

Fusie van DNB en PVK: een nieuwe organisatie onder een vertrouwde naam

De Nederlandsche Bank en de Pensioen- & Verzekeringskamer zijn met ingang van 30 oktober 2004 gefuseerd. De fusie is een natuurlijke afronding van het integratieproces dat reeds eerder in gang was gezet. Aanleiding voor de fusie waren veranderingen in de financiële sector, zoals het ontstaan van omvangrijke financiële conglomeraten, een explosieve groei van het kapitaalverkeer, toenemende internationalisering en branchevervaging. De nieuwe organisatie verbetert de effectiviteit en efficiëntie van het prudentieel toezicht. Bovendien wordt nu de synergie tussen toezicht, monetair beleid en betalingsverkeer optimaal benut. Op die manier draagt DNB nog beter bij aan financiële stabiliteit: één van de belangrijkste pijlers onder een gezonde economie.

Inleiding

Met ingang van 30 oktober 2004 zijn De Nederlandsche Bank NV (DNB) en de Stichting Pensioen- & Verzekeringskamer (PVK) formeel gefuseerd. De nieuwe organisatie opereert onder de vertrouwde naam de Nederlandsche Bank. Sinds 1 mei 2004 was in feite al sprake van een geïntegreerde werkorganisatie, maar functioneerden DNB en PVK de jure nog als twee gescheiden instellingen. Terwijl de PVK al in een eerder stadium was gereorganiseerd, viel het fusieproces bij DNB samen met een forse reorganisatie.

De nieuwe organisatie heeft als missie: 'Het nastreven van stabiliteit van het financiële stelsel en van de instellingen die van dat stelsel deel uitmaken. Zij doet dit:

- door als onderdeel van het Europees Stelsel van Centrale Banken bij te dragen aan het monetaire beleid in het eurogebied, gericht op prijsstabiliteit,
- door, ten dienste van het publiek dat wil kunnen rekenen op nakoming van aangegane verplichtingen, toezicht uit te oefenen op de soliditeit van financiële instellingen, dat wil zeggen op hun solvabiliteit en liquiditeit en, daarmee samenhangend, de integriteit van de bedrijfsvoering,
- door toezicht uit te oefenen op het betalingsverkeer en de goede werking daarvan te bevorderen,
- door materieel toezicht op pensioenfondsen en de overige door de overheid opgedragen taken uit te voeren,
- door het verrichten en bevorderen van onderzoek in relatie tot het bovenstaande.

De organisatie voert haar taken effectief en efficiënt uit'.

Aanloop naar de fusie

Het financiële toezicht in Nederland was traditioneel sectoraal ingedeeld. De Nederlandsche Bank hield ondermeer toezicht op banken en beleggingsinstellingen, de Pensioen- & Verzekeringskamer op verzekeraars en pensioenfondsen en de Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE) op effecteninstellingen. Het toezicht is in de loop van 2002 ingrijpend hervormd. De traditionele sectorale indeling van het toezicht werd vervangen door een func-

tionele indeling. Deze 'kanteling' van het toezicht had een aantal oogmerken: het bevorderen van een gelijk speelveld tussen de financiële instellingen, het eenduidig benaderen van de consument en het verbeteren van het toezicht. Om dat te bereiken, werd enerzijds de Autoriteit Financiële Markten (AFM, de opvolger van de STE) sindsdien exclusief verantwoordelijk voor het gedragstoezicht op de gehele financiële sector. Gedragstoezicht richt zich op het bevorderen van een ordelijk en transparant marktproces, zuivere verhoudingen tussen de marktpartijen en de bescherming van de consument. Anderzijds waren de Pensioen- & Verzekeringskamer en de Nederlandsche Bank voortaan ieder verantwoordelijk voor het prudentieel toezicht. Prudentieel toezicht richt zich op het bevorderen en handhaven van de financiële soliditeit van de instellingen die onder toezicht staan. DNB was bovendien als centrale bank verantwoordelijk voor het systeemtoezicht, het monetaire beleid en het betalingsverkeer.

Gegeven de overlappende activiteiten van DNB en PVK op het terrein van het prudentieel toezicht, hebben beide instellingen hun samenwerking geïntensiveerd. Zo zijn per 1 maart 2002 op bestuurlijk niveau kruislingse benoemingen geschied in de directie van DNB en het bestuur van de PVK, evenals in de Raad van Toezicht van de PVK en de Raad van Commissarissen van DNB. Ook is bij het toezicht op financiële conglomeraten tot een verdere intensivering van de samenwerking besloten. Met deze samenwerking zijn goede resultaten geboekt. Echter, vanwege eigen verantwoordelijkheden, bevoegdheden en geheimhoudingsbepalingen bleek de nauwere samenwerking tussen DNB en PVK tegen grenzen aan te lopen. Zo konden de consistentie, effectiviteit en efficiëntie van het toezicht onvoldoende worden gewaarborgd. Daarbij komt dat de eisen die aan toezichthouders worden gesteld steeds zwaarder worden, zoals blijkt uit de Box 'Karakteristieken van de financiële sector en gevolgen voor het prudentieel toezicht'. Daarom hebben DNB en PVK in december 2002 een voorstel gedaan aan de Ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om te komen tot een volledige integratie van de twee instellingen. Met de fusie per 30 oktober 2004 is de integratie een feit.

Box Karakteristieken van de financiële sector en gevolgen voor het prudentieel toezicht

Het belang van de Nederlandse financiële sector is groot. Het balanstotaal van alle in ons land geregistreerde banken, verzekeringsinstellingen en pensioenfondsen bedraagt ongeveer vijfmaal de jaarlijkse economische pro-

ductie (zie ook het artikel 'Financiële instellingen en financiële stabiliteit, elders in dit Kwartaalbericht). Daarnaast biedt de financiële sector (direct en indirect) werkgelegenheid aan een aanzienlijk deel van onze beroepsbevolking. Ook internationaal bezien nemen de Nederlandse financiële instellingen een vooraanstaande positie in. Op financieel gebied zit ons land bij de top-10 van de wereld.

Het Nederlandse financiële stelsel kan al geruime tijd als stabiel worden getypeerd. Financiële stabiliteit is echter geen vanzelfsprekendheid, zo leren de ervaringen in andere landen. Prudentieel toezichhouders moeten letten op ontwikkelingen die de gezondheid van individuele financiële instellingen kunnen schaden. Systeemtoezichthouders moeten waken voor ondermijning van de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel. De relatie tussen de gezondheid van in het bijzonder grote individuele instellingen en de stabiliteit van het stelsel als geheel is cruciaal.

Het Nederlandse financiële stelsel wordt gedomineerd door een beperkt aantal conglomeraten. Deze bieden technisch geavanceerde en gedifferentieerde diensten aan, waarbij het traditionele onderscheid tussen bank-, verzekerings- en pensioenproducten vervaagt. De financiële producten die worden aangeboden, ook door kleinere instellingen, zijn steeds complexer geworden. Tot slot hebben financiële instellingen in de loop der jaren een steeds sterkere internationale oriëntatie gekregen, waardoor zij gevoeliger zijn geworden voor ontwikkelingen in het buitenland. Branchevervaging, toenemende complexiteit en internationalisering stellen steeds hogere eisen aan het toezicht.

Omdat financiële instellingen steeds meer over de landsgrenzen opereren is ook de internationale afstemming van het toezichtbeleid steeds belangrijker geworden. Het internationale overleg vergt toenemende aandacht en kwaliteit van de toezichthouders. Een goed voorbeeld is het risicogeoriënteerde toezicht. Daarbij zijn de aan een instelling gestelde eisen afhankelijk van de

aard en omvang van de risico's waaraan zij bloot staat. Deze benadering wordt in toenemende mate vereist in het kader van de herziening van het kapitaalakkoord voor banken ('Bazel II'), de herziening van de solvabiliteits-eisen van verzekeraars in Europa ('Solvency II') en het nieuwe financiële toetsingskader (FTK) voor verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen.

Om dit risicogeoriënteerde toezicht naar behoren uit te oefenen, moet de toezichthouder aan een aantal voorwaarden voldoen. Ten eerste is binnen het toezicht een sectoroverschrijdende oriëntatie en een goede kennis van macro- en financieel-economische ontwikkelingen steeds belangrijker. Veel meer dan vroeger het geval was, staan banken, verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen aan vergelijkbare risico's bloot. Bovendien worden risico's meer dan vroeger verhandeld van de ene naar de andere sector. Ten tweede moeten toezichthouders een concernbrede benadering van risico's hanteren. Immers, risico's die zich in het ene deel van de instelling manifesteren, kunnen directe gevolgen hebben voor andere bedrijfsonderdelen. Voor het toezicht op financiële conglomeraten (fco's) betekent dit dat verregaande operationele samenwerking tussen prudentieel toezichthouders noodzakelijk is. Tot slot is specialistische kennis nodig om risicoanalysemethoden te ontwikkelen en geavanceerde risicobeheersingstechnieken op hun merites te beoordelen. Toezichthouders hebben hiervoor hooggekwalificeerd personeel nodig. Omdat in Nederland de arbeidsmarkt voor dergelijke specialistische expertise krap is, moet het beschikbare potentieel zo goed mogelijk worden benut en ontwikkeld.

Doelen van de fusie

De fusie heeft tot doel:

- Verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van het prudentieel toezicht.
- Versterken van de bijdrage aan financiële stabiliteit.
- Verbeteren van de efficiëntie van de instelling als geheel.

Verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van het prudentieel toezicht

Tegen de achtergrond van de overeenkomsten in toezichtactiviteiten van DNB en PVK biedt de fusie evidente synergievoordelen op toezichtterrein. Deze liggen het meest voor de hand bij het toezicht op financiële conglomeraten, maar treden ook meer algemeen op bij de uitvoerende toezichttaken en bij de beleidsvorming op toezichtterrein. Naast de verbetering van de effectiviteit zal de integratie ook een verbetering van de efficiëntie van het prudentieel

toezicht tot gevolg hebben. In de toezichtsbenadering staat het onderkennen en analyseren van solvabiliteits-, krediet-, markt- en operationele risico's centraal. Door de kennis en ervaring van beide organisaties te bundelen worden deze risico's beter begrepen. Ook worden de financiële instellingen consistent en eenduidig bevraagd. De instrumenten die bij het toezicht worden gehanteerd, zowel door de toezichthouders als de financiële instellingen, zijn complex. Zij vergen grote investeringen en doen een beroep op schaarse kennis. Hier zijn schaalvoordelen te behalen. Toezichthouders verrichten frequent 'on-site'-onderzoeken. Voor al deze onderzoeken geldt dat uniformering van onderzoekssystematiek en rapportage effectiever uitpakt dan een gescheiden benadering en ook de administratieve belasting van de instellingen beperkt.

Enkele voorbeelden:

- één aanspreekpunt voor instellingen die tot de fusie met beide toezichthouders te maken hadden;

- geïntegreerde toezichtbezoeken aan financiële conglomeraten en dus minder toezichthouders over de vloer;
- vereenvoudiging en beperking van rapportages door instellingen;
- eenmalige toetsing van bestuurders, commissarissen en sleutelfunctionarissen in plaats van dubbel;
- geïntegreerd onderzoek en publicaties, ontwikkeling van toezichtsbeleid, gebundelde behandeling van financiële stabiliteitstaken en macro-/micro analyses;
- opheffing doublures in nationaal en internationaal overleg en een grotere invloed van Nederland in internationale fora.

Versterken van de bijdrage aan financiële stabiliteit

Financiële stabiliteit is één van de belangrijkste pijlers onder een gezonde economie. Alle activiteiten van DNB dragen op hun manier bij aan financiële stabiliteit. Het toezicht bijvoorbeeld door erop toe te zien dat banken, verzekeraars en pensioenfondsen in goede conditie blijven. Het betalingsverkeer door ervoor te zorgen dat soepel betaald kan worden en monetair beleid door de waarde van het geld te helpen bewaken. Ook dat is een essentieel aspect van financiële stabiliteit.

In dat kader is een belangrijke uitkomst van het fusie- en reorganisatieproces de oprichting van de nieuwe divisie Financiële stabiliteit. De toegevoegde waarde van de nieuwe divisie is dat zij verbanden legt tussen de kennis die bij de toezichtdivisies, de betalingsverkeerddivisies, de divisie monetair en economisch beleid en de divisie financiële markten aanwezig is. Op die manier ontstaat een totaalbeeld van de financiële sector en kunnen beter eenduidige conclusies worden getrokken.

Er is daarbij sprake van een wisselwerking 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 financiële instelling kunnen overslaan naar andere financiële instellingen of markten en of noodfinanciering dan wel andere maatregelen opportuun zijn. Omgekeerd resulteert de rol van de centrale bank als systeemtoezichthouder in beter prudentieel toezicht. Macro-economische kennis kan bijdragen tot een betere inschatting van de risico's en maakt een pro-actiever toezicht mogelijk. Ook beschikt de centrale bank als monetaire autoriteit, als toezichthouder op de stabiliteit van het betalingsverkeer en als financiële marktpartij (bij geldmarktoperaties en het beheer van de officiële reserves) over informatie die kan bijdragen tot een betere inschatting van prudentiële risico's. Als toezichthouder op de stabiliteit van het betalingsverkeer heeft DNB informatie

over de veiligheid en betrouwbaarheid van betalingsystemen en -producten en deze kennis kan in het prudentieel toezicht worden gebruikt. Een goed functioneren van betalingsverkeersystemen is een essentiële voorwaarde voor financiële instellingen om hun liquiditeitspositie te beheersen en daarmee van cruciaal belang voor hun stabiliteit.

Verbeteren van de efficiëntie van de instelling als geheel

Naast bovengenoemde doelen heeft de fusie tot doel de efficiëntie van de instelling te verbeteren. DNB bestaat van publieke middelen. Over de besteding van de middelen als Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) moet extern verantwoording worden afgelegd (met name wat betreft de toezichtstaken). De operationele kosten van toezichthoudende instanties worden in toenemende mate op de bedrijfstak verhaald. Kostenbesparingen komen direct ten goede aan de onder toezicht staande instellingen. Door het samenvoegen van gelijksoortige werkprocessen en door het gezamenlijk gebruik maken van centrale ondersteunende diensten en systemen, kan ook synergie worden gerealiseerd bij de interne bedrijfsvoering.

Op jaarbasis kan zo een structurele kostenbesparing van bijna EUR 25 miljoen worden gerealiseerd. Deze reductie is zowel het gevolg van de fusie, als van de ingrijpende reorganisatie. De kostenbesparing komt voor EUR 8 à 9 miljoen ten goede aan de financiële sector zelf. Het overige deel komt ten goede aan de Staat.

Als gevolg van het fusie- en reorganisatieproces telt de nieuwe organisatie 254 fte's (voltijdsarbeidsplaatsen) minder dan de som van de afzonderlijke instellingen vóór de fusiedatum en circa 50 inhuurplaatsen minder.

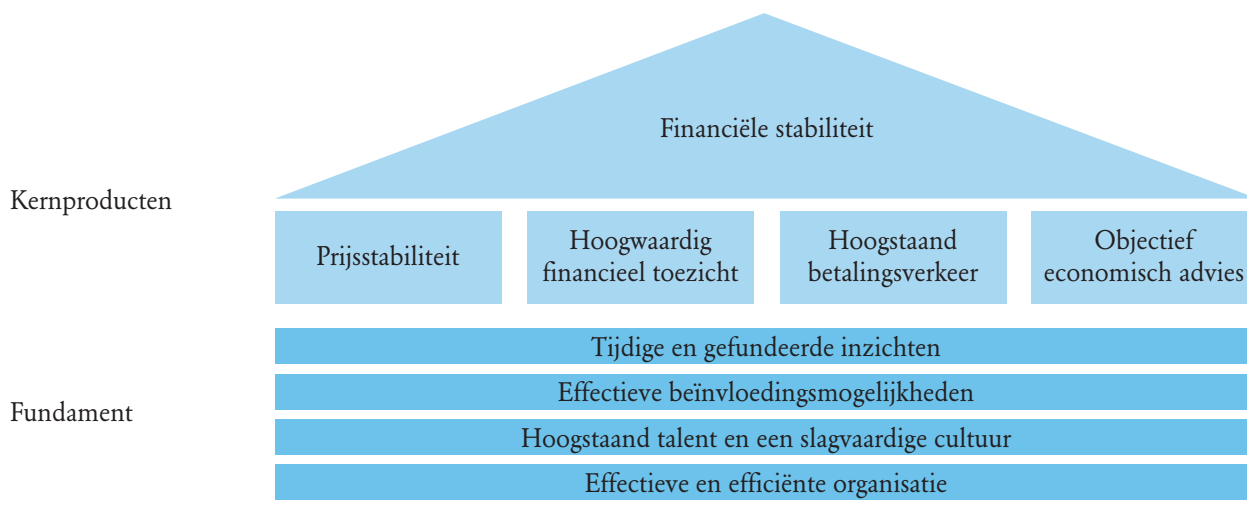
Model van de nieuwe organisatie

Het geheel van de werkzaamheden van DNB bevordert de handhaving van financiële stabiliteit. Financiële stabiliteit berust op vier pijlers: prijsstabiliteit, hoogwaardig financieel toezicht, hoogstaand betalingsverkeer en objectief economisch advies over zaken die zijn gerelateerd aan voornoemde taken. Dat zijn dus de kernproducten van de nieuwe organisatie (zie figuur 1).

Deze kernproducten komen niet vanzelf tot stand. Daar is een gedegen fundament voor nodig. Dat fundament wordt gevormd door te beschikken over tijdige en gefundeerde inzichten, door effectieve beïnvloedingsmogelijkheden, door hoogstaand talent en een slagvaardige cultuur en door een effectieve en efficiënte organisatie.

De Nederlandsche Bank telt een directie van vijf personen. De directie bestuurt voornamelijk op hoofdlijnen

Figuur 1 Strategisch huis DNB



en heeft behalve aandacht voor strategische zaken ook interne en externe beleidsverantwoordelijkheden. Onder de directie staan 15 divisies. Aan het hoofd van elke divisie staat een divisiedirecteur. Elke divisie telt één of meer afdelingen, onder leiding van een afdelingshoofd. Er is onderscheid gemaakt tussen divisies die in een meer kennisintensieve omgeving opereren (11 stuks) en divisies die vooral in een uitvoeringsomgeving opereren (4 stuks). Dat onderscheid is van belang omdat de wijze van aansturing verschilt. In de uitvoeringsomgeving zijn afdelingen vaak opgebouwd uit secties, met als leidinggevende een sectiehoofd. De ondersteunende divisies en afdelingen die in een uitvoeringsomgeving opereren werken vraaggedreven. In de kennisintensieve divisies zijn 2 managementlagen tussen de medewerker en de directie, in de uitvoeringsdivisies zijn dat er 3. Daar is de 'span of control' van de managers groter.

De nieuwe organisatie kent een platte structuur, waarin het aantal managers is teruggebracht van 190 tot circa 100. Een besturingsmodel met een beperkt aantal managementlagen maakt de sturing transparanter en effectiever. Het vraagt van managers te sturen op resultaat en van medewerkers het nemen van hun verantwoordelijkheden. Het lijnmanagement is verantwoordelijk voor de resultaten en het budget van de organisatorische eenheid. Binnen vastgestelde kaders kan het lijnmanagement beslissen over de inzet van middelen voor het bereiken van van tevoren overeengekomen doelstellingen (integraal management).

Slot

De fusie van DNB en PVK is een natuurlijke afronding van het eerder in gang gezette integratieproces. Al sinds 1990 werkten beide instellingen samen. De nieuwe organisatie is één van de weinige centrale banken ter wereld die toezicht op banken, verzekeraars, pensioenfondsen, trustkantoren en andere instellingen onder één dak heeft. Zo is nu een instelling ontstaan die de effectiviteit en efficiëntie van het prudentieel toezicht verbetert en de synergie tussen toezicht, monetair beleid en betalingsverkeer optimaal kan benutten. Een toekomstbestendige organisatie die zich sterk maakt voor financiële stabiliteit, één van de pijlers onder een gezonde economie en daarmee onder onze welvaart.