

Instellingsoverstijgend
perspectief, strategie en
cultuur

Visie
DNB toezicht
2010 - 2014

Visie DNB toezicht 2010 - 2014

Centrale bank en prudentieel toezichthouder financiële instellingen

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	5
1 Inleiding	9
2 Kredietcrisis	11
3 Toezichtkader	13
3.1 Internationaal	14
3.2 Nationaal	18
4 Toezicht DNB	21
4.1 Instellingsoverstijgend perspectief	21
4.2 Strategie en gedrag	23
4.3 Acties	24
4.4 Toezichtintensiteit	26
Literatuur	27

Samenvatting en conclusies

Wereldwijd heeft de kredietcrisis de weerbaarheid van het financiële systeem en het toezicht daarop danig op de proef gesteld. Deze Toezichtvisie 2010-2014 geeft de lessen weer die DNB trekt voor het prudentiële toezicht. Op diverse onderdelen staat DNB een aanscherping voor. Enerzijds betreft dit het (inter)nationale toezichtkader, anderzijds gaat het om de toezichtaanpak van DNB. De crisis heeft aangetoond, dat het toezicht meer dan voorheen een instellingsoverstijgend karakter dient te hebben. Tevens dient het toezicht meer aandacht te geven aan bedrijfsmodel en strategie, en cultuur en gedrag van instellingen.

Ook bij doorvoering van de voorgestelde aanpassingen, zal het toezicht geen waterdichte garanties kunnen bieden. Risico's zijn nooit volledig uit te sluiten, en dat zou ook niet passen in onze vrijemarkteconomie. De aanpassingen, die in lijn zijn met internationale toezichttrends, verminderen wel de kans op ongelukken.

Toezichtkader

De kwaliteit van het toezicht hangt voor een groot deel af van de kwaliteit van de regelgeving. Het toezichtinstrumentarium is in aanloop naar en tijdens de kredietcrisis op een aantal punten onvoldoende gebleken. Dat geldt zowel voor de reikwijdte als de inhoud. De tendens naar minder toezicht, die deels het gevolg is van ontwikkelingen binnen de financiële sector en deels samenhangt met veranderde maatschappelijke opvattingen, is te ver doorgeschoten. Aanscherping van het toezichtkader is vereist. Naast een algemene versterking van de liquiditeits- en solvabiliteitseisen voor banken, is een verzwaring van de kapitaalseisen voor met name gesecuritiseerde kredietproducten, *off-balance* vehikels en handelsboekposities geboden. In het verzekeringstoezicht maken de tekortkomingen van het huidige internationale solvabiliteitsraamwerk adequaat risicogebaseerd toezicht moeilijk, zo niet onmogelijk. In afwachting van het nieuwe raamwerk wil DNB de deelname van zoveel mogelijk verzekeraars aan de voorbereiding hierop sterk stimuleren. Met betrekking tot het toezicht op pensioenfondsen geeft de crisis aanleiding om het functioneren van het Financieel Toetsingskader op een aantal punten te bezien. Daarnaast dient bij alle onder toezicht staande instellingen het risicomangement

versterkt te worden. Voorts moeten grenzen worden gesteld aan beloningsstructuren die aanzetten tot risicovol gedrag.

Als belangrijke les uit de crisis volgt dat mondiaal de kwaliteit van het macroprudentiële toezicht dient te worden versterkt en vervolgens vertaald moet worden in risico verminderend beleid. De aanpassing van regelgeving ter beperking van procycliciteit is daarin een belangrijk onderdeel, evenals het vaker uitvoeren van op macro-ontwikkelingen georiënteerde stresstesten bij financiële instellingen. De ontwikkeling naar een op Europese leest geschoeid toezicht op zowel macroprudentiële ontwikkelingen als op grensoverschrijdende instellingen is een belangrijke stap vooruit. In het algemeen heeft de crisis aangetoond dat een verdere verbetering van de internationale samenwerking tussen toezichthouders cruciaal is, evenals afstemming en contacten tussen monetaire en toezichtautoriteiten. Het Twin Peaks-toezichtmodel (prudentieel toezicht door DNB en gedragstoezicht door AFM) dat in 2004 in Nederland is geïntroduceerd, krijgt internationaal steeds meer navolging. De crisis heeft daarbij de meerwaarde laten zien van de combinatie van centrale bank en prudentieel toezichthouder.

Een aanpassing in het Nederlandse kader is geboden op het gebied van crisisinterventie. De publieke autoriteiten dienen meer mogelijkheden te krijgen om instellingen over te nemen of een doorstart te laten maken. Dat zou moeten gelden voor instellingen die in nood verkeren of op de rand van faillissement staan. In dat geval zou het mogelijk moeten zijn om bijvoorbeeld vreemd vermogen verplicht om te zetten in aandelenkapitaal. Daarnaast moet de effectiviteit van het depositogarantiestelsel worden verhoogd. Daaraan kan bijdragen een wijziging naar een ex ante gefinancierd stelsel op basis van risicogebaseerde premies met een verkorte uitkeringstermijn. Een belangrijke stap voorwaarts zou de introductie van een Europees depositogarantiestelsel zijn. Ten slotte is de effectiviteit van het toezicht gebaat bij een beperking van de aansprakelijkheid van financiële toezichthouders.

Toezicht DNB

DNB ziet de noodzaak van twee belangrijke wijzigingen in haar eigen toezichtaanpak. Ten eerste moet het toezicht vaker een instellingsoverstijgend perspectief hanteren. In de kredietcrisis is de verwevenheid van financiële instellingen onderling en met de reële economie groter gebleken dan gedacht. Ook komen de belangrijkste risico's vaak bij meerdere instellingen tegelijk voor. Toezicht moet daarom in sterkere mate handelen vanuit een macro-oriëntatie en een focus op risicogebieden en toezichtthema's. De van oudsher meer instellingsgeoriënteerde aanpak kan daarbij uiteraard niet worden gemist. Concrete toepassingen van dit speerpunt zijn het structureel toepassen van (sub)sectorale analyses en benchmarking van individuele instellingen aan gelijksoortige instellingen. Hiertoe behoort ook het betrekken van inzichten uit het gehele spectrum van macroprudentieel toezicht (bewaken van financiële stabiliteit) en microprudentieel toezicht (toezicht op individuele financiële instel-

lingen) bij de prioriteitstelling en vermindering van risico's. Om meer vanuit risicogebieden te kunnen denken en handelen, wordt de specialistische kennis binnen de toezichtorganisatie vergroot. Deze kennis wordt benut door vaker een bepaald thema gericht uit te diepen. De instellingsoverstijgende insteek zal gepaard gaan met meer flexibiliteit in de capaciteitsaanwending. Vaker dan in het verleden zal tot tijdelijke inhuur van externe specialisten worden overgegaan. Voor een bredere informatiebasis wordt stelselmatiger en indringender contact onderhouden met de raden van commissarissen van instellingen, externe accountants en actuarissen die een eigen belangrijke (interne) toezichtrol vervullen.

Ten tweede dient er naast het traditionele toezicht, dat vooral gericht is op kwantitatieve criteria als solvabiliteit en liquiditeit, meer aandacht te komen voor de strategische en kwalitatieve elementen in het toezicht. Het gaat hierbij met name om het bedrijfsmodel en de strategie, en het gedrag en de cultuur van de onder toezicht staande instellingen.

De bovengenoemde aanpassingen in toezichtkader en toezichtaanpak leiden tot concrete acties op het gebied van onder andere opwaardering van de expertise, uitbreiding van het aantal diepgravende onderzoeken, versterking van het instellingsoverstijgende karakter van de risicoanalysemethodologie en besluitvormingsprocessen, verbreding van de informatiebasis, versterking van het internationale groepstoezicht en intensivering van de inzet in internationaal overleg over toezichtregelgeving en risicoanalyse. Diverse analyses en voorstellen hebben hun weerslag al gevonden in de thema's waaraan DNB in 2010 extra aandacht geeft in haar toezicht. DNB zal de consequenties voor de toezichtbegroting bespreken met de Minister van Financiën, de Minister van SZW en de vertegenwoordigers van de financiële sector.

I Inleiding

Deze Visie DNB Toezicht 2010-2014 bouwt voort op het fundament dat met de Visie DNB Toezicht 2006-2010 is gelegd. Zo zijn de strategische doelen onveranderd gebleven: 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 tegenover consumenten te voldoen. Daarnaast wordt bewaking van de integriteit van het financiële stelsel nagestreefd, evenals bevordering van een soepele, betrouwbare en efficiënte afwikkeling van het betalingsverkeer. Ook de uitgangspunten voor de uitvoering van de toezichttaak staan onverkort overeind. DNB houdt toezicht op een marktgerichte, efficiënte en onafhankelijke wijze. Voorts is het toezicht risicogebaseerd en proportioneel.

Op basis van dit fundament richt deze Visie DNB Toezicht 2010-2014 zich vooral op de lessen die te trekken zijn uit de kredietcrisis (hoofdstuk 2). De ervaringen met het geïntegreerde toezicht na de fusie tussen DNB en de Pensioen- & Verzekeringkamer (PVK) klinken hier op de achtergrond in door. In deze Visie wordt geprobeerd om de opgedane ervaringen en inzichten om te zetten in concrete acties. Enerzijds betreffen die het (inter)nationale toezichtkader (hoofdstuk 3), anderzijds de wijze waarop DNB zelf haar toezicht inricht en uitvoert (hoofdstuk 4).

2 Kredietcrisis

De kredietcrisis is een uitdaging voor toezichthouders. Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw is vanuit de Angelsaksische wereld een proces van liberalisering en deregulering ingezet, dat wereldwijd is nagevolgd. Dit proces is gepaard gegaan met een mondialisering van markten en bedrijven en heeft mede bijgedragen aan een ongekende innovatie. Wereldwijd hebben deze ontwikkelingen tot meer welvaart geleid. Wet- en regelgeving en toezicht hebben daar niet altijd gelijke tred mee weten te houden. De kredietcrisis die zijn oorsprong vindt in de Verenigde Staten is een systeemcrisis die ook een aantal lacunes in het toezichtkader duidelijk heeft gemaakt, zoals te lage kapitaaleisen, het ontbreken van een internationale standaard voor liquiditeit en het procyclische karakter van toezicht- en accountingregels. De wenselijke aanpassingen van het toezichtkader worden in hoofdstuk 3 nader uitgewerkt.

Daarbij is het belangrijk om stil te staan bij de vraag wat van toezicht verlangd mag worden. Het toezicht heeft tot doel bij te dragen aan de financiële stabiliteit, maar het is niet opgezet om alle risico's volledig uit te sluiten. De onzekere toekomst maakt dit ook onmogelijk. Een dergelijk doel zou tevens strijdig zijn met onze vrije-markteconomie, waarin ruimte voor particulier initiatief als een *conditio sine qua non* wordt beschouwd. Het nemen van risico's hoort bij dit economische model. Het past niet om achter elke bestuurder een toezichthouder te plaatsen – feit is dan ook dat de capaciteit van de toezichthouder beperkt is. Ook zijn de bevoegdheden van de toezichthouder om in te grijpen op sommige terreinen afhankelijk van medewerking en/of goedkeuring van andere autoriteiten, zoals buitenlandse toezichthouders of de rechter. Ingrijpen kan daarnaast contraproductieve resultaten veroorzaken, bij voorbeeld wanneer dit leidt tot ongewenste gedragsveranderingen bij de onder toezicht staande instelling of tot destabiliserende marktreacties wanneer dit ingrijpen bekend wordt.

De kredietcrisis komt van buiten. Weliswaar heeft DNB de meeste kwetsbaarheden in de sector tijdig gesignaleerd, de *fall out* van deze crisis heeft zij, evenals andere autoriteiten wereldwijd, qua omvang, reikwijdte en snelheid niet voorzien. Dat geldt bijvoorbeeld voor de impact van relevante macro-economische ontwikkelingen en voor de onderlinge afhankelijkheid tussen de instellingen. Om op dit vlak effectiever te kunnen opereren, werkt DNB aan een verbeterde aansluiting tussen het macroprudentiële toezicht (bewaken van financiële stabiliteit en in het

bijzonder alert zijn op de opbouw van onevenwichtigheden en systeemrisico) en het microprudentiële toezicht (toezicht op individuele financiële instellingen). Dat betekent onder andere dat er een zwaarder accent zal moeten worden gelegd op het instellingsoverstijgende perspectief in het toezicht.

Soliditeit, zo heeft de crisis nog eens duidelijk gemaakt, heeft daarbij niet alleen een bedrijfseconomische, maar ook een integriteitscomponent. Incidenten op het gebied van onder andere hoge beloningen, hoge risicogeneidheid en de verkoop van risicovolle financiële producten hebben geleid tot wantrouwen in financiële instellingen, en hun bedrijfscultuur. Voor DNB is dat reden om extra aandacht te geven aan vraagstukken rondom integriteit, governance, gedrag en cultuur bij onder toezicht staande instellingen. In dit verband richt DNB zich ook op de vraag of instellingen de risico's voldoende beheersen van de prikkels die verbonden zijn aan variabele beloningen, in het bijzonder waar die prikkels risicoverhogend kunnen werken. Hieraan verwant is het gegroeide besef dat problemen die met het gedragtoezicht te maken hebben, zich in het huidige, dynamische tijdperk snel tot een prudentieel probleem kunnen ontwikkelen. In dat kader wordt opnieuw onderstreept hoe belangrijk nauwe samenwerking met de Autoriteit Financiële Markten (AFM) is.

Het afgelopen decennium is een verschuiving ingezet van regels- naar principegebaseerd toezicht. Dit heeft geleid tot een groter beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen. De rol die DNB daarbij heeft, is het bewaken van die principes en normen, in het bijzonder bij risico's – zoals verkeerde gedragsprijkkels en de kwetsbaarheid van bepaalde bedrijfsmodellen – waar regels slechts beperkt houvast bieden. Dit stelt hogere eisen aan de beoordeling van de prudentiële risico's en aan de vertaling van de analyse in de interventiestrategie.

Een laatste ervaring is dat in het kader van het crisismanagement de interne samenwerking en de informatiedeling bij DNB op een hoger niveau zijn gekomen dan in de aanloop naar de crisis het geval was. Zo is tijdens de kredietcrisis bij beslissingen over toezicht intensief gebruik gemaakt van informatie over marktontwikkelingen die bij de divisies financiële markten en betalingsverkeer van DNB aanwezig is. Verder is een projectmatige aanpak efficiënt gebleken om problemen die divisieoverstijgend zijn aan te pakken. Zo werd er snel met capaciteit geschoven toen de situatie daar om vroeg. De samenwerking met het Ministerie van Financiën, zoals in het najaar van 2008, had eveneens een intensief en effectief karakter.

3 Toezichtkader

De ervaringen met de kredietcrisis vragen om verdere verbeteringen in het toezicht. Daarbij gaat het onder meer om veranderingen in de regelgeving. De kwaliteit van het toezicht hangt immers voor een groot deel af van de kwaliteit van de regelgeving. Het toezichtinstrumentarium zoals dat wereldwijd, Europees of nationaal in regels is afgesproken, voldoet op een aantal plekken niet. Een reden hiervan is dat toezichtregelgeving veelal achterloopt bij de ontwikkelingen en de innovaties van onder toezicht staande instellingen en sectoren. Dat komt doordat de totstandkoming van regelgeving – zeker in internationaal kader – tijdrovend is. Evenzeer geldt dat regelgeving het resultaat is van onderhandelingen, die worden beïnvloed door nationale belangen en belangen van de onder toezicht staande sector. Wanneer dit gepaard gaat met druk op de toezichthouder om uit het belang van een gelijk speelveld bij de concurrentieverhoudingen en de lastendruk geen extra eisen te stellen op nationaal niveau, bovenop de (te lage) internationale toezichtstandaarden, dan heeft de toezichthouder soms beperkte mogelijkheden om een door hem gesignaleerd risico snel en adequaat aan te kunnen pakken.

De kredietcrisis heeft belangrijke gebreken in het toezichtinstrumentarium blootgelegd. Op dit punt is een inhaalslag nodig. Waar mogelijk moet daarbij worden vastgehouden aan het idee van een principegebaseerde regelgeving. Dat maakt het mogelijk om nieuwe ontwikkelingen in de sector snel en flexibel aan te pakken. Het versterkt zo ook het vooruitblikkende karakter van het toezicht. Eenheid van beleid en uitvoering zijn daarbij onverminderd van belang. Daarbij dient duidelijk te zijn dat principegebaseerde regelgeving geen *light touch regulation* betekent.

Het primaat voor de vaststelling van wetten en regels ligt bij de nationale overheid of de EU. DNB participeert vanuit haar functies als centrale bank en prudentieel toezichthouder actief in (inter)nationale fora om wet- en regelgevende autoriteiten van advies te voorzien en met collega-toezichthouders standaarden en *good practices* voor toezicht vast te stellen. Er lopen inmiddels vele trajecten tot aanpassing en aanscherping van wet- en regelgeving. De focus van dit hoofdstuk ligt op het geven van een relevant beeld van de conclusies die internationaal uit de kredietcrisis worden getrokken en op de aanpassingen in het toezicht die DNB bepleit. De bepleite aanpassingen zijn in lijn met de in 2009 uitgebrachte Kabinetvisie over de toekomst van de financiële sector.

3.1 Internationaal

Solvabiliteit en liquiditeit

In reactie op de financiële crisis heeft de internationale toezichtgemeenschap meerdere stappen gezet om het interne risicobeheer van financiële instellingen te verbeteren en het toezicht op de financiële instellingen te versterken. Wat betreft het banktoezicht richten deze aanscherpingen zich specifiek op de liquiditeitsrisico's en de kapitaaleisen voor gesecuritiseerde kredietproducten, *off-balance* vehikels en posities in het handelsboek van banken, aangezien de problemen zich vooral in deze sfeer hebben voorgedaan. Daarnaast heeft het Bazelse Comité – het wereldwijde standaardzettende forum voor banktoezichthouders – de standaarden verhoogd met betrekking tot het interne risicobeheer, liquiditeitsbeheer, stresstesten, en de transparantie en *disclosure*-praktijken van instellingen. Het Bazelse Comité werkte voor het uitbreken van de crisis al aan een aanscherping van het Basel 2-raamwerk. Door de kredietcrisis zijn deze aanpassingen in een stroomversnelling gebracht.

Naast bovenstaande maatregelen, ziet DNB de noodzaak om te komen tot een algemene versterking van de solvabiliteitseisen die aan financiële instellingen worden gesteld. In Bazels verband wordt gewerkt aan een betere risicodekking en een verhoging van de kern Tier 1 kapitaalratio – de minimale kapitaalbuffer bestaande uit aandelenkapitaal en vrije reserves. Daarnaast zal als additionele kapitaaleis een leverage ratio (de verhouding tussen eigen vermogen en de totale activa) worden geïntroduceerd waarbij geen risicoweging van de activa plaatsvindt. Mogelijk zal daar op termijn een hard minimum aan worden verbonden. Voorts vindt een verdere aanscherping plaats van de kapitaaleisen voor handelsboekrisico's. Om de impact van deze aanpassingen te testen wordt hier in de eerste helft van 2010 wereldwijd een studie naar verricht. In de tweede helft van het jaar worden naar aanleiding van de uitkomsten besluiten genomen. Het tempo van de invoering zal daarbij in balans worden gebracht met het herstel van de economie. Op dit moment wordt de sector over de aanscherpingen geconsulteerd.

Voor het toezicht op de verzekeraars heeft DNB grote verwachtingen van de invoering van het nieuwe solvabiliteitsraamwerk, het zogenoemde Solvency 2. De tekortkomingen van het huidige Solvency 1 raamwerk maken adequaat risicogebaseerd toezicht vrijwel onmogelijk. Solvency 1 houdt nauwelijks rekening met de daadwerkelijke risico's die een verzekeraar loopt. Het gaat enkel uit van de juridische verzekeringsentiteit (in plaats van de economisch relevante groep) en kent een lage rapportagefrequentie. Dat moet naar het oordeel van DNB verbeterd worden. In 2005 was dit al onderkend, waarop destijds plannen zijn ontwikkeld om op nationaal niveau een geschikt financieel toetsingskader voor verzekeraars in te voeren. Het is een gemiste kans dat dit niet is gebeurd. In de verwachting dat Solvency 2 in 2007 zou worden ingevoerd, werd invoering van het Financieel Toetsingskader (FTK) voor verzekeraars op het laatste moment gestopt. DNB vraagt, vooruitlopend op de invoering van Solvency 2 die nu voor oktober 2012 gepland staat, sinds begin

2009 structureel kwartaalrapportages bij verzekeraars op en voert stresstesten uit voor het bepalen van het weerstandsvermogen. Voorts wil DNB zoveel mogelijk verzekeraars stimuleren deel te nemen aan de voorbereiding op Solvency 2.

Met betrekking tot het toezicht op pensioenfondsen heeft de kredietcrisis nog eens duidelijk gemaakt, hoe belangrijk een goed evenwicht tussen risico's en buffers is. De huidige buffereisen van het Financieel Toetsingskader zijn erop gericht om de doelstelling waar te maken dat een pensioenfonds slechts eens in de 40 jaar in onderdekking mag komen. In de periodes rond 2001 en 2008 hebben de pensioenfondsen op de beurs zodanige klappen opgelopen, dat blijkt dat veel pensioenfondsen zich rijk hebben gerekend door bij hun toekomstprojecties gebruik te maken van onrealistisch hoge verwachte rendementen. De crisis geeft dan ook aanleiding om het functioneren van het FTK op een aantal punten te bezien; een evaluatie van het FTK is reeds in gang gezet.

In de internationale fora van toezichthouders is, in reactie op de kredietcrisis, tevens een discussie gestart over de vraag hoe om dient te worden gegaan met instellingen die alleen al door hun omvang grote risico's voor de financiële stabiliteit met zich meebrengen. Sommige instellingen zijn niet zozeer 'too big to fail' als wel 'too big to save'. In dat verband zou een systeem moeten worden opgezet, waarbij de externe effecten van de omvang van een instelling op de stabiliteit van het stelsel worden ingeprijsd. Concreet betekent dit: hoe groter een instelling is, hoe hoger de kapitaaleisen die kunnen worden opgelegd.

Reikwijdte van toezicht

Spelers als *hedge funds*, *private equity funds* en kredietbeoordelaars vallen buiten het (directe) toezicht. In het licht van de kredietcrisis is het wenselijk dat de reikwijdte van dit toezicht nauwkeurig wordt heroverwogen. *Hedge funds* en *private equity funds* hebben geen hoofdrol gespeeld in de crisis. Bij de afbouw van hun posities hebben zij de crisis op de financiële markten echter wel verergerd. In dat licht is een zekere mate van regulering van deze spelers gewenst. Maar dat moet dan wel internationaal gecoördineerd worden, waarbij in acht wordt genomen dat het belang van een gelijk speelveld niet wordt ondermijnd.

Met betrekking tot kredietbeoordelaars heeft deze crisis duidelijk gemaakt dat er een overmatig vertrouwen is geweest in hun oordeel. Van financiële instellingen mag worden verlangd dat zij zelf een betere *due diligence* uitvoeren en hun verantwoordelijkheid nemen wanneer substantiële posities worden ingenomen. Daarnaast moet er een waterscheiding komen tussen de adviestaak en de beoordelingsstaak van de kredietbeoordelaars. Dat ligt meer voor de hand dan een beoordeling van kredietrisico's van bedrijven en producten door publieke autoriteiten.

Wat betreft de reikwijdte van het toezicht, thans een enkel woord over de uitvoeringsorganisaties in de pensioensector. Deze bepalen voor een belangrijk deel de financiële en administratieve situatie bij de pensioenfondsen. DNB kan echter slechts op indirecte wijze, namelijk via de pensioenfondsen, toezicht houden op

deze organisaties. Met betrekking tot dit punt zijn DNB en de Minister van SZW reeds met elkaar in overleg.

In het kader van risicogebaseerd toezicht past een nadere overweging of en in welke mate DNB toezicht moet blijven houden op beleggingsinstellingen, beleggingsondernemingen, trustkantoren, geldtransactiekantoren en kleine schadeverzekeraars zoals vrijgestelde onderlinge waarborgmaatschappijen. Een impactanalyse dient aan deze heroverweging ten grondslag te liggen. Deze richt zich op de eventuele gevolgen van een déconfiture voor systeemstabiliteit en financiële aanspraken van consumenten. Tevens worden hierin de effecten ten aanzien van de integriteit van financiële markten meegenomen.

Macroprudentieel raamwerk

De kredietcrisis heeft mondiaal duidelijk gemaakt dat de kwaliteit van het macroprudentiële toezicht (bewaken van de financiële stabiliteit) moet worden versterkt en vertaald dient te worden in beleid dat de risico's vermindert. De focus op het macroprudentiële toezicht was al voor de uitbraak van de kredietcrisis toegenomen en al waren kwetsbaarheden op deelterreinen blootgelegd, toch blijkt dat het totaalbeeld van de risico's in het complexe financiële systeem onvoldoende is geweest. Met een systeemcrisis werd slechts beperkt rekening gehouden. Bovendien bleek in internationaal opzicht de *surveillance* gefragmenteerd en de expertise bij verschillende internationale organisaties onvoldoende aan elkaar gekoppeld. Veel gebeurtenissen die zijn opgetreden en van tevoren als risico's werden herkend, voltrokken zich zo snel en bovendien in een zodanige omvang dat ze niet tijdig konden worden vertaald in beleid. Deels is dit het gevolg geweest van het feit dat politieke steun ontbrak voor de benodigde maatregelen, zoals het aanpakken van betalingsbalansonevenwichtigheden en het beperken van *loan to value*-ratio's. Deels ontbraken in een aantal gevallen ook de gegevens om overtuigend aan te tonen dat er een probleem op komst was.

De autoriteiten hebben inmiddels meerdere maatregelen genomen om de macroprudentiële architectuur te versterken. De G20 en de Financial Stability Board (FSB) hebben hierbij een coördinerende rol. De FSB werkt samen met het International Monetary Fund (IMF) aan een systeem om vroegtijdig te kunnen waarschuwen voor macro-economische en financiële risico's. Deze exercitie – die zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve analyse zal bevatten – is er niet op gericht de timing van crises te voorspellen, maar streeft ernaar om risico's en kwetsbaarheden in het systeem te identificeren die tot een crisis kunnen leiden. Binnen de EU zal de European Systemic Risk Board (ESRB) risicowaarschuwingen en aanbevelingen voor corrigerend beleid afgeven. Daarnaast wordt ook in het verband van de Bank for International Settlements (BIS) aan versterking van de macroprudentiële analyse gewerkt, waarbij instrumenten worden geïdentificeerd om gesignaleerde macroprudentiële problemen te kunnen aanpakken.

Ook ten aanzien van macroprudentieel beleid worden aanpassingen in de regelgeving doorgevoerd. Nu zijn de regels voor voorzieningen vooral terugkijkend van

aard. Dat stimuleert dat excessieve risico's worden genomen tijdens een periode van hoogconjunctuur. In het Bazelse Comité wordt gewerkt aan het minder procyclisch maken van kapitaaleisen en voorzieningen. Hierbij kunnen extra buffers worden opgebouwd in goede tijden, waarop kan worden ingeteerd in slechte tijden. Ook kan meer gebruik worden gemaakt van stresstesting, zodat een betere inschatting mogelijk is van de benodigde buffers. Verder wordt getracht om de procyclische werking van *fair value accounting* tegen te gaan. Tijdens de crisis werd het procyclische karakter hiervan vooral duidelijk in illiquide markten, waarin evenwichtige marktprijzen ontbraken.

Samenwerking

Het open karakter van de Nederlandse economie maakt haar relatief gevoelig voor internationale ontwikkelingen. Dit geldt ook voor de financiële stabiliteit en de soliditeit van Nederlandse instellingen, zoals is gebleken bij de kredietcrisis. Misschien nog wel meer dan andere landen heeft Nederland baat bij goede internationale afspraken over het toezicht op grensoverschrijdende financiële instellingen en het bevorderen van open grenzen. Een goede samenwerking is noch in tijden van voorspoed noch bij tegenspoed vanzelfsprekend. Wanneer nationale belangen op het spel staan, bestaat de neiging bij autoriteiten om nationale oplossingen te zoeken. In dat licht is het wenselijk dat er een meer Europees georiënteerd toezicht op grensoverschrijdende instellingen komt. Hierbij zijn een vooraf bepaalde lastenverdeling tussen de lidstaten en een op Europees niveau geschoeid depositogarantiestelsel onmisbare elementen.

Hoewel regelgeving voor banken (Bazel 2) en verzekeraars (Solvency 2 in wording) al grotendeels internationaal is bepaald, ontbreekt een institutionele toezichtstructuur. Een goede stap op de korte termijn is de inwerkingtreding van toezichtcolleges voor grote financiële instellingen. Die colleges institutionaliseren de bestaande samenwerking tussen toezichthouders, maar bieden nog geen garantie voor een substantiële verbetering van de samenwerking wanneer het er echt op aan komt. Een beter vooruitzicht biedt de komst van de drie European Supervisory Authorities (ESA's), met het nog uit te werken recht van bindende inmenging op het gebied van microprudentieel toezicht. De ESRB moet op zijn beurt het recht krijgen aanbevelingen op het gebied van financiële stabiliteit te doen.

Zolang een geïntegreerde internationale toezichtstructuur ontbreekt, ligt de vraag voor hoe om te gaan met de drie volgende soorten instellingen die zich grotendeels buiten het blikveld van het toezicht van DNB bevinden. Dat zijn in de eerste plaats Nederlandse instellingen die belangrijke activiteiten in het buitenland ontplooiën, maar waarvoor het groepstoezicht internationaal nog niet op het gewenste niveau is. Dit heeft voornamelijk betrekking op verzekeraars. Behalve dat DNB, waar mogelijk, aandringt op adequate internationale regelgeving, wordt dit geadresseerd door voor zover mogelijk zelf groepstoezicht op deze instellingen te organiseren. In de tweede plaats zijn dit buitenlandse instellingen die belangrijke activiteiten in Nederland ontplooiën, maar als bijkantoor in de Europese Economische Ruimte

onder het toezicht van de thuisstaat vallen. De Europese regelgeving dient op dit vlak snel te worden aangepast. Tot slot gaat het om buitenlandse instellingen die in Nederland een hoofdvestiging willen openen. De concentratie van *funding* en activa in verschillende landen brengt extra risico's met zich mee. DNB is van mening dat dit vraagt om een scherpe beoordeling van het bedrijfsmodel van dergelijke instellingen, zowel voorafgaand aan de toelating tot de markt als daarna.

3.2 Nationaal

Twin Peaks

Voor de meeste van de bovenstaande voorstellen zijn internationale gremia de juiste plek om te worden behandeld en dat gebeurt dan ook: Europese toezichtstructuur (EC), aanpassingen kapitaaleisen banken (BCBS), nieuw kapitaalraamwerk verzekeraars (EC), boekhoudregels (IASB), reikwijdte toezicht (Joint Forum), enzovoort. De voor Nederland specifieke kwesties zijn onderwerp van deze paragraaf, te beginnen met het Nederlandse crosssectorale Twin Peaks-toezichtmodel. In dit model is DNB verantwoordelijk voor het prudentiële toezicht en de AFM voor het gedragtoezicht. Mede door de jongste ervaringen krijgt dit model in een aantal landen navolging. In België, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Italië, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk en Zweden worden sectorale toezichthouders gefuseerd tot crosssectorale toezichthouders en/of wordt de band tussen centrale bank en (banken)toezichthouder aangehaald. Ook de discussie rondom de vormgeving van het Amerikaanse toezicht ontwikkelt zich in deze richting. DNB is van oordeel dat de kredietcrisis de meerwaarde heeft laten zien van een combinatie centrale bank–prudentieel toezichthouder, omdat informatie en expertise van de kant van toezicht, betalingsverkeer, financiële markten, macro-economie en financiële stabiliteit onder één dak aanwezig waren. Ook in genormaliseerde omstandigheden is het zinvol om de kracht van deze combinatie optimaal te benutten.

Zowel de subprime-crisis als de DSB-casus maakt duidelijk dat marktgedrag (zoals het verstrekken van hypotheekleningen aan mensen met weinig vermogen en inkomen) prudentiële gevolgen kan hebben. Dit geeft de wenselijkheid aan om de nauwe samenwerking tussen DNB en AFM voort te zetten en te intensiveren indien situaties daar om vragen.

Institutioneel kader

Aanpassingen zijn wenselijk in het institutionele kader voor wat betreft het crisis-instrumentarium, het depositogarantiestelsel en de aansprakelijkheidsregeling voor het toezicht.

Met betrekking tot het faillissementsregime voor banken en verzekeraars moet het mogelijk worden gemaakt dat de overheid onder omstandigheden aandeelhouders van instellingen in nood kan onteigenen. Tevens moeten autoriteiten de bevoegd-

heid krijgen om eigendommen, rechten en verplichtingen van een bank die in nood verkeert over te dragen aan een private partij of een brugbank. Het voordeel is dat hiermee snel kan worden ingegrepen op de balans van de instellingen. Toepassing van deze bevoegdheid is tevens nuttig om de overdracht van deposito's bij een faillerende bank mogelijk te maken. Dat zou een alternatief kunnen zijn voor het in werking stellen van het depositogarantiestelsel. Depositohouders kunnen op deze wijze sneller bij hun geld komen en de operationele kosten zijn lager dan die welke gemoeid zijn met een uitkering uit het depositogarantiestelsel.

Ten aanzien van het depositogarantiestelsel zijn twee verbeteringen nodig. In de eerste plaats is dat het inbouwen van prikkels voor de deelnemende banken om zich minder risicovol te gedragen. Dit kan door alle banken via risicogebaseerde premies bij te laten dragen aan een fonds waaruit bij een faillissement uitkeringen worden gedaan. De hoogte van de premies dient daarbij afhankelijk te worden gesteld van het risicoprofiel van de instelling. Een voordeel is dat door het uitsmeren van de bijdrage over meerdere jaren de volatiliteit van het stelsel wordt verminderd. In de tweede plaats dient de werking van het depositogarantiestelsel te worden versterkt door de uitkeringstermijn te verkorten. Het afschaffen van de verrekening van vorderingen met schulden draagt hieraan bij, omdat dit het administratieve proces van afhandeling vereenvoudigt.

De toenemende juridisering van de maatschappij en de claimcultuur die daarvan het gevolg is, raken ook het toezicht. De behandeling van juridische procedures tegen DNB legt in toenemende mate beslag op beschikbare menskracht en middelen. Liever zet DNB die in ten behoeve van haar kerntaken, zoals de eigenlijke toezichttaak. Daarnaast is DNB van mening dat de mogelijkheid om de toezichthouder aansprakelijk te stellen de aandacht afleidt van de instellingen of personen die daadwerkelijk verantwoordelijk zijn voor wat er is misgegaan. DNB pleit voor beperking van de aansprakelijkheid voor financiële toezichthouders, zoals ook in omringende landen het geval is. Een uitzondering op dat uitgangspunt moet worden gemaakt voor die situaties waarin sprake is (geweest) van grove schuld of opzet.

4 Toezicht DNB

De Toezichtvisie 2010-2014 bouwt voort op die van 2006-2010. In die Visie van vier jaar geleden zijn twee accentverschuivingen doorgevoerd in het toezicht, die onverkort gelden: meer nadruk op risico-oriëntatie en meer openheid. Kort gezegd komt risicogebaseerd toezicht erop neer dat DNB haar toezichtmiddelen daar inzet waar de risico's het grootst zijn. Deze aanpak staat niet ter discussie. De ontwikkeling van de risicoanalyse methode Firm heeft daarbij geholpen om te komen tot een eenduidige manier van denken over risico's en daarbij passende risicobeheersingsmaatregelen en buffers, zowel binnen de gefuseerde DNB-PVK als in het onder toezicht staande veld. Evenmin wordt er getwijfeld aan het nut van externe communicatie als een instrument van toezicht. Transparant zijn naar buiten toe over de toezichtstrategie, -regelgeving, -bevindingen en -resultaten draagt niet alleen bij aan de verantwoording over het toezicht, maar vergroot tevens de effectiviteit en de efficiëntie van het toezicht. Het zorgt namelijk voor meer draagvlak, wat bijdraagt aan een spontane naleving van normen. Het zet ook de stakeholders van de onder toezicht staande instellingen, zoals raden van commissarissen, externe accountants en aandeelhouders, aan om de instellingen scherp te houden op toezichtonderwerpen. Een voorbeeld van dergelijke externe communicatie is het 'Open Boek Toezicht', een internet kennisloket dat door onder toezicht staande instellingen intensief wordt gebruikt, en de jaarlijks verschijnende Thema's DNB Toezicht. Op basis van recente ervaringen en inzichten, komt DNB in deze Toezichtvisie 2010-2014 tot drie speerpunten: naast de besproken wijzigingen in het toezichtkader, dient het toezicht meer dan voorheen een instellingsoverstijgend perspectief te hanteren – met daarbij een nauwe aansluiting tussen het macro- en het microtoezicht. Daarnaast dient meer aandacht te worden gegeven aan bedrijfsmodel en strategie, en gedrag en cultuur van instellingen.

4.1 Instellingsoverstijgend perspectief

De effecten van de verwevenheid van de financiële instellingen onderling en met de reële economie zijn groter gebleken dan eerder werd gedacht. Door deze verwevenheid zijn de risico's vaak instellingsoverstijgend. Dit vraagt om een toezichtmethode die naast de instellingsgeoriënteerde aanpak in sterkere mate werkt vanuit

een macro-oriëntatie en een focus op risicogebieden en toezichtthema's. Deze aanpak dient ondersteund te worden door een managementinformatiesysteem dat geaggregeerde informatie over de instellingen in hun omgeving en de (onderlinge) kwetsbaarheden op systematische wijze in kaart brengt.

Het structureel toepassen van analyses per (sub)sector is een eerste element van deze instellingsoverstijgende benadering, omdat langs deze weg sectorbrede risico's inzichtelijk worden gemaakt. Het gaat dan om het overzicht van wat in de sector de normale stand van zaken is, welke trends zich in de sector voordoen en welke thema's en risico's daarbij relevant zijn. Het vergelijken van individuele instellingen met gelijksoortige instellingen (*benchmarking*) is een instrument om *outliers* te identificeren. Stelselmatige sectoranalyses bevorderen tevens de harmonisatie van het toezicht, in zowel risicoanalyse als in het opstellen van risicoverminderende programma's.

Een tweede element is dat het toezicht meer vanuit risicogebieden denkt en werkt. Hierbij gaat het om overkoepelende aandachtsgebieden van risico's, zoals 'strategie en governance', 'financieel risico', 'operationeel en ICT risico' en 'juridisch, integriteits- en *compliance*-risico'. Om recht te doen aan de complexiteit van deze risicogebieden, heeft een substantieel deel van de toezichthouders zich gespecialiseerd in één van deze gebieden. Deze kennis wordt benut door vaker een bepaald thema gericht uit te diepen. Dit 'dieper kijken' betekent een verschuiving van de beoordeling van het bestaan en de opzet van bedrijfsprocessen naar een beoordeling van de werking ervan. Zowel de uitvoering van de analyses als het omzetten van analyse naar doelgerichte actie steunt daarbij op instellingsoverstijgende informatie. Toezichthouders die als algemene toezichthouders van een groep instellingen opereren, vervullen daarbij een coördinerende rol. Zij zijn het eerste contactpunt met betrekking tot het toezicht op de betreffende instellingen en schakelen waar nodig actief specialisten in. Specialisten hebben een eigen verantwoordelijkheid om een actueel beeld te onderhouden van het betreffende risico in een sector (of meerdere sectoren) en dit in te dammen waar dit nodig is. Daartoe nemen zij ook het initiatief bij risicoanalyses en interventievoorstellen op hun terrein.

Een derde element betreft de versterking van het macroprudentiële toezicht. Dat gebeurt vooral door een strakkere aansluiting tussen het microtoezicht en het macrotoezicht, en het nadenken over de introductie van instrumenten waarmee macroprudentiële problemen kunnen worden gemitigeerd. De aansluiting houdt in dat de inzichten vanuit het hele spectrum van macro en micro (ontwikkelingen bij individuele instellingen, sectoren, betalingsverkeer, toezichtkaders, financiële markten, en monetaire en reële economie) worden betrokken bij de analyse, prioriteitstelling en vermindering van risico's. Nationale en internationale macroprudentiële signalering (waaronder die uit het ESRB) wordt omgezet in microprudentiële actie. Dit kan leiden tot situaties waarin belangen van micro- en macrotoezicht uiteenlopen en de gekozen oplossing soms niet optimaal voor de individuele instelling is, maar wel voor het systeem. Voor een goede aansluiting tussen macro en micro, staan de informatiekkanalen open binnen de organisatie. Het doel hiervan is om

ervoor te zorgen dat signalen toegankelijk en snel worden verspreid naar degenen voor wie deze informatie relevant is. Risicoanalyses worden vanuit de verschillende relevante posities op het macro- en microspectrum uitgevoerd. Medewerkers zijn zich bewust van hun specifieke verantwoordelijkheid voor een bepaald aandachtsgebied en voor de betekenis daarvan voor het grotere geheel. De aansluiting tussen het macro- en microtoezicht vindt daarbij op alle niveaus plaats. Dit komt onder andere tot uiting in het Overzicht Financiële Stabiliteit (OFS). Toezichtmedewerkers zijn actief betrokken bij de voeding voor de OFS-analyses. De conclusies zetten hen aan tot verdere actie.

4.2 Strategie en gedrag

Het doel van het toezicht is om een stabiel financieel stelsel te waarborgen met solide en integere instellingen, zodat de financiële aanspraken van consumenten veilig zijn. Van oudsher was het toezicht in dit verband vooral geconcentreerd op het controleren of de instellingen voldoen aan de wettelijke vereisten van solvabiliteit, liquiditeit en beheerste bedrijfsvoering. Deze invalshoek blijft uiterst belangrijk, maar er is meer nodig om het bovengenoemde doel te bereiken. Toezicht moet een slag dieper gaan. Het moet de mogelijke bronnen van latere problemen opsporen en aanpakken voordat deze zich vertalen in verslechterende solvabiliteits- en liquiditeitsratio's. Dat is nodig, omdat de snelheid is toegenomen waarmee ontwikkelingen in de financiële sector zich voordoen en tot een crisis kunnen escaleren. Een eerste bron is het bedrijfsmodel en de strategie van de instellingen. Dit betreft vragen als op welke wijze de instelling competitieve voordelen creëert, hoe zij het vertrouwen van haar klanten behoudt, hoe efficiënt zij is en in hoeverre de strategie van de instelling gedragen wordt door haar stakeholders en bestand is tegen de dynamiek van de omgeving.

Een tweede bron van mogelijke problemen is het gedrag en de cultuur bij instellingen. De crisis heeft nog eens benadrukt dat soliditeit niet alleen een bedrijfseconomische maar ook een integriteitscomponent heeft. Een integere cultuur is er een waarin gehandeld wordt op een wijze die uitlegbaar en verantwoordbaar is. Daarbij wordt niet alleen naar de letter, maar ook naar de geest van de wet gehandeld. Van grote invloed op het gedrag en de cultuur bij instellingen is of de beleidsbepalers bij de instellingen voldoen aan wat verwacht mag worden ten aanzien van hun deskundigheid en integriteit. Tevens geeft DNB extra aandacht aan de integriteitsrisico's bij instellingen voortvloeiend uit betrokkenheid bij witwassen en financiering van terrorisme, en overtreding van internationale sancties.

Door meer aandacht te geven aan deze twee aspecten wordt het toezicht meer vooruitblikkend. Daarbij zijn de kwetsbaarheid van de strategie van een instelling en gedrag en cultuur binnen de instelling lastiger objectief vast te stellen dan bevindingen met betrekking tot de naleving van financiële regels. Dit maakt het ook moeilijker deze aspecten bij de bestuurders van de instellingen aan de orde te

stellen. Het stelt hogere eisen aan de alertheid, assertiviteit en vasthoudendheid van de toezichthouder om dit type problemen te signaleren en op te lossen.

4.3 Acties

De bovenstaande speerpunten vertalen zich onder meer in de volgende concrete acties.

1. *Verdieping van de expertise.* Dit geldt in het bijzonder voor expertise met betrekking tot (illiquide) beleggingen en innovatieve financiële producten, en specifieke kennis op het terrein van financieel risico, marktwaardeverslaggeving, governance en strategie. In de eerste plaats betreft dit het in huis ontwikkelen van expertise bij de huidige medewerkers. Deze kwaliteitsslag betekent ook dat het wervingsbeleid meer gericht zal zijn op specifieke ervaring en kennis. Daarbij zal zonodig meer gebruik worden gemaakt van externe inhuur van vakkennis voor specifieke projecten. Ook wordt gekeken hoe de organisatiestructuur een krachtigere rol van de expertisecentra en specialistische beleidsafdelingen in het toezichtproces kan bevorderen. Om kennisopbouw en -deling te bevorderen worden de bestaande kennisnetwerken verder uitgebouwd.
2. *Uitbreiding aantal diepgravende onderzoeken.* De ervaring zoals rond het beleggingsonderzoek bij pensioenfondsen leert dat vanuit toezichtoogpunt veel is te winnen door expertise in projectteams te bundelen. Hierdoor kan een vergrootglas worden gelegd op bepaalde delen van de sector. DNB gaat deze werkwijze vaker inzetten. Zij werkt toe naar een aanpak waarin op jaarbasis meerdere van deze onderzoeken per sector plaatsvinden.
3. *Aanscherping risicoanalyse.* Ter ondersteuning van de ontwikkeling naar een meer instellingsoverstijgend karakter van het toezicht wordt de risicoanalysemethodologie aangepast. Daartoe herzielt DNB de werking van haar tool voor risicoanalyse (FIRM). Deze is van oudsher op de analyse van risico's bij individuele instellingen gericht. In de nieuwe opzet zal de tool meer ruimte bieden om macroprudentiële risico's mee te nemen bij de beoordeling van individuele instellingen. Ook zullen microprudentiële analyses sneller tot macroprudentiële signalen leiden door meer nadruk te leggen op sectorale analyses en benchmarking.
4. *Versterking instellingsoverstijgend karakter in analyse en besluitvorming.* Tevens verankert DNB de instellingsoverstijgende insteek steviger in de analyse- en besluitvormingsprocessen. Samenwerking en kennisdeling tussen verschillende afdelingen worden bevorderd, onder andere door kennisnetwerken breder op te zetten en vaker projectmatig en multidisciplinair te werken. De rol van het overkoepelende risico-overleg wordt versterkt. Ook zal meer gebruik worden gemaakt van stresstesten.
5. *Verbreding informatiebasis.* In aanvulling op de gestandaardiseerde rapportages blijft DNB managementinformatie van de instellingen opvragen en beoordelen.

DNB versterkt de banden met nauw bij de instellingen betrokken partijen als de Raad van Commissarissen, externe accountants, actuarissen en vermogensbeheerders. Zo raakt zij nauwer aangesloten op relevante informatie over ontwikkelingen bij de instellingen en in de financiële markten.

6. *Versterking internationaal groepstoezicht.* Een les van de crisis is dat de internationale dimensie een zwaarder accent in het toezicht moet krijgen. Dit brengt de behoefte met zich mee om het groepstoezicht te intensiveren op banken en verzekeraars die grotendeels in het buitenland actief zijn. Vooruitlopend op internationale regelgeving verstevigt DNB voor zover mogelijk al het groepstoezicht op de voor Nederland relevante instellingen. Hiertoe haalt zij de contacten met de lokale toezichthouders aan door actief groepsbijeenkomsten te organiseren. Voor de dagelijkse communicatie maakt zij daarbij gebruik van een in eigen huis ontwikkeld instrument, waarmee snel en veilig toezichtinformatie tussen toezichthouders kan worden verspreid.
7. *Versterking internationale toezichtregelgeving en risicoanalyse.* De toegenomen internationale dimensie vraagt tevens om een intensivering van het Europese overleg over regelgeving en (macro)prudentiële toezichtanalyses. DNB ondersteunt de ontwikkeling die is ingezet naar een meer Europees toezicht, waarin de European Supervisory Authorities en de European Systemic Risk Board respectievelijk bemiddelings- en adviesbevoegdheden krijgen. DNB intensiveert haar inzet om op het internationale vlak haar standpunt te ontwikkelen, uit te dragen en geaccepteerd te krijgen.
8. *Borging van kwaliteit.* De bestaande mechanismen voor kwaliteitsborging in het toezicht, zoals peer review en steekproefsgewijze toetsingen door de interne accountantsdienst, worden gecontinueerd en waar nodig versterkt. DNB stimuleert dat medewerkers elkaar structureel kritisch bevragen op hun toezichtbevindingen, oordelen en acties. DNB blijft daarnaast openstaan voor externe evaluaties van haar toezicht.
9. *Roulatie.* DNB laat medewerkers en management systematisch rouleren. Roulatie draagt ertoe bij dat medewerkers voldoende afstand houden tot elke instelling, wat in het belang is van een onafhankelijke besluitvorming. Roulatie bevordert bovendien kennisdeling en stimuleert de brede blik van medewerkers.
10. *Toezichtthema's 2010.* De analyses en voorstellen van deze Toezichtvisie hebben al voor een groot deel hun weerslag gevonden in de thema's waaraan DNB in 2010 extra aandacht geeft in haar toezicht. Zoals verwoord in de brochure 'Thema's DNB Toezicht 2010' betreft dit onder andere extra aandacht voor integriteit (gedrag en cultuur, beloningsbeleid, fiscale risico's, sanctieregelgeving), strategie en bedrijfsmodellen, en stresstesten.

4.4 Toezichtintensiteit

Het in de vorige eeuw ingezette beleid van deregulering en liberalisering heeft een wereldwijde dynamiek in gang gezet. Globalisering van financiële markten en een krachtige innovatie van financiële producten waren het resultaat. De crisis die erop gevolgd is, maakte duidelijk dat het toezicht wereldwijd moeite heeft gehad om deze dynamiek in de financiële sector in goede banen te leiden. De regelgeving sloot niet op alle gebieden aan en de processen en procedures bij de toezichthouders waren niet altijd op maat gesneden. Maar een relevante factor is ook dat het financiële toezicht qua omvang en middelen geen gelijke tred heeft gehouden met de grensoverschrijdende schaalvergroting van financiële instellingen. De recente ervaringen duiden erop dat de balans tussen enerzijds vrijheid van ondernemen en anderzijds risicovermindering door toezicht ten nadele van de laatste is verschoven. Bij de omvang van het toezicht dient rekening te worden gehouden met de maatschappelijke welvaart in relatie tot het niveau van risicotolerantie in de samenleving. Gegeven de uitgesproken reacties op de problemen bij financiële instellingen en het verstrekken van overheidssteun, lijkt deze risicotolerantie in de samenleving thans lager dan waaraan met het huidige niveau van toezicht kan worden voldaan. De trend in internationale toezichtintensiteit is sinds het uitbreken van de crisis opwaarts. Het Financial Stability Forum kwam naar aanleiding van de crisis met de expliciete oproep dat toezichthouders toereikende middelen dienen te hebben, later weerspiegeld in diverse uitlatingen van het IMF. In diverse landen (zoals het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Australië) heeft een significante uitbreiding van de toezichtcapaciteit plaatsgevonden.

In deze Toezichtvisie geeft DNB aan hoe zij het toezicht wil aanscherpen. DNB gaat met de Minister van Financiën, de Minister van SZW en de vertegenwoordigers van de financiële sector in gesprek over de consequenties voor de toezichtbegroting.

Literatuur

Adviescommissie Toekomst Banken (Commissie Maas) (2009), Naar herstel van vertrouwen.

Basel Committee on Banking Supervision (2009), Strengthening the resilience of the banking sector – consultative document, BIS: Bazel.

De Larosière (2009), The high-level group on financial supervision in the EU – report.

DNB (2006), Visie DNB Toezicht 2006-2010, DNB: Amsterdam.

DNB (2009), The Dutch financial system. An investigation of current and future trends, DNB: Amsterdam.

Financial Services Authority (2009), A regulatory response to the global banking crisis, FSA Discussion Paper 09/2, FSA: Londen.

Financial Services Authority (2009), The Turner Review. A regulatory response to the global banking crisis, March 2009, FSA: Londen.

Financial Stability Forum (2008), Report of the Financial Stability Forum on enhancing market and institutional resilience.

Gortemaker, Keuzenkamp en Verheij (2009), Eindrapportage evaluatiecommissie toezicht op verzekeraars.

Ministerie van Financiën (2007), Internationale vergelijking kosten en tarieven financieel toezicht.

Ministerie van Financiën (2009), Kabinetsvisie toekomst financiële sector.

Moor-Van Vugt en Du Perron (2009), Onderzoek naar de bevoegdheden van DNB inzake Icesave.

Sparrow (2008), Character of harms, Cambridge University Press: Cambridge.

