

# Een structurele stap vooruit – ervaringen van DNB met het *Twin peaks*-toezichtmodel

*Drie jaar na de structuurwijziging van het financiële toezicht in Nederland is het tijd voor een eerste evaluatie. Zoals bij veel grote hervormingen heeft het proces van verandering en integratie op sommige momenten veel energie en aanpassingsvermogen gevraagd. De ervaringen van DNB met de werking van het destijds gelanceerde *Twin peaks*-model zijn positief. Het zicht van DNB op de risico's in de financiële sector en de verbanden tussen deze risico's is toegenomen, het toezicht heeft aan efficiëntie gewonnen en de onderlinge samenwerking tussen DNB en AFM verloopt steeds soepeler.*

## Inleiding

De afgelopen jaren hebben diverse landen de institutionele vormgeving van het financiële toezicht hervormd, in het bijzonder in de Europese Unie. In slechts vijf jaar tijd (2002-2006) is het aantal EU-landen met één toezichthouder voor financiële ondernemingen in verschillende sectoren (crosssectoraal toezicht) gestegen van vijf naar veertien. Ook in Nederland is het toezicht in deze periode crosssectoraal ingericht. Ons land heeft daarbij een pioniersrol vervuld met de introductie van het zogenoemde *Twin peaks*-model, een toezichtmodel met twee pieken. Binnen dit toezichtmodel wordt de ene piek gevormd door het toezicht op de soliditeit van financiële instellingen (prudentieel toezicht), belegd bij DNB. Het gedragstoezicht door de Autoriteit Financiële Markten (AFM) vormt de andere piek. Dit betreft het toezicht op de wijze waarop partijen op de markten van sparen, lenen, beleggen en verzekeren met elkaar omgaan. Omvangrijke structuurwijzigingen vragen altijd grote inspanningen van de betrokken organisaties. De herinrichting van het toezicht in Nederland vormde hierop geen uitzondering. Soms met vallen en opstaan is gezocht naar goede oplossingen, met name op het organisatorische vlak. De eerste ervaringen van DNB met het *Twin peaks*-model en de gevolgen hiervan voor het toezicht zijn overwegend positief. DNB's zicht is verscherpt op de risico's bij individuele financiële instellingen en de stabiliteitsrisico's van het systeem, inclusief de verbanden daartussen. De scheiding tussen prudentieel en gedragstoezicht heeft de doeltreffendheid van het toezicht bevorderd. In het toezicht van DNB zijn efficiëntievoordelen behaald en de samenwerking tussen de twee toezichthouders verloopt steeds beter.

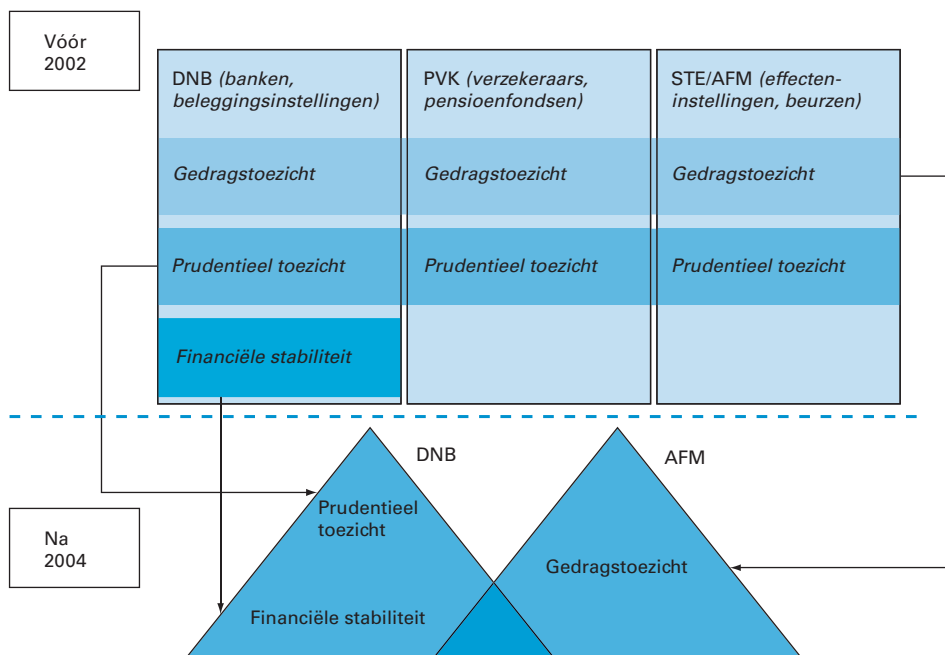
## Structuurwijziging

Vóór de herinrichting was het toezicht in Nederland sectoraal gestructureerd. DNB hield toezicht op de bancaire sector, de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK) had de pensioen- en verzekeringssector onder haar hoede en de Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE) trad op als effectentoezichthouder. In twee stappen vond de structuurwijziging plaats. De zogeheten 'kanteling van het toezicht' van een sectoraal naar een functioneel model in 2002 vormde de eerste stap. Hierbij kwam het gedragstoezicht bij de AFM en het prudentieel toezicht bij DNB en PVK. Tweede stap was de fusie tussen DNB en de PVK in 2004 (zie figuur 1).

In de kern lagen drie overwegingen ten grondslag aan de invoering van het nieuwe toezichtmodel. Ten eerste was dit het laten aansluiten van de toezichtstructuur op de praktijk in de financiële sector waarin de grenzen tussen verschillende sectoren steeds minder goed te trekken zijn. Het crosssectoraal integreren van het toezicht vermindert de overlap en blinde vlekken in het toezicht. Dit argument telt extra zwaar voor de Nederlandse situatie, gelet op de hoge mate van crosssectorale verwevenheid van onze financiële sector. Bankverzekeraars zijn goed voor ruim 50% van de financiële activiteit. Bovendien hebben steeds meer financiële producten een hybride karakter. Denk bijvoorbeeld aan de beleggingshypotheek die uit een hypotheeklening, een levensverzekering en investering in een beleggingsfonds bestaat, die door verschillende typen instellingen op de markt worden aangeboden. Dit vereist harmonisatie van het toezicht op de verschillende sectoren. Het is bovendien nodig om een gelijk speelveld voor marktpartijen te waarborgen. Dit geldt voor zowel het gedrags- als het prudentieel toezicht. Tevens maximaliseert een geïntegreerde toezichthouder de schaalvoordelen in het toezicht. Het maakt het makkelijker specialistische kennis te ontwikkelen en over te dragen, de efficiëntie stijgt door een geïntegreerde aanpak van uitvoerende toezichtactiviteiten en besparingen zijn mogelijk in de overheadkosten van management en ondersteunende diensten.

De tweede overweging voor de structuurwijziging hield verband met de voordelen van een centrale bank die tevens als prudentieel toezichthouder fungeert. Belangrijk gegeven hierbij is dat het Nederlandse financiële systeem sterk geconcentreerd is. De activa van de top 5 banken, verzekeraars en pensioenfondsen beslaan respectievelijk zo'n 85%, 60% en 50% van de totale activa in de sector. In dergelijke geconcentreerde financiële systemen is het moeilijk, zo niet onmogelijk, om een heldere scheidslijn te trekken tussen enerzijds de verantwoordelijkheid voor het financiële stelsel als geheel en anderzijds die voor het de individuele instellingen vanwege de grote overlap tussen prudentiële en systeemrisico's. Voorts bestaat synergie tussen het prudentieel toezicht en het toezicht (oversight) op de betalingssystemen, dat door centrale banken wordt uitgevoerd. De betrouwbaarheid van het betalingsverkeer hangt immers direct samen met de gezondheid van de eraan deelnemende banken. Door het laten aansluiten van het prudentieel toezicht bij de centrale bank, kon in Nederland bovendien profijt

**Figuur 1** Structuurwijziging: van sectoraal toezicht naar Twin peaks, 2002-2004



worden getrokken van de goede reputatie van de centrale bank als hoedster van monetaire en financiële stabiliteit en als banktoezichthouder. Een nieuwe toezichthouder zou eerst een reputatie moeten opbouwen.

In de derde plaats werden met de splitsing van het toezicht in een prudentieel en gedragsdeel expliciet de onderliggende verschillen in karakter van deze twee soorten toezicht erkend. DNB's centrale opdracht is het waarborgen van het vertrouwen in het financiële systeem, waarbij past dat veel van haar toezichtacties en maatregelen achter de schermen plaatsvinden. De gedragstoezichthouder heeft juist baat bij publiciteit, omdat dit helpt om consumenten en de sector te waarschuwen tegen malafide praktijken. De tweedeling van het toezicht voorkomt bovendien een mogelijk te grote machts-concentratie in het toezicht.

### Ervaringen van DNB

#### *Samenwerking*

Reeds aan de tekentafel was duidelijk dat het succes van *Twin peaks* sterk zou afhangen van de samenwerking tussen de toezichthouders. Om een goede samenwerkingsrelatie te waarborgen, zijn DNB en de

AFM in 2002 een convenant overeengekomen. Dit heeft tot doel overlap en blinden vlekken in het financiële toezicht te voorkomen en de administratieve lasten voor de onder toezicht staande instellingen zo laag mogelijk te houden. Ondanks de inspanningen van beide toezichthouders heeft de onderlinge samenwerking zich met vallen en opstaan moeten ontwikkelen. Zowel DNB als de AFM moest wennen aan de nieuwe rol. In de beginperiode is dan ook kritiek gekomen van marktpartijen op de toezichthouders. Deze kritiek is ter harte genomen. De open dialoog met de onder toezicht staande financiële instellingen heeft ook op dit vlak tot een betere uitkomst geleid. In 2004 is het convenant tussen DNB en de AFM grondig herzien, wat tot een concretere werkverdeling heeft geleid. Sindsdien komen klachten vanuit de financiële sector over toezichtoverlap nauwelijks meer voor.

#### *Effectiviteit*

De overgang naar *Twin peaks* heeft de effectiviteit van het DNB toezicht bevorderd. Dit komt voornamelijk voort uit het op crosssectoraal niveau kunnen analyseren van risico's en de verbeterde kennisdeling en kruisbestuiving van ideeën binnen de organisatie. Een belangrijke verbetering is de creatie van geïntegreerde toezichtteams, bestaande uit

zowel bank- als verzekeringstoezichthouders. Deze toezichtteams maken het mogelijk het toezicht op financiële conglomeraten op instellingsniveau te organiseren in plaats van langs sectorale lijnen. Dit heeft geleid tot een scherper beeld van de samenhang tussen bedrijfsonderdelen en intra-concernrisico's op groepsniveau. Vanwege het voortdurende proces van schaalvergroting, branchevervaging en internationalisering in de financiële sector is dit een belangrijk voordeel. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een nieuw ontwikkeld risicoanalyse-instrument, genaamd FIRM (Financiële Instellingen Risicoanalyse Methode; zie KB juni 2006). Omdat FIRM wordt gebruikt voor het toezicht op alle instellingen, draagt het ook bij aan een harmonisatie van het toezicht op de verschillende sectoren. Tevens werkt DNB aan een verdere versterking van crosssectorale risicoanalyse, zoals is uitgewerkt in de Visie DNB toezicht 2006-2010 (zie KB december 2006). Het geïntegreerde toezichtmodel maakt het mogelijk om de toezichtprioriteiten niet alleen vast te stellen op het niveau van individuele instellingen, maar ook tussen soorten instellingen en op sectoroverstijgend, thematisch niveau. Dit leidt tot een bredere en betere afweging waar de beperkte toezichtactiviteit het meest effectief kan worden ingezet. Een voorbeeld is het onderzoek dat DNB heeft uitgevoerd naar het risico van een aanhoudende lage rente voor de financiële soliditeit van instellingen. Een ander voorbeeld is dat DNB in haar toezicht meer aandacht geeft aan de integriteitsaspecten van prudent financieel bestuur.

Hiernaast heeft de crosssectorale integratie geleid tot meer convergentie in de toezichtaanpak door toegenomen samenwerking en kennisdeling. Bijvoorbeeld door het betrekken van medewerkers met expertise van risicobaseerde kapitaalisen voor banken en pensioenfondsen bij de ontwikkeling van het toekomstige risicobaseerde kapitaalraamwerk Solvency II voor verzekeraars. De integratie heeft ook tot de benodigde organisatorische schaalgrootte geleid waarmee een zevental expertisecentra, bijvoorbeeld op het gebied van ICT en integriteit, voor de behandeling van crosssectorale toezichtthema's konden worden gerealiseerd.

Als organisatie profiteert DNB ten slotte van een toegenomen aantrekkingskracht op de arbeidsmarkt. Een gediversifieerde organisatie biedt immers een breder loopbaanperspectief.

#### *Greep op de financiële stabiliteit*

Met *Twin peaks* heeft DNB de greep op de financiële stabiliteit verstevigd. Door de fusie met de PVK heeft enerzijds het prudentieel toezicht geprofiteerd van de kennis over financiële stabiliteit bij DNB en anderzijds heeft het financiële stabiliteitsbeleid geprofiteerd van de inzichten in risico's voor verzekeraars en pensioenfondsen. Zo toetst DNB voortdurend of actuele ontwikkelingen in de economie of op de financiële markten een risico vormen voor de financiële soliditeit van instellingen. Macro-inzichten vanuit de centrale bank worden bijvoorbeeld meegenomen in het toezicht door het gebruik van scenarioanalyses en stresstesten bij de beoordeling van de schokbestendigheid van de instellingen. Deze technieken zijn ontwikkeld met de kennis en modellen van de centrale bank en vervolgens toegepast op individuele instellingen. Voor de pensioensector bijvoorbeeld is door DNB-onderzoekers PALMNET ontwikkeld, een Asset-Liability model dat inzicht geeft in de langetermijn (100 jaar) pensioenproblematiek. Voorts heeft het halfjaarlijks verschijnende Overzicht Financiële Stabiliteit (OFS) geleid tot een effectiever financieel stabiliteitsbeleid. In het OFS worden door DNB gesignaleerde risico's voor het stelsel als geheel teruggekoppeld naar individuele instellingen om hen daarvan bewust te maken. Maar ook omgekeerd wordt informatie vanuit instellingen gebruikt om het zicht op de stabiliteit van het systeem te verbeteren.

#### *Efficiëntie*

De efficiëntie van het toezicht is op twee manieren verbeterd. Ten eerste zijn de administratieve lasten van de onder toezicht staande instellingen verlaagd. Financiële conglomeraten hebben wat betreft het prudentieel toezicht nu nog maar te maken met één toezichtafdeling. Binnen die afdeling worden de te voeren gesprekken en te plegen onderzoeken op elkaar afgestemd. Vanuit logistiek oogpunt leidt dit tot minder administratieve lasten voor de instelling. Voorts heeft FIRM er voor gezorgd dat de risicoanalyse voor bankverzekeraars nu integraal en op groepsniveau plaatsvindt, waarna het risicoprofiel met de instelling slechts door één prudentieel toezichthouder hoeft te worden besproken. *Twin peaks* heeft hiermee geleid tot meer gerichte contacten.

Ten tweede zijn door de fusie tussen DNB en PVK ruim EUR 22 miljoen aan DNB-brede efficiëntievoordelen op jaarbasis gerealiseerd, voornamelijk bij de ondersteunende processen. Hiervan kunnen onge-

veer EUR 8 miljoen worden toegekend aan toezichttaken. Door intensiveringen van het toezicht (zoals op geldtransactiekantoren) en nieuwe toezichttaken (zoals het toezicht op zorgverzekeraars) is de toezichtbegroting als geheel echter licht toegenomen.

#### *Organisatorische veranderingen*

Een belangrijke factor voor de realisatie van de voordelen van het nieuwe toezichtmodel is de fusie en interne reorganisatie bij DNB geweest. Het heeft veel energie en aanpassingsvermogen van de medewerkers en organisatie gekost om de toezichttaken anders te verdelen, nieuwe afdelingen te creëren en oude in elkaar te schuiven, en de twee toezichtculturen van DNB en PVK bij elkaar te brengen. Dit bracht onzekerheid en onrust onder de medewerkers met zich mee en was en is nog steeds voor sommigen een pijnlijk proces. Een les is dat het veel management-inspanning vereist om een succesvol integratieproces door te maken, maar dat een vergaande interne graad van integratie cruciaal is voor het behalen van de doelstellingen van geïntegreerd toezicht.

#### **Tot slot**

Ondanks het feit dat al veel hobbels zijn genomen, liggen nog diverse uitdagingen te wachten. Op korte termijn is de uitdaging voor DNB om de organisatorische integratie te vervolmaken. Het zal nog enige tijd duren voordat de integratie en reorganisatie volledig zijn doorgevoerd en alle potentiële synergie-effecten van de nieuwe organisatiestructuur worden benut. Op de langere termijn moet blijken in hoeverre het huidige model in staat is om flexibel met de veranderingen in het internationale toezichtlandschap om te gaan, zoals een verdere internationale consolidatie van de financiële sector. DNB voelt zich daarbij gesteund door de positieve ervaringen met het *Twin peaks*-model. Dit heeft tot synergie-effecten geleid in zowel het directe toezicht als bij centrale banktaken op het gebied van financiële stabiliteit en betalingsverkeer. De samenwerking en coördinatie met de AFM verloopt steeds beter en klachten over toezichtoverlap komen nauwelijks meer voor. De buitenlandse interesse voor het Nederlandse model neemt ook toe. Inmiddels heeft Italië aangegeven eenzelfde structuur op te willen zetten.