

Positie paper DNB ten behoeve van het rondetafelgesprek inzake de stand van zaken financiële sector

11 december 2018

De financiële crisis heeft het internationale financiële landschap fundamenteel gewijzigd. De crisis was een harde, maar leerzame les. Na tien jaar van intensieve hervormingen staat de financiële sector er vandaag beter voor. Dankzij verbeterde regels en dankzij de nationale en internationale versterking van toezicht en resolutie is de sector stabiel en weerbaarder geworden. Daarnaast heeft DNB ook zélf als toezichthouder de nodige lessen getrokken uit de crisis. Dat heeft er toe geleid dat DNB als toezichthouder meer indringend en vasthoudend is geworden, ook al blijft dat vanwege de toezichtvertrouwelijkheid en de zorgvuldigheid die het toezichtwerk vereist, vaak verborgen voor het oog van het publiek en de publieke opinie. En net zoals de hervormingen van de afgelopen jaren een nieuwe crisis niet volledig zullen kunnen voorkomen, is ook het toezicht van DNB nooit helemaal klaar.¹

1. Versterkt toezicht

In de afgelopen jaren heeft DNB haar toezicht op de financiële sector versterkt. DNB is meer aandacht gaan besteden aan gedrag en cultuur, omdat hier vaak een belangrijke oorzaak ligt voor problemen bij financiële instellingen. Het integriteitstoezicht is geïntensiveerd. Integriteit is cruciaal voor het vertrouwen in de financiële sector. En gaat DNB sneller over tot het opleggen van formele maatregelen. En moeten deze maatregelen sinds kort ook openbaar worden gemaakt met de invoering van de AMLD4-richtlijn.

Belangrijk in het toezicht van DNB - en regelmatig onderwerp van discussie in de publieke opinie - is het (her)toetsingsinstrumentarium om de geschiktheid en betrouwbaarheid van beleidsbepalers van financiële instellingen te toetsen. Bij banken die onder direct toezicht staan van de ECB, behoort dit tot het domein van de ECB, bij een (her)toetsing kan DNB de ECB wel adviseren. Gaat het om financiële instellingen die niet onder het (directe) toezicht van de ECB vallen, dan beslist DNB of de AFM. Bij inzet van het (her)toetsingsinstrument is zorgvuldigheid van groot belang. Niet alleen omdat het tot het toezichtvertrouwelijke domein behoort, ook omdat het over personen gaat. Daar waar de wetgever met goede reden DNB een expliciete geheimhoudingsplicht heeft opgelegd en DNB afwegingen over onder meer (her)toetsingen derhalve in beslotenheid dient te maken, blijft het soms onbevredigend dat de discussie in de publieke opinie het daardoor moet stellen zonder de juiste feiten.

¹ Gezien de beperkte omvang van deze bijdrage zal navolgend hoofdzakelijk worden ingegaan op ontwikkelingen die betrekking hebben op de bancaire sector.

Het DNB-toezicht is meer vooruitblikkend geworden. Zo kijkt DNB bij de beoordeling van risico's van financiële instellingen ook naar de houdbaarheid van bedrijfsmodellen en wordt meer gebruik gemaakt van data-analyse bij risico-identificatie. Ook worden diepgaande 'on-site' onderzoeken door specialistische teams uitgevoerd.

Tot slot wordt meer en intensiever samengewerkt met collega-toezichthouder AFM, alsook met de FIOD, het Openbaar Ministerie en andere partners in het Financieel Expertisecentrum (FEC).

2. Bankenunie

De oprichting van de Bankenunie en de komst van het Single Supervisory Mechanism (SSM) en de Single Resolution Mechanism (SRM) hebben geleid tot een Europeanisering van het toezicht op en de afwikkeling van banken. Deze Europese bundeling van krachten heeft mogelijk gemaakt dat effectieve nationale toezichtpraktijken ook in andere landen zijn uitgerold. Zo heeft DNB belangrijke nieuwe bevoegdheden gekregen als Nationale Resolutieautoriteit.

Ook heeft DNB met succes haar focus op gedrag en cultuur geïntroduceerd in Frankfurt. Het Europese toezicht is ook versterkt doordat 'vreemde ogen dwingen'. Dankzij het SSM worden grote Nederlandse banken nu met hun Europese tegenhangers vergeleken, in plaats van met hun vaak kleinere Nederlandse collega's. Door het geharmoniseerde Europees toezicht is de mogelijkheid verkleind om te concurreren op basis van een mildere toepassing van toezichteisen.

3. Verbeterde regelgeving

Naar aanleiding van de financiële crisis zijn de mondiale regels voor banken aangescherpt. Door de nieuwe Bazelse kapitaaleisen moeten banken beschikken over hogere kapitaalbuffers van betere kwaliteit. Het kernkapitaal van de Nederlandse grootbanken is sinds de crisis bijna verdrievoudigd, van 5,8% naar 15,5%, en bij de overige Nederlandse banken verdubbeld van 9,3% naar 20,2%.² Ook zijn er nieuwe vereisten met betrekking tot liquiditeit geïntroduceerd. Banken zijn hierdoor financieel sterker en gezonder geworden. Zo is de hefboomratio van de grootbanken gestegen tot 4,5%.

Naast deze aangescherpte prudentiële standaarden is er nieuwe regelgeving voor afwikkeling geïntroduceerd die moet voorkomen dat de kosten van falende banken op de belastingbetaler worden verhaald. Door aanvullende eisen aan kapitaal- en schuldinstrumenten moeten banken in staat zijn hun essentiële functies te

² Cijfers betreffen gemiddelden. Basel 3 zorgde voor een grote verandering in de berekening van kapitaalratio's. Om een vergelijking tussen de huidige ratio's en de oude ratio's mogelijk te maken zijn de oude kapitaalratio's zo goed als mogelijk herrekend met gebruik van de nieuwe definities.

herkapitaliseren en continueren. Ook worden gedetailleerde instellingspecifieke plannen opgesteld om falende banken gecontroleerd te kunnen afwikkelen. Het Single Resolution Fund (SRF) kan bijspringen om deze afwikkeling van falende instellingen te ondersteunen en draagt daarmee tevens bij aan het voorkomen van staatssteun. In de context van de hervorming van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) wordt gesproken over de operationalisering van de gemeenschappelijke achtervang van het SRF. Deze achtervang zal op termijn budgettair neutraal zijn, in de zin dat eventuele verliezen worden doorbelast aan de bankensector.

Voorts is het regelgevend kader versterkt met een macroprudentiële focus. De crisis toonde hoezeer individuele instellingen verweven kunnen zijn met het financiële systeem als geheel. Om deze systeemrisico's te adresseren is bijvoorbeeld een verplichting tot centrale clearing van derivatentransacties geïntroduceerd en zijn additionele buffers voor systeemrelevante banken ingevoerd. Daarnaast worden financiële instellingen met regelmaat onderworpen aan uitgebreide stresstesten om hun weerbaarheid in crisissituaties te testen.

4. Actuele uitdagingen

Verbeterde regelgeving en versterking van toezicht en afwikkeling zijn belangrijke vruchten van tien jaar hervormingen in de financiële sector. Maar er blijven uitdagingen die vragen om passende antwoorden.

Ten eerste blijft het van belang de druk te weerstaan om regels te verlichten en te zorgen dat internationale standaarden onverkort worden geïmplementeerd. In de Brusselse onderhandelingen wordt bijvoorbeeld met regelmaat door onderhandelaars of lobbyisten gepleit voor uitzonderingen en versoepelingen, vaak met een beroep op bijzondere nationale omstandigheden of de vermeende negatieve invloed op de kredietverlening. DNB acht het niet gewenst door verlaging van eisen grotere risico's op het falen van financiële instellingen te creëren. Dit geldt temeer in de context van het huidige accommoderende monetaire beleid, waarin het nemen van grotere financiële risico's mogelijk wordt gemaakt.

Een tweede uitdaging betreft de bestrijding van financieel-economische criminaliteit zoals witwassen en terrorismefinanciering. Een speerpunt binnen ons toezicht. De poortwachtersfunctie die financiële instellingen vervullen op dit terrein is cruciaal voor het vertrouwen in de financiële sector. DNB ziet hier als toezichthouder scherp op toe en legt maatregelen en boetes op wanneer banken hun verplichtingen en verantwoordelijkheden niet nakomen. Nog te vaak zien we dat banken hun poortwachtersfunctie onvoldoende op orde hebben. Het is noodzakelijk dat het eigenaarschap voor de uitvoering van antiwitwasbeleid

binnen banken nadrukkelijk binnen Raden van Bestuur wordt gevoeld en expliciet wordt belegd.

Tegelijkertijd zijn er ook positieve signalen, zoals initiatieven van banken om controle op klanten en transacties centraal te organiseren. In het buitenland is er een groeiend besef dat deze problemen niet louter door individuele instellingen en op nationaal niveau kan worden aangepakt. DNB pleit er daarom voor om naar het voorbeeld van het SSM en de SRB de aanpak van financieel-economische criminaliteit naar het Europese plan te tillen.

Ten slotte staat de Europese bankensector voor de uitdaging om de efficiëntie te verbeteren. Consolidatie van kleinere banken kan een manier zijn om dit probleem aan te pakken. Recentelijk klinken vaker stemmen die pleiten voor grensoverschrijdende consolidatie. Met de komst van het SSM en het SRM zijn de mogelijkheden voor pan-Europese banken ruimer geworden. Tegelijkertijd vormen grotere en complexere banken ook een groter risico voor de financiële stabiliteit. Dit pleit tegen het creëren van Europese systeembanken die niet afwikkelaar blijken en dus 'too big and complex to save' zijn. Bij de beoordeling van fusieplannen moet daarom voldoende aandacht blijven voor dergelijke stabiliteitsrisico's.