

# Financiële instellingen in beeld

*Het toezicht op financiële instellingen heeft de laatste jaren belangrijke ontwikkelingen door-  
gemaakt. Eén daarvan is een verschuiving in de richting van een meer risico georiënteerde aanpak  
van het toezicht. Deze verandering versterkt het bewustzijn over risico's en bevordert daarmee de  
risicobeheersing, zowel bij de toezichthouder als bij de financiële instellingen. Hiertoe is het  
noodzakelijk de risico's waar onder toezicht staande instellingen mee te maken hebben in beeld te  
brengen. Als hulpmiddel daarvoor heeft DNB de Financiële Instellingen Risicoanalyse Methode  
(FIRM) ontwikkeld, waarmee alle onder toezicht van DNB staande instellingen systematisch in kaart  
worden gebracht, en voor iedere instelling een risicoprofiel wordt vastgesteld. Op basis van dit  
risicoprofiel kunnen binnen het toezicht prioriteiten worden gesteld, zodat de beschikbare toezicht-  
capaciteit zo efficiënt mogelijk kan worden ingezet. FIRM bevordert een eenduidige analyse van, en  
eenzelfde manier van toezicht op alle financiële instellingen. FIRM vormt daarmee een wezenlijk  
onderdeel van het toezicht door DNB.*

## Inleiding

Het toezicht van DNB is gericht op het bevorderen van de stabiliteit en integriteit van het financiële stelsel, de hardheid van financiële aanspraken en de efficiëntie en betrouwbaarheid van het betalingsverkeer. Hiertoe is slechts beperkte capaciteit voorhanden. De beschikbare toezichtmiddelen dienen dan ook zo efficiënt mogelijk te worden ingezet. Een risicogeoriënteerde vorm van toezicht past hierbij. Risicogeoriënteerd toezicht biedt de toezichthouder de mogelijkheid zijn capaciteit zo effectief mogelijk op het onder toezicht staande domein in te zetten. Dit betekent dat de risico's die zich bij de financiële instellingen voordoen, worden geïdentificeerd en toezichtmiddelen vooral worden ingezet op plaatsen waar de netto risico's, het grootst zijn. Risicogeoriënteerd toezicht omvat echter meer dan alleen het bepalen van het benodigde kapitaal op een risicogebaseerde grondslag. Het gaat om het inzichtelijk maken van het integrale risicoprofiel en de sturingsmogelijkheden van een instelling. De fusie tussen DNB en PVK in 2004 heeft het mogelijk gemaakt om in de gecombineerde rol van geïntegreerde prudentiële toezichthouder en centrale bank een bredere inschatting van relevante risico's in het financiële stelsel te maken.

In de dagelijkse toezichtpraktijk van DNB is in 2006, met het operationeel worden van de Financiële Instellingen Risicoanalyse Methode (FIRM), een majeure stap gezet om de risico's op instellingsniveau goed in beeld te krijgen en de toezichtactiviteiten daarop af te stemmen. FIRM combineert daarmee de eerder binnen DNB en PVK ontwikkelde risicoanalyse methoden RAST en MARS. Met dit instrument wordt door de toezichthouder op systematische wijze een doorwrochte inschatting gemaakt van de risico's waaraan onder toezicht staande instellingen blootstaan en de wijze waarop deze worden beheerst. Daarbij wordt zoveel mogelijk voorkomen dat er 'witte vlekken' voor de toezichthouder resteren. Omdat binnen FIRM wordt uitgegaan van één methode, wordt cross-sectoraal de consistentie in het benaderen en het kenschetsen van onder toezicht staande instellingen vergroot. Deze instellingen, die sterk in aard, omvang en complexiteit verschillen, worden als het ware langs één meetlat gelegd, waarbij de schaal op de meetlat de mate waarin een instelling blootstaat aan bepaalde risico's weergeeft. Daarnaast maakt het uitgaan van één benadering het de toezichthouder mogelijk om op velerlei wijzen dwarsdoorsneden te maken van de instellingen, activiteiten en de gedragen risico's. Tevens kunnen ontwikkelingen in de tijd zichtbaar worden gemaakt. Tenslotte zet FIRM –

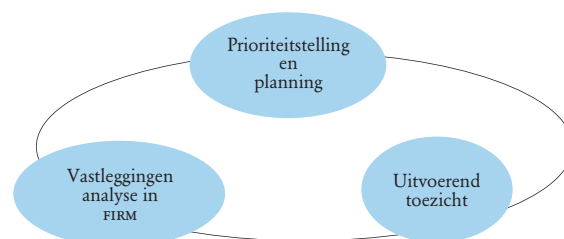
omdat de methode voor iedereen beschikbaar is gemaakt<sup>1</sup> – aan tot een beter risicobeheer bij de instellingen.

Risicogeoriënteerd toezicht wordt steeds nadrukkelijker als de norm voor modern toezicht gezien, zoals blijkt uit de opzet van Bazel II, Solvency II en het FTK. DNB bevindt zich met FIRM, samen met de toezichthouders in Australië, het VK, de VS en Zweden, wat dit betreft in de frontlinie. Financiële instellingen worden daar ook ingedeeld aan de hand van een aantal risicocategorieën, waarbij aangegeven wordt of deze een laag of hoog risico in zich dragen. Het aldus ontwikkelde profiel leidt tot een bepaalde toezichtaanpak (van lage tot hoge intensiteit). Door de toezichtinspanningen te focussen op de grootste risico's wordt de toezichtcapaciteit relatief efficiënt ingezet. Het bijdragenmodel van de Autoriteit Financiële Markten, dat sterk leunt op een 'self-assessment' door de onder toezicht staande instellingen, past eveneens in dit kader.

## In beeld te brengen instellingen

Met behulp van FIRM worden alle onder toezicht van DNB staande instellingen systematisch in kaart gebracht. Hiermee wordt inzicht verkregen in de risico's die een potentiële bedreiging vormen voor de aan DNB opgedragen toezichtdoelen, namelijk crediteurenbescherming, beschermen van de belangen van polishouders en integriteit van het financiële stelsel. Door deze inherente risico's te typeren en de gehanteerde beheersmaatregelen te analyseren wordt binnen FIRM een risicoprofiel van een financiële instelling samengesteld. Op basis van dit risicoprofiel kunnen binnen het toezicht prioriteiten worden gesteld. De toezichtactiviteiten worden intensiever naarmate het risicoprofiel hoger is. FIRM vervult hiermee een centrale rol in het toezichtproces (zie figuur 1). Daarbij is het niet zo dat dit instrument als een soort automatische piloot fungeert. De toezichthouder

Figuur 1 Risicogebaseerd toezicht



moet open blijven staan voor ontwikkelingen en gebeurtenissen die onvoldoende door FIRM worden onderkend. Thematische onderzoeken naar specifieke onderwerpen, die zowel cross-sectoraal als sectoraal kunnen worden uitgevoerd, blijven daarom van essentieel belang, hetgeen pas bij een risicogeorënteerde toezichtaanpak.

FIRM biedt een uniforme risicoanalyse methode, die toepasbaar is op alle typen instellingen die onder toezicht van DNB staan (zie tabel 1). De onderlinge vergelijkbaarheid van de uitkomsten van de risicoanalyse wordt daarmee bevorderd, zodat tot een zo objectief mogelijke inschatting kan worden gekomen. Dit bevordert de consistentie van het toezicht op instellingen in vergelijkbare omstandigheden. Vanzelfsprekend is het daarbij zo dat de aard en omvang van de activiteiten van een instelling hierin worden meegewogen. Verder kan een gerichte ondersteuning bij het planningsproces van de voor toezicht beschikbare capaciteit worden bewerkstelligd, zowel voor toezichtactiviteiten binnen een instelling als binnen de financiële sector. Daarmee biedt de methode tevens een goede basis voor interne en externe verantwoording over de uitgevoerde toezichtwerkzaamheden.

## Methode

Binnen het toezicht van DNB neemt de risicoanalyse FIRM, zoals gezegd, een centrale plaats in. Daarbij worden op systematische wijze alle risico's met betrekking tot de toezichtdoelen aan de hand van de volgende vier pijlers beoordeeld: 1. solvabiliteit, 2. liquiditeit, 3. beheer en organisatie en 4. integere bedrijfsvoering. Het vormen van een oordeel is ten dele een resultante van 'desk research', maar vooral gebaseerd op bevindingen

**Tabel 1 Aantal instellingen onder toezicht van DNB (2005)**

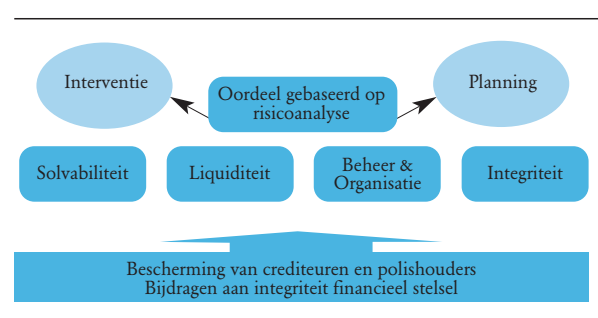
Verzekeraars	352
Banken	111
Pensioenfondsen	800
Trustmaatschappijen	119
Geldtransactiekantoren	28
Effecteninstellingen	335
Beleggingsinstellingen	120
Creditcardmaatschappijen en casino's	7
<b>Totaal</b>	<b>1872</b>

gen opgedaan tijdens onderzoeken en gesprekken met het management van de instelling. Dit oordeel en de onderbouwing van dit oordeel worden vastgelegd in de hiervoor ontwikkelde applicatie FIRM, waar alle inschattingen en motivaties op één plaats bijeen worden gebracht. Deze inventarisatie vormt de basis voor het plannen van de bij onder toezicht staande instellingen onderzoeken en, indien nodig, interventies. Het uitvoeren van deze activiteiten leidt veelal tot aanvullende of nieuwe inzichten met betrekking tot de risico's.

Het analyseren van de eerste twee pijlers, *solvabiliteit* en *liquiditeit* (zie figuur 2) waarbij de laatste meestal alleen relevant is voor bancaire instellingen, geschiedt op identieke wijze. Allereerst wordt de informatie met betrekking tot de actuele solvabiliteits- en liquiditeitspositie verzameld en vervolgens wordt beoordeeld in hoeverre deze toereikend zijn. De daartoe ontwikkelde toetsen binnen bijvoorbeeld Solvency 1, Bazel 1 en het FTK zijn daarbij maatgevend. Een tweede stap betreft het vormen en vastleggen van een oordeel over respectievelijk het zogeheten solvabiliteits- en liquiditeitsbeheer. In de kern betreft het hier een oordeel over het herstellvermogen. Aspecten die spelen bij solvabiliteitsbeheer zijn bijvoorbeeld sturingsmiddelen als premie-, indexatie- en prijsbeleid, de robuustheid van de continuïteitsanalyse en de mogelijkheden om additioneel vermogen aan te trekken. Premie- en indexatiebeleid zijn voor een pensioenfonds de typische instrumenten om bij te sturen. Voor een bank kan het aanpassen van haar debeten creditarieven een middel zijn. Bij een dochterinstelling kan garantstelling door de moeder een relevante factor zijn. Bij liquiditeitsbeheer gaat het onder meer om het bewaken van de liquiditeitspositie, de ingeschatte effectiviteit van voorgenomen maatregelen bij tekorten en de toegang tot de geldmarkt.

In de derde pijler *beheer en organisatie* worden tien risicocategorieën onderscheiden; binnen iedere risicocategorie zijn meerdere risico-items gebundeld (zie box 1).

**Figuur 2 Uitvoerend toezicht**



Voor iedere risicocategorie afzonderlijk wordt een oordeel gevormd over enerzijds de omvang van het (inherent) risico en anderzijds de effectiviteit van de specifieke beheersmaatregelen. Gecombineerd leidt dit tot een indicatie (score) voor het netto risico. Tevens kunnen hier de beheersmaatregelen met een generieke werking, *management* en *organisatie*, in beeld worden gebracht. Aspecten die hierbij de revue passeren zijn bijvoorbeeld deskundigheid, risicohouding, besturingsmodel, organisatiestructuur, informatievoorziening en personeelsbeleid. Door een gewogen gemiddelde te bepalen van de netto risico's en de mitigerende werking van de generieke beheersmaatregelen hierin mee te nemen, wordt een indicatie voor de derde pijler *beheer en organisatie* gegeven. Opgemerkt zij dat dit gewogen gemiddelde altijd wordt gezien in samenhang met de omvang van de onderliggende (netto) scores.

Groot belang wordt gehecht aan een integer financieel bestel. *Integriteit* vormt dan ook de laatste pijler. Integriteit is één van de onderscheiden risicocategorieën. Hieronder moet bijvoorbeeld worden verstaan dat instellingen zorgen dat zij niet betrokken raken bij, of gebruikt worden voor, het benadelen van derden, het gebruik maken van voorwetenschap, het witwassen van geld en terrorismefinanciering.

## Risicoprofiel

De bij DNB onder toezicht staande instellingen verschillen zeer in aard en omvang van de activiteiten. Aan de éne kant van het spectrum treft men instellingen die slechts één activiteit kennen, waarbij kan worden gedacht aan trustkantoren, kleine pensioenfondsen en begrafenisverzekeraars. Aan de andere kant wordt toezicht gehouden op financiële conglomeraten die een veelheid aan bancaire diensten kennen en daarnaast actief zijn op de schade- en levensverzekeringsmarkt. Binnen FIRM wordt hierop ingespeeld door complexere financiële instellingen op te delen naar functionele activiteiten. Deze decompositie valt niet noodzakelijkerwijs samen met het organogram van de instelling zelf; belangrijkste doel is alle voor het toezicht relevante risico's in kaart te brengen. Functionele activiteiten zijn bijvoorbeeld ziektekostenverzekering, herverzekerd pensioen, effectenkredietverlening, hypotheeken, betalingsverkeer, securitisatie, vermogensbeheer en unit linked producten. Binnen FIRM worden circa 40 verschillende functionele activiteiten onderkend. Iedere functionele activiteit kent een eigen profiel met voor die activiteit specifieke risico's. Een traditionele levensverzekeraar en een pensioenfonds, bijvoorbeeld, laten zich onder meer typeren met een verhoudingsgewijs hoge score in het risicoprofiel voor mismatch- en verzekeringstechnische risico's. In het vermogensbeheer spelen deze risico's geen rol. Het bancaire betalingsverkeer

### Box 1 Risicocategorieën beheer en organisatie

Categorie	Risico-items
Mismatch-/renterisico's	Rente, valuta, liquiditeit, inflatie
Marktrisico's	Prijsvolatiliteit, marktliquiditeit, concentratie en correlatie
Debiteurenrisico's	Default probability, loss given default, exposure at default, concentratie en correlatie
Verzekeringstechnische risico's	Sterfte, arbeidsongeschiktheid, schade, concentratie en correlatie
Omgevingsrisico's	Concurrentie, afhankelijkheid, reputatie, ondernemingsklimaat
Operationele risico's	Acceptatie/transactie, verwerking, uitkering/betaling/settlement, informatie, productontwikkeling, kosten, personeel, fraudegevoeligheid
Uitbestedingrisico's	Continuïteit bedrijfsvoering, integriteit, kwaliteit dienstverlening
IT-risico's	Strategie- en beleid, beveiliging, beheersbaarheid, continuïteit
Integriteitrisico's	Benadeling derden, voorwetenschap, witwassen, terrorismefinanciering, onoorbaar handelen
Juridische risico's	Wet- en regelgeving, naleving, aansprakelijkheid, afdwingbaarheid contracten

kent hoge scores voor operationele en ICT-risico's, terwijl marktrisico's bij deze activiteit afwezig zijn.

Daarnaast is het voor het kenschetsen van complexere instellingen mogelijk gebruik te maken van zogenoemde groepsfuncties. Groepsfuncties kennen een risicomitigerende werking voor één of meerdere risico's binnen alle onderliggende functionele activiteiten. Typische groepsfuncties zijn actuariaat, juridische zaken en compliance. Een goede score voor de groepsfunctie actuariaat, waar het overkoepelende beleid is vastgesteld en een centrale bewaking van de verzekeringstechnische risico's plaatsvindt, leidt dus tot lagere scores van het verzekeringstechnische risico van de gehele instelling.

De inschattingen met betrekking tot de pijlers *beheer en organisatie* en *integriteit* worden vastgelegd op het niveau van de functionele activiteit en vervolgens (via eventueel tussenliggende lagen) als een gewogen gemiddelde gecombineerd tot op instellingsniveau; de mitigerende effecten van groepsfuncties worden hierin meegenomen. In het analyseren van het risicoprofiel dragen deze gemiddelden ertoe bij dat – bij grote, complexe organisaties, die in bepaalde gevallen uit enkele honderden activiteiten bestaan – sneller inzage kan worden verkregen in de activiteiten/risicocategorieën waar zich de pijnpunten concentreren. De pijlers *solvabiliteit* en *liquiditeit* worden beoordeeld op het niveau waar resp. de solvabiliteits- en de liquiditeitspositie relevant is (in het eerste geval veelal de vergunninghoudende entiteit, in het tweede geval treft men vaak een centrale aansturing aan). In box 2 wordt een voorbeeld getoond van het risicoprofiel van een financieel conglomeraat op holdingniveau, met daaronder een opsplitsing met twee tussenliggende lagen en daaronder in totaal tien zogeheten functionele activiteiten.

## Toepassingen door DNB

FIRM levert een veelheid aan dimensies op basis waarvan prioriteiten kunnen worden gesteld in het toezicht. Over alle in kaart gebrachte risicocategorieën zijn scores beschikbaar over het inherente risico, de specifieke beheersing van dit risico en het resulterende netto risico. Daarnaast is een oordeel vastgelegd over de risicomitigerende gevolgen van de beheersmaatregelen *management* en *organisatie* en groepsfuncties. Verder worden solvabiliteit en liquiditeit qua positie en beheer getypeerd. Al deze informatie wordt vastgelegd in de vorm van scores. Deze bepalen het risicoprofiel voor de activiteiten van een instelling, alsook voor de instelling

zelf. Daarnaast biedt de analyse inzage in welke elementen nog niet van een inschatting zijn voorzien, de zogeheten 'witte vlekken'. Van elke score wordt het moment van de score vastgelegd, zodat bekend is in hoeverre het een actuele inschatting betreft. Tenslotte worden van alle activiteiten en instellingen enkele in het kader van de risicoanalyse en planning relevante kenmerken en kengetallen meegenomen. Daarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld balanstotaal, balanssamenstelling en de omvang van het eigen vermogen.

Voor het toezicht is het van groot belang een actueel beeld te hebben van de risico's waaraan de onder toezicht staande instellingen blootstaan. De FIRM-database maakt het mogelijk te selecteren op criteria als 'witte vlek' en 'laatste inschatting dateert van vóór ...'. Deze filters bieden immers een overzicht van beheersomgevingen (specifiek en generiek), activiteiten en instellingen waarvan geen recente inschatting beschikbaar is en daarom in kaart moeten worden gebracht.

Door te sorteren op verhoudingsgewijs slechte scores of combinaties van slechte scores, kunnen instellingen, activiteiten en/of risicocategorieën worden uitgelicht, die vanuit toezichtperspectief additionele aandacht verdienen. Mede op basis van deze selectie kan worden vastgesteld aan welke instellingen, instellingsactiviteiten en/of door instellingen aangegane risico's, toezichtcapaciteit moet worden gealloceerd. Een in deze context zeer relevant filter is te sorteren naar instellingen, die verhoudingsgewijs slecht scoren op de criteria *solvabiliteitspositie*, *solvabiliteitsbeheer* en *beheer en organisatie*.<sup>2</sup> Een negatief oordeel over één van deze drie aandachtsgebieden of erger twee of drie, zal voor de toezichthouder aanleiding zijn om bij te sturen. Daarbij hoeft het niet zo te zijn dat de instelling acuut in grote problemen zal geraken als zich een risico manifesteert, maar bij één of meerdere slechte scores is een crisisachtige ontwikkeling kansrijk en zal interveniëren veelal noodzakelijk zijn. Binnen het toezicht wordt deze insteek om tot prioriteitstelling te komen, aangeduid met de 'magische driehoek'. Uiteindelijk zal blijken dat het beoordelen van de vraag of tot één of andere vorm van interventie moet worden gekomen een subtiel inzicht vraagt omdat de elementen binnen de 'magische driehoek' vaak fungeren als communicerende vaten. Zo zullen instellingen die bewust een sterke beheersing nastreven van risico's, dit vaak doen om zo min mogelijk reserves aan te hoeven houden.

De informatie verkregen via FIRM kan ook als basis dienen voor vraagstukken over de stabiliteit van het financiële systeem. FIRM kan hierdoor een rol spelen bij een bredere inschatting van de relevante risico's voor

## Box 2 Risicoprofiel financieel conglomeraat

**Risiko profiel**

Beheer en Organisatie

Inherent risico: 2,9      Beheersing: 2,0      Netto risico: 2,0

Waarvan integriteit: 1,9      Beheersing: 1,9

Solvabiliteit

Positie: 2,0      Beheersing: 2,0

Risico / Beheersingsmaatregel	Gewicht	Score inher...	Score behe...	Netto score
⚠ Matching- / renterisico	3,7 %	2,2	2,2	2,2
⚠ Marktrisico	15,0 %	1,5	2,2	1,2
⚠ Kredietrisico	9,3 %	1,9	1,8	1,7
⚠ Verzekeringstechnisch risico	7,5 %	2,1	2,1	2,1
⚠ Omgevingsrisico	5,7 %	2,9	2,0	2,8
⚠ Operationeel risico	6,6 %	2,4	4,0	2,5
⚠ Uitbestedingsrisico	2,6 %	2,0	2,0	2,0
⚠ IT-risico	9,4 %	3,1	1,0	2,5
⚠ Integriteitsrisico	5,7 %	1,9	1,9	1,9
⚠ Juridisch risico	3,0 %	2,3	2,3	2,3
⊕ Organisatie	15,7 %		3,1	
⊕ Management	15,7 %		2,2	

**Kengetallen**

Solvabiliteitsratio:

Balanstotaal: 200000000 Duizend

Inkomsten bancaire acti...: 15000000 Duizend

Liquideitsratio (maand):

Inkomsten verzekerings...: 12000000 Duizend

## Toelichting:

De linkerkolom laat zien dat de instelling naast diverse bancaire (7) ook verzekeringsactiviteiten (3) ontplooit. De daar onderkende groepsfuncties werken risicomitigerend voor zowel het bank- als het verzekeringsbedrijf. De 4 pijlers met de relevante scores worden in het rechterdeel samengevat. De pijler 'liquiditeit' wordt hier niet getoond omdat de liquiditeitspositie op een lager niveau, i.e. binnen de bank wordt beheerd. Evenzo is geen score

beschikbaar voor de solvabiliteitspositie omdat deze op de onderliggende niveaus van de vergunninghoudende entiteiten wordt vastgesteld. Het beheer van de solvabiliteitspositie is wel op holdingniveau belegd.

Voor enkele risicocategorieën is geen oordeel over de beheersing beschikbaar; deze risico's moeten tijdens daarop gerichte onderzoeken in kaart worden gebracht.

Alle scores worden geprojecteerd op een schaal van 1 tot en met 4.

het financiële stelsel, zoals DNB die in haar hoedanigheid als geïntegreerde prudentiële toezichthouder en centrale bank wenst te maken. In deze context kunnen de volgende voorbeelden worden genoemd. Voor het analyseren van de vraag in hoeverre en welke financiële instellingen in Nederland kwetsbaar zijn bij een laag renteniveau kan worden gesorteerd naar een hoog mismatchrisico en de omvang van de vastrentende beleggingsportefeuille. Een sortering over de risicocategorie debiteurenrisico binnen de functionele activiteit 'hypotheken' levert een indicatie op over de vraag welke

instellingen veel zogeheten tophypotheek verstrekken. Een onderzoek naar integriteitaspecten kan worden ondersteund door alle activiteiten die inherent een hoge risicoscore kennen, uit te lichten.

## Externe toepassing

Het risicoprofiel van een onder toezicht staande instelling dat met behulp van FIRM is gecreëerd, is een goede basis voor een dialoog met het management van de

instelling. De door DNB als toezichthouder gemaakte inschattingen zullen dan ook met het management van de instellingen worden gedeeld. Grotere financiële instellingen beschikken veelal over een eigen risicoanalyse. Door de uitkomsten van deze analyse te spiegelen met de inschattingen van de toezichthouder ontstaat over en weer een basis voor nadere verdieping en idealiter een gezamenlijke inschatting met betrekking tot de omvang van de risico's en de mate waarin deze worden beheerst. Voor kleinere instellingen vormt de risicoanalyse van DNB een middel om het risicobewustzijn, en meer in het algemeen, het denken over risico's en de beheersing ervan te stimuleren. Een concrete invulling zou zijn tot een zogeheten 'self-assessment' van de eigen beheersomgeving te komen. Het is mede tegen voorgeschetste achtergrond dat de methodiek, welke in feite de bril is waardoor de toezichthouder kijkt, vrijelijk beschikbaar is. Verwacht wordt dat de risicoanalyse FIRM het bewustzijn over risico's en risicobeheersing zal stimuleren, zowel bij de instellingen als bij de toezichthouder.

<sup>1</sup> [www.dnb.nl](http://www.dnb.nl) – Professioneel.

<sup>2</sup> Voor bancaire instellingen moeten liquiditeitspositie en liquiditeitsbeheer ook in ogenschouw worden genomen.