

# **Visie DNB toezicht 2006-2010**

---

De Nederlandsche Bank  
December 2006  
Amsterdam – Apeldoorn



## **Samenvatting**

Het toezicht van DNB is gericht op het bevorderen van de veiligheid van financiële aanspraken, de stabiliteit en integriteit van het financiële stelsel, en de efficiëntie en betrouwbaarheid van het betalingsverkeer. Verstoringen in het financiële systeem kunnen grote negatieve effecten hebben voor individuele spaarders, beleggers en pensioengerechtigden, en voor de economie als geheel. Aan het toezicht op financiële instellingen mogen dan ook hoge eisen worden gesteld. Goed toezicht is geen statisch gegeven, maar een continu streven naar verbetering. De fusie tussen DNB en de PVK, met als achterliggende doelstellingen een effectiever en efficiënter toezicht en een betere bescherming van de financiële stabiliteit, is daarvan een concreet voorbeeld. Daarnaast vinden andere inspanningen plaats om de toezichtstructuur te versterken, zowel (inter)nationaal als binnen DNB. Het toezicht is hierdoor in de laatste jaren meer marktgericht, prospectief, principegebaseerd, efficiënt en risicogeorïenteerd gemaakt. Recente externe beoordelingen van het DNB toezicht, bijvoorbeeld door het IMF en de Inspectie voor Werk en Inkomen (voor het pensioentoezicht), zijn gunstig. Tevens zijn de toezichtuitkomsten in termen van het voorkomen van financiële crises als goed en de kosten als redelijk te kwalificeren. Zowel in historisch als internationaal verband. De uitdaging is te zorgen dat dit zo blijft.

### *Toezicht is en blijft primair preventief ...*

Deze 'Visie DNB toezicht 2006-2010' is opgesteld tegen de achtergrond van ontwikkelingen in de financiële omgeving en de fusie tussen DNB en PVK. Gelet op de ontwikkelingen in de maatschappij, financiële sector en toezichtomgeving formuleert zij welke accenten DNB in de komende periode in haar prudentiële toezicht, met inbegrip van het integriteitstoezicht, op financiële instellingen wil leggen. De visie gaat daarbij vooral in op toezichtuitvoering. Goed toezicht is werk in uitvoering; de operationele uitwerking vindt gaandeweg plaats. De basis van het toezicht blijft hetzelfde: preventie – het verminderen van de kans op ongelukken – staat voorop, op alle instellingen vindt actief toezicht plaats en de toezichthouder gaat niet op de stoel van de bestuurder zitten. Tegelijkertijd verschuiven accenten, met name in de richting van meer risico-oriëntatie en meer openheid. Deze veranderingen in het toezicht versterken het bewustzijn van risico's en bevorderen daarmee de risicobeheersing. Het toezicht kan incidenten echter nooit uitsluiten. Wel kan toezicht de kans op ongewenste uitkomsten verkleinen. De maatschappelijke afweging tussen enerzijds meer toezicht en meer, maar nooit volledige zekerheid en anderzijds minder toezicht, minder toezichtlasten en meer marktwerking moet het antwoord geven op de vraag tot hoever deze reductie van risico's in de financiële sector dient te gaan. Hierbij bestaat een natuurlijke spanning tussen wat de maatschappij en de politiek aan toezichtuitkomsten willen bereiken en wat men bereid is daarvoor in te zetten.

### *... door versterking risico-oriëntatie...*

De nagestreefde versterking van de risico-oriëntatie is erop gericht de effectiviteit van het toezicht te vergroten. Bij risicogeorïenteerd toezicht worden de toezichtmiddelen vooral ingezet op de plaatsen waar de risico's na correctie voor de interne beheersingsmaatregelen bij de instellingen het grootst

zijn. Dit betekent niet dat het toezicht onder een dergelijke strategie op de ene instelling van mindere kwaliteit is dan op de andere. Het doel is dat depositohouders, polishouders en deelnemers in termen van risicobeheersing op een adequate toezichtaandacht kunnen rekenen, ongeacht de maat of het karakter van hun verzekeraar, bank of pensioenfonds. Naast verschillen in risicoprofiel nopen ook andere verschillen tussen instellingen, zoals in complexiteit van bedrijfsvoering, tot een gedifferentieerde toezichtaanpak. Naarmate een instelling complexer van aard is, moet DNB meer toezicht-instrumenten inzetten om haar te doorgronden. Het onderhouden van een gelijkwaardig actueel beeld bij instellingen met verschillende karakteristieken vereist dus risicogebaseerd toezichtmaatwerk.

Het DNB toezicht werkt met een drievoudige risico-oriëntatie. Op elk vlak onderneemt DNB stappen om de risico-oriëntatie te versterken. Dit betreft ten eerste de instellings specifieke aanpak, waarbij de Financiële Instellingen Risicoanalyse Methode (FIRM) een koppeling van toezichtaandacht aan risico's binnen een instelling aanbrengt; ten tweede de generieke risicoanalyse waarbij de toezichtaandacht systematisch wordt gekoppeld aan de risicoprofielen van instellingen met behulp van toezichtmenu's; en ten derde de thematische aanpak waar DNB gestructureerd haar toezichtaandacht aan instellings-overstijgende risico's koppelt in de vorm van thematisch toezicht.

*... een scherper actueel beeld ...*

Het onderhouden van een actueel beeld is vervlochten met adequaat risicogeorieëerd toezicht. FIRM vervult een centrale rol in het risicogebaseerde toezichtproces. DNB onderhoudt het actuele beeld van de risico's op instellingsniveau met behulp van FIRM en deelt de bevindingen met de instellingen. Op basis van de FIRM-uitkomsten bepaalt DNB de toezichtprioriteiten. Ongeacht hun FIRM-score zijn alle instellingen onderworpen aan lopend toezicht en dienen zij periodiek te rapporteren over hun financiële kerngegevens. Deze rapporten worden steeds meer geautomatiseerd beoordeeld. DNB blijft ook regelmatig langskomen voor een beleidsgesprek of onderzoek op locatie. De manier waarop DNB een dergelijk gesprek of onderzoek ingaat, is nauw verbonden met de mate waarin een instelling in termen van FIRM een groener of roder beeld laat zien. Naast de 'objectieve' karakteristieken van het type instelling en zijn financiële producten hangt dit ook af van de marges die een instelling aanhoudt ten opzichte van de minimum toezichtnormen. In een risicogeorieëerd en principegebaseerd toezichtkader bestaat een relatie tussen enerzijds de toezichtintensiteit en anderzijds de mate waarin instellingen ruim aan de toezichteisen voldoen en niet de grenzen opzoeken.

*... een generieke risico-oriëntatie met behulp van toezichtmenu's ...*

Om de risico-oriëntatie crosssectoraal te versterken, wordt de toezichtaanpak systematisch gekoppeld aan het risicoprofiel van de soorten onder toezicht staande instellingen. Het risicoprofiel van een type instelling wordt bepaald door de 'kans dat de instelling in problemen komt' en de 'impact op de toezichtdoelen als het misgaat'. Verwant aan deze profielen worden door DNB vier toezichtmenu's gehanteerd, die in toezichtinzet variëren. Een toezichtmenu omschrijft de aard van de toezichtactiviteiten voor een instelling met een gegeven risicoprofiel.

*... en themagewijze onderzoeken ...*

Als onderdeel van deze versterking van de risico-oriëntatie in het lopende toezicht binnen en tussen instellingen, richt DNB de toezichtinspanning ook op bepaalde instellings- en sectoroverstijgende risico's. Het is zinvol gebleken dat DNB bepaalde thema's identificeert als speerpunten voor het toezicht en actief uitdraagt, de financiële sector deze thema's actief oppakt en DNB onderzoekt of de thema's in voldoende mate door de sector zijn verwerkt. Integriteit vormt voor de komende periode zo'n speerpunt. Extra toezichtaandacht voor integriteit volgt uit een risicogerichte aanpak van het toezicht en kan bijdragen aan een cultuuromslag op dit terrein.

*... ondersteund door flexibiliteit...*

Een flexibelere inzet van toezichtcapaciteit, ook tussen soorten instellingen, maakt het toezicht efficiënter en faciliteert het sterker sturen op risico's. Langs deze weg kan het toezicht snel de benodigde extra aandacht geven aan toezichtgebieden of instellingen waar risico's (tijdelijk) het grootst zijn. De organisatie van het toezicht zal zo worden vormgegeven dat DNB meer dan vroeger krachtig in de diepte kan doorpakken bij indicaties van misstanden, bijvoorbeeld door gebruik van een 'snel inzetbaar onderzoeksteam'. De verantwoording over dergelijke capaciteitsverschuivingen moet uiteraard een integraal onderdeel vormen van het reguliere begrotingsproces.

*... en meer openheid*

De tweede accentverschuiving betreft die naar meer openheid. Transparantie heeft twee functies. Ten eerste draagt zij bij aan de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht omdat zij het draagvlak voor toezicht en (nieuwe) toezichtnormen vergroot en normnaleving bevordert zonder dat deze moet worden afgedwongen. Ten tweede draagt openheid bij aan de verantwoording over de toezichttaak. DNB wil daarom niet alleen de transparantie jegens de onder toezicht staande instellingen bevorderen, maar ook ten opzichte van het publiek. DNB zal meer communiceren over haar toezichtstrategie, regelgeving, geaggregeerde toezichtbevindingen en haar eigen functioneren. Voor publicatie van toezichtbevindingen met betrekking tot individuele instellingen geldt de wettelijke geheimhoudingsplicht. Daarnaast vindt geen publicatie van geaggregeerde toezichtbevindingen plaats als dit het algemene vertrouwen in (delen van) de financiële sector kan schaden.

*Implicaties voor kosten en baten*

DNB heeft de ambitie om de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht verder te vergroten zonder (onnodig) extra administratieve lasten en nalevingskosten te veroorzaken voor de onder toezicht staande instellingen. Beter toezicht is niet synoniem met meer toezicht, meer regels en meer (in)directe kosten. DNB streeft er naar om de in deze visie aangegeven accentverschuivingen budgettair neutraal uit te werken. Dit vormt geen garantie, externe ontwikkelingen spelen ook een rol. Eventuele aanpassingen worden natuurlijk besproken in het kader van de begrotingscyclus. Een verdere verbetering van het begrotingsproces is onderdeel van de beoogde transparantie.



## Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	1
2	Conceptueel kader .....	4
2.1	Achtergronden van toezicht .....	4
2.2	Vormen van toezicht .....	5
2.3	Strategische doelen van DNB toezicht .....	7
2.4	Toezihtactiviteiten .....	7
2.5	Uitgangspunten .....	8
3	Perspectieven op goed toezicht .....	10
3.1	Invulling van toezicht door buitenlandse financieel-toezichthouders.....	10
3.2	Intensiteit van financieel toezicht in internationaal perspectief.....	10
3.3	Kwaliteit van het DNB toezicht.....	11
3.4	Toeziht in Nederland: algemene ontwikkelingen .....	11
3.5	Accentverschuivingen in het toezicht .....	12
4	Risico-oriëntatie en actueel beeld .....	13
4.1	Risico-oriëntatie: instellings specifieke toezichtaanpak met behulp van FIRM.....	14
4.2	Risico-oriëntatie: generiek beeld van toezichtaanpak aan de hand van toezichtmenu's..	15
4.3	Risico-oriëntatie: thematische toezichtaanpak.....	27
4.4	Risico-oriëntatie in het integriteitstoeziht .....	28
4.5	Risico-oriëntatie in het materiële toezicht .....	31
5	Flankerende maatregelen.....	33
5.1	Flexibiliseren toezichtcapaciteit .....	33
5.2	Ontwikkelen self-assessments.....	34
5.3	Doorontwikkelen ICT-hulpmiddelen.....	34
5.4	Gerichter inzetten van onderzoeken: indicatoren kwaliteit bedrijfsvoering .....	35
5.5	Verbeteren betrouwbaarheid- en deskundigheidstoetsing .....	35
5.6	Benutten boeteregeling in kader van handhavingsbeleid .....	36
5.7	Versterken kwaliteitsbewaking .....	37
6	Openheid .....	38
6.1	Transparantie .....	38
6.2	Prestatie-indicatoren voor goed toezicht .....	41
7	Indicatie kosten en baten van wijzigingen toezichtaanpak.....	44





## 1 Inleiding

In een vermogende en financieel ver ontwikkelde economie als de Nederlandse vervult de financiële sector een onmisbare rol door vraag en aanbod van kapitaal samen te brengen, financiële transacties te verwerken, verzekeringscapaciteit te bieden, risico's te spreiden en te beheersen, en schokken te absorberen. Het belang van de sector kan moeilijk worden overschat: de financiële activa van de ongeveer 145 banken, 355 verzekeraars en 780 pensioenfondsen beslaan bijna zes keer het bruto binnenlandse product en de sector biedt aan meer dan een kwart miljoen mensen directe werkgelegenheid. Bovenal is iedere burger voor zijn financiële transacties en vorderingen, zoals spaartegoeden, pensioenrechten en verzekerde risico's, afhankelijk van de gezondheid van het financiële systeem.

DNB ziet toe op de stabiliteit van het Nederlandse financiële stelsel en in haar gecombineerde rol van centrale bank en prudentieel toezichthouder benut zij hiertoe de synergie tussen het prudentiële toezicht, het systeemtoezicht, het monetaire beleid en het *oversight* op het betalingsverkeer. De fusie tussen DNB en PVK heeft het mogelijk gemaakt het prudentiële toezicht en het systeemtoezicht omvattend en consistent op alle financiële instellingen uit te oefenen. Aan dit toezicht worden hoge kwaliteitseisen gesteld, omdat verstoringen in het financiële systeem grote negatieve gevolgen kunnen hebben op de economie en individuen. Anders gezegd, van DNB wordt 'goed toezicht' verwacht. Preventie – het verminderen van de kans op ongelukken in de financiële sector – staat daarbij voorop, al zal het toezicht in een omgeving met vrije marktwerking faillissementen en andere incidenten nooit kunnen uitsluiten.

Goed toezicht is een moeilijk te vangen, fluïde begrip. Wat voor de ene soort instelling goed toezicht is, kan voor een andere soort instelling ongeschikt zijn, en wat een decennium geleden goed toezicht was, kan inmiddels achterhaald zijn. Niet alleen het onder toezicht staande veld verandert immers continu – denk aan de internationalisering van de activiteiten van financiële instellingen, de vervlechting van bancaire en verzekeringsactiviteiten, de voortgaande innovatie van financiële producten en de dynamiek op de nieuwe zorgverzekeringsmarkt – maar ook de risico's waaraan de financiële sector bloot staat, en hun relatief belang, zijn aan verandering onderhevig. In dit kader valt bijvoorbeeld te wijzen op *governance* en integriteitsaspecten waaraan thans veel gewicht moet worden toegekend. Daarnaast zijn de maatschappelijke eisen aan het toezicht in beweging. De samenleving verwacht bijvoorbeeld meer dan vroeger een uitdrukkelijke verantwoording over de gevoerde toezichtstrategie, ingezette middelen en bereikte resultaten. Ook de mate waarin de samenleving bereid is risico's en 'problemen' te aanvaarden, verandert in de tijd.

Bovendien behelst toezicht het zoeken naar een balans tussen diverse tegenstrijdige belangen. Zo kan intensief toezicht in een gegeven periode risico's beperken, maar op termijn risico's juist vergroten. De prikkel voor klanten van financiële instellingen om de risico's bij deze instellingen zelf in het oog te houden, kan door intensief toezicht afnemen. In deze zin is sprake van een afweging tussen enerzijds zekerheid en anderzijds marktwerking en eigen verantwoordelijkheid. Hieraan

verwant is het spanningsveld tussen enerzijds de maatschappelijke verwachtingen over het toezicht, verwant aan de maatschappelijke en politieke risicotolerantie, en anderzijds de mogelijkheden, zoals budget, middelen en instrumenten, die de toezichthouder heeft om aan deze verwachtingen te voldoen. Ook moet een balans worden gevonden tussen standaardisatie en maatwerk van het toezicht en tussen het gebruik van gedetailleerde regels of algemeen aangegeven kaders (principes). Standaardisatie en gedetailleerde regels bieden snel duidelijkheid en zijn eenvoudig kenbaar. Maatwerk en meer algemeen geformuleerde uitgangspunten hebben als voordeel, dat het toezicht nauwer kan aansluiten bij de bedrijfsvoering en specifieke omstandigheden van de individuele instellingen en zo meer ondernemingsruimte biedt. Bij de mate van openheid aan het publiek over toezichtbevindingen geldt eveneens een afweging: een open communicatie over geconstateerde normschendingen spoort instellingen aan om dergelijke gebreken (en daarmee reputatieverlies) te voorkomen, maar kan ook het essentiële vertrouwen van het publiek in financiële instellingen aantasten. Bovendien kan het instellingen ertoe verleiden te proberen bepaalde informatie achter te houden in plaats van samen met de toezichthouder naar oplossingen voor de problemen te zoeken.

Als gevolg van de tegenstrijdige belangen en de dynamiek in de financiële sector en maatschappij is het antwoord op de vraag ‘wat is goed toezicht?’, behalve op hoog abstractieniveau, niet eenduidig te geven en steeds aan verandering onderhevig. Het gaat hier ook niet om een zwart-wit tegenstelling. Het is veelal zaak de goede balans te vinden, die ook nog situationeel bepaald kan zijn. Wel is duidelijk dat goed toezicht niet synoniem is met meer toezicht. Goed toezicht gaat ook overlap met andere toezichthouders tegen. Hoewel de baten van toezicht de maatschappelijke kosten wellicht al ruim te boven gaan wanneer het toezicht slechts eenmaal per eeuw een financiële crisis weet te voorkomen, ontslaat dit de toezichthouder niet van de plicht effectief en efficiënt te opereren. Ook hoort bij goed toezicht een continu streven van de toezichthouder naar verbetering. De fusie tussen DNB en PVK – en met name de achterliggende doelstellingen van een effectiever en efficiënter toezicht en een betere bescherming van de financiële stabiliteit – is daarvan een concreet voorbeeld.

Deze strategische visie voor het prudentiële toezicht van DNB, met inbegrip van het integriteitstoezicht, op financiële instellingen in de periode 2006-2010, probeert verdere invulling aan dit streven naar verbetering te geven. De visie gaat daarbij vooral in op de toezichtuitvoering. Zij past daarmee in de reeks van bestaande inspanningen om de toezichtstructuur te versterken, zowel op internationaal en nationaal niveau, als binnen DNB. In het internationale overleg vindt een ontwikkeling plaats naar meer op risico gebaseerde toezichtmethoden, waarbij de toezichteisen (waaronder de solvabiliteitseisen) zo nauwkeurig mogelijk worden afgestemd op het werkelijke risicoprofiel van de onder toezicht staande instellingen. In de bancaire sector is op dit gebied in 2004 een mijlpaal bereikt met de bekrachtiging van het Bazel II-raamwerk door het Bazelse Comité. In het verzekeringstoezicht wordt op Europees niveau gewerkt aan de ontwikkeling van risicogebaseerd toezicht in het Solvency II-raamwerk. Voor het nationale pensioentoezicht ontwikkelt DNB het

risicogebaseerde Financieel Toetsingskader (FTK). De belangrijkste elementen van het FTK zijn het gebruik van de actuele marktrente voor de waardering van de verplichtingen, de inschatting van het risicoprofiel op grond van de gehele balans van een instelling en het expliciet maken van de indexatiedoelstellingen. In 2005 heeft DNB de Financiële Instellingen Risicoanalyse Methode (FIRM) ontwikkeld. Met FIRM worden alle onder toezicht staande instellingen systematisch in kaart gebracht. Door de inherente risico's van instellingen en organisatieonderdelen te typeren, en de gehanteerde beheersingsmaatregelen te analyseren, wordt een risicoprofiel samengesteld. Op basis van dit risicoprofiel worden prioriteiten in het toezicht gesteld. FIRM neemt hiermee een centrale rol in binnen het toezichtproces.

Door deze ontwikkelingen is het DNB toezicht op financiële instellingen in de laatste jaren marktgericht, prospectiever, meer principegebaseerd, efficiënter en meer risicogeorieënterd gemaakt en deze accentverschuivingen zetten zich voort. Tegen de achtergrond van de fusie, de nieuwe ontwikkelingen in de financiële omgeving en de trends in het toezicht, formuleert dit rapport een hedendaagse visie op goed toezicht. De visie past in de nu voorzienbare ontwikkelingen in het mondiale en Europese toezichtraamwerk; dit internationale aspect blijft verder echter grotendeels buiten beschouwing.

Bij de totstandkoming van de toezichtvisie heeft DNB zich breed georieënterd. Inspiratie is onder andere opgedaan uit de kabinetsnota "Kaderstellende visie op toezicht 2005" (bijlage bij Tweede Kamer 2005-2006, 27831, nummer 15), een internationale enquête onder een twintigtal buitenlandse financieel-toezichthouders en gesprekken met diverse Nederlandse, buiten de financiële sector actieve toezichthoudende instanties en inspecties. Tevens leverden besprekingen aan de hand van een conceptversie met de Ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de vertegenwoordigers van de financiële sectoren en collega-toezichthouder AFM inzichten op die zijn verwerkt in deze toezichtvisie.

Het overleg met de omgeving wordt voortgezet in het nu aangebroken stadium van de praktische uitvoering. Gegeven de dynamiek van de toezichtomgeving zal de uitvoering van de toezichtvisie overigens continue bijstelling behoeven. De koers van het toezicht is nu herijkt, maar ligt niet onwrikbaar vast. Sturend op het kompas van de doelen en uitgangspunten zal het bij veranderende omstandigheden nu en dan nodig zijn om bij te draaien. In dit licht zal over enige jaren worden begonnen met een revisie van deze toezichtstrategie voor de periode na 2010.

## **2 Conceptueel kader**

### **2.1 Achtergronden van toezicht**

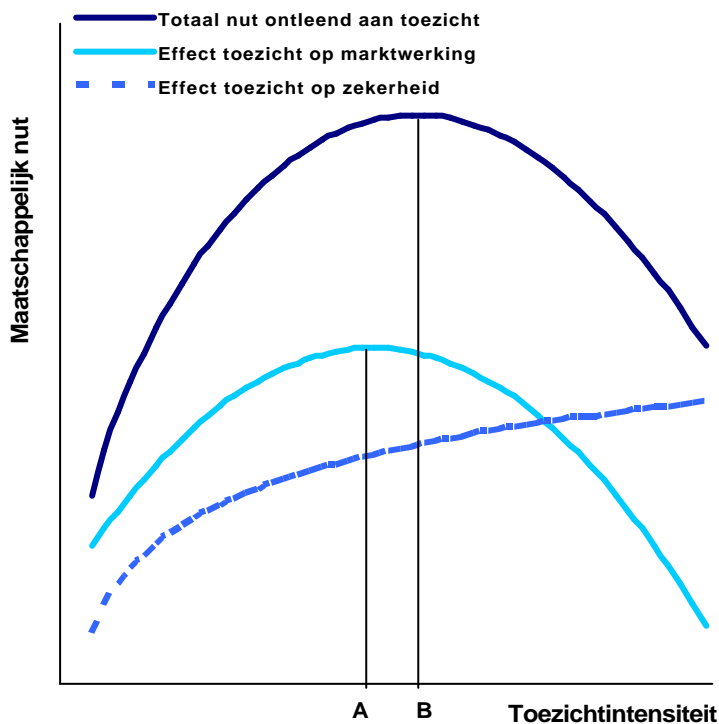
De toezichtwetten vormen de formele grondslag voor het toezicht op financiële instellingen in Nederland. Hierin wijst de wetgever DNB en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) aan om respectievelijk het prudentiële en het gedragstoezicht uit te oefenen. Conform de toezichtwetten richt het prudentiële toezicht van DNB zich op de soliditeit van financiële instellingen en de stabiliteit en integriteit van het stelsel. In concreto ziet DNB toe op het risicobeheer, de integere bedrijfsvoering, de solvabiliteit en liquiditeit, en de naleving van wet- en regelgeving bij banken, verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen, beleggingsinstellingen en effecteninstellingen. Omdat het toezicht bij de laatste twee soorten instellingen voornamelijk over gedrag gaat, is de AFM voor deze instellingen de belangrijkste toezichthouder. Het DNB toezicht is hier beperkt tot de prudentiële aspecten. Het DNB toezicht op de trustkantoren, geldtransactiekantoren, casino's en creditcardmaatschappijen neemt ten opzichte van het toezicht op bovengenoemde instellingen deels een bijzondere plaats in. De toezichtaanpak spoort weliswaar geheel met de in deze visie voorgestelde risico-oriëntatie, maar de toepasselijke regelgeving voor het toezicht op deze instellingen richt zich uitsluitend op de integriteit van het financiële stelsel, in het bijzonder het bestrijden van witwassen en financiering van terroristische activiteiten.

Het doel van financieel toezicht is marktimperfecties tegen te gaan, zodat de financiële markten beter werken en verstoringen zoveel mogelijk worden voorkomen. Incidenten kunnen immers tot ernstige gevolgen leiden op zowel macro- als microschaal. Op macroniveau geldt dat een stabiele en efficiënt werkende financiële sector van groot belang is voor het functioneren van de Nederlandse economie. De toezichttaak correspondeert hier met de centrale bank taak, het borgen van een stabiele financiële omgeving. Op microniveau komt het belang van toezicht voort uit de speciale aard van financiële producten. In vergelijking met niet-financiële producten zijn de potentiële risico's voor consumenten groot, omdat de waarde van financiële producten vaak aanzienlijk is en deze tevens een 'omgekeerde productcyclus' hebben. Dit wil zeggen dat de dienst pas enige tijd na betaling wordt geleverd. Het afnemen van financiële diensten vergt daarom vertrouwen van de burgers in de soliditeit en integriteit van de financiële sector. Hierdoor vormt dit vertrouwen het fundament onder de werking van de financiële markten en de bescherming van dit vertrouwen staat dan ook centraal in het toezicht.

Het toezicht van DNB helpt bij het overbruggen van marktimperfecties in het financiële verkeer. Marktimperfecties vloeien voort uit informatie-asymmetrieën tussen aanbieders en vragers van financiële producten. Zij worden beïnvloed door morele risico's als gevolg van bijvoorbeeld garantie-regelingen en vergroot door besmettingsgevaaren van individuele financiële instellingen met gevolgen voor de stabiliteit van het stelsel. Het toezicht laat op deze manier markten beter werken en heeft als doel de kans op ongewenste uitkomsten te verkleinen. Het toezicht op een sector in een vrijemarkt-economie sluit incidenten nooit uit. De vormgeving van het toezicht in een publieke organisatie vermindert voorts marktimperfecties in het toezicht zelf, zoals schaalopbrengsten in het toezicht en liftersgedrag bij particulier toezicht.

Het aanpakken van marktimperfecties brengt via de opgelegde normen en het toezicht daarop kosten en beperkingen met zich mee voor de financiële instellingen. Voorbij een zeker niveau aan toezicht weegt een toename van het toezicht zwaarder door in de kosten dan in de baten. Het maatschappelijke nut van toezicht kan in dit verband worden gezien als de som van de invloed van het toezicht op de ‘zekerheid’ voor de consumenten (verwant met het publieke vertrouwen in het financiële stelsel en de mate waarin ongelukken worden voorkomen) en op de ‘marktwerking’ (zich grofweg vertalende in marktefficiëntie); zie Figuur 1. De maatschappij en de politiek moeten dus de afweging maken tussen enerzijds meer toezicht en meer zekerheid en anderzijds minder toezicht, minder toezichtlasten en meer ruimte voor risico’s nemen (ondernemen). Bij deze belangenafweging zou vanuit welvaartsperspectief de mate van risicotolerantie in de samenleving leidend moeten zijn. Het feit dat de Nederlandse samenleving relatief risicoavers is, moet daarbij in het oog worden gehouden. Hier kan zich een spanningsveld voordoen tussen wat de maatschappij en de politiek willen bereiken aan vermindering van risico’s in de financiële sector en de (financiële) middelen en instrumenten die men bereid is daarvoor in te zetten.

**Figuur 1. Het maatschappelijke nut van toezicht**



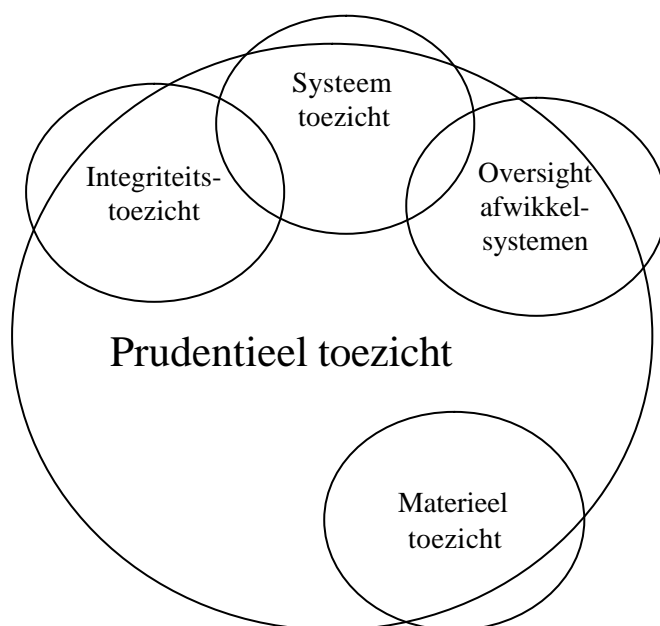
## 2.2 Vormen van toezicht

Het toezicht dat DNB uitoefent om de eerdergenoemde doelen te verwezenlijken, valt in vijf vormen te onderscheiden, zie Figuur 2. *Systeemtoezicht* is het toezicht dat zich richt op het bewaken van de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel. Hiertoe analyseert het de verbanden en mogelijke besmettingsgevaaren tussen de verschillende financiële instellingen onderling en met de reële

economie. De taak van toezichhouder is hier sterk vervlochten met die van centrale bank. Het hoofddoel van *prudentieel toezicht* is toe te zien dat de onder toezicht staande instellingen solide en solvabele bedrijven zijn, die hun verplichtingen kunnen nakomen. Kernelementen zijn het bewaken van de solvabiliteits- en liquiditeitspositie, het beoordelen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering, en het toetsen van bestuurders. Het prudentiële toezicht levert een essentiële bijdrage aan het behoud van de financiële stabiliteit in Nederland. *Integriteitstoezicht* is gericht op de bescherming en bevordering van de integriteit van het financiële stelsel in Nederland en op de integere bedrijfsvoering van de onder toezicht staande instellingen door toe te zien op de naleving van specifieke integriteitswet- en regelgeving. Het integriteitstoezicht overlapt in belangrijke mate met de wettelijk verankerde kerntaak van het prudentiële toezicht. *Oversight toezicht* is gericht op de snelle en veilige afwikkeling van betalingen en effectentransacties, onder meer door toezicht op betaal- en effectenafwikkelingsystemen. Ten slotte ziet *materieel toezicht* erop toe dat de bepalingen in statuten en reglementen van pensioenfondsen evenals de rechtstreekse, bij verzekeraars ondergebrachte, regelingen in lijn zijn met de bepalingen in de pensioenwet en -regelgeving.

Het *gedragstoezicht* op financiële instellingen is een wettelijke taak van de AFM (en van de Nederlandse Zorgautoriteit voor de zorgverzekeraars). De AFM houdt toezicht op de wijze waarop partijen op de markten van sparen, lenen, beleggen en verzekeren met elkaar omgaan. Waar zich raakvlakken tussen het toezicht van DNB en de AFM voordoen, regelt een samenwerkingsconvenant de onderlinge samenwerking en gaat het onnodige overlap in toezichtactiviteiten tegen. In het kader van deze samenwerking is deze toezichtvisie afgestemd met de AFM. Voor de instellingen bestaat een klachtenlijn om overlap van toezicht te melden.

**Figuur 2. Vormen van toezicht door DNB**



Deze toezichtvisie richt zich op het prudentiële toezicht op financiële instellingen. Het integriteits- en het materiële toezicht worden in de beschouwing meegenomen als onderdeel van dit prudentiële toezicht. Het systeemtoezicht en het oversight op afwikkelingsystemen blijven verder buiten beschouwing, al draagt goed prudentieel toezicht natuurlijk bij aan de financiële stabiliteit en een soepel verlopend betalingsverkeer.

### **2.3 Strategische doelen van DNB toezicht**

In lijn met bovenstaande analyse en vanuit de gecombineerde functie van prudentieel toezichthouder en centrale bank heeft DNB de volgende vier strategische doelen voor het toezicht geformuleerd:

1. Bevordering van de stabiliteit van het financiële stelsel;
2. Bescherming van de financiële aanspraken van consumenten door erop toe te zien dat financiële instellingen solide zijn en voldoende vermogen hebben om aan hun verplichtingen tegenover consumenten te voldoen;
3. Bewaking van de integriteit van het financiële stelsel; en
4. Bevordering van een soepele, betrouwbare en efficiënte afwikkeling van het betalingsverkeer.

Voor het prudentiële toezicht, hoofdonderwerp van deze toezichtvisie, gaat de aandacht vanzelfsprekend het meest uit naar doelen 2 en 3. Het adequaat uitvoeren van alle wettelijke toezichttaken, zoals ook het materiële toezicht, is uiteraard integraal onderdeel van deze toezichtdoelen.

Het gegeven dat bescherming van de financiële aanspraken van consumenten een doel van het prudentiële DNB toezicht is, betekent overigens niet dat DNB deze aanspraken garandeert, noch dat consumenten onderliggende risico's kunnen negeren. Toezicht zal niet voorkomen dat zich nu en dan ongelukken voordoen. Consumenten hebben een eigen verantwoordelijkheid voor het maken van een risicoafweging bij het afnemen van financiële producten. Overigens beschermt de Collectieve Garantieregeling, zoals geregeld in de Wet financieel toezicht (Wft), de banktegoeden van consumenten tot €40.000, met een eigen risico van tien procent over de laatste €20.000. Wanneer een levensverzekeraar in problemen komt, kan een opvangregeling in werking treden die erin voorziet dat de verplichtingen aan verzekeringshouders kunnen worden nagekomen tijdens een overbruggingsperiode, totdat een definitieve oplossing is gevonden.

### **2.4 Toezichtactiviteiten**

Om de strategische doelen te bereiken worden in het kader van het prudentiële toezicht zes typen van activiteiten ontplooid:

1. Verzamelen van informatie en beoordeling daarvan aan de hand van het normenstelsel;
2. Bijsturing en interventie bij onder toezicht staande instellingen bij normoverschrijding;
3. Markttoelating;

4. Handhaving van het normenstelsel door het tegengaan van activiteiten door illegale instellingen;
5. Mede invulling geven aan normbepaling en regelgeving binnen de wettelijke kaders; en
6. Normoverdracht en communicatie aan instellingen en publiek: het informeren over de toezichtkaders, -aanpak en -bevindingen.

Centraal in het toezicht staat het verzamelen van informatie om een betrouwbaar en actueel beeld van de instellingen te verkrijgen en te behouden. Dit actuele beeld is een noodzakelijke voorwaarde om adequaat toezicht te kunnen houden.

### **2.5 *Uitgangspunten***

Naast het bepalen van de juiste strategische doelen en de bijpassende activiteiten gaat het ook om de wijze waarop aan de toezichttaak invulling wordt gegeven. De volgende uitgangspunten concretiseren deze inhoudelijke vereisten voor het toezicht.

- *Marktgerichtheid.* Het toezicht werpt geen onnodige belemmeringen op voor ondernemers om financiële producten en diensten aan te bieden en hun bedrijfsvoering naar eigen inzicht te organiseren. De prudentiële toezichthouder neemt geen plaats op de stoel van de financiële bestuurder, maar bewaakt de kaders waarbinnen deze opereert. Ook vanuit een macroperspectief dient goed toezicht marktwerking te faciliteren en daarmee een efficiënte allocatie van productiemiddelen te bevorderen.
- *Effectiviteit.* De effectiviteit van het toezicht hangt samen met een voortdurende zoektocht naar het gebruik van toezichtinstrumenten die het meest bijdragen aan het gewenste toezichtresultaat.
- *Efficiëntie.* De toezichtactiviteiten worden met zo min mogelijk kosten gerealiseerd. Bij het nastreven van efficiëntie wordt opgepast dat geen verschuiving van kosten optreedt, bijvoorbeeld wanneer een verlaging van de kosten die de toezichthouder maakt tot hogere administratieve lasten en nalevingsverplichtingen voor de financiële instellingen leidt.
- *Proportionaliteit.* De ingrijpendheid van het toezicht staat in redelijke verhouding tot het belang dat ermee wordt gediend. Dit vergroot de acceptatie van het toezicht door de maatschappij en de instellingen.
- *Transparantie.* Transparantie is instrumenteel aan het primaire toezichtproces omdat het bijdraagt aan het draagvlak voor het toezicht en (nieuwe) toezichtnormen, spontane normnaleving bevordert en horizontalisering van het toezicht ('vreemde ogen dwingen') faciliteert. Daarnaast draagt transparantie bij aan de verantwoording over de toezichttaak.
- *Onafhankelijkheid.* De toezichthouder neemt een onafhankelijke positie in, zodat hij zonder (de schijn van) belangenverstrengeling tot een objectieve oordeelsvorming kan komen.

De zes uitgangspunten zijn los benoemd, maar sterk met elkaar verweven. Alle vormen ze in meer of mindere mate een deelantwoord op de vraag hoe met zo min mogelijk belasting voor de maatschappij,



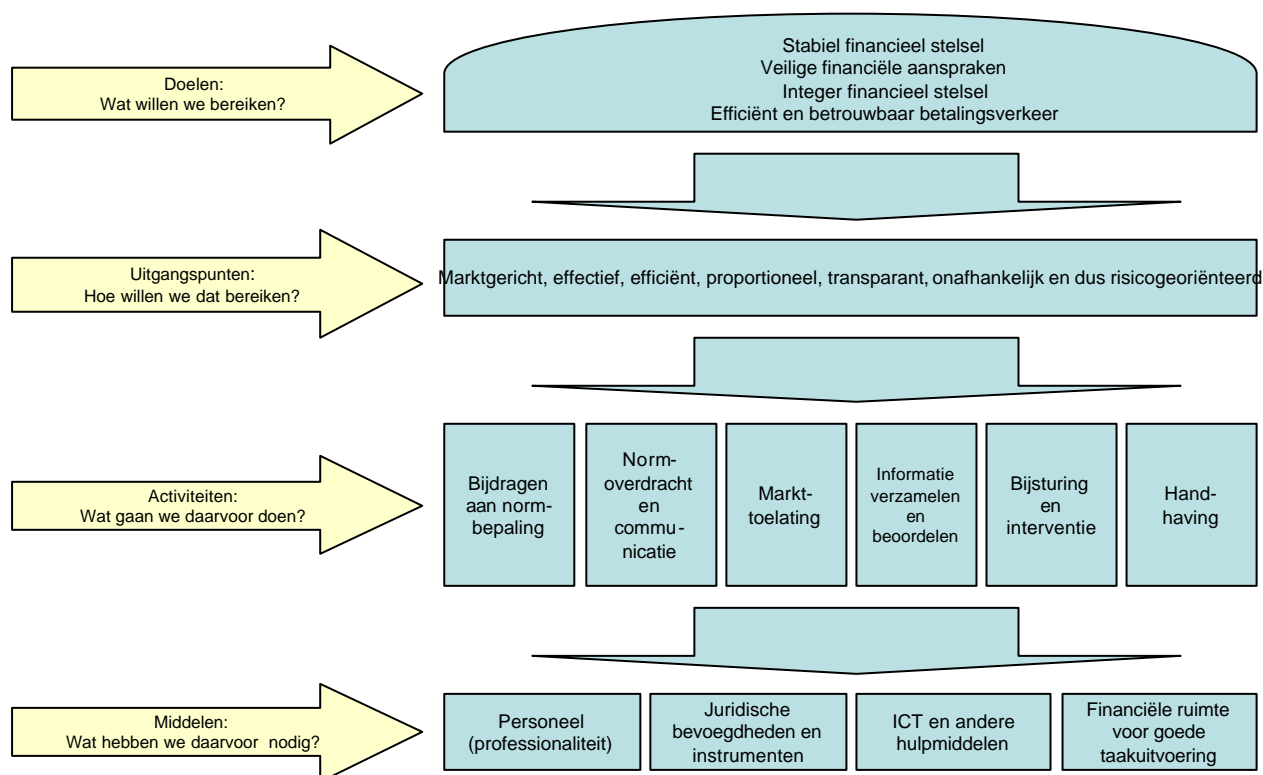
de financiële sector en de toezichthouder kan worden bijgedragen aan het bereiken van de toezichtdoelen. Een risicogeorienteerde aanpak draagt veel van deze elementen in zich. Bij risicogeorienteerd toezicht wordt de toezichtinspanning voornamelijk gericht op die instellingen of processen, die een relatief groot afbreukrisico vormen voor de realisatie van de toezichtdoelstellingen. Een dergelijke aanpak kijkt vooruit en grijpt direct aan bij de risico's voor de vier strategische toezichtdoelen, zodat de middelen worden ingezet waar de te behalen bijdragen aan deze doelen het hoogst zijn (effectief en proportioneel). Zij verstoort de vrijheid van ondernemen het minst, omdat zij maatwerk behelst en toegesneden is op de individuele instelling (marktgericht).

Dit leidt tot de volgende omschrijving van goed toezicht:

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

Het conceptuele kader van (goed) toezicht is samengevat weergegeven in Figuur 3.

**Figuur 3. Samenvatting conceptueel kader van goed toezicht**



### **3 Perspectieven op goed toezicht**

#### **3.1 Invulling van toezicht door buitenlandse financieel-toezichthouders**

Risicogeorieënteed toezicht wordt steeds nadrukkelijker internationaal als de norm voor modern goed toezicht gezien. Dit is ook de meest prominente bevinding van een door DNB enquête onder een twintigtal buitenlandse financieel-toezichthouders over de wijze waarop zij invulling geven aan hun toezichttaak en de recente ontwikkelingen hierin. De FSA (VK) en de Finansinspektionen (Zweden) zijn het verst gevorderd in de toepassing van risico-orieëntatie in de toezichtpraktijk. Financiële instellingen worden door hen ingedeeld in een aantal risicocategorieën (van laag tot hoog risico) die corresponderen met een specifieke toezichtaanpak (van lage tot hoge intensiteit). De Zweden gaan daarbij zo ver, dat ze feitelijk geen toezicht uitoefenen op de instellingen in de laagste risicocategorie en op instellingen in de een-na-laagste categorie alleen toezicht houden via kwantitatieve analyses van belangrijke financiële ratio's.

Het belang van transparantie naar de financiële instellingen, het publiek en de overheid wordt door vrijwel alle toezichthoudende instanties onderschreven. Transparantie op het gebied van toezichtaanpak en -regelgeving, algemene toezichtbevindingen en sancties tegen instellingen wordt zeer breed voorgestaan. In Chili, Mexico, Zweden en Zwitserland rapporteren de toezichthouders publiekelijk over de solvabiliteitspositie van individuele financiële instellingen.

Hoewel de meeste toezichthoudende instanties veel informatie over hun taken, activiteiten en bevindingen via hun internetsites publiekelijk toegankelijk maken, zijn niet alle toezichthoudende instanties even openhartig wanneer het gaat om het afleggen van directe verantwoording over hun functioneren. De instanties uit het VK, Ierland en Canada zijn het meest open; zij informeren het publiek vrij gedetailleerd over hun doelen, ingezette middelen en resultaten. Hoewel zij aangeven het lastig te vinden goede prestatie-indicatoren voor het eigen functioneren te definiëren, is toch een aantal geselecteerd waar rekenschap over wordt gegeven.

Bij de antwoorden op de vragen over informatieverwerving en -verwerking valt in het bijzonder op dat een aantal opkomende landen (waaronder Chili en Mexico) op een vooruitstrevende manier gebruik maakt van ICT-toepassingen, wat zich uit in een dagelijkse (of vrijwel continue) stroom van informatie vanuit de instellingen die grotendeels geautomatiseerd wordt verwerkt. Het beeld van de financiële instellingen is hierdoor sterk actueel, wat vroegtijdige signalering van eventuele problemen mogelijk maakt.

#### **3.2 Intensiteit van financieel toezicht in internationaal perspectief**

Van de uitgangspunten voor goed toezicht zijn voornamelijk risico-orieëntatie en transparantie in een internationaal perspectief gezet. Het ligt in de rede om eenzelfde exercitie voor de uitgangspunten effectiviteit en efficiëntie uit te voeren, maar het is lastig hier geschikte indicatoren voor te vinden. De grootheid die nog het meest verwant is, betreft het jaarlijkse budget van de toezichthoudende instanties. Terughoudendheid bij de interpretatie van de budgetomvang van toezichthoudende instanties is echter geboden, omdat verschillen in kosten niet alleen iets zeggen over verschillen in

efficiëntie, maar ook voortkomen uit verschillen in taakopdracht, in organisatie, in toezichtaanpak (ligt de nadruk op controle door de toezichthouder, zelftoezicht door de instellingen of informatievergaring door externe accountants?), in karakteristieken van het onder toezicht staande veld (bestaat het veld uit enkele grote of veel kleine instellingen?), et cetera. Bovendien zeggen de kosten van het toezicht niet direct iets over de baten die ermee worden gegenereerd en evenmin iets over de administratieve en nalevingslasten voor onder toezicht staande instellingen en eventuele ‘verborgen’ kosten. Niettemin is getracht een indicatie te krijgen van hoe de toezichtkosten van DNB zich verhouden tot de kosten van toezichthouders in andere landen. Hieruit komt het beeld naar voren dat DNB met betrekking tot het budget in verhouding tot de omvang van het onder toezicht staande veld een middenpositie inneemt.

### **3.3 Kwaliteit van het DNB toezicht**

De kwaliteit van het toezicht in internationaal verband is moeilijk te meten. Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) is één van de weinige instanties die zich hieraan waagt. In het kader van het Financial Stability Assessment Program heeft het IMF in 2004 de kwaliteit van het Nederlandse financiële toezicht beoordeeld. De conclusie van het IMF luidt dat het toezicht van hoog niveau is en in zeer vergaande mate voldoet aan de internationale normen. Dit weerhoudt het IMF er overigens niet van enige verbeterpunten aan te dragen, die goeddeels in twee categorieën zijn samen te vatten. Dat is ten eerste de oproep om meer transparantie (en daardoor verantwoording) naar instellingen, overheid en publiek. Ten tweede betreft het een aansporing tot verdere doorvoering van risicogebaseerde toezichtmethodes in het pensioen- en verzekeringstoezicht, hoewel de zorg wordt uitgesproken dat hiervoor te weinig capaciteit beschikbaar is. Daarnaast plaatst het IMF een kanttekening bij de vraag of sprake is van voldoende financiële onafhankelijkheid van DNB, met name in het licht van de jaarlijkse benodigde begrotingsgoedkeuring door het Ministerie van Financiën.

Verder is het DNB toezicht op pensioenfondsen in 2005 door de Inspectie voor Werk en Inkomen beoordeeld. In haar rapport concludeert de inspectie dat DNB goed toezicht houdt op pensioenfondsen. “De inspectie is van oordeel dat het toezicht van DNB bijdraagt aan het nakomen van de uitbetalingsverplichting. DNB maakt gebruik van een zorgvuldige risicoanalyse en verzamelt voldoende informatie om proportioneel toezicht te kunnen houden.”

### **3.4 Toezicht in Nederland: algemene ontwikkelingen**

Toezicht is in de afgelopen jaren in toenemende mate in de politieke en maatschappelijke belangstelling komen te staan. De “Kaderstellende visie op toezicht 2005 – Minder last, meer effect” en de “Kabinetvisie Andere Overheid” van de regering Balkenende geven het kader aan waarbinnen het denken zich ontwikkelt. De Kaderstellende visie benoemt zes principes van goed toezicht: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. De uitgangspunten voor het DNB toezicht, zoals die in dit rapport zijn beschreven, sporen met deze kabinetsvisie. Het rijksbrede “Actieprogramma Andere Overheid” zet in op de versterking van de *civil society*. Dit moet

ertoe leiden dat burgers meer zelf doen en minder op de overheid leunen, en de overheid zich beperkt tot haar kerntaken en deze eenvoudiger, efficiënter en effectiever uitvoert.

Wanneer deze algemene visies in samenhang worden bekeken met het denken over (goed) toezicht bij diverse Nederlandse toezichthouders – zoals de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de VROM Inspectie en de Ministeries van Justitie (“Tafel van Elf”), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (“Innovatie-kanskaart Toezicht en Handhaving”) en Economische Zaken (“Visie op markttoezicht”) – komen de volgende trends en thema’s naar voren.

- *Risico-oriëntatie*. Een grotere risico-oriëntatie draagt bij aan effectiever en efficiënter toezicht. Dit gebeurt door bij de normstelling zo goed mogelijk aan te sluiten op de risico’s die zich in het toezicht staande veld voordoen (met het oogmerk zo min mogelijk bedrijfsprocessen onnodig te verstoren) en door in het dagelijkse operationele toezicht een risicogeoriënteerde aanpak te hanteren waarbij de beperkte middelen zo gericht mogelijk op het toezichtdoel worden ingezet.
- *Transparantie*. Van transparantie over de toezichtnormen, -activiteiten en -bevindingen wordt veel verwacht. Naast externe verantwoording gaat het daarbij vooral om de bijdrage aan het primaire toezichtproces. Als een financiële instelling weet en begrijpt wat vanuit het toezicht van hem wordt verwacht, is aan een noodzakelijke voorwaarde voor spontane normnaleving voldaan.
- *Horizontalisering van het toezicht*. Transparantie over de toezichtnormen en –bevindingen geeft belanghebbenden (zoals Raad van Commissarissen, aandeelhouders, deelnemers, leden, et cetera) een impuls om zelf als ‘medetoezichthouder’ op te treden. Dit ‘vreemde ogen dwingen’-principe wordt versterkt door de werking van de media.
- *Zelftoezicht*. In lijn met het meer aanspreken van de eigen verantwoordelijkheid kunnen vormen van zelfregulering en zelftoezicht het verticale toezicht aanvullen.

### **3.5 Accentverschuivingen in het toezicht**

Goed toezicht is geen statisch gegeven. Integendeel, goed toezicht kenmerkt zich door de mate waarin het zich aanpast aan de ontwikkelingen in de maatschappij en het toezichtveld. Om het DNB toezicht op peil te houden dienen de accenten die in het toezicht worden gelegd, mee te groeien in lijn met de voorhoede van buitenlandse prudentiële en (niet-financiële) Nederlandse toezichthouders, en de veranderingen in de (financiële) wereld. Uit de analyses komen twee kernthema’s van het hedendaagse streven naar goed toezicht naar voren. Dat is ten eerste het vergroten van de effectiviteit van het toezicht door het verder versterken van *risico-oriëntatie*, waarbij de toezichtinspanning expliciet wordt gerelateerd aan aard en omvang van risico’s. Een tweede kernthema is *openheid*. De mate waarin toezichthouders transparantie en verantwoording betrachten, neemt toe. Het besef wint aan kracht, dat de toezichtkwaliteit gebaat is bij het kenbaar laten zijn van de toezichtnorm, aanpak, kosten en baten. In het onderstaande worden deze twee aspecten van goed toezicht uitgediept en vertaald naar concrete aanpassingen in de vormgeving van het DNB toezicht.

#### 4 Risico-oriëntatie en actueel beeld

Het verkrijgen en onderhouden van een getrouw, actueel beeld van de instellingen zijn vereisten om adequaat lopend toezicht te kunnen uitoefenen. Risicogeorieënteerd toezicht is het mechanisme waarmee de toezichthouder zijn capaciteit zo effectief mogelijk op het onder toezicht staande domein inzet. Bij risicogeorieënteerd toezicht worden de toezichtmiddelen gericht op de plaatsen waar de risico's, na correctie voor de interne beheersingsmaatregelen bij de instellingen, het grootst zijn. De toezichtinzet is beperkter waar de risico's kleiner zijn. Een risicogebaseerde benadering is gemeengoed onder toezichthouders geworden, zoals ook blijkt uit de opzet van (inter)nationale risicogeorieënteerde toezichtkaders als Bazel II, Solvency II en het FTK. Het omvat overigens meer dan enkel het bepalen van het benodigde kapitaal of de benodigde solvabiliteit op een risicogebaseerde grondslag: het gaat om het inzichtelijk maken van het integrale risicoprofiel en de sturingsmogelijkheden van een instelling.

Risicogebaseerd toezicht betekent niet dat het toezicht onder een dergelijke strategie de belangen van sommige individuele financiële consumenten beter in het oog houdt dan die van andere. De strategie is er juist op gericht dat depositohouders, polishouders en deelnemers in termen van risicobeheersing op een adequate toezichtaandacht kunnen rekenen ongeacht de maat of het karakter van hun financiële instelling. Sterker nog, door te streven naar meer risico-oriëntatie in het toezicht is het mogelijk meer risico's in het financiële systeem te beheersen, wat iedere consument ten goede komt. Dit streven naar adequate toezichtaandacht houdt niet in dat DNB elke instelling aan exact dezelfde toezichtaanpak onderwerpt. Naarmate een instelling meer geavanceerde en gevarieerde financiële producten aanbiedt, internationaler is georieënteerd, een grotere en ingewikkeldere groepsstructuur heeft, minder financiële buffers aanhoudt, een minder conservatieve ondernemingsstrategie voert, enzovoort, kortom naarmate een instelling complexer is om te beoordelen en zich risicovoller gedraagt, moet de toezichthouder zich van meer toezichtinstrumenten bedienen om zich ervan te kunnen vergewissen dat de instelling de zaken op orde heeft. Het onderhouden van een gelijkwaardig actueel beeld van instellingen met verschillende karakteristieken vereist van DNB dus maatwerk.

Dit toezichtmaatwerk heeft een risicogeorieënteerde inslag. De fusie tussen DNB en PVK heeft het daarbij mogelijk gemaakt om in de gecombineerde rol van geïntegreerde prudentiële toezichthouder en centrale bank een brede inschatting van relevante risico's in het financiële stelsel te maken. Hierbij treedt een gunstige wisselwerking op tussen toezicht op het financiële stelsel als geheel (systeemtoezicht) en prudentieel toezicht. Door inzicht in de financiële gezondheid van individuele instellingen, kan de centrale bank beter inschatten in hoeverre problemen bij één instelling kunnen overslaan naar andere instellingen of markten. Omgekeerd resulteert de rol van de centrale bank als systeemtoezichthouder in beter prudentieel toezicht. Macro-economische kennis draagt immers bij aan een betere inschatting van de risico's en maakt een pro-actiever toezicht mogelijk.

Risico-oriëntatie speelt op meerdere vlakken in het prudentiële toezicht. Op elk daarvan onderneemt DNB stappen om deze oriëntatie te versterken. De risico-oriëntatie is drievoudig van aard:

zij betreft ten eerste een instellingsspecifieke aanpak (koppeling van toezichtaandacht aan risico's binnen een instelling met behulp van FIRM, §4.1), ten tweede een generieke risicoanalyse (koppeling van toezichtaandacht aan risico's tussen soorten instellingen met behulp van toezichtmenu's, §4.2) en ten derde een thematische aanpak (koppeling van toezichtaandacht aan instellings- en sectordoorsnijdende risico's in de vorm van thematisch toezicht, §4.3). Daarnaast vergroot DNB de risico-oriëntatie op twee specifieke onderdelen van het toezicht, namelijk het integriteitstoezicht (§4.4) en het materiële toezicht (§4.5).

#### **4.1 Risico-oriëntatie: instellingsspecifieke toezichtaanpak met behulp van FIRM**

Risicogebaseerd toezicht vereist het onderhouden van een actueel beeld. DNB moet over voldoende actuele informatie beschikken om te kunnen bepalen waar de risico's liggen, al moet zij ook voorkomen dat zij overbodige informatie opvraagt. Het onderhouden van een actueel beeld sluit daarbij aan bij de preventieve aanpak die DNB voorstaat: voorkomen is beter dan genezen. In de dagelijkse toezichtpraktijk heeft DNB in 2006 met het operationeel worden van de Financiële Instellingen Risicoanalyse Methode (FIRM) een majeure stap gezet om het actuele beeld van de risico's op instellingsniveau te onderhouden en de toezichtactiviteiten daarop af te stemmen.

Met FIRM wordt door de toezichthouder op systematische wijze een inschatting gemaakt van de risico's waaraan onder toezicht staande instellingen blootstaan en de wijze waarop deze worden beheerst. Zo stelt DNB binnen FIRM een profiel van elke financiële instelling samen, op basis waarvan zij de toezichtprioriteiten bepaalt. Door te sorteren op verhoudingsgewijs slechte scores of combinaties van slechte scores, licht DNB instellingen, activiteiten en risicocategorieën uit die vanuit toezichtperspectief additionele aandacht verdienen. FIRM vervult hiermee een centrale rol in het risicogebaseerde toezichtproces.

De FIRM-score bepaalt of een instelling in een licht of zwaar toezichtprofiel wordt geplaatst. Ongeacht hun FIRM-profiel zijn alle instellingen onderworpen aan lopend toezicht en dienen zij periodiek te rapporteren over hun financiële kerngegevens. Ook blijft DNB regelmatig langskomen voor een beleidsgesprek of onderzoek op locatie. De manier waarop DNB een dergelijk gesprek of onderzoek ingaat, wordt echter ook bepaald door de mate waarin een instelling, in termen van FIRM, een groener of roder beeld laat zien. Dit hangt mede af van de marges in de risicobeheersing, bijvoorbeeld met betrekking tot de solvabiliteit, die instellingen nastreven. Het toezichtkader wordt steeds meer principe- in plaats van regelgebaseerd. In lijn met deze ontwikkeling wil DNB meer met de instellingen en sectoren praten over hoe zij de toezichtprincipes willen naleven (*compliance*) en wat in dit verband de *best practices* in de sector zijn. Dit geeft de instellingen in beginsel meer vrijheid de naleving van de toezichteisen naar eigen inzicht in te vullen. DNB zal de instellingen echter wel aanspreken op het zelfgekozen ambitieniveau. Aan de ene kant bevinden zich dan de instellingen die ervoor kiezen om een veilige marge aan te houden. Aan de andere kant staan de instellingen die wat meer de rand van het toelaatbare opzoeken en de instellingen die weliswaar aangeven een veilige marge aan te willen houden maar dit in de praktijk niet staven. Het mag duidelijk zijn dat DNB het toezicht voor deze

tweede en derde categorie instellingen duidelijk scherper insteekt dan voor de eerste. Kortom, in dit risicogeorienteerde en principegebaseerde toezichtkader schaalde de bemoeienis van de toezichthouder nog meer dan voorheen mee met de mate waarin de instellingen financieel en organisatorisch de zaken op orde hebben.

#### **4.2 Risico-oriëntatie: generiek beeld van toezichtaanpak aan de hand van toezichtmenu's**

Als geïntegreerde toezichthouder combineert DNB de risico-oriëntatie op instellingsniveau met een systematische verdeling van de beschikbare toezichtmiddelen over de categorieën instellingen. De FIRM-scores bepalen de toezichtprioriteiten voor individuele instellingen. Een overkoepelende analyse, die voortbouwt op deze scores, is behulpzaam bij het vaststellen van de toezichtprioriteiten tussen soorten instellingen. Generieke risicoanalyse vormt daarbij het instrument om verschillende soorten instellingen systematisch met elkaar te kunnen vergelijken. Een generiek risicoprofiel vat de risicokarakteristieken samen van een bepaald type instelling; daarbij wordt uitgegaan van de gemiddelde FIRM-score voor deze categorie instellingen. Dit risicoprofiel wordt bepaald aan de hand van een taxatie van de combinatie van de factoren 'kans' en 'impact' (§4.2.2). De bepaling van de risicoprofielen zal in de loop van de tijd steeds nauwer kunnen aansluiten bij de geaggregeerde uit FIRM voortkomende scores voor individuele instellingen.

Vervolgens worden de toezichtmenu's ( $T_1$ ,  $T_2$ ,  $T_3$  en  $T_4$ ) gedefinieerd die bij deze risicoprofielen passen. Een toezichtmenu omschrijft de aard van de toezichtactiviteiten voor een instelling met een gegeven risicoprofiel (§4.2.1). DNB streeft naar een voor alle instellingen vergelijkbaar niveau van toezichtaandacht. Door de verschillen in risicokarakteristieken tussen instellingen leidt dit streven tot variatie in de toezichtaanpak: de toezichtinzet, zoals omschreven in de menu's, neemt toe naarmate het risicoprofiel hoger is. Dit kernidee van risico-oriëntatie komt terug in de vorm van de 45 gradenlijn in Figuur 4. In deze grafische illustratie van generieke risico-oriëntatie zijn langs de horizontale as de risicoprofielen uitgezet en is verticaal een indicatie van de toezichtinzet opgenomen.

Dit leidt tot een beeld van de toezichtaanpak zoals samengevat in Tabel 1.

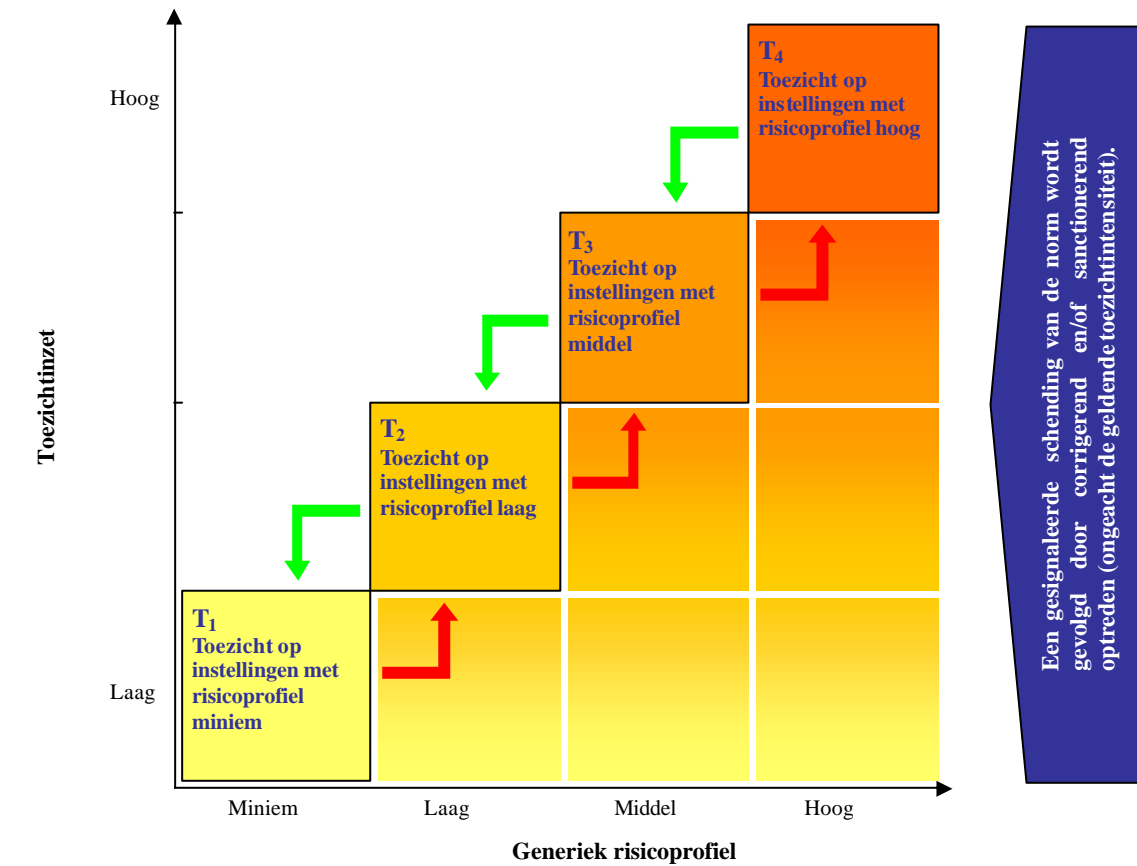
##### **4.2.1 Toezichtmenu's**

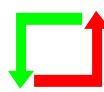
Gegeven de risicoprofielen voor de soorten instellingen wordt hier een eerste, illustratieve invulling van vier oplopende menu's van toezichtaanpak ( $T_1$ ,  $T_2$ ,  $T_3$  en  $T_4$ ) uitgewerkt. Deze niveaus zijn cumulatief van aard. De activiteiten die onder het minst intensieve toezichtmenu plaatsvinden ( $T_1$ ) zijn ook van toepassing op het intensievere toezichtmenu ( $T_2$ ), en zo verder. De menu's geven aan welke middelen in het reguliere lopende toezicht zullen worden ingezet om een voldoende actueel beeld te krijgen van een instelling met een gemiddelde FIRM-score.


Bij deze aanpak gelden drie nuanceringen. Ten eerste geven de menu's, zoals samengevat in Tabel 1, de toezichtactiviteiten aan die DNB in beginsel ontplooit ten aanzien van bepaalde typen instellingen met een gemiddelde FIRM-score. Voor individuele instellingen is de individuele FIRM-score echter leidend. Wanneer deze negatief afwijkt van het gemiddelde in de sector, bijvoorbeeld bij

gesignaleerde tekortkomingen, kan de instelling naar een zwaarder toezichtmenu opschuiven. Omgekeerd kan de toezichtintensiteit afnemen wanneer een instelling beter dan gemiddeld scoort. Ten tweede heeft de voorgestelde toezichtaanpak een kwalitatief karakter. Het gaat om de aard en de diepgang van de toezichtactiviteiten. De kwantitatieve gevolgen in termen van capaciteit hangen niet alleen van de toezichtaanpak af, maar ook van bijvoorbeeld de grootte van de desbetreffende instelling, de complexiteit van de bedrijfsvoering, het productassortiment en de eventuele buitenlandse activiteiten. En ten derde vindt nader onderzoek plaats wanneer zich indicaties van misstanden voordoen, ongeacht het risicoprofiel van de instelling. Zonodig wordt hierbij krachtig in de diepte doorgepakt met DNB-brede inzet en eventueel met inschakeling van bijvoorbeeld externe accountants. Bij geconstateerde normovertreding wordt complementair corrigerend of sanctionerend opgetreden.

**Figuur 4. Schematische weergave generieke risicogeorïenteerde toezichtaanpak**



 De FIRM-score bepaalt het risicoprofiel (en daarmee de toezichtinzet) voor een individuele instelling en kan, bijvoorbeeld bij gesignaleerde tekortkomingen, afwijken van het generieke risicoprofiel.

 De onderscheiden niveaus van toezichtinzet vormen een cumulatief stelsel; naarmate de inzet toeneemt, vindt een stapeling van toezichtactiviteiten plaats.

Voor het onderhouden van een voldoende actueel beeld zijn periodieke rapportages van de instellingen essentieel. Dit is weerspiegeld in de huidige praktijk waarbij de meeste instellingen op kwartaalbasis rapporteren en in sommige gevallen op jaarbasis. In beginsel zijn kwartaalrapportages wenselijk voor alle instellingen met een significant risicoprofiel. Daarbij geldt het streven de rapportages zo veel mogelijk te baseren op de bestaande managementinformatiesystemen van de



instellingen zelf. Wanneer de interne rapportagelijnen bij de instellingen op orde zijn, blijkt de al bestaande informatie in de praktijk overigens grotendeels met de voor het toezicht gevraagde informatie te overlappen.

**Tabel 1. Indicatieve invulling toezichtaanpak**

<b>Generiek risicoprofiel (voor instellingen met gemiddelde FIRM-score)</b>		<b>Toezichtmenu</b>
<b>T<sub>4</sub></b>	<b>Hoog</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (Middel)grote en kleine bank</li> <li>• Grote levensverzekeraar</li> <li>• Zeer groot pensioenfonds</li> </ul>	Als in T <sub>3</sub> , plus: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Frequentere beleidsgesprekken, ook op stafniveau</li> <li>• Beoordeling <i>werking</i> bedrijfsvoeringsprocessen en beheersmaatregelen</li> </ul>
<b>T<sub>3</sub></b>	<b>Middel</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bijkantoor niet-EU bank</li> <li>• Middelgrote levensverzekeraar</li> <li>• Grote schadeverzekeraar</li> <li>• Grote zorgverzekeraar</li> <li>• Groot pensioenfonds</li> <li>• Trustkantoor<sup>1</sup></li> <li>• Geldtransactiekantoor<sup>1</sup></li> </ul>	Als in T <sub>2</sub> , plus: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beoordeling <i>opzet en bestaan</i> bedrijfsvoeringsprocessen en beheersmaatregelen</li> <li>• Beoordeling interne managementinformatie</li> <li>• Beleidsgesprekken op bestuursniveau (inclusief in voorkomend geval afspraken over realisatie verbeterpunten)</li> <li>• Jaargesprek met IAD, interne controller, actuaris</li> <li>• Onderzoek op locatie</li> </ul>
<b>T<sub>2</sub></b>	<b>Laag</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bijkantoor EU bank</li> <li>• Middelgrote en kleine schadeverzekeraar</li> <li>• Middelgrote zorgverzekeraar</li> <li>• Naturaverzekeraar</li> <li>• Middelgroot en klein niet-herverzekerd pensioenfonds</li> <li>• Beleggingsinstelling<sup>2</sup></li> <li>• Effecteninstelling<sup>2</sup></li> </ul>	Als in T <sub>1</sub> , plus: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Periodiek gesprek ter plaatse met dagelijkse beleidsbepaler</li> <li>• Vergunningverlening met deskundigheidstoets en betrouwbaarheidstoets</li> <li>• Deskundigheidstoets voorts alleen bij wisseling van bestuur of bij incidenten</li> </ul>
<b>T<sub>1</sub></b>	<b>Minim</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vrijgestelde Onderlinge Waarborgmaatschappij (VOW)</li> <li>• Herverzekerd pensioenfonds</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elektronische rapportages door instellingen met betrekking tot financiële soliditeit en bedrijfsvoering</li> <li>• Geautomatiseerde toetsing van kerngegevens uit rapportages (solvabiliteit, branchespecifieke balansratio's, operationele kern-elementen)</li> <li>• Rapportages worden (deels) gewaarmerkt door accountants en/of actuarissen</li> <li>• Actie door de toezichthouder bij vroegtijdig waarschuwingssignaal</li> <li>• Betrouwbaarheidstoets voor bestuurders</li> <li>• Meldingsplicht voor instellingen bij normschending</li> <li>• Controle via steekproefs- en themagewijs onderzoek</li> <li>• Beoordeling financieringsovereenkomsten van herverzekerde pensioenfondsen</li> </ul>

Toelichting: deze tabel geeft een beschrijving van de aard van de toezichtactiviteiten voor instellingen met een gemiddelde FIRM-score. Voor individuele instellingen is de individuele FIRM-score leidend.

<sup>1</sup> DNB houdt bij deze instellingen alleen toezicht op integriteitsaspecten.

<sup>2</sup> DNB houdt bij deze instellingen alleen toezicht op prudentiële aspecten.

Bij het opstellen van de toezichtmenu's zijn de volgende uitgangspunten met betrekking tot het actuele beeld gehanteerd:

1. Alle instellingen, ongeacht hun risicoprofiel, zijn aan lopend toezicht onderworpen en van alle instellingen wordt een actueel beeld van de financiële soliditeit en bedrijfsvoering bijgehouden;
2. Om een voldoende actueel beeld te verkrijgen, dienen alle instellingen periodiek te rapporteren over hun financiële kerngegevens; deze worden in eerste instantie via een geautomatiseerd systeem beoordeeld; en
3. Bij instellingen met een middel of hoog risicoprofiel vindt (op zijn minst) jaarlijks een beleidsgesprek plaats in aanvulling op de rapportages.

Voor de kwantitatieve invulling van het toezichtmodel is de werkhypothese gehanteerd dat de huidige toezichtcapaciteit per saldo ongeveer juist is. De werkhypothese steunt op het gunstige oordeel van externe deskundigen zoals het IMF over het huidige toezicht en het gegeven dat de toezichtcapaciteit niet ver uit de pas loopt met die van de meeste andere toezichthouders. Natuurlijk zou een uitbreiding van de toezichtinzet in de richting van bijvoorbeeld die in de VS meer en diepere onderzoeken mogelijk maken. Het volledig overnemen van die benadering zou een vervijfvoudiging van de toezichtkosten impliceren, terwijl de hiermee extra gegenereerde zekerheid minder dan proportioneel zou toenemen (vanwege het afnemende grensnut van toezicht). Een vermindering van de toezichtinzet tot die van bijvoorbeeld het VK is uiteraard ook denkbaar. Dit zou echter een groter beroep doen op de risicotolerantie van de samenleving.

Een consequentie van deze werkhypothese is dat de verschuivingen die op grond van dit rapport in de inzet van mensen en middelen plaatsvinden min of meer budgettair neutraal kunnen worden uitgevoerd. Tenzij externe factoren of nieuwe inzichten tot een hogere inzet van toezichtmiddelen nopen, kan de toezichtbegroting binnen de bestaande budgettaire kaders blijven. Hierbij past de kanttekening dat de maatschappij, de financiële markten en het toezicht voortdurend in beweging zijn. Mogelijke ontwikkelingen ten aanzien van het aantal, de omvang en het risicoprofiel van de instellingen, en de juridisering van de maatschappij grijpen aan op de benodigde toezichtinspanningen. Bovenal leidt deze toezichtvisie tot veranderingen in de toezichtaanpak van DNB, maar ook tot een groeiend inzicht over de effectiviteit van de inzet van toezichtmiddelen en de behoefte aan toezicht. Het valt dus niet op voorhand uit te sluiten dat gemotiveerde aanpassingen in de komende jaren aan de orde komen, uiteraard via het reguliere begrotingsproces.

#### *T<sub>1</sub>: Toezichtmenu voor instellingen met risicoprofiel miniem*

Het totale onder toezicht staande veld omvat een significant aantal instellingen met een miniem- of laag risicoprofiel. Vanuit een geaggregeerde invalshoek vormen deze instellingen geen onmiddellijke bedreiging voor de doelen die met het toezicht zijn gemoeid; een risicogeorienteerde toezichtbenadering leidt dan tot een lichte toezichtinzet. In T<sub>1</sub>, de lichtste variant van toezichtaanpak, zijn diverse waarborgen ingebouwd opdat onwenselijke ontwikkelingen bij de instellingen tijdig worden opgemerkt.

T<sub>1</sub> is van toepassing op de instellingen met het risicoprofiel 'miniem'. Tevens zou deze aanpak kunnen worden toegepast op instellingen die onder de volgende materialiteitsgrens vallen: de activa bedragen minder dan 10 miljoen euro of de jaarlijkse premie-inkomsten bedragen minder dan vijf miljoen euro. Als extra waarborg geldt de voorwaarde dat alleen instellingen die in de afgelopen drie jaren blijf hebben gegeven van bewust normconform handelen, zich kwalificeren voor de lichte toezichtaanpak van T<sub>1</sub>. Instellingen waarbij in het recente verleden problemen zijn geweest, alsook nieuwkomers op de markt, vallen dus altijd onder een intensie ver toezichtregime.

De risicogeorieënteerde insteek van T<sub>1</sub> uit zich in het gegeven dat de toezichthouder alleen actie onderneemt, wanneer hem signalen bereiken dat dit nodig is. Het lopende toezicht steunt grotendeels op ICT-toepassingen en de reguliere activiteiten van externe accountants. De instellingen versturen periodiek elektronische rapportages van een relatief beperkte verzameling financiële kerngegevens (solvabiliteit, branchespecifieke balansratio's, operationele kernelementen), waarna een geautomatiseerde toetsing plaatsvindt. Aanvullend op deze rapportages zijn de jaarstukken die door de accountant en/of actuaaris worden gewaarmerkt. Indien de elektronische toetsing of het verslag van de accountant opmerkelijke bevindingen of vroegtijdige waarschuwingssignalen oplevert, wordt een nadere beoordeling vereist, die kan leiden tot aanvullende toezichtactiviteiten dan wel een intensivering van het toezicht.

Voor alle instellingen geldt de plicht om zelf toezicht uit te oefenen. Uitgangspunt is dat DNB niet plaatsneemt op de stoel van de bestuurder; anderzijds moet de bestuurder ervoor zorgen dat zijn instelling aan alle toezichtnormen voldoet en iedere normschending (inclusief iedere ontwikkeling die de soliditeit of continuïteit kan aantasten) en elke relevante materiële of organisatorische verandering onmiddellijk bij DNB meldt. Via steekproefs- en themagewijze onderzoeken worden de instellingen aangesproken op het adequaat, tijdig en compleet informeren van DNB. Het niet voldoen aan de meldingsplicht is streng gesanctioneerd. Het laatste element van toezichtmenu T<sub>1</sub> bestaat uit een betrouwbaarheidstoets met het oog op het waarborgen van de integriteit van de betrokken bestuurder(s).

#### *T<sub>2</sub>: Toezichtmenu voor instellingen met risicoprofiel laag*

Voor de instellingen met een hoger risicoprofiel, doch nog steeds met 'risico laag', geldt een vergelijkbare risicogeorieënteerde afweging als voor de categorie instellingen met een miniem-risicoprofiel en de instellingen onder de materialiteitsgrens. Het zwaartepunt blijft daarom liggen bij de geautomatiseerde toetsing van de periodieke elektronische rapportages en het adequaat reageren op de bevindingen van de externe accountant. Wel past bij dit risicoprofiel een eigen inschatting door DNB van de bedrijfsvoering van de instellingen. Daartoe gaat DNB periodiek op locatie een gesprek aan met de dagelijkse beleidsbepalers van de instellingen.

Toezichtmenu T<sub>2</sub> is ook van toepassing op nieuwe toetreders tot de markt die op grond van hun risicoprofiel of omvang in T<sub>1</sub> vallen. Het is wenselijk om ook van nieuwe instellingen onder de

materialiteitsgrens of met een miniem risicoprofiel via periodieke gesprekken een goed beeld te krijgen, omdat jonge instellingen in de praktijk vaak tegen startersproblemen oplopen. Wanneer instellingen gedurende een periode van drie jaar geen aanleiding hebben gegeven tot verhoogde toezichtaandacht kunnen zij in het lichte T<sub>1</sub>-regime worden geplaatst. De vergunningverlening aan nieuwe toetreders vindt plaats met een volledige deskundigheids- en betrouwbaarheidstoets. De deskundigheids- en betrouwbaarheidstoets vinden daarna alleen plaats bij een wisseling van bestuursleden of bij incidenten. Ten slotte kan het T<sub>2</sub>-regime worden toegepast op herverzekerde pensioenfondsen waarbij zich materiële of organisatorische veranderingen voordoen.

*T<sub>3</sub>: Toezichtmenu voor instellingen met risicoprofiel middel*

Alle ter beschikking staande toezichtinstrumenten en -activiteiten worden benut bij het toezicht op instellingen met een middel risicoprofiel: van de beoordeling van interne *audits* en managementinformatie tot het voeren van beleidsgesprekken, en van onderzoeken op locatie tot het beoordelen van periodieke rapportages. Ofschoon de naleving van toezichtnormen vanzelfsprekend het kader vormt, is het operationele toezicht in de dagelijkse praktijk gericht op het hebben van een actueel beeld van een onder toezicht staande instelling, het controleren van de aanwezigheid en opzet van bedrijfsvoeringsprocessen en beheersmaatregelen (een ‘systeembeoordeling’) en het verrichten van nader onderzoek op locatie indien bevindingen uit deze activiteiten dan wel de toezichtmechanismen van de instelling zelf (bijvoorbeeld *audits* van de interne accountantsdienst (IAD), rapportages van de externe accountant of actuaris, of andere signalen) daartoe aanleiding geven.

Op deze manier vult DNB het toezicht prospectief in. Als algemeen uitgangspunt geldt een ‘voorkomen is beter dan genezen’-benadering. Daartoe is het actuele beeld een centraal element in het toezicht zodat tijdig corrigerend ingrijpen mogelijk is, vaak nog voor een norm daadwerkelijk wordt overtreden. In de praktijk heeft dit de vorm van het signaleren en monitoren van concrete verbeterpunten; de reguliere contacten en (beleids)gesprekken vormen daarvoor het geëigende forum.

*T<sub>4</sub>: Toezichtmenu voor instellingen met risicoprofiel hoog*

De toepassing van een risicogeorïenteerde toezichtbenadering op de financiële sector als geheel betekent dat DNB specifiek rekening houdt met de onder toezicht staande instellingen die een hoog risicoprofiel hebben. Dit risicoprofiel vraagt van het toezicht een intensieve aanpak. In aanvulling op het al bij T<sub>3</sub> genoemde spectrum van toezichtinstrumenten en -activiteiten krijgt de intensivering primair vorm langs twee dimensies. Allereerst neemt het aantal bestede uren aan onderzoeken en (beleids)gesprekken toe, bijvoorbeeld door de laatste ook op stafniveau te laten plaatsvinden. Daarnaast ligt de nadruk bij de beoordeling van bedrijfsvoeringsprocessen en beheersmaatregelen op de daadwerkelijke goede werking van die processen en maatregelen. Gericht onderzoek op de werkvloer en naar de details is dan een gebruikelijk element in het toezichtproces (dergelijk onderzoek kan steekproefsgewijs en op basis van het FIRM-beeld plaatsvinden). Ook worden interne managementdocumenten, zoals strategische beleidsplannen of dossiers voor de Raad van

Commissarissen, actiever opgevraagd om de informatie en bevindingen daarin te beoordelen. Het intensieve toezicht heeft het oogmerk de kwaliteit van het actuele beeld significant te verbeteren zodat voor de instelling en de toezichthouder meer ruimte ontstaat om in voorkomend geval tijdig corrigerend te handelen.

Ten overvloede valt te wijzen op het misverstand dat de voorgestelde risicogeoriënteerde benadering inhoudt, dat bepaalde categorieën instellingen geen of amper toezichtaandacht krijgen. De toezichtaanpak gaat uit van onder meer (1) een minimum intensiteit van toezicht op alle instellingen, onder andere met een rapportageplicht voor alle instellingen op periodieke basis, (2) een schare van toezichthandelingen die altijd plaatsvindt, zoals deskundigheids- en betrouwbaarheidstoetsingen, (3) extra aandacht voor startende financiële instellingen, (4) altijd ingrijpen bij waarschuwingssignalen van risicovolle ontwikkelingen, en (5) steekproefsgewijze controles en onderzoeken (per thema of per categorie instellingen) zodat alle instellingen geprikkeld blijven de wetten na te leven. Ook bij meer risico-oriëntatie zal de toezichtinzet per beschermde euro bij kleine instellingen veel hoger zijn dan bij grote. Daarnaast wordt de toezichtinzet voor een individuele instelling altijd bepaald aan de hand van de individuele FIRM-score. Bij gesignaleerde tekortkomingen wordt het toezicht verzaamd. Het doel is dat depositohouders, polishouders en deelnemers in termen van risicobeheersing op een adequate toezichtaandacht kunnen rekenen, ongeacht de aard of omvang van zijn financiële instelling.

#### **4.2.2 *Indicatieve indeling van het onder toezicht staande veld naar generieke risicoprofielen***

Een gebruikelijke methode om generieke risicoprofielen te bepalen is door deze te baseren op de combinatie van kans (dat het misgaat) en impact (de schade aan de toezichtdoelen c.q. voor de 'klanten' van de onder toezicht staande instelling als het misgaat). De 2100 instellingen waarop DNB toezicht houdt, zijn voor deze exercitie onderverdeeld in zo'n 20 categorieën. Bij het interpreteren van de bevindingen moet voor ogen worden gehouden dat in de analyse wordt uitgegaan van instellingen met een gemiddelde FIRM-score. De gemiddelde instelling bestaat echter niet, en de afwijkingen rond dit geconstrueerde gemiddelde zijn in individuele gevallen substantieel. Hoewel deze methode gelijkenissen vertoont met de wijze waarop andere toezichthouders hun risicogeoriënteerde toezicht vormgeven en dus niet nieuw is, zal de praktijkervaring ongetwijfeld leren dat diverse verbeterlagen mogelijk zijn. Een iteratief proces van toepassing in de praktijk, evaluatie en aanpassing moet hiervoor zorg dragen.

*Kans* geeft de waarschijnlijkheid weer dat een instelling in zodanige moeilijkheden raakt dat zij niet meer zonder problemen aan haar verplichtingen kan voldoen. Op grond van een internationaal gebruikelijke indeling in zeven typen risico's kan een schatting worden gemaakt van deze kans voor de verschillende soorten instellingen (zie Tabel 2). Deze ruwe indicatie is een op ervaring gebaseerd geschat risico gecorrigeerd voor de effecten van de beheersingsprocessen van de instellingen met betrekking tot (1) besturingsrisico's, (2) financiële risico's, (3) liquiditeitsrisico's, (4) verzekerings-technische risico's, (5) operationele risico's, (6) integriteitsrisico's en (7) bedrijfsstrategische risico's.

De gedachte is dat sommige risico's goed voorspelbaar, goed meetbaar en daarom goed te beheersen zijn door de instellingen zelf. Deze risico's zijn als laag gewaardeerd.

**Tabel 2. Kans op soliditeitsproblemen bij soorten instellingen**

Toezichtdomein	Kans instelling in problemen door dit risico						
	1 Bestuur/govern. risico's	2 Financiële risico's	3 Liquiditeitsrisico	4 Verzekerings- technische risico's	5 Operationele risico's	6 Integriteitsrisico's	7 Strategische risico's
<b>Banken</b>							
Grote bank	+/-	-	+/-	-	+	++	+/-
Middelgr en kleine NI bank	+/-	+/-	+	-	++	+	+/-
Bijkantoor EU bank	-	-	+/-	-	+	+	-
Bijkantoor niet-EU bank	+/-	+/-	+/-	-	+	+	-
<b>Verzekeraars</b>							
Grote levensverzekeraar	+	+/-	-	-	+	+/-	+/-
Middelgrote levensverzekeraar <sup>1</sup>	+	+	-	-	+	+/-	+
Grote schadeverzekeraar	+	-	-	+	+	-	+/-
Middelgrote schadeverzekeraar	+	-	-	+	+	-	+/-
Kleine schadeverzekeraar	+	+/-	-	+	+	-	+/-
Grote zorgverzekeraar	+	-	-	+	+	-	+
Middelgrote zorgverzekeraar <sup>1</sup>	+	-	-	+	+	-	+
Natura verzekeraar	+	+	-	+/-	+	-	-
VOW	+	+/-	-	+/-	+	-	-
<b>Pensioenfondsen</b>							
Grootste pensioenfondsen	+	+/-	-	-	+	-	+
Groot pensioenfonds P1 <sup>2</sup>	+	+/-	-	-	+	-	+
Groot pensioenfonds P2-4 <sup>2</sup>	+	+/-	-	-	+	-	+
Middelgroot pensioenfonds hv <sup>3</sup>	+	-	-	-	-	-	-
Klein pensioenfonds hv	+	-	-	-	-	-	-
Middelgroot pensioenfonds eb <sup>3</sup>	+	+/-	-	+/-	+	-	+/-
Klein pensioenfonds eb	+	+/-	-	+/-	+	-	+/-
<b>Trustkantoor<sup>4</sup></b>	+/-	-	-	-	+	++	-
<b>Geldtransactiekantoor<sup>4</sup></b>	+/-	-	-	-	+	++	-
<b>Beleggingsinstelling<sup>5</sup></b>	+/-	+	+/-	-	+	+/-	-
<b>Effecteninstelling<sup>5</sup></b>	+/-	+	+/-	-	+	+/-	-

Toelichting: de waardering van de kansen betreft een relatieve beoordeling in de vorm van een op basis van ervaring geschat netto risico. Codering: - = miniem, +/- = laag, + = middel, ++ = hoog. De waardering betreft een inschatting op basis van 'gemiddelde' instellingen.

<sup>1</sup> Deze categorieën bevatten ook de kleine levens- en zorgverzekeraars.

<sup>2</sup> Pensioenfondsen P1/P2-4 hebben een balanstotaal groter/kleiner dan €0,6 miljard.

<sup>3</sup> Een pensioenfonds 'hv' is herverzekerd; 'eb' betekent eigen beheer.

<sup>4</sup> DNB houdt bij deze instellingen alleen toezicht op integriteitsaspecten.

<sup>5</sup> DNB houdt alleen toezicht op prudentiële aspecten; de risicokarakteristieken in de grijze cellen vallen buiten DNB's toezichtdomein.

Voorbeelden zijn de traditionele financiële risico's. Andere risico's zijn slecht voorspelbaar en daarom moeilijker te beheersen. Dit zijn risico's die zich weinig voordoen, maar grote consequenties hebben wanneer ze zich voordoen. Deze risico's zijn als hoog ingeschat. Met name operationele, *governance*, integriteits- en, voor banken, liquiditeitsrisico's vallen onder deze categorie. Als onderdeel van deze inschatting van de risico's wordt ook rekening gehouden met bijvoorbeeld organisatorische groepsstructuren (die met name voorkomen bij (zorg)verzekeraars) en risico-verminderende invloeden als het risicovereveningsstelsel in de zorg. In feite is de toegepaste waarderingsexercitie niet wezenlijk verschillend van wat met FIRM wordt beoogd. Het verschil is dat FIRM op instellingsniveau wordt gebruikt, terwijl hier de generieke risico's tussen verschillende soorten instellingen en sectoren worden geclassificeerd.

Uit de beoordeling van de individuele risico's voor de verschillende soorten instellingen volgt een kwalitatieve inschatting van de kans – hoog, middel of laag – dat een bepaald type instelling in ernstige financiële problemen komt. Kleine banken, middelgrote levensverzekeraars en kleine schadeverzekeraars zouden volgens deze analyse als groep een hoger kansprofiel hebben, bijkantoren van EU-banken, Vrijgestelde Onderlinge Waarborgmaatschappijen (VOW) en herverzekerde pensioenfondsen een lager kansprofiel, en de overige instellingen zitten daartussenin. Een indicatie dat deze inschatting plausibel is, komt voort uit de constatering dat instellingen met een relatief hoog ingeschat kansprofiel inderdaad vaker dan instellingen met een relatief laag kansprofiel onder verhoogd toezicht zijn geplaatst of onder de minimum solvabiliteitsgrens zijn beland. De relatie is echter niet één-op-één. In de praktijk zit het toezicht immers nog tussen de ex ante kans en de gerealiseerde ex post kans.

*Impact* geeft de schade weer die aan de toezichtdoelen wordt toegebracht als gevolg van het in problemen komen van een instelling. Gegeven de verscheidenheid aan instellingen en aan mogelijke gevolgen van het insolvent worden van deze instellingen, is het niet mogelijk één indicator te identificeren die alle verschillende aspecten van impact in zich verenigt. Om toch een indicator te hebben is voor deze analyse gebruik gemaakt van het balanstotaal van de instelling als *benadering* van het te beschermen financiële belang. Het balanstotaal moet daarbij als een relatieve in plaats van een absolute indicator worden opgevat. De analyse gaat dus niet uit van de veronderstelling dat een faillissement of het insolvent worden van een instelling tot een schadebedrag gelijk aan het balanstotaal leidt, maar acht het wel aannemelijk dat een deconfiture van een instelling met een hoog balanstotaal al gauw meer gevolgen heeft dan een deconfiture van een instelling met een laag balanstotaal. Door voor het balanstotaal te kiezen, mist deze benadering echter de eventuele uitstralingseffecten die optreden bij de deconfiture van een enkele instelling, zoals de aantasting van het vertrouwen bij het omvallen van een bank of verzekeraar, en de ontwrichting van de zorgverlening op regionaal niveau wanneer een probleem bij een grote zorgverzekeraar daartoe zou leiden. In een dergelijke benadering wordt mogelijk ook de speciale positie van banken in het financiële stelsel die

samenhangt met het systeemrisico en de hieraan gerelateerde beperkte reactietijd voor de toezichthouder wat onderbelicht. Overigens treedt ook bij een financieel probleem bij een pensioenfonds met een hersteltermijn van 15 jaar verlies op, in de vorm van hogere premies, verminderde indexering, enzovoort. Het proces van schadeafwikkeling verloopt in dit onderdeel van de financiële sector doorgaans rustiger dan in de bankensector, maar de schade is er in beginsel niet minder om.

**Tabel 3. Inschatting generiek model risicoanalyse**

Domein	Kans <sup>1</sup>	Impact <sup>2</sup>	Generiek risico-profiel <sup>3</sup>	Huidige inzet <sup>4</sup>	Huidige intensiteit <sup>5</sup>
<b>Banken</b>					
Grote bank	Middel	Hoog	Hoog	Hoog	Laag
Middelgr en kleine NI bank	Hoog	Middel	Hoog	Hoog	Laag
Bijkantoor EU bank	Laag	Middel	Laag	Laag	Laag
Bijkantoor niet-EU bank	Middel	Middel	Middel	Middel	Laag
<b>Verzekeraars</b>					
Grote levensverzekeraar	Middel	Hoog	Hoog	Hoog	Laag
Middelgrote levensverzekeraar	Hoog	Middel	Hoog	Middel	Laag
Grote schadeverzekeraar	Middel	Middel	Middel	Middel	Laag
Middelgrote schadeverzekeraar	Middel	Laag	Laag	Middel	Middel
Kleine schadeverzekeraar	Hoog	Laag	Middel	Laag	Hoog
Grote zorgverzekeraar	Middel	Middel	Middel	Middel	Laag
Middelgrote zorgverzekeraar	Middel	Laag	Laag	Middel	Middel
Naturaverzekeraar	Middel	Laag	Laag	Laag	Middel
VOW	Laag	Laag	Miniem	Laag	Hoog
<b>Pensioenfondsen</b>					
Grootste pensioenfondsen	Middel	Hoog	Hoog	Hoog	Laag
Groot pensioenfonds P1	Middel	Middel	Middel	Middel	Laag
Groot pensioenfonds P2-4	Middel	Middel	Middel	Laag	Laag
Middelgroot pensioenfonds hv	Laag	Laag	Miniem	Laag	Middel
Klein pensioenfonds hv	Laag	Laag	Miniem	Laag	Hoog
Middelgroot pensioenfonds eb	Middel	Laag	Laag	Laag	Middel
Klein pensioenfonds eb	Middel	Laag	Laag	Laag	Hoog
<b>Beleggingsinstellingen</b>	Middel	Laag	Laag	Laag	Laag
<b>Effecteninstellingen</b>	Middel	Laag	Laag	Laag	Middel

De tabel geeft een inschatting voor ‘gemiddelde’ instellingen. De FIRM-scores bepalen het risicoprofiel (en daarmee de toezichtinzet en -intensiteit) voor individuele instellingen.

<sup>1</sup> Kans = relatieve waarschijnlijkheid dat instelling in ernstige soliditeitsproblemen raakt.

<sup>2</sup> Impact = schade aan toezichtdoelen wanneer instelling in ernstige problemen raakt; afgemeten aan balanstotaal.

<sup>3</sup> Generiek risicoprofiel = mate waarin een type instelling een potentiële bedreiging vormt voor de toezichtdoelen; afgemeten aan kans en impact, op termijn steeds nauwer aangesloten bij FIRM-scores.

<sup>4</sup> Inzet = aantal ingezette toezichtmedewerkers per instelling in 2005.

<sup>5</sup> Intensiteit = inzet in 2005 gecorrigeerd voor balanstotaal.



Balanstotaal is dus bepaald geen perfecte benadering van het te beschermen belang, maar geeft op groepsniveau een redelijke indicatie. De uiteindelijk toe te wijzen toezichtinzet wordt gekoppeld aan de werkelijk ingeschatte risico's, zodat contra-intuïtieve uitkomsten zich in de praktijk niet voordoen: de inzet zal groter zijn bij financieel en organisatorisch zwakkere instellingen, omdat dan de 'kans' op ongelukken hoger zal zijn ingeschat.

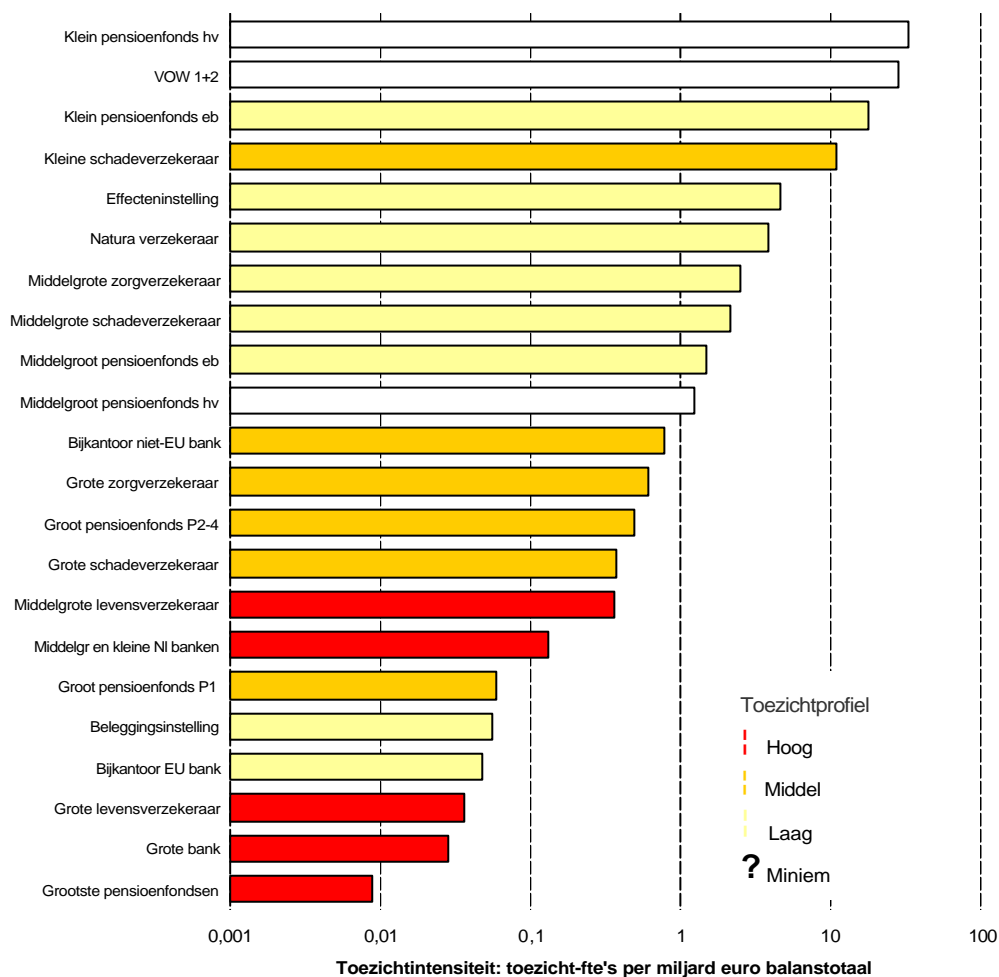
Met gebruik van deze benadering is de impact hoog te noemen voor de groepen grootste pensioenfondsen, grote banken en grote levensverzekeraars (zie Tabel 3). De impact is laag voor de groepen kleinere verzekeraars, de middelgrote en kleine pensioenfondsen, en de effecten- en de beleggingsinstellingen. De overige banken, de meeste grotere verzekeraars en de grote pensioenfondsen vallen in de middencategorie.

Met de kans- en impactwaardering is het generieke risicoprofiel van de instellingen vast te stellen. Een dubbele 'laag'-score (op kans en impact) leidt tot het risicoprofiel miniem, een 'laag-middel'-score tot het risicoprofiel laag, een dubbele 'middel'-score of een 'laag-hoog'-score tot het risicoprofiel middel en een 'hoog-middel'-score tot het risicoprofiel hoog. Met deze aanpak is voor de diverse groepen instellingen een indeling te maken die de gemiddelde inzet van toezichtcapaciteit bepaalt. Zo vallen Nederlandse banken, levensverzekeraars en grootste pensioenfondsen in de categorie hoog, grotere schade- en zorgverzekeraars en de pensioenfondsen in middel, kleinere verzekeraars, niet-herverzekerde kleinere pensioenfondsen en beleggings- en effecteninstellingen in laag, en VOW's en herverzekerde pensioenfondsen in de laagste categorie.

Via een simpele 'toets' kan een eerste indruk worden verkregen in welke mate bij de huidige toezichtpraktijk al sprake is van een generieke risico-oriëntatie, namelijk door de toezichtinspanningen af te zetten tegen het risicoprofiel. Bij een generieke risico-oriëntatie van het toezicht is de verwachting dat de toezichtinspanningen toenemen met de zwaarte van het toegekende risicoprofiel. We bezien de toezichtinspanningen op twee manieren. De eerste is door de toezichtinspanningen als toezichtinzet te definiëren: het aantal ingezette toezicht-fte's per instelling. De uitkomsten van deze benadering zijn in lijn met de verwachting. De instellingen met een hoog risicoprofiel ontvangen in het algemeen een hoge toezichtinzet en de instellingen met een laag risicoprofiel een lage toezichtinzet. Volgens deze maatstaf wordt overigens nog relatief veel toezicht op de middelgrote schadeverzekeraars ingezet en relatief weinig toezicht op de grote pensioenfondsen. De tweede manier is door de toezichtinspanningen aan de toezichtintensiteit gelijk te schakelen, waarbij toezichtintensiteit is gedefinieerd als het aantal toezicht-fte's dat wordt ingezet om een gestandaardiseerde schade van 1 miljard euro balanstotaal per instelling te voorkomen. Het beeld is dan vrijwel omgekeerd (zie Figuur 5). De verschillen in toezichtintensiteit beslaan een factor 1.000 tussen kleine pensioenfondsen, VOW's en kleine schadeverzekeraars enerzijds en grote pensioenfondsen, levensverzekeraars en banken anderzijds. Bij gebruik van deze definitie van toezichtinspanning valt af te leiden dat instellingen met een laag risicoprofiel relatief veel toezicht

ontvangen en instellingen met een hoog risicoprofiel relatief weinig toezicht. Hierbij moet wel worden bedacht, dat het bepalen van de toezichtinzet aan de hand van het risicoanalysemodel FIRM in 2006 is begonnen; aanpassingen die daaruit voortvloeien, zijn niet in deze cijfers verwerkt. Deze aanpassingen kunnen substantieel zijn, zodat de hiervoor gegeven globale indelingen mede door de uit FIRM te destilleren ervaringen in de komende jaren wijzigingen kunnen ondergaan.

**Figuur 5. Intensiteit (toezicht-fte's per miljard euro balanstotaal) en generiek risicoprofiel**



Op basis van de hiervoor gemaakte analyse van de toezichtintensiteit lijkt de verwachting gerechtvaardigd dat de huidige verdeling van de toezichtcapaciteit verschuivingen zal ondergaan als gevolg van een scherpere risico-oriëntatie. Hierop zijn drie nuanceringen van toepassing. Ten eerste is een deel van de toezichtactiviteiten ‘onvermijdbaar’. Een aantal toezichthandelingen vindt immers standaard plaats omwille van wetgeving en de wens van DNB om van alle instellingen een actueel beeld te onderhouden. Zo worden altijd toezichtactiviteiten verricht op het moment van markttoetreding of -verlating, in het geval van geconstateerde misstanden, ten aanzien van deskundigheids- en betrouwbaarheidsbeoordelingen van beleidsbepalers van instellingen, en bij de beoordeling van staten, het afhandelen van klachten en het doen van registraties. Vanwege het actuele beeld is het bovendien redelijk te veronderstellen, dat met de instellingen met een midden en hoog

risicoprofiel minimaal op jaarbasis een beleidsgesprek dient plaats te vinden. Een groot deel van de toezichtactiviteiten blijkt dan ‘vast’ te liggen, naar schatting ongeveer vijftig procent van de huidige activiteiten. De tweede nuancering betreft de schaalvoordelen die optreden bij het toezicht. Om een zelfde niveau van toezichtdiepgang te bereiken bij een instelling die twee keer zo groot is als een andere instelling, kan met minder dan twee keer zoveel toezichturen worden volstaan. Ondanks dat de toezichthouder bijvoorbeeld vaker een gesprek voert bij een grotere, complexere instelling neemt de toezichtinspanning ten opzichte van het balanstotaal af. Ten derde ontbreekt de internationale dimensie in deze analyse: bij het toezicht op internationaal actieve instellingen worden buitenlandse consumenten mede beschermd door Nederlands toezicht en houden buitenlandse toezichthouders mede toezicht op Nederlandse instellingen.

Het gegeven van de onvermijdbare activiteiten (in het bijzonder bij instellingen met een miniem en laag risicoprofiel) en de schaalvoordelen plaatst belangrijke nuancerings bij de bevindingen van Figuur 5. Toch is het gepresenteerde beeld goed bruikbaar. De mogelijke impact (potentiële schade) van instellingen met een hoog risicoprofiel (bijvoorbeeld grote banken) op de stabiliteit van het financiële systeem of op de ontwrichting van een subsector (bijvoorbeeld in de zorg) is bij de berekening niet meegenomen; dit zou de bevindingen versterken. Ook het gegeven dat de toezichtintensiteit op een logaritmische schaal is uitgezet en dus vrij ongevoelig is voor aanpassingen in de orde van een factor 10 of zelfs 100, maakt het algemene beeld robuust voor aanpassingen in de berekening van de impact en intensiteit.

#### **4.3 Risico-oriëntatie: thematische toezichtaanpak**

Geïntegreerd in de risico-oriëntatie op instellingsniveau (met behulp van FIRM) en op generiek niveau (aan de hand van toezichtmenu's) is het sturen van toezicht op overkoepelende, instellingsoverstijgende thema's de derde component van risicogeoriënteerd toezicht. Zo'n thema kan bijvoorbeeld voortkomen uit een maatschappelijke ontwikkeling (meer aandacht voor integriteitkwesities), een financiële trend (lage lange rente), een nieuw financieel product (aandelenlease) of het gedrag van een bepaalde groep instellingen (omvangrijke verstrekking van hypotheek). Voor een adequate oriëntatie op risico's in het toezicht dient DNB deze sectorbrede risico's tijdig te signaleren, het belang ervan te onderkennen en in het reguliere toezicht mee te nemen.

Deze aanpak is gediend met een sterkere beleidscyclus, zodat het toezicht bewuster op sectorbrede of –overstijgende themagebieden kan worden ingezet. De versterking van de beleidscyclus moet ertoe bijdragen dat DNB relevante thema's tijdig identificeert en uitdraagt, de sector deze thema's vervolgens actief oppakt en DNB ten slotte het onderzoek richt op de vraag of de thema's in voldoende mate zijn verwerkt door de sector. De eerste stap in deze cyclus is het identificeren van de relevante, sectorspecifieke en systeembrede risico's voor de toezichtdoelen. Hiertoe heeft DNB een risico-overleg opgezet dat periodiek de instellingsoverstijgende risico's inventariseert en tegen elkaar afweegt. De input hiervoor komt onder andere uit het uitvoerende toezicht (zoals analyses van sectorbrede FIRM-

scores), toezichtbeleid (zoals veranderende regelgeving) en het halfjaarlijkse “Overzicht Financiële Stabiliteit” van DNB.

De bevindingen worden verwerkt in een risicogeorïenteerd toezichtjaarplan. De insteek van dit plan is om sturing te geven aan het reguliere toezicht. Op basis van een integrale afweging van de toezichtprioriteiten wordt hiertoe een aantal thema's tot speerpunt van het toezicht benoemd. Hieraan wordt vervolgens handen en voeten gegeven door het uitvoeren van themagewijze onderzoeken en inbedden van de thema's in het reguliere toezicht. Deze prioriteitsafweging en aanwijzing van focusgebieden kan overigens betekenen dat bewust minder toezichtcapaciteit aan andere thema's en 'normaal' lopend toezicht wordt besteed. Dit moet in de komende jaren een integraal onderdeel van de reguliere begrotingscyclus gaan vormen.

In de externe communicatie wordt eveneens aandacht besteed aan de geïdentificeerde thema's, zowel in het voortraject (aankondiging), tijdens de uitvoering (uitleg en voorlichting), als in het natraject (terugkoppeling resultaten). Deze communicatie vindt onder andere plaats via het bestaande overleg met koepelorganisaties, de gesprekken in het kader van het lopende toezicht, reguliere DNB-publicaties en berichtgeving op het internet. Daarnaast worden zonodig informatiebijeenkomsten belegd om de kennis van instellingsbestuurders op de benoemde terreinen op peil te brengen en te houden.

Een effectmeting en evaluatie aan de hand van prestatie-indicatoren vormen de afsluiting van deze risicogeorïenteerde beleidscyclus. Intern wordt nagegaan of de benoemde speerpunten voldoende in het uitvoerende toezicht zijn meegenomen, de gewenste resultaten zijn bereikt (via effectindicatoren) en de gestelde toezichtnormen effectief zijn. Dit vergroot het inzicht in de naleving van de relevante regelgeving en kan leiden tot bijstelling van het aanwezige beleids- en normenkader, en de daarvan afgeleide werkprogramma's, FIRM-scores en dergelijke. Extern vormt de effectmeting de basis voor de terugkoppeling aan de instellingen en de verantwoording over het gevoerde beleid.

#### ***4.4 Risico-oriëntatie in het integriteitstoezicht***

Het DNB integriteitstoezicht vormt integraal onderdeel van het toezicht. Het is gericht op de bescherming en bevordering van de integriteit van het financiële stelsel in Nederland en op de integere bedrijfsvoering van de onder toezicht staande instellingen. Het integriteitstoezicht omvat een breed scala aan aspecten. Enerzijds is er het intrinsieke belang van een integer financieel systeem dat geen criminele of terroristische activiteiten faciliteert. Anderzijds speelt het belang van een onbevuild blazoen voor de sector zelf. Integriteitsschendingen benadelen de belangen van crediteuren, schaden de reputatie van betrokken personen en instellingen, en verminderen het publieke vertrouwen in de financiële sector als geheel. Bovenal kunnen integriteitsincidenten de soliditeit van de instellingen raken.

Het huidige integriteitstoezicht kent verschillende elementen. Van oudsher wordt de integriteit van de bestuurders en (mede)beleidsbepalers van financiële instellingen getoetst via de betrouwbaarheids-toets. Uit de sectorale toezichtwetten (straks de Wet financieel toezicht, Wft) vloeien integriteits-

normen voort die vooral zijn gericht op de aanwezigheid van een adequate integere bedrijfsvoering (AO/IC). Daar vallen onderwerpen onder als belangenverstremgeling, incidentenregeling, integriteitsgevoelige functies en Customer Due Diligence. De Wet identificatie bij dienstverlening (Wid), de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties (MOT) en de Sanctiewet 1977 bevatten specifieke integriteitsnormen om financiële criminaliteit tegen te gaan. De toezichttaken op integriteitsvlak zijn daarbij op de volgende wijze tussen AFM en DNB gescheiden. Conform het samenwerkingsconvenant tussen AFM en DNB is de vergunningverlenende instelling op basis van de sectorale toezichtwetten (straks de Wft) de eerstverantwoordelijke toezichthouder om de integere bedrijfsvoering te toetsen. De drie specifieke toezichtwetten gaan uit van een sectorale toezichtaanpak. Concreet betekent dit dat DNB in beginsel toezicht houdt op de integriteitsaspecten bij verzekeraars, banken, pensioenfondsen, creditcardmaatschappijen, casino's, trustkantoren en geldtransactiekantoren. Het toezicht op de laatste twee sectoren neemt daarbij een enigszins bijzondere plaats in, omdat het zich niet richt op prudentiële aspecten, maar zuiver op integriteitsvraagstukken zoals de bestrijding van terrorismefinanciering en witwassen. De AFM voert integriteitstoezicht uit op de financiële instellingen die primair onder gedragstoezicht staan, namelijk de effecten- en beleggingsinstellingen. Het door de AFM uitgeoefende effectentypische gedragstoezicht op alle financiële instellingen dient eveneens de integriteit van de financiële sector.

#### ***4.4.1 Trend in integriteitsincidenten***

Een aanzienlijk deel van de grotere incidenten bij financiële instellingen in de afgelopen jaren is direct gerelateerd aan integriteitsschendingen. Tevens neemt het aantal gesignaleerde integriteitsincidenten toe. Een belangrijke factor daarbij is dat geldstromen met een crimineel, corrupt of terroristisch karakter zijn toegenomen. Het feit dat het toezicht en de regelgeving meer aandacht aan integriteit besteden, speelt waarschijnlijk ook een bescheiden rol. Daarnaast is de politieke, publieke en media-aandacht voor integriteit bij financiële instellingen hoog. Dit vergroot de impact van incidenten, in de vorm van reputatieverlies, voor alle betrokkenen.

De indruk bestaat dat de verankering van het integriteitstoezicht in de reguliere prudentiële toezichtactiviteiten en in de bedrijfsvoering bij de instellingen nog niet overall gelijke tred heeft gehouden met de toegenomen kwetsbaarheid van instellingen op dit gebied. Een verschuiving van de toezichtaandacht naar integriteitsaspecten volgt daarom rechtstreeks uit een meer risicogerichte aanpak van het toezicht. Zij is ook geboden om een cultuuromslag bij toezichthouders en instellingen te bevorderen. Net als bij andere onderdelen van het toezicht past hier de algemene opmerking dat een intensivering van het (integriteits)toezicht weliswaar bijdraagt aan een sterker ontwikkeld bewustzijn en een betere beheersing van (integriteits)risico's, maar dat het toezicht (integriteits)incidenten nooit kan uitsluiten.

#### ***4.4.2 Verankering integriteitstoezicht in het reguliere toezicht***

Het toezicht op de integriteitsaspecten van een instelling verschilt in beginsel niet van het toezicht op de bedrijfseconomische aspecten. Het toezicht op de financiële instellingen is gericht op een goed

ondernemingsbestuur en op de inbedding van de risicobeheersingsmaatregelen in de processen van de instellingen. De focus van het integriteitstoezicht ligt ook net als dat van het overige toezicht veel meer op het bevorderen van een goede naleving (*compliance*) van de instellingen van de relevante wet- en regelgeving dan op de strafrechterlijke handhaving daarvan. Aangezien het toezicht op de toereikende beheersing van integriteitsrisico's niet anders is dan van andere risico's, moet het dan ook vanzelfsprekend zijn dat de integriteitsaspecten volledig zijn geïnternaliseerd in het reguliere toezicht. DNB wil op dit terrein vooruitgang boeken door in de eigen aanpak te benadrukken dat het integriteitstoezicht een onlosmakelijk onderdeel van het reguliere toezicht is en essentieel is om tot een adequate beoordeling van de kwaliteit van het bestuur en de risicobeheersing van een financiële instelling te kunnen komen.

Dat hier nog vooruitgang moet worden geboekt komt mede doordat dat het integriteitstoezicht een relatief jong onderdeel van het toezicht is. Het gemis aan kennis en ervaring met de integriteitsaspecten van het reguliere toezicht hangt in een kip-ei relatie samen met een zich soms nog ontwikkelend begrip van nut en noodzaak van integriteitstoezicht. Vanuit diezelfde ervaring bleek dat de verankering in het lopende toezicht soms lastig is. De consequenties van integriteitstekortkomingen zijn vaak ingrijpender voor bestuurders dan bedrijfseconomische onvolkomenheden (met name in termen van persoonlijke reputatie), zodat integriteitsdiscussies de verstandhouding tussen bestuurder en toezichthouder al snel onder druk kunnen plaatsen. Waar een goede verstandhouding juist behulpzaam is bij de overige toezichtactiviteiten, bestaat bij prudentieel geschoolde toezichtmedewerkers soms nog te veel terughoudendheid in het ter discussie stellen van integriteitsvraagstukken.

De verankering van het integriteitstoezicht krijgt een impuls door het integriteitstoezicht tot een speerpunt van het reguliere toezicht te benoemen, wat mede gedragen wordt door de versterking van de risicogebaseerde sturing en inzet van het toezicht. De gewenste verdiepingslag wordt voorts bevorderd door in de opleiding van toezichtmedewerkers veel aandacht te besteden aan het belang van een solide beheersing van integriteitsrisico's, recente jurisprudentie op dit terrein en concrete ervaringen uit het veld. Deze aanpassingen leiden tot een verdere invulling van de huidige 'witte vlekken' in het toezicht op integriteitsaspecten onder het bestaande wettelijke kader.

Een specifiek punt is dat het uitvoerende toezicht sterk betrokken moet zijn bij de integriteitsvraagstukken die spelen bij de AIVD, AFM, Belastingdienst, FIOD-ECD en politie. DNB is voorportaal noch verlengstuk van de opsporings- en vervolgingsautoriteiten, maar werkt wel goed samen en deelt informatie met andere toezichthouders en opsporings- en vervolgingsinstanties, uiteraard binnen de wettelijke geheimhoudingskaders van de Wet financieel toezicht.

#### ***4.4.3 Verankering integriteitstoezicht bij de instellingen***

Acceptatie door de financiële instellingen van de integriteitsregelgeving en het toezicht daarop is belangrijk om tot een toereikende naleving en voldoende beheersingsmaatregelen te komen. Ook op dit vlak valt nog nuttig werk te verrichten. De oorzaak hiervan ligt wellicht deels in de additioneel vereiste administratieve inspanningen, waarvan het nut in de ogen van de instellingen niet bij voorbaat

vaststaat; overigens bouwt het toezicht op integriteit, evenals het toezicht op andere aspecten van de bedrijfsvoering, voort op interne managementinformatie, zodat onnodige extra inspanningen worden voorkomen. Tevens komt DNB op dit punt sporadisch langs, waardoor de instellingen niet regelmatig worden gewezen op wat van hen wordt verwacht. Bovendien klinkt soms het geluid, dat de instellingen het gevoel hebben als opsporingsorganisaties voor politieke doelen te dienen.

Door het integriteitstoezicht een zwaardere plek te geven in de beoordeling van de besturing en tijdens het toezicht op locatie, zullen financiële instellingen minder vaak ambivalent, of simpel onwetend, tegenover het belang van integriteitsaspecten van de bedrijfsvoering staan. Om de kennis van instellingsbestuurders over de integriteitsvereisten op peil te houden en brengen, zal DNB zonodig informatiebijeenkomsten organiseren. Daarmee zal ook beter kunnen worden overgedragen dat het in het eigen belang van de bestuurders is de integriteitsaspecten een belangrijkere plaats in de sturing van hun instellingen te geven. De spontane normnaleving wordt verder bevorderd door bevindingen uit het reguliere en themagewijze integriteitsonderzoek systematisch terug te koppelen aan de sector. Deze terugkoppeling is ook van belang om te onderstrepen dat de eindverantwoordelijkheid voor alle integriteitsaspecten bij het bestuur van de instellingen ligt.

#### ***4.5 Risico-oriëntatie in het materiële toezicht***

Het materiële toezicht betreft de toetsing van de statuten en reglementen van pensioenfondsen en de rechtstreekse bij verzekeraars ondergebrachte (pensioen)regelingen aan de wettelijke vereisten. Dit deel van het toezicht is wettelijk bepaald. Mede vanwege de gedwongen winkelnering voor de deelnemers aan een pensioenfonds, alsook de grote samenhang met de prudentiële aspecten, maakt materieel toezicht een onlosmakelijk deel uit van goed toezicht op pensioenfondsen en verzekeraars.

Een punt van zorg in de laatste jaren is de hoge intensiteit van en lange doorlooptijden bij het materiële toezicht. De concepttekst van de nieuwe Pensioenwet en Memorie van toelichting maakt meer risicogeorieënterd toezicht (expliciet) mogelijk. Met het oog op deze nieuwe wet kan het materiële toezicht doelmatiger worden gemaakt door de door DNB ontvangen reglementen eerst te beoordelen op urgentie voor behandeling. De minder urgente gevallen worden vervolgens aan een periodiek (beleids)gesprek of onderzoek bij een pensioenfonds gekoppeld. Het materiële toezicht verloopt zo effectiever en efficiënter, omdat DNB een pensioenfonds dan direct kan aanspreken op een geconstateerde tekortkoming en het pensioenfonds hierop meteen een toelichting kan geven. Uiteraard blijft bij (wijzigingen van) verplichtstellingen een integrale beoordeling plaatsvinden, direct na de adviesaanvraag van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. DNB blijft daarnaast actief omgaan met externe signalen zoals brieven, publicaties en klachten.

De aanpak voor risicogeorieënterd materieel toezicht knoopt als volgt bij dit idee aan. In de praktijk zullen de van kracht zijnde reglementen en statuten van de 75 grootste fondsen jaarlijks worden beoordeeld; die van alle overige fondsen eenmaal in de twee tot drie jaar. Zoveel mogelijk worden de beoordelingen gekoppeld aan de door de toezichthouder uit te voeren onderzoeken en periodieke

gesprekken. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de fondsen die ten onrechte wijzigingen niet insturen of niet hebben gewijzigd. In geval er geen onderzoek is gepland in dit tijdsbestek van twee tot drie jaar, zoals bij fondsen met een miniem risicoprofiel, vindt beoordeling van de statuten en reglementen periodiek, risicogebaseerd en steekproefsgewijs plaats. Een integrale beoordeling van de wijzigingen geschiedt minimaal eens in de vijf jaar. De huidige beoordeling van de rechtstreekse regelingen (verzekeraars) wordt voortgezet. Dit houdt eenmaal in de drie jaar een beoordeling in van de van kracht zijnde modelovereenkomsten van de verzekeraars evenals een beoordeling van één contract per modelcontract (risicogebaseerd geselecteerd).

De effectiviteit en efficiëntie van de beoordelingsprocessen kunnen worden bevorderd door de toegestuurde pensioenreglementen, statuten en rechtstreekse regelingen, evenals de wijzigingen hierin, vergezeld te laten gaan van door DNB voorgeschreven maar door de fondsen en verzekeraars uit te voeren *self-assessments*, waaruit naar mening van het fonds of verzekeraar blijkt dat de reglementen, statuten en rechtstreekse regelingen in overeenstemming (*compliance*) zijn met de wet- en regelgeving.



## 5 Flankerende maatregelen

De hierboven besproken risicogeoriënteerde toezichtaanpak wordt geborgd met maatregelen gericht op de flexibilisering van de toezichtcapaciteit (§5.1). In het verlengde hiervan liggen andere maatregelen die bijdragen aan de risico-oriëntatie, effectiviteit en efficiëntie van het toezicht: het ontwikkelen van *self-assessments* (§5.2), doorontwikkelen van ICT-hulpmiddelen (§5.3), gericht inzetten van onderzoeken (§5.4), verbeteren van de betrouwbaarheids- en deskundigheidstoetsing (§5.5), benutten van de boeteregeling in het kader van het handhavingsbeleid (§5.6) en versterken van de kwaliteitsbewaking (§5.7).

### 5.1 Flexibiliseren toezichtcapaciteit

Een grotere mate van flexibiliteit bij de inzet van de toezichtcapaciteit draagt bij aan het effectiever en efficiënter sturen op risico's. Een flexibele inzet maakt het makkelijker snel de benodigde extra aandacht te geven aan bepaalde toezichtgebieden of instellingen waar risico's (tijdelijk) het grootst zijn. Wanneer zich een concreet incident voordoet, moet DNB-breed de flexibiliteit bestaan om op heel korte termijn de toezichtinzet te verhogen. Dit kan door het simpelweg inzetten van meer menskracht dan vooraf gepland, maar het kan zich ook uitstrekken tot het ad hoc opzetten van een multidisciplinaire eenheid die krachtig en diep kan doorpakken: een 'snel inzetbaar onderzoeksteam'. Zonodig zal DNB daarbij extra capaciteit inschakelen, bijvoorbeeld van externe accountants, gespecialiseerde juristen of actuarissen. Tegelijkertijd waakt DNB voor een te reactief toezicht dat te sterk wordt gedreven door korte termijn ontwikkelingen. De kern van het toezicht blijft preventief en middellange termijn gericht. Het is de uitdaging om preventief toezicht te houden zonder op de stoel van de bestuurder te gaan zitten.

Tegen de achtergrond van de wens om te komen tot meer flexibiliteit, zullen de uitvoerende toezichtdivisies tien procent van de toezichtcapaciteit aan het begin van het jaar als flexibel inzetbaar identificeren. Dit houdt in dat bij het opstellen van het jaarplan wordt uitgegaan van de inzet van beschikbare capaciteit zoals die vanuit de risicoaanpak wordt voorzien. Met FIRM als basis maakt dit de planning risicogestuurd. Zonder onvoorziene bijzonderheden is dit het jaarplan dat wordt uitgevoerd en waarover zal worden gerapporteerd. Op grond van de hiervoor genoemde tien procent flexibele inzetbaarheid zal er echter genoeg ruimte moeten zijn om menskracht te onttrekken aan lopende werkzaamheden en tijdelijk in te zetten waar dat harder nodig is, wanneer zich hiertoe een, bij de planning nog onvoorziene, noodzaak voordoet. Dit kan zowel binnen de diverse toezichtsectoren als over de grenzen van sectoren heen. De uitvoering van reguliere werkzaamheden zal (tijdelijke) hinder ondervinden, wanneer zo'n extra inzet plaatsvindt. Niettemin kan een verschuiving van meer routinematig toezichtwerk in de tijd zo bijdragen aan een oplossing. Eventuele consequenties voor de budgetuitvoering zullen uiteraard achteraf worden verantwoord.

Gegeven dat ad hoc beroepen op deze flexibele capaciteit op uiteenlopende toezichtexpertisegebieden en in verschillende sectoren kunnen liggen, wordt deze capaciteit in de toezichtplanning

multidisciplinair ingebouwd. Dit houdt voor DNB medewerkers een uitdaging in om de flexibiliteit te ontwikkelen zich snel meester te kunnen maken van de specifieke karakteristieken van het toezicht in de verschillende sectoren.

### **5.2 *Ontwikkelen self-assessments***

Bij een *self-assessment* wordt periodiek op basis van vragenlijsten aan de onder toezicht staande instellingen gevraagd de eigen nalevings- (*compliance*) structuur af te zetten tegen een nalevingsstandaard; bij tekortkomingen dient een tijdspecifiek aanpassingschema te worden opgesteld om een en ander op peil te brengen. Op basis van die informatie, alsook van controles of de opgegeven informatie klopt, worden de aandachtspunten voor het toezicht bepaald, inclusief onderwerpen voor mogelijke onderzoeken. Voor instellingen die kunnen aantonen dat alles goed loopt, kan het toezicht dan beperkt blijven. Bij geconstateerde onregelmatigheden volgt nader onderzoek. Op deze wijze is dus sprake van risicogebaseerd toezicht, maar met een grotere rol voor marktpartijen.

Een belangrijk voordeel van deze aanpak ligt in het bevorderen van het bewustzijn bij de instellingen van de voorwaarden waaraan zij moeten voldoen en de mate van toereikendheid van hun eigen risicobeheersingsmechanismen. Het benadrukt hiermee de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen voor normnaleving. Met name in het integriteitstoezicht vormt dit instrument dan ook al op korte termijn een waardevolle aanvulling op het toezichtinstrumentarium van DNB. Een tweede voordeel is dat *self-assessments* de efficiëntie van informatievergaring voor de toezichthouder verhogen. Dit kan initieel gepaard gaan met een verzwaring van de administratieve lasten voor de instellingen afhankelijk van de invulling van de bedrijfsvoering bij deze instellingen. Bij een adequate vormgeving kunnen *self-assessments* goed aansluiten bij het vinden van een balans tussen regel- en principegebaseerd toezicht. *Self-assessments* kunnen een nuttig aanvullend instrument vormen voor het toezicht op met name kleine instellingen, ook wanneer die meer behoefte zouden hebben aan regelgebaseerd toezicht. *Self-assessments* kunnen de toezichtlast dan zo simpel, efficiënt en beperkt mogelijk houden.

### **5.3 *Doorontwikkelen ICT-hulpmiddelen***

ICT-systemen kunnen bijdragen aan een betere uitvoering van het toezicht. De voordelen moeten veelal worden gezocht in een effectievere, eenduidigere en transparantere uitvoering van het toezicht. Deze voordelen moeten worden afgewogen tegen de investeringen in en onderhoudskosten van nieuwe systemen. Ook moet het gebruik van ICT-systemen passen bij de inzet van het uit te voeren toezicht. Zo zal bij toezicht op locatie meer gebruik kunnen worden gemaakt van de informatie en ICT-systemen van de instelling zelf. Wanneer instellings specifieke overwegingen leiden tot intensief toezicht op locatie, zal het gebruik van eigen ondersteunende ICT-systemen doorgaans relatief kostbaar blijken. Indien een instelling echter valt in het spectrum van (overwegend) *off-site* toezicht, is de kans op succesvol ICT-toezicht groter.

DNB past al geautomatiseerde controles toe op rapportages van financiële instellingen. Zo wordt het Automatische BeoordelingsSysteem (ABS) gebruikt voor de beoordeling van de kwartaalrapportage beleggingen van pensioenfondsen en de jaarlijkse verslagstaten van pensioenfondsen en verzekeraars. Met name bij de pensioenfondsen is het gebruik van het ABS succesvol te noemen. Dit is vooral te danken aan het grote aantal kleine pensioenfondsen dat een eenvoudig en vergelijkbaar beoordelingsproces kent.

De met dit systeem opgedane ervaringen zijn zo veelbelovend dat het ABS stapsgewijs zal worden uitgebreid naar andere sectoren, zoals geldtransactiekantoren, effecteninstellingen, VOW's en kleine banken. Hierbij wordt ABS beperkt tot een klein aantal simpele, robuuste risico-indicatoren, zoals die voor solvabiliteit, liquiditeit, kredietrisico, winstgevendheid enzovoort. Tevens vindt bij de ontwikkeling van een ABS voor de eerdergenoemde groepen instellingen automatisering plaats van het proces van *benchmarking*.

#### **5.4 Gerichter inzetten van onderzoeken: indicatoren kwaliteit bedrijfsvoering**

Een aanzienlijk deel van de toezichtactiviteiten bestaat uit onderzoeken en gesprekken, die mede dienen om een beeld te krijgen van de aanwezigheid, opzet en werking van bedrijfsprocessen en beheersingsmechanismen. Om de efficiëntie en effectiviteit van deze toezichtactiviteiten te vergroten zou daarom een systeem kunnen worden ontwikkeld, waarbij de instellingen op eenvoudige wijze aan de hand van een verzameling (prestatie)indicatoren over de kwaliteit van deze processen en mechanismen rapporteren. De gesprekken en onderzoeken zouden daar dan niet langer of in mindere mate op gericht hoeven te zijn. Tevens zou dit systeem in veel gevallen het actuele beeld van de instellingen verbeteren (namelijk waar de frequentie van onderzoeken en gesprekken nu laag is). Een laatste voordeel komt voort uit het aspect dat de instellingen de indicatoren zelf gaan bijhouden en volgen. Dit onderstreept nog eens dat de instellingen een eigen verantwoordelijkheid hebben om *in control* te zijn.

Om een en ander op praktische haalbaarheid te toetsen wordt een proefinventarisatie gemaakt van veelgehanteerde indicatoren voor de kwaliteit van de werking van bedrijfsprocessen en beheersingsmechanismen. Bij gebleken geschiktheid zal de verdere ontwikkeling in nauwe samenwerking met het onder toezicht staande veld plaatsvinden.

#### **5.5 Verbeteren betrouwbaarheid- en deskundigheidstoetsing**

De integriteit en deskundigheid van de bestuurders van financiële instellingen vormen belangrijke aangrijpingspunten bij het bewaken van de integriteit en soliditeit van het financiële stelsel. De toetsing van bestuurders op betrouwbaarheid verloopt nog niet optimaal, waardoor ondermeer de gestelde doorlooptijden in het gedrang komen. Vanwege de poortwachterfunctie c.q. het preventiebeginsel kan aan de kwaliteit van de toetsing niet worden getornd. De moeite die het immers kost om in de aanvraagprocedure een bestuurder af te wijzen staat in geen verhouding tot de moeite om een eenmaal goedgekeurde en actieve bestuurder alsnog als ongeschikt aan te merken, nog

afgezien van de schade die de desbetreffende persoon kan berokkenen. Een argument voor versterking van de procesvoering is voorts dat een toetsing door één toezichhoudende instantie binnenkort volstaat voor ‘goedkeuring’ binnen het gehele Nederlandse financiële bestel.

Inmiddels is een begin gemaakt met een herijking van de betrouwbaarheids- en deskundigheids-toetsing. Gezamenlijke thema’s zijn het crosssectoraal harmoniseren van de uitvoering van toetsingen en het transparanter maken van de toetsing. Tevens worden interne processen gestroomlijnd door onduidelijkheden over verantwoordelijkheden van verschillende afdelingen in het toetsingsproces structureel weg te nemen. Bij de betrouwbaarheidstoetsingen speelt specifiek dat het toetsen van buitenlandse bestuurders wordt bemoeilijkt doordat de Nederlandse justitiële registers alleen antecedenten bevatten die zich op Nederlands grondgebied hebben voorgedaan. Gezien het toenemende aantal buitenlandse bestuurders groeit het belang om in de toetsingspraktijk ook strafrechtelijke antecedenten buiten Nederland te kunnen meenemen. Daarnaast zijn er specifieke vraagstukken gerelateerd aan de inwerkingtreding van de Wet op het financieel toezicht, zoals het formuleren van nadere criteria voor het begrip (mede)beleidsbepaler en van criteria voor een hertoetsing. Hiervoor wordt naar adequate oplossingen gezocht.

#### ***5.6 Benutten boeteregeling in kader van handhavingsbeleid***

Een belangrijk uitgangspunt van het handhavingsbeleid van DNB is dat haar optreden gericht is op het bereiken van normconform gedrag. DNB gedooft niet en als regels niet worden nageleefd dient daaraan dus een einde te komen, maar het beleid heeft als doel dat instellingen zich uit eigener beweging normconform gedragen. Wanneer dit niet vanzelf geschiedt, is een informeel signaal van DNB doorgaans voldoende om normconform gedrag te bewerkstelligen. Soms kan dit door een stevig normoverdragend gesprek. Dergelijke informele aanwijzingen bevorderen een constructieve vertrouwensrelatie tussen toezichhouder en het onder toezicht staande veld. Pas als normconform gedrag niet, of niet tijdig, op een dergelijke wijze wordt bereikt, zal het worden afgedwongen door de inzet van handhavingsinstrumenten, zoals het geven van een aanwijzing, het opleggen van een last onder dwangsom en/of bestuurlijke boete, publicatie en het aanstellen van een stille curator. DNB heeft het in het verleden niet vaak opportuun geacht een bestuurlijke boete op te leggen en gaat eveneens terughoudend om met de momenteel uit de jurisprudentie voortvloeiende mogelijkheid om de feitelijk leidinggevende(n) van een instelling een bestuurlijke boete en/of last onder dwangsom op te leggen en dit te publiceren. In de praktijk zijn het veelal bestuurders van illegale instellingen die aldus worden bestraft.

Hoewel DNB een terughoudend boetebeleid voert, blijft de vraag relevant of de boeteregeling voldoende in lijn is met het economische belang van goed gedrag en of de thans hoogst mogelijke bestuurlijke boete van ongeveer een half miljoen euro in de financiële sector hoog genoeg is om een geloofwaardig handhavingsinstrument te zijn. Voorkomen moet worden dat instellingen een

gecalculeerd risico op beboeting nemen, omdat de kosten van naleving van bepaalde regels hoger zijn dan de maximale boete die hen kan worden toebedeeld. Een hogere potentiële bestuurlijke boete, zelfs als deze in de praktijk niet of amper wordt geheven, zou in dat geval normconform handelen kunnen bevorderen. Daarnaast bestaat de wens tot meer flexibiliteit bij het vaststellen van de hoogte van de bestuurlijke boete, zodat de hoogte van de bestuurlijke boete aangepast kan worden aan specifieke omstandigheden van het geval, wat in het huidige stelsel van gefixeerde boetebedragen niet mogelijk is. De in voorbereiding zijnde Wet wijziging boetestelsel zal voorzien in flexibelere boetes, althans voor zware overtredingen, en verhoging van de boetemaxima.

### **5.7 Versterken kwaliteitsbewaking**

De interne sturing op de kwaliteit van toezicht kan worden versterkt. Het uitgangspunt is hierbij dat de kwaliteit van het toezicht grotendeels tot uitdrukking komt in het gegeven of een ‘voldoende actueel en getrouw beeld’ van alle instellingen bestaat en of bij een geconstateerd probleem effectief en tijdig is ingegrepen. Naast een adequate risico-inschatting (die ex post getoetst kan worden) is een goed dossierbeheer daarbij van groot belang, mede om in het geval van een deconfiture op open en volledige wijze externe verantwoording over het gevoerde toezicht te kunnen afleggen. Daartoe worden de volgende twee kwaliteitsbewakingsprocessen ingevoerd.

Ten eerste wordt een systeem van collegiale review opgezet waarin wordt nagegaan of de werkzaamheden van toezichtmedewerkers conform het Handboek Kwaliteit worden uitgevoerd. Collega's stellen bij elkaar door middel van een dossierreview vast of de procedures door de toezichthouder zijn gevolgd (volledig, juist en tijdig). De dossiers van instellingen worden zodanig geselecteerd dat alle toezichthouders hierop worden beoordeeld. Omdat de beoordelaars zelf toezichtmedewerker zijn, kennen ze het klappen van de zweep in de toezichtpraktijk, zodat een goede beoordeling mogelijk is. De interne accountantsdienst (IAD) zal incidenteel steekproefsgewijs een nadere toetsing doen om te voorkomen dat de intercollegiale toetsing te zwak wordt. In het geval van calamiteiten (bijvoorbeeld een substantieel dekkingstekort bij een pensioenfonds, solvabiliteits- en liquiditeitsproblemen bij banken/verzekeraars) doet DNB stelselmatig onderzoek om na te gaan dat de procedures conform de interne regels zijn gevolgd. Ten tweede beoordeelt de IAD periodiek de opzet van de toezichtprocedures en rapporteert over de bevindingen, inclusief voorstellen voor verbetering.

Voorts wordt doorgewerkt aan het vormgeven van externe toetsing van de kwaliteit van het DNB toezicht. Een periodieke, onafhankelijke beoordeling kan inzichten verschaffen over waar de kwaliteit van het toezicht kan worden verbeterd en kan bijdragen aan een betere verantwoording van DNB aan publiek, politiek en onder toezicht staande instellingen. Hierdoor kan ook effectief worden bijgedragen aan een efficiënte, periodieke evaluatie zoals voorzien in de Wet financieel toezicht.

## 6 Openheid

### 6.1 Transparantie

Transparantie is instrumenteel aan zowel het primaire toezichtproces als de *accountability* over de toezichttaak. In toenemende mate wordt transparantie dan ook gezien als een element dat een eigen rol in het toezicht heeft. Ook nemen de juridische verplichtingen toe om transparant te zijn. Toegespitst op de effectiviteit en efficiëntie van het primaire toezichtproces is transparantie gericht op het bijdragen aan het draagvlak voor het toezicht en (nieuwe) toezichtnormen. Een open uitwisseling tussen instelling en toezichthouder van ideeën en ervaringen met betrekking tot de bepaling, weging en beheersing van risico's kan instellingen helpen hun zaken op orde te houden. Transparantie bevordert zo de spontane normnaleving. Tevens faciliteert zij de horizontalisering van het toezicht ('vreemde ogen dwingen', zoals die van de Raad van Commissarissen, externe accountant of aandeelhouders). Transparantie is daarmee sterk verbonden met het idee van de geloofwaardige toezichthouder. DNB wil daarom de transparantie jegens zowel de onder toezicht staande instellingen als het publiek bevorderen.

Bij het operationaliseren van het streven naar meer transparantie spelen twee vraagstukken. De eerste betreft de verhouding tussen transparantie en DNB's geheimhoudingsplicht. De wettelijke geheimhoudingsplicht over individuele instellingen blijft hier het uitgangspunt. De belangrijkste afwijking hiervan is dat, als een financiële instelling failliet is gegaan, daarmee de redenen voor geheimhouding wegvallen. De eindrapportage over een faillissement is in beginsel openbaar. Verdere uitzonderingen zijn die gevallen die uitdrukkelijk in de toezichtwetten zijn benoemd, bijvoorbeeld de mogelijkheid een opgelegde bestuurlijke boete of last onder dwangsom te publiceren en de mogelijkheid om over te gaan tot openbaarmaking van bepaalde overtredingen. Voor het overige zal transparantie over toezichtbevindingen doorgaans op geaggregeerde gegevens zijn gebaseerd.

Het tweede vraagstuk betreft hoe DNB transparant moet (willen) zijn. Hier gelden drie invalshoeken, namelijk waarover DNB transparant kan zijn; op welke doelgroep die transparantie dan is gericht; en of DNB dat goed doet of dat het beter kan.

In Tabel 4 zijn de bevindingen schematisch weergegeven. Uit de analyse blijkt allereerst dat DNB over het merendeel van de onderscheiden toezichtonderwerpen transparant is. Via ondermeer de begroting en verantwoording over haar taken als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) wordt hier invulling aan gegeven. Het transparantie-instrument kan langs twee dimensies worden uitgebreid en aan effectiviteit winnen: door over meer (toezicht)onderwerpen transparant te zijn, en door de kwaliteit van de transparantie te vergroten in termen van toegankelijkheid, samenhang, vindbaarheid, actualiteit, en met name directe bruikbaarheid in de toezichtpraktijk. Een uitbreiding van het aantal onderwerpen waarover DNB transparant is, correspondeert in termen van Tabel 4 met verschuivingen van **1** (niet/nauwelijks transparant) naar **2** (transparant naar één doelgroep) of **3** (transparant naar een breed publiek).

Tabel 4. Transparantie: waarover, op welke wijze en gericht op welke doelgroep

Transparantie over	huidig	op welke wijze				doelgroep		
		gewenst en instrumenteel aan		verantwoording		instel-	politiek	publiek
		toezichtproces	actief	passief	actief	lingen		
<b>Normbepaling/ontwikkeling</b>								
Concepten nieuwe (toezichhouders)regelgeving	2	→	2					
Agenda nieuwe (toezichhouders)regelgeving	2	→		2				
Consultaties (document, repliek, dupliek)	2	→		2		3		
Afgewogen invoering nieuwe regelgeving	1	→	3		3			
Internationale trajecten	2	→			3			
Verslagen relevante overleggen	1	→			2			
Methodiek validatie interne modellen	2	→		3				
<b>Normoverdracht (kenbaarheid)</b>								
Wetgeving	1	→		3				
Toezichhoudersregulering (incl. beleidsregels)	2	→		3				
Interpretaties / uitspraken	2	→		3				
Vertaling naar toepassing in praktijk	2	→		3				
Vraag en antwoord	3	→		3				
DNB-brede toezichtstrategie	1	→	2		2			
DNB-brede toezicht(jaar)plan	2	→	2		2			
FIRM-handboeken	2	→	2					
Handhavingsbeleid	2	→		2				
Toespraken / presentaties	3	→		3				
Toelichting op (toepasselijkheid) normenstelsel	2	→		2				
"Goed gesprek" (bijv. bij benoeming bestuurder)	2	→		2				
<b>Bevindingen lopend toezicht (geaggregeerd)</b>								
Onderzoek / analyse / publicaties	3	→		3				
Cijfermateriaal toezichtactiviteiten/handelingen	3	→			3			
Verslag toezichtbevindingen	1	→		2				
Overzicht / ontwikkeling FIRM-ratings	1	-						
<b>Bevindingen lopend toezicht (individueel)</b>								
Inschrijving in register	3	→	3					
FIRM-rating	1	→		2				
Terugrapportage onderzoeken / gesprekken	2	→		2				
"Stevig gesprek". aanwijzing. stille curator. etc	2	→		2				
Motivering beslissingen	2	→		2		2		
<b>Interventie/Handhaving</b>								
(Algemene ) waarschuwing m.b.t. illegalen	3	→		3				
Formele maatregel (tenzij ...)	1	→		2				
Openbaarmaking overtreding (tenzij ...)	1	→		2				
Signalering (vermoedelijk) strafbare feiten	2	→		2				
<b>Verantwoording</b>								
ZBO-begroting	3	→			3			
ZBO-verantwoording	3	→			3			
Panelprocedure (incl. verslagen)	3	→			3			
Prestatie-indicatoren	1	→			3			
Jaarverslag	3	→			3			

Leeswijzer: voor ieder onderscheiden onderwerp is de huidige en gewenste transparantie aangegeven op een 3-punts schaal: 1 niet/nauwelijks transparant, 2 wel transparant, maar richting één specifieke doelgroep; en 3 wel transparant, en dan naar een breder publiek. Met de blokjes in de drie rechterkolommen is aangegeven op welke doelgroep transparantie over het desbetreffende onderwerp met name gericht is. De grijze rijen betreffen louter de beoogde transparantie binnen de bilaterale relatie tussen DNB en de onder toezicht staande instelling. Tevens is aangegeven of transparantie instrumenteel is aan het toezichtproces en/of de verantwoording, en of transparantie passief wordt gehanteerd (de informatie is beschikbaar, maar geïnteresseerden moeten zelf op zoek) of actief wordt bezorgd (de informatie wordt naar de doelgroep gebracht).

Dit betreft een uitbreiding van de transparantie met betrekking tot de volgende onderwerpen:

1. Een DNB-brede toezichtstrategie en -jaarplan. De toezichtstrategie geeft een beeld van de wijze waarop het toezicht meerjarig wordt ingericht, beoogt het fundament te zijn voor de zorgvuldige invulling van de toezichttaak en draagt daarmee bij aan de voorspelbaarheid in het kader van het toezichtjaarplan en de toezichtuitoefening. Het toezichtjaarplan geeft het onder toezicht staande veld, de politiek en het publiek inzicht in de omvang, inzet en aanwending van reguliere toezichtinspanningen/activiteiten; de voorziene nieuwe elementen in het toezicht zoals nieuwe wet- en regelgeving en vernieuwde toezichtmethoden en -instrumenten); en de specifieke aandachtspunten in het toezicht zoals bepaalde thema's, ontwikkelingen en normen. Zo mogelijk bevat een toezichtjaarplan ook een indicatie van het beoogde effect van de inspanningen. Een onderdeel van het toezichtjaarplan is een schets van de relevante ontwikkelingen ter onderbouwing van de gemaakte keuzes.
2. Afgewogen invoering van nieuwe regelgeving. Een 'goed' beleidsvormingsproces omvat ten minste het benoemen van het beoogde effect, het aangeven van de verschillende mogelijkheden om dat door regelgeving of gedragsverandering te bewerkstelligen (inclusief de vereiste inspanningen en bijeffecten) en de afweging om voor één van de opties te kiezen. Bij die afweging wordt een afwegingskader gehanteerd dat parameters kent als effectiviteit, uitvoerbaarheid, handhaaf- en naleefbaarheid, kosten-batenanalyse, implicaties voor gelijk speelveld, enzovoort. Een noodzakelijke voorwaarde om de beleidsvorming zo in te richten is een dialoog met en dus transparantie naar het onder toezicht staande veld.
3. Verslag van toezichtbevindingen. Een verslag van geaggregeerde toezichtbevindingen volgt op het houden van een themagewijs en/of steekproefsgewijs onderzoek en geeft de sector inzicht in de bevindingen in termen van: de mate van normnaleving (zo mogelijk ook de motieven en verklaringen voor niet-naleving), een overzicht van *good practices*, inzicht in de ontwikkeling in normnaleving, en actiepunten ten bate van toezichtuitvoering en –beleid. Het doel is drie ledig: het stimuleren van normoverdracht, het activeren van horizontaal toezicht en het afleggen van verantwoording door DNB. Openbare verslaglegging van geaggregeerde toezichtbevindingen draagt daarnaast bij aan een realistische beeldvorming bij het publiek over opgetreden risico's en misstanden, en de gevolgen daarvan. Publicatie van geaggregeerde toezichtbevindingen vindt niet plaats wanneer dit het algemene vertrouwen in (delen van) de financiële sector kan schaden.
4. Prestatie-indicatoren. In de volgende paragraaf wordt een aantal prestatie-indicatoren geïdentificeerd die als aanvulling op de al gehanteerde VBTB-systematiek een handvat bieden voor interne sturing en externe verantwoording. In zoverre de externe verantwoording is beoogd, zullen de (ontwikkelingen in de) indicatoren worden gepubliceerd.
5. Terugkoppeling van de individuele risicobeoordelingscores aan de onder toezicht staande instelling. Dit aspect wordt in het kader van het FIRM-project al uitgewerkt; de onderlinge vergelijkbaarheid van FIRM-scores tussen instellingen moet hierbij nog worden geborgd.



6. Ontwikkeling van het beleid ten aanzien van de publicatie bij overtreding van de Wet financieel toezicht (Wft). Hierbij bestaan twee soorten publicaties: met betrekking tot alle overtredingen zijn de toezichthouders bevoegd (maar niet verplicht) om een *openbare waarschuwing* voor het publiek uit te vaardigen; en bij een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete zijn de toezichthouders verplicht om tot publicatie daarvan over te gaan, *tenzij* “de openbaarmaking van het besluit in strijd is of zou kunnen komen met het doel van het door de toezichthouder uit te oefenen toezicht op de naleving van [de Wft]”. DNB is terughoudend in het gebruik van dit instrument. De interne beleidslijn voor publicatie houdt in dat publicatie in beginsel in het belang van (potentiële) crediteuren/polishouders dient te zijn. Dit belang wordt vaak niet gediend met een publicatie. Na de inwerkingtreding van de Wft zal DNB, gelet op deze afweging, naar verwachting eveneens terughoudend omgaan met publiceren en in de praktijk veelal gebruik maken van de ‘tenzij-clausule’. DNB formuleert hiertoe een intern afwegingskader, waarmee zij de voordelen van publicatie snel en zorgvuldig kan afwegen tegen de nadelen.
7. Verslagen van relevante overleggen met representatieve organisaties. Aan de dialoog met de onder toezicht staande instellingen wordt een groeiend belang gehecht. Om de kenbaarheid van die dialoog te vergroten, zal via het Jaarverslag over het gevoerde overleg worden bericht.

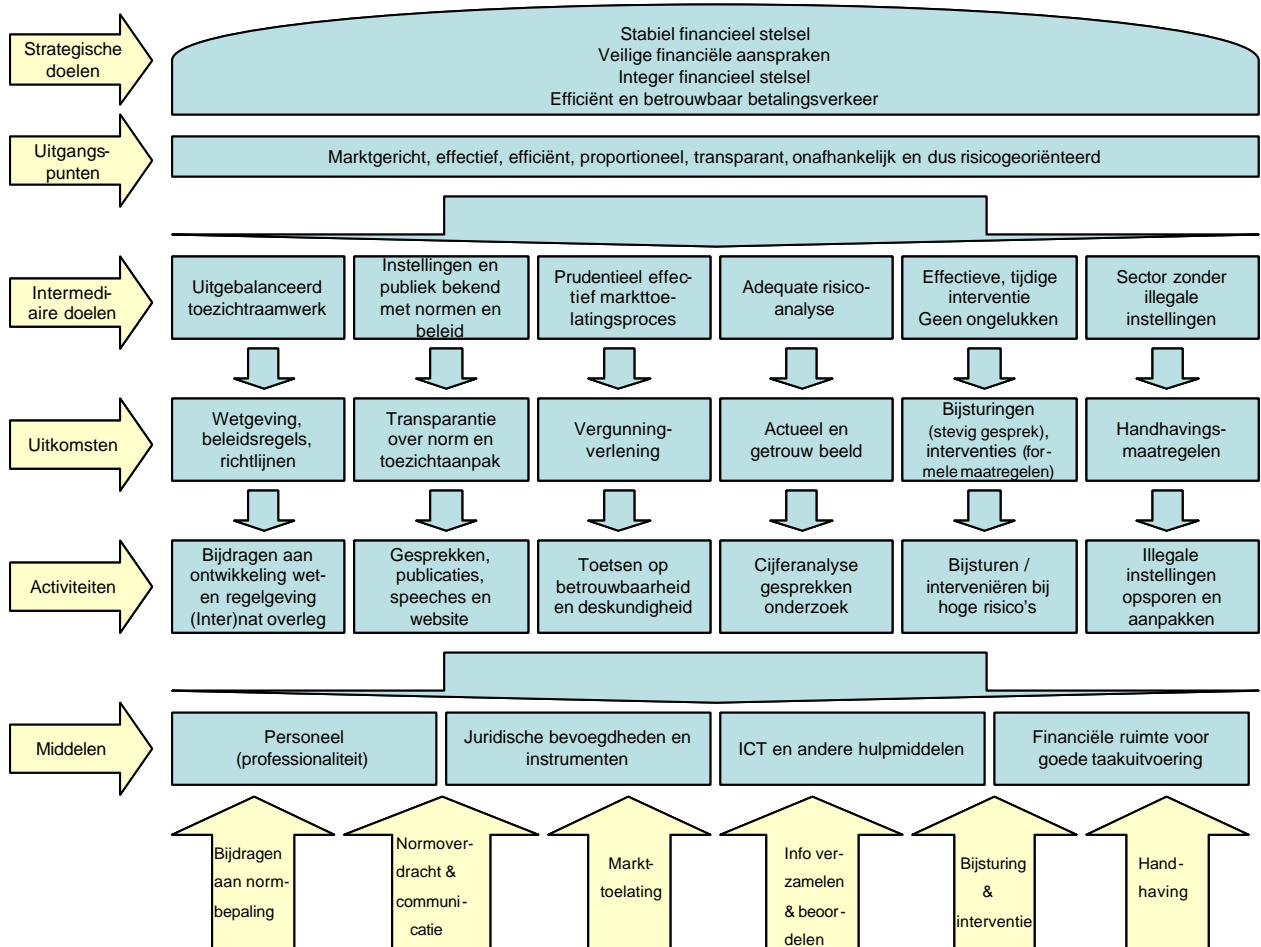
Naast bovenstaande uitbreiding van de transparantie, wordt gewerkt aan een vergroting van de kwaliteit ervan door de DNB-webplek expliciet als kennisloket in te richten waar alle partijen snel en toegankelijk allerhande informatie over het toezicht kunnen vinden. Dit kennisloket op internet – het eHandboek DNB toezicht – zal een bundeling vormen van de aspecten actualiteit, handboek (naslag) en trefpunt (uitwisseling van informatie, kennis en ideeën, vragen en antwoorden). Aan de eisen van snel en toegankelijk wordt voldaan door een structuur, samenhang en presentatie te ontwikkelen die zo goed mogelijk aansluit op de vraagbehoefte en strategie van de primaire gebruikers. DNB anticipeert met dit kennisloket op de significante veranderingen in het toezicht die de komende jaren zullen worden doorgevoerd in het kader van de Wet financieel toezicht, de Pensioenwet, Basel II en het FTK. Via het internet kennisloket kan immers effectief en efficiënt informatie naar de dagelijkse toezicht-praktijk worden gecommuniceerd. Het eHandboek DNB toezicht wordt in 2007 operationeel.

## **6.2 Prestatie-indicatoren voor goed toezicht**

Prestatie-indicatoren dienen als maatstaf om (de ontwikkeling van) de kwaliteit van het toezicht te monitoren. Het zijn indicatoren die idealiter nauw aansluiten bij de strategische doelen, direct door de organisatie kunnen worden beïnvloed en eenvoudig en eenduidig meetbaar en communiceerbaar zijn. Door vooraf een bepaalde norm vast te leggen voor wat als goed, voldoende of onvoldoende wordt beschouwd, kan met de prestatie-indicator worden gemeten of de norm gehaald wordt. Ook wanneer geen absolute norm voor ‘goed’ of ‘onvoldoende’ is te geven, zijn prestatie-indicatoren behulpzaam, omdat ze wel de veranderingsrichting over een periode indiceren. Vrijwel altijd is immers bekend welke richting de goede is, ook al is niet te bepalen wat het minimale vereiste niveau moet zijn. In

veranderingsprocessen zoals beoogd met deze toezichtvisie zijn prestatie-indicatoren functioneel voor interne sturing. Hun tweede bijdrage ligt in de externe verantwoording. Het communiceren van prestatie-indicatoren geeft aan dat de organisatie de verantwoording van de bestede middelen serieus neemt. Tevens vormt het een middel om de geboekte resultaten en vooruitgang te staven aan de hand van min of meer objectieve criteria.

**Figuur 6. Stroomschema toezichtproces**



Een probleem bij het formuleren van prestatie-indicatoren is de relatie tussen de beheersbaarheid van de prestatie-indicator door de toezichthouder en de relevantie van de prestatie-indicator voor de einddoelstelling van het toezicht. Zie Figuur 6 waarin het toezichtproces in activiteiten, uitkomsten en doelen is ontleed. Voor elk niveau in deze figuur zijn in beginsel prestatie-indicatoren te benoemen. Naarmate deze hoger in de kolom zitten en dus aanhaken bij bijvoorbeeld de strategische of intermediaire doelen is de relevantie hoger, maar de beheersbaarheid lager; de resultaten worden dan sterk beïnvloed door externe factoren. Voor de prestatie-indicatoren (en kengetallen) die gekoppeld zijn aan activiteiten geldt het omgekeerde: de organisatie kan goed sturen op bijvoorbeeld het aantal onderzoeken per jaar, maar het verband met de kwaliteit van het toezicht is slechts indirect. De ideale prestatie-indicator bestaat dus niet.

Vanwege deze beperkingen is DNB nog op zoek naar in de praktijk bruikbare prestatie-indicatoren die als verdere verfijning kunnen dienen op de al gehanteerde prestatie-indicatoren in de toezichtverantwoording uit hoofde van de VBTB-systematiek. Indicatoren die een beeld schetsen van de toezichtinspanningen die DNB zich getroost zijn daarbij eenvoudig vast te stellen. Zij missen echter een direct verband met de toezichtdoelen. Voor deze prestatie-indicatoren en kengetallen op het niveau van activiteiten en uitkomsten kan worden gedacht aan:

- Het aantal behandelde vergunningsaanvragen, inschrijvingen register, getoetste bestuurders, Verklaringen Van Geen Bezwaar, ontheffingsverzoeken en resultaat;
- Het aantal formele maatregelen met betrekking tot onder toezicht staande instellingen, per sector;
- Het aantal formele maatregelen met betrekking tot illegale instellingen;
- Het aantal beoordelingen van statuten en reglementen, en adviezen over verplichtstellingen;
- Het aantal binnengekomen en afgehandelde klachten en informatieverzoeken naar onderwerp; en
- De doorlooptijden (en aantal overschrijdingen) van procedures, aanvragen, beoordelingen, beantwoordingen en toetsingen.

Het Jaarverslag rapporteert al over het merendeel van deze indicatoren. De uitdaging ligt bij het vinden van indicatoren die zowel nauw verwant zijn met het bereiken van de toezichtdoelen als door DNB in redelijke mate zijn te beïnvloeden. In dit licht doet DNB vanaf 2006 ervaring op met het bijhouden van de volgende drie prestatie-indicatoren op het niveau van de (intermediaire) toezichtdoelen:

- Het vertrouwen van het publiek in de financiële instellingen en toezichthouder DNB. Een manier om dit te meten is via jaarlijkse enquêtes onder het publiek;
- De algemene gezondheid van financiële instellingen. Mogelijke indicatoren hiervoor zijn de solvabiliteitsratio's van banken en verzekeraars en de dekkingsgraad van pensioenfondsen op basis van marktrente, de FIRM-scores en het aantal instellingen in de 'gevaarzone' of onder verhoogd toezicht; en
- Een adequate uitvoering van het integriteitstoezicht. Onder toezicht staande instellingen dienen een integrale benadering van de beheersing van integriteitsrisico's (analyse, beleid, processen en bijstelling) te hanteren. Een mogelijke indicator is het aantal instellingen dat voldoet aan de eis als percentage van het totaal aantal instellingen, mede te schatten op basis van de *self-assessments* op integriteitsterrein.

Bij gebleken geschiktheid worden deze indicatoren in het Jaarverslag opgenomen. Samen met de zes indicatoren op het niveau van activiteiten en uitkomsten moeten zij zo een relatief compleet overzicht van de toezichtprestaties gaan vormen.

## 7 Indicatie kosten en baten van wijzigingen toezichtaanpak

De voorgestelde aanpassingen verbeteren het toezicht. De effectiviteit van het toezicht stijgt allereerst door de risico-oriëntatie in het reguliere toezicht te versterken. Dit leidt tot intensiveringen bij instellingen met een middel of hoog generiek risicoprofiel waarbij het toezicht – langs de lijnen van de generieke risicoanalyse – een slag kan maken in het verkrijgen en onderhouden van een actueel en getrouw beeld. Deze toezichtuitbreiding wordt gedeeltelijk opgevangen door de mogelijkheid van een lagere toezichtinzet op instellingen met een miniem of laag generiek risicoprofiel. In de tweede plaats vindt een verschuiving van het toezicht naar integriteitsrisico's plaats, zodat de bewustwording van het belang van beheersing van integriteitsrisico's wordt bevorderd en incidenten op dit terrein meer dan vroeger worden opgepakt. Ten derde wordt de effectiviteit van het toezicht verbeterd door onder meer het doorontwikkelen van het Automatische BeoordelingsSysteem.

De toezichtbegroting voor 2007 beloopt circa €100 miljoen. Initiële *bottom-up* doorrekeningen van de kosten die met de in deze toezichtvisie genoemde aanpassingen zijn gemoeid, indiceren ceteris paribus een behoefte aan extra middelen binnen een bandbreedte van €5 miljoen. Dit bedrag is met significante onzekerheden omgeven, omdat het mede afhankelijk is van de veranderingen in capaciteitsbehoefte die voortkomen uit de verschuivingen die zich in de dynamische toezichtomgeving voordoen. Hierbij valt te denken aan de invoering van het FTK en de implementatie van FIRM (waarvan de effecten op de toezichtinspanning mede afhangen of de instellingen ernaar streven met een zekere marge aan de toezichteisen te voldoen of de minimumgrenzen willen opzoeken), de voortgaande vermindering van het aantal onder toezicht staande instellingen, de ontwikkelingen van externe toezichtkaders, de voortschrijdende juridisering van de maatschappij en de duur van het ingroeitraject (2-3 jaar) voordat de nieuwe systematiek volledig is ingevoerd.

Daarnaast spelen interne vraagstukken een rol, zoals de mate waarin de prioriteitsafweging in het toezicht scherper wordt aangezet door bijvoorbeeld de voorgestelde intensivering van het toezicht op integriteitsrisico's bewust ten koste te laten gaan van het toezicht op andere risico's, de prioriteitstelling tussen divisies met betrekking tot de toezicht- en andere taken en de mogelijke kostenbesparingen binnen de ondersteuning. Ten slotte werkt DNB aan een verbetering van de kostentoerekeningssystematiek binnen de gehele organisatie en wordt naar verdere efficiëntiewinsten gezocht. Deze vraagstukken zullen *bottom-up* worden uitgewerkt en verder aan de orde komen in de volgende begrotingsrondes.

Met het oog op deze onzekerheden en haar ambitie om de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht verder te vergroten, streeft DNB vooreerst nadrukkelijk naar een budgetneutrale invulling van de accentverschuivingen in de toezichtssystematiek zoals voorgesteld in deze toezichtvisie. Het uitgangspunt blijft dat de huidige taken, bij gelijkblijvende (externe) omstandigheden, de komende jaren binnen in reële termen gelijkblijvende kaders worden uitgevoerd. De inzet is dat door het uitvoeren van dit uitgangspunt geen verzwaring, en waar mogelijk vermindering, optreedt van de administratieve lasten en nalevingskosten voor de onder toezicht staande instellingen.