van DNB uit hoofde van de wet voldoen aan eisen van doelmatigheid.

Voor de verantwoording over de ZBO-taken wordt een separate ZBO-verantwoording opgesteld, waarin DNB rapporteert over de ontwikkelingen, resultaten, uitgevoerde activiteiten en kosten van het toezicht. De ZBO-verantwoording wordt, na goedkeuring door de Raad van Commissarissen, ter instemming voorgelegd aan de ministers van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De verantwoording gaat in op de prioriteiten die DNB heeft gesteld voor de uitvoering van het toezicht, de externe ontwikkelingen en de verdere verbetering van het toezicht. De ZBO-verantwoording wordt voor 1 mei naar de minister gestuurd. De minister dient in te stemmen met de verantwoording, tenzij deze in strijd is met het recht of het algemeen belang (artikel 1:34, lid 6, van de Wft).

1.4.2 Bijzondere ministeriële bevoegdheden

In aanvulling op het reguliere begroting- en verantwoordingsproces heeft de minister in uitzonderlijke gevallen ook bevoegdheden om direct in te grijpen indien een toezichthouder niet opereert zoals minister en parlement voor ogen stonden toen het toezicht aan die toezichthouder werd opgedragen. Daartoe beschikt de minister over de volgende wettelijke bevoegdheden.

Tabel 2: bijzondere bevoegdheden minister op het terrein van het toezicht

Bevoegdheid	Vindplaats
Bevoegdheid tot in de plaatsstelling van bepaalde toezichthouderregels.	Wft 1:29
Bevoegdheid tot het vragen van inlichtingen om de uitvoerbaarheid van algemene beleidsvoornemens en voorgenomen wettelijke voorschriften te kunnen beoordelen (beoordeling vooraf).	Wft 1:41
Bevoegdheid tot het vragen van inlichtingen om de toereikendheid en de uitvoering van wetgeving te kunnen beoordelen (beoordeling achteraf).	Wft 1:42
Bevoegdheid tot toepassing van de taakverwaarlozingsregeling.	Wft 1:43
Bevoegdheid tot schorsing of ontheffing van president en directeuren uit hun functie, indien zij niet meer voldoen aan de eisen voor uitoefening van hun functie of op ernstige wijze zijn tekortgeschoten.	Bankwet 1998, art. 12 lid 3*

⁷ Van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording.

Bevoegdheid tot instemming met wijziging van de statuten	Statuten DNB, art. 29
Bevoegdheid tot: - een periodieke evaluatie van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het functioneren van de toezichthouders; - een (eenmalige) evaluatie van de samenwerking van de toezichthouders.	Wft 1:44

* Omdat DNB onderdeel uitmaakt van de ESCB is dit geregeld in de Bankwet. Voor de AFM geldt dat schorsing bij Kb kan plaatsvinden.

Bevoegdheden die direct ingrijpen in toezichthouderregels of het functioneren van de toezichthouder kunnen alleen in uitzonderlijke omstandigheden worden toegepast. Het moet bijvoorbeeld gaan om strijdigheid van toezichtregels met de wet, verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie (artikel 1:29, lid 1, van de Wft) of het moet een onredelijke belasting voor de financiële markten vormen (artikel 1:29, lid 2, van de Wft). De taakverwaarlozingsregeling (artikel 1:43 van de Wft) is slechts bedoeld voor omstandigheden waarin sprake is van een ernstige verwaarlozing van taken.

1.4.3 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Voor zover het haar toezichtstaken betreft, is DNB een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Voor beoordeling van de externe sturing kan daarom ook gekeken worden naar de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo's). Deze wet is per 1 februari 2007 in werking getreden en schept een beoordelingskader ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling tussen een zbo en de minister. Centrale vraag daarbij is of de minister in staat is voldoende verantwoordelijkheid te nemen voor het optreden van op afstand gesteld bestuur. In de wet zijn daarom beginselen neergelegd met betrekking tot de informatievoorziening, het toezicht door de minister en het beheer en de verantwoording door zelfstandige bestuursorganen.

Op dit moment vallen DNB en AFM niet onder de Kaderwet zbo's. In het kabinet is afgesproken dat ieder ministerie binnen een jaar na inwerkingtreding van de Kaderwet de Kamer informeert over welke zbo's onder werking van de wet zullen worden gebracht.

De minister van Financiën heeft op 31 januari 2008 aan de Kamer geschreven⁸ dat hij na de onderhavige evaluatie voornemens is om een voordracht te doen voor een wettelijke regeling die ertoe strekt DNB en AFM onder de werking van de Kaderwet zbo's te brengen.⁹ Verder is aangegeven dat vanwege het bijzondere karakter van de toezichthouders en het uitgangspunt van toezicht op afstand de minister voornemens is om in het geval van de DNB op vier punten af te wijken van de bepalingen in de Kaderwet zbo's.

De afwijkingen zoals in de brief van 31 januari 2008 zijn gemeld, betreffen artikel 21 van de Kaderwet zbo's (bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels), artikel 22 van de Kaderwet zbo's (bevoegdheid tot het vernietigen van een besluit), artikel 32 van de Kaderwet zbo's (instemming minister bij bepaalde rechtshandelingen) en artikel 33 van de Kaderwet zbo's (de verplichting voor het

⁸ Kamerstukken 2007/2008, 25268, nr. 56.

⁹ In zijn brief van 31 januari 2008 geeft de minister van Financiën aan dat na de evaluatie zal worden gezien of die evaluatie aanleiding geeft tot heroverweging van de uitgangspunten zoals verwoord in die brief.

ZBO om een reserve te vormen om fluctuaties in de exploitatie op te kunnen vangen, de zogenaamde egalisatiereserve).

In een brief aan het ministerie heeft DNB aangegeven nog nader overleg te willen voeren over deze en eventueel andere uitzonderingsartikelen. Definitieve vormgeving zal mede in het licht van deze evaluatie worden gezien.

Hoofdstuk 2. Vormgeving toezicht

In het vorige hoofdstuk is de interne organisatie van DNB en het verantwoordingsproces beschreven. In dit hoofdstuk zal worden beschreven hoe het prudentieel toezicht in de praktijk is vormgegeven.

Er zullen eerst enkele kaders worden beschreven waar het toezicht in de praktijk mee wordt geconfronteerd (paragraaf 2.1). Daarna worden de uitgangspunten besproken die DNB in haar beleid hanteert (paragraaf 2.2). Vervolgens zullen de verschillende vormen van toezicht worden besproken: instellingsspecifiek (paragraaf 2.3), generiek (paragraaf 2.4) en thematisch (paragraaf 2.5) toezicht. Vervolgens zullen het handhavingsbeleid en de beschikbare instrumenten worden beschreven.

2.1 Kaders van toezicht

Voordat nader zal worden ingegaan op de toezichtvisie van DNB en de specifieke vormgeving van het toezicht, zullen eerst enkele belangrijke elementen c.q. kaders worden benoemd die van belang zijn bij de beoordeling van het toezicht.

Ten eerste geldt dat prudentieel toezicht weliswaar gericht is op het verminderen van kwetsbaarheden, maar nooit kan voorkomen dat (individuele) financiële instellingen toch in problemen geraken. Dit is het gevolg van het feit dat financiële instellingen per definitie opereren in een risicovolle omgeving en bepaalde risico's zich nu eenmaal kunnen materialiseren. In de memorie van toelichting op de Wft staat dan ook expliciet bepaald dat het toezicht weliswaar beoogt het risico van faillissement te verkleinen, doch dat garanties hierop uitgesloten zijn.

Ten tweede geldt dat DNB beperkte capaciteit beschikbaar heeft. De totale formatie bedraagt 1572 fte (begroting 2010). Hiervan houdt 645 fte zich bezig met het toezicht, waarvan 470 fte met primaire activiteiten. Hiermee moet onder andere toezicht worden gehouden op iets minder dan 1700 banken, verzekeraars en pensioenfondsen. Hierdoor is het onmogelijk om te allen tijde op alle instellingen volledig toezicht te houden. DNB gaat dan ook uit van een risicogeoriënteerde benadering. Dit betekent dat de intensiteit van het toezicht bepaald wordt door de risico-inschatting die van desbetreffende instelling wordt gemaakt en de mogelijke impact op het financieel systeem. Het doel van deze risicogeoriënteerde benadering is om het toezicht gericht te kunnen inzetten en met beperkte inzet zoveel mogelijk effectiviteit te realiseren. Deze beperkte toezichtcapaciteit weerspiegelt ook een afruil. Volledige zekerheid van financiële stabiliteit valt namelijk nooit te realiseren en de extra zekerheid die kan worden gerealiseerd met extra toezicht weegt vanaf een bepaald punt niet meer op tegen de maatschappelijke kosten en administratieve lasten die dat met zich meebrengt.

Ten derde geldt dat de financiële crisis verscherpt heeft laten zien dat de stabiliteit van de financiële sector in het algemeen en de positie van Nederlandse financiële instellingen daarbinnen in belangrijke mate afhankelijk zijn van externe omstandigheden, zoals mondiale economische ontwikkelingen en beleidsreacties van andere centrale banken en toezichthouders. De kwaliteit van het prudentieel toezicht wordt dan ook bepaald door een goede analyse van deze omgevingsfactoren en een goede

wisselwerking tussen dit macro-prudentieel toezicht en de toezichtactiviteiten ten aanzien van individuele financiële instellingen.

2.2 Uitgangspunten

Bij de uitvoering van de toezichttaken ligt het accent primair op preventie, oftewel het zo veel mogelijk voorkomen van situaties die op gespannen voet staan met de doelstelling van financiële stabiliteit.

DNB heeft vooruitlopend op de invoering van de Wft een strategische visie opgesteld voor het toezicht op financiële ondernemingen voor de periode 2006 – 2010¹⁰. Deze visie is gebaseerd op de uitgangspunten van het functionele toezichtmodel en de opgedragen taken op basis van de Wft. Het geeft een vertaling van de strategische doelen naar een concrete toezichtaanpak en toezichtactiviteiten.

In maart 2010 is een actualisatie van de toezichtvisie verschenen waarin de belangrijkste lessen vanuit de kredietcrisis voor het toezichtbeleid worden getrokken¹¹. Het fundament en de strategische doelen van de toezichtvisie 2006-2010 zijn onveranderd gebleven en gelden daarom nog onverkort. In deze paragraaf zullen daarom beide visiedocumenten worden toegelicht.

De Tweede Kamer heeft daarnaast tijdens het debat over het rapport Scheltema aan DNB gevraagd uit de DSB-casus lessen te trekken. Naar aanleiding daarvan heeft DNB een plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB, "Van analyse naar actie" opgesteld dat door de minister van Financiën in augustus 2010 naar de Tweede Kamer is gezonden. Voor zover relevant zal in het vervolg van dit verslag op dit plan van aanpak worden ingegaan.

2.2.1 Toezichtvisie 2006-2010

In het visiedocument 2006-2010 wordt goed toezicht als volgt gedefinieerd:

Goed toezicht is marktgericht, effectief, efficiënt, proportioneel, transparant en onafhankelijk; goed toezicht is daarmee risicogeoriënteerd en draagt bij aan een stabiel en integer financieel stelsel, aan de veiligheid van financiële afspraken en aan een efficiënt en betrouwbaar betalingsverkeer.

Uit deze definitie blijkt dat de invulling van het prudentieel toezicht geschiedt aan de hand van een zestal uitgangspunten.

Het toezicht dient marktgericht te zijn, dat wil zeggen dat een goede marktwerking wordt gefaciliteerd, waarin vraag en aanbod van financiële diensten ordelijk bij elkaar komen. De keuze voor een toezichtbeleid gebaseerd op principes past ook bij dit uitgangspunt. De Wft geeft de kaders van het toezicht aan, maar laat in eerste instantie aan de markt over hoe bepaalde zaken precies in de

¹⁰ www.dnb.nl/nieuws-en-publicaties/publicaties-dnb/incidentele-publicaties/auto115388.jsp.

organisatie worden vormgegeven. Wel vindt toetsing en monitoring door de toezichthouder plaats. In de toezichtvisie van DNB wordt bij dit uitgangspunt tevens aangegeven dat toezicht geen onnodige belemmeringen mag opwerpen om financiële producten en diensten aan te bieden en de bedrijfsvoering naar eigen inzicht vorm te geven.

Voorts is van belang dat het toezicht effectief wordt uitgevoerd. Dit heeft betrekking op het gebruik van het meest geschikte instrument onder de specifieke omstandigheden. DNB heeft verschillende formele instrumenten beschikbaar. In veel gevallen wordt ook gebruik gemaakt van meer informele beïnvloedingsinstrumenten (zie verderop).

Daarnaast dient het toezicht ook efficiënt te zijn door het uitvoeren van zo goed mogelijk toezicht tegen zo laag mogelijke kosten. De risicogeorïënteerde benadering is hier een goed voorbeeld van. Bij het plannen van haar activiteiten zal de toezichthouder zich voortdurend bewust moeten zijn van de balans tussen de extra toezichtbelasting en de mogelijk extra financiële stabiliteit die het oplevert. In hoofdstuk 3 zal nader gekeken worden naar de activiteiten, de ingezette capaciteit en de kostenontwikkeling.

Voorts dient het toezicht te voldoen aan eisen van proportionaliteit. Dit houdt in dat de zwaarte van het handelen van de toezichthouder evenredig is gerelateerd aan de grootte van het belang dat daarmee is gemoeid.

Daarnaast is transparantie een belangrijk uitgangspunt. Inzichtelijkheid in toegepaste normenkaders, beleidsuitgangspunten en motiveringen voor beslissingen creëert draagvlak voor het toezicht. Daartoe behoort ook het afleggen van verantwoording over het handelen van DNB. Dit gebeurt onder andere via het meewerken aan externe onderzoeken. Transparantie wordt verder ook geboden door via de website inzicht te geven in de toezichtvisie en het gehanteerde toezichtmodel FIRM dat beschikbaar is via het Open Boek toezicht. Verder wordt in het jaarverslag en in de ZBO-verantwoording ingegaan op het gevoerde toezichtbeleid.

Tot slot geldt het uitgangspunt van onafhankelijkheid. De toezichthouder dient in objectiviteit en los van potentiële belangenverstrengelingen tot een oordeelsvorming te komen. Dit is een belangrijke reden dat de toezichthouder op afstand van de politiek is geplaatst. In paragraaf 1.4 is daarbij wel aangegeven dat deze onafhankelijkheid niet absoluut kan zijn. De minister blijft uiteindelijk verantwoordelijk voor de financiële stabiliteit.

2.2.2 Toezichtvisie 2010-2014

Naar aanleiding van de kredietcrisis heeft DNB haar toezichtvisie geactualiseerd en belangrijkste lessen voor het toezicht getrokken. In dit visiedocument worden twee belangrijke wijzigingen in de toezichtaanpak aangekondigd.

¹¹ www.dnb.nl/binaries/Visie%20DNB%20Toezicht%202010-2014_tcm46-230507.pdf.

Ten eerste zal het toezicht in sterkere mate een instellingsoverstijgend perspectief moeten hanteren. De kredietcrisis heeft namelijk laten zien dat onevenwichtigheden op macro-economisch niveau, mede door de onderlinge verwevenheid in de sector tot belangrijke risico's voor individuele instellingen kunnen leiden¹². De organisatorische inrichting van DNB waarin centrale bank en toezichthouder in een instelling samen zijn gebracht, biedt een goede mogelijkheid om de bedoelde wisselwerking tussen macro-economische ontwikkelingen en het dagelijks toezicht goed vorm te geven. Binnen DNB is de divisie Financiële Stabiliteit verantwoordelijk voor versterking van het macro-prudentieel toezicht. Deze divisie houdt zich bezig met de monitoring en analyse van de ontwikkelingen in de macro-economie, op de financiële markten, in de financiële infrastructuur en bij financiële ondernemingen en hun consequenties voor de financiële stabiliteit.

De macroprudentiële analyse dient onafhankelijk en kritisch te worden opgezet. De kracht van het macroprudentiële toezicht wordt namelijk in belangrijke mate bepaald door openhartige en autonome waarschuwingen voor de opbouw van onevenwichtigheden. Dit betreft vooral de appreciatie en prioritering van de verschillende soorten risico's en de vertaling naar het dagelijks toezicht.

Een tweede wijziging in de toezichtaanpak is dat het toezicht van DNB zich naast de traditionele focus op solvabiliteit en liquiditeit, ook meer zal gaan richten op meer strategische en kwalitatieve elementen. Dit betreft onder andere het bedrijfsmodel, de strategie, het gedrag en de cultuur van een instelling.

Op basis van deze twee aanpassingen, heeft DNB concrete acties geformuleerd. Een belangrijk speerpunt betreft de verdieping van de expertise. Om risico's tijdig en effectief te kunnen onderkennen moet DNB namelijk over specifieke expertise beschikken en dicht bij de markt staan. Dit is niet eenvoudig. Een toezichthouder loopt in de praktijk namelijk altijd net iets achter bij de markt, omdat risicomanagement en financiële beslissingen in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de betreffende financiële instellingen zelf zijn. DNB kan gedurende het proces vooral bepaalde ontwikkelingen waarnemen. Verder is een goede expertise van de financiële sector vereist. Het rapport van de Commissie Toekomst Banken ("Commissie Maas") bevat in dat opzicht bijvoorbeeld ook de aanbeveling om meer kennisuitwisseling te laten plaatsvinden tussen DNB en de financiële sector.

2.2.3 Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft DNB een plan van aanpak opgesteld waarin zij lessen trekt uit de DSB-casus. Zij heeft in dat verband de eigen werkwijze, besluitvorming en cultuur tegen het licht gehouden en acties geformuleerd met betrekking tot de wijze waarop deze aspecten kunnen worden verbeterd.

¹² Geneva report: "fundamental principles of financial regulation", January 2009.

Het plan van aanpak behelst op hoofdlijnen een forse reorganisatie van de toezichtsector waarbij als belangrijkste elementen – naast versterking van de huidige expertisecentra – een afdeling wordt opgericht voor het interne risicomangement en een afdeling gericht op interventie. Voorts zet DNB in op verscherping van het personeelbeleid (waaronder werving en selectie, beoordeling, opleiding en roulatie) en zal het functioneren van topmanagement periodiek worden beoordeeld. Ook zal DNB onderworpen worden aan externe toetsing waaronder beoordeling door het IMF en zal de rol van de RvC van DNB worden versterkt (zie in dat verband ook paragraaf 4.4.2).

2.3 Bedrijfsspecifiek toezicht

Het bedrijfsspecifiek toezicht op financiële instellingen wordt uitgevoerd door de verschillende toezichtdivisies. Daarbij wordt onder andere gebruikt gemaakt van een analytisch kader dat wordt aangeduid als FIRM (Financiële Instellingen Risico Methode). FIRM is een van de instrumenten die sinds 2006 gebruikt wordt in het toezicht. Het is een geïntegreerde methode voor de analyse van risico's die gebruikt wordt bij alle type ondernemingen waar DNB toezicht op houdt. Het biedt een kader om inzicht te krijgen in de activiteiten van een onderneming en de mate waarin deze een bedreiging kunnen vormen voor de soliditeit en integriteit van de onderneming en de stabiliteit van het stelsel. Het biedt bovendien een handvat om beter invulling te geven aan het risicogeoriënteerde toezicht, omdat de risico's bij de instellingen op dezelfde categorieën en op dezelfde wijze worden gescoord.

Via de website van DNB is onder de titel "Open Boek Toezicht" het handboek van FIRM beschikbaar met daarin een uitgebreide beschrijving van de systematiek en werkwijze. De risicoanalyse in FIRM berust op vier pijlers.

j) Solvabiliteitspositie en solvabiliteitsbeheer

Een financiële instelling moet over een solide financiële positie beschikken. Dit betekent dat voldoende kapitaal aanwezig moet zijn om schokken op te kunnen vangen. De minimale eisen volgen meestal uit internationale regelgeving, waarvan de belangrijkste zijn de Europese kapitaalrichtlijn (CRD / Basel II) voor banken en de Solvency-richtlijn voor verzekeraars. Regelgeving voor pensioenfondsen is in belangrijke mate nationaal georganiseerd via het Financieel Toetsingskader (FTK).

Het toezicht vindt plaats op basis van periodieke rapportages en bedrijfseconomische analyses. De toereikendheid van de solvabiliteitspositie wordt getoetst aan minimale eisen, economische situatie, vooruitzichten en specifieke omstandigheden. Tevens wordt de kwaliteit van het solvabiliteitsbeheer in de analyse meegenomen. De wijze waarop de instelling haar financiële buffers op langere termijn beheerst is namelijk van invloed op de financiële weerbaarheid van een instelling. Indien in het oordeel van DNB sprake is van bijzondere omstandigheden of specifieke risico's, dan kan DNB extra eisen stellen ten aanzien van de solvabiliteit.

ii) Liquiditeitspositie en liquiditeitsbeheer

Liquiditeitsrisico is in de afgelopen jaren complexer en ook kwetsbaarder is geworden. Een ongreepbaar verlies aan vertrouwen kan op korte termijn en met een grote (internationale) dynamiek snel tot problemen leiden bij een financiële instelling. Tegelijkertijd zal liquiditeitsrisico van nature een belangrijk kenmerk van financiële instellingen en vooral van banken blijven, omdat zij juist als functie in de economie hebben om kort geld aan te trekken en dat voor langere termijn beschikbaar te stellen. Goed liquiditeitsbeheer zal dan ook belangrijk blijven en vormt terecht een zelfstandig en essentieel onderdeel in het prudentieel toezicht.

Internationaal wordt nu algemeen onderkend dat de liquiditeitsrisico's te weinig aandacht hebben gekregen. In dat opzicht geldt dat DNB al eerder in haar toezichtbeleid een juiste keuze heeft gemaakt door liquiditeitsrisico als apart onderdeel te beschouwen en strengere regels te stellen dan andere landen. Inmiddels zijn in internationaal verband afspraken gemaakt over versterkingen van het liquiditeitsbeheer. Op bepaalde onderdelen zal dit ook in Nederland tot aanscherpingen leiden.

iii) organisatie en beheersing

Naast de meer kwantificeerbare pijlers van solvabiliteit en liquiditeit, wordt ook de strategie, het beleid en de activiteiten van de betrokken instelling op gestructureerde wijze in beeld gebracht. De interne processen en de interactie met de buitenwereld kunnen namelijk tot meer of minder risico's leiden. Binnen FIRM worden vier financiële en zes niet-financiële risicocategorieën onderkend.

Risicocategorieën		Beheersingscategorieën
Financiële risico's	Niet-financiële risico's	
Matching-/renterisico	Omgevingsrisico	Risicospecifieke beheersing
Marktrisico	Operationeel risico	Organisatie
Kredietrisico	Uitbestedingrisico	Management
Verzekeringstechnisch risico	IT-risico	Solvabiliteitsbeheer
	Integriteitsrisico	Liquiditeitsbeheer
	Juridisch risico	

Basis voor de risicoanalyse vormen periodieke gesprekken met onder andere de voor de risicobeheersing verantwoordelijke personen, de interne of externe accountant en de actuaaris. Tevens wordt een analyse gemaakt van interne documentatie waaronder beleidsrichtlijnen, procedures en managementinformatie. Verder worden notulen bestudeerd van risicocommissies, Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen en worden bij de instelling zelf waarnemingen en onderzoeken uitgevoerd.

Er wordt vervolgens een beoordeling gemaakt van de verschillende risicocategorieën en een weging toegekend aan de mate waarin de betreffende aspecten van belang worden geacht vanuit de doelstelling van prudentieel toezicht. Dit is tot op zekere hoogte een subjectief proces. Consistentie en uniformiteit worden zoveel mogelijk bewaard door onder andere het 4-ogen principe, sturing vanuit de hiërarchische lijn en zo veel mogelijk standaardisering van risicoscores. Verder vindt periodiek een collegiale toetsing en discussie op managementniveau plaats.

Nadat de risico's in kaart zijn gebracht, wordt per individuele instelling een analyse gemaakt van de kwaliteit van de beheersingsmaatregelen. De interne organisatie of vormgeving van het risicobeheersingsproces kunnen bijvoorbeeld een mitigerende of juist versterkende werking hebben op de risico's voor financiële stabiliteit. Het bepaalt in hoeverre het management daadwerkelijk *in control* is ten aanzien van de financiële risico's die zich in het bedrijf bevinden. De beoordeling van de risico's in samenhang met de beheersingsmaatregelen leiden per saldo tot vaststelling van het netto risico. Dit vormt de basis waarop DNB haar toezichtintensiteit bepaalt.

iv) integere bedrijfsvoering

Integriteit is een breed begrip. Het strekt zich uit tot morele aspecten van het handelen, de integriteit van bestuurders en van de organisatie als geheel tot het bestrijden van strafbare feiten, zoals witwassen en het financieren van terrorisme. Binnen FIRM is het als aparte risicocategorie opgenomen. Vanuit prudentieel toezicht bezien ligt daarbij vooral de nadruk op het behoud van de vertrouwen in de integriteit in de financiële sector als geheel en van de onder toezicht gestelde instellingen, omdat dit een belangrijke randvoorwaarde is voor het waarborgen van financiële stabiliteit. In het kader van de Wft vallen hier aspecten onder zoals belangenverstremming, incidentenregeling, integriteitsgevoelige functies en *customer due diligence*. Specifieke wetten bevatten nadere regels op andere aspecten van integriteit.

Bovenstaande vier categorieën vormen de pijlers van FIRM en bieden een zekere basis voor het toezichtbeleid. Toezicht is echter niet statisch. Het toezicht wordt daarom aangevuld met kennis en inzichten van de specifiek betrokken toezichthouders op basis van onderzoek, trends en signalen. Dit maatwerk staat soms op gespannen voet met FIRM. Het blijkt in de praktijk namelijk soms nog erg lastig om FIRM zodanig voldoende flexibel en gebruiksvriendelijk in te richten, dat het uniform, cross-sectoraal en voor alle soorten instellingen goed toepasbaar is. DNB werkt daarom ook aan een verdere ontwikkeling van FIRM.

2.4 Generiek toezicht

De FIRM-scores bepalen de toezichtprioriteiten per instelling. Op basis van deze individuele scores vindt vervolgens een overkoepelende analyse plaats van de verdeling van de risico's tussen verschillende categorieën instellingen. Dit gebeurt door de FIRM scores van de sectoren onderling met elkaar te vergelijken. Het risicoprofiel van een bepaalde categorie instelling wordt daarbij bepaald op basis van de kans en de impact van financiële risico's bij een bepaald type instelling.

Het begrip 'kans' duidt op de waarschijnlijkheid dat een instelling in de problemen komt en niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen. Deze waarschijnlijkheid wordt voor de verschillende instellingen geschat op basis van een internationaal gebruikelijke indeling in zeven risicotypen waarvan de resultaten gecorrigeerd worden voor de effecten van de beheersingsprocessen van de instellingen. Daarbij wordt vooral ook gekeken naar de karakteristiek van het soort instelling. De kans dat een verzekeraar bijvoorbeeld in liquiditeitsproblemen komt, zou normaal gesproken namelijk kleiner

moeten zijn dan voor een bank. Evenzo geldt dat pensioenfondsen een ander risicoprofiel kennen, omdat ze een langere termijn horizon kennen en het benodigde herstel over een langere periode kunnen realiseren. Verder geldt dat traditionele financiële risico's, zoals met betrekking tot solvabiliteit, over het algemeen beter voorspelbaar zijn en daardoor beter te beheersen dan andere risico's, zoals met betrekking tot governance of strategische risico's. De combinatie van het soort instelling en de betrokken risico's leidt per saldo tot een inschatting van de kans dat een bepaald soort instelling in de problemen komt.

Vervolgens wordt gekeken naar de impact die financiële problemen bij een bepaalde instelling kan hebben. Vanwege de diversiteit aan instellingen en de complexe samenhang in de financiële sector is dit niet met één indicator aan te duiden. In de praktijk wordt daarom de ingeschatte impact benaderd op basis van het te beschermen financiële belang, dat gerelateerd wordt aan het balanstotaal van de instelling. Dit is een eenvoudig beschikbare indicator en sluit aan bij de plausibele aanname dat problemen bij een instelling met een hoog balanstotaal tot grotere problemen zullen leiden dan bij een instelling met een kleiner balanstotaal. Het houdt echter onvoldoende rekening met de mate van verwevenheid van de instelling en het systeemrisico.

De combinatie van de beoordeling van kans en impact leiden tot een generiek risicoprofiel per type instelling. Op basis hiervan kan een indeling gemaakt worden van de inzet van de toezichtcapaciteit tussen de sectoren, waarbij toezichtinspanningen toenemen met de zwaarte van het toegekende risicoprofiel. In de toezichtvisie van DNB worden hiertoe vier zogenaamde toezichtmenu's onderscheiden.

	Generiek risicoprofiel (voor instellingen met gem. FIRM-score)	Toezichtmenu
T₄	Hoog <ul style="list-style-type: none"> ○ (Middel)grote en kleine bank ○ Grote levensverzekeraar ○ Zeer groot pensioenfonds 	Als in T ₃ , plus: <ul style="list-style-type: none"> ○ Frequentere beleidsgesprekken, ook op stafniveau ○ Beoordeling <i>werking</i> bedrijfsvoeringsprocessen en beheersmaatregelen
T₃	Middel <ul style="list-style-type: none"> ○ Bijkantoor niet-EU bank ○ Middelgrote levensverzekeraar ○ Grote schadeverzekeraar ○ Grote zorgverzekeraar ○ Groot pensioenfonds ○ Trustkantoor ○ Geldtransactiekantoor 	Als in T ₂ , plus: <ul style="list-style-type: none"> ○ Beoordeling <i>opzet</i> en <i>bestaan</i> bedrijfsvoeringsprocessen en beheersmaatregelen ○ Beoordeling interne managementinformatie ○ Beleidsgesprekken op bestuursniveau (inclusief in voorkomend geval afspraken over realisatie verbeterpunten) ○ Jaargesprek met IAD interne controller, actuaaris ○ Onderzoek op locatie
T₂	Laag <ul style="list-style-type: none"> ○ Bijkantoor EU bank ○ Middelgrote en kleine schadeverzekeraar ○ Middelgrote zorgverzekeraar ○ Naturaverzekeraar ○ Middelgroot en klein niet-herverzekerde pensioenfonds ○ Beleggingsinstelling ○ Effecteninstelling 	Als in T ₁ , plus: <ul style="list-style-type: none"> ○ Periodiek gesprek ter plaatse met dagelijkse beleidsbepaler ○ Vergunningverlening met deskundigheidstoets en betrouwbaarheidstoets ○ Deskundigheidstoets voorts alleen bij wisseling van bestuur of bij incidenten
T₁	Minim <ul style="list-style-type: none"> ○ Vrijgestelde Onderlinge Waarborgmaatschappij (vow) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Elektronische rapportages door instellingen met betrekking tot financiële soliditeit en bedrijfsvoering ○ Geautomatiseerde toetsing van kerngegevens uit rapportages

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Herverzekerd pensioenfonds 	<p>(solvabiliteit, branchespecifieke balansratio's, operationele kernelementen)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Rapportages worden (deels) gewaarmerkt door accountants en/of actuarissen ○ Actie door de toezichthouder bij vroegtijdig waarschuwingssignaal ○ Betrouwbaarheidstoets voor bestuurders ○ Meldingsplicht voor instellingen bij normschending ○ Controle via steekproefs- en themagewijs onderzoek ○ Beoordeling financieringsovereenkomsten van herverzekerde pensioenfondsen
--	--	---

Met deze generieke analyse en het bepalen van de toezichtmenu's wordt dus een nadere invulling gegeven aan het risicogeorïenteerde en crosssectorale toezicht. Het zorgt ervoor dat de capaciteit daar wordt ingezet waar de risico's en mogelijke impact het grootst zijn. Inzet van risico's en capaciteit is echter niet een volledig directe relatie. Bij de hierboven beschreven algemene uitgangspunten gelden namelijk nog wel de volgende aanvullingen.

Ongeacht hun risicoprofiel zijn alle instellingen aan lopend toezicht onderworpen en wordt een actueel beeld van de financiële soliditeit en bedrijfsvoering bijgehouden. Alle instellingen dienen dan ook periodiek over hun financiële gegevens te rapporteren. In veel gevallen vindt daarbij bovendien een beleidsgesprek plaats.

Hieruit volgt dat kleine instellingen met een in principe laag risico of lage impact toch altijd nog relatief bezien veel toezicht kennen, omdat bepaalde toezichthandelingen (zoals jaarlijks gesprek, toetsing bestuurders, vergunningverlening enz) altijd noodzakelijk zullen blijven en nog zwaar op de instelling kunnen rusten.

Tot slot geldt dat het generieke risicoprofiel slechts een algemeen profiel is dat geldt voor een bepaalde categorie instellingen. Indien de bevindingen op grond van de ontvangen informatie daartoe aanleiding geven kan dit ertoe leiden dat het risicoprofiel van de betrokken instelling opwaarts wordt bijgesteld, hetgeen inhoudt dat ook de toezichtintensiteit wordt verhoogd. Het is dus goed mogelijk dat bij een instelling meer of minder toezicht wordt gehouden op basis van de specifieke individuele risicobeoordeling op basis van FIRM. Gedurende dit proces kan het risicoprofiel van de instelling bovendien voortdurend aangepast worden, zodat het toezicht een continue en gerichte aanpak kent.

2.5 Thematisch toezicht

In aanvulling op het instellingsgerichte en generieke toezicht, hanteert DNB ook nog een thematische benadering. Ieder jaar worden relevante thema's geïdentificeerd op basis van maatschappelijke ontwikkelingen, financiële trends, nieuwe financiële producten of sectorbreed gedrag. Signalering van deze thema's vloeit voort uit de reguliere toezichtactiviteiten, veranderende regelgeving en het reguliere risico-overleg tussen toezichtdivisies.

Rond de jaarwisseling worden de toezichtprioriteiten voor het komende jaar vastgesteld en met de onder toezicht staande instellingen gedeeld. Dit wordt ook aangekondigd via de zogenaamde

themabrochure. In het reguliere toezicht wordt vervolgens extra aandacht besteed aan deze thema's en richting de instellingen wordt extra uitleg en voorlichting gegeven over de gepercipieerde risico's. Gedurende het jaar wordt bekeken of de thema's nog actueel zijn, dan wel aanpassing behoeven.

2.6 Handhavingsbeleid

Om toezicht te houden op de naleving van de voorschriften op het terrein van het prudentiële toezicht in het kader van de Wft, heeft DNB verschillende (wettelijke) beïnvloedingsinstrumenten tot haar beschikking.

- Het geven van een aanwijzing (art. 1:75, lid 1 en 2, Wft);
- Het opleggen van een last onder dwangsom, al dan niet met openbaarmaking (art. 1:79 Wft);
- Het opleggen van een bestuurlijke boete, al dan niet met openbaarmaking (art. 1:80 Wft);
- Het doen van een verzoek aan de rechtbank om een noodregeling uit te spreken (art. 3:160 Wft);
- Het benoemen van een curator (art. 1:76 Wft);
- Een verzoek aan de Ondernemingskamer tot het aanstellen van een bewindvoerder bij pensioenfondsen;
- Het bepalen dat een certificerend accountant of actuaris niet bevoegd is de wettelijk vereiste verklaringen met betrekking tot de financiële onderneming of het pensioenfonds af te leggen (art. 1:78 Wft);
- Het wijzigen, geheel of gedeeltelijk intrekken of beperken van een vergunning of een registratie (art. 1:104 Wft);
- Aangifte doen bij het openbaar ministerie (art. 1:86 Wft).

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de mate waarin DNB haar wettelijke instrumenten in zet.

Tabel 3 Wettelijke maatregelen bij onder toezicht staande instellingen

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aanwijzing	6	7	23	11	16	11
Last onder dwangsom*	148	117	141	124	319	203
Bestuurlijke boete			8	9	8	2
Noodregeling		1	1	2	2	1
Publiceren feit / openbare waarschuwing						
Stille curatele		3	5			3
Aanstelling bewindvoerder	1					
Verklaring niet-bevoegdheid accountant of actuaris						
Doorhaling uit register	1	4	14			1
Aangifte bij OM		2	1			
Financieringsplan	4	1	3	1	8	
Saneringsplan	2	2	2	2	3	4
Herstelplan	4	6	2		71	343
Totaal	166	143	200	149	427	568

Bron: jaarverslag DNB

* Toename vanaf 2008 wordt veroorzaakt door een wetwijziging in nov. 2007, waardoor bij verzekeraars ook het niet

tijdig indienen van kwartaalverslagen wordt gesanctioneerd. Daarnaast zijn vanwege de financiële crisis in 2008 een groot aantal pensioenfondsen en verzekeraars om respectievelijk herstelplannen en financieringsplannen gevraagd.

Daarnaast maakt DNB ook gebruik van informele beïnvloedingsinstrumenten, zoals een normoverdragend gesprek of een waarschuwingsbrief.

De wijze waarop wordt ingegrepen is afhankelijk van veel verschillende factoren. AFM en DNB hebben hiertoe gezamenlijk een nota handhavingsbeleid vastgesteld¹³. Hierin worden de belangrijkste uitgangspunten en factoren beschreven die de toezichthouders bij hun handhavingactiviteiten hanteren.

Leidend bij de keuze voor de wijze van ingrijpen is de effectiviteit die het teweeg brengt. Bij het bepalen van de effectiviteit zal onder andere gekeken worden naar de kenmerken van het specifieke geval, de soort norm die wordt overtreden en de weging van allerlei andere factoren die een rol spelen (zoals nader toegelicht in de nota handhavingsbeleid).

Het belangrijkste doel is om normconform gedrag te bevorderen. Dit betekent dan ook niet dat elke overtreding leidt tot inzet van een wettelijk handhavinginstrument. In veel gevallen kan normconform gedrag namelijk beter worden gerealiseerd door middel van informele (niet in de wet vastgelegde) beïnvloedingsinstrumenten of (meer algemeen) het geven van voorlichting en *guidance* over de in wet- en regelgeving neergelegde normen of het uitvoeren en publiceren van onderzoek. In andere gevallen zal echter ook gebruik (moeten) worden gemaakt van wettelijke instrumenten.

Het handhavingsbeleid hanteert als uitgangspunt normconform gedrag. Indien dit niet het geval is en er een overtreding van een norm wordt geconstateerd, dan zal in beginsel corrigerend worden opgetreden. Deze benaderingswijze is in lijn met het risicogebaseerde toezicht waarbij capaciteit gericht wordt ingezet bij die instellingen waar sprake is van een kwetsbare situatie. Overtredingen worden niet gedoogd. Dit neemt echter niet weg dat DNB met de beperkte beschikbare capaciteit wel prioriteiten moet stellen.

¹³ Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank van 10 juli 2008.

Hoofdstuk 3. Indicatoren van het toezicht

In dit hoofdstuk zal gekeken worden naar de belangrijkste resultaten van het toezicht. Daarbij moet worden opgemerkt dat het meten van goed toezicht niet eenvoudig is. Zoals in het begin van hoofdstuk 2 al is aangegeven staat goed toezicht namelijk niet gelijk aan een situatie waar financiële instellingen niet in problemen komen. Omgekeerd geldt echter ook dat het prudentieel toezicht niet per definitie effectief is geweest wanneer zich in een bepaalde periode geen problemen hebben voorgedaan bij financiële instellingen.

De financiële stabiliteit van individuele instellingen en van het systeem als geheel is afhankelijk van een veelheid aan factoren en (externe) ontwikkelingen. Een ideale prestatie-indicator die de doelmatigheid en doeltreffendheid van DNB meet, zou nauw moeten aansluiten bij de strategische doelen van het toezicht, direct beïnvloedbaar zijn door de toezichthouder en op een eenvoudige en eenduidige manier meetbaar en communiceerbaar zijn. Een dergelijke indicator bestaat niet.

In dit hoofdstuk is daarom gekozen om te kijken naar verschillende aspecten. Paragraaf 3.1 beschrijft de belangrijkste activiteiten van DNB. In paragraaf 3.2 zal vervolgens gekeken worden naar de ontwikkeling van de kosten van het toezicht. Dit zijn beide vooral inputindicatoren die een beeld geven van de inspanningen die DNB levert. In paragraaf 3.3 zal gekeken worden naar uitkomsten van beleid op basis van cijfermatige indicatoren en kwalitatieve indicatoren zoals DNB die hanteert.

3.1 Activiteiten

Jaarlijks stuurt DNB een ZBO-verantwoording aan de minister van Financiën met een toelichting van het toezichtbeleid en de ontwikkeling van de kosten. Uit onderstaande tabel blijkt dat de meeste capaciteit, namelijk 75% van de uitvoerende activiteiten, wordt aangewend voor het lopend toezicht.

Tabel 4 Overzicht toezichtactiviteiten (fte)

	begroting	
	2009	2010
uitvoerende activiteiten	344,0	365,7
<i>Toetreding</i>	28,4	27,8
<i>lopend toezicht</i>	261,2	277,2
<i>Handhaving</i>	18,3	22,1
<i>FEC-eenheid</i>	6,0	6,8
<i>Statistiek</i>	30,0	31,8
toezichtbrede activiteiten	107,8	103,2
<i>Kennisopbouw</i>	8,3	3,0
<i>extern beleid en regelgeving</i>	37,3	40,2
<i>intern beleid</i>	32,5	28,2
<i>juridische activiteiten</i>	20,6	19,7
<i>externe communicatie</i>	9,1	12,1
totaal primaire activiteiten	451,7	468,9
Ondersteunende activiteiten	203,5	176,2
Totaal toezichtactiviteiten	655,2	645,2

Het lopend toezicht bevat de uitvoering van het toezicht zoals dat beschreven is in hoofdstuk 2. Het bevat daarnaast ook specifieke activiteiten als het behandelen van vergunningaanvragen, toetsing van beleidsbepalers en het afgeven van verklaringen van geen bezwaar. In de ZBO-verantwoording van DNB staan meerjarige cijfers opgenomen ten aanzien van deze activiteiten.

Tabel 5 Overzicht activiteiten

	2005	2006	2007	2008	2009
Lopend toezicht: totaal ingeschreven instellingen	2080	2036	1989	1936	1870
Aantal getoetste beleidsbepalers	1879	1781	1578	1635	1335
Aantal verleende vvgb's*	1157	963	633	534	409
<i>wv vvgb's</i>	1144	941	523	502	384
<i>wv groeps-vvgb's</i>	13	22	110	32	25

* Na 2006 hoeft geen vvgb meer verleend te worden aan fusies van coöperatieve banken

In de afgelopen periode is een lichte afname zichtbaar van het aantal instellingen. Hieruit kunnen echter (mede door fusies) geen duidelijke conclusies worden getrokken ten aanzien van de omvang van de werkzaamheden. Er is ook geen duidelijk waarneembare trend in de concrete activiteiten die moeten worden uitgevoerd. Er is wel sprake van een toename van regelgeving en complexiteit van het toezicht. Dit is in de afgelopen periode binnen de beschikbare capaciteit opgevangen. Dit is onder meer gerealiseerd door een onderliggende verschuiving van ondersteunende naar toezichthoudende activiteiten, die onder andere het gevolg is van de fusie tussen DNB en PVK.

3.2 Kosten van het toezicht

De ontwikkeling van de kosten kan ook een indicatie geven van de doelmatigheid van het toezicht. In hoofdstuk 1 is reeds de wijze beschreven waarop de begroting van DNB tot stand komt en hoe de verantwoording plaats vindt. In deze paragraaf zal ingegaan worden op de cijfermatige ontwikkeling.

Uit onderstaande tabel blijkt dat de toezichtkosten in de afgelopen jaren veelal binnen de begroting zijn gebleven. Wat betreft de kostenontwikkeling geldt dat DNB er dus over het algemeen goed in slaagt om binnen de begroting te blijven. Uitzondering betreft 2007 toen sprake was van substantieel extra werkzaamheden als gevolg van de aangekondigde verkoop van ABN AMRO. Ook in 2009 was sprake van een overschrijding van de begroting, vooral als gevolg van hogere pensioenlasten en extra werkzaamheden als gevolg van de financiële crisis.

Tabel 6 Toezichtkosten: begroting versus realisatie

	begroot	realisatie	verschil	in %
2004	96,13	84,16	-11,97	-12,5%
2005	90,04	87,91	-2,13	-2,4%
2006	95,25	90,39	-4,86	-5,1%
2007	96,78	102,28	5,50	5,7%
2008	98,27	81,24	-17,03	-17,3%
2009	86,34	95,47	9,13	10,6%
2010	117,03			

Veel besparingen van de afgelopen jaren zijn gerealiseerd door de fusie tussen DNB en PVK, alsmede door een efficiëncyslag en overige besparingen bij met name ondersteunende activiteiten. In de brief over de evaluatie van de fusie (Kamerstukken II 2006/07, nr. 29411, nr. 22) is specifiek ingegaan op de besparingen die zijn gerealiseerd met de reorganisatie. Een uitgebreide toelichting op de ontwikkeling van de toezichtkosten staat in de begroting- en verantwoordingsdocumenten die ook op de website van DNB staan.

Behalve naar de realisatie van de toezichtkosten ten opzichte van de begroting, kan ook naar de meerjarige ontwikkeling worden gekeken. Hieruit ontstaat in eerste instantie een beeld dat lastig te interpreteren is.

Tabel 7 Toezichtkosten DNB (mln euro)

	2004	2005	realisatie				2009	begroting 2010
			2006	2007	2008			
Totaal begroting	96,1	90,0	95,3	96,8	98,3	86,3	117,0	
Totaal realisatie	84,2	87,9	90,4	102,3	81,2	95,5	117,0	
<i>ww. Personeel, excl. pensioenlasten</i>					63,2	64,7	67,5	
<i>ww. Pensioenlasten</i>					-7,0	1,0	18,5	
<i>ww. andere beheerskosten</i>					20,6	24,3	25,4	
<i>ww. afschrijvingen</i>					5,4	6,7	6,6	
<i>ww. overige bedrijfsopbrengsten</i>					-0,9	-0,6	-0,5	
<i>ww. geactiveerde kosten</i>					0,0	-0,6	-0,5	

* voor de jaren 2007 en eerder is geen vergelijkbare opdeling van de kosten beschikbaar

Op totaalniveau nemen de toezichtkosten eerst toe in de periode 2004-2007 om vervolgens in 2008 naar een duidelijk lager niveau terug te vallen. In 2009 en 2010 doet zich weer een sterke toename voor. Uit de onderliggende cijfers blijkt deze schommeling in belangrijke mate te worden veroorzaakt door mutaties in de pensioenlasten. Door een stijging van de rente zijn de pensioenlasten in 2008 lager uitgevallen. Als van dit effect geabstraheerd zou worden, dan blijkt zich een gestage stijging van de toezichtkosten voor te doen. Deze stijging wordt echter goed verklaard door inflatieontwikkeling en de extra activiteiten die DNB de afgelopen jaren op zich heeft genomen, zoals de invoering van de Zorgverzekeringswet, toezicht op herverzekeraars, oprichting van de FEC-eenheid, intensivering van het integriteittoezicht en internationaal toezicht.

Dit neemt niet weg dat de kostenontwikkeling de komende jaren goed in de gaten zal moeten worden gehouden. Volgens de huidige ramingen zal de overheid de komende jaren namelijk fors moeten bezuinigen. In die omgeving past ook enige terughoudendheid bij de toezichthouders. Dit geldt des te meer doordat de kosten van het toezicht worden doorberekend aan de sector of betaald worden vanuit een overheidsbijdrage. Tegelijkertijd zal ook in aanmerking moeten worden genomen dat op dit moment veel initiatieven worden ontplooid om het toezicht te verbreden en te versterken. Intensivering van het toezicht kan tot extra kosten leiden.

Een nader beeld kan worden verkregen als gekeken wordt naar de personele inzet in het toezicht.

Tabel 8 toezicht: aantal FTE's*

	realisatie					begroting 2010
	2005	2006	2007	2008	2009	
Totaal	580	637	657	642	641	645
<i>wv. primaire activiteiten</i>	-	391	427	434	447	469
<i>wv. ondersteunende activiteiten</i>	-	246	230	208	194	176

* door afronding kan het totaal afwijken van de som der delen

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het aantal ingezette FTE's relatief constant blijft. Onderliggend is sprake van een besparing op ondersteunende activiteiten ten gunste van primaire activiteiten. Dit betekent dat meer capaciteit beschikbaar is gemaakt voor het daadwerkelijk uitoefenen van toezichtactiviteiten.

Zoals aangegeven vindt de financiering van het toezicht van zowel DNB als AFM plaats door een combinatie van een overheidsbijdrage en bijdragen vanuit de sector. Deze bijdragen uit de sector worden berekend op basis van een heffingsystematiek. Momenteel vindt een aparte evaluatie plaats van de bekostiging van het toezicht. Op 18 maart 2010 heeft de minister van Financiën een brief hierover naar de Tweede Kamer gestuurd¹⁴. In deze evaluatie zal hier niet verder op worden ingegaan.

3.3 Indicatoren van het toezicht

De voorgaande cijfers bieden vooral inzicht in de input die geleverd wordt in het toezicht. Dit zegt niet direct iets over de kwaliteit. Gezocht zou moeten worden naar cijfermatige indicatoren die zich meer richten op de uitkomsten van de toezichtactiviteiten.

Op het eerste gezicht zou de doelstelling van financiële stabiliteit vastgesteld moeten kunnen worden op basis van cijfers over de algemene gezondheid van financiële instellingen. Dit blijkt echter slechts in beperkte mate waar te zijn. De kapitaaldekkingratio van banken en de solvabiliteitsratio van verzekeraars belichten maar een deel van de financiële situatie van een financiële instelling. De kapitaalratio is bijvoorbeeld in de afgelopen jaren opvallend genoeg constant gebleven, terwijl verzekeraars in ruime mate voldeden aan de minimum vereisten van solvabiliteit. Toch zijn in de afgelopen crisis zowel banken als verzekeraars in problemen gekomen.

Dit geeft aan dat financiële stabiliteit niet met een enkele indicator valt vast te stellen. Op de website van DNB is dan ook een uitgebreidere dataset opgenomen van financiële stabiliteitsindicatoren. Ook dit overzicht biedt echter geen volledig beeld. Het zal altijd aangevuld moeten worden met een nadere (kwalitatieve) analyse en duiding van de risico's.

Om dit probleem te ondervangen, heeft DNB in de afgelopen jaren in haar begroting- en verantwoordingscyclus nadere stappen gezet om kwalitatieve indicatoren te ontwikkelen die de

¹⁴ Kamerstukken 2009/2010, nr. 28122, nr. 32.

verantwoording van de toezichtactiviteiten nader kunnen onderbouwen. DNB heeft hiertoe drie hoofddoelstellingen geformuleerd die inzicht geven in de resultaten van DNB als toezichthouder.

1. goede uitvoering van het toezicht;
2. pro-actief inspelen op externe ontwikkelingen;
3. continue verbetering van het toezicht.

Ieder jaar worden deze hoofddoelstellingen in de begroting verder uitgewerkt en vertaald naar concrete maatregelen voor het komende jaar. Deze maatregelen zijn beschrijvend van aard en verschillen van jaar op jaar. In de verantwoording wordt door DNB zelf beoordeeld of de doelstellingen zijn gerealiseerd.

Hoofdstuk 4. Beoordeling doelmatigheid en doeltreffendheid

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat het prudentieel toezicht gekenmerkt wordt door een complex geheel aan afwegingen en afruilen. Om een breed beeld te schetsen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de toezichthouder is daarom gekeken naar verschillende aspecten van het toezicht. Daarbij is de nadruk gelegd op structurele zaken zoals de inrichting van de organisatie, de vormgeving van het toezicht en enkele kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren.

Om het geschetste beeld in een context te kunnen plaatsen, zal in dit hoofdstuk het functioneren van de toezichthouder beoordeeld worden aan de hand van de zes algemene principes van goed toezicht zoals die zijn geformuleerd in de Kaderstellende visie op toezicht¹⁵. Deze door het kabinet opgestelde rijksbrede visie geeft kaders voor de beoordeling van de organisatie van het toezicht bij het Rijk.

4.1 Selectief toezicht

Dit principe gaat uit van een zekere terughoudendheid bij het stellen van regels en het uitoefenen van toezicht. Het uitgangspunt is dat burgers en bedrijven zelf verantwoordelijkheid nemen. Dit creëert meer bewustzijn en betrokkenheid bij de marktpartijen zelf. Bovendien worden hiermee de administratieve lasten en de kostenontwikkeling van het toezicht zoveel mogelijk beperkt.

Het risicogeorieënteerde karakter van het toezicht zoals dat door DNB wordt toegepast, alsmede de uitgangspunten die door DNB zijn geformuleerd in de toezichtvisie 2006-2010, passen goed binnen dit principe. Deze richten zich op de belangrijkste prudentiële risico's die voor het publieke belang van financiële stabiliteit het meest van belang zijn. Het risicogeorieënteerd toezicht zorgt ervoor dat met de beperkt beschikbare capaciteit zoveel mogelijk effectiviteit in het toezicht kan worden gerealiseerd. Het levert op die manier dan ook een belangrijke bijdrage aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het toezicht. Het past bovendien ook goed in de benaderingswijze van de Wft die gebaseerd is op principes.

Recente ontwikkelingen hebben echter laten zien dat marktgedreven ontwikkelingen en meer verantwoordelijkheid bij marktpartijen ook tot meer risico's en meer financiële instabiliteit kunnen leiden. Financiële instellingen hebben namelijk niet altijd voldoende oog voor publieke belangen en externe effecten, maar worden vaak ook gedreven door andere prikkels die juist ten koste kunnen gaan van financiële stabiliteit. Om te voorkomen dat in het geval van een te ver doorgevoerde verschuiving richting selectiviteit de risico's voor financiële stabiliteit toenemen, moeten mogelijk sterker dan voorheen randvoorwaarden worden gesteld aan de bedrijfsvoering en de ontwikkeling van (innovatieve) financiële producten. DNB zal daarbij als toezichthouder een onafhankelijke en kritische rol moeten blijven innemen richting de financiële sector.¹⁶ Dit verhoudt zich soms lastig met de risicogeorieënteerde en marktgerichte benadering van het toezicht zoals DNB die voorstaat en het

¹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, nov. 2005: Kaderstellende visie op toezicht: minder last, meer effect.

¹⁶ Dat DNB zich hiervan bewust is, blijkt ook uit haar plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB "Van analyse naar actie" waarin zij aangeeft meer aandacht te willen besteden aan de bestuursstructuur van instellingen, de samenstelling en kwaliteit van raden van bestuur en raden van commissarissen, integriteit en beloningsbeleid.

principe van selectief toezicht. De komende tijd zal het toezicht bovendien op verschillende onderdelen worden versterkt. DNB zal daarom – in samenwerking met het ministerie van Financiën - het juiste evenwicht moeten vinden tussen sterker toezicht ten opzichte van de eigen verantwoordelijkheid van de sector.

Een tweede overweging is dat mede als gevolg van de kredietcrisis de risicotolerantie in de samenleving lijkt te zijn afgenomen¹⁷. Uit de reacties in de samenleving en uit verschillende (lopende) onderzoeken blijkt dat de samenleving in sterkere mate verwacht dat de overheid en de toezichthouder het publieke belang van financiële stabiliteit sterker waarborgen. Dit kan hogere verwachtingen stellen aan de toezichthouder om strenger op financiële risico's toe te zien. Tegelijkertijd moet daarbij echter de neiging worden vermeden om te veel en te gedetailleerde regels aan de markt te willen opleggen. Dit zou afbreuk doen aan het risicogeorïenteerd toezicht en de benaderingswijze van de Wft, waarbij toezichtregels gebaseerd zijn op principes. Meer regels zullen bovendien er nooit toe leiden dat financiële problemen in de toekomst geheel kunnen worden voorkomen. Vanaf een bepaald punt is de toegevoegde waarde van extra regelgeving voor meer stabiliteit zelfs beperkt, omdat het verantwoordelijkheid wegneemt bij marktpartijen waardoor het toezicht minder doeltreffend wordt¹⁸.

Een ontwikkeling die in dat opzicht aandacht verdient, zoals die in het rapport van IOO wordt geconstateerd, is dat bij de ondertoezichtgestelden de perceptie heerst dat de toezichthouders de neiging hebben om open normen uit de Wft nader in te vullen¹⁹. Dit gebeurt onder andere door beleidsregels. Deze behoefte ontstaat enerzijds vanuit de markt, wanneer (vooral kleinere) instellingen duidelijkheid willen hebben of bepaald beleid voldoet aan de open norm. Anderzijds interpreteren toezichthouders de *principle based* regelgeving in de praktijk.

Belangrijk is vooral om te constateren dat wanneer de status van de invulling van de open normen niet duidelijk is, de indruk bij de instellingen kan ontstaan dat sprake is van pseudo-regelgeving of dat er geen ruimte is voor een andere interpretatie van de norm. Hierdoor kan het gedrag uitlokken waarbij een financiële instelling vooral probeert te leven naar de letter van de regelgeving (afvinkgedrag), terwijl het gebruik van open normen juist bedoeld is om instellingen zelf na te laten denken over de wijze waarop ze invulling geven aan een open norm. Daarnaast bestaat het risico dat de nadere invulling door de toezichthouder strenger is dan oorspronkelijk bedoeld²⁰. DNB onderschrijft het uitgangspunt dat pseudo-regelgeving moet worden voorkomen en zij streeft er naar om, via haar beleid- en regelgevingproces, de status van de invulling van open normen meer duidelijk te maken door onder meer relevante *stakeholders* tijdig te betrekken, de afstemming van toezichtbeleid en uitvoering te borgen en beleidsuitingen cross sectoraal consistent en samenhangend met andere dossiers te laten zijn.

¹⁷ DNB, toezichtvisie 2010-2014.

¹⁸ DNB, toezicht visie 2006-2010.

¹⁹ IOO: de samenwerking tussen DNB en AFM op basis van de Wft, juni 2010.

4.2 Slagvaardig toezicht

Het principe van slagvaardigheid heeft betrekking op het bereiken van het beoogde resultaat. Voor het prudentieel toezicht betekent dit dat DNB op het juiste moment en op de juiste wijze moet (kunnen) ingrijpen om de soliditeit van instellingen en de stabiliteit van de financiële sector te kunnen waarborgen. Om dit te kunnen realiseren zal de interne organisatie goed moeten zijn vormgegeven en moet DNB over de juiste instrumenten beschikken. Beide aspecten zullen in onderstaande paragrafen aan de orde komen. Vervolgens zal worden ingegaan op twee belangrijke aspecten met betrekking tot slagvaardig toezicht. Het betreft de discussie omtrent aansprakelijkheid en het toezichthoudersdilemma (*regulatory forbearance*).

4.2.1 Interne organisatie

De interne organisatie is op verschillende manieren van belang.

Een eerste element betreft de vormgeving van de organisatie zelf. DNB is een relatief platte organisatie met 12 divisies die direct onder de directie vallen. De interne communicatielijnen zijn hierdoor kort met een sterke betrokkenheid en sturing vanuit de directie. Hierdoor geldt dat DNB als een slagvaardige organisatie kan worden gezien, die in principe in staat is snel te reageren. Effectiviteit blijft uiteindelijk uiteraard wel afhankelijk van de vraag of problemen tijdig gesignaleerd en onderkend worden. Een commissie onder leiding van professor Gortemaker die in 2009 in opdracht van DNB onderzoek heeft gedaan naar de risico-oriëntatie in het toezicht op verzekeraars²¹ (hierna: rapport Gortemaker) heeft in dat opzicht aanbevelingen gedaan voor het verder verbeteren van de informatievergaring en de werkprocessen met betrekking tot het verzekeringstoezicht van DNB. De Commissie beveelt onder andere aan de opgestarte *self assessments* breder toe te passen en meer gebruik te maken van informatie en expertise, zoals van de Raad van Commissarissen, accountants en actuarissen. DNB heeft aangegeven deze aanbevelingen in de praktijk te zullen brengen.

In het plan van aanpak cultuurverandering dat DNB naar aanleiding van het rapport van de commissie DSB Bank heeft opgesteld, kondigt zij aan haar toezichtsector te zullen reorganiseren waarbij een nieuwe beleidsdivisie wordt opgericht waarin de afdelingen 'interventie' en 'intern risicomanagement' worden ondergebracht alsmede een expertisecentrum voor gedrag en cultuur.

Een tweede element dat van belang is voor slagvaardig toezicht is de cultuur die er heerst. In verschillende media is DNB bijvoorbeeld verweten te voorzichtig te opereren. Voor zover dit op individuele casussen betrekking heeft, wordt dit meegenomen in andere onderzoeken. Meer in het algemeen geldt echter dat het onderscheid tussen zorgvuldigheid en voorzichtigheid een spanningsveld is dat zich inherent is aan de rol van DNB als prudentieel toezichthouder. Dit betekent

²⁰ R.K. Pijpers: Wet- en regelgeving: kader, maar ook keurslijf, in: Kluwer: compliance in het financieel toezichtrecht.

²¹ Een samenvatting van dit rapport is te vinden op www.dnb.nl/nieuws-en-publicaties/nieuwsoverzicht-en-archief/persberichten-2009/dnb220704.jsp.

dat DNB de gevolgen van haar activiteiten goed moet analyseren. Voorkomen moet worden dat zorgvuldig gedrag doorschiet naar een formalistische benadering.

Een formele benadering van het toezicht zorgt namelijk voor versterking en objectivering van het toezicht met meer aandacht voor de wettelijke normen en tevens voor beter dossierbeheer en een consistente toepassing van het toezicht. Mogelijk nadeel is echter dat het ten koste kan gaan van de informele kant van het toezicht. De effectiviteit van het toezicht is namelijk ook afhankelijk van zachte informatie die veel eerder in informele gesprekken naar voren komt, waaronder gesprekken met nauw bij de instellingen betrokken partijen zoals raden van commissarissen, externe accountants en vermogensbeheerders. Toezicht moet uitgeoefend worden op basis van wettelijke regels. Dit vereist echter behalve een nadruk op traditionele en kwantificeerbare indicatoren, ook een brede, algehele beoordeling van de toezichthouder waarin ook strategische en kwalitatieve elementen aan de orde komen. Dit is ook een van de lessen die DNB voor zichzelf heeft getrokken naar aanleiding van de kredietcrisis en die verwoord is in de toezichtvisie 2010-2014.

DNB benadrukt - terecht - dat het een organisatie is die zorgvuldig opereert, omdat dit past bij het doel en de taken van het prudentieel toezicht en de betrokken financiële belangen. Zij onderkent het gesignaleerde spanningsveld en onderschrijft dat zorgvuldig opereren niet mag resulteren in te voorzichtig gedrag. Daarnaast zal DNB een speciale interventie afdeling opzetten om in geval van een verhoogd risico tijdig ingrijpen - en zo nodig een hardere aanpak - te kunnen waarborgen.²² DNB heeft in dit verband al eerder het speerpunt 'Van analyse naar actie' geformuleerd en zij besteedt aandacht aan elementen als gedrag en cultuur via onder meer haar werving- en selectiebeleid, rotatiebeleid, management development, ontwikkeling van kennis en vaardigheden van medewerkers, bij organisatie- of beleidsaanpassingen, zoals via de toezichtvisie 2010 – 2014 en via het verder inrichten van een systeem van *quality assurance* (dossierreviews en besluitvormingreviews). Met het oog op een verder cultuuromslag heeft DNB aangekondigd dat het topmanagement gesprekken aan zal gaan met de hele organisatie en is DNB in het voorjaar van 2010 gestart met het project 'Vanaf Nu' gericht op bewustwording en verdere ontwikkeling van het gewenste toezichtgedrag door interne sessies, feedback en coaching.²³

Een derde belangrijke element is dat de kennisopbouw en –borging binnen DNB goed moet zijn verzorgd. Voor een gespecialiseerde, kennisintensieve organisatie als DNB vormt een te hoge concentratie van kennis of een te lage kwaliteit en omvang van de personele bezetting een belangrijke risicofactor. Er zijn op dit moment geen signalen dat hier sprake is van een knelpunt (zie ook paragraaf 4.6).

Een vierde element van belang is dat de toezichtpraktijk consistent en voldoende geharmoniseerd moet zijn. Dit is vooral van belang gelet op de sectorale indeling van de organisatie. Dit brengt met zich mee dat er een goede aansluiting moet zijn tussen de divisies om zo een gelijklopende aanpak

²² Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB "Van analyse naar actie", DNB augustus 2010.

ten aanzien van de verschillende sectoren te waarborgen en invulling te geven aan de functionele benadering van het toezicht. DNB hanteert diverse methoden en instrumenten voor het waarborgen van de consistentie van het toezicht. Zo heeft DNB onder andere kennisnetwerken en expertisecentra opgericht. In het plan van aanpak cultuurverandering geeft DNB aan de inzet van deze expertisecentra een dwingender karakter te zullen geven waardoor deze inzet een verplicht onderdeel van het toezicht wordt. Dit neemt niet weg dat in de praktijk voortdurend prikkels blijven bestaan richting een sectorale oriëntatie. Dit komt doordat er belangrijke verschillen zijn tussen sectoren en de meeste (internationale) wetgeving ook nog altijd sectoraal gebaseerd is.

Een van de instrumenten die DNB inzet is het gebruik van de FIRM-methodiek die in 2006 is ingevoerd en een gestandaardiseerd analysekader moet bieden voor uitvoering van het toezicht (zie paragraaf 2.3). Dit analysekader is echter nog in ontwikkeling en kan nog verder worden versterkt. In het rapport van de Commissie-Gortemaker geven de toezichtdivisies aan dat het raamwerk nu nog te weinig ruimte biedt om rekening te houden met de sectorspecifieke kenmerken. Verder geldt dat de sectorale scheiding versterkt wordt door de huidige financieringswijze van het toezicht. Deze is gebaseerd op het uitgangspunt dat de kosten van het financieel toezicht worden doorgerekend aan de specifieke sectoren waar het op betrekking heeft. Tot slot zou het verder integreren van de themagerichte aanpak in de begrotingscyclus en in de dagelijkse toezichtpraktijk de crosssectorale benadering van het toezicht verder kunnen versterken. De themagerichte aanpak is namelijk weliswaar een jaarlijkse cyclus maar vormt nog geen integraal onderdeel van het begrotingsproces of de FIRM-analyse.

Ten vijfde is het waarborgen van de kwaliteit van het toezicht van belang. Dit wordt bij DNB op verschillende manieren gewaarborgd, onder andere door het beschikbaar stellen van een handboek kwaliteit, goed dossierbeheer, afstemming in de lijn en collegiale toetsing. Verder voert de interne audit dienst (IAD) regelmatig onderzoeken uit naar processen en werkzaamheden. Tot slot kunnen externe evaluaties relevante informatie opleveren. DNB heeft in haar toezichtvisie 2006-2010 aangekondigd extern onderzoek te willen gaan gebruiken als regulier onderdeel van de kwaliteitsbewaking van het beleid. In 2009 is een *pilot* uitgevoerd: het rapport Gortemaker. Uit dit soort evaluaties kunnen nuttige en specifieke aanbevelingen voor het toezichtbeleid naar voren komen die het toezichtbeleid verder kunnen verbeteren. Naast dergelijke zelf opgestarte en reguliere evaluaties, geldt dat specifieke gevallen vanuit de praktijk ook aanleiding kunnen zijn voor extern onderzoek. Voorbeelden zijn de onderzoeken naar Van der Hoop, Icesave, DSB en de tijdelijke onderzoekscommissie financieel stelsel. Voorts zal DNB een afdeling intern risicomanagement opzetten die er op zal toezien dat de toezichtaanpak en de werkprocessen gedisciplineerd worden uitgevoerd volgens een kwaliteitsraamwerk waarin onder andere wordt opgenomen welke kwaliteitscriteria worden gehanteerd en wanneer moet worden geëscaleerd naar een zwaardere actie (interventieladder).²⁴

²³ Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB "Van analyse naar actie", DNB augustus 2010.

Tot slot kan nog gewezen worden op operationele aspecten. De rust in de financiële sector lijkt weliswaar enigszins terug te keren, maar de crisis en de nasleep ervan zullen naar verwachting tot een versterking van het toezicht leiden. Dit kan vervolgens leiden tot intensivering of uitbreiding van de toezichtactiviteiten taken met daarbij ook mogelijke gevolgen voor de kosten van het toezicht. Deze discussie zal aan de orde moeten komen via de reguliere begrotingscyclus. Twee zaken zijn daarbij van belang om in aanmerking te nemen. Ten eerste zal een afweging gemaakt moeten worden tussen enerzijds het maatschappelijk belang en anderzijds de te verwachten lastenverzwaring bij de onder toezicht staande instellingen en een hogere rijksbijdrage. Uitgangspunt zal daarbij moeten zijn dat sprake is van een zo goed mogelijk toezicht tegen zo laag mogelijke kosten en administratieve lasten. Ten tweede zal in oenschouw moeten worden genomen dat de overheid de komende jaren naar verwachting fors zal moeten bezuinigen. In die context past ook terughoudendheid bij de toezichthouders ten aanzien van de kostenontwikkeling.

4.2.2 Beschikbare instrumenten

De doeltreffendheid van het toezicht door DNB is ook afhankelijk van de beschikbaarheid van voldoende instrumenten en de wijze waarop deze worden ingezet. Tabel 3.1 laat zien hoe vaak DNB gebruik maakt van haar wettelijke instrumenten. Daarnaast neemt DNB maatregelen in de vorm van normoverdragende gespreken of brieven.

De beschikbare instrumenten hebben echter een ingrijpend karakter. De meeste van de in hoofdstuk 3 genoemde maatregelen, zoals het benoemen van een curator of het aanvragen van de noodregeling, worden pas ingezet bij ernstige problemen. Op het moment dat DNB gebruik moet maken van dit soort wettelijke maatregelen, dan geldt in de regel dat eerdere pogingen om de problemen aan te pakken tot onvoldoende resultaat hebben geleid. DNB probeert dan ook in een veel eerder stadium en op informele wijze ervoor te zorgen dat corrigerende maatregelen worden genomen. Handhaving en uitvoering van het prudentieel toezicht vindt in de praktijk veelal achter de schermen plaats. De focus op handhaven moet passen binnen het streven naar een zo effectief mogelijk toezicht. Het prudentiële toezicht richt zich primair op de financiële soliditeit van instellingen, hetgeen beperkingen stelt aan het te voeren beleid en de daarbij te kiezen remedies. In sommige gevallen zal een te grote focus op handhaving, alternatieve en meer effectieve oplossingsrichtingen afsnijden.

Een ander aandachtspunt met betrekking tot het inzetten van wettelijke bevoegdheden is dat in de Wft is gekozen voor algemene formuleringen. Een voorbeeld betreft artikel 1:75, lid 2, van de Wft, dat bepaalt dat DNB een aanwijzing kan geven indien het *“tekenen ontwaart van een ontwikkeling die het eigen vermogen, de solvabiliteit of de liquiditeit van die financiële onderneming in gevaar kunnen brengen”*. Dit is een open formulering. Het weerspiegelt de keuze om de toezichthouder ruimte en flexibiliteit te bieden om in te grijpen op basis van individuele karakteristieken van een bepaald geval. Keerzijde hiervan is dat niet exact is aangegeven op welk moment en op welke wijze de toezichthouder kan of moet ingrijpen. Gelet op het ingrijpende karakter van bepaalde maatregelen, zal

²⁴ Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB “Van analyse naar actie”, DNB augustus 2010.

de toezichthouder zich hier geconfronteerd zien met een hoge bewijslast indien zij een bepaald instrument overweegt toe te passen.

In haar brief van 15 december 2009²⁵ heeft het kabinet bovenstaand spanningsveld geconstateerd en aangegeven het crisismanagement te willen versterken. Er zal sprake moeten zijn van een raamwerk dat ruimte biedt voor tijdigheid, transparantie en voorspelbaarheid van maatregelen met daarbij voldoende bevoegdheden voor de toezichthouder en de overheid om in te grijpen op basis van een breed palet aan instrumenten die oplopen in gradatie al naar gelang de ernst van de problemen in het licht van het maatschappelijke belang van financiële stabiliteit. Het kabinet is voornemens om dit onder andere vorm te geven door middel van het opstellen van een zogenoemde interventieladder. Deze versterking van de wettelijke instrumenten zal in de komende periode nader worden uitgewerkt.²⁶

Het kabinet heeft verder benadrukt dat het beschikbare instrumentarium ook moet worden uitgebreid om in te kunnen grijpen in het geval van uitzonderlijke omstandigheden. Het tempo waarmee financiële problemen zich kunnen voordoen en de tijdsdruk en de belangen die daarbij op het spel staan kunnen namelijk zo hoog zijn dat de stabiliteit van het financiële stelsel alleen gewaarborgd kan worden door onmiddellijke en vergaande maatregelen te nemen. In de afgelopen periode heeft de overheid uitzonderlijke maatregelen moeten nemen, omdat in het toezichtraamwerk geen alternatieven beschikbaar waren. Dit heeft de rekening echter onbedoeld bij de belastingbetaler neergelegd. Het kan bovendien tot *moral hazard* leiden en daarmee ten koste gaan van de stabiliteit van de financiële sector. Het is daarom van belang dat de instrumenten van het crisismanagement worden uitgebreid om ook in uitzonderlijke situaties gericht in te kunnen grijpen. Daarbij kan gedacht worden aan uitgebreidere bevoegdheden met betrekking tot instellingen in problemen en bevoegdheden om in te grijpen in aandeelhoudersrechten. Tevens zal worden gekeken naar versterking van wettelijke grondslagen voor onder meer deskundigheidstoetsing van commissarissen en het opnemen van een grondslag in de wet voor toezicht op het beloningsbeleid van instellingen.

4.2.3 Aansprakelijkheid

In aanvulling op bovenstaande elementen geldt dat de mogelijkheid om de toezichthouder aansprakelijk te stellen voor het al of niet tijdig ingrijpen en voor mogelijk geleden schade mogelijk ook van invloed kan zijn op de slagvaardigheid van het toezicht.

In principe zouden mogelijke aansprakelijkheidsstellingen uiteraard geen leidraad mogen zijn voor het handelen of nalaten van DNB. DNB heeft echter aangegeven dat het onbegrensde karakter van aansprakelijkheid in de praktijk belemmerend zou kunnen werken. Internationaal is daarom bijvoorbeeld ook vaak gekozen voor wettelijke beperking van aansprakelijkheid tot opzet of grove schuld of zelfs volledige immuniteit van financiële toezichthouders.

²⁵ Kamerstukken II 2008/09, nr. 32013, nr. 6.

²⁶ Zie in deze zin ook paragraaf 3.1 van het plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB "Van analyse naar actie" DNB augustus 2010.

Over de internationale dimensie van de aansprakelijkheid van de financiële toezichthouders is eind april 2009 een onderzoeksrapport verschenen, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Financiën door Prof. mr. I. Giesen c.s.²⁷ In het rapport wordt geconcludeerd dat de extra risico's voor DNB en de AFM in internationaal kader in principe beperkt zijn. Hierbij wordt verwezen naar de Nederlandse jurisprudentie met betrekking tot de aansprakelijkheid waaruit volgt dat ten aanzien van de aansprakelijkheid van financiële toezichthouders de lat hoog wordt gelegd. In 2006 had prof. C.C. van Dam reeds geconcludeerd dat nationaal geen reden tot zorg bestaat en dat van aansprakelijkheid juist een gezonde prikkel uit gaat.²⁸ Het aansprakelijkheidsrecht vervult verder belangrijke functies. Het biedt onder andere benadeelden de mogelijkheid verhaal te halen en schade te claimen en kan een belangrijke disciplinerende functie hebben richting toezichthouders om zich rekenschap te geven van de gevolgen van bepaalde handelingen.

Mede op basis van deze overwegingen en genoemde rapporten heeft de minister van Financiën, mede namens de minister van Justitie op 13 november 2009 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin staat aangegeven dat in beginsel de aansprakelijkheid van DNB en de AFM niet zal worden beperkt. Op dit moment vindt nog discussie plaats. Tijdens een bespreking met de Tweede Kamer op 28 januari zijn de verschillende voor- en nadelen aan de orde gekomen, waarbij de Kamer nadere vragen heeft gesteld. Op basis van de beantwoording van deze vragen zal de Kamer nader overleg hebben met de minister van Financiën en de minister van Justitie.

4.2.4 Toezichthouderdilemma

Om slagvaardig op te kunnen treden zal DNB ook aandacht moeten blijven besteden aan het zogenaamde toezichthoudersdilemma.

De activiteiten van DNB zijn in eerste instantie zoveel mogelijk gericht op het voorkomen van problemen dan wel het oplossen daarvan voordat deze een gevaar vormen voor de financiële stabiliteit. Er kunnen zich echter ook situaties voordoen, waarbij preventie niet langer mogelijk is en gezocht zal moeten worden naar andere oplossingen. Dit is echter niet de primaire insteek van DNB.

Het vergt een inschatting van de toezichthouder om op het juiste moment vast te stellen dat herstel niet in de rede ligt en dat gezocht moet worden naar een ordentelijke afwikkeling. Er is echter een aantal factoren dat tot de neiging bij een toezichthouder kan leiden om niet snel genoeg in te grijpen. In de literatuur wordt dit aangeduid als *regulatory forbearance*²⁹. Ten eerste kan een toezichthouder terughoudend zijn met ingrijpen, omdat later ingrijpen meer opties nog open houdt. Een besluit tot ingrijpen zou bovendien de problemen in de financiële sector juist verder kunnen versterken. Tot slot

²⁷ Rapport van de commissie Giesen 'Aansprakelijkheid in internationaal verband. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de aansprakelijkheid van de Nederlandse financiële toezichthouders gezien vanuit de internationale dimensie', 2009.

²⁸ Aansprakelijkheid van toezichthouders, prof. dr. Cees C. van Dam, British Institute of International Comparative Law, 2006. Uitgegeven door het WODC, Ministerie van Justitie.

²⁹ IMF, Global Financial Stability Report 2010, H2: "Systemic risk and the redesign of financial regulation".

zou noodzaak tot ingrijpen – al dan niet terecht – door buitenstaanders zelfs kunnen worden gezien als een tekortkoming van het prudentieel toezicht.

In dit spanningsveld moet DNB zoeken naar een werkwijze die ervoor zorgt dat tijdig wordt ingegrepen. Het is van belang dat DNB zich hiervan bewust is en waarborgen creëert die ervoor kunnen zorgen dat de omvang en ernst van de risico's tijdig worden onderkend. Dit vereist onder andere een beleid dat zich ook richt op de minder goed kwantificeerbare aspecten, zoals strategie, cultuur en gedrag. Dit is een belangrijke versterking van het toezichtbeleid zoals door DNB aangegeven in de toezichtvisie 2010-2014³⁰. Daarnaast zou in de interventieladder verder uitgewerkt moeten worden hoe met dit dilemma in de praktijk moet worden omgegaan.³¹

4.3 Samenwerkend toezicht

De toename van internationale financiële dienstverlening en de groei van grensoverschrijdende instellingen zowel in aantal als in omvang maken het noodzakelijk dat in het toezicht veel meer internationaal zal moeten worden samengewerkt. Om dit te kunnen realiseren is een institutionele verbetering van het internationale toezicht belangrijk. DNB stelt zich dan ook - terecht - actief op in het internationaal overleg. Goede nationale en internationale samenwerking verbetert het toezicht en kan zo de uiteindelijke toezichtlast tot een efficiënt niveau beperken.

In Europa zijn belangrijke stappen gezet met de voorziene oprichting van drie Europese toezichtautoriteiten die bevoegdheden krijgen om bindende technische standaarden op te stellen en bindende mediatie uit te voeren. Dit is een belangrijke stap in de richting van een *European single rule book*. Verdere stappen zullen echter nodig blijven, waaronder vooral ook de noodzaak om tot afspraken te komen over *burden sharing* om de kosten op evenwichtige wijze tussen landen te verdelen bij het redden van een internationale instelling. Verder zullen bepaalde aspecten vooralsnog op nationaal niveau geregeld blijven, zoals het depositogarantiestelsel en de vormgeving van de *lender of last resort* functie.

Behalve de regelgevende kant, zal ook meer internationale samenwerking tot stand moeten komen in de uitvoering van het toezicht. Er zijn op dit moment afspraken gemaakt om ten aanzien van alle relevante grensoverschrijdende instellingen, colleges of supervisors op te stellen. Dit zijn samenwerkingsverbanden tussen de verschillende betrokken nationale toezichthouders. Zij moeten ervoor zorgen dat onderling meer informatie wordt uitgewisseld en dat belangrijke beleidsbesluiten beter worden afgestemd. De meeste colleges bestaan echter nog niet heel lang en de samenwerking en onderling vertrouwen zal in de loop der tijd nog moeten groeien.

³⁰ DNB, Toezichtvisie 2010-2014

³¹ Zie in deze zin ook paragraaf 3.1 van het plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB "Van analyse naar actie", DNB augustus 2010.

Een gevolg van de ontwikkeling richting meer Europese besluitvorming ten aanzien van toezichtbeleid zal overigens zijn dat er nationaal minder vrijheid is om zelf het beleid te bepalen.

Naast de internationale samenwerking is uiteraard een goede samenwerking met de andere financieel toezichthouder in het Twin Peaks model, de AFM, van belang. DNB en de AFM verschillen in doelstellingen en taken. AFM richt zich bijvoorbeeld op bescherming van de consument en ordentelijke werking van financiële markten en is vandaar uit veel meer gericht op openbaarheid. Het functioneren van DNB is meer gebaat bij betrouwbaarheid. DNB en AFM zijn zich hiervan bewust en hebben ook afspraken gemaakt om een goede onderlinge samenwerking te waarborgen. Dit blijkt onder andere uit het samenwerkingsconvenant dat de toezichthouders met elkaar hebben gesloten en de gezamenlijke nota handhavingsbeleid. De samenwerking tussen beide toezichthouders is onderzocht in een apart onderzoek dat uitgevoerd is door onderzoeksbureau IOO. Uit dat onderzoek blijkt dat DNB en AFM over het algemeen goed met elkaar samenwerken, hoewel er uiteraard altijd aandachtspunten en incidentele uitzonderingen zijn.

Als tot slot iets breder naar dit principe van goed toezicht wordt gekeken, dan geldt dat ook een goede verstandhouding met de onder toezicht staande instellingen van belang is. Ook hierbij blijkt uit het onderzoek van IOO dat er geen grote knelpunten zijn. Wel zijn er enkele aandachtspunten, zoals de afstemming vooraf van vooral branchebrede onderzoeken, de termijn die gegeven wordt om te reageren op informatieverzoeken en de terugkoppeling die DNB en de AFM geven.

4.4 Onafhankelijk toezicht

Een toezichthouder moet onafhankelijk kunnen opereren. In een onafhankelijke vormgeving komen de transparantie, stabiliteit, geloofwaardigheid en consistentie van het toezichtbeleid namelijk beter tot uiting dan in een politieke omgeving waarin het risico bestaat van beïnvloeding en ongelijke behandeling. Onafhankelijkheid maakt dan ook onderdeel uit van de Bazelse principes van goed toezicht³². In de literatuur wordt het belang van onafhankelijkheid van de prudentieel toezichthouder voor het bereiken van financiële stabiliteit zelfs vergeleken met het belang van een onafhankelijke centrale bank voor de effectiviteit van het monetair beleid³³.

4.4.1 Onafhankelijkheid en accountability

Uit de toelichting bij de Wft blijkt dat de financieel toezichthouders in Nederland bewust een onafhankelijke positie toegekend hebben gekregen. Dit wordt aangeduid als “toezicht op afstand”.

[Toelichting Wft]

“De toezichthouders zijn onafhankelijk in de wijze waarop het toezicht door hen wordt uitgeoefend. De toezichthouders dienen daarbij te opereren vanuit hun specifieke deskundigheid en binnen het wettelijke kader. De minister van Financiën is verantwoordelijk op afstand. Deze verantwoordelijkheid betreft de kwaliteit van de regelgeving, de verantwoordelijkheid voor een adequaat toezichtinstrumentarium en de benoeming en het ontslag van de bestuurders van de toezichthouders. Het uitgangspunt dat de toezichthouders onafhankelijk zijn in de uitoefening

³² BIS, okt. 2006: Core Principles for effective banking regulation.

³³ Quintyn, M., Taylor, M.: Regulatory and supervisory independence and financial stability”, IMF working paper 2002/46.

van het toezicht houdt in dat de minister slechts onderzoek zal doen, indien zijn verantwoordelijkheid op afstand dat vereist.

In internationaal onderzoek wordt ten aanzien van de onafhankelijkheid van de prudentieel toezichthouder een onderscheid gemaakt in vier dimensies³⁴:

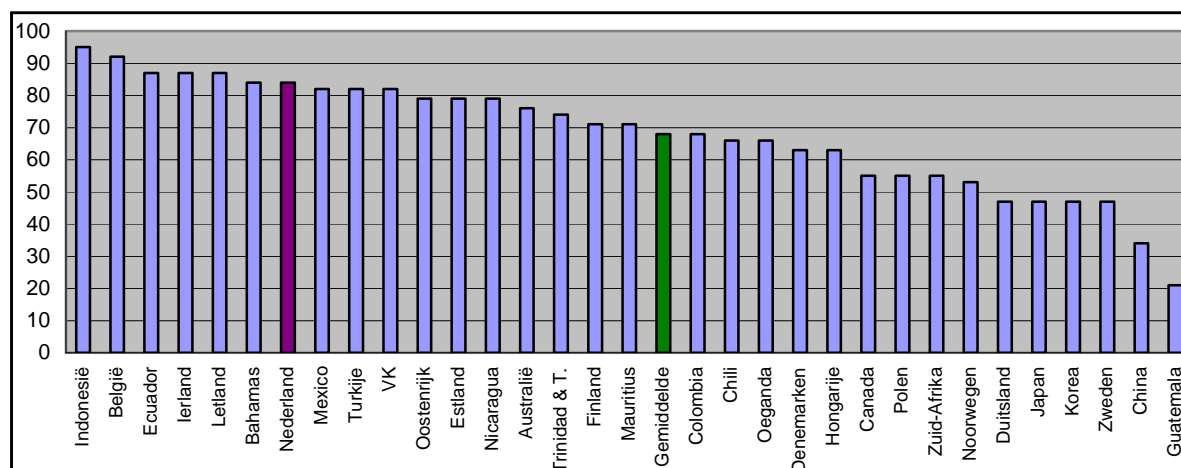
- Regelgevend: dit heeft betrekking op het vermogen van de toezichthouder om met voldoende mate van vrijheid prudentiële regelgeving op te kunnen leggen.
- Toezichtactiviteiten: dit heeft betrekking op de vrijheid van de toezichthouder om concrete toezichtactiviteiten te ontplooien.
- Institutioneel: dit heeft betrekking op de organisatorische status van de toezichthouder ten opzichte van de overheid.
- Budgettaire: dit heeft betrekking op de mogelijkheid van de toezichthouder om zelf de omvang en allocatie van het budget te bepalen.

Voor DNB geldt dat al deze aspecten in relatief sterke mate aanwezig zijn. Bij het uitoefenen van het prudentieel toezicht en concrete toezichtactiviteiten kent DNB bijvoorbeeld veel zelfstandigheid. De minister kan slechts in zeer uitzonderlijke gevallen gebruik maken van zijn bevoegdheden (zie paragraaf 1.4.2). Institutioneel is de onafhankelijke positie gewaarborgd door de vormgeving van het prudentieel toezicht als ZBO-taak en het feit dat het is ondergebracht bij de centrale bank. Voor het budgettaire aspect geldt dat DNB in de praktijk geacht wordt zich aan bepaalde budgettaire kaders te houden, maar wettelijk gezien – op basis van de Wft - bestaat een sterke mate van onafhankelijkheid (zie paragraaf 1.4.1 en ook hierna).

Uit hiervoor genoemd onderzoek van Quintyn, Ramirez en Taylor (2007) blijkt dat Nederland bij een onderzoek naar in totaal 33 landen duidelijk boven het gemiddelde scoort met betrekking tot de onafhankelijkheid van de toezichthouder.

³⁴ Quintyn, M., Ramirez, S., Taylor, M.: "The fear of freedom: politicians and the independence and accountability of financial sector supervisors" IMF working paper 2007/25.

Onafhankelijkheid prudentieel toezichthouder



Onafhankelijkheid kan in de praktijk echter alleen goed functioneren als er ook voldoende waarborgen zijn. Ten eerste blijft de minister uiteindelijk namelijk politiek verantwoordelijk voor het functioneren van de toezichthouder en voor het waarborgen van de betrokken publieke belangen, zoals de stabiliteit en betrouwbaarheid van het financieel stelsel en het beschermen van spaargeld. De recente financiële crisis heeft laten zien dat problemen in het financiële stelsel grote budgettaire consequenties kunnen hebben. Gezien de politieke verantwoordelijkheid van de minister dient deze tijdig te worden geïnformeerd door de toezichthouders. Er zijn voor dit soort uitzonderlijke situaties geen regels vastgelegd in de Wft. Afstemming en informatie-uitwisseling tussen DNB en het ministerie vindt plaats op basis van de inschatting van de concrete situatie.

In aanvulling hierop geldt dat een te hoge mate van onafhankelijkheid ook tot ongewenste effecten kan leiden. De belangrijkste zijn het ontstaan van een te grote verwevenheid van de toezichthouder met de sector (*regulatory capture*), het navolgen van eigenbelang, het creëren van bureaucratie en overregulering³⁵. DNB is zich bewust van het mogelijke probleem van *regulatory capture* en heeft in de praktijk ook beleid ontwikkeld dat dit moet voorkomen, zoals roulatie van medewerkers en peer review van toezichtdossiers. Het is belangrijk dat DNB hier in de praktijk aandacht voor blijft houden en hier ook regulier en structureel invulling aan geeft³⁶. In het plan van aanpak cultuurverandering geeft DNB in dit verband aan dat de regel dat toezichthouders na maximaal vier tot vijf jaar worden overgeplaatst consequent zal worden toegepast en dat wordt onderzocht hoe de mobiliteit tussen toezichthouders, nationaal en internationaal, en met het ministerie van Financiën kan worden gestimuleerd.

De onafhankelijke positie van de toezichthouders brengt tegelijkertijd met zich mee dat de toezichthouders ook controleerbaar moeten zijn en verantwoording afleggen over hun activiteiten. Dit blijkt ook uit de memorie van toelichting bij de Wft (Kamerstukken II 2003/04, 29708, nr. 3).

[Toelichting Wft]

³⁵ Quintyn, M. Taylor, M (2002).

³⁶ Gespreksverslag van Commissie de Wit met directeur Toezicht, Henk Brouwer.

"Het voorgaande heeft evenwel niet tot gevolg dat de onafhankelijkheid van de toezichhouders onbeperkt is. De minister dient toe te zien op de uitvoering van de toezichtwetgeving en moet zich een juist oordeel kunnen vormen over de wijze waarop de toezichthouder de wet uitvoert of heeft uitgevoerd. De minister moet tevens kunnen ingrijpen indien een toezichthouder niet opereert zoals minister en parlement voor ogen stonden toen het toezicht aan de toezichthouder werd opgedragen. Daartoe dient de minister over specifieke bevoegdheden te beschikken ten aanzien van de individuele toezichthouders."

Het zorgen voor een goed systeem van controle en verantwoording is van belang, omdat alleen in die situatie onafhankelijkheid goed kan functioneren ("no independence without accountability").

Overigens hoeft hierbij geen sprake te zijn van tegenstrijdigheid. Een goed vormgegeven systeem van verantwoording creëert legitimiteit en versterkt daarmee de onafhankelijkheid van de toezichthouder³⁷. Dit betekent dan ook niet dat sprake moet zijn van een hiërarchische verantwoordingsrelatie. Er moet een systeem van overleg en informatie-uitwisseling zijn op basis waarvan de minister zich op de hoogte kan stellen dat het toezicht op de financiële markten op efficiënte en doeltreffende wijze wordt uitgevoerd.

De wijze waarop dit wordt vormgegeven wordt aangeduid als toezichtvisie. Afhankelijk van de betrokken activiteiten, de betrokken publieke belangen en de positie van toezichthouder moet gezocht worden naar de juiste mix van deze factoren om een goed stelsel van *checks and balances* te creëren. Dit blijkt in eerste instantie uit bestaande wet- en regelgeving. Het ministerie van Financiën is momenteel bezig om deze toezichtvisie schriftelijk vast te leggen. Dit zal in de eerste helft van volgend jaar zijn afgerond. Een systeem van *checks and balances* dient te worden samengesteld uit onder andere de volgende elementen³⁸.

- Verticaal toezicht: dit betekent dat de minister verantwoording moet kunnen afleggen aan de Tweede Kamer.
- Verantwoording aan de minister: dit betekent dat de relevante informatie beschikbaar is die de minister uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid nodig heeft.
- Intern toezicht: dit betekent dat een toezichtorgaan binnen de organisatie zich een goed oordeel kan vellen over de uitvoering van de toezichttaken
- Meervoudige publieke verantwoording: dit betreft verantwoording aan een brede groep belanghebbenden.
- Kwaliteitssystemen. Dit betreft instrumenten die de kwaliteitszorg verder kunnen versterken, zoals visitaties, *benchmarks* of kwaliteitshandvesten.

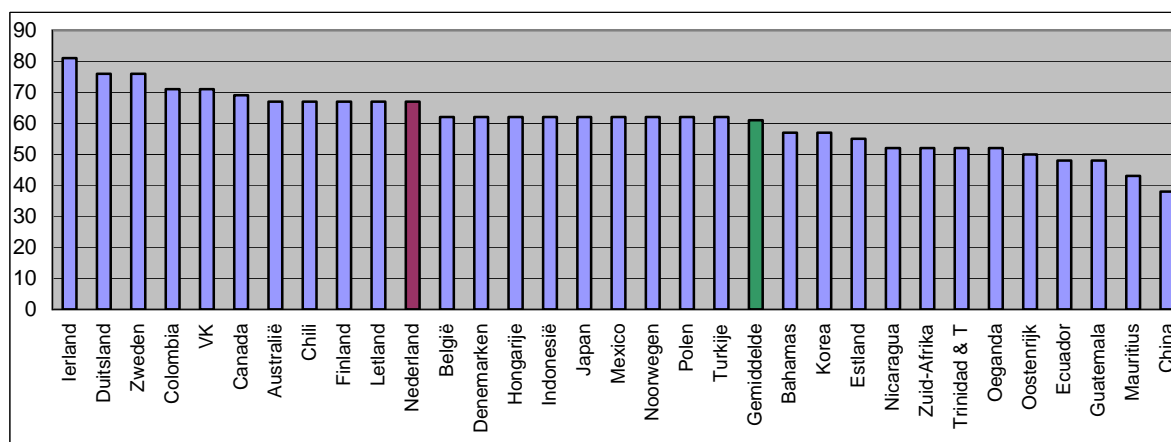
In voorgaande hoofdstukken zijn de verschillende manieren beschreven waarop DNB aan deze aspecten voldoet. In het algemeen geldt dat de minister over voldoende informatie beschikt om zich een oordeel te kunnen vellen over het toezicht en zich te verantwoorden richting het parlement. In

³⁷ Hüpkes, E., Quintyn, M, Taylor, M: "The accountability of financial sector supervisors: principles and practice", IMF, working paper 2005/51.

³⁸ Algemene Rekenkamer: "Kaders voor toezicht en verantwoording".

eerder genoemd onderzoek blijkt dan ook dat de *accountability* van DNB als prudentieel toezichthouder zich ook iets boven het gemiddelde bevindt.

Accountability prudentieel toezichthouder



Dit neemt niet weg dat er een aantal elementen zijn waar verdere versterking mogelijk is. Dit betreft zowel de interne governance als de externe verantwoording.

4.4.2 Interne governance

Voor beoordeling van de *corporate governance* kan de Nederlandse corporate governance code (code Tabaksblat) als referentie worden genomen. Deze code, die gebaseerd is op het uitgangspunt van *comply or explain*, geldt in principe alleen voor beursgenoteerde ondernemingen en is dus formeel bezien niet op DNB van toepassing. DNB heeft echter aangegeven - voor zover van toepassing - aan deze code te willen voldoen³⁹. Onder andere op onderstaande punten wijkt de organisatie van DNB af van de voorschriften in de code.

➤ Rol raad van Commissarissen

In de Bankwet 1998 en in de statuten van DNB is de taakomschrijving van de RvC als volgt omschreven.

Art. 13, lid 4, Bankwet 1998

De raad van commissarissen ziet toe op het beheer van de Bank en stelt de jaarrekening vast....

Art. 11, lid 6, Statuten DNB

Voor zover het Verdrag en de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken zich daartegen niet verzetten, ziet de raad toe op het beheer van de Bank en de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Hij staat de directie met raad terzijde. Bij de vervulling van hun taak richten de leden zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming.

Uit deze taakomschrijving blijkt dat de rol van de RvC bij DNB beperkter is ingevuld dan in de Nederlandse corporate governance code is beschreven. De code gaat ervan uit dat de Raad van

³⁹ DNB jaarverslag 2009, p. 148

Commissarissen toeziet op het functioneren van het bestuur en daarbij onder andere de financiële en operationele doelstellingen als de strategie dient goed te keuren.

De rol van de RvC bij DNB komt vooral tot uiting in het begroting- en verantwoordingsproces. Doordat de begroting een duidelijkere VBTB-oriëntatie gekregen (zie ook hoofdstuk 3) heeft de RvC ook meer inzicht gekregen in het beleid en de activiteiten die daarmee gepaard gaan. In het verslag van de Raad van Commissarissen staat echter expliciet aangegeven dat de nadruk vooral ligt op de bedrijfs- en beheersmatige aspecten van het opereren van DNB. Beleidsmatige aspecten, zoals de uitvoering van het toezicht, vallen daar niet onder⁴⁰. DNB heeft aangegeven dat, hoewel de RvC in de praktijk ook nu al naar de samenhang tussen doelstellingen, activiteiten en kosten van DNB (conform de VBTB-systematiek) kijkt, het dienstig kan zijn om te bezien of en in hoeverre deze beleidsmatige component verder kan worden versterkt.

➤ Benoemingscriteria

De minister benoemt de leden van de directie en van de Raad van Commissarissen. Indien het een benoeming van een directielid betreft, geschiedt dit op voordracht van de Raad van Commissarissen aan de hand van een functieprofiel. Criteria hebben betrekking op achtergrond, deskundigheid en samenstelling van de Raad. Op basis van een voorstel neemt de minister een besluit tot benoeming. Er zijn geen vaste criteria opgesteld die de minister hierbij hanteert. Een uitwerking van dergelijke criteria door het ministerie zou meer duidelijkheid creëren voor de toezichthouder en richting geven aan de doelstellingen van het beleid waar de minister belang aan hecht. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan een maximering van het aantal commissariaten per commissaris en de beoogde samenstelling van de raad.

Nadere invulling van de benoemingscriteria zou tevens aansluiten bij de Nederlandse corporate governance code die eisen stelt aan de kwalificaties van bestuurders. Daarbij zou ook gekeken kunnen worden naar de gewenste omvang van de Raad van Commissarissen. De huidige omvang van 10 leden is relatief groot in vergelijking met gemiddelde omvang van de RvC bij staatsdeelnemingen van 5-7 leden. Dit vloeit onder andere voort uit de omvang en aard van de werkzaamheden. Dit neemt niet weg dat de omvang en samenstelling van de Raad van Commissarissen nader zouden moeten worden bezien.

➤ Benoemingstermijn

Ook de benoemingstermijn van de Raad van Bestuur wijkt af van de Nederlandse corporate governance code die een maximale benoemingstermijn van vier jaar voor de Raad van Bestuur voorschrijft met de mogelijkheid tot onbeperkte herbenoeming. De reden dat DNB hiervan afwijkt, komt deels voort uit haar positie als centrale bank. In de Statuten van het ESCB staat namelijk voorgeschreven dat de benoemingstermijn van presidenten minimaal vijf jaar dient te zijn (met de

⁴⁰ DNB jaarverslag 2009, p. 161.

mogelijkheid tot herbenoeming). In het geval van DNB is gekozen voor een termijn van de directieleden van zeven jaar.

In aanvulling op deze punten noemt DNB in haar jaarverslag nog enkele andere punten waarin zij afwijkt van de Nederlandse corporate governance code. Zo stelt DNB geen jaarlijks remuneratierapport op en zijn de regels met betrekking tot de omgang met (potentieel) tegenstrijdige belangen niet opgenomen in het Reglement van Orde. De redenen om hiervan af te wijken staan toegelicht in het jaarverslag van DNB.⁴¹

Verder geldt dat op enkele van bovenstaande punten in de sfeer van de corporate governance, zoals de benoemingstermijn, het hanteren van een leeftijdsgrens, het aantal leden van de directie en Raad van Commissarissen respectievelijk Raad van Toezicht en de overheidscommissaris er verschillen bestaan tussen DNB en AFM. Deze verschillen worden in het kader van de toezichtvisie van de minister van Financiën nader in beschouwing genomen, rekening houdend met verdragsrechtelijke aspecten, zoals de Statuten van de ESCB.

4.4.3 Externe governance

Ten aanzien van de externe governance geldt dat in de verschillende fasen van het begroting- en verantwoordingsproces de wettelijke bevoegdheden van de minister op basis van de Wft beperkt zijn.

Bij het voorbereiden en opstellen van de begroting vindt op hoofdlijnen een bespreking plaats met de Thesaurier-generaal. Wettelijk gezien kan de minister enkel regels stellen met betrekking tot de inrichting van de begroting (art. 1:32). Verder geldt dat bij het goedkeuren van de begroting instemming van de minister alleen kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (art. 1:30, lid 5) en dat bij uitvoering van de begroting afwijkingen aan de minister worden gemeld (art. 1:31), zonder nadere regels voor compensatie of corrigerende maatregelen. Tot slot wordt de ZBO-verantwoording voorgelegd aan de minister en geldt ook hier dat instemming alleen kan worden onthouden in strijd met het recht of het algemeen belang (art. 1:34, lid 6).

Uit het uitgangspunt van toezicht op afstand vloeit voort dat het verticaal toezicht door de minister beperkt is. In de verhouding tussen de minister en de toezichthouder is gekozen voor een toetsingskader waarbij een intern toezichthoudend orgaan primair verantwoordelijk is voor het beoordelen en vaststellen van de begroting. De minister kan zich voor zijn besluit omtrent instemming mede baseren op de bevindingen van het intern toezichthoudend orgaan⁴². Eerder is echter al geconstateerd dat het interne toezicht door de Raad van Commissarissen zich beperkt tot het beheer van de Bank en de algemene gang van zaken.

De systematiek van de Wft geeft DNB dus een hoge mate van onafhankelijkheid ten aanzien van strategische en beleidsmatige beslissingen. Bij de uitwerking van de toezichtvisie waar het ministerie

⁴¹ DNB jaarverslag 2009, 9. 148.

van Financiën op dit moment aan werkt, zal nader worden gezien of dit arrangement voldoende waarborgen biedt om de kwaliteit van het toezicht en de betrokkenheid van de minister te waarborgen.

Uit hoofdstuk 3 blijkt ten aanzien van de kostenontwikkeling over de in deze analyse betrokken periode zich geen noemenswaardige problemen hebben voorgedaan. Op enkele verklaarbare uitzonderingen na blijft DNB jaarlijks binnen de begroting. De toezichtkosten vertonen weliswaar een gestaag stijgende trend vertonen, maar deze is grotendeels terug te voeren zijn op uitbreiding van de taken en de inflatieontwikkeling. Dit neemt niet weg dat de komende periode de kostenontwikkeling een belangrijk aandachtspunt zal moeten blijven. Het toezicht namelijk zal de komende jaren worden versterkt en uitgebreid met daarbij een opwaartse druk voor de nodige capaciteit. Dit gebeurt echter op een moment dat de overheid zelf naar verwachting fors zal moeten bezuinigen en dit zorgt ervoor dat ook zorgvuldig gekeken zal moeten worden naar de ontwikkeling van de toezichtkosten.

4.5 Transparant toezicht

Een goed toezichthouder maakt inzichtelijk wat de doelstelling is van het toezicht en welke keuzes de toezichthouder daarbij maakt⁴³. Transparantie is dan ook een van de uitgangspunten in de toezichtvisie van DNB.

Op specifieke dossiers dient transparantie soms te worden beperkt, omdat het prudentieel toezicht het noodzakelijk maakt dat in individuele gevallen in vertrouwelijkheid en buiten de openbaarheid gewerkt wordt aan het oplossen van problemen. Dit neemt niet weg dat DNB op diverse terreinen belangrijke stappen heeft gezet.

DNB is bijvoorbeeld transparant in haar toezichtvisie en toezichtbeleid. Deze zijn te vinden op de website van DNB. Begin maart 2010 is de DNB Visie toezicht 2010-2014 verschenen, waarin de belangrijkste lessen uit de financiële crisis voor het toezicht worden getrokken. Het zogenaamde open boek toezicht bevat zelfs een uitgebreide beschrijving van de regels en de ontwikkelingen op verschillende toezichtsterreinen. Daarnaast geldt dat DNB in 2009 ervaring heeft opgedaan met het laten uitvoeren van extern onderzoek. Dit is een nuttig instrument dat in de toekomst vaker ingezet zou moeten worden. DNB wil deze lijn voortzetten door versterking van de rol van het IMF bij de externe toetsing van DNB en deelname aan peerreviews van haar toezicht door ervaren toezichthouders van andere Europese lidstaten.⁴⁴

Verder geldt dat in het begroting- en verantwoordingsproces DNB in de afgelopen jaren verbeteringen heeft gerealiseerd om deze meer inzichtelijk te maken, waardoor deze beter past in het VBTB-kader van de overheid. De komende jaren zijn echter nog verdere stappen mogelijk. De huidige indicatoren geven nog een onvolledig beeld wat het resultaat is van de beleidsinspanningen van DNB en hoe de financiële stabiliteit zich ontwikkelt. Een verdere uitwerking van het verantwoordingsproces is mogelijk.

⁴² Regels met betrekking tot de financiële markten en het toezicht daarop, kamerstukken nr. 29708, nr. 3.

⁴³ Kaderstellende visie op toezicht, p. 12.

⁴⁴ Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB "Van analyse naar actie", DNB augustus 2010.

Zo zouden de doelstellingen meer concreet kunnen worden gedefinieerd door gebruik te maken van meetbare of objectief waarneembare indicatoren en door gebruik te maken van meerjarige indicatoren. Meer inzicht zou onder andere geboden kunnen worden door – op geaggregeerd niveau - inzicht te bieden in de ontwikkeling van de FIRM-scores, het aantal instellingen dat onder versterkt toezicht staat of een meer expliciete beoordeling door DNB van de financiële stabiliteit. Dit vergroot ook de controleerbaarheid van de doelstellingen van het toezicht.

4.6 Professioneel toezicht

Om het toezicht professioneel uit te voeren is het voor een kennisintensieve organisatie als DNB van groot belang dat medewerkers ervaren, professioneel en kundig zijn. DNB is zich hier ook bewust van en ziet het behoud van de kwaliteit en omvang van het personeel ook als een van de belangrijkste risico's in het functioneren van de organisatie⁴⁵. Er wordt daarom actief geïnvesteerd in de ontwikkeling van de kennis van medewerkers. In haar plan van aanpak cultuurverandering geeft DNB aan het opleidingsprogramma verder te intensiveren waarbij permanente educatie verplicht wordt gesteld.

DNB blijkt er goed in te slagen om professioneel op te blijven treden. Uit het onderzoek van IOO blijkt bijvoorbeeld dat de deskundigheid van medewerkers geen knelpunt is in het functioneren van DNB. De commissie Gortemaker noemt de professionaliteit van de organisatie zelfs expliciet als een sterk punt.

Een punt dat nog wel aandacht vereist is dat DNB zal moeten blijven investeren in de kennis van de markt. Dit is ook een constatering die door de Adviescommissie Toekomst Banken is gedaan. De ontwikkelingen in de financiële sector zijn namelijk zeer dynamisch en gewaarborgd moet blijven dat innovatieve ontwikkelingen voldoende worden onderkend. DNB is zich hier bewust van en heeft daarom in haar plan van aanpak cultuurverandering aangegeven dat externe werving en selectie nog meer dan in het verleden zal zijn gericht op het binnenhalen van grondige kennis van en ervaring in de financiële sector.

⁴⁵ Jaarverslag 2009, p. 150.