

Sterke speler in het SSM  
Scherpe analyse  
Alert op integriteit  
Transparant waar mogelijk

# Visie DNB toezicht 2014 - 2018





# Inhoudsopgave

<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2 Uitdagingen voor de Nederlandse financiële sector</b>	<b>8</b>
2.1 Banken	8
2.2 Verzekeraars	10
2.3 Pensioenfondsen	12
2.4 Overige instellingen	13
2.4.1 Beleggingsondernemingen en -instellingen.	13
2.4.2 Premiepensioeninstellingen (PPI's)	14
2.4.3 Trustkantoren	14
2.4.4 Betaalinstellingen en elektronisch-geldinstellingen	15
<b>3 Wat kan het toezicht bijdragen?</b>	<b>16</b>
3.1 Toezicht: aanzienlijk versterkt maar ruimte voor verbetering	16
3.2 Sterke speler in het SSM	18
3.3 Scherpe analyse	20
3.4 Alert op integriteit	21
3.5 Transparant waar mogelijk	22
<b>4 Wat kunnen andere stakeholders bijdragen?</b>	<b>24</b>
4.1 Rol van andere stakeholders	24
4.2 Prudentiële regelgeving	25
4.3 Overige regelgeving	26
<b>Literatuur</b>	<b>29</b>



# I Inleiding

Wat zijn de grote uitdagingen waar de financiële sector op dit moment voor staat? Wat moet er de komende jaren gebeuren om die uitdagingen het hoofd te bieden? Wat kunnen wij als toezichthouder bijdragen en wat kunnen andere stakeholders doen?

Dat zijn de vragen waar DNB in deze Visie DNB toezicht een antwoord op wil geven. De Visie DNB toezicht bereikt daarmee zowel een intern als een extern doel. Het interne doel is de koers uit te zetten voor de DNB-toezichtorganisatie voor de komende jaren en invulling te geven aan onze missie: solide en integere financiële instellingen. Het externe doel is om onder toezicht staande instellingen, politiek en publiek te informeren over waar DNB heen wil met de sector en het toezicht, welke mogelijkheden en beperkingen daarbij gelden en hoe DNB de rol van andere stakeholders ziet.

De nieuwe visie bouwt voort op de aanscherpingen in het toezicht van de afgelopen jaren naar aanleiding van de Visie DNB toezicht 2010-2014 en het Plan van Aanpak Cultuurverandering DNB. De lessen uit de crisis voor ons toezicht zoals daarin verwoord gelden nog steeds. Deze visie neemt de ervaringen mee die sindsdien zijn opgedaan, en probeert te leren van zaken die wij liever niet hadden zien gebeuren, zoals de nationalisatie van SNS en de Libor-affaire.

Wij geloven daarnaast dat ons toezicht beter wordt door te leren van de ervaringen van andere toezichthouders. We hebben daarom gesprekken gevoerd met een groot aantal toezichthouders in binnen- en buitenland. Deze gesprekken waren een belangrijke inspiratiebron bij het ontwikkelen van deze visie.

Deze visie wil praktijkgericht zijn. Dat betekent: duidelijke doelen stellen en aangeven hoe het toezicht daaraan kan bijdragen. We formuleren daartoe actiepunten voor de verbetering van het toezicht. Deze visie is daarom geen eindpunt maar een startpunt: om het toezicht echt verder te verbeteren gaan we vervolgens aan de slag met deze actiepunten. Daarnaast willen we in deze visie ook nadrukkelijk de andere stakeholders, met name de onder toezicht staande instellingen, aanspreken op hun verantwoordelijkheden. Ook van hen wordt een bijdrage verwacht in het realiseren van onze doelstellingen.

Deze visie bestrijkt het prudentiële en integriteitstoezicht. Daarnaast houdt DNB ook oversight op betrouwbaar en efficiënt betalings- en effectenverkeer. Daarin spelen behalve banken, betaalinstanties en elektronisch-geldinstellingen ook marktinfrastructuren als afwikkelondernemingen, centrale tegenpartijen en centrale bewaarbedrijven een belangrijke rol.

De opbouw van deze visie is als volgt. In hoofdstuk 2 formuleren we de belangrijkste uitdagingen waar de financiële sector volgens ons voor staat. Het aanpakken van deze uitdagingen is nodig willen wij met succes invulling kunnen geven onze toezichtmissie: solide en integere instellingen die hun verplichtingen en toezeggingen nakomen. Daarbij geven we voor iedere uitdaging aan wat onze ambitie is. We realiseren ons dat veel van wat wij zouden willen bereiken buiten onze directe invloedssfeer als toezichthouder ligt. Maar ambities zijn voor elke organisatie van belang om richting te geven aan het handelen en we vinden het belangrijk om externe stakeholders te laten weten waar wij als toezichthouder staan in kwesties die bepalend zijn voor de toekomst van de sector.

In hoofdstuk 3 leest u ons antwoord op de vraag wat DNB kan doen om beter invulling te geven aan haar toezichtmissie en realisatie van deze ambities dichterbij te brengen. Daarbij besteden we aandacht aan vier speerpunten: de komst van het SSM, de toezichtaanpak, integriteitstoezicht en transparantie. Met afstand de belangrijkste nieuwe ontwikkeling is de komst van het Europese banktoezicht, het zogenaamde *Single Supervisory Mechanism*, later dit jaar. Dit zal grote gevolgen hebben voor de wijze waarop het banktoezicht in Nederland is

vormgegeven. Ten tweede wil DNB de komende jaren doorgaan met het verder verbeteren van de toezichtaanpak zoals hierboven geschetst. Het SSM zien we daarbij als een steun in de rug. Een derde aandachtspunt betreft het toezicht op de integriteit van de financiële sector. Gebeurtenissen in de afgelopen jaren, zoals de aanloop naar de nationalisatie van SNS en de Libor-affaire, geven aanleiding om te bezien waar het integriteitstoezicht beter kan. Ten vierde wil DNB nieuwe mogelijkheden verkennen om meer openheid te betrachten over de uitoefening van haar toezicht-taak. Een groot deel van ons handelen als prudentieel toezichthouder vindt noodgedwongen achter de schermen plaats. Daardoor kunnen we minder laten zien wat we doen, en welk effect we daarmee bereiken, dan we zouden willen. Door meer openheid te zoeken binnen de mogelijkheden die we hebben, willen we voorzien in een maatschappelijke behoefte en het draagvlak voor en de effectiviteit van het toezicht vergroten.

Toezicht opereert niet in een vacuüm: externe ontwikkelingen hebben grote invloed op het realiseren van onze doelstellingen. Hoofdstuk 4 adresseert daarom wat andere stakeholders kunnen doen. Voor de overheid geldt dit met name ten aanzien van regelgeving (zowel prudentieel als niet-prudentieel) en beleid dat aangrijpt



op de structuur van de financiële sector. Daarnaast willen we hier ook uitdrukkelijk de onder toezicht staande instellingen aanspreken op hun verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan het aanpakken van de uitdagingen waar de sector voor staat.

## 2 Uitdagingen voor de Nederlandse financiële sector

*Wie begin 2014 naar de Nederlandse financiële sector kijkt ziet een sector die nog altijd bezig is zich te herstellen van de financiële crisis. Veel tijd om op adem te komen is er niet: de langdurige recessie heeft de resultaten onder druk gezet en de herstelmogelijkheden bemoeilijkt. Tegelijk moeten instellingen zich warm lopen om klaar te zijn voor de verscherpte regelgeving die naar aanleiding van de crisis op ze afkomt. Daarnaast worstelen sommige delen van de financiële sector met overcapaciteit en een ongunstige kostendynamiek. Maar wellicht het belangrijkste is het verlies aan maatschappelijk vertrouwen dat als een rode draad door bijna de hele financiële sector loopt. De crisis heeft een maatschappelijk onbehagen losgemaakt ten aanzien van de ontwikkelingen in de financiële sector. Deze maatschappelijke onvrede is schadelijk voor de stabiliteit van het financiële systeem. De financiële sector staat voor de belangrijke uitdaging het vertrouwen van de burger te herwinnen. De accenten liggen per sector daarbij vaak net verschillend.*

### 2.1 Banken

#### *Uitdaging 1: herstel van vertrouwen*

De banken hebben onmiskenbaar stappen gezet om het beeld te kantelen, maar het wantrouwen is nog steeds hoog. Om het vertrouwen te herwinnen zullen banken verder moeten werken aan een integere cultuur, een beheerst beloningsbeleid en een duurzaam verdienmodel. In een klimaat van wantrouwen geldt bovendien: geen nieuws is slecht nieuws. Banken zullen daarom

transparanter moeten worden over de producten die zij aanbieden en over hun financiële situatie, zodat consumenten en investeerders beter in staat zijn om een goede risicobeoordeling te maken.

#### *Waar willen we over vier jaar staan?*

Banken bieden transparante producten aan en vermijden nodeloze complexiteit. Banken zijn ook zelf minder complex geworden zodat ze beter te besturen zijn. Banken hebben hun risicobeheer en compliance-functies verbeterd. Banken publiceren inzichtelijke en vergelijkbare balansgegevens waardoor consumenten en investeerders meer inzicht hebben in hun financiële situatie. Bankbestuurders bevorderen een cultuur waar men voldoende aandacht heeft voor risico's en het belang van de klant en waar schadelijke en onwettige activiteiten niet worden geaccepteerd. Dit zien we onder andere terug in een afname van het aantal integriteitsincidenten. Vertrouwensindicatoren vertonen een opwaartse lijn.

#### *Uitdaging 2: verder herstel van financiële weerbaarheid*

De Nederlandse banken hebben hun kapitaalpositie de afgelopen jaren kunnen versterken maar verder herstel van buffers is noodzakelijk om te voldoen aan de Bazel III/CRD IV/CRR-eisen en door middel van verantwoorde kredietgroei het economische herstel te kunnen ondersteunen. De banken zijn voor de benodigde



bufferversterking op de korte termijn grotendeels afhankelijk van winstinhouding. Het is niettemin van belang dat de banken, te midden van de nog altijd moeilijke economische en financiële omstandigheden, koers houden in lijn met hun Bazel III-migratieplannen. Onder de huidige omstandigheden zal dit inhouden dat er voor dividenduitkeringen nauwelijks of geen ruimte zal zijn. Ook de uitgifte van nieuwe aandelen kan de komende jaren het kapitaal helpen versterken.

Het Nederlandse bankwezen is daarnaast sterk afhankelijk van marktfinanciering, ondanks de geleidelijke afname sinds 2008. Dit blijkt uit de in Europees perspectief hoge *loan-to-deposit*-ratio van het Nederlandse bankwezen, de verhouding tussen uitgezette leningen en aangetrokken deposito's. Het hieruit voortvloeiende herfinancieringsrisico maakt hen kwetsbaar voor de verslechtering van omstandigheden op de financiële markten. Het is zaak deze afhankelijkheid verder te reduceren, bijvoorbeeld door de balans tussen hypotheekportefeuilles en de depositobasis te verbeteren. Daarnaast kan het herfinancieringsrisico verder worden verkleind door de gemiddelde looptijd van de marktfinanciering te verlengen.

### *Waar willen we over vier jaar staan?*

De transitie naar Bazel III is voltooid: banken hebben hun kapitaalpositie aanzienlijk versterkt, in lijn met de nieuwe strengere kapitaaleisen. Banken zijn hierdoor minder kwetsbaar voor onverwachte verliezen en kunnen voldoen aan de gestegen kredietvraag, hetgeen zich manifesteert in een gematigde doch gestage kredietgroei. De afhankelijkheid van marktfinanciering is substantieel gedaald.

### *Uitdaging 3: minder complex, beter afwikkelaar*

De grote banken in Nederland zijn *too big to fail*: ze vervullen zo'n belangrijke rol dat een faillissement tot een onaanvaardbare ontwrichting van het financiële systeem en de economie zou leiden. Zonder effectieve crisisinstrumenten creëert dit risico's voor de overheid omdat eventuele staatssteun een grote wissel trekt op de overheidsfinanciën. Een effectief interventie-instrumentarium op Europese schaal, inclusief herstel- en afwikkelplannen en bail-in (waarbij verliezen in eerste instantie bij crediteuren worden gelegd), is nodig om tijdig te kunnen ingrijpen, kritieke functies te bewaren en risico's voor de overheid en de financiële stabiliteit te beperken. Dit draagt ook bij aan het verminderen van de complexiteit van banken. Het recente Europese akkoord over de richtlijn herstel en afwikkeling van banken (BRRD) en de voorstellen van de Europese Commissie voor een

Europees afwikkelmechanisme zijn in dit verband een belangrijke stap voorwaarts.

### *Waar willen we over vier jaar staan?*

Er is een uniform Europees beleid op het gebied van herstel en afwikkeling, voorbereid door een Europese resolutieraad en ondersteund door een krachtig arsenaal aan interventie-instrumenten en indien nodig gefinancierd door een privaat gefinancierd Europees resolutiefonds. Dit heeft de kans op een systeemcrisis aanzienlijk gereduceerd. De herstel- en resolutieplannen hebben bijgedragen aan structuurveranderingen die het eenvoudiger maken om banken af te wikkelen. Door deze veranderingen zijn banken ook minder complex geworden, waardoor de bestuurbaarheid is toegenomen en prudentiële risico's gedaald. Bail-in is een reële optie en financiële markten houden daarmee rekening bij hun prijsvorming. Wel is dankzij consistentie en voorspelbaarheid van het bail-in-beleid de opwaartse druk op de financieringskosten voor banken beperkt gebleven.

## **2.2 Verzekeraars**

### *Uitdaging 1: herstel van vertrouwen*

Vertrouwen is een essentiële grondstof voor verzekeraars. Dat geldt in het bijzonder voor levensverzekeraars, die producten verkopen met een lange contractduur, waarbij het vooruitzicht van een uitkering voorafgegaan

wordt door jarenlange premiestortingen. Dat vertrouwen is afgenomen als gevolg van de crisis en het onvoldoende handelen vanuit het klantbelang bij de verkoop van beleggingsverzekeringen. Het gebrek aan vertrouwen vormt een directe bedreiging voor de houdbaarheid van de sector. Herstel verdient dan ook de hoogste prioriteit. Verzekeraars zullen daartoe hun bedrijfsmodel meer moeten richten naar de belangen van de klant, ook op lange termijn, door transparanter te zijn over hun producten en onnodige complexiteit te vermijden. Ook zullen zij hun bedrijfsmodel minder kwetsbaar moeten maken voor veranderingen in de fiscale regelgeving. Dit vereist leiderschap en innovatiekracht van de sector.

### *Waar willen we over vier jaar staan?*

Verzekeraars brengen eenvoudige en transparante producten op de markt die voorzien in een behoefte van de klant. De AFM oordeelt positief over deze producten. De klantgerichtheid van verzekeraars betaalt zich geleidelijk uit in een opgaande lijn van vertrouwens-indicatoren.

### *Uitdaging 2: consolidatie in een krimpende markt*

De omzet van levensverzekeraars staat zwaar onder druk: de omzet van individuele levenproducten krimpt en deze krimp is waarschijnlijk structureel. Gezien de hoge vaste

kosten van levensverzekeraars (personeel, ICT-systemen) werken de schaalvoordelen in deze omstandigheden averechts. Dit vormt een directe bedreiging voor de winstgevendheid van de sector. Verzekeraars kunnen het omzetverlies in individuele levenspolissen compenseren door het aanboren van aanpalende markten, zoals die voor pensioenen, bankproducten en de buitenlandse verzekeringsmarkt. Dit is echter niet eenvoudig en vergt behoedzaamheid en focus. Kostenreductie is daarom onvermijdelijk. Het potentieel voor kostenreductie door efficiencyverhoging is substantieel, met name op het terrein van ICT-systemen, maar het is in de praktijk niet eenvoudig om dit potentieel te realiseren. Dit impliceert dat schaalvergroting door consolidatie een belangrijk alternatief is. Ook portefeuille-overdracht aan gespecialiseerde run-off-partijen kan helpen de kosten te reduceren. Grote fusies en overnames zijn vooralsnog echter uitgebleven. Een van de redenen is de aanhoudende onzekerheid over de mogelijke toekomstige claims in verband met in het verleden verkochte beleggingsverzekeringen. De betrokken instellingen moeten daarom alles in het werk stellen om kwetsbare klanten te activeren en om de onzekerheid over dit claimrisico te verminderen.

#### *Waar willen we over vier jaar staan?*

De verzekeringssector is ver gevorderd in het realiseren van een consolidatie- en efficiencyslag. Er zijn gesloten

portefeuilles overgedragen aan gespecialiseerde partijen. Verzekeraars hebben daarnaast een modernisering en rationalisatie van hun ICT-systemen weten door te voeren. Kostenniveaus zijn hierdoor aanmerkelijk gedaald en de winstgevendheid is verbeterd.

#### *Uitdaging 3: bufferberstel en verbetering professionaliteit in het risicobeheer*

Een risicogebaseerd toezichtkader is hard nodig om bufferversterking en beter risicobeheer te stimuleren. Solvency I volstaat niet meer. Solvency II gaat naar verwachting in 2016 in. Het is daarom van belang dat verzekeraars doorgaan met de voorbereidingen daarop.

#### *Waar willen we over vier jaar staan?*

Verzekeraars en toezichthouders werken binnen een risicogebaseerd toezichtkader (Solvency II). Dit kader heeft geleid tot het versterken van de buffers en tot aanzienlijke vorderingen in het professionaliseren van het risicobeheer. Verzekeraars geven alleen marktconforme rendementsgaranties af en zetten geen producten in de markt met een negatieve waarde. Verzekeraars hebben door middel van de ORSA voortdurend inzicht in de risico's en de daaruit voortvloeiende kapitaalbehoefte en betrekken de uitkomsten bij de besluitvorming.

## 2.3 Pensioenfondsen

### *Uitdaging 1: herstel van vertrouwen*

Economische en demografische ontwikkelingen hebben tot gevolg gehad dat in het verleden gewekte verwachtingen met betrekking tot pensioenen niet altijd kunnen worden waargemaakt. Dit heeft geleid tot verlies aan vertrouwen in het huidige pensioenstelsel en afnemend draagvlak voor de herverdeling die daarmee gepaard gaat.

### *Waar willen we over vier jaar staan?*

Door adequate waardering van pensioenrechten en heldere communicatie bestaat er onder deelnemers een helder begrip van de kosten, verwachtingen en risico's met betrekking tot hun toekomstige pensioenuitkering. Pensioenfondsen beloven niet meer dan ze kunnen waarmaken. Dit draagt bij aan herstel van vertrouwen in het pensioenstelsel.

### *Uitdaging 2: Vergroten professionaliteit en kostenefficiëntie*

Bij verplichte deelname in de tweede pijler moet de deelnemer erop kunnen vertrouwen dat de pensioenregeling kostenefficiënt wordt uitgevoerd. Dat geldt zowel voor administratie- als voor vermogensbeheerkosten. De huidige verschillen in kostenniveau zijn soms zeer groot en niet uitlegbaar. Ook de professionaliteit en deskundigheid van pensioenfondsbesturen is voor verbetering vatbaar, met name op het gebied van

vermogensbeheer en risicobeheer. Economische, demografische en maatschappelijke ontwikkelingen, alsmede de instabiliteit op de financiële markten, vergroten de druk op de besturen van pensioenfondsen. De kwaliteit van het bestuur in pensioenfondsen is nu niet in alle gevallen toereikend. Consolidatie kan op beide fronten een bijdrage leveren.

### *Waar willen we over vier jaar staan?*

Meer transparantie over de kosten van de pensioenopbouw heeft bijgedragen aan een kostenefficiëntere uitvoering. Daarnaast is een verdere consolidatie in gang gezet die heeft geleid tot een toegenomen schaalgrootte en kostenreductie. Ook een afname in de complexiteit van regelingen heeft bijgedragen tot kostenreductie. Pensioenfondsen hebben de mogelijkheden die de Wet versterking bestuur pensioenfondsen biedt, benut om te komen tot een robuuste en slagvaardige organisatiestructuur. De kwaliteit van de risicobeheersing en deskundigheid van het pensioenfondsbestuur sluit aan bij de toegenomen complexiteit van beleggingen.

### *Uitdaging 3: toekomstbestendig pensioenstelsel*

De invoering van een nieuw FTK kan een belangrijke bijdrage vormen aan de financiële houdbaarheid van het Nederlandse pensioenstelsel. Daarnaast zijn hervormingen denkbaar die het pensioenstelsel beter doen

aansluiten bij de veranderingen in de samenleving en de economische verhoudingen van de afgelopen decennia. Zo kan men zich afvragen of de doorsneepremie nog wel in lijn is met de huidige arbeidsmarktverhoudingen, waaronder de stijging van de arbeidsmobiliteit en de toegenomen groep zelfstandigen zonder personeel. Ook spelen er belangrijke vragen ten aanzien van het effect van het omvangrijke pensioenvermogen op de schokbestendigheid van de Nederlandse economie en de afbakening van pensioenfondsen langs de lijnen van bedrijven/sectoren en bij de intergenerationele solidariteit.

#### *Waar willen we over vier jaar staan?*

Alle pensioenfondsen hebben een financiële opzet die aansluit bij de ambities neergelegd in de pensioenregeling, met inachtneming van het door deelnemers gewenste risicoprofiel en het nieuwe toezichtkader (FTK). Dit zal getoetst worden door DNB in het kader van de implementatie hiervan. Daarnaast worden, in goed overleg met alle betrokken stakeholders, stappen ondernomen om te komen tot een toekomstbestendig pensioenstelsel en toezichtkader die bovendien bijdragen aan financiële en macro-economische stabiliteit.

## 2.4 Overige instellingen

### 2.4.1 Beleggingsondernemingen en -instellingen

*Uitdaging: waarborgen financiële weerbaarheid en continuïteit dienstverlening.*

Beleggingsondernemingen en -instellingen zijn financiële dienstverleners met een vergunning van de AFM. Zij richten zich met name op vermogensbeheerdiensten. Het prudentiële toezicht op deze partijen is primair gericht op hun financiële soliditeit als middel om de continuïteit van de dienstverlening zo goed mogelijk te waarborgen. Beleggingsondernemingen zullen een nieuw marktevenwicht moeten vinden nu zij vanaf 2014 als gevolg van het provisieverbod in veel gevallen hun tariefstructuur moeten aanpassen. Beleggingsinstellingen gericht op het beheer van vermogens van professionele partijen komen in 2014 voor het eerst onder toezicht te staan. Een van de hoofddoelstellingen daarbij is het verkrijgen van inzicht in potentiële systeemrisico's als gevolg van het gebruik van leverage door deze instellingen.

#### *Waar willen we over vier jaar staan?*

Beleggingsondernemingen en -instellingen zijn solide en integere financiële instellingen die hun toezeggingen en verplichtingen nakomen. Daarnaast is er op nationaal én Europees niveau inzicht in de mate waarin leverage

binnen beleggingsinstellingen bijdraagt aan systeemrisico's en is hier zo nodig actie op ondernomen. Beleggingsondernemingen en –instellingen zijn toekomstbestendig; dit is te bereiken samen met de AFM.

#### **2.4.2 Premiepensioeninstellingen (PPI's)**

*Uitdaging: PPI's bieden adequate waarborgen voor de belangen van de deelnemers.*

De PPI werd in 2011 geïntroduceerd als een nieuw type pensioenuitvoerder. De PPI kan ook in het buitenland actief zijn, maar mag alleen zogenoemde beschikbare-premieregelingen uitvoeren, waarbij wel de premiebijdrage vaststaat maar niet de hoogte van het uiteindelijke pensioen. PPI's zijn veelal onderdeel van een groepsstructuur met daarin vaak een bank, verzekeraar of beleggingsonderneming. Doorgaans zijn veel werkzaamheden aan andere groepsactiviteiten uitbesteed. Van belang is dat PPI's in de markt niet enkel als 'product' fungeren maar als zelfstandige partijen, die in het belang van hun klanten verantwoordelijkheid nemen voor alle activiteiten, ook indien die zijn uitbesteed aan andere groeps-onderdelen.

*Waar willen we over vier jaar staan?*

PPI's vormen een solide en betrouwbaar alternatief voor de huidige pensioenuitvoerders en zijn toekomstbestendig. PPI's nemen hun eigen verantwoordelijkheid

om er voor te zorgen dat de pensioenregelingen kostenefficiënt en transparant worden uitgevoerd en zorgen voor een goede communicatie aan de deelnemers.

#### **2.4.3 Trustkantoren**

*Uitdaging : geïnternaliseerde integere cultuur*

Door het fiscaal aantrekkelijke vestigingsklimaat heeft Nederland een omvangrijke trustsector. Deze brengt een relatief groot integriteitsrisico met zich en daarmee ook een reputatierisico voor de Nederlandse financiële sector. Niet alle trustkantoren beheersen het integriteitsrisico afdoende. De hoofdoorzaak hiervan is dat deze kantoren een onvoldoende integere bedrijfscultuur kennen: de letter van de wet wordt mechanisch toegepast en mitigatie van risico's vindt vooral plaats nadat DNB deze expliciet onder de aandacht heeft gebracht.

*Waar willen we over vier jaar staan?*

De beheersing van integriteitsrisico's door trustkantoren is op orde. De sector neemt eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van risico-identificatie en -mitigatie en heeft het belang van integriteit ingebed in de bedrijfscultuur. DNB houdt hier scherp toezicht op door middel van thematisch en individueel onderzoek en in samenwerking met haar partners in het Financieel Expertise Centrum (FEC).

#### 2.4.4 Betaalinstellingen en elektronisch-geldinstellingen

*Uitdaging: verantwoorde innovatie, binnen Europese kaders*

Het aantal Nederlandse betaal- en elektronisch-geldinstellingen groeit voortdurend. Toetreders zijn vaak startende ondernemingen die innovatieve, grensoverschrijdende, betaalmethoden ontwikkelen en aanbieden. Ook het aantal betaalinstellingen dat met een Europees paspoort actief is in Nederland neemt toe. Nieuwe bedrijfsmodellen zullen zich in de komende jaren moeten bewijzen in een Europees speelveld met gezonde samenwerking. Ten slotte geldt dat de sector zal moeten aantonen dat zij het inherent hoger integriteitsrisico op afdoende wijze mitigeert.

*Waar willen we over vier jaar staan?*

Er staat een volwaardige sector betaalinstellingen- en elektronisch-geldinstellingen. Steekwoorden hierbij zijn: innovatief, laagdrempelig, prudent en integer. Voor een efficiënte en geharmoniseerde toezichtaanpak op deze sector vindt meer samenwerking plaats met Europese toezichthouders. DNB houdt toezicht door middel van thematische onderzoeken die grotendeels gebaseerd zijn op scherpe data-analyses en het opwerken van signalen.

## 3 Wat kan het toezicht bijdragen?

*Het realiseren van deze ambities vergt een gezamenlijke inspanning van alle betrokken stakeholders, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid. Dit hoofdstuk gaat nader in op de bijdrage die de toezichtbouder kan leveren.*

### 3.1 Toezicht: aanzienlijk versterkt maar ruimte voor verbetering

De afgelopen jaren is, in antwoord op de financiële crisis, de regelgeving waar financiële instellingen aan moeten voldoen aanzienlijk strenger geworden. Veel van de nieuwe regelgeving heeft een Europese oorsprong, maar sommige heeft ook een nationaal karakter. Zo zijn de Basel III-regels voor banken dit jaar op Europees niveau ingevoerd in de CRD IV; de infasering daarvan is op dit moment in volle gang. Voor verzekeraars zal Solvency II een aanzienlijk verhoging van de eisen ten aanzien van eigen vermogen en risicobeheer betekenen. Voor de Nederlandse pensioenfondsen zal de komst van een nieuw FTK tot de nodige aanpassingen leiden. De nieuwe Interventiewet vergroot verder de mogelijkheden om in te grijpen bij instellingen die niet langer levensvatbaar zijn en de kosten voor de belastingbetaler tot een minimum te beperken. De Europese richtlijn herstel en afwikkeling van banken die momenteel in de maak is, zal aan de verdere ontwikkeling van dit instrumentarium een impuls geven.

Ook het prudentiële toezicht van DNB is de afgelopen jaren aanzienlijk aangescherpt. De aanzet daartoe werd gegeven in de Visie op Toezicht 2010-2014 en het in 2010 opgestelde Plan van Aanpak Cultuurverandering Toezicht DNB.

- Het toezicht is meer themagericht geworden. Dat betekent dat we prudentiële risico's vaker sectorbreed analyseren en aanpakken in plaats van geïsoleerd per instelling. DNB zet nu circa 25 procent van haar toezichtcapaciteit in op toezicht-thema's. De instellingen en andere stakeholders worden door middel van een brochure jaarlijks over de toezicht-thema's geïnformeerd.
- De koppeling tussen macroprudentiële analyse en microprudentieel toezicht is verbeterd. DNB onderhoudt via het zogenaamde macregister een overzicht van de belangrijkste macroprudentiële risico's, die toezichthouders moeten meenemen bij de risicobeoordeling van hun instelling. Risico's die zich manifesteren op het niveau van het financiële stelsel als geheel vormen nu belangrijke input voor het vaststellen van het risicoprofiel van individuele instellingen en daarop te ondernemen actie.
- Het toezicht is meer vooruitblikkend geworden. Het bedrijfsmodel van instellingen en hun cultuur en besluitvormingsprocessen, beide factoren die van grote invloed kunnen zijn op de lange-termijn soliditeit, vormen vandaag de dag een integraal onderdeel van het toezicht.



- Het toezicht is intensiever, indringender en vasthoudender geworden. Er is een grotere bereidheid tot ingrijpen. Dit wordt ook door de sector zo ervaren, zo blijkt uit een recent gehouden onderzoek.
- De introductie van een nieuw systeem voor identificatie en mitigatie van risico's (Focus) heeft geleid tot meer discipline en consistentie in het toezichtproces voor zowel banken, verzekeraars als pensioenfondsen.
- De toezichtorganisatie is in een aantal opzichten versterkt. Ten eerste hebben we een grondige reorganisatie doorgevoerd. De rol van de specialistische expertisecentra is versterkt, en interventie en handhaving heeft een separate en daardoor sterkere positie gekregen binnen de organisatie. Dat laatste geldt ook voor de interne kwaliteitsbewaking van het toezicht. Ten tweede is de personele capaciteit in de periode 2006-2013 met 2,9 procent per jaar uitgebreid. Ten derde heeft DNB door interne opleiding en externe werving het niveau van specialistische expertise aanzienlijk weten te verhogen.
- We geven meer openheid van zaken over ons toezicht en het afleggen van verantwoording is vanzelfsprekender geworden. Nieuwe wetgeving zoals die gericht op inperking van DNB's aansprakelijkheid en de inzage in toezichtvertrouwelijke informatie door de Algemene Rekenkamer bieden hiertoe ook meer mogelijkheden.

- DNB loopt voorop in het toepassen van effectmeting als instrument om de eigen organisatie aan te sturen en om aan de buitenwacht uit te leggen wat we doen. Het meten van resultaten vormt een standaard onderdeel van onze toezichtonderzoeken. Resultaten worden voor zover mogelijk meer en meer openbaar gemaakt via de jaarlijkse Toezichtverantwoording en tussentijdse publicaties.

Prudentieel toezicht is nooit 'af'. Op bovengenoemde terreinen gaan we verder met wat we in gang hebben gezet. Maar ondertussen verandert de omgeving om ons heen. De uitzonderlijke dynamiek en innovatiekracht in de financiële sector betekent bijna automatisch dat het toezicht in enige mate op de sector achterloopt: de uitdaging is deze achterstand zo klein mogelijk te maken. Daarom is een goede toezichthouder bereid snel te leren van ervaringen uit het verleden, reageert hij alert op nieuwe ontwikkelingen en anticipeert hij waar mogelijk op toekomstige trends. We zien vier terreinen van het toezicht die de komende tijd meer dan gemiddelde aandacht behoeven.

- **Sterke speler in het SSM** Het is van groot belang dat het SSM een slagvaardige toezichthouder wordt, DNB zet hier vol op in. Tegelijk willen we het SSM optimaal benutten voor versterking van onze eigen

toezichtaanpak, zodat DNB een effectieve toezicht-  
houder blijft, ook als onderdeel van het SSM.

- **Scherpe analyse** We versterken onze informatiebasis, door meer diepgravende toezichtonderzoeken bij instellingen en door steeds alert te zijn op het achterliggende patroon ('connecting the dots'). We grijpen tijdig in, ook als een positieve uitkomst niet gegarandeerd is.
- **Alert op integriteit** We formuleren een toezichtbrede strategie met betrekking tot integriteitstoezicht, scheppen helderheid over prioriteiten en wat ieders rol is en zetten hiervoor meer capaciteit in. Accounttoezichthouders worden alerter op integriteitssignalen en worden daartoe in staat gesteld door de experts. We organiseren een structurele uitwisseling van signalen, investeren in trendanalyse en maken meer gebruik van externe bronnen.
- **Transparant waar mogelijk** We gaan meer publiceren over financiële instellingen en het toezicht. We werken bewuster aan een helder en consistent toezichtverhaal naar buiten toe. We gaan de dialoog aan met externe stakeholders en leggen onszelf langs de meetlat van nationale en internationale peer reviews, zoals het *Financial Sector Assessment Program* van het IMF.

Deze vier punten worden hieronder verder kort uitgewerkt.

### 3.2 Sterke speler in het SSM

Het *Europese Single Supervisory Mechanism* (SSM) onder leiding van de ECB wordt in november 2014 operationeel. DNB zet als SSM-partner vol in op krachtig en effectief Europees banktoezicht. DNB wordt als lid van de Supervisory Board een van de beleidsbepalende partijen. Daarnaast blijft DNB, in het kader van het gezamenlijke toezicht op de significante banken en als toezichthouder op de minder-significante banken, het leeuwendeel van het toezicht op de Nederlandse banken uitvoeren. Voor de financiële stabiliteit in Europa en het behalen van onze toezichtdoelstellingen is het van groot belang dat het Europese banktoezicht slagvaardig, uitvoerbaar en handhaafbaar wordt. Dit is de grondgedachte waar al onze standpunten en doelstellingen binnen het SSM uit voortvloeien. Hieronder volgen de belangrijkste zeven.

- *Nauwe samenwerking tussen het SSM en het Europese resolutiemechanisme (SRM)* Het is van belang dat de twee belangrijkste pijlers van de bankenunie, namelijk Europees toezicht en het Europese resolutiemechanisme, zoveel mogelijk gelijktijdig tot stand komen. Daarom is een nieuw Europees orgaan nodig dat besluit over de afwikkeling van probleebanken en de financiering daarvan. Zij zal gebruik maken van de instrumenten in de richtlijn herstel en afwikkeling van banken (BRRD) en zal worden ondersteund door

een Europees resolutiefonds, gefinancierd uit bijdragen van de sector, en een publieke financiële achtervang. Hoewel de grondgedachte van de BRRD is dat crediteuren meebetalen bij de afwikkeling van een bank, met als achtervang het resolutiefonds, valt de inzet van publieke middelen nooit helemaal uit te sluiten. Om de negatieve wisselwerking tussen banken en overheden te doorbreken is Europese risicodeling noodzakelijk.

- *Grondig balansonderzoek* Een voorafgaand grondig balansonderzoek onder Europese banken, eventueel gevolgd door herkapitalisatie, is nodig voordat deze onder Europees toezicht worden gesteld. Dat is belangrijk om twee redenen. Ten eerste wil het voorkomen dat Europese overheden moeten opdraaien voor erfenissen uit het verleden en de reputatie van de nieuwe Europese toezichthouder direct op de proef wordt gesteld. Ten tweede is het balansonderzoek van belang om schoon schip te maken met de bankensector in Europa, waardoor het vertrouwen kan herstellen en de sector zijn kredietverlenende rol weer met kracht kan opnemen.
- *Effectieve toezichtteams* Het SSM is weliswaar een stelsel van toezichthouders maar om effectief te zijn moet het functioneren als één organisatie. Goed functionerende toezicht-teams met een krachtige en eenduidige aansturing, en korte rapportagelijnen naar het ECB senior management en naar de Supervisory Board zijn daarvoor een vereiste.
- *Waardevolle elementen uit het DNB-toezicht in het SSM uitdragen* Het is belangrijk dat het toezicht door de ECB voldoende vooruitblikkend wordt. Dat vraagt, naast het controleren van financiële indicatoren, ook aandacht voor het bedrijfsmodel en de cultuur binnen de instelling. DNB maakt zich hier binnen het SSM hard voor.
- *Hechte verankering micro-macro-koppeling* DNB heeft de afgelopen jaren de macro-micro koppeling geformaliseerd en versterkt. Het is van belang dit ook op Europees niveau te bewerkstelligen. Macroprudentiële risico's moeten hun weg vinden in de beoordeling van het risicoprofiel van de individuele instellingen en zich zo nodig vertalen in toezichtmaatregelen. DNB zal ook in het SSM via het macroregister overzicht houden over macroprudentiële risico's. Deze zullen input vormen voor de macroprudentiële analyse van de ECB en de inzet van macroprudentiële instrumenten. Daarnaast zal DNB voor zowel grote als kleine banken stresstesten blijven uitvoeren.
- *Succesvolle horizontale toezichtfuncties, zowel voor specifieke expertises als voor thematisch toezicht* Het onderbrengen van specifieke expertise in horizontale toezichtfuncties bevordert een efficiënte pooling van schaarse expertise over het hele toezicht en bevordert

het instellings-overstijgende perspectief. DNB is er dan ook voorstander van om dit organisatiemodel ook in SSM-verband toe te passen.

- *Goed toezicht op kleine banken* DNB blijft kwalitatief goed toezicht op de minder-significante banken houden, in lijn met de SSM-methodiek en met behoud van de sterke punten van het toezicht van DNB.

Naast de uitvoerende taken en medebeleidsbepaling ten aanzien van het banktoezicht, houdt DNB taken en verantwoordelijkheden die buiten het mandaat van het SSM vallen. Het is zaak dat DNB ook na de komst van het SSM voldoende ruimte houdt om aan deze verantwoordelijkheden adequaat invulling te geven.

Een belangrijk voorbeeld hiervan is macroprudentieel beleid. DNB blijft bijdragen aan de financiële stabiliteit in Nederland. Het financiële-stabiliteitsmandaat van DNB is versterkt door de expliciete benoeming hiervan in de Wft en de Bankwet per 1 januari 2014, en heeft niet alleen betrekking op de bankensector maar strekt zich uit over de gehele financiële sector. Bij het invullen van deze verantwoordelijkheid kan DNB gebruikmaken van zowel de macro-micro koppeling, via het reeds genoemde macroregister, als van nieuwe macroprudentiële instrumenten. Voorbeelden hiervan zijn het bepalen van contracyclische buffers, het opleggen van eisen aan

systeemrelevante instellingen en het aanpassen van risicogewichten voor specifieke activaklassen (vastgoed).

### 3.3 Scherpe analyse

De Visie op Toezicht 2010-2014 en het Plan van Aanpak Cultuurverandering Toezicht DNB hebben een grote verandering teweeg gebracht in de wijze waarop we bij DNB toezicht houden op de financiële instellingen.

De belangrijkste veranderingen zijn reeds beschreven in paragraaf 3.1. We willen een toezichthouder zijn die leert van eigen ervaringen en van die van andere toezichthouders. Daarom grijpen we deze visie aan om opnieuw te bezien waar het toezicht beter kan. We zien verbeterpunten op een viertal terreinen.

*A. We gaan onze informatiebasis ten aanzien van de onder toezicht staande instellingen verbeteren.*

Er komt een nieuw systeem voor ontsluiting, analyse en rapportage van toezicht-data. Dit maakt standaard analyses en rapportages gemakkelijker toegankelijk, geeft sneller en beter inzicht in belangrijke veranderingen in de financiële gegevens van een instelling en speelt tijd vrij voor andere belangrijke zaken (zie onder). Daarnaast varen we minder op de analyses van de instellingen en gaan we meer diepgravende onderzoeken doen, zoals dat naar het risico van onroerend goed. Overigens zal de komst van het SSM hier ook een impuls aan geven.

Ten derde willen we onze informatiebasis verder verbreden door kennis van buiten te mobiliseren. We willen daarnaast meer de dialoog aangaan met de sector zelf over wat men daar zelf als de top-risico's ziet en de wijze waarop men het toezicht ervaart. Dat laat uiteraard onverlet dat het onafhankelijke oordeel van de toezichthouder uiteindelijk leidend is.

*B. We gaan de kwaliteit van onze risico-analyse verbeteren.*

Een scherpe analyse van de risico's bij financiële instellingen en hun achterliggende oorzaken vormt een onmisbaar instrument om het gedrag van de instellingen effectief te kunnen beïnvloeden. We hebben in 2012 een nieuwe methodiek voor risico-analyse en -beoordeling geïmplementeerd. Deze heeft geleid tot een grotere consistentie en discipline in het toezichtproces, waardoor de kans dat risico's over het hoofd worden gezien aanzienlijk is gereduceerd. Ook levert de methodiek door de challenge-sessies, waarin toezichthouders de risico-beoordeling van hun instelling moeten verdedigen, een kritisch 'zijlicht'. We willen de komende tijd de methodiek verder verbeteren door de kwaliteit van de analyse verder te verhogen en door het zelfstandige oordeel van de toezichthouder een groter gewicht te geven. Daarbij zijn we tevens alert op het integreren van macroprudentiële risico's in de microprudentiële risico-beoordeling via goede benutting van het macroregister.

*C. We willen het gedrag van instellingen effectiever beïnvloeden*

Voor effectieve gedragsbeïnvloeding is de kwaliteit van de achterliggende analyse cruciaal, evenals het scherp voor ogen hebben van het te bereiken resultaat. Openbaarheid kan een effectief middel zijn om het gedrag van instellingen te beïnvloeden. We gaan daartoe intern meer aandacht besteden aan training en de uitwisseling van ervaringen met verschillende beïnvloedingsinstrumenten. Bewuste instrumentkeuze en effectmeting worden een integraal onderdeel van het reguliere toezicht.

*D. Deskundigheid en competenties worden versterkt*

Het ontbreekt ons soms aan de nodige specialistische kennis en competenties om het gedrag van onder toezicht staande instellingen tijdig en effectief bij te sturen. Ons recruitment- en opleidingsbeleid is erop gericht om lacunes waar nodig te dichten.

### **3.4 Alert op integriteit**

Integriteit is, naast financiële soliditeit, een voorwaarde voor het vertrouwen in de financiële sector. Integriteitsincidenten gaan vaak samen met een zorgelijke risicocultuur en schaden het vertrouwen. Daarnaast kunnen ze via boetes, schadeclaims en weglopende klanten, ook financiële consequenties hebben. DNB houdt daarom, naast haar prudentiële toezicht-taak, ook toezicht op de integriteit van financiële ondernemingen.

Het integriteitstoezicht is wettelijk verankerd in de Wet financieel toezicht (Wft), de Wet ter voorkoming van witwassen en de financiering van terrorisme (Wwft) en de Sanctiewet.

Gebeurtenissen in de afgelopen jaren, zoals de aanloop naar de nationalisatie van SNS en de Libor-affaire, geven aan dat het integriteitstoezicht moet worden geïntensiverd. Dit is voor DNB aanleiding geweest om een aantal verbeteringen in gang te zetten, waarvan een aantal reeds is ingevoerd.

1. Er is een heldere strategie geformuleerd, met duidelijke doelen en ook welke instrumenten en capaciteit daarvoor benodigd is en wat ieders rol is.
2. Naast de gebruikelijke nadruk op compliance, risico-beheersing en integriteit van bestuurders komt er meer aandacht voor het detecteren van integriteitsschendingen. Dat wil niet zeggen dat DNB in staat is om alle integriteitsschendingen te signaleren. Dat is in eerste instantie een taak van de instellingen zelf. Maar het betekent wel dat we in ons reguliere toezichtwerk hier alerter op worden.
3. De risico-analyse en informatie-uitwisseling binnen DNB wordt verbeterd zodat met de bestaande informatie eerder een patroon wordt herkend. Hierbij maken wij gebruik van de ervaringen bij onder andere de AFM.

4. Als DNB integriteitsschendingen signaleert zal zij, in samenwerking met de andere partners binnen het Financieel Expertise Centrum (FEC), daarop reageren. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan de meest risicovolle en schadelijke incidenten. Indien nodig zal meer capaciteit worden vrijgemaakt door de bestaande toezichtcapaciteit flexibel in te zetten.

### **3.5 Transparant waar mogelijk**

DNB is verplicht tot geheimhouding over alle toezichtinformatie verkregen van onder toezicht staande instellingen. Dit staat in de Wet financieel toezicht en de Pensioenwet, die op hun beurt een uitwerking zijn van Europese wetgeving. Toch streeft DNB binnen haar bevoegdheden naar meer transparantie over haar toezicht. Daar zijn twee redenen voor.

De toezichthouder behoort aan de politiek en de samenleving uitleg te geven over de wijze waarop zij de hem opgedragen taken vervult. Door helder te zijn over wat we willen bereiken met welke middelen, en door verantwoording af te leggen over behaalde resultaten, kunnen we de buitenwereld gericht inzicht geven in ons functioneren. De samenleving en politiek verlangen dit ook in toenemende mate van DNB. Daarnaast ziet DNB openheid niet alleen als een noodzaak maar nadrukkelijk

ook als een middel om haar effectiviteit als toezicht-  
houder te vergroten.

DNB publiceert op haar website bevindingen die voort-  
vloeien uit thema-onderzoeken binnen een sector of  
groep van instellingen. Daarnaast wordt in de jaarlijkse  
Toezichtverantwoording per sector een overzicht gegeven  
van de belangrijkste toezichtonderzoeken en hun  
bevindingen. Maar meer openheid is mogelijk en  
wenselijk. DNB is actief op zoek naar nieuwe mogelijk-  
heden om meer te publiceren over het toezicht en over  
financiële instellingen.

DNB is voornemens om een uniforme set van financiële  
kerngegevens uit de toezichtrapportages over individuele  
banken en pensioenfondsen te publiceren. Waar nodig  
vraagt DNB om wijziging van de wet- en regelgeving  
teneinde deze publicatie mogelijk te maken. DNB  
publiceert op haar website al de openbare instellings-  
specifieke gegevens van de jaarstaten van verzekeraars.

Daarnaast ligt het voor de hand om ook te kijken wat we  
nog binnen de bestaande wettelijke kaders kunnen doen.  
We onderzoeken de volgende mogelijkheden.

- DNB zou op basis van reeds beschikbare publieke  
informatie vanuit de instelling kunnen overwegen

haar standpunten of zorgen over een toezicht-  
probleem te publiceren.

- Het is daarnaast wellicht mogelijk om bij specifieke  
casussen waar sprake is van een concrete aanwijzing  
van een ernstige misstand publiek melding te doen  
van intensivering van het toezicht op de betreffende  
instelling.
- DNB zou – met instemming van de betreffende  
instelling – positieve toezichtbevindingen ten aanzien  
van een individuele instelling kunnen publiceren ter  
beïnvloeding van de sector.
- DNB kan bestaande publicaties van sancties en  
boetes nadrukkelijker benutten ten behoeve van een  
algemeen preventieve werking in de financiële sector.
- DNB kan de publicatie van toezichtinformatie over  
groepen instellingen nog effectiever benutten door  
duidelijker en uitgebreider over instellings-overstij-  
gende en instellings-specifieke risico's en toezicht-  
resultaten/effecten te communiceren.

We gaan op zoek naar een nieuwe balans, waarbij we  
rekening houden met de publieke behoefte aan  
informatie en de kracht van openheid als toezichtinstru-  
ment enerzijds en tegelijk erkennen dat er grenzen zijn  
aan de openheid die een prudentiële toezichthouder kan  
betrachten.

## 4 Wat kunnen andere stakeholders bijdragen?

*Het toezicht opereert niet in een vacuüm. Andere stakeholders bepalen mede of DNB erin slaagt zijn doelstellingen te halen. In deze paragraaf willen we nader ingaan op hun rol in het realiseren en behouden van een stabiele en gezonde financiële sector. Eerst benoemen we kort de belangrijkste stakeholders en hun verantwoordelijkheden. Daarna gaan we nader in op de rol van prudentiële en niet-prudentiële regelgeving.*

### 4.1 Rol van andere stakeholders

- De belangrijkste externe stakeholders die kunnen bijdragen aan een financieel gezonde en integere sector zijn de onder toezicht staande instellingen zelf. In de eerste plaats zijn de instellingen zelf verantwoordelijk voor het herstellen van het in hen gestelde publieke vertrouwen. Ten tweede verwacht DNB van de instellingen een constructieve bijdrage aan het aanpakken van de uitdagingen waar zij als individuele instelling en als sector voor staan.
- De overheid (kabinet en parlement) is verantwoordelijk voor goede prudentiële wet- en regelgeving. Het is een kenmerk van een goede toezichthouder de overheid geregeld vanuit de toezichtpraktijk van feedback te voorzien over effectiviteit van het bestaande toezichtinstrumentarium en de overheid waar relevant te wijzen op lacunes. DNB doet dat onder andere via het reguliere ambtelijke overleg en de jaarlijkse wetgevingsbrieven aan de ministers van Financien en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Door daar tijdig actie op te ondernemen, draagt de overheid bij aan de effectieve uitoefening van de taken die zij aan de toezichthouder heeft opgedragen. De overheid heeft daarnaast ook langs andere wegen invloed op de soliditeit van de financiële sector, via bijvoorbeeld fiscale wetgeving.
- Ook andere toezichthouders, zowel intern als extern, kunnen de effectiviteit van het prudentiële toezicht helpen verbeteren: raden van commissarissen, audit, risk en compliance afdelingen, de externe accountant en de rating agencies spelen allemaal een rol in het bevorderen van een beheerste en integere bedrijfsvoering. Als zij hun taak goed uitoefenen vergemakkelijkt dit de taak van de prudentiële toezichthouder. DNB heeft wel een eigen verantwoordelijkheid om zorgvuldig te beoordelen in hoeverre zij van het werk van deze partijen op aan kan. Deze vorm van toezicht is geen substituut voor prudentieel toezicht.
- Een essentiële bouwsteen van ons toezicht blijft nauwe samenwerking met de AFM, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid en het besef van een gemeenschappelijke missie, namelijk werken aan het vertrouwen in de financiële sector en bijdragen aan de stabiliteit van het financiële stelsel. Prudentiële en gedragstoezichthouders hebben elkaar niet alleen nodig om hun taken effectief te kunnen uitoefenen,



de ervaring leert dat gezamenlijk optrekken bij lastige toezichtdossiers die effectiviteit ook aanzienlijk kan vergroten. Denk aan het voorkomen van overlap en witte vlekken in het toezicht en het gebruik maken van elkaars expertise en informatie. Die noodzaak tot samenwerking verandert niet met de komst van het SSM.

#### 4.2 Prudentiële regelgeving

Zoals eerder aangegeven is de afgelopen jaren veel prudentiële regelgeving voor de financiële sector aangescherpt. Maar er ligt ook nog een aanzienlijke onvoltooide agenda, zowel Europees als op nationaal vlak.

- De transitie naar volledige invoering van Bazel III/CRD IV.
- Invoering van het TSC om in afwachting van Solvency II een meer risicogeoriënteerd en vooruitblikkend toezicht op verzekeraars mogelijk te maken.
- Een Solvency II-akkoord gericht op een risicogeoriënteerd toezicht en level playing field op Europese schaal.
- Snelle invoering van een nieuw FTK voor pensioenfondsen.
- De ontwikkeling van een effectief resolutiemechanisme, ondersteund door een Europees resolutiefonds, dat bijdraagt aan oplossing van het *too big to fail*-probleem bij banken.

- Aanpassing van de wet- en regelgeving waar nodig om meer transparantie mogelijk te maken, bijvoorbeeld ten aanzien van publicatie van kerngegevens van banken en kostentransparantie van pensioenfondsen.

Deze agenda is aanzienlijk, maar invoering ervan is absoluut noodzakelijk om de ernstige lacunes die door de crisis aan het licht zijn gebracht te repareren. DNB is het dan ook niet eens met de soms weer gehoorde kritiek dat de aanscherping van het financiële toezicht leidt tot overbodige regeldruk. Het gaat hier om dringend noodzakelijk herstelwerk dat de kans moet verkleinen dat we in Nederland in de toekomst weer een financiële crisis zullen meemaken. Daarbij is de Nederlandse regelgeving op enkele onderdelen strenger dan die in Europa. Ook daar zijn goede redenen voor. Een klein land met grote banken staat bloot aan specifieke financiële-stabiliteitsrisico's. In Nederland worden die geadresseerd door het instellen van extra buffers voor de grote banken. Ook ten aanzien van de beloningen zijn we strenger. Dat komt omdat publieke verontwaardiging in Nederland over het beloningsbeleid bij banken een obstakel vormt voor het zo noodzakelijke herstel van vertrouwen in de sector. Ook de kwetsbare positie van de verzekeringssector in Nederland en de ontoereikendheid van Solvency I maakt het noodzakelijk om aanvullende eisen te stellen die vooruitlopen op Solvency II. Toezichthouder en

wetgever moeten wel oog houden voor het cumulatieve effect van regelgeving. De winstgevendheid van financiële instellingen moet niet nodeloos onder druk worden gezet want dit beperkt de opties voor herstel. Terughoudendheid met een financial transactions tax en met de bankbelasting is daarom gepast.

Daarnaast leidt de aanwas en steeds gedetailleerdere invulling van regels die we met name op Europees niveau zien niet noodzakelijk tot een stabielere financiële sector. Ten eerste moeten we oppassen dat meer gedetailleerde regelgeving geen afvinkcultuur in het toezicht en in de sector in de hand werkt. Een financiële instelling die voldoet aan alle regels is niet noodzakelijk ook een solide en integere instelling. Vandaar het belang van vooruitblikkend toezicht. Daarnaast creëren meer regels ook meer mogelijkheden en prikkels om de regels te omzeilen en verschuiving van financiële activiteiten en risico's naar niet-gereguleerde instellingen. Dit is tot op zekere hoogte een onvermijdelijk bijeffect van financiële regelgeving maar de regelgever/toezichthouder dient wel alert te zijn op deze effecten.

#### 4.3 Overige regelgeving

Ook niet-prudentiële regelgeving speelt een rol in het realiseren van onze doelstellingen als toezichthouder en autoriteit op het gebied van financiële stabiliteit. Een belangrijk voorbeeld hiervan is fiscale regelgeving, die de afgelopen decennia een belangrijke driver is geweest van de huidige omvang, structuur en risico's van de Nederlandse financiële sector, via het gedrag van instellingen en dat van hun klanten. Zo heeft de combinatie van ruimhartige hypotheekrente-aftrek, fiscale begunstiging van kapitaalverzekeringen eigen woning en het Witteveen-kader voor pensioensparen bijgedragen aan de opbouw van onevenwichtigheden in de Nederlandse economie en in de financiële sector. Daaronder vallen de omvangrijke hypotheekportefeuilles en hoge afhankelijkheid van marktfinanciering bij banken; hoge hypotheekschulden tegenover een groot pensioenvermogen bij huishoudens; en grootschalige verkoop van complexe producten die geleid heeft tot omvangrijke reputatieschade en overcapaciteit bij verzekeraars. Het beleid gericht op een fiscaal aantrekkelijk vestigingsklimaat heeft daarbij geleid tot een omvangrijke trust-sector die een relatief groot integriteitsrisico met zich meebrengt en daarmee ook een reputatierisico voor de Nederlandse financiële sector vertegenwoordigt.

De fiscaal gunstige behandeling van schuldopbouw in Nederland verliest draagvlak. DNB juicht dit toe en is blij met de concrete stappen die worden gezet om de hypotheekrente-af trek te beperken. Gegeven de met de tijd gegroeide afhankelijkheid van bedrijfsmodellen van de fiscaliteit, is het echter wel zaak dat de afbouw voorspelbaar en geleidelijk plaatsvindt en in samenhang met bufferherstel. In dat licht is DNB ook voor een stapsgewijze verlaging van de *loan-to-value*-ratio met 1 procent per jaar, in lijn met de kabinetsvisie. Een daling is niet alleen met het oog op de schuldpositie van huishoudens maar ook vanuit het oogpunt van gezonde bankbalansen wenselijk, mits dit geleidelijk gebeurt.

Ook beleid dat aangrijpt op de structuur van de financiële sector en individuele instellingen kan bijdragen aan het realiseren van onze toezichtdoelstellingen. In het voorgaande is al het belang beschreven van instrumenten voor de effectieve afwikkeling van insolvable banken. Herstel- en resolutieplannen, de zogenaamde 'living wills' vormen een onmisbaar onderdeel daarvan. Niet alleen omdat ze de resolutie-autoriteiten mede in staat stellen om banken af te wikkelen zonder grote risico's voor de financiële stabiliteit en de belastingbetaler. De plannen zetten banken ook aan om al in *going concern* hun juridische en operationele structuur te versimpelen,

hetgeen bijdraagt aan verminderde (bestuurlijke) complexiteit en prudentiële risico's.

Belangrijk is ook de evaluatie van de Interventiewet die het ministerie van Financiën heeft verricht naar aanleiding van de ervaringen met de nationalisatie van SNS. Deze wet biedt DNB en het ministerie van Financiën bevoegdheden om maatregelen te nemen ten aanzien van financiële instellingen in problemen. Geconcludeerd werd dat het voor de effectiviteit goed zou zijn als DNB de mogelijkheid krijgt om het overdrachtsinstrument onder voorwaarden ook in te zetten jegens de moedermaatschappij van een bank of verzekeraar. In de praktijk kan de situatie zich voordoen dat het voor een onder toezicht staande bank of verzekeraar in een groep prudentieel niet verantwoord wordt geacht dat de daarboven staande holding failliet gaat. De mogelijkheden om tot een effectieve oplossing te komen zouden groter zijn wanneer DNB ook bevoegdheden zou hebben richting de holding. Overigens zal aanpassing van de Interventiewet in ieder geval noodzakelijk zijn om nationaal uitvoering te geven aan de richtlijn herstel en afwikkeling van banken.

Daarnaast is er maatschappelijke discussie ontstaan over de vraag of aanvullende hervormingen nodig zijn in de

structuur van banken om deze veiliger en beter afwikkelbaar te maken. In het VK heeft de commissie-Vickers, en op het Europese niveau heeft de commissie-Liikanen, zich over deze vraag gebogen. In Nederland heeft de Commissie Structuur Nederlandse banken advies uitgebracht over structuurhervormingen, waarin zij grotendeels de voorstellen van de commissie-Liikanen volgt. Onderdeel daarvan is een scheidingsplicht voor handelsactiviteiten die een bepaalde limiet te boven gaan.

DNB deelt het standpunt van de Commissie Structuur Nederlandse banken en van het Kabinet (verwoord in de Kabinetsvisie Nederlandse bankensector) aangaande de scheiding van bancaire activiteiten. Overigens zullen de beoogde maatregelen voor Nederlandse banken op dit

moment geen materiële impact hebben gezien de geringe omvang van hun handelsactiviteiten. In het algemeen staan wij sympathiek tegenover de meeste huidige voorstellen om de bancaire structuur te hervormen, maar we plaatsen daarbij wel de kanttekening dat dit niet ten koste mag gaan van legitieme en succesvolle bedrijfsmodellen die deels gebaseerd zijn op het benutten van synergieën. Met name de universele bank is een bedrijfsmodel dat in Nederland succesvol is en het verdient bewaard te blijven, mede met het oog op de concurrentiepositie van de Nederlandse banken in Europa.

# Literatuur

AFM, Effect centraal, Missie & Kernwaarden 2014

Cavelaars, De Haan, Hilbers en Stellinga, Key challenges for financial supervision after the crisis, WRR, 2013

Commissie Structuur Nederlandse banken, Naar een dienstbaar en stabiel bankwezen, 2013

DNB, Visie DNB Toezicht 2010-2014, Amsterdam, 2010

DNB, Van Analyse naar actie, Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB, 2010

DNB, wetgevingsbrief, 2013

DNB, Thema's DNB toezicht 2014

Hilbers, Toezicht 2.0: nieuwe spelregels voor een sterke financiële sector, Inaugurele rede Nyenrode Business Universiteit, 2011

Hoekstra en Frijns, Het rapport van de Evaluatiecommissie Nationalisatie SNS Reaal, 2014

International Monetary Fund, Netherlands Financial Sector Assessment Program, 2011

Kellermann, De Haan en De Vries (ed), Financial Supervision in the 21st Century, 2013

Ministerie van Financiën, Toezicht op Afstand, de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders DNB en AFM 2011-2016, 2011

Ministerie van Financiën, Kabinetsvisie Nederlandse bankensector, 2013





