

DNB reactie op adviezen Werkgroep Indirecte Kosten Toezicht

In februari jl. ontving DNB de rapportage van de Werkgroep Indirecte Kosten. Deze werkgroep is opgericht op initiatief van de panelbijeenkomsten die DNB halfjaarlijks met de sector organiseert. Het rapport bevat vijf adviezen van de sector aan DNB die erop gericht zijn om de indirecte kosten voor de sector zo laag mogelijk te laten zijn, terwijl DNB toch alle benodigde informatie ontvangt voor het uitvoeren van goed prudentieel toezicht.

Kosten van toezicht kunnen worden onderverdeeld in directe en indirecte kosten. De directe kosten bestaan uit kosten voor eenmalige toezichthandelingen en kosten voor doorlopend toezicht. Indirecte kosten zijn alle overige kosten die de sector maakt als gevolg van regelgeving en toezicht. Deze indirecte kosten zijn (deels) niet vermijdbaar: eisen vanuit wetgeving en de interactie met de toezichthouder in het lopende toezicht vergen immers inspanning en middelen van de sector. Het gaat dan bijvoorbeeld over de inzet van medewerkers, adviseurs of extra uitgaven voor systeemaanpassingen. Indirecte kosten zijn deels bruikbaar voor de eigen bedrijfsvoering; het overige deel van de kosten wordt enkel ten behoeve van de wetgever of toezichthouder gemaakt. De aanbevelingen van de werkgroep hebben tot doelstelling om de indirecte kosten voor de sector zo laag mogelijk te laten zijn, terwijl DNB toch alle benodigde informatie ontvangt voor het uitvoeren van goed prudentieel toezicht.¹

DNB waardeert het rapport van de werkgroep. Het rapport heeft een rijke oogst opgeleverd aan concrete praktijkvoorbeelden en presenteert daarnaast vijf adviezen. Die vijf adviezen hebben we nader bestudeerd, waarbij we hebben gekeken of, in welke mate, en hoe we gevolg kunnen geven aan deze adviezen zonder afbreuk te doen aan onze wettelijke taak: het uitvoeren van goed prudentieel toezicht. De mate van realiseerbaarheid verschilt per advies. Hieronder worden de vijf adviezen besproken.

Voordat we ingaan op de adviezen, willen we graag opmerken dat DNB op Europees niveau, zoals in SSM- en ESA's-verband, beperkte invloed heeft om indirecte kosten voor toezicht aan te pakken. Zo worden belangrijke toezichtbeslissingen voor banken genomen in SSM-verband. Dit neemt niet weg dat we ons de komende tijd hard zullen maken om dit onderwerp ook op Europees niveau onder de aandacht te brengen.

We gaan graag met de afzonderlijke koepelorganisaties een persoonlijk gesprek aan waarin we een sector-specifieke toelichting geven, en daarin ook onze observaties bij de aangeleverde voorbeelden teruggeven.

Reactie op de adviezen

We kunnen ons op hoofdlijnen goed vinden in de adviezen van de sector en zullen deze, waar mogelijk, meenemen in ons toezicht. Hieronder leest u per advies onze uitgebreide reactie.

¹ De indirecte kosten van resolutie zijn in dit kader buiten beschouwing gebleven. De adviezen zien dan ook niet op de wettelijke taak van DNB als resolutieautoriteit. Desondanks zoekt DNB in de uitvoering van haar resolutie en DGS taken zoveel mogelijk aansluiting bij de geïdentificeerde verbeterpunten en best practices, ermee rekening houdend dat deze taken, mede in Europees verband, nog deels in opbouw zijn.

Advies 1: Planning, afstemming planning en responsetijden, bindende kalender en black-out periode

De werkgroep ziet mogelijkheden om de planning en timing van toezichtrapportages te verbeteren. Het tijdig publiceren van een kalender voorkomt verrassingen, onnodig werk en vermijdt pieken in werkdruk en kosten bij instellingen.

Het advies is driedelig:

- Deel een instelling specifieke jaarplanning voor onderzoeken en uitvragen met alle onder toezicht staande instellingen.
- Geef deze kalender een bindend karakter.
- Hanteer een black-out periode zonder onderzoeken en uitvragen in weken met publicatie van (half)jaarcijfers en reguliere vakanties van medewerkers.

DNB is het eens met het advies van een instelling specifieke jaarkalender, is het oneens met het voorstel om deze bindend te maken, en is het deels eens met het laatste deel van dit advies over de black-out periode.

Het eerste deel van het advies, een instelling-specifieke jaarkalender, is al deels het geval, en is voor een ander deel met kleine aanpassingen te realiseren. Op één onderdeel (SSM-toezicht) is het voor DNB onmogelijk hieraan tegemoet te komen. Op dit moment ontvangen alle onder toezicht staande instellingen, met uitzondering van de banken, aan het eind van elk jaar een op de instelling afgestemde brief, met de onderzoeken en uitvragen voor het komende jaar. In deze brieven staat de zogenoemde jaarkalender per instelling. Dat geldt alleen niet voor de banken, zowel voor de significante als de minder significante, omdat we van de ECB geen jaarkalender met hen mogen delen. Wel stellen we nu voor om voor de minder significante banken de huidige werkwijze iets te formaliseren en uit te breiden, waarbij we in het jaargesprek de plannen voor het komende jaar met deze banken delen. Daarnaast zullen we, waar mogelijk, de jaarkalenders voor de sector brede en sector overstijgende onderzoeken en uitvragen agenderen in het reguliere overleg met de verschillende koepelorganisaties.

Voor wat betreft het tweede deel van het advies vinden we het echter onwenselijk dat de jaarkalender bindend is. DNB committeert zich aan een jaarplanning die zoveel mogelijk compleet is en zo richting geeft aan toezicht-activiteiten, maar externe omstandigheden en nieuwe ontwikkelingen – zoals bijvoorbeeld de publicatie van de Panama papers – kunnen er gedurende het jaar toe leiden dat geplande onderzoeken worden gewijzigd of dat er nieuwe onderzoeken worden geprioriteerd.

We zullen in de planning van onze toezichtactiviteiten scherper rekening gaan houden met de vakantieperioden. Als vakantieperioden zien we de tweede helft van juli, de eerste helft van augustus en de tweede helft van december. We zullen de onder toezicht staande instellingen tijdens dergelijke perioden een langere reactietermijn geven. DNB vindt het echter niet wenselijk dat het toezicht tijdens vakanties stilligt en er tijdens de zomerperiode geen on-site onderzoeken plaatsvinden. Ook kan er geen rekening gehouden worden met de vakanties wanneer de ernst van de situatie bij een onder toezicht staande instelling daartoe aanleiding geeft. Tekortkomingen moeten in een dergelijke situatie namelijk zo spoedig mogelijk worden geadresseerd.

Advies 2: Doelmatigheid bij onderzoeken en uitvragen, hanteren protocol, uitvragen vooraf testen, achteraf feedback vragen

De werkgroep ziet mogelijkheden om doelmatigheid van onderzoeken te verbeteren.

Het advies aan DNB is tweeledig:

- Stel een protocol op met uitgangspunten die DNB langsloopt bij de totstandkoming van beleidsregels, onderzoeken en uitvragen.
- Geef een scherpere terugkoppeling over de doelmatigheid van themaonderzoeken, test uitvragen vooraf in de sector, en vraag na afloop van een onderzoek of uitvraag standaard feedback aan de sector.

DNB is het eens met de aanbevelingen om de doelmatigheid van onze onderzoeken te verbeteren. Een protocol stuit echter op bezwaren. Vooraf testen en achteraf feedback vragen, zien we als goede suggesties.

We zien mogelijkheden om in het vervolg standaard het doel, de aanpak en de te bereiken effecten van onderzoeken en uitvragen te communiceren met de onder toezicht staande instellingen in kwestie. Momenteel hanteren alle toezichtdivisies al een interne procedure om per onderzoek vooraf te bepalen wat het doel is en welke effecten we met het onderzoek beogen. Tijdens het onderzoek wordt hierop gestuurd en na afronding van een onderzoek wordt geëvalueerd in hoeverre doel en effecten daadwerkelijk zijn bereikt. Dit geldt ook voor het opstellen van beleidsregels, waarvoor sinds kort spelregels gelden in het kader van 'bewust beleid' en die ook met de sector zijn gecommuniceerd.

Een 'protocol' is een aanbeveling die we niet overnemen. Een protocol betekent dat we onderzoeken enkel uitvoeren via een met de sector overeengekomen, standaard werkwijze. Het is voor DNB als toezichthouder essentieel dat we zelf bepalen welke instrumenten we wanneer inzetten om effectief toezicht te kunnen uitvoeren.

Vooraf testen en achteraf feedback verwerken, is wel een suggestie waarmee we aan de slag gaan. Gedeeltelijk doen we dat ook al. Binnen verschillende sectoren testen we nu al vaak informeel vooraf uitvragen. We zullen deze afweging zoveel mogelijk expliciet onderdeel uit laten maken van het plan van aanpak van onderzoeken en we committeren ons om op grotere schaal en gericht dan nu uitvragen uit te testen bij onder toezicht staande instellingen.

Ook vragen we bij on-sites al vaak feedback aan de onder toezicht staande instellingen via een evaluatie. We willen dit ook voor andere onderzoeken gaan doen, bijvoorbeeld door op reguliere basis feedback te verzamelen op sector-brede onderzoeken. We stellen voor om dit te organiseren binnen het reguliere overleg met de verschillende koepelorganisaties.

Advies 3: Duidelijkere rolverdeling tussen DNB en andere (inter)nationale toezichthouders

De werkgroep ziet graag een duidelijkere rolverdeling tussen DNB en andere nationale en internationale toezichthouders.

Het advies aan DNB luidt:

- Schep meer duidelijkheid over de rolverdeling tussen DNB en andere internationale toezichthouders, zoals de ECB en de ESA's, evenals de samenwerking met andere nationale toezichthouders zoals de AFM.

DNB draagt er graag aan bij dat de rolverdeling op elk vlak zo transparant mogelijk is.

Hoewel de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen DNB en andere internationale toezichthouders (waaronder ook de ECB en de ESA's) zijn vastgelegd in Europese wet- en regelgeving, kunnen er zich onduidelijkheden in de uitoefening voordoen, waardoor er in sommige gevallen sprake lijkt te zijn van dubbel werk. Complicerende factor is dat we bij internationale samenwerking mede afhankelijk zijn van initiatieven bij de Europese instanties. Bij al die instanties zullen we ons inzetten voor verbeteringen. Ook gaan we onderzoeken of het Meldpunt Toezicht Overlap, waar onder toezicht staande instellingen terecht kunnen om overlap in het toezicht te melden, kan worden gebruikt voor het melden van overlap tussen de ECB, ESA's en DNB.

Dit alles geldt ook binnen onze landsgrenzen. In verschillende nationale (financiële) toezichtwetten zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van toezichthouders, waaronder die van de AFM en DNB vastgelegd. Bovendien is geregeld op welke terreinen en op welke manieren de toezichthouders moeten samenwerken. In aanvulling op, en ter nadere invulling van deze wettelijk vastgelegde samenwerking, is het Meldpunt Toezicht Overlap opgericht. Ook hebben we met de AFM afspraken gemaakt over gezamenlijke onderzoeken en worden rapportages met elkaar afgestemd. We zullen onderzoeken of het Meldpunt Toezicht Overlap ook kan worden gebruikt voor het melden van overlap tussen DNB en andere nationale toezichthouders, zodat deze overlap kan worden opgepakt in het reguliere overleg met deze toezichthouders.

Advies 4: Proportionaliteit en efficiency bij rapportages, invoeren portal & regtech

De werkgroep pleit ervoor dat DNB bij uitvragen meer rekening houdt met de mate waarin kleine organisaties daaraan kunnen voldoen, en te investeren in regtech om grote stromen data te organiseren en inzichtelijk te maken. Hierdoor kunnen regulatory compliance kosten effectiever en kwalitatief beter worden.

Het advies aan DNB is vierledig:

- Houd bij uitvragen meer rekening met de mate waarin kleine organisaties daaraan kunnen voldoen.
- Stel een portal op waar instellingen stukken kunnen uploaden.
- Vraag geen informatie meer uit die al bekend is bij DNB – bijvoorbeeld door deze informatie vooraf automatisch te laten invullen; en
- Pleit richting de Rijksoverheid voor het investeren in regtech.

Dit advies sluit goed aan op de voornemens die DNB geformuleerd heeft na ons in mei gepubliceerde onderzoek naar proportionaliteit en effectiviteit van toezicht en de doelstellingen in de Visie op Toezicht 2018-2022 over data-gedreven toezicht (speerpunt 1).

Als follow-up van het project over proportionaliteit van toezicht gaat DNB meer rekening houden met de mate waarin kleine organisaties kunnen voldoen aan uitvragen. Zo hoeven kleine verzekeraars niet meer elk jaar een volledig geactualiseerde ORSA rapportage in te dienen. Daarnaast bestaat voor verzekeraars al het Proportionaliteitspanel en is in de eerste helft van mei de Factsheet proportionaliteit gepubliceerd.

Verder hebben we verschillende portals ingericht waar instellingen stukken kunnen uploaden. Zo is voor rapportages van onder toezicht staande instellingen het Digitaal Loket Rapportages ingericht. Tevens is in 2017 het Digitaal Loket Toezicht gelanceerd, waarmee we financiële instellingen in de gelegenheid stellen om aanvragen voor onder andere bestuurderstoetsingen en vergunningen digitaal in te vullen en aan te leveren.

Helaas is het momenteel nog niet mogelijk om informatie die bij ons bekend is, uit bijvoorbeeld jaarverslagen uit het verleden, al vooraf automatisch in te vullen. We gaan hieraan werken. Bij pensioenfondsen zien we bijvoorbeeld mogelijkheden om al in de loop van 2018 voor de basisgegevens van pensioenfondsen en haar bestuurders de reeds bij ons bekende informatie vooraf in te vullen. Pensioenfondsen hoeven die vervolgens alleen nog te checken en eventueel aan te passen. Verder wordt bij banken vanaf 2018 bij data-uitvragen door het Bazels Comité al waar mogelijk gebruik gemaakt van reeds geleverde data.

DNB investeert op het gebied van regtech en suptech, in lijn met de Visie op Toezicht 2018-2022. Ook is data-gedreven toezicht een speerpunt de komende jaren en als onderdeel van dat speerpunt stellen we binnen het toezicht meer capaciteit en middelen beschikbaar voor dit thema.

Advies 5: Communicatie over motivatie onderzoeken en uitvragen en terugkoppeling ervan

De werkgroep ziet mogelijkheden voor het verbeteren van duidelijkheid over het waarom van uitvragen en onderzoeken. Meer duidelijkheid kan helpen bij de respons en ook de interne communicatie binnen de instellingen om beter te weten wat de juridische en inhoudelijke context van een uitvraag is.

Het advies aan DNB luidt:

- Bied meer duidelijkheid over de motivatie van onderzoeken en uitvragen.
- Koppel adequaat terug op het niveau van een individuele instelling.

DNB ziet inderdaad mogelijkheden om duidelijker te zijn, zowel van tevoren als na afloop van onze onderzoeken en uitvragen.

We zullen de motivatie en context van onderzoeken in de individuele aankondiging explicieter opnemen. Bij sector brede uitvragen en onderzoeken kondigen we die bovendien ook aan via de DNB-documentatie, zoals sectorspecifieke nieuwsbrieven.

Verder verbeteren we de terugkoppeling op het niveau van een individuele instelling en zullen die terugkoppeling ook in de aankondiging van onderzoeken al melden. Bij on-sites worden de bevindingen al standaard teruggekoppeld.

Evaluatie opvolging adviezen

We zullen onze voornemens scherp monitoren. De uitkomsten daarvan geven we, waarschijnlijk in het voorjaar van 2019, door aan de leden van het panel dat nu deze aanbevelingen voor ons geformuleerd heeft.

Bijlage: deelnemers aan de Werkgroep Indirect Kosten Toezicht

Organisatie	Naam deelnemer
Verbond van Verzekeraars	Dhr. Leo de Boer (co-voorzitter) Dhr. Luuk van der Scheer
Nederlandse Vereniging van Banken	Dhr. Hubert Schokker
Pensioenfederatie	Dhr. Marcel van de Grift
Holland Quaestor	Dhr. Gerben van den Berg
Vereniging van Vermogensbeheerders & -Adviseurs	Dhr. Martijn Receveur
Association of Proprietary Traders	Mw. Mea Hiskes-Willemse Dhr. Paul Smit
Nederlandse Vereniging van Geldtransactiekantoren	Dhr. Peter Mulders
Zorgverzekeraars Nederland	Dhr. Mathijs Romme
De Nederlandsche Bank	Dhr. Arnoud Vossen (co-voorzitter) Dhr. Roel Mehlkopf (secretariaat) Mw. Anita Reijnders (secretariaat)
