

Vergaderjaar 2011–2012

32 255

Het systeem van toezicht op de stabiliteit van financiële markten

Nr. 12

RAPPORT

Toezicht van DNB op de stabiliteit van banken

Inhoudsopgave

	blz.
DEEL 1	
CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES	3
1	5
1.1	5
1.2	5
1.2.1	5
1.2.2	6
1.3	7
1.3.1	7
1.3.2	7
1.3.3	8
1.4	8
2	9
2.1	9
2.1.1	10
2.1.2	12
2.2	13
2.2.1	13
2.2.2	15
2.2.3	16
3	19
Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	
3.1	19
3.2	21
3.3	22
Belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	24

DEEL 2	ONDERZOEKSBEVINDINGEN	27
1	Inleiding	29
1.1	Context	29
1.2	Verantwoordelijkheidsverdeling tussen DNB en Ministerie van Financiën	29
1.2.1	DNB	29
1.2.2	Minister van Financiën	30
1.3	Afbakening	30
1.4	Doel- en probleemstelling	31
1.5	Onderzoeksaanpak	32
1.6	Leeswijzer	32
2	Waarborgen in het toezicht	33
2.1	Toezichtbeleid	33
2.2	Organisatie-inrichting en personeelsbeleid	33
2.3	Integriteit en onafhankelijkheid	35
3	Risicoanalyse	38
3.1	Aanleiding voor veranderingen in de risicoanalyse	38
3.2	Aanpassingen in de risicoanalyse	39
4	Gebruik macroprudentiële risico's in het microprudentieel toezicht	41
4.1	Wettelijk kader	41
4.2	Organisatie aansluiting macro- en microprudentieel toezicht	44
4.3	Internationale ontwikkelingen	46
5	Transparantie over prestaties en effecten van het toezicht	47
5.1	Jaarverslag en zbo-verantwoording	47
5.2	Inzicht in effecten en prestaties	48
6	Rol minister van Financiën	51
6.1	Toezicht door de minister	51
6.1.1	Toezichtvisie	52
6.1.2	Bevoegdheden minister	53
6.1.3	Organisatie en uitvoering van het toezicht	55
6.1.4	Oordeelsvorming	57
6.1.5	Periodieke en incidentele evaluaties	57
6.1.6	Verantwoording over het toezicht	58
6.2	Beleidsverantwoordelijkheid van de minister	58
6.2.1	Doelstellingen en uitgangspunten van het beleid	58
6.2.2	Beleidsmaatregelen bij gesignaleerde knelpunten	59
6.2.3	Implementatie van regelgeving	60
	Bijlage 1 TOM-kader	62
	Bijlage 2 Correspondentie DNB-Financiën 2006–2010	63
	Bijlage 3 Gebruikte afkortingen	64
	Literatuur	65

**DEEL 1 CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE
REACTIES**

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 Aanleiding

Dit onderzoek richt zich op de wijze waarop De Nederlandsche Bank (DNB) toezicht houdt op de stabiliteit van banken. Het onderzoek maakt deel uit van ons onderzoeksprogramma «Toezicht op markten». Met dit programma willen wij eraan bijdragen dat de Nederlandse toezichthouders goed functioneren en dat de betrokken bewindspersonen adequaat invulling geven aan hun ministeriële verantwoordelijkheid voor deze toezichthouders. Binnen het programma zal elke markttoezichthouder onderwerp van onderzoek worden.

Dit rapport is het tweede deel van een onderzoek naar het toezicht van DNB. In december 2009 hebben wij het eerste deel gepubliceerd (Algemene Rekenkamer, 2009a). Dit betrof een verkenning naar de manier waarop het systeem van toezicht is *opgezet*.

Aanvankelijk lag het in de bedoeling om in het tweede deel van ons onderzoek een beeld te geven van de manier waarop het toezicht door DNB wordt *uitgevoerd*. Dit onderzoek hebben wij echter niet kunnen verrichten, omdat we geen toegang hebben gekregen tot de toezichtdossiers van de toezichthouder. Toegang tot deze dossiers is voor ons onontbeerlijk om goed te kunnen beoordelen hoe het toezicht functioneert. Als gevolg van deze beperking van onze bevoegdheden hebben wij alleen kunnen kijken naar de waarborgen die DNB in het toezichtproces heeft aangebracht.

DNB heeft ons geen inzage in haar toezichtdossiers gegeven op grond van een interpretatie van de geheimhoudingsbepalingen in de Wet op het financieel toezicht (Wft), die is gebaseerd op Europese regelgeving.¹

De minister van Financiën is het met deze interpretatie eens, die door de Raad van State in april 2011 is onderschreven (Raad van State, 2011a). Wij zijn van mening dat de bedoelde Europese richtlijnen niet de intentie hebben om de Algemene Rekenkamer de toegang tot individuele dossiers van financiële toezichthouders te ontzeggen.²

1.2 Context

1.2.1 Rollen DNB en minister van Financiën

DNB heeft als taak om te waken over de stabiliteit van het nationale financiële stelsel. Deze taak valt uiteen in vier onderdelen:

1. monetair beleid voeren, gericht op stabiele prijzen (zodat de koopkracht zoveel mogelijk behouden blijft);
2. toezicht houden op het betalingsverkeer, gericht op de betrouwbaarheid van het financiële systeem;
3. toezicht houden op de soliditeit van financiële instellingen en bijdragen aan de stabiliteit van het financiële stelsel;
4. adviseren van de regering op het gebied van (economisch) beleid en wet- en regelgeving op het terrein van financiële markten.³

De eerste twee taken verricht DNB als centrale bank in samenwerking met andere centrale banken in het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB). Het eerste onderdeel van de derde taak, het toezicht op financiële instellingen, wordt ook wel *microprudentieel* toezicht genoemd. DNB voert dit toezicht uit als zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Het tweede onderdeel van de derde taak, het toezicht op het financieel systeem als

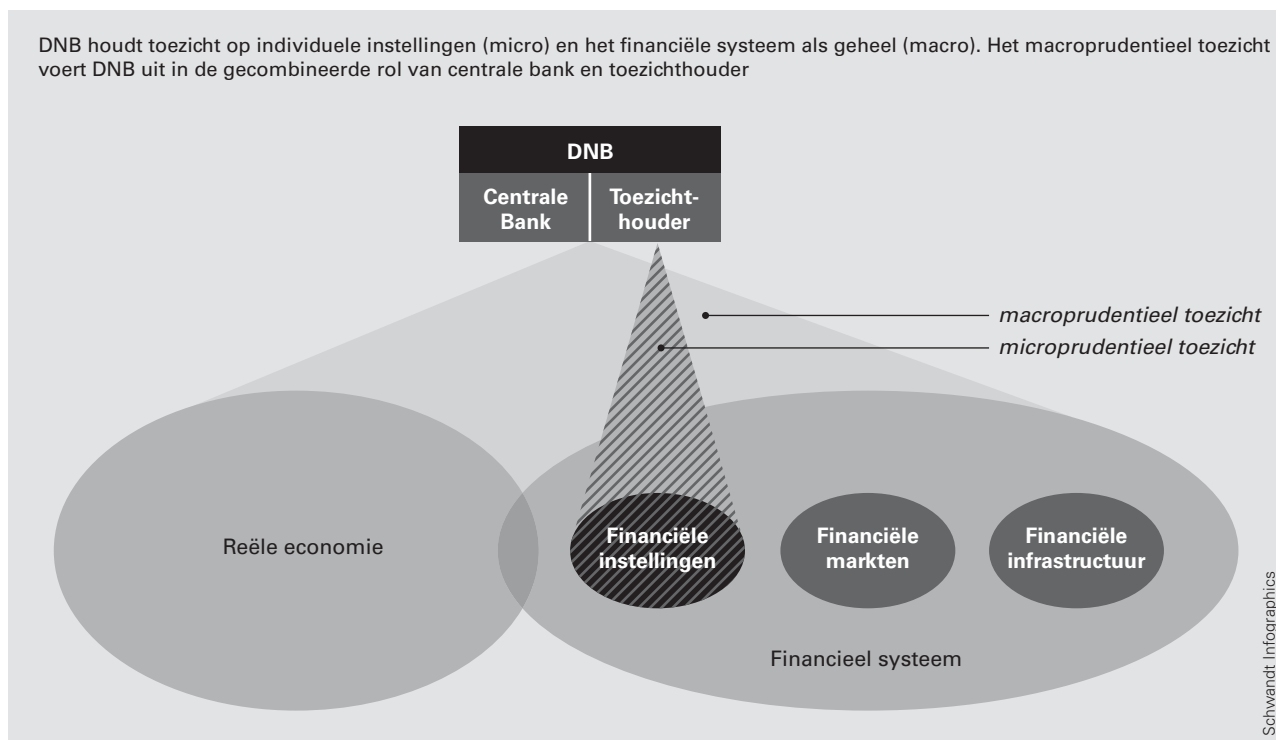
¹ In de artikelen 1.89 tot en met 1.93b van de Wft staan de geheimhoudingsverplichting van de toezichthouder en de uitzonderingen daarop. De geheimhoudingsverplichting in de Wft is gebaseerd op Europese richtlijnen, met name de artikelen 44 tot en met 52 van richtlijn 2006/48/EG betreffende de toegang tot en uitoefening van werkzaamheden van kredietinstellingen en de artikelen 64 tot en met 71 van richtlijn 2009/139/EG betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf.

² Hierover hebben wij in het voorjaar van 2011 diverse brieven aan de Tweede Kamer gestuurd (Algemene Rekenkamer, 2011a; 2011b), mede naar aanleiding van het antwoord van de Raad van State (Raad van State, 2011a) op een vraag van de Tweede Kamer over deze kwestie (Tweede Kamer, 2011a).

³ Hiertoe verzamelt DNB ook statistieken over de financiële sector en doet zij wetenschappelijk (economisch) onderzoek.

geheel, wordt ook wel aangeduid als *macroprudentieel* toezicht. Dit toezicht voert DNB uit in de gecombineerde rol van centrale bank en zbo.

Figuur 1 **Micro- en macroprudentieel toezicht door DNB**



De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het wettelijk kader waarbinnen DNB als toezichthouder functioneert. Daarnaast is de minister verantwoordelijk voor het toezicht op DNB: hij dient vast te stellen of DNB de rol van toezichthouder goed vervult.⁴ DNB is onafhankelijk in de uitvoering van het toezicht, maar legt daarover wel verantwoording af aan de minister van Financiën.

De minister van Financiën is niet verantwoordelijk voor de taken die DNB uitvoert in haar rol als centrale bank.

Naar aanleiding van de kredietcrisis heeft de minister van Financiën onder meer kapitaalverstrekkingfaciliteiten verleend aan diverse banken. Ook heeft de Nederlandse Staat een belang van nagenoeg 100% genomen in Fortis/ABN-AMRO. Door het aandeelhouderschap is de minister in een bijzondere positie gekomen met de toezichthouders DNB en de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Voor meer informatie hierover verwijzen wij naar de rapporten van de Algemene Rekenkamer over de kredietcrisis (Algemene Rekenkamer, 2009b; 2010a; 2010b; 2010c; 2011c).

1.2.2 Ontwikkelingen in wet- en regelgeving

Sinds de uitbreken van de kredietcrisis is nationaal en internationaal een groot aantal initiatieven genomen om te komen tot nieuwe wet- en regelgeving voor het toezicht op financiële instellingen. Deze nieuwe wetten en regels raken aan vele facetten van het toezicht door DNB en de context daarvan, zoals nieuwe kapitaal- en liquiditeitseisen voor banken (het Bazel III-akkoord),⁵ het macroprudentieel toezicht, het grensover-

⁴ De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is mede verantwoordelijk voor het wettelijk kader voor pensioeninstellingen en voor het toezicht op deze instellingen.

⁵ Het Bazel III-akkoord betreft het totaal aan afspraken dat in september 2010 naar aanleiding van de kredietcrisis in het Bazels Comité van Banktoezichthouders is gemaakt om de kapitaal- en liquiditeitsbuffers van banken te verbeteren. De komende jaren dienen deze afspraken te worden omgezet in Europese of (voor landen buiten de EU) nationale wetgeving.

schrijdend toezicht, governance,⁶ beloningen, verslaggevingsregels, crisismangement, het depositogarantiestelsel, financiële producten en het toezicht op *credit rating agencies*⁷ (zie ook Algemene Rekenkamer, 2009a).

Een klein deel van de nieuwe wetten en regels voor het toezicht op financiële instellingen is al vastgesteld. Een belangrijk deel is nog in ontwikkeling en onderwerp van internationale besluitvorming. Het Ministerie van Financiën en DNB spelen als deelnemers aan internationale (c.q. Europese) overlegorganen en als lid van het Bazels Comité (DNB) een rol bij deze besluitvorming.

Voor een overzicht van de vastgestelde en voorgenomen wetten en regels voor het toezicht op financiële instellingen verwijzen wij naar de wetgevingsbrieven die de minister van Financiën jaarlijks naar de Tweede Kamer stuurt.

1.3 Ons onderzoek

1.3.1 Afbakening

Het toezicht op financiële instellingen vormt een omvangrijk en complex terrein. Dit gegeven heeft ons genoopt het onderzoek enigszins af te bakenen. We hebben ons gericht op het microprudentieel toezicht op banken. Juist in de bankensector zijn grote problemen aan het licht gekomen door de kredietcrisis. We hebben geen onderzoek gedaan naar de wijze waarop DNB invulling geeft aan het macroprudentieel toezicht. Wel betrekken wij in ons onderzoek de vraag op welke manier DNB de risico's die zij door middel van het macroprudentieel toezicht heeft gesignaleerd, gebruikt bij de uitvoering van haar toezichtstaken bij individuele banken.

Het doel van het onderzoek hebben we moeten aanpassen, omdat – zoals hiervoor uiteengezet – we de uitvoering van het toezicht door DNB niet hebben kunnen beoordelen. De bijgestelde doelstelling luidt: het beoordelen van de kwaliteit van de opzet van het toezicht van DNB en van de wijze waarop de minister van Financiën vormgeeft aan zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van het toezicht. Met het doen van aanbevelingen willen wij een bijdrage leveren aan de verbetering van het toezicht.

1.3.2 Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek is tweeledig:

1. Voldoet de opzet van het toezichtbeleid van DNB aan de daaraan te stellen eisen?
2. Houdt de minister van Financiën voldoende toezicht op DNB en geeft hij adequaat invulling aan zijn verantwoordelijkheid voor het beleid op het terrein van financiële markten?

Bij de eerste centrale vraag abstraheren we van de in § 1.2.2 beschreven ontwikkelingen in wet- en regelgeving. We hebben gekeken naar aspecten die in het toezicht zonder meer van belang zijn, los van de regelgeving, namelijk waarborgen voor goed toezicht.

Bij de tweede centrale vraag hebben wij gekeken naar de wijze waarop de minister zijn verantwoordelijkheid voor het toezicht op DNB en voor het beleid op het terrein van financiële markten vormgeeft.

In ons onderzoek gaan we niet in op de verantwoordelijkheid van de minister voor het nemen van maatregelen in het kader van crisisbe-

⁶ «Governance» betreft de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de eisen van een verantwoord ondernemingsbestuur. «Verantwoord ondernemingsbestuur» impliceert onder meer dat rekening wordt gehouden met de belangen van alle relevante partijen die betrokken zijn bij een onderneming.

⁷ «Credit rating agencies» oftewel kredietbeoordelaars zijn organisaties die financiële instellingen beoordelen op hun kredietwaardigheid. Zij geven «ratings» die variëren van AAA (triple A) voor instellingen die als risiceloos worden gezien, tot BB of lager voor risicovolle instellingen.

strijding en de eventuele besteding van publieke middelen daarbij.⁸ Deze elementen vormen weliswaar een belangrijk onderdeel van het waarborgen van de stabiliteit van het financiële stelsel, maar zijn al onderwerp van onderzoek in de parlementaire enquête door de commissie-De Wit.⁹ Vanwege de beperking van ons onderzoek tot de bankensector, gaan we ook niet in op de verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor het toezicht op pensioenfondsen.

1.3.3 Normen

We hebben in dit onderzoek het toezicht door DNB getoetst aan ons «Toezicht op Markten»-kader (TOM-kader). Dit kader, dat wij in 2005 hebben opgesteld (Algemene Rekenkamer, 2005), is gebaseerd op algemene wettelijke normen en aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen (zie bijlage 1 voor de belangrijkste elementen van het kader). We hebben het TOM-kader nader uitgewerkt voor dit onderzoek: het bevat waarborgen voor het toezicht door DNB en waarborgen voor het toezicht door de minister van Financiën (zie voor meer informatie www.rekenkamer.nl).

In het licht van de TOM-normatiek hebben we onze centrale vraag aangaande het DNB-toezicht («Voldoet de opzet van het toezichtbeleid van DNB aan de daaraan te stellen eisen?») gespecificeerd tot de volgende subvragen:¹⁰

- Hoe heeft DNB de kwaliteitsborging van het toezicht georganiseerd? Voldoet de organisatie aan de eisen van onafhankelijkheid, functiescheiding, deskundigheid van het personeel en integriteit?
- Bevat de opzet van het toezicht de elementen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies? En bevat het toezicht een meerjarenkader?
- Geeft de publieke verantwoording van DNB in voldoende mate inzicht in prestaties en effecten?

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit eerste deel van het rapport bespreken we de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

Het rapport kent tevens een deel 2. Daarin gaan we meer in detail in op de bevindingen die onze conclusies ondersteunen.

⁸ De Algemene Rekenkamer heeft tussen mei 2009 en mei 2011 vijf rapportages uitgebracht over de kredietcrisis en de maatregelen van de Nederlandse overheid (Algemene Rekenkamer, 2009b; 2010a; 2010b; 2010c; 2011c).

⁹ De parlementaire enquêtecommissie Financieel Stelsel (commissie-De Wit 2) is ingesteld op 16 november 2010 en voert een parlementaire enquête uit naar de crisismaatregelen die de Nederlandse overheid in de periode september 2008 tot en met januari 2009 heeft genomen om de acute problemen in het Nederlandse financiële stelsel te bestrijden. De enquête is een vervolg op het parlementaire onderzoek van de eerste commissie-De Wit naar het financiële stelsel, dat in mei 2010 resulteerde in het rapport *Verloren krediet* (Commissie-de Wit, 2010). Het streven van de commissie-De Wit 2 is om in maart 2012 een eindrapportage uit te brengen.

¹⁰ Deze vragen worden op hoofdlijnen beantwoord in hoofdstuk 2 hierna. In deel 2 van dit rapport gaan we nader in op de bevindingen die onze conclusies ondersteunen.

2 CONCLUSIES

2.1 Hoofdconclusies

Onze eerste hoofdconclusie betreft het toezicht op banken door DNB. Wij zijn van oordeel dat DNB vorderingen heeft gemaakt met de verbetering van de opzet van haar toezicht op de banken. Wij zien tegelijkertijd echter nog verbeterpunten voor het toezicht, die naar onze mening op korte termijn moeten worden opgepakt. Het belangrijkste verbeterpunt heeft betrekking op de onduidelijkheid die thans bestaat over de vraag in hoeverre DNB risico's die zij waarneemt op macro-economisch niveau, kan vertalen naar maatregelen in het toezicht op individuele banken. Op dit moment ontbreekt het bij zowel DNB als het Ministerie van Financiën aan een gevoel van urgentie om het wettelijk kader, waarin de toezicht-taken van DNB zijn vastgelegd, op dit punt te verduidelijken. Het is van belang dat dit vooruitlopend op internationale ontwikkelingen alvast op nationaal niveau gebeurt.

Wij benadrukken dat de opstelling van DNB – daarin gesteund door het Ministerie van Financiën – het ons onmogelijk maakt om de uitvoering van het toezicht op de banken in de praktijk te onderzoeken. Wij zijn daardoor niet in staat om de Tweede Kamer over de effectiviteit daarvan te informeren.

Hieronder geven we enkele concrete voorbeelden van vragen die we in ons onderzoek niet hebben kunnen beantwoorden.

Voorbeelden van onbeantwoorde vragen in dit onderzoek

Risicoanalyse echt verbeterd?

In ons onderzoek hebben we gekeken naar de wijze waarop DNB het risicoanalyseproces heeft ingericht. We hebben geconstateerd dat DNB daarin het afgelopen jaar, naar aanleiding van de lessen die getrokken zijn uit de kredietcrisis, de nodige veranderingen heeft aangebracht. Dat zijn veranderingen in de *opzet* van de risico-analyse. Doordat we geen inzage krijgen in de dossiers, kunnen we niet vaststellen of DNB daarin de juiste keuzes heeft gemaakt en of deze ertoe leiden dat DNB in de *praktijk* ook alle belangrijke risico's signaleert en terugdringt

Door de inperking van onze bevoegdheden hebben wij evenmin kunnen nagaan in hoeverre DNB recent genomen beleidsmatige en organisatorische maatregelen om het toezicht te verbeteren toepast. Of het toezicht inmiddels ook daadwerkelijk indringender en vasthoudender is – zoals DNB zich heeft voorgenomen – hebben wij niet kunnen vaststellen.

Macro-economische ontwikkelingen nu serieus meegewogen in toezicht?

Uit de kredietcrisis is gebleken dat macro-economische factoren van grote invloed kunnen zijn op het ontstaan van problemen bij individuele banken. Naar aanleiding daarvan heeft DNB besloten dat inzichten uit het macroprudentiële toezicht (gericht op het financieel systeem als geheel) een veel belangrijker rol moet spelen in het microprudentiële toezicht (gericht op individuele financiële instellingen). Wij hebben alleen kunnen nagaan hoe de plannen van DNB eruit zien om dit punt op te pakken. Hoe DNB daar in de *praktijk* mee

omgaat en of zij daarbij wellicht aan de voorzichtige kant opereert, waardoor mogelijk risico's blijven voortbestaan, kunnen wij zonder toegang tot toezichtvertrouwelijke informatie niet onderzoeken.

Adequaat toezicht op bonussen voor ING-top?

Een ander voorbeeld betreft de wijze waarop DNB toezicht houdt op de cultuur van een instelling in het algemeen en het beloningsbeleid in bijzonder. Onlangs speelde bijvoorbeeld de kwestie rond de bonussen die de raad van commissarissen van ING had toegekend aan leden van de raad van bestuur (waarvan deze bestuurders overigens naderhand hebben afgezien). Wij kunnen niet nagaan in hoeverre DNB erop heeft toegezien dat de raad van commissarissen de verantwoordelijkheid voor het opstellen en uitvoeren van het beloningsbeleid voor de bestuurders van ING goed heeft uitgevoerd. Het voorkomen van reputatieschade – als een van de prudentiële risico's voor een bank – is daarin een van de afwegingen die de raad van commissarissen moet maken.

Onze tweede hoofdconclusie gaat over de rol van de minister van Financiën. Wij zijn van oordeel dat hij nog niet op alle punten voldoende toezicht houdt op DNB en dat hij nog niet adequaat invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid voor het beleid op het terrein van financiële markten.

In de nu volgende subparagrafen lichten we onze conclusies over het toezicht door DNB en de rol van de minister van Financiën toe.

2.1.1 Conclusies over toezicht door DNB

DNB heeft stappen gezet om de opzet van het toezicht op banken te verbeteren. Zij heeft een aantal lessen uit de kredietcrisis getrokken en heeft deze omgezet in beleidsmatige en organisatorische maatregelen. DNB beschikt daarmee over belangrijke waarborgen voor een goede uitvoering van het toezicht op banken. Deze waarborgen voldoen aan de eisen van onafhankelijkheid, functiescheiding, deskundigheid van het personeel en integriteit. Ook bevat het toezicht een meerjarenkader en maken de elementen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies in opzet deel uit van het toezicht.

Naar aanleiding van de kredietcrisis heeft DNB haar toezichtvisie in 2010 bijgesteld. Het toezicht dient volgens de herziene visie vaker vanuit een instellingsoverstijgend perspectief te gebeuren. Daarbij moet meer aandacht uitgaan naar het gedrag en de cultuur van financiële instellingen en ook naar hun bedrijfsmodel en strategie. Deze nieuwe benadering heeft bij DNB onder meer geleid tot een gewijzigde aanpak voor de risicoanalyse, die in 2011 en de daaropvolgende jaren zal worden geïmplementeerd.

In de nieuwe methode zullen eventuele bedreigingen in de externe omgeving van een instelling (of groep van instellingen) het vertrekpunt vormen van de analyse. Daarnaast zal DNB a priori, dus voorafgaand aan de risicoanalyse, de intensiteit van het toezicht voor verschillende groepen instellingen afzonderlijk bepalen. Verder zal DNB voortaan standaard aandacht besteden aan risico's die voortkomen uit de strategie, het bedrijfsmodel, de governance en het gedrag c.q. de cultuur van een financiële instelling. Ten slotte wil DNB meer dan voorheen een instellingsoverstijgend perspectief hanteren in de risicoanalyse, waardoor uit

de risicoanalyse ook sectorbrede risico's naar voren kunnen komen die geen instellingsspecifieke aanpak maar een thematische aanpak vragen.

In het licht van de ontwikkelingen van de afgelopen jaren vinden wij het positief dat DNB het risicoanalyseproces heeft onderworpen aan een kritische evaluatie. Helaas kunnen wij niet nagaan of DNB de nieuwe aanpak van de risicoanalyse (volledig) implementeert en of de nieuwe aanpak effectief is, omdat we daarvoor inzage nodig hebben in toezicht-vertrouwelijke informatie. Wij bevelen DNB aan om de nieuwe werkwijze tijdig (dat wil zeggen: één of twee jaar na implementatie) te (laten) evalueren om na te gaan of deze de tekortkomingen van de oude methode voldoende ondervangt.

Daarnaast heeft DNB – naar aanleiding van het Tweede Kamerdebat over het rapport van de commissie-Scheltema¹¹ – ook haar eigen cultuur en werkwijze kritisch onder de loep genomen. Er is een «plan van aanpak cultuurverandering» opgesteld (DNB, 2010a) waarin diverse maatregelen van organisatorische en personele aard zijn opgenomen.

- Een van de organisatorische maatregelen betreft de instelling van een extra toezichtdivisie die beschikt over een afdeling Interventie & Handhaving. Deze afdeling gaat de regie op zich nemen van probleem-dossiers (bijvoorbeeld bij onwillige of onkundige instellingen) en bepaalt welke interventie nodig is. Dit moet ervoor zorgen dat DNB sneller ingrijpt als zich risico's voordoen bij financiële instellingen. De nieuwe toezichtdivisie kent ook een afdeling Risicomanagement Toezichtprocessen, die toeziet op de (kwaliteit van de) uitvoering van de toezichtaanpak.
- Maatregelen van personele aard betreffen onder andere een herziening van de vereiste competenties van toezichthouders en managers, en een intensivering van de aandacht voor permanente educatie door middel van de «DNB-toezichtacademie». De personele maatregelen moeten bijdragen aan verandering van de cultuur bij DNB, zodat het toezicht indringender en vasthoudender wordt.
- Andere instrumenten die de kwaliteit van het toezicht moeten waarborgen zijn gericht op de integriteit en onafhankelijkheid van medewerkers, zoals functiescheiding en functieroulatie.

Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) heeft onlangs een zogenoemde Financial Sector Assessment uitgevoerd naar het systeem voor het toezicht op banken in Nederland (IMF, 2011).¹² Het IMF constateert net als wij dat DNB noodzakelijke maatregelen neemt om de uitvoering van het toezicht te versterken: in de eerste plaats door het plan van aanpak cultuurverandering uit te voeren, in de tweede plaats door de methode voor risicoanalyse te herzien. Het IMF vraagt aandacht voor de onafhankelijke positie van de toezichthouder ten opzichte van het Ministerie van Financiën. Ook wij zijn van mening dat hier sprake is van een spanningsveld (zie § 2.2.3).









Veel van de door DNB genomen maatregelen, zoals het oprichten van de extra toezichtdivisie, zijn pas recent ingevoerd en moeten zich nog bewijzen in de praktijk. Dit geldt ook voor het voornemen van DNB om de organisatiecultuur te veranderen.

Hieronder zijn de veranderingen die DNB de afgelopen jaren in gang heeft gezet weergegeven.

¹¹ De commissie-Scheltema is op 29 oktober 2009 door de toenmalige minister van Financiën ingesteld als onafhankelijke onderzoekscommissie om onderzoek te doen naar de gebeurtenissen die uiteindelijk hebben geleid tot het faillissement van de DSB Bank in oktober 2009. De commissie heeft op 29 juni 2010 haar rapport aangeboden aan de minister van Financiën.

¹² Het beoordelingskader dat het IMF hanteert zijn de «Basel Core Principles for Effective Banking Supervision». Dit zijn minimale vereisten voor het toezicht op banken die in 2006 door het Bazels Comité voor bankentoezichthouders zijn vastgesteld.

Figuur 2 **Aanpassingen bij DNB naar aanleiding van kredietcrisis en ondergang DSB Bank**

2007-2009	Voorjaar 2010	Zomer 2010	Najaar 2010	Voorjaar 2011
 <ul style="list-style-type: none"> • Kredietcrisis. Belangrijkste lessen voor DNB: meer instellingsoverstijgend perspectief in het toezicht, meer aandacht voor strategie van en cultuur binnen financiële instellingen 	 <ul style="list-style-type: none"> • Herziene toezichtsvisie DNB, nieuwe afdeling macroprudentiële analyse  <ul style="list-style-type: none"> • DNB-publicatie <i>Naar een nieuw financieel stelsel: raamwerk voor macroprudentieel toezicht binnen DNB</i> 	 <ul style="list-style-type: none"> • Rapport commissie-Scheltema over ondergang DSB Bank. Belangrijkste les voor DNB: toezicht op DSB Bank was onvoldoende krachtdadig  <ul style="list-style-type: none"> • Presentatie <i>Plan van aanpak cultuurverandering DNB</i> 	 <ul style="list-style-type: none"> • Oprichting nieuwe DNB-divisie <i>Toezicht Expertisecentra</i> met afdeling <i>Interventie & Handhaving</i>  <ul style="list-style-type: none"> • Aanscherping personeelsbeleid DNB: functieroulatie, competentieprofielen en 'toezichtacademie' 	 <ul style="list-style-type: none"> • DNB rondt nieuwe methodologie voor risicoanalyse af

Joris Fiselier Infographics

Wij denken dat de hiervoor genoemde maatregelen zullen bijdragen aan een beter toezicht op banken. Toch signaleren wij nog enkele verbeterpunten voor het toezicht op banken, die naar onze mening op korte termijn moeten worden opgepakt.

Het belangrijkste verbeterpunt is dat DNB en het Ministerie van Financiën tot op heden niet hebben verduidelijkt hoe het wettelijk kader waarbinnen DNB kan opereren er precies uitziet. Het daarbij gaat om de (on)mogelijkheden die DNB heeft om macroprudentiële risico's te vertalen naar maatregelen in het microprudentieel toezicht op banken. Op dit moment ontbreekt het bij beide partijen aan een gevoel van urgentie om het wettelijk kader te verduidelijken. Daardoor kunnen macroprudentiële risico's blijven bestaan.

Daarnaast vragen wij aandacht voor het feit dat DNB op dit moment nog onvoldoende inzicht in prestaties en effecten van het toezicht biedt.

In § 2.2 lichten wij deze verbeterpunten nader toe.

2.1.2 Conclusies over rol minister van Financiën

De minister van Financiën heeft in 2011 de kaders voor zijn toezicht op DNB vormgegeven in een toezichtvisie (Financiën, 2011a). Volgens ons zouden in deze toezichtvisie nog enkele verbeteringen moeten worden doorgevoerd. Ook is de wijze waarop de minister zich over het toezicht op DNB verantwoordt nog voor verbetering vatbaar.

Verder is naar ons oordeel aandacht nodig voor de interne organisatie van het toezicht door DNB, voor de onafhankelijkheid van dit toezicht en voor de uitwerking van de artikelen in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen die niet van toepassing zijn op DNB.

Positief is naar ons oordeel dat de minister van Financiën de wetgevingsbrief van DNB, waarin DNB jaarlijks haar wensen op wetgevingsgebied aan het ministerie kenbaar maakt, tegenwoordig openbaar maakt. Dit heeft de transparantie over het wetgevingsproces vergroot.

In aanvulling op de hiervoor genoemde verbeterpunten voor het toezicht door de minister van Financiën signaleren we ook enkele verbeterpunten voor zijn beleidsverantwoordelijkheid. Deze hebben betrekking op:

- de tijdige implementatie van Europese richtlijnen;
- een periodieke evaluatie van de Wet financieel toezicht (Wft) in plaats van alleen een evaluatie van het functioneren van de toezichthouders;
- het spanningsveld tussen het beleidsvoornemen om internationale wet- en regelgeving te prefereren boven nationale enerzijds en het streven naar solide banken anderzijds.

In § 2.2 lichten wij ook deze verbeterpunten nader toe.

2.2 Verbeterpunten

2.2.1 Gebruik macroprudentiële risico's in microprudentieel toezicht

De verantwoordelijkheden van DNB ten aanzien van de stabiliteit van het financiële stelsel en de financiële sector zijn vastgelegd in de Bankwet 1998 en in de Wft. In de Bankwet gaat het daarbij om de bijdrage die DNB levert als centrale bank, dus door middel van monetair beleid en beleid gericht op het betalingsverkeer. In de Wft gaat het om de bijdrage van DNB aan de stabiliteit door middel van het toezicht op instellingen. Wij constateren dat dit wettelijk kader onvoldoende duidelijkheid biedt over de bevoegdheden van DNB. Het gaat ons om de bevoegdheden die DNB heeft om risico's voor de stabiliteit van het financiële stelsel, de zogenoemde macroprudentiële risico's, te gebruiken in het toezicht op de soliditeit van individuele instellingen, oftewel het microprudentieel toezicht.

Wij vinden dat het bij DNB en het Ministerie van Financiën ontbreekt aan een gevoel van urgentie om wet- en regelgeving zodanig aan te passen dat duidelijkheid ontstaat over de bevoegdheden van DNB. De kredietcrisis heeft de lacunes in het wettelijk kader duidelijk aan het licht gebracht. Toch zijn er tot nog toe geen acties in gang gezet om het wettelijk kader te verhelderen. De urgentie is des te groter omdat ons land wereldwijd één van de grootste bankensectoren heeft in verhouding tot de omvang van onze nationale economie.

Op dit ogenblik is internationale wet- en regelgeving in ontwikkeling die een aantal dilemma's op dit vlak op termijn zal wegnemen, maar dit regelgevingproces gaat nog geruime tijd in beslag nemen. Daarom achten wij het wenselijk om in de tussentijd alvast meer duidelijkheid te scheppen op nationaal niveau. Hieronder lichten wij dit standpunt nader toe.

Een belangrijke les uit de kredietcrisis is dat problemen bij individuele instellingen vaker dan gedacht worden veroorzaakt door macro-economische factoren of door problemen op financiële markten. Daaruit vloeit voort dat het macroprudentiële toezicht een veel belangrijker rol moet spelen in het microprudentiële toezicht.

DNB heeft inmiddels verscheidene maatregelen genomen om het macroprudentiële toezicht meer te betrekken in het toezicht op individuele instellingen. Een voorbeeld hiervan is, zoals hiervoor vermeld, de gewijzigde aanpak van de risicoanalyse, waarbij bedreigingen in de externe omgeving van een (groep van) instelling(en) het vertrekpunt vormen.

Verder wil DNB sterker inzetten op onderzoek naar jaarlijks te bepalen toezichtthema's. Daarbij gaat het om de belangrijkste macroprudentiële, crosssectorale en sectorbrede toezichtrisico's.

Ook heeft DNB een afdeling Macroprudentiële analyse opgericht; hiermee is gezorgd voor een betere inbedding van de informatie-uitwisseling tussen de organisatieonderdelen die zich bezighouden met macro-economische analyse en de toezichthouders.

Wij vinden dat er nog verdere verbetering nodig is, met name in het wettelijk kader waarbinnen DNB het prudentiële toezicht moet uitvoeren. Ons onderzoek wijst namelijk uit dat de Wft en de Bankwet onvoldoende duidelijk zijn over de taak die DNB heeft om bij te dragen aan de stabiliteit van het financiële stelsel en welke bevoegdheden daar bij horen. Een constatering die in 2010 ook is gedaan door de Universiteit Utrecht die in opdracht van de commissie-De Wit een overzicht en analyse heeft opgesteld van het nationale en internationale toezichtstelsel (Commissie-de Wit, 2010).

De Bankwet 1998 legt niet expliciet een uitvoerende taak op aan DNB ten aanzien van de stabiliteit van het financiële stelsel. In de Memorie van Toelichting bij de Wft staat dat het doel van het systeemtoezicht is om te voorkomen dat problemen bij één financiële instelling overslaan naar andere partijen op de financiële markten, en dat DNB door middel van het prudentiële toezicht kan bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector. Welke bevoegdheden DNB daarbij ter beschikking staan, komt echter nergens expliciet aan de orde. Nergens staat of DNB bevoegdheden heeft om macro-economische ontwikkelingen te vertalen naar generieke toezichtmaatregelen voor alle instellingen. Zo ontbreken er regels voor het opleggen van extra sectorbrede kapitaalvereisten.¹³ Ook zijn er geen regels voor het opleggen van individuele eisen aan Nederlandse systeemrelevante banken om daarmee de stabiliteit van het financieel stelsel te vergroten.

DNB meent dat zij op grond van de Wft alleen maatregelen aan banken kan opleggen op grond van macroprudentiële risico's als deze te vertalen zijn naar risico's bij individuele instellingen. Ook op dit punt is de Wft niet duidelijk: welke ruimte heeft DNB om macroprudentiële risico's te vertalen naar het risicoprofiel van een bank? Doordat de wet hierover geen duidelijke uitspraak doet, worden de keuzes hierover feitelijk overgelaten aan DNB (binnen de grenzen van het legaliteitsbeginsel).¹⁴

Wij zijn niet in de positie om met zekerheid vast te stellen hoe DNB in de praktijk afweegt of een macroprudentieel risico leidt tot risico's voor specifieke instellingen. Ook kunnen wij niet beoordelen of DNB vervolgens maatregelen neemt om het risico te verkleinen. Hiervoor zouden wij toezichtdossiers moeten kunnen inzien, maar wij hebben zoals eerder uiteengezet geen toegang gekregen tot deze stukken.

Het beeld dat desondanks uit ons onderzoek oprijst, is dat DNB zorgvuldig te werk gaat bij het vertalen van het wettelijk kader naar de toezichtpraktijk. Een risico van een zorgvuldige benadering is echter dat deze kan doorschieten naar een voorzichtige, formalistische benadering, in de zin dat DNB bij de uitoefening van het toezicht kiest voor een «veilige» interpretatie van het wettelijk kader.¹⁵

DNB stelt zich op het standpunt dat macroprudentiële risico's veelal niet toewijsbaar zijn aan individuele instellingen. Zodoende is DNB terughoudend als het gaat om het stellen van additionele kapitaaleisen aan banken wanneer zich een macroprudentieel risico voordoet, ook wanneer er wellicht mogelijkheden zijn om dat risico te relateren aan specifieke risico's bij individuele instellingen.

Een ander signaal dat kan duiden op (al te veel) voorzichtigheid van DNB is dat het nog niet is voorgekomen dat een bank, omdat zij het oneens was met een door DNB opgelegde maatregel in het kader van de jaarlijkse

¹³ Kapitaalvereisten of kapitaalbuffers betreffen de minimumomvang van het eigen kapitaal dat financiële instellingen moeten aanhouden tegenover het uitstaande risico.

¹⁴ Het legaliteitsbeginsel in het bestuursrecht houdt in dat een bestuursorgaan (zoals DNB is bij de vervulling van haar prudentiële toezichtstaak) uitsluitend bevoegdheden mag aanwenden, indien deze bevoegdheden worden toegekend door een expliciet wettelijk voorschrift (bijvoorbeeld in de Wft).

¹⁵ Dit risico wordt ook geschetst in de evaluatie van het functioneren van DNB en AFM (Financiën, 2010a).

vaststelling van de kapitaaleisen, de gang naar de bestuursrechter heeft gemaakt.

Ofschoon sinds het begin van de kredietcrisis al duidelijk is hoe groot de invloed van macroprudentiële risico's kan zijn op de stabiliteit van individuele banken, hebben DNB en de minister van Financiën tot op heden geen stappen gezet om het wettelijk kader op dit punt te verhelderen. Wel heeft DNB inmiddels informeel met het ministerie hierover gesproken en is zij in haar wetgevingsbrief van oktober 2011 (DNB, 2011a) ingegaan op de noodzaak van een macroprudentieel mandaat met bijbehorende bevoegdheden.

Ontwikkelingen in internationale wet- en regelgeving zullen het op termijn mogelijk maken om generieke maatregelen op te leggen aan (systeemrelevante) banken. Zo is in het Basel III-akkoord afgesproken om stapsgewijs in de periode 2016–2019 een «contracyclische buffer» voor banken in te voeren.¹⁶ Daarnaast werken de Financial Stability Board¹⁷ en het Bazels Comité¹⁸ aan een verplichting voor systeemrelevante banken om een extra kapitaalbuffer aan te houden; de hoogte daarvan zal afhankelijk zijn van omvang, verwevenheid en vervangbaarheid van de bank. Eind 2011 zal de G-20 het definitieve raamwerk goedkeuren. Vervolgens zal deze door middel van een wijziging van Europese richtlijnen in nationale wetten en regels moeten worden omgezet.

¹⁶ Een «contracyclische buffer» is extra kapitaal dat financiële instellingen aanhouden om de conjuncturele bewegingen te dempen. Met andere woorden: er worden extra buffers opgebouwd in goede economische tijden, om risico's van een neergaande economie te zijner tijd het hoofd te kunnen bieden.

¹⁷ De Financial Stability Board (FSB) is in 2009 opgericht als opvolger van het Financial Stability Forum. De FSB bestaat uit afgevaardigden van ministeries van Financiën, centrale banken en financiële toezichthouders van landen met een grote financiële sector (waaronder Nederland), de Europese Centrale Bank, de EU, IMF en een aantal internationale organisaties voor het ontwikkelen van internationale standaarden (zoals het Bazels Comité voor banktoezichthouders). De FSB coördineert de ontwikkeling en implementatie van nieuw beleid en regelgeving voor financieel toezicht. Daarnaast signaleert de FSB vroegtijdig eventuele kwetsbaarheden in het financieel stelsel en doet dan voorstellen om deze weg te nemen.

¹⁸ Het Bazels Comité voor Banktoezichthouders (kortweg Bazels Comité) is een internationale organisatie van centrale banken en toezichthouders die zich richt op het verbeteren van het toezicht op banken, onder meer door internationale normen op te stellen voor banken, zoals de Bazelse kapitaalakkoorden Basel I, II en III.

¹⁹ DNB is op grond van artikel 34 van de Wft verplicht om behalve een jaarverslag ook een aparte verantwoording op te stellen over de uitvoering van de taken op het gebied van het prudentieel toezicht zoals vastgelegd in de Wft. Aangezien dit de taak is die DNB als zelfstandig bestuursorgaan uitvoert, is dit de zbo-verantwoording.

Aangezien de implementatie van deze maatregelen nog enige tijd op zich laat wachten, bestaat in de tussenliggende periode de mogelijkheid dat macroprudentiële risico's blijven voortbestaan. Daarom raden wij de minister van Financiën en DNB aan om met spoed met elkaar in gesprek te gaan en duidelijkheid te scheppen over het wettelijk mandaat van DNB om macroprudentiële risico's daadwerkelijk te verkleinen.

2.2.2 Transparantie DNB over toezichtprestaties en -effecten

In haar *Toezichtvisie 2006–2010* (DNB, 2006) schreef DNB dat zij meer inzicht wilde gaan bieden in de prestaties die zij levert in het kader van het toezicht, en de effecten daarvan. Wat is er van het voornemen van DNB terechtgekomen? Op basis van de jaarverslagen en zbo-verantwoordingen¹⁹ over de periode 2006–2010 constateren wij dat DNB weinig indicatoren heeft ontwikkeld om meer inzicht te geven in de geleverde toezichtprestaties en effecten daarvan.

De bedoeling van DNB was om informatie over al dan niet gerealiseerde prestaties te gebruiken om het toezicht te verbeteren en tegelijkertijd de externe verantwoording aan de politiek en de maatschappij te verbeteren. DNB noemde daarbij een aantal mogelijke indicatoren (naast inzicht in solvabiliteits- en liquiditeitsratio's), zoals het vertrouwen van het publiek in financiële instellingen en het aantal instellingen dat onder verhoogd toezicht staat.

Gezien de aandacht waaraan het toezicht van DNB de laatste jaren heeft blootgestaan en nog steeds staat, is het belang van externe verantwoording onverminderd groot. Wij bevelen DNB daarom aan om nogmaals te bezien op welke manier indicatoren een rol kunnen spelen in het verbeteren van de externe verantwoording over het toezicht en daarover in het jaarverslag en/of de zbo-verantwoording over 2012 te rapporteren. DNB zou daarbij kunnen denken aan indicatoren die inzicht geven in het vertrouwen van burgers in instellingen en in het toezicht van

DNB. Te overwegen zijn ook indicatoren die aangeven hoeveel instellingen voldoen aan bepaalde beoordelingscriteria van DNB, bijvoorbeeld aan de beoordelingscriteria voor een beheerst beloningsbeleid.

2.2.3 Rol minister van Financiën

Wat de rol van de minister van Financiën betreft heeft ons onderzoek zich gericht op de invulling van zijn verantwoordelijkheid voor het *toezicht* op DNB en voor het *beleid* op het terrein van financiële markten.

Toezicht op DNB

Nadat wij daar de afgelopen jaren herhaaldelijk op hadden aangedrongen²⁰ heeft de minister in 2011 een visie opgesteld voor zijn toezicht op DNB (Financiën, 2011a).

De toezichtvisie noemt diverse aspecten die aandacht van de minister behoeven. Belangrijk is bijvoorbeeld dat de minister gaat toezien op het functioneren van waarborgen voor de uitvoering van het toezicht en dat hij DNB daarop beoordeelt.

Wij zien nog verbeterpunten. Zo expliciteert de toezichtvisie niet op welke waarborgen de minister precies gaat toezien en blijft het toezicht op de samenwerking tussen DNB en de AFM onbelicht.²¹ Ook wordt uit de visie niet duidelijk wanneer DNB naar het oordeel van de minister goed functioneert. Verder gaat de toezichtvisie niet in op het onderscheid tussen macro- en microprudentieel toezicht door DNB. De eerste vorm van toezicht overlapt met de monetaire taken van DNB – een terrein waar de minister geen verantwoordelijkheid en bevoegdheden heeft. Gezien de grote invloed die macroprudentiële risico's kunnen hebben op de stabiliteit van financiële instellingen is het gewenst dat de minister aangeeft hoe hij zijn toezicht op de wisselwerking tussen het macroprudentieel en microprudentieel toezicht invult.

Wij bevelen de minister van Financiën aan de genoemde aspecten nader uit te werken. Ook bevelen we hem aan om jaarlijks aan de Tweede Kamer verantwoording af te leggen over zijn toezicht en deze verantwoording te voorzien van een onderbouwd oordeel over het functioneren van DNB.

Uit ons onderzoek blijkt dat het Ministerie van Financiën voldoende bevoegdheden heeft om informatie over het functioneren van DNB te verkrijgen. We hebben kunnen vaststellen dat er op allerlei niveaus formeel en informeel overleg plaatsvindt tussen ministerie en DNB. Dit gebeurde tot nu toe echter niet vanuit een voor het toezicht uitgewerkt kader. De organisatie van het toezicht door het ministerie behoeft nadere aandacht. Het gaat daarbij om twee aspecten: het waarborgen van de onafhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van het beleid, en het zorgdragen voor voldoende (deskundige) toezichtcapaciteit. Wij bevelen aan dat de minister van Financiën de organisatie van het ministerieel toezicht nader uitwerkt.

Er bestaat een spanningsveld tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de onafhankelijkheid van het toezicht. Wetten en regels vormen waarborgen voor die onafhankelijkheid. Zo heeft de minister geen bevoegdheid tot ingrijpen in individuele zaken.

Uit ons onderzoek blijkt dat de minister van Financiën zich in de *formele* briefwisseling tussen de directie Financiële Markten en DNB niet met het toezicht op individuele instellingen bemoeit anders dan op grond van in de wet geregelde uitzonderingen.

Wij merken in dit kader op dat de wijze waarop de minister de nieuw te regelen bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels interpreteert, op

²⁰ Naar aanleiding van onze rapporten *Weloverwogen toezicht* (Algemene Rekenkamer, 2009c) en *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5, Terugblik 2009* (Algemene Rekenkamer, 2009d) heeft de minister toegezegd een toezichtvisie op te zullen stellen.

²¹ Wat de explicitering van waarborgen betreft verwijzen we naar het door ons uitgewerkte normenkader *Toezicht op markten* (Algemene Rekenkamer, 2005). Niet alle aspecten zullen elk jaar aandacht moeten kunnen krijgen. Het is denkbaar dat het ministerie jaarlijks op basis van een risico-analyse keuzes maakt.

gespannen voet kan komen te staan met de onafhankelijkheid van DNB.²² Concreet kan de minister, volgens zijn eigen toelichting, dit instrument gebruiken om toezichthouders te verzoeken meer aandacht te besteden aan een bepaald toezichtterrein. Hiermee lijkt de minister een terrein te betreden dat juist bij uitstek het domein is van onafhankelijke oordeelsvorming door de toezichthouder.

De minister heeft op 31 januari 2008 (Financiën, 2008) aangekondigd dat hij voornemens is om na de door hem uitgevoerde evaluatie van het toezicht – die inmiddels in augustus 2010 naar de Tweede Kamer is gezonden (Financiën, 2010a) – een voorstel te doen voor een wettelijke regeling waarmee DNB en de AFM onder de werking van de Kaderwet zbo's wordt gebracht. Daarbij heeft hij op voorhand aangegeven dat een aantal artikelen van de kaderwet niet van toepassing is op DNB. Ten aanzien van de bevoegdheid om beleidsregels te kunnen stellen is de minister inmiddels teruggekomen op zijn eerdere standpunt (Financiën, 2011b).²³ Over de heroverweging van de andere uitzonderingen heeft de minister nog geen standpunt naar de Tweede Kamer gezonden.

Beleid voor financiële instellingen

Het is een beleidsuitgangspunt van de minister van Financiën dat internationale wet- en regelgeving voor financiële instellingen de voorkeur verdient boven nationale. De achterliggende reden hiervoor is dat met internationale regels het concurrentievermogen van Nederlandse instellingen ten opzichte van buitenlandse instellingen minder wordt ingeperkt.

Hier staat naar ons oordeel tegenover dat het achterwege blijven van (aangepaste) nationale regelgeving op gespannen voet kan staan met het streven naar solide banken. Dat dit risico in de praktijk inderdaad aanwezig is, blijkt onder meer uit het rapport van de commissie-De Wit. De commissie geeft aan dat «ook de Nederlandse inzet steeds gericht was op het bevorderen van een gelijk speelveld en het verminderen en voorkomen van administratieve lasten» (Commissie-De Wit, 2010, p. 104).

Wij constateren dat de beleidspraktijk een gemengd beeld laat zien van nationale en internationale maatregelen en van regulering door de overheid, toezichthouders en sector. Dat beeld is sinds de kredietcrisis niet sterk veranderd. Wij bevelen de minister van Financiën aan om, als internationale regelgeving te lang uitblijft, mogelijkheden te zoeken om de nationale regelgeving aan te passen. Een concreet voorbeeld hiervan is de onduidelijkheid over de wisselwerking tussen macro- en microprudentieel toezicht.

Problemen in beleid en regelgeving worden door DNB in principe in allerlei formeel en informeel overleg bij Financiën aangekaart. DNB stuurt het ministerie jaarlijks een brief met wensen op wetgevingsgebied. Eind 2010 werd deze brief voor het eerst door de minister openbaar gemaakt en doorgestuurd naar de Tweede Kamer (Financiën, 2010b). Wij stellen vast dat publicatie van deze wensen en knelpunten de transparantie van het wetgevingsproces en ieders verantwoordelijkheid daarin, ten goede komt.

De minister van Financiën heeft twee belangrijke Europese richtlijnen – de Antonveneta-richtlijn en de CRD II-richtlijn²⁴ – niet op de daarvoor door de Europese Unie (EU) vastgestelde uiterste datum geïmplementeerd. Daarmee loopt Nederland het risico boetes opgelegd te krijgen van de EU.

²² Op 24 mei 2011 heeft de minister van Financiën de mogelijkheid tot het vaststellen van beleidsregels opgenomen in het voorstel voor de Wet versterking governance van De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten (Financiën, 2011b). Dit wetsvoorstel is nog aanhangig bij de Tweede Kamer.

²³ Artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

²⁴ Met de Antonveneta-richtlijn wordt de invloed van de politiek op fusies en overnames van financiële instellingen ingeperkt. Deze richtlijn is geïmplementeerd op 21 april 2011 in plaats van op de beoogde datum van 21 maart 2009. De Capital Requirements Directive (CRD) regelt de eisen die aan de kapitaalbuffers van banken worden gesteld. Met deze richtlijn worden Bazel II-regels geïmplementeerd.

Bovendien kan de vertraging negatieve consequenties hebben voor de uitvoering van het toezicht.

In de Rijksbegrotingsvoorschriften is bepaald dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid periodiek moet worden geëvalueerd. Wij hebben gekeken in hoeverre dit is gebeurd met de Wft. Wij constateren dat de recent uitgevoerde evaluatie (Financiën, 2010a) en de voorgenomen periodieke evaluatie geen betrekking hebben op de wet zelf, maar op het functioneren van de toezichthouder(s).

Er heeft de afgelopen periode naar aanleiding van de kredietcrisis een groot aantal nationale en internationale evaluaties plaatsgevonden van belangrijke *onderdelen* van wet- en regelgeving. Daarmee is het gemis van een wetsevaluatie nu minder groot. Voor de toekomst bevelen we de minister van Financiën niettemin aan om een periodieke evaluatie van de Wft te laten uitvoeren, aanvullend op de in de Wft voorgeschreven evaluatie van de toezichthouders.

3 BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van Financiën heeft op 23 september 2011 gereageerd op ons conceptrapport. Deze reactie hebben we in § 3.1 samengevat. DNB heeft op 22 september 2011 gereageerd op ons conceptrapport. In § 3.2 hebben we deze reactie samengevat. De integrale reacties zijn te raadplegen op onze website, www.rekenkamer.nl. De reacties gaven ons aanleiding tot een kort nawoord, dat is weergegeven in § 3.3.

3.1 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën heeft met belangstelling kennisgenomen van de bevindingen uit het onderzoek. Hij is het met de Algemene Rekenkamer eens dat DNB beschikt over belangrijke waarborgen voor een goede uitvoering van het toezicht. Cruciale waarborgen voor het toezicht van DNB vindt ook hij de eisen van onafhankelijkheid, functiescheiding en deskundigheid.

Over de toegang tot toezichtdossiers van DNB herhaalt de minister zijn standpunt dat hij de interpretatie van de Raad van State deelt: het vertrouwelijkheidsregime in de huidige Europese richtlijnen voor bankentoezicht geeft de Algemene Rekenkamer geen toegang tot individuele toezichtdossiers. Hij voegt hieraan toe dat hij, zoals eerder was toegezegd, inmiddels gesprekken is aangegaan in Brussel om te pleiten voor een verruiming van het vertrouwelijkheidsregime. De Europese Commissie heeft hiervoor begrip getoond, aldus de minister. Het voorstel voor de herziene richtlijn voor bankentoezicht (Capital Requirements Directive IV) bevat een bepaling die het vertrouwelijkheidsregime verruimt. De geplande inwerkingtreding van deze richtlijn is 1 januari 2013.

Vervolgens gaat de minister in op onze aanbevelingen. Hieronder geven wij zijn reactie op elke aanbeveling samengevat weer.

Bevoegdheden DNB rond macroprudentiële risico's

Er is volgens de minister voldoende urgentie om in het toezicht beter rekening te houden met macroprudentiële risico's. DNB en het Ministerie van Financiën streven in internationaal verband naar een systeem voor het vroegtijdig signaleren van onevenwichtigheden en tot voorstellen die de weerbaarheid van financiële instellingen moeten vergroten. De minister geeft verder aan dat DNB heeft verzocht om een duidelijker macroprudentieel mandaat. In de «beleids- en wetgevingsbrief op het terrein van de financiële markten» van dit najaar zal hij aangeven hoe het macroprudentieel beleid verder wordt vormgegeven.

Toezicht op DNB

De minister schrijft dat hij voor zijn toezicht in belangrijke mate vertrouwt op de raad van commissarissen als interne toezichthouder bij DNB. De minister vindt dat de rol van de raad van commissarissen moet worden versterkt. Hiertoe heeft hij een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend. Hierin is opgenomen dat de raad van commissarissen ook gaat toezien op de kwaliteit, effectiviteit en uitvoering van het toezichtbeleid van DNB.

Verder verantwoordt DNB zich in haar jaarverslag over de interne governance. Daarbij geeft DNB beargumenteerd aan in welke gevallen zij afwijkt van de Nederlandse Corporate Governance Code. Tot slot komen de organisatorische waarborgen volgens de minister onder meer aan bod

in overleggen met DNB en in de jaarlijkse toezichtbegroting die de minister moet goedkeuren.

Samenwerking tussen DNB en AFM

Volgens de minister is het niet nodig het toezicht op de samenwerking tussen DNB en de AFM verder uit te werken. Ten eerste is uit onderzoek gebleken dat de samenwerking in het algemeen goed verloopt. Ten tweede heeft de minister een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer dat hem de bevoegdheid geeft om algemene regels te stellen aan het toezicht, waaronder de samenwerking tussen beide toezichthouders. Ten derde voert de minister periodiek overleg met de toezichthouders en de financiële sector, waardoor hij een beeld krijgt van het verloop van de samenwerking.

Beoordelen functioneren DNB

De minister is van mening dat hij over de prestaties van DNB geen totaaloordeel kan geven in de vorm van een rapportcijfer. Gezien de omvang en complexiteit van de financiële sector kan DNB namelijk niet op alle aspecten toezien. Bovendien zijn effecten van het toezicht vaak niet zichtbaar. Wel informeert de minister de Tweede Kamer jaarlijks of DNB nog kan terugvallen op een toereikend instrumentarium voor de uitvoering van haar toezicht.

Aansluiting macro- en microprudentieel toezicht

De minister gaat in zijn reactie niet in op onze aanbeveling om nader uit te werken hoe hij zijn toezicht op de aansluiting tussen het macro- en microprudentieel toezicht gaat invullen.

Organisatie van het toezicht op DNB

De minister onderkent het door ons geschetste risico dat het toezicht op DNB kan worden verdrongen door urgente beleidstaken. Daarom doet hij de toezegging om de verantwoordelijke beleidsdirectie minimaal één keer per jaar aan het audit committee van het ministerie te laten rapporteren over het toezicht dat zij hebben uitgevoerd op DNB en de AFM. Het audit committee bepaalt vervolgens of het toezicht is uitgevoerd in lijn met de ministeriële verantwoordelijkheid. Eventuele risico's of tekortkomingen meldt het committee aan de secretaris-generaal.

Spanningsveld ministeriële verantwoordelijkheid en onafhankelijkheid DNB

De minister erkent dat er een spanningsveld is tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de onafhankelijkheid van DNB. DNB is verantwoordelijk voor de wijze waarop zij het toezicht op financiële instellingen uitvoert. De minister is eindverantwoordelijk voor het toezichtstelsel als geheel. Deze verantwoordelijkheid brengt met zich mee dat de minister moet kunnen bijsturen als dat nodig is. Aangezien hij vindt dat hij hiervoor onvoldoende instrumenten heeft, wil hij de bevoegdheid krijgen om beleidsregels vast te stellen. Bij de toepassing daarvan houdt hij rekening met het geconstateerde spanningsveld. Hij heeft namelijk voorwaarden gesteld aan het gebruik van de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen. Zo moet er sprake zijn van een algemeen belang, kan een beleidsregel geen onder toezichtstaande ondernemingen betreffen en moet de minister rekening houden met de internationale context.

Kaderwet zbo's

De minister zegt in zijn reactie toe dat hij in het voorjaar van 2012 een wetsvoorstel zal indienen bij de Tweede Kamer waarin de toezichthouders onder de werking van de Kaderwet zbo's worden gebracht.

Internationale versus nationale wetgeving

De minister geeft aan dat er op dit moment geen spanning is tussen het beleidsuitgangspunt dat internationale wetgeving de voorkeur heeft boven nationale wetgeving en het streven naar solide banken. Onze aanbeveling om te zoeken naar mogelijkheden om nationale wetgeving aan te passen als internationale wetgeving te lang uitblijft, volgt hij niet op.

Implementatie EU-richtlijnen

De minister geeft aan dat hij zijn uiterste best doet om EU-richtlijnen binnen de termijn te implementeren. De juridische complexiteit en de hoeveelheid Europese regelgeving op het terrein van financiële markten kunnen echter een langere behandeltermijn vergen dan die waarin de – volgens de minister – vaak korte implementatietermijnen voorzien.

Evaluatie Wft

De minister vindt de evaluaties die op onderdelen van de Wft zijn uitgevoerd voldoende. Bovendien wordt jaarlijks in overleg met de toezichthouders vastgesteld welke wijzigingen in de Wft en andere toezichtwetten nodig zijn. De Tweede Kamer wordt hierover via de wetgevingsbrief geïnformeerd. Onze aanbeveling om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Wft periodiek te evalueren, volgt de minister niet op.

3.2 Reactie DNB

Ook de president en de directeur Toezicht van DNB hebben met belangstelling kennisgenomen van ons rapport. Zij delen onze conclusies dat DNB vorderingen heeft gemaakt met de verbetering van het toezicht, dat de methodiek van risicoanalyse kritisch is geëvalueerd en dat DNB voldoet aan de waarborgen voor onafhankelijkheid, functiescheiding, deskundigheid en integriteit. Hieronder geven we de reactie van DNB op onze conclusies en aanbevelingen weer.

Evaluatie aanpak risicoanalyse

DNB geeft graag gehoor aan de aanbeveling om de nieuwe aanpak van risicoanalyse tijdig te evalueren. DNB denkt aan een evaluatie twee jaar na ingebruikname van de nieuwe aanpak.

Aansluiting macro- en microprudentieel toezicht

DNB kan zich vinden in de conclusie dat er onvoldoende duidelijkheid bestaat over de mogelijkheden die ze heeft om macro-economische risico's afdoende kenbaar te maken. Zij onderschrijft daarbij het belang van verduidelijking van haar macroprudentiële taken, van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden als centrale bank en toezichthouder en van het bijbehorende wettelijk kader. Het gaat daarbij ook om de vraag hoe systeemrelevante macroprudentiële onevenwichtigheden en risico's te ondervangen die niet direct van invloed zijn op individuele instellingen die onder toezicht staan. DNB meent dat dit vraagstuk meer behelst dan in het onderzoek is opgeworpen. Hierover wordt in internationaal verband nog gesproken.

DNB heeft dit complexe vraagstuk gesignaleerd in haar wetgevingsbrief van september 2011 (DNB, 2011a).²⁵ DNB werkt dit vraagstuk onder meer met het Ministerie van Financiën nader uit. Een rol hierbij hebben de grensoverschrijdende dimensie van financiële stabiliteit, de Europese financiële regelgeving en instituties, waaronder het Europese Comité voor Systeemrisico's en de Europese Toezichthoudende Autoriteiten en het belang van een gelijk speelveld. DNB benadrukt dan ook dat de aansluiting van nationale regelgeving op het Europese proces essentieel is. Volgens DNB worden deze dimensie en realiteit in onze conclusie onderbelicht.

Verder is DNB het niet eens met onze conclusie dat onduidelijkheid over het macroprudentiële mandaat van DNB de incorporatie van macroprudentiële risico's in het uitvoerend toezicht op individuele instellingen in de weg zou kunnen staan. Macroprudentiële risico's die een directe bedreiging kunnen vormen voor de balans van de individuele instellingen zijn een startpunt voor prudentieel toezicht en vertalen zich waar nodig naar (additionele) prudentiële eisen. DNB moet daarbij alert blijven macroprudentiële risico's tijdig te identificeren en zo goed mogelijk te relateren aan specifieke risico's van individuele instellingen. Dit heeft DNB ondervangen met diverse maatregelen waarvan enkele zijn opgenomen in dit rapport (zie deel 2, § 4.2). Uit de breedte en diepte van deze maatregelen volgt volgens DNB de conclusie dat het risico van een (te) formalistische benadering klein is.

Inzicht in prestaties en effecten van het toezicht

DNB neemt onze aanbeveling over om meer inzicht te geven in prestaties en effecten van het eigen toezicht. Zij zal bezien op welke wijze dit mogelijk is. DNB merkt hierbij op dat zij reeds, onder meer in haar jaarverslag en zbo-verantwoording, inzicht geeft in haar werkzaamheden. Daarnaast wijst DNB op haar afdeling Risicomanagement Toezichtprocessen, die op 1 januari 2011 is opgericht. Deze afdeling ziet erop toe dat het toezicht wordt uitgevoerd volgens het geldende kwaliteitsraamwerk. Hiermee verwacht DNB te kunnen bijdragen aan meer inzicht in de toezichtprestaties en -effecten.

Tot slot gaat DNB in op onze constatering dat de reikwijdte van ons onderzoek is beperkt doordat wij geen toegang hebben gekregen tot de DNB-toezichtdossiers. DNB merkt in dit verband op dat het wettelijk kader haar thans niet toestaat om ons inzage te geven in de toezichtdossiers, en dat dit een punt is dat «juridisch eenduidig ligt».

3.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

Hieronder gaan wij op een aantal punten uit de reacties van de minister en DNB nader in.

Aansluiting macro- en microprudentieel toezicht

Wij constateren dat zowel de minister als DNB het belang onderkennen van een duidelijk wettelijk kader waarin is vastgelegd in hoeverre DNB bevoegd is om macroprudentiële risico's te vertalen naar maatregelen in het microprudentieel toezicht op individuele instellingen. De minister kondigt op dit punt nadere vormgeving van het beleid aan. Inmiddels heeft de minister op 20 oktober 2011 zijn «beleids- en wetgevingsbrief op het terrein van de financiële markten» naar de Tweede Kamer gestuurd (Financiën, 2011d). Daarin is echter de in het vooruitzicht-gestelde nadere vormgeving niet opgenomen. Wij herhalen dan ook ons

²⁵ Deze oorspronkelijk in september 2011 opgestelde brief heeft als officiële publicatiedatum 13 oktober 2011. Het betreft hier dus dezelfde brief als die waaraan wij refereren in § 2.2.1.

standpunt dat het belangrijk is om op korte termijn het mandaat en de bevoegdheden van DNB te verhelderen.

Toezicht door de minister van Financiën

De minister van Financiën stelt dat hij het toezicht door DNB op enige afstand volgt, omdat DNB onafhankelijk is en zelf mag bepalen hoe zij haar toezicht uitoefent. De minister koerst aan op versterking van de rol van het intern toezichtorgaan, de raad van commissarissen. Het debat over het wetsvoorstel ter zake (Financiën, 2011b) zullen wij met grote belangstelling volgen, met name waar het gaat om nadere duiding van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de raad van commissarissen en de minister van Financiën.

Vanuit onze optiek telt vooral de mate waarin de minister in staat zal zijn zich te verantwoorden over zijn éigen verantwoordelijkheid – hoezeer hij daarbij ook aangeeft vooral op (de versterkte rol van) de raad van commissarissen te (gaan) vertrouwen. Over de invulling van die eigen rol moet hij systematisch verantwoording kunnen afleggen aan de Tweede Kamer. Daarbij helpt het hebben van een toezichtplan. In zo'n toezichtplan zou in elk geval opgenomen moeten worden: een onderbouwde keuze van toezichtthema's, een uitwerking van de eisen die de minister ten aanzien van deze thema's stelt en de manier waarop hij daarover informatie verzamelt.

Bevoegdhedenkwestie

Wij wijzen erop dat het niet «juridisch eenduidig» is – zoals DNB in haar reactie stelt – dat het wettelijk kader thans niet toestaat dat de Algemene Rekenkamer inzage krijgt in toezichtdossiers van DNB. De Europese richtlijnen hebben volgens ons niet de intentie om de grondwettelijk onafhankelijke Algemene Rekenkamer de toegang tot individuele dossiers van financiële toezichthouders te ontzeggen.

De impasse die is ontstaan wordt mogelijk op termijn doorbroken nu de Europese Commissie in haar voorstel voor de herziene richtlijn voor het banktoezicht – de Capital Requirements Directive (CRD) IV – een verruiming van het vertrouwelijkheidsregime heeft opgenomen. Wij hopen dat dit ertoe zal leiden dat de belemmeringen die de minister en anderen momenteel zien voor het verlenen van toegang tot de toezichtdossiers van DNB, worden weggenomen.

BELANGRIJKSTE CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
<i>Algemeen</i>		
DNB heeft stappen gezet ter verbetering van opzet toezicht. Er zijn lessen getrokken en maatregelen genomen. DNB beschikt daarmee over belangrijke waarborgen voor goed toezicht. Toch signaleren wij nog aandachtspunten.	<i>DNB:</i> Evalueer tijdig nieuwe aanpak van risicoanalyse.	DNB evalueert nieuwe aanpak risicoanalyse twee jaar na implementatie.
<i>Aansluiting macro- en microprudentieel toezicht</i>		
Wettelijk kader biedt onvoldoende duidelijkheid over bevoegdheden DNB om risico's voor stabiliteit financiële stelsel (macroprudentieel) te gebruiken voor toezicht op soliditeit individuele instellingen (microprudentieel).	<i>Minister van Financiën en DNB:</i> Schep, nu voorgenomen aanpassingen van internationale wet- en regelgeving nog op zich laten wachten, met spoed op nationaal niveau duidelijkheid in wettelijk kader, zodat DNB tegen alle belangrijke risico's kan optreden.	Minister van Financiën geeft nadere invulling in Financiële Markten beleids- en wetgevingsbrief.
<i>Transparantie over prestaties en effecten</i>		
DNB heeft weinig indicatoren ontwikkeld om meer inzicht te geven in prestaties en effecten van eigen toezicht.	<i>DNB:</i> Bezie hoe indicatoren rol kunnen spelen in betere externe verantwoording over toezicht.	DNB beziet hoe inzicht in prestaties en effecten van toezicht verder kan worden vergroot.
<i>Rol minister van Financiën</i>		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Minister van Financiën heeft na lang aandringen toezichtvisie opgesteld. Wij zien nog verbetermogelijkheden: niet duidelijk is wanneer DNB naar oordeel minister goed functioneert en op welke waarborgen minister toezicht houdt. Verder gaat visie niet in op samenhang tussen macro- en microprudentieel toezicht en blijft toezicht op de samenwerking tussen DNB en AFM onbelicht. 2. Organisatie van toezicht door ministerie, waaronder waarborgen voor de onafhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van het beleid evenals zorg voor voldoende (deskundige) toezichtcapaciteit, zijn belangrijke aspecten die nadere aandacht behoeven van ministerie behoeven. 3. Wijze waarop minister zijn nieuwe bevoegdheid tot stellen van beleidsregels wil invullen lijkt op gespannen voet te staan met onafhankelijkheid van DNB. 4. Minister heeft nog geen definitief standpunt ingenomen over artikelen van Kaderwet zbo's die niet van toepassing zijn op DNB. 5. Beleidsuitgangspunt dat internationale wetgeving voorkeur heeft boven nationale kan op gespannen voet staan met streven naar solide banken. 	<i>Minister van Financiën:</i> <ol style="list-style-type: none"> 1. Genoemde aspecten van toezichtvisie verdienen nadere uitwerking. Ook is jaarlijkse verantwoording van minister over toezicht op DNB en publicatie van onderbouwd oordeel over functioneren van belang. 2. Werk organisatie van ministerieel toezicht nader uit. 3. Verduidelijk invulling bevoegdheid. 4. Neem definitief standpunt in. 5. Zoek mogelijkheden om nationale regelgeving aan te passen als internationale regelgeving uitblijft. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Geen toezegging. 2. Verantwoordelijke beleidsdirectie rapporteert minimaal een keer per jaar aan audit committee over toezicht op DNB en AFM. Committee toetst of toezicht op DNB en AFM conform ministeriële verantwoordelijkheid is. Risico's of tekortkomingen worden aan secretaris-generaal gemeld die daarop een besluit neemt. 3. De minister heeft aan zijn nieuwe bevoegdheid voorwaarden gesteld. 4. Wetsvoorstel dat toezichthouders onder werking van de Kaderwet zbo's brengt, wordt in voorjaar van 2012 ingediend bij Tweede Kamer. 5. Geen toezegging.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
<p>6. Publicatie van wensen DNB op wetgevingsgebied komen de transparantie wetgevingsproces ten goede.</p> <p>7. Minister voldoet bij twee belangrijke EU-richtlijnen niet aan uiterste implementatiedatum.</p> <p>8. Recent uitgevoerde evaluatie van Wft had vooral betrekking op het functioneren toezichthouders.</p>	<p>6. Geen aanbeveling.</p> <p>7. Zet vaart achter implementatie richtlijnen.</p> <p>8. Evalueer behalve functioneren van toezichthouders ook Wft zelf periodiek.</p>	<p>6. Niet van toepassing.</p> <p>7. Minister streeft naar zorgvuldige bewaking van termijnen. Juridische complexiteit en hoeveelheid Europese regelgeving kan echter tot overschrijding van termijnen leiden.</p> <p>8. Geen toezegging.</p>

DEEL 2 ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 INLEIDING

1.1 Context

Wij hebben dit onderzoek naar het toezicht door De Nederlandsche Bank (DNB) uitgevoerd in het kader van ons onderzoeksprogramma «Toezicht op markten». Binnen dat programma zal op termijn elke markttoezicht-houder onderwerp van onderzoek worden.²⁶

Dat wij hebben gekozen voor DNB als onderwerp van onderzoek, hangt samen met de kredietcrisis. Deze heeft laten zien hoe groot het belang is van een gezond en stabiel financieel systeem. DNB heeft hierin een belangrijke rol omdat zij moet waken over de stabiliteit van het financiële stelsel.

Het functioneren van DNB als toezichthouder van de financiële sector staat sinds enige tijd volop in de belangstelling. Dit heeft niet alleen te maken met de kredietcrisis, maar ook met incidenten bij individuele banken, zoals Icesave en ABN-AMRO.

De afgelopen periode zijn er verscheidene onderzoeken gepubliceerd waarin het functioneren van DNB aandacht kreeg. Een aantal onderzoeken betrof specifieke casussen: het faillissement van Van der Hoop (Houthoff Buruma, 2006), de overname van ABN-AMRO (Loyens & Loef, 2008), het toezicht door DNB op Icesave (De Moor-Van Vugt et al., 2009) en de ondergang van DSB (Commissie-Scheltema, 2010).

Er zijn ook onderzoeken verricht met een bredere thematiek. We noemen in dit verband ons eigen onderzoek naar de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (Algemene Rekenkamer, 2007b), het eerste deel van het parlementair onderzoek financieel stelsel (Commissie-De Wit, 2010) en de evaluatie van het functioneren van DNB en de AFM (Financiën, 2010a).

1.2 Verantwoordelijkheidsverdeling tussen DNB en Ministerie van Financiën

1.2.1 DNB

DNB heeft tot taak om te waken over de stabiliteit van het nationale financiële stelsel. Deze taak valt uiteen in vier onderdelen:

1. monetair beleid voeren, gericht op stabiele prijzen (zodat de koopkracht zoveel mogelijk behouden blijft);
2. toezicht houden op het betalingsverkeer, gericht op de betrouwbaarheid van het systeem;
3. toezicht houden op de soliditeit van financiële instellingen en het bijdragen aan de stabiliteit van het financiële stelsel;
4. adviseren van de regering op het gebied van (economisch) beleid en wet- en regelgeving op het terrein van financiële markten.²⁷

Wij richten ons in dit onderzoek op het toezicht op financiële instellingen (i.e. op het eerste deel van de derde taak). De doelstelling van dit zogenoemde *microprudentiële toezicht* is erop toe te zien dat financiële instellingen solide zijn en voldoende vermogen en liquiditeit hebben om aan hun verplichtingen tegenover crediteuren te voldoen.

²⁶ Eerder hebben we in het kader van dit programma onderzoek gedaan bij de NMA (Algemene Rekenkamer, 2007a).

²⁷ Hiertoe verzamelt DNB ook statistieken over de financiële sector.

De wettelijke grondslagen voor het microprudentieel toezicht zijn gelegen in de volgende artikelen van de Wet op het financieel toezicht (Wft):

- artikel 1.24 lid 2, waarin is vastgelegd dat DNB tot taak heeft prudentieel toezicht op financiële ondernemingen uit te oefenen en te beslissen over de toetreding van instellingen op financiële markten;
- artikel 3.18a (in combinatie met artikel 3.17), waarin is vastgelegd dat DNB periodiek, maar ten minste eenmaal per jaar, een evaluatie uitvoert van de naleving van de regels in artikel 3.17 om vast te stellen of een financiële instelling een degelijk beheer voert en een solide dekking van risico's kent;
- artikel 3.57, waarin is vastgelegd dat er nadere regels worden gesteld voor het minimaal aan te houden toetsingsvermogen (solvabiliteit) door financiële instellingen;
- artikel 3.63, waarin is vastgelegd dat er nadere regels worden gesteld voor de minimaal aan te houden liquiditeit;
- artikel 3.111a, waarin is vastgelegd dat DNB maatregelen kan treffen jegens een financiële instelling die niet voldoet aan de Wft, specifiek aan regels onder artikel 3.17 (deze maatregelen hebben betrekking op het verhogen van het toetsingsvermogen, hoger dan op basis van artikel 3.57 noodzakelijk zou zijn, of het afbouwen van concrete risico's).

Als onderdeel van het prudentieel toezicht op banken verricht DNB ook een aantal andere toezichthoudende taken:

- ze verleent de vereiste vergunning aan nieuwe banken;
- ze geeft de vereiste verklaring van geen bezwaar af bij voorgenomen fusies of overnames;
- ze beoordeelt nieuwe bestuurders van instellingen op deskundigheid en betrouwbaarheid;
- ze houdt groepstoezicht op internationaal opererende instellingen.

1.2.2 Minister van Financiën

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het wettelijk kader waarbinnen DNB als toezichthouder functioneert en voor het toezicht op DNB in haar rol van toezichthouder.²⁸ DNB is onafhankelijk in de uitvoering van het toezicht, maar legt daarover wel verantwoording af aan de minister van Financiën. De minister van Financiën is niet verantwoordelijk voor de taken die DNB verricht in haar rol van centrale bank.

Naar aanleiding van de kredietcrisis heeft de minister van Financiën kapitaalverstrekkingfaciliteiten verleend aan diverse banken. Ook heeft de Nederlandse Staat een belang van nagenoeg 100% genomen in Fortis/ABN-AMRO. Door het aandeelhouderschap is de minister in een bijzondere positie gekomen met de toezichthouders DNB en de AFM. Voor meer informatie hierover verwijzen wij naar de rapporten van de Algemene Rekenkamer over de kredietcrisis (Algemene Rekenkamer, 2009b; 2010a; 2010b; 2010c; 2011c).

1.3 Afbakening

Het toezicht van DNB op financiële instellingen is de afgelopen jaren op veel aspecten geëvalueerd en is momenteel sterk in beweging. De toevoegde waarde van ons onderzoek zou in principe vooral gelegen zijn in het schetsen van een beeld van de werking van het toezicht in de *praktijk*. Dit onderzoek naar de praktijk hebben we niet kunnen verrichten, omdat we geen toegang hebben gekregen tot de toezichtdossiers van de toezichthouder. Toegang tot deze dossiers is voor ons onontbeerlijk om goed te kunnen beoordelen hoe het toezicht functioneert.

²⁸ De minister van SZW is (mede)verantwoordelijk voor het wettelijk kader voor pensioeninstellingen en voor het toezicht op deze instellingen.

DNB heeft ons geen inzage in haar toezichtdossiers gegeven op grond van een interpretatie van de geheimhoudingsbepalingen in de Wft.²⁹

De minister van Financiën is het met deze interpretatie eens, die door de Raad van State in april 2011 is onderschreven. Wij zijn van mening dat de bedoelde Europese richtlijnen niet de intentie hebben om de Algemene Rekenkamer de toegang tot individuele dossiers van financiële toezichthouders te ontzeggen.³⁰

Als gevolg van de beperking van onze bevoegdheden hebben wij alleen kunnen kijken naar de waarborgen die DNB in haar toezichtproces heeft aangebracht.

Binnen het toezichtproces van DNB hebben we ons toegespitst op het microprudentieel toezicht op banken. De reden hiervoor is dat juist in deze sector grote problemen aan het licht zijn gekomen door de kredietcrisis. We hebben geen onderzoek gedaan naar de wijze waarop DNB invulling geeft aan het macroprudentiële toezicht. Wel betrekken wij in ons onderzoek de vraag op welke manier DNB de risico's die zij door middel van het macroprudentiële toezicht heeft gesignaleerd, gebruikt bij de uitvoering van haar toezichttaken bij individuele banken.

Daarnaast hebben we in het onderzoek aandacht besteed aan de manier waarop de minister van Financiën invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid voor het toezicht op DNB en voor het beleid gericht op financiële instellingen.

In ons onderzoek gaan we niet in op de verantwoordelijkheid van de minister voor het nemen van maatregelen in het kader van crisisbestrijding en de eventuele besteding van publieke middelen daarbij. Deze elementen vormen weliswaar een belangrijk onderdeel van het waarborgen van de stabiliteit van financiële markten, maar zij zijn al onderwerp van onderzoek in de parlementaire enquête door de commissie-De Wit.³¹ Vanwege de beperking van ons onderzoek tot de bankensector gaan we ook niet in op de verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor het toezicht op pensioenfondsen.

1.4 Doel- en probleemstelling

Het doel van ons onderzoek hebben we moeten aanpassen, omdat we zoals hiervoor vermeld de uitvoering van het toezicht door DNB niet hebben kunnen beoordelen.

Onze bijgestelde doelstelling luidt: het beoordelen van de kwaliteit van de opzet van het toezicht van DNB en van de wijze waarop de minister van Financiën vormgeeft aan zijn verantwoordelijkheden voor het toezicht. Met het doen van aanbevelingen willen wij een bijdrage leveren aan de verbetering van het toezicht.

De centrale onderzoeksvraag is tweeledig:

1. Voldoet de opzet van het toezichtbeleid van DNB aan de daaraan te stellen eisen?
2. Houdt de minister van Financiën voldoende toezicht op DNB en geeft hij adequaat invulling aan zijn verantwoordelijkheid voor het beleid op het terrein van financiële markten?

De volgende onderzoeksvragen hebben centraal gestaan bij de beoordeling van het toezicht door DNB:

- Hoe is het toezicht georganiseerd? Voldoet de organisatie aan de eisen van onafhankelijkheid, functiescheiding, deskundigheid personeel, integriteit en kwaliteitsborging?

²⁹ In de artikelen 1.89 tot en met 1.93b van de Wft staan de geheimhoudingsverplichting van de toezichthouder en de uitzonderingen daarop. De geheimhoudingsverplichting in de Wft is gebaseerd op Europese richtlijnen, met name de artikelen 44 tot en met 52 van richtlijn 2006/48/EG betreffende de toegang tot en uitoefening van werkzaamheden van kredietinstellingen en de artikelen 64 tot en met 71 van richtlijn 2009/139/EG betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf.

³⁰ Hierover hebben wij in het voorjaar van 2011 diverse brieven aan de Tweede Kamer gestuurd (Algemene Rekenkamer, 2011a; 2011b), mede naar aanleiding van het antwoord van de Raad van State (Raad van State, 2011a) op een vraag van de Tweede Kamer over deze kwestie (Tweede Kamer, 2011a).

³¹ De parlementaire enquêtecommissie Financieel Stelsel (Commissie-De Wit 2) is ingesteld op 16 november 2010 en voert een parlementaire enquête uit naar de crisismaatregelen die de Nederlandse overheid in de periode september 2008 tot en met januari 2009 heeft genomen om de acute problemen in het Nederlandse financiële stelsel te bestrijden. De enquête is een vervolg op het parlementaire onderzoek van de eerste commissie-De Wit naar het financiële stelsel, dat in mei 2010 resulteerde in het rapport *Verloren krediet*. De Commissie-De Wit 2 beoogt in maart 2012 een eindrapportage uit te brengen.

- Bevat de opzet van het toezicht de elementen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies? En bevat het toezicht een meerjarenkader en beoordelingscriteria?
- Geeft de publieke verantwoording van DNB in voldoende mate inzicht in prestaties en effecten?

Deze aspecten maken deel uit van het «Toezicht op Markten»-kader (TOM-kader). Dit kader, dat wij in 2005 hebben opgesteld (zie bijlage 1 voor de belangrijkste elementen van het kader), is gebaseerd op algemene wettelijke normen en aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen. Het TOM-kader hebben we nader uitgewerkt voor dit onderzoek: het bevat waarborgen voor het toezicht door DNB en waarborgen voor het toezicht door de minister van Financiën (zie voor meer informatie www.rekenkamer.nl).

Wat de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid betreft is onze centrale onderzoeksvraag: hoe geeft de minister invulling aan zijn verantwoordelijkheid voor het toezicht op DNB en voor het beleid voor financiële instellingen? We hebben niet alleen de opzet van het ministeriële toezicht in kaart gebracht, maar ook getracht enig zicht te krijgen op hoe de minister zijn rol in de praktijk vervult.

1.5 Onderzoeksaanpak

Het eerste deel van onze probleemstelling (gericht op de kwaliteit van het toezicht door DNB) is voor een belangrijk deel beantwoord in gesprekken met medewerkers, management en directie van vrijwel alle betrokken divisies binnen DNB. Daarnaast hebben we relevante documenten geraadpleegd. Daarbij gaat het zowel om (openbare en niet-openbare) stukken van DNB, als om de onderzoeken die de afgelopen jaren door anderen zijn uitgevoerd.

Om zicht te krijgen op de wijze waarop de minister van Financiën invulling geeft aan zijn ministeriële verantwoordelijkheid hebben we gesprekken gevoerd met zowel het ministerie als DNB.

De invulling van deze verantwoordelijkheid in de praktijk hebben we beoordeeld aan de hand van de correspondentie tussen Financiën en DNB in de periode 2006–2011. Daarnaast hebben we de toezichtvisie van het Ministerie van Financiën geanalyseerd.

In het laatste stadium van het onderzoek hebben we twee onafhankelijke deskundigen geraadpleegd. Deze raadpleging was specifiek gericht op het *gebruik* van door middel van het macroprudentiële toezicht gesignaleerde risico's in het microprudentiële toezicht.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit deel 2 begint met een beschrijving van de waarborgen in het toezicht door DNB. Aansluitend volgen hoofdstukken over respectievelijk risicoanalyse, de aansluiting van het macroprudentieel toezicht op het microprudentieel toezicht en de transparantie over de effecten en prestaties. In het laatste hoofdstuk besteden we aandacht aan de rol van de minister. Deel 2 is aldus grotendeels gestructureerd aan de hand van de conclusies uit deel 1.

2 WAARBORGEN IN HET TOEZICHT

Wij hebben beoordeeld in hoeverre DNB in haar werkwijze de waarborgen heeft ingebouwd die naar ons oordeel belangrijk zijn als randvoorwaarden voor goed toezicht:

- toezichtbeleid;
- organisatie-inrichting en personeelsbeleid;
- integriteit en onafhankelijkheid.

Ook hebben we gekeken naar de aanpassingen die DNB in 2010 heeft aangebracht in deze waarborgen naar aanleiding van lessen uit de kredietcrisis en diverse externe onderzoeken die zijn uitgevoerd naar het toezicht door DNB.

Onze bevindingen over de vier waarborgen komen in de nu volgende paragrafen aan de orde.

2.1 Toezichtbeleid

Wij hebben de toezichtvisies van DNB over de periode 2006–2010 (DNB, 2006) en de periode 2010–2014 (DNB, 2010b) met elkaar vergeleken.

In haar *Toezichtvisie 2006–2010* heeft DNB aangegeven wat de strategische doelstellingen van haar toezicht waren en welke uitgangspunten ze in de uitvoering van het toezicht wilde hanteren. Daarnaast gaf DNB in dit document aan wat deze uitgangspunten zouden betekenen in de uitvoering van het toezicht. Daarbij legde zij een relatie tussen de strategische doelen, de uitgangspunten, activiteiten en middelen. DNB meldde dat zij extra aandacht zou geven aan twee accentverschuivingen die ze in de uitvoering van haar taken wilde doorvoeren, namelijk het hanteren van een meer risicogebaseerde benadering en het geven van meer openheid om daarmee de effectiviteit van het toezicht te vergroten en meer verantwoording over het toezicht af te leggen.

Begin 2010 heeft DNB de *Toezichtvisie 2010–2014* opgesteld. De strategische doelstellingen en de uitgangspunten van het toezicht zijn ongewijzigd gebleven. Verder heeft DNB de lessen van de kredietcrisis verwerkt in de nieuwe toezichtvisie. DNB maakt daarbij duidelijk dat het toezicht zowel qua invalshoeken als qua aanpak moet worden aangescherpt.

DNB geeft aan dat zij een meer *instellingsoverstijgend* perspectief zal hanteren en meer aandacht wil besteden aan *kwetsbaarheden in de strategie en de bedrijfscultuur* van financiële instellingen. Verder schrijft DNB dat het toezicht *indringender en vasthoudender* moet worden. Dit is een aanscherping ten opzichte van de *Toezichtvisie 2006–2010*. Hierin benadrukte DNB, onder verwijzing naar de kabinetsvisie *Andere Overheid* (Kabinet, 2003), dat de overheid ervan uitgaat dat burgers minder op haar moeten leunen en dat toezicht proportioneel moet zijn. DNB geeft nu aan dat de ervaringen met de kredietcrisis hebben uitgewezen dat de balans tussen vrijheid van ondernemen en het verminderen van risico's «ten nadele van de laatste is verschoven».

2.2 Organisatie-inrichting en personeelsbeleid

In juli 2010 hield de Tweede Kamer een debat over het onderzoek van de commissie-Scheltema naar de ondergang van DSB Bank en de rol van DNB daarbij. Naar aanleiding van dit debat heeft DNB in september 2010

het plan van aanpak «Van Analyse naar actie» opgesteld (DNB, 2010a). In dit plan van aanpak kondigde DNB een reorganisatie binnen het toezicht aan en een aanscherping van het personeelsbeleid.³² Samen dienden de maatregelen ervoor te zorgen dat het toezicht vasthoudender en indringender zou worden. Daartoe diende ook de organisatiecultuur van DNB te veranderen.

Organisatie-inrichting

Conform het plan van aanpak heeft DNB in 2010 een extra divisie voor het toezicht ingericht, de divisie Toezicht Expertisecentra. Binnen deze divisie is een speciale afdeling Interventie & Handhaving opgericht die belast is met het voorbereiden en zo nodig uitvoeren van interventies en handhavende maatregelen jegens onder toezicht staande instellingen. DNB wil hiermee voorkomen dat toezichthouders die belast zijn met de dagelijkse uitvoering van het toezicht op een specifieke instelling te laat overgaan tot het nemen van maatregelen. Dit was volgens de commissie-Scheltema het geval bij het faillissement van de DSB Bank (Commissie-Scheltema, 2010). Voortaan moet tijdig worden ingegrepen. De afdeling Interventie & Handhaving gaat de regie op zich nemen van probleemdossiers (bijvoorbeeld bij onwillige of onkundige instellingen) en bepaalt welke interventie nodig is.

Daarnaast wil DNB de expertise die nodig is voor het behandelen van problematische dossiers en het treffen van formele maatregelen in één afdeling bundelen. Ze wil op die manier een gelijk internationaal speelveld bewerkstelligen en de effectiviteit van het toezicht versterken.

Om ervoor te zorgen dat medewerkers een kritischer en vasthoudender opstelling jegens onder toezicht staande instellingen innemen, heeft DNB in 2010 onder andere alle competentieprofielen van toezichthouders en managers herzien. De gedragscriteria «indringend en vasthoudend» zijn hierin opgenomen als een vast onderwerp in de beoordeling van medewerkers.

Binnen de nieuwe divisie Toezicht Expertisecentra heeft DNB de afdeling Risicomanagement toezichtprocessen opgericht. Deze afdeling heeft tot taak erop toe te zien dat het toezicht in de praktijk wordt uitgevoerd conform de geldende procedures en kwaliteitsafspraken. Een tweede taak van de afdeling is om de methodes die DNB hanteert voor risicoanalyse en risicomitigatie (het nemen van maatregelen om van risico's bij instellingen weg te nemen of te beperken) te evalueren en verder te ontwikkelen. Als derde taak heeft de afdeling het verzorgen van interne opleidingen via de Toezichtacademie.

Ten slotte is een groot aantal toezichtbrede expertisecentra³³ van DNB ondergebracht in deze nieuwe toezichtdivisie. Door de expertisecentra een zelfstandige positie te geven in de organisatie en aanvullende afspraken te maken over het verplichte gebruik van de deskundigheid in deze expertisecentra in het toezicht, wil DNB het gebruik van specialistische kennis in het toezicht verbeteren. Verder heeft DNB een nieuw expertisecentrum opgericht dat zich richt op het gedrag en de cultuur van financiële instellingen, geschiktheidstoetsingen van bestuurders en commissarissen, en op *board effectiveness*.³⁴

In februari 2011 heeft DNB een eerste voortgangsrapportage aangeboden aan de Tweede Kamer (DNB, 2011b). Conform het plan van aanpak is de nieuwe toezichtdivisie sinds 1 januari 2011 operationeel.

³² Daarnaast doet DNB in het plan van aanpak een aantal voorstellen ter versterking van de accountability van DNB, zoals het versterken van de raad van commissarissen, een (inmiddels uitgevoerd) onderzoek van het Internationaal Monetair Fonds en het laten uitvoeren van peer reviews. Ook deze voorstellen hebben tot doel om de kwaliteit van het toezicht te waarborgen.

³³ DNB kent expertisecentra voor een aantal verschillende onderwerpen, zoals het Expertisecentrum kwantitatief risicobeheer, met deskundigheid op het gebied van solvabiliteits- en liquiditeitsregelingen, en het Expertisecentrum integriteit bij financiële instellingen. De expertisecentra adviseren toezichthouders en kunnen zelfstandig thematische onderzoeken uitvoeren.

³⁴ Hierbij gaat het om de effectiviteit van de raad van bestuur en de raad van commissarissen van een instelling.

Personeelsbeleid

Een ander aspect waaraan DNB aandacht heeft besteed, onder meer naar aanleiding van het rapport van de commissie-Scheltema, is de *deskundigheid van medewerkers*.

In de *Toezichtvisie 2010–2014* geeft DNB aan dat de kredietcrisis en het faillissement van de DSB Bank hebben aangetoond dat het noodzakelijk is dat DNB intern de deskundigheid op een aantal terreinen verdiept. DNB heeft dit opgenomen als een van de acties in de *Toezichtvisie 2010–2014*. Het gaat hierbij om expertise op het gebied van beleggingen en innovatieve financiële producten en specifieke kennis over financieel risico, marktwaardeverlaglegging, governance en strategie. DNB geeft in de toezichtvisie ook aan dat zij deze expertise in huis wil ontwikkelen, maar hierop ook gericht nieuwe medewerkers aan wil trekken en waar nodig vaker expertise wil inhuren. Het is voor DNB niet eenvoudig om dergelijke specialistische kennis in huis te halen. DNB geeft zelf al verscheidene jaren achtereenvolgend in het (maatschappelijk) jaarverslag aan dat sommige vacatures, zoals voor actuarissen of econometristen, moeilijk te vervullen zijn.

Naar aanleiding van de kredietcrisis heeft DNB in het eerder genoemde plan van aanpak «Van analyse naar actie» aangegeven dat het opleidingsprogramma wordt geïntensiveerd, zowel gericht op het versterken van deskundigheid als op de benodigde (herziene) competenties. Sinds oktober 2010 beschikt DNB daartoe over de zogenaamde DNB Toezichtacademie. Hiermee brengt DNB meer onderlinge samenhang in de opleidingsprogramma's van DNB. Daarnaast worden in de Toezichtacademie de bestaande opleidingsprogramma's verdiept en uitgebreid, vooral door het (in house) ontwikkelen van eigen verdiepingmodules. Overigens is het idee voor een overkoepelend opleidings- en trainingsprogramma volgens de afdeling Personeel en Organisatie (P&O) al vóór 2009 ontstaan, dus vóór de opstelling van het plan van aanpak voor de cultuurverandering.

De toezichtacademie is organisatorisch ingebed in de nieuwe afdeling Risicomanagement. De toezichtacademie bevat een basisopleiding die verplicht is voor alle nieuwe medewerkers in het toezicht op HBO-plusniveau. Behalve de toezichthouders nemen ook medewerkers van de afdeling Juridische Zaken en Financiële Stabiliteit deel aan de basisopleiding. Een dergelijke basisopleiding had DNB nog niet. De eerste basisopleiding is in oktober 2010 gestart met 25 nieuwe toezichthouders op het gebied van banken, pensioenfondsen en verzekeraars.

2.3 Integriteit en onafhankelijkheid

Integriteit is een wezenlijke voorwaarde voor vertrouwen in het openbaar bestuur. Voor (sectorale) toezichthouders geldt bij uitstek dat moet worden bewaakt dat medewerkers voldoende onafhankelijk van de sector en onpartijdig ten opzichte van individuele marktpartijen functioneren («regulatory capture»).

DNB besteedt op verschillende manieren aandacht aan integriteit.

Zo beschikt DNB sinds 2008 over een afdeling Compliance & Integriteit die belast is met het ontwikkelen van integriteitbeleid, de bewustmaking hiervan bij medewerkers, het uitvoeren van analyses naar integriteitrisico's en het registreren en onderzoeken van meldingen van eventuele integriteitschendingen («non-compliance»).

DNB heeft een complianceprogramma, een gedragscode, een statuut en dertien specifieke integriteitregelingen (zie kader).

Integriteitregelingen DNB

- Regeling onafhankelijkheid medewerkers DNB
- Regeling privébeleggingstransacties
- Regeling zorgvuldig omgaan met informatie;
- Regeling privacy bij controle gebruik digitale bedrijfsmiddelen
- Regeling gebruik bedrijfsmiddelen
- Gedragscode en klachtenregeling omgangsvormen
- Klokkenluidersregeling
- Algemene interne klachtenprocedure
- Klachtenregeling DNB voor externen
- Regeling bijzondere onderzoeken naar integriteitschending
- Regeling inzake onverenigbare functies (directieleden en commissarissen)
- Regeling inzake tegenstrijdige belangen (directieleden en commissarissen)
- Regeling geschenken en uitnodigingen voor directieleden

Bron: www.dnb.nl/over-dnb/organisatie/integriteit/index.jsp

DNB werkt aan de invoering van een ontwikkelingsmodel voor integriteit, mede gebaseerd op ervaringen van nationale en internationale collega-instellingen (het ontwikkelingsmodel compliance en integriteit). In het model wordt uitgegaan van de hoofdthema's visie en doelstelling, bewustwording en communicatie, de beheersing van integriteitrisico's en handhaving en monitoring. Het model wordt getoetst bij drie divisies. Uit de toepassing van het model volgen concrete acties die een divisie dient te ondernemen om integer handelen beter te waarborgen. Iedere divisie scoort zichzelf op het model en wordt begeleid en gecontroleerd door de afdeling Compliance & Integriteit.

Ook in het primaire proces zijn maatregelen ingebouwd om integer en onafhankelijk optreden van DNB jegens onder toezicht staande instellingen te waarborgen. Er is een formele scheiding tussen onderzoek en sanctiebepaling doordat aparte boete- en dwangsomfunctionarissen van de afdeling Compliance & Integriteit zijn belast met het vaststellen van sanctiemaatregelen.

Ook op het niveau van de raad van bestuur heeft DNB de scheiding tussen onderzoek en rapportage enerzijds en sanctieoplegging anderzijds geregeld.

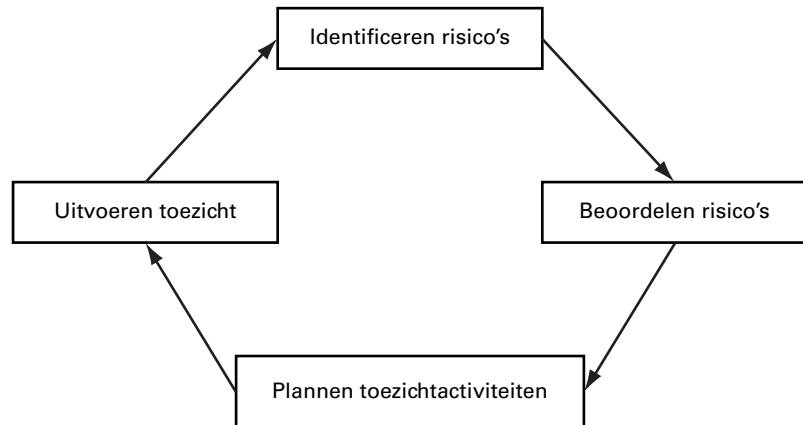
Een van de manieren om «regulatory capture» in de praktijk te voorkomen is om toezichthouders regelmatig te laten rouleren naar andere functies. De commissie-Scheltema constateerde dat functieroulatie in het geval van de DSB Bank niet heeft plaatsgevonden; van het moment van vergunningverlening tot het faillissement van de DSB Bank was bij DNB één en dezelfde medewerker toezichthouder op de DSB Bank.

In opzet gold al vóór het faillissement van de DSB Bank de regel dat toezichthouders na maximaal vier tot vijf jaar worden overgeplaatst om toezicht te houden op een andere instelling. In de toezichtvisie 2010–2014 en in het plan van aanpak «Van analyse naar actie» benadrukt DNB dat de regel voor functieroulatie vanaf 2010 weer consequent wordt toegepast.

In het maatschappelijk verslag over 2010 geeft DNB aan dat zij het (aangescherpte) roulatiebeleid in 2010 in de vorm van een pilot heeft ingevoerd binnen een aantal divisies.

3 RISICOANALYSE

Het risicoanalyseproces in brede zin omvat alle onderdelen van het toezicht op gevestigde bestaande financiële instellingen.³⁵ Een goede opzet van de risicoanalyse is daarom een belangrijke voorwaarde voor de uitvoering van goed toezicht. Dit proces bestaat uit de volgende stappen:



In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de aanpak van de risicoanalyse zich recent heeft ontwikkeld.

3.1 Aanleiding voor veranderingen in de risicoanalyse

DNB heeft in 2005 de Financiële Instellingen Risicoanalyse Methode (FIRM) ontwikkeld ter vervanging van de eerder binnen DNB en de Pensioen- en Verzekeringskamer ontwikkelde risicoanalysemethoden. FIRM kenmerkt zich door een bottom-upbenadering van risicoanalyse: eerst worden de verschillende prudentiële risico's (zoals markt- en kredietrisico) afzonderlijk beoordeeld, evenals de beheersingsmaatregelen die de instelling heeft getroffen. Daarna worden de afzonderlijke risico's geaggregeerd en wordt een vertaalslag gemaakt naar het risicoprofiel voor de instelling als geheel.

Medio 2010 heeft DNB het risicoanalyseproces grondig geëvalueerd. De voornaamste aanleiding hiervoor was de kredietcrisis. De rapporten van de commissie-Scheltema (Commissie-Scheltema, 2010) en de commissie-De Wit (Commissie-De Wit, 2010) hebben daarbij ook een belangrijke rol gespeeld. Verder kwam uit een onderzoek dat DNB in 2009 heeft laten uitvoeren naar de mate van risico-oriëntatie in het toezicht op verzekeraars, een aantal bevindingen naar voren die ook betrekking hebben op de risicoanalyse van het toezicht op banken.³⁶

Hieronder gaan wij puntsgewijs in op drie belangrijke lessen voor de risicoanalyse uit de kredietcrisis en uit de hierboven aangehaalde rapporten:

- Problemen bij individuele instellingen worden vaker dan gedacht veroorzaakt door macro-economische factoren of problemen op financiële markten. Daarom dient DNB in de risicoanalyse meer gebruik te maken van macro-economische en sectorbrede informatie. DNB constateerde hierbij zelf dat het niet eenvoudig was om macropudentiële informatie over de stabiliteit van het financieel stelsel mee te nemen in de beoordeling van risico's voor individuele instellingen in het microprudentiële toezicht. Zo sloten de producten van de divisie

³⁵ Daarnaast voert DNB onder andere toezicht uit op instellingen die willen toetreden tot de markt.

³⁶ Het «Eindrapport evaluatiecommissie toezicht op verzekeraars» d.d. 24 juni 2009, opgesteld in opdracht van DNB, is niet gepubliceerd. Hoewel dit onderzoek primair gericht was op het toezicht op verzekeraars, heeft het ook een aantal conclusies opgeleverd die mede van toepassing waren op het toezicht op banken.

Financiële Stabiliteit,³⁷ zoals het Overzicht Financiële Stabiliteit, niet altijd goed aan op de behoefte van het microprudentiële toezicht.

- Het toezicht in het algemeen – en daarbinnen de risicoanalyse – was vooral gericht op traditionele prudentiële aspecten zoals solvabiliteit en liquiditeit. Het faillissement van de DSB Bank toonde aan dat de kwetsbaarheid van een financiële instelling juist haar oorzaak kan hebben in het bedrijfsmodel of de strategie, terwijl de kredietcrisis aantoonde dat gedrag en cultuur (bijvoorbeeld de bereidheid om grote risico's te nemen) binnen instellingen ook van grote invloed kunnen zijn op de stabiliteit van financiële instellingen.
- DNB maakt geen beleidsmatige keuzes als het gaat om de frequentie en diepgang waarmee instellingen worden onderzocht. Dit gegeven, gevoegd bij een risicoanalysemethode waarin per instelling een groot aantal prudentiële risico's afzonderlijk worden onderzocht, zorgt ervoor dat er in de risicoanalyse veel aandacht wordt besteed aan instellingen en/of prudentiële risico's met een beperkt afbreukrisico.

3.2 Aanpassingen in de risicoanalyse

DNB heeft de lessen uit de kredietcrisis, de bevindingen uit de externe onderzoeken en de eigen ervaringen met het gebruik van de risicoanalyse-methode FIRM meegenomen in een herziening van de methode voor risicoanalyse.³⁸ Begin 2011 is DNB begonnen met de verdere uitwerking en implementatie van de nieuwe methode. De belangrijkste veranderingen in de methode voor risicoanalyse zijn:

- DNB neemt externe bedreigingen als vertrekpunt voor de risicoanalyse van een instelling of van een groep instellingen. Vervolgens gaat DNB bij het maken van keuzes en afwegingen daaruit, uit van die risico's die de soliditeit van de instellingen en/of de stabiliteit van het financiële stelsel raken.
- DNB heeft beoordelingscriteria opgesteld voor de onderwerpen «gedrag en cultuur» en «bedrijfsmodel en strategie», opdat deze onderwerpen op een uniforme wijze worden meegenomen in de risicoanalyses van instellingen. Daarnaast beschikt DNB over een beoordelingskader voor liquiditeitsbeheer, dat thans wordt geactualiseerd om invulling te geven aan het nieuwe Internal Liquidity Adequacy Assessment (ILAAP) bij instellingen. Het ILAAP wordt in 2011 uitgerold naast het Internal Capital Adequacy Assessment (ICAAP).³⁹
- Om ervoor te zorgen dat expliciete keuzes worden gemaakt wat de toezichtcapaciteit betreft en wat de frequentie en diepgang van de risicoanalyse betreft, zal DNB instellingen a priori, dat wil zeggen voorafgaand aan de risicoanalyse, gaan rangschikken op het potentiële afbreukrisico voor de strategische doelen van DNB. De categorisering zal gevolgen hebben voor de intensiteit en frequentie van de risicoanalyse. Op basis van haar strategische doelstellingen heeft DNB drie criteria opgesteld om (groepen) instellingen op te selecteren:
 1. de systeemrelevantie van de instelling;
 2. de bescherming van individuele polishouders, crediteuren en deelnemers;
 3. de politieke en publieke reputatie van DNB, niet als doel op zichzelf, maar wel als noodzakelijke voorwaarde om met autoriteit te kunnen optreden in het toezicht.

Met deze aanpak van de risicoanalyse beoogt DNB de huidige werkwijze te ontwikkelen tot een proces waarin een topdown- en een bottom-up-aanpak explicieter en met elkaar samenhangend een rol spelen.

³⁷ De divisie Financiële Stabiliteit bewaakt de overkoepelende taak van DNB als hoedster van de financiële stabiliteit. De divisie identificeert en monitort de belangrijkste kwetsbaarheden en risico's van het financiële systeem en geeft concrete beleidsadviezen om de financiële stabiliteit in Nederland te bevorderen. Hiertoe worden de taken van DNB op het terrein van toezicht, economisch en monetair beleid, financiële markten en betalingsverkeer samengebracht. Daarnaast brengt de divisie haar inzichten en analyses actief in bij verschillende internationale overlegorganen op financieel terrein (zoals de Bank for International Settlements, het Internationaal Monetair Fonds, het Financial Stability Forum en de Europese Centrale Bank).

³⁸ Bron: interne nota van DNB uit 2010, getiteld «Van risicoanalyse naar risicomitigatie».

³⁹ Het ILAAP betreft een evaluatie van de beheersing van het liquiditeitsrisico die instellingen moeten uitvoeren. DNB beoordeelt deze evaluatie. Het ICAAP is vergelijkbaar met het ILAAP, maar richt zich op het door een instelling aan te houden kapitaal.

De instellingsspecifieke risicoanalyse wordt verdiept en aangevuld met een daaraan voorafgaande instellingsoverstijgende a priori-classificatie die de toezichtbenadering (primair portefeuille of primair instellingsspecifiek) bepaalt. DNB beoogt met deze aanpak de merites van beide aanpakken beter tot hun recht te laten komen.

DNB wil ook de wijze waarop sturing wordt gegeven aan de risicoanalyse anders aanpakken. Zo zal de uiteindelijke risicobeoordeling van een instelling plaatsvinden in zogenaamde risk boards, waarin behalve het management en de medewerkers die uiteindelijk zijn belast met het toezicht op de desbetreffende instelling, ook afgevaardigden aanwezig zijn van de expertisecentra en van andere divisies zoals de divisie Financiële Stabiliteit.

Verder heeft DNB in de nieuwe methode voorstellen gedaan om de voortgang van maatregelen die DNB jegens instellingen neemt om gevonden risico's te verminderen of weg te nemen, structureel te bewaken. Voor risico's waaraan DNB een hoge prioriteit heeft toegekend zal gaan gelden dat alleen een formeel besluit op een vooraf afgesproken niveau in de organisatie ertoe kan leiden dat dit onderwerp niet langer wordt gevolgd.

Hierdoor komen de belangrijkste risico's van instellingen steeds terug op de agenda van het management, totdat zij daadwerkelijk zijn aangepakt. Dit moet voorkomen dat belangrijke risico's (ongemerkt) blijven voortbestaan.

4 GEBRUIK MACROPRUDENTIËLE RISICO'S IN HET MICROPRUDENTIEEL TOEZICHT

In dit hoofdstuk gaan we in op de problematiek van het gebruik van macro-economische risico's in het prudentieel toezicht. Allereerst komt het wettelijk kader op dit vlak aan de orde en de wijze waarop DNB hiermee omgaat. Vervolgens bespreken we de wijze waarop DNB dit in de organisatie heeft geregeld. Ten slotte komen actuele internationale ontwikkelingen op dit terrein aan bod.

4.1 Wettelijk kader

De verantwoordelijkheden van DNB voor de stabiliteit van het financiële stelsel en het financiële sector zijn vastgelegd in de Bankwet 1998 en in de Wft. In de Bankwet gaat het daarbij om de bijdrage die DNB aan de systeemstabiliteit levert als centrale bank, dus door middel van monetair beleid en beleid gericht op het betalingsverkeer. In de Wft gaat het om de bijdrage van DNB aan de stabiliteit door middel van het toezicht op instellingen.

Artikel 3 lid 2 van de Bankwet 1998 luidt: «Ter uitvoering van het Verdrag draagt de Bank in het kader van het Europees Stelsel van Centrale Banken bij tot een goede beleidsvoering van de bevoegde autoriteiten ten aanzien van het bedrijfseconomische toezicht op kredietinstellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel».

Volgens de Bankwet houdt de verantwoordelijkheid van DNB voor de stabiliteit van het financiële stelsel dus in dat DNB bijdraagt aan de beleidsvoering dienaangaande. De Bankwet 1998 legt niet expliciet een uitvoerende taak op aan DNB ten aanzien van de stabiliteit van het financiële stelsel.

De verantwoordelijkheid voor het prudentieel toezicht is geregeld in artikel 4 van de Bankwet 1998 en wordt verder uitgewerkt in artikel 1:24 van de Wft:

- Lid 1: Prudentieel toezicht is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector;
- Lid 2: DNB heeft op de grondslag van deze wet tot taak het prudentieel toezicht op financiële ondernemingen uit te oefenen en te beslissen over de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten.

In de memorie van toelichting van de Wft staat het volgende over de relatie tussen prudentieel- en systeemtoezicht:

«Onder het prudentieel toezicht wordt mede begrepen het toezicht op de solvabiliteit en, voor kredietinstellingen, de liquiditeit maar bijvoorbeeld ook de omvang van de technische voorzieningen voor verzekeraars. Het prudentieel toezicht kan tevens bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector. Het prudentieel toezicht kent een belangrijke samenhang met het systeemtoezicht. Prudentieel toezicht kan bijdragen aan de stabiliteit van het financiële systeem en informatie over de soliditeit van financiële ondernemingen is belangrijke input voor het toezicht daarop. De verantwoordelijkheid voor dit systeemtoezicht in Nederland ligt krachtens artikel 3, tweede lid, van de Bankwet 1998 bij DNB en is gericht op de stabiliteit van het financiële systeem als geheel, waarbij het doel is om te voorkomen dat (financiële)

problemen bij één financiële onderneming overslaan naar andere partijen op de financiële markten. De positionering van beide vormen van toezicht bij DNB levert gelet op de inhoudelijke samenhang tussen het systeem- en het prudentieel toezicht, een belangrijke bijdrage aan de doeltreffendheid van het functionele toezichtmodel.»

Uit de memorie van toelichting blijkt dus dat er een samenhang is, dan wel hoort te zijn, tussen het prudentieel toezicht en het systeemtoezicht van DNB, en dat die samenhang juist de kracht vormt van het toezichtmodel. DNB als centrale bank is verantwoordelijk voor het systeemtoezicht, met als voornaamste doel het voorkomen van het overslaan van problemen van de ene naar de andere instelling. DNB als toezichthouder draagt bij aan de stabiliteit van de financiële sector.

In de toelichting op de desbetreffende bepalingen in de Wft staat echter over de bevoegdheden van DNB om ervoor te zorgen dat het prudentieel toezicht bijdraagt aan de stabiliteit van de financiële sector, niet precies aangegeven hoe ver deze reiken. De crux zit in de vraag of DNB alleen toezichtmaatregelen kan opleggen in het kader van het systeemtoezicht als er ook sprake is van risico's bij de instelling in kwestie, of dat zij ook generieke maatregelen kan nemen op grond van macro-economische risico's die zich niet direct laten vertalen naar risico's bij individuele instellingen. Nergens staat namelijk expliciet dat DNB de gevolgen van een macro-economische ontwikkeling in Nederland kan verdisconteren in de toepassing van toezichtmaatregelen die voor alle instellingen tegelijkertijd gelden. DNB verwijst hierbij naar het bestuursrechtelijke legaliteitsbeginsel dat bepaalt dat een bestuursorgaan (zoals DNB bij vervulling van haar prudentiële toezichtstaak) uitsluitend bevoegdheden mag aanwenden, indien deze bevoegdheden worden toegekend door een expliciet wettelijk voorschrift (bijvoorbeeld in de Wft).

Verder verwijst DNB naar artikel 3:18a Wft als het gaat om de vraag hoever haar bevoegdheden in dit verband reiken. Dit artikel luidt als volgt:

Lid 1: DNB evalueert periodiek volgens, bij of krachtens algemene maatregelen van bestuur te stellen regels de strategieën, procedures en maatregelen ingevolge artikel 3:17 en het toetsingsvermogen van een bank of beleggingsonderneming met een zetel in Nederland gelet op de omvang en de aard van haar huidige en mogelijk toekomstige risico's.

Lid 2: Op grond van de evaluatie, bedoeld in het eerste lid, bepaalt DNB of de strategieën, procedures en maatregelen en het door de bank of beleggingsonderneming aangehouden toetsingsvermogen een degelijk beheer en een solide dekking van de risico's waarborgen.

Lid 3: DNB stemt de frequentie en de omvang van de evaluatie af op de aard, omvang en complexiteit van de bank of beleggingsonderneming en het belang van de werkzaamheden van de desbetreffende financiële onderneming voor het financiële stelsel.

Lid 4: DNB actualiseert de evaluatie ten minste een keer per jaar.

DNB interpreteert artikel 3:18a zodanig dat ze slechts de bevoegdheid heeft om maatregelen aan instellingen op te leggen op basis van instellingseigen risico's. Ze meent dat ze de frequentie en omvang van de toezichtactiviteiten mede kan afstemmen op het systeemrisico (dat voortvloeit uit de omvang van de bank zoals genoemd in lid 3). De hoogte van de buffer hangt volgens DNB af van instellingsspecifieke risico's («haar huidige en mogelijke toekomstige risico's») en niet van de mogelijke en toekomstige risico's van (systeem)banken in het algemeen voor het systeem.

DNB meent dat macroprudentiële risico's veelal niet toewijsbaar zijn aan individuele instellingen. Het gaat volgens DNB vaak om risico's die niet exclusief neerslaan bij de instelling die ze (mede) veroorzaakt, maar juist breder in het financiële stelsel als geheel. Vaak is het ontstaan van deze risico's volgens DNB bovendien een groepsproces, waardoor niet één instelling verantwoordelijk kan worden gesteld voor het veroorzaken van het macroprudentiële risico.

Vanuit deze interpretatie van het wettelijke kader meent DNB kapitaalbuffers niet te kunnen verhogen op basis van bijvoorbeeld systeemrelevantie, al geeft systeemrelevantie wel aanleiding tot een grotere toezichtinspanning. Vanuit diezelfde interpretatie is DNB van mening dat zij geen contracyclische kapitaalbuffer kan opleggen aan banken als zich geen specifieke risico's voordoen bij de individuele instelling. Ook in reactie op het rapport *Verloren krediet* van de commissie-De Wit heeft DNB aangegeven dat het wettelijk kader niet voorziet in een mogelijkheid omwille van puur macroprudentiële redenen extra buffers aan banken op te leggen (DNB, 2010c). De commissie-De Wit had juist geconstateerd dat DNB de bevoegdheid heeft hogere kapitaaleisen aan instellingen op te leggen dan de minimumeisen van de Wft.

In het kader hieronder illustreren we de interpretatie van DNB aan de hand van een concrete casus.

Het risico van stijgende huizenprijzen

Een voorbeeld van een macroprudentieel risico is de ontwikkeling van huizenprijzen. Elke bank afzonderlijk heeft weinig invloed op de huizenprijzen in Nederland. Maar wanneer elke bank besluit om de regels voor hypotheekverstrekking te versoepelen, ontstaat er meer vraag naar hypotheekleningen en stijgen de prijzen van huizen. Vanuit microprudentieel perspectief verkleint deze stijging het risicoprofiel van elke afzonderlijke bank en van huiseigenaren, omdat de waarde van het onderpand op de bestaande hypotheekportefeuille is gestegen.

Vanuit macroprudentieel perspectief kan echter een te snelle stijging van de huizenprijzen wél gevaarlijk zijn. Doordat het risicoprofiel van de gemiddelde hypotheek afneemt, is er namelijk geen reden om de acceptatiecriteria voor hypotheekleningen te verscherpen. Daar komt bij dat individuele instellingen zichzelf niet uit de markt willen prijzen en dus mee zullen doen aan versoepeling van acceptatiecriteria.

Wanneer de huizenprijzen achteraf onhoudbaar hoog blijken en beginnen te dalen, kan zich dit vertalen in een sterk stijgend risicoprofiel van de individuele banken: huiseigenaren komen in de problemen en vermogensverliezen zetten de macro-economische bestedingen onder druk. Tegelijkertijd worden de hypotheekportefeuilles van banken risicovoller en kunnen risico's ontstaan op microprudentieel niveau.

DNB wil deze situatie uiteraard voorkomen, maar meent daarvoor niet over de juiste bevoegdheden te beschikken. DNB kan, vindt zij, niet vóóraf (als de huizenprijzen snel stijgen) hypotheekverstrekkers extra kapitaalbuffers laten aanleggen, omdat de individuele bank op dat moment een dalend risicoprofiel heeft in plaats van een stijgend risicoprofiel.⁴⁰

Het beeld dat uit ons onderzoek naar voren komt, is dat DNB zorgvuldig te

⁴⁰ Overigens maakt DNB sinds 2004 gebruik van macro-stresstests. Instellingen berekenen in deze tests aan de hand van uniforme scenario's de effecten op hun uitzettingen. DNB toetst of deze berekeningen voldoende recht doen aan de ernst van de macroprudentiële scenario's. Als blijkt dat bij bepaalde instellingen risico's bestaan, kan DNB in het kader van pijler II van het Bazel II-akkoord additionele kapitaaleisen stellen. In het Bazel II-akkoord wordt banken de mogelijkheid geboden om hun eigen risicobeheer-systeem te gebruiken voor het vaststellen van de hoogte van hun kapitaalvereisten (zie hierover ook Algemene Rekenkamer, 2009a).

werk gaat bij het vertalen van het wettelijk kader naar de toezichtpraktijk. Een risico van een zorgvuldige benadering is echter dat deze kan doorschieten naar een voorzichtigte,⁴¹ formalistische benadering. Met andere woorden: DNB zou bij een al te zorgvuldige uitoefening van het toezicht geneigd kunnen zijn om te kiezen voor een «veilige» interpretatie van het wettelijk kader.

DNB zou volgens ons zo veel mogelijk op zoek moeten gaan naar mogelijkheden om risico's die samenhangen met macro-economische ontwikkelingen te vertalen naar het risicoprofiel van de bank. Zij zou dit bijvoorbeeld moeten doen als het gaat om het opleggen van hogere kapitaalbuffers aan systeemrelevante banken. Daarbij zou DNB kunnen kijken of systeemrelevantie valt aan te merken als onderdeel van het risicoprofiel van een bank. Als deze banken omvallen, slaat dat terug op het gehele financiële systeem, waaronder de systeemrelevante bank zelf. Omgekeerd geldt dat niet voor een niet-systeemrelevante bank. DNB meent zelf dat zij op dit moment reeds alle ruimte die het wettelijk mandaat biedt, benut om macroprudentiële risico's te relateren aan specifieke risico's van instellingen. Wij kunnen niet vaststellen of dit werkelijk zo is, omdat wij geen toegang krijgen tot de toezichtdossiers van DNB.

Tot nog toe is er geen jurisprudentie die een beeld geeft van waar de grenzen van de bevoegdheden van DNB precies liggen. In de gesprekken die we voerden met DNB kwam naar voren dat het nog nooit is voorgekomen dat een bank, naar aanleiding van de jaarlijkse toetsing van de kapitaal- en liquiditeitspositie binnen pijler II van het Bazel II-akkoord, de gang naar de rechter heeft gemaakt omdat de bank het oneens was met een door DNB opgelegde maatregel.⁴²

In de correspondentie tussen DNB en het Ministerie van Financiën die we hebben bestudeerd, is geen verzoek van DNB terug te vinden om uitbreiding van de wettelijke bevoegdheden. DNB zegt een dergelijk formeel verzoek niet te hebben gedaan, omdat ze van mening is dat daartoe een wijziging van de Capital Requirements Directive (CRD)⁴³ nodig is. DNB geeft aan wel informeel te hebben aangekaart dat ze een ruimer mandaat nodig heeft, namelijk in het najaar van 2010 in een werkgroep van DNB en het Ministerie van Financiën. Daarnaast heeft DNB in haar wetgevingsbrief van 13 oktober 2011 (DNB, 2011a) aan de minister van Financiën voorgesteld om samen te bezien op welke wijze een macroprudentieel mandaat en instrumentarium kunnen worden vormgegeven en in wetgeving kunnen worden verankerd.

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd bij het Ministerie van Financiën blijkt dat men daar van mening is dat de Wft en pijler II van het Bazelakkoord DNB al mogelijkheden bieden om macroprudentiële risico's te vertalen naar risico's bij individuele instellingen. Wel zal worden bezien in hoeverre het mandaat hiervoor verduidelijking behoeft via de Bankwet 1998, de Wft of anderszins.

4.2 Organisatie aansluiting macro- en microprudentieel toezicht

Waar in het verleden de informatie-uitwisseling tussen toezichthoudende divisies en de divisie Financiële Stabiliteit, die zich bezighoudt met de systeemstabiliteit, zich beperkte tot signaleringen door beide divisies aan de toezichthouders, heeft DNB inmiddels maatregelen genomen om de uitwisseling tussen de divisies te bevorderen en de macrorisico's meer structureel mee te nemen in het toezicht.

⁴¹ Dit risico wordt ook geschetst in de evaluatie van het functioneren van DNB en AFM (Financiën, 2001a).

⁴² DNB gaf aan dat eenmaal, in 2010, een instelling een bezwaarschrift heeft ingediend tegen een door DNB opgelegde maatregel, maar dat deze instelling zich ten slotte heeft neergelegd bij het standpunt van DNB en heeft afgezien van een beroepsprocedure bij de bestuursrechter.

⁴³ De CRD is de vertaling van het Bazel II-raamwerk voor het prudentieel toezicht op krediet- en beleggingsinstellingen in de Europese regelgeving.

Een van die maatregelen is de oprichting van de afdeling Macroprudentiële Analyse binnen de divisie Financiële Stabiliteit per 1 januari 2010. De afdeling heeft als hoofdtaak het macroprudentieel toezicht binnen DNB te coördineren door de bundeling van de expertise die bij diverse DNB onderdelen aanwezig is. De afdeling Macroprudentiële Analyse beoogt de spil te worden in de verzameling en analyse van alle binnen DNB beschikbare macroprudentiële informatie. De afdeling heeft toegang tot alle microprudentiële data.

Een andere maatregel die DNB heeft genomen is het verhogen van de frequentie van het overleg tussen de divisie Financiële Stabiliteit en de toezichtdivisies van minimaal vier keer per jaar naar een zes wekelijks overleg. Dit is sinds juni 2010 het geval. In het overleg wordt meer dan voorheen de nadruk gelegd op het vertalen van instellingsoverstijgende toezichtthema's in concrete toezichtacties bij instellingen. Daartoe worden instellingsoverstijgende toezichtthema's geïnventariseerd, voorstellen gedaan welke thema's nader te onderzoeken, de uitvoering van de overeengekomen themaonderzoeken gevolgd als mede de follow-up in de vorm van te nemen mitigerende maatregelen. De voor 2011 geselecteerde thema's zijn:

- toezicht op strategie en gedrag;
- verankering van de nieuwe toezichttraamwerken Bazel II en Solvency II;
- beter risicomanagement;
- beter toezicht door betere data.

Deze thema's betreffen zowel macroprudentiële als microprudentiële risico's.

Sinds medio 2010 is de divisie Financiële Stabiliteit toegevoegd als deelnemer aan het zogenoemde afstemmingsoverleg toezicht. Dit afstemmingsoverleg bestond al met als deelnemers de toezichtdirecteuren en de directeur van de divisie Juridische Zaken. Het afstemmingsoverleg heeft tot doel de samenhang en samenwerking binnen het toezicht te bevorderen en op die manier bij te dragen aan de kwaliteit van het toezicht van DNB. Het overleg vindt eens per twee weken plaats. De agenda en de verslagen worden gepubliceerd op de interne website van DNB. De deelnemers agenderen zelf de onderwerpen die ze van belang achten en leggen voorstellen ter besluitvorming voor aan de directie.

Voorts is de divisie Financiële Stabiliteit sinds 2008 aanwezig bij de vergadering van de zogenoemde SREP-panels (SREP: Supervisory Review & Evaluation Process). In de panels worden de uitkomsten voor de instellingen uitgewisseld en vergeleken. Vanaf september 2010 wordt de systeemrelevantie van banken meegenomen in de panel besprekingen. Met de invoering van de nieuwe aanpak voor de risicoanalyse zal de uiteindelijke risicobeoordeling van een instelling plaatsvinden in risk boards. Daarin zullen, behalve het management en de medewerkers die uiteindelijk zijn belast met het toezicht op de desbetreffende instelling, ook afgevaardigden aanwezig zijn van de expertisecentra en van andere divisies zoals de divisie Financiële Stabiliteit (zie ook § 3.2 in deel 2 van dit rapport).

Ten slotte vindt twee maal per jaar een expertmeeting plaats op bepaalde thema's waarin kennis wordt uitgewisseld. Dit overleg bestond al langer maar is sinds augustus 2010 formeel verankerd in de procesgang.

Niet nieuw, maar wel van belang voor de verspreiding binnen DNB van informatie over macroprudentiële risico's, zijn verder de verschillende publicaties van de divisie Financiële Stabiliteit, zoals het halfjaarlijkse Overzicht Financiële Stabiliteit en de rapportages naar aanleiding van de sectormonitoring.

4.3 Internationale ontwikkelingen

Internationaal zijn er sinds de kredietcrisis verschillende initiatieven in gang gezet om macroprudentiële risico's beter en sneller te kunnen aanpakken. In deze paragraaf beschrijven we een aantal ontwikkelingen die momenteel actueel zijn.

De Financial Stability Board (FSB) werkt samen met het Internationaal Monetair Fonds (IMF) aan een systeem om vroegtijdig te kunnen waarschuwen voor macro-economische en financiële risico's, waaronder de mate van onderlinge verwevenheid van instellingen.

Binnen de EU is per 1 januari 2011 de European Systemic Risk Board (ESRB) van start gegaan, die waarschuwingen en aanbevelingen voor corrigerend beleid zal uitbrengen.

Daarnaast werkt de Bank for International Settlements (BIS) aan versterking van de macroprudentiële analyse waarbij instrumenten worden geïdentificeerd om gesignaleerde macroprudentiële problemen te kunnen aanpakken. Deze voorstellen, bijvoorbeeld het hanteren van een maximum aan de *leverage* in het systeem,⁴⁴ worden inmiddels voorbereid om overgenomen te worden in de Capital Requirements Directive.

In het Bazel III-akkoord is afgesproken om stapsgewijs in de periode 2016–2019 een contracyclische kapitaalbuffer voor banken in te voeren. Bovendien moet het kapitaal van hoge kwaliteit zijn, dat wil zeggen meer dan voorheen bestaan uit aandelenkapitaal en reserves, zodat bij grote verliezen derden er geen beslag op kunnen leggen.

Verder werken de FSB en het Bazels Comité aan de ontwikkeling van een extra kapitaalbuffer voor systeemrelevante instellingen. De hoogte van deze extra buffer zal afhankelijk zijn van omvang, verwevenheid en vervangbaarheid van de bank. Deze drie elementen bepalen samen het systeemrisico. Dit akkoord is in november 2010 bekrachtigd door de G20 en wordt in 2011 op onderdelen verder uitgewerkt. Een van de punten die moet worden uitgewerkt, is de hoogte van de vereiste extra kapitaaleis. De nationale autoriteiten doen dit voor hun eigen land. Eind 2011 zal de G20 het definitieve raamwerk goedkeuren. Vervolgens zullen de afspraken via een wijziging van Europese richtlijnen in nationale wet- en regelgeving moeten worden omgezet.

Hoewel het akkoord de ruimte laat om het raamwerk in eerste instantie alleen op mondiale systeemrelevante banken toe te passen en pas later uit te rollen naar binnenlandse banken, kiest DNB voor een gelijktijdige uitrol van het raamwerk op alle Nederlandse systeemrelevante banken (DNB, 2011c). Een vereiste hiervoor is volgens DNB wel dat het binnen de Europese regels mogelijk blijft voor lidstaten om direct aan binnenlandse banken additionele eisen te stellen.

⁴⁴ Het gaat om een maximum dat gesteld gaat worden aan de zogenoemde *leverage ratio*. Dit is de verhouding tussen het geleend vermogen en het eigen vermogen van een bank. Het stellen van een maximum aan de *leverage ratio* moet voorkomen dat een bank overmatige schuldposities opbouwt.

Een ander aspect waaraan wordt gewerkt is gericht op het beheersen van de gevolgen die optreden als een systeemrelevante instelling failliet gaat. Een betere afwikkeling van het faillissement moet ervoor zorgen dat te redden onderdelen van de bank makkelijk af te scheiden zijn, zodat de inzet van publieke middelen beperkt kan blijven.

5 TRANSPARANTIE OVER PRESTATIES EN EFFECTEN VAN HET TOEZICHT

Een toezichthouder dient zich te verantwoorden over de uitvoering van zijn wettelijke taken en de besteding van de daarmee gemoeide (publieke) middelen. Het is zowel voor het lerend vermogen van de toezichthouder als voor het afleggen van verantwoording aan de minister, politiek en samenleving van belang dat de toezichthouder inzicht heeft in de prestaties en effecten in relatie tot de toezichtdoelen.

In het onderzoek hebben we gekeken welke formele verantwoording DNB aflegt over de prestaties en effecten van het toezicht op financiële instellingen en op de financiële sector als geheel. De formele verantwoording van DNB is te vinden in het jaarverslag, de zbo-verantwoording, het maatschappelijk verslag (sinds 2009) en het sociaal jaarverslag (tot 2007).⁴⁵ Dit hoofdstuk begint met een korte beschrijving van het jaarverslag en de verantwoording. In de volgende paragraaf gaat het over het inzicht in de prestaties en effecten dat op basis van deze documenten is verkregen.

5.1 Jaarverslag en zbo-verantwoording

DNB is op grond van de Wft (artikel 1:38) verplicht om jaarlijks een jaarverslag op te stellen. Het jaarverslag dient vóór 1 mei aan de minister van Financiën te worden gestuurd. Samen met het maatschappelijk verslag legt DNB op deze manier «meervoudige publieke verantwoording» af.⁴⁶

In het jaarverslag over 2010 besteedt DNB aandacht aan het gevoerde toezichtsbeleid; ze plaatst dit in de mondiale, Europese en nationale financieel-economische context. Daarnaast gaat DNB in op de bedrijfsvoering en de beheersing hiervan, op de integriteitszorg en het beleid op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Voorts presenteert DNB in het jaarverslag een jaarrekening bestaande uit een balans en een winst- en verliesrekening, inclusief een uitgebreide toelichting.

Behalve een jaarverslag dient DNB ook een zbo-verantwoording op te stellen (Wft artikel 1:34). Deze moet eveneens vóór 1 mei aan de minister van Financiën⁴⁷ worden aangeboden. De zbo-verantwoording dient vergezeld te gaan van een accountantsverklaring. De zbo-verantwoording is specifiek bedoeld als instrument in het verticale toezicht van de minister van Financiën (en de minister van SZW).

In de zbo-verantwoording over 2010 gaat DNB in op het gevoerde toezichtbeleid bij financiële instellingen. Hierbij komen alle onderdelen van het toezicht afzonderlijk aan de orde: toezicht op banken, verzekeraars, pensioenfondsen, overige instellingen, integriteittoezicht, markttoetreding en handhaving en interventies. DNB gaat kort in op de bedrijfsvoering in 2010 en verwijst voor de risicobeheersing naar het jaarverslag. In de zbo-verantwoording maakt DNB duidelijk wat de kosten van het toezicht zijn per groep van financiële instellingen. Ook geeft DNB duidelijk aan wat de bijdrage van de instellingen zelf is en welk deel de overheid bijdraagt aan de kosten van het toezicht.

De accountantsverklaring die bij de zbo-verantwoording wordt afgegeven heeft betrekking op de juistheid van de weergave van de kosten van het toezicht (en de toerekening daarvan naar de verschillende groepen instellingen) en de financiering van het toezicht in de zbo-verantwoording.

⁴⁵ Het maatschappelijk verslag is een uitgebreidere versie van het sociaal jaarverslag. Voor zover wij hebben kunnen nagaan heeft DNB over 2008 geen maatschappelijk of sociaal (jaar)verslag uitgebracht.

⁴⁶ Vergelijk Algemene Rekenkamer, 2008b, p. 31.

⁴⁷ Het jaarverslag dient ook te worden aangeboden aan de minister van SZW, vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de pensioenfondsen.

Aanvullend op de zbo-verantwoording vindt verantwoording aan het ministerie alleen bij uitzondering plaats, namelijk wanneer sprake is van aanmerkelijke afwijkingen van de zbo-begroting. Alleen de ontwikkeling van het aantal fte's vormt hierop een uitzondering. In het kader van het monitoren van de rijksbrede bezuinigingsdoelstelling rapporteert DNB hierover iedere maand aan het Ministerie van Financiën.

5.2 Inzicht in effecten en prestaties

DNB heeft tot taak te waken over de stabiliteit van het financiële stelsel. Zoals aangegeven valt deze taak uiteen in een aantal onderdelen. De prestaties en effecten waaraan DNB door middel van toezicht bijdraagt hebben betrekking op:

1. de stabiliteit van financiële instellingen;
2. de stabiliteit van het financiële stelsel en eventuele risico's en onevenwichtigheden;
3. het vertrouwen van consumenten, aandeelhouders en financiële instellingen.

Stabiliteit financiële instellingen

Een belangrijk onderdeel van de doelstelling «stabiliteit van financiële instellingen» is het begrip soliditeit. Hieronder wordt verstaan dat een instelling tijdig aan al zijn korte- en langetermijnverplichtingen kan voldoen, ook wanneer de instelling te maken krijgt met onvoorziene tegenvallers. De soliditeit wordt traditioneel bepaald door de solvabiliteit en de liquiditeit van een financiële onderneming te beoordelen.

DNB rapporteert in het jaarverslag 2010 een aantal kerncijfers over het Nederlandse bankwezen. DNB geeft aan wat de totale baten en lasten en het uiteindelijke bedrijfsresultaat is van de banken. Daarnaast geeft DNB inzicht in de BIS-ratio⁴⁸ en de Tier 1-ratio⁴⁹ ten aanzien van de solvabiliteit. DNB gaat in kwalitatieve zin in op enkele andere aspecten die relevant zijn voor de stabiliteit van financiële instellingen.

Zo geeft DNB aan dat banken in 2010 uit voorzorg meer liquiditeit hebben aangehouden dan in eerdere jaren, dat banken veel minder gebruik hebben gemaakt van garanties van de Nederlandse Staat (die zijn geheel niet gebruikt) of van de Europese Centrale Bank (ECB) op leningen en dat het aantal uitgegeven gedekte obligaties in 2010 weer is verdubbeld ten opzichte van eerdere jaren. DNB heeft in het jaarverslag geen ratio's van de liquiditeit van Nederlandse banken gepubliceerd.

Behalve op de hierboven genoemde kerncijfers is DNB in het jaarverslag ook in algemene zin ingegaan op de uitkomsten van de stresstesten die in 2010 zijn uitgevoerd door het Europese Comité van Banktoezicht-houders (tegenwoordig het European Banking Authority, EBA).⁵⁰ DNB geeft aan dat alle Nederlandse instellingen die aan de stresstest hebben deelgenomen, deze hebben doorstaan.

De kredietcrisis en de DSB Bank-casus hebben uitgewezen dat ook instellingen die voldoen aan de solvabiliteitsnormen in korte tijd in problemen kunnen raken. Daarom heeft DNB in de nieuwe toezichtvisie aangegeven dat zij meer aandacht zal geven aan het gehanteerde *bedrijfsmodel* van een financiële instelling en aan *het gedrag en de cultuur* van een instelling. Daartoe heeft DNB in 2010 een aantal beoordelingscriteria ontwikkeld, bijvoorbeeld voor een beheerst beloningsbeleid. DNB geeft in het jaarverslag aan dat het beloningsbeleid van grote banken en verzekeraars in 2010 voor de eerste keer op deze criteria is beoordeeld.

⁴⁸ De BIS-ratio geeft aan hoe gezond de financiële positie van een bank is. Het betreft de verhouding tussen de solvabiliteit en de uitstaande kredieten. Volgens de regels van de Bank for International Settlements (BIS) dient deze ratio minimaal 8% te zijn.

⁴⁹ De Tier 1-ratio is het kernvermogen van banken (aandelenkapitaal plus reserves), uitgedrukt als percentage van het vreemd vermogen (het totaal aan schulden).

⁵⁰ Micro-stresstesten worden (conform het Bazel II-akkoord) gebruikt in het lopende toezicht om risico's te kunnen beoordelen bij een instelling. Risico's worden daarbij in onderlinge samenhang getoetst aan extremere marktsituaties. Daarnaast wordt – met name de grotere – instellingen met regelmaat gevraagd om mee te werken aan macro-stresstesten. Hierbij berekenen instellingen aan de hand van uniforme scenario's de effecten op hun uitzettingen. DNB toetst of deze berekeningen voldoende recht doen aan de ernst van de macroprudentiële scenario's.

Op 31 december 2010 is een toezichthouderregel op het gebied van beloningsbeleid van kracht geworden die de CRD-III op dit punt implementeert. DNB heeft de minister van Financiën en de Tweede Kamer op 23 september 2011 geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek naar de naleving van de toezichthouderregel. De conclusie van het onderzoek was dat het overgrote deel van de banken (en verzekeraars) hun beloningsbeleid in overeenstemming hebben gebracht met de Regeling beheerst beloningsbeleid Wft 2011.

In de zbo-verantwoording komt DNB terug op de doelstellingen die in de zbo-begroting staan geformuleerd voor het toezicht. De doelstellingen zijn kwalitatief geformuleerd. De verantwoording over de realisatie van deze doelstellingen in de zbo-verantwoording is ook voornamelijk kwalitatief en beschrijvend. DNB geeft vooral een beschrijving van de uitgevoerde werkzaamheden om onderstaande drie doelstellingen te realiseren. DNB vult dit aan met een aantal kengetallen zoals het aantal getoetste beleidsbepalers en het aantal verleende verklaringen van geen bezwaar.⁵¹

Doelstellingen 2010

- Goed uitvoeren van toezicht
- Proactief inspelen op externe ontwikkelingen
- Continu verbeteren van toezicht

In 2006 bood DNB meer inzicht in de daadwerkelijke prestaties van het toezicht door te rapporteren over het aantal instellingen dat binnen een jaar van een verhoogd toezichtregime is teruggebracht naar een normaal toezichtregime. Dit was een prestatie-indicator voor goed toezicht. Sinds de zbo-verantwoording 2007 gebruikt DNB deze indicator echter niet meer. Het is wel een indicator die goed aansluit bij het toezicht op instellingen. DNB hanteert namelijk de norm dat alle banken of dossiers van grootbanken zich met hun risicoprofiel bevinden in het neutraal toezichtregime of lager. Banken of dossiers in een hoger toezichtregime vallen onder de noemer probleem dossiers. Door middel van risicoverkleinende programma's dient het risicoprofiel van instellingen af te nemen en kan een instelling worden ingedeeld in een lager toezichtregime. Het aantal instellingen dat zich boven of onder deze norm bevindt en het aantal instellingen dat gedurende een jaar wordt teruggebracht naar een lager risicoprofiel valt aan te merken als een prestatie van het toezicht van DNB.

Stabiliteit financiële stelsel

De stabiliteit van het financiële stelsel komt in het jaarverslag van DNB uitgebreid aan de orde. Naast een kwalitatieve schets van de ontwikkelingen, maakt DNB daarbij ook gebruik van kwantitatieve informatie die op sommige onderdelen inzicht geeft in de stabiliteit van het financiële stelsel, zoals CDS-premies⁵² van banken en overheden en balanstotalen van centrale banken. Specifiek voor Nederland geeft DNB onder meer inzicht in het verloop van de kredietverlening aan bedrijven en particulieren in het afgelopen jaar. DNB stipt in het jaarverslag de huizenmarkt in Nederland kort aan, maar gaat niet uitvoerig in op eventuele risico's die dit met zich meeneemt. In andere publicaties, zoals de Overzichten Financiële Stabiliteit (OFS) gaat DNB uitgebreid in op de risico's van dalende huizenprijzen gezien de grote hypotheeklasten van veel Nederlandse huiseigenaren.

⁵¹ Voor het houden van een aandelen- of zeggenschapsbelang van 10% of meer in een in Nederland gevestigde financiële onderneming of een in Nederland gevestigde financiële instelling met verklaring van onder toezichtstelling, is goedkeuring van DNB nodig (artikel 3:95 Wft).

Ook het vergroten van een dergelijk belang zal in bepaalde gevallen ter goedkeuring aan DNB moeten worden voorgelegd of worden gemeld. Daarnaast hebben banken voor bepaalde handelingen voorafgaande goedkeuring nodig (artikel 3:96 Wft). Een dergelijke goedkeuring heeft de vorm van een zogeheten verklaring van geen bezwaar, kortweg vvgb.

⁵² Beleggers kunnen zich met Credit Default Swap (CDS) contracten verzekeren tegen het kredietrisico van een tegenpartij. De koper van een CDS-contract betaalt de verkoper voor deze «verzekering» periodiek een vooraf overeengekomen premie. De premie is een percentage van de verzekerde *exposure*. Als de tegenpartij aan zijn verplichtingen kan blijven voldoen, vindt alleen deze periodieke premiebetaling plaats gedurende de contractduur. Als de tegenpartij niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen, keert de verkoper van het CDS-contract uit. Hoe hoger de CDS-premie, hoe hoger de inschatting van de markt dat de desbetreffende tegenpartij niet aan zijn verplichtingen kan voldoen.

Vertrouwen van de consument

Het vertrouwen van het publiek zou volgens de *Toezichtvisie 2006–2010* jaarlijks via een enquête gemeten gaan worden. In de jaarverslagen vanaf 2007 heeft DNB hier echter niet over gerapporteerd. DNB heeft wel incidenteel onderzoek gedaan naar het vertrouwen van consumenten in de financiële sector en in DNB als toezichthouder (Mosch & Prast, 2008). Buiten dit onderzoek heeft DNB niet op andere manieren gerapporteerd over aspecten die inzicht geven in het vertrouwen van burgers/consumenten, bijvoorbeeld over de mate waarin consumenten spaartegoeden opnemen. Hierbij is het overigens van belang aan te geven dat de stabiliteit niet in alle gevallen gebaat is bij een te gedetailleerd inzicht in dergelijke aspecten. Het kan anderen aanzetten om bepaalde trends te volgen waardoor een destabiliserend effect kan optreden. De toezichthouder dient daarom een voldoende hoog aggregatieniveau te hanteren.

Het gaat bij het vertrouwen niet alleen om het vertrouwen van burgers/consumenten, maar ook om het vertrouwen van instellingen onderling en van het vertrouwen van «de markt» in de soliditeit van instellingen en zelfs over het vertrouwen in landen. In het jaarverslag 2010 vermeldt DNB op onderdelen kwantitatieve indicatoren die een indruk geven van het vertrouwen van beleggers in financiële instellingen en het vertrouwen van instellingen in elkaar. DNB geeft onder meer aan wat het verloop van de beurskoersen was van financiële instellingen in 2010 en wat het verloop van de risicopremies voor banken en verzekeraars was gedurende 2010. Ook geeft DNB in het jaarverslag 2010 aan wat het verschil in risico-opslag is tussen financiële instellingen die een hoge (AAA-)rating hebben gekregen van de kredietbeoordelaars en instellingen die een lagere (AA- of A-)rating hebben gekregen. Sinds de kredietcrisis is de risico-opslag voor instellingen met een lagere rating fors toegenomen.

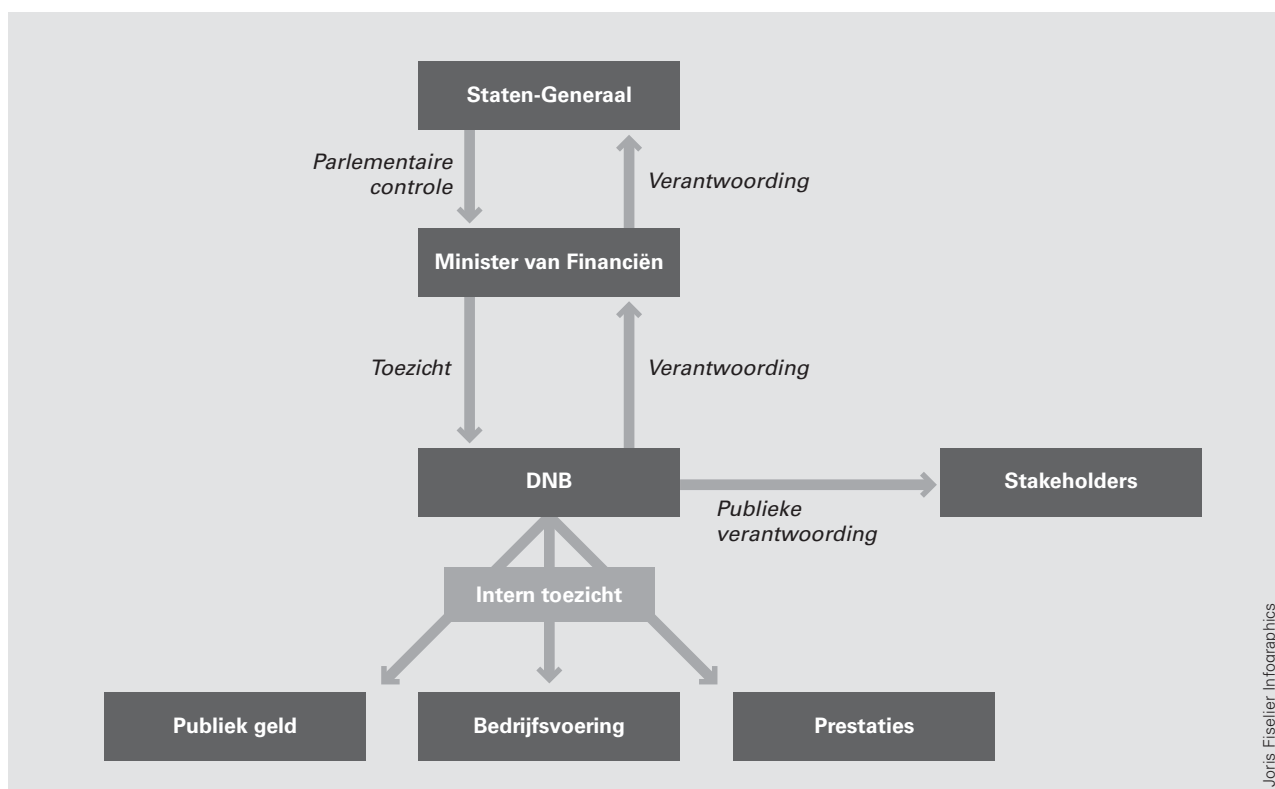
6 ROL MINISTER VAN FINANCIËN

In dit hoofdstuk behandelen we de invulling van (aspecten van) de ministeriële verantwoordelijkheid in opzet. Op onderdelen hebben we beperkt onderzoek naar de werking gedaan.⁵³ We gaan achtereenvolgens in op het toezicht door de minister op DNB en op de invulling van zijn beleidsverantwoordelijkheid.

6.1 Toezicht door de minister

Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën om toezicht te houden op de rechtmatige inning en besteding van middelen door DNB en op het functioneren en presteren van DNB. Hierover dient de minister verantwoording af te leggen aan de Staten-Generaal.

Figuur 3 Keten van toezicht en verantwoording



De manier waarop de minister van Financiën zijn toezicht op de toezichthouders invult, heeft als uitgangspunt de in de wet geformuleerde normen voor het toezicht en de ministeriële bevoegdheden ten aanzien van het toezicht.

In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op de toezichtvisie van de minister, de voor zijn toezicht op DNB benodigde bevoegdheden, de uitvoering van zijn toezicht en de verantwoording.

⁵³ We hebben ons daarbij gebaseerd op formele communicatie tussen het Ministerie van Financiën en DNB (voor zover die geen bedrijfsvertrouwelijke informatie bevatte), op openbare bronnen (met name Tweede Kamerstukken) en op gesprekken met het ministerie en DNB.

6.1.1 Toezichtvisie

Het is van belang dat de minister van Financiën een visie heeft op zijn toezicht op DNB en over instrumenten (informatie en bevoegdheden) beschikt om zijn verantwoordelijkheid voor dit toezicht waar te kunnen maken. In verschillende onderzoeken van de afgelopen jaren hebben wij geconcludeerd dat er bij het ministerie geen uitgewerkte toezichtvisie beschikbaar was (Algemene Rekenkamer, 2009c; 2009d).

Mede naar aanleiding van onze rapporten heeft de minister van Financiën in 2009 toegezegd dat hij voor het toezicht op DNB (en de AFM) toezichtvisies, toezichtarrangementen en controleprotocollen zou opstellen. Op 10 februari 2011 heeft de minister zijn toezichtvisie (*Toezicht op afstand*) en een beschrijving van de daarbij behorende toezichtarrangementen naar de Tweede Kamer gestuurd (Financiën, 2011).

De toezichtvisie hanteert de zes principes van de Kaderstellende visie op Toezicht (KVoT) als uitgangspunt voor het toezicht door de minister. Goed toezicht is volgens de KVoT: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. Deze principes worden voor het toezicht op DNB (en de AFM) uitgewerkt. Volgens de visie moet de minister daarbij beoordelen of DNB een goede invulling geeft aan de publieke taak. Het is toezicht op afstand en op basis van open normen. Dit betekent dat DNB een grote mate van zelfstandigheid en bewegingsvrijheid geniet. De minister vertrouwt daarbij in hoge mate op het interne systeem van *checks and balances* van DNB.

De minister ziet vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid toe op de uitvoering van de eigen verantwoordelijkheden van DNB. In de toezichtvisie worden drie toezichttaken van de minister onderscheiden:

- beoordelen van de rechtmatigheid van inning en besteding van middelen;
- erop toezien dat er voldoende waarborgen bestaan in de interne *checks and balances* binnen DNB;
- bezien of in de uitvoering van het toezicht door DNB voldoende waarborgen aanwezig zijn.

In het toezicht legt de minister het zwaartepunt waar de risico's het grootst zijn. Om dit te beoordelen hanteert de minister ook hier de KVoT-principes, die immers ook gelden voor het (nalevings)toezicht door DNB zelf.

Om slagvaardig invulling te geven aan zijn toezicht hanteert de minister een «interventiepiramide», waarin verschillende in zwaarte toenemende interventie-instrumenten beschikbaar zijn.

In de visie wordt aandacht besteed aan veel aspecten die wat ons betreft aandacht behoeven. Dat betreft onder meer de periodieke review van de accountant, de Europese dimensie, het interventiebeleid en de periodieke actualisatie van de toezichtvisie. Belangrijk is ook dat de minister gaat toezien op waarborgen in de interne *checks and balances* en op waarborgen voor de uitvoering van het toezicht en DNB daarop beoordeelt.

Samenvatting aandachtspunten voor toezichtvisie

De volgende aandachtspunten uit ons rapport *Weloverwogen toezicht* (Algemene Rekenkamer, 2009) zijn van belang voor het toezicht van de minister op DNB:

- organisatie van het departementale toezicht (nut en noodzaak; verantwoordelijkheden, bevoegdheden, taken en onafhankelijkheid; afstemming met andere toezichthouders in de EU en bij SZW);
- keuzes in de uitvoering van het toezicht (gebruik van risicoanalyse; gebruik van interne governance; gebruik van reviews; Europese dimensie van toezicht; interventiestrategie);
- uitkomsten van het toezicht (openbaarheid toezichtvisie);
- monitoring en evaluatie (evaluatie van het uitgevoerde toezicht en functioneren toezichthouder; periodieke actualisering van de toezichtvisie).

We zien echter nog wel verbeterpunten. Zo vult de toezichtvisie niet in op welke waarborgen de minister precies gaat toezien. Daarnaast blijft het toezicht op de samenwerking tussen DNB en de AFM onbelicht. Ook wordt uit de visie niet duidelijk wanneer DNB het naar het oordeel van de minister goed doet. Verder gaat de toezichtvisie niet in op het onderscheid tussen macro- en microprudentieel toezicht door DNB. Dit laatste is relevant, want de eerste vorm van toezicht *overlapt* met de monetaire taken van DNB – een terrein waar de minister geen verantwoordelijkheid en geen bevoegdheden heeft. Gezien de grote invloed die macroprudentiële risico's kunnen hebben op de stabiliteit van financiële instellingen, is aandacht gewenst voor de vraag hoe de minister zijn toezicht op de samenhang tussen macro- en microprudentieel toezicht invult.

6.1.2 Bevoegdheden minister

Informatie en interventie

Uit ons onderzoek blijkt dat de minister van Financiën voldoende bevoegdheden heeft om informatie over het functioneren van DNB te verkrijgen.⁵⁴ De minister heeft ook bevoegdheden om direct te interveniëren indien een toezichthouder niet opereert zoals minister en parlement voor ogen stonden toen het toezicht aan die toezichthouder werd opgedragen.

De minister heeft ook interventiebevoegdheden. Hiervan kan hij slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden gebruikmaken. Er moet bijvoorbeeld sprake zijn van strijdigheid van toezichtregels met de wet, een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie (artikel 1:29 lid 1) of er moet sprake zijn van een onredelijke belasting voor de financiële markten (artikel 1:29 lid 2). Daarnaast kan de minister interveniëren als er sprake is van een ernstige verwaarlozing van taken door DNB.

Het bestaande arsenaal van wettelijke bevoegdheden voor interventies voldoet volgens de minister niet. Als overreding niet het gewenste resultaat oplevert, kan hij vrijwel alleen teruggrijpen op de zojuist beschreven zwaarste middelen. Daarom stelt de minister, mede naar aanleiding van het rapport van de commissie-Scheltema (2010) in zijn toezichtvisie voor om twee extra bevoegdheden te regelen, namelijk (a) de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen over generieke onderwerpen die aandacht in het toezicht behoeven, en (b) een verdergaande bevoegdheid ten aanzien van de begroting.

⁵⁴ Deze bevoegdheden zijn geregeld in de Wft (artikel 1:42) en de Bankwet (artikel 13 en 14).

Begroting en verantwoording

De minister van Financiën heeft ook bepaalde bevoegdheden in het kader van het reguliere begrotings- en verantwoordingsproces. Zo heeft hij samen met de minister van SZW *instemmingsrecht* aangaande de toezichtbegroting en -verantwoording. De ministers nemen bij de beoordeling van deze stukken de adviezen mee van de financiële instellingen zoals gegeven in de jaarlijkse panelbijeenkomsten (artikel 1:39 Wft).

De minister kan zijn instemming onthouden indien de begroting in strijd is met het recht of het algemeen belang (artikel 1:30, lid 5 Wft). De inhoudelijke verantwoordelijkheid ligt bij DNB. De minister kan wel regels opstellen voor de inrichting van de begroting (artikel 1:32 Wft).

De minister wil zijn bevoegdheid uitbreiden zodat hij de mogelijkheid krijgt door middel van een vooraankondiging randvoorwaarden aan de totale begroting te stellen.

Procedure rond totstandkoming DNB-begroting

Nadat DNB haar conceptbegroting heeft opgesteld, wordt deze gestuurd naar het adviserend panel. Dit is een overleg tussen DNB en een representatieve vertegenwoordiging van onder toezicht staande instellingen, waarin wordt gesproken over de belangrijkste voornemens voor het komende jaar. Vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën en van het Ministerie van SZW (voor zover het pensioenen betreft) wonen deze vergadering als toehoorder bij. DNB maakt van de panelbijeenkomst een verslag en past indien nodig het overzicht aan waaruit de voortgang blijkt van de door panelleden uitgebrachte adviezen. De volledige DNB-begroting wordt, na eventuele aanpassing naar aanleiding van het overleg, aan de raad van commissarissen voorgelegd. De Financiële Commissie van de raad van commissarissen voert een bedrijfseconomische en beheersmatige toetsing uit. Vervolgens wordt de begroting goedgekeurd door de raad van commissarissen en naar Financiën gestuurd ter vaststelling.

Na afloop van het begrotingsjaar stelt DNB een verantwoording op van de wettelijk opgedragen taken en de daaruit vloeiende werkzaamheden (artikel 1:34 Wft). Hierbij wordt een verklaring gevoegd van de accountant over de rechtmatigheid van de inning en besteding van de middelen. Deze verklaring dient vergezeld te gaan van:

- een verslag van bevindingen omtrent de rechtmatige inning en besteding van de middelen door DNB;
- een verslag van bevindingen over de vraag of het beheer en de organisatie van DNB uit hoofde van de wet voldoen aan eisen van doelmatigheid.

Voor de verantwoording over de toezichttaken wordt een separate zbo-verantwoording opgesteld, waarin DNB rapporteert over de ontwikkelingen, resultaten, uitgevoerde activiteiten en kosten van het toezicht. De zbo-verantwoording wordt ter instemming voorgelegd aan de ministers van Financiën en SZW, zoals in hoofdstuk 5 van deel 2 van dit rapport al aan de orde kwam. De minister dient in te stemmen met de verantwoording. Hij kan zijn instemming onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 1:34, lid 6 Wft).

Toets van bevoegdheden DNB aan Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Met de inwerkingtreding van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen per 1 februari 2007 is een wettelijk kader gecreëerd voor beoordeling van zbo's en de bevoegdheidsverdeling tussen zbo en minister. In het kabinet is afgesproken dat ieder ministerie binnen een jaar na inwerkingtreding van de Kaderwet de Kamer informeert over welke zbo's onder de werking van de Kaderwet zullen vallen en in welke gevallen – voor zover nodig – wordt besloten om af te wijken van bepaalde artikelen uit de wet. De minister van Financiën heeft op 31 januari 2008 hierover een brief naar de Kamer gestuurd (Financiën, 2008). Hierin staat dat de minister voornemens is om na de door hem uitgevoerde evaluatie van het toezicht – die op 24 augustus 2010 naar de Tweede Kamer is gestuurd (Financiën, 2010a) – een voordracht te doen voor een wettelijke regeling die ertoe strekt DNB en de AFM onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te stellen. Daarbij is op voorhand aangegeven dat de artikelen 21, 22, 32 en 33 van de Kaderwet niet van toepassing zijn op DNB. De reden hiervoor is dat de minister wil garanderen dat beide toezichthouders binnen de internationale context, die vaak van toepassing is bij het toezicht op financiële instellingen, zo onafhankelijk mogelijk kunnen optreden.⁵⁵

De evaluatie, de uitwerking van de toezichtvisie en de recente ervaringen tijdens de financiële crisis bieden volgens de minister een goede gelegenheid om nogmaals naar deze uitzonderingen te kijken. Op basis van die analyse zal dan worden bepaald voor welke artikelen wordt besloten om af te wijken van de beginselen in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. In de toezichtvisie wordt inderdaad ingegaan op één artikel in de kaderwet. Met de extra bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels die de minister wil regelen, wordt volgens de visie (tevens) voldaan aan artikel 21 van de Kaderwet.⁵⁶ Over de heroverweging van de andere uitzonderingen heeft de minister nog geen standpunt naar de Tweede Kamer gezonden.

6.1.3 Organisatie en uitvoering van het toezicht

De minister dient zijn toezicht op DNB overeenkomstig zijn visie en met gebruikmaking van zijn bevoegdheden uit te voeren. Aangezien de toezichtvisie van de minister van recente datum is, hebben wij niet kunnen toetsen of deze ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. We hebben wel kunnen vaststellen dat er op allerlei niveaus tussen het Ministerie van Financiën en DNB informatie wordt uitgewisseld en (regulier en periodiek) overleg plaatsvindt. Dit gebeurde tot nu toe echter niet vanuit een voor het toezicht uitgewerkt kader.

Bij de organisatie van het toezicht gaat het vooral om twee aspecten: het waarborgen van de onafhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van het beleid, en het zorgdragen voor voldoende (deskundige) toezichtcapaciteit. Beide aspecten behoeven nadere aandacht van het ministerie. Vanwege de schaarse deskundigheid⁵⁷ zal er in de praktijk voor beleid en toezichtstaken een beroep moeten worden gedaan op (deels) dezelfde personen binnen het ministerie. Om te voorkomen dat het toezicht op DNB door beleidstaken wordt verdrongen en dat de beoordeling van het functioneren van DNB op oneigenlijke wijze door beleidstaken wordt beïnvloed, zijn heldere verantwoordelijkheden en processen (zoals een jaarplanning van toezichtactiviteiten) voor het toezicht van belang. Wij constateren dat er met de toezichtvisie een belangrijke stap is gezet, maar

⁵⁵ Artikel 21 van de Kaderwet kent de minister de bevoegdheid toe om beleidsregels te stellen. Artikel 22 kent de minister de bevoegdheid toe om een besluit van een zbo te vernietigen. Artikel 32 houdt in dat een zbo de toestemming van de minister nodig heeft voor het verrichten van rechtshandelingen, zoals een huurovereenkomst. Artikel 33 voorziet in de vorming van een reserve waarmee fluctuaties in het exploitatieresultaat van de zbo zijn op te vangen. De minister wilde dit artikel niet van toepassing verklaren, omdat het strijdig zou zijn met de Wft die stelt dat DNB en AFM «het exploitatieresultaat in het jaar nadat het is ontstaan, verrekenen met marktpartijen.»

⁵⁶ In zijn recente advies over het wetsvoorstel ter versterking van de governance van DNB en de AFM merkt de Raad van State hierover op dat de minister dus terugkomt op een eerder ingenomen standpunt om dit artikel niet van toepassing op DNB te verklaren, zonder dat hij duidelijk maakt waarom hij dat doet (Raad van State, 2011b).

⁵⁷ Uit de gesprekken die we hebben gevoerd met DNB en het Ministerie van Financiën is naar voren gekomen dat het ministerie beperkte capaciteit heeft voor zowel de beleids- als de toezichttaken. Ook het niet tijdig implementeren van Europese richtlijnen (zie § 6.2.3) wijst hierop.

dat de organisatie van het toezicht van het Ministerie van Financiën nog nadere uitwerking behoeft.

Aan formele afspraken in het kader van de begrotings- en verantwoordingscyclus wordt in grote lijnen voldaan (zie kader). Van zijn bijzondere bevoegdheden, zoals bij taakverwaarlozing, heeft de minister in de periode vanaf 2006 (en daarvoor) geen gebruik gemaakt. Dat was gezien de zwaarte van het middel ook niet te verwachten.

Begroting en verantwoording in briefwisseling DNB-Financiën

Aspecten van begroting en verantwoording maken deel uit van de briefwisseling tussen DNB en het Ministerie van Financiën. Van de 484 brieven in de periode 2006–2010 gingen er 36 over dit onderwerp. De minister heeft in deze periode jaarlijks conform de Wft ingestemd met de door DNB ingediende zbo-begroting en -verantwoording. De verantwoordingen in de jaren zijn ook voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring en een verklaring over de rechtmatigheid van de besteding. DNB is verplicht aanmerkelijke verschillen met de begroting tussentijds te melden. Uit de briefwisseling blijkt dat dit twee maal is gebeurd, in 2007 en 2009.

Een belangrijk onderdeel van de uitvoering van het toezicht is dat daarin de onafhankelijkheid van DNB ten opzichte van de minister wordt gewaarborgd. Het ontbreken van een bevoegdheid van de minister tot ingrijpen in individuele zaken is onderdeel van die onafhankelijkheid. Tot voor kort had de minister in bepaalde gevallen een bevoegdheid bij het afgeven van een verklaring van geen bezwaar bij fusies of overnames. Een voorbeeld waarin dit speelde is de ABN-AMRO-casus. Deze bevoegdheid is met de implementatie van de Antonveneta-richtlijn in april 2011 te vervallen.⁵⁸ De minister heeft thans niet meer de mogelijkheid om besluiten in individuele gevallen te vernietigen.

Uit een analyse van de formele correspondentie tussen DNB en de directie Financiële Markten van het Ministerie van Financiën over de periode 2006–2010 blijkt dat de minister zich in de briefwisseling met DNB over het algemeen inderdaad niet met (het toezicht op) individuele instellingen bemoeit (zie bijlage 2 voor een overzicht). Als hij dat wel doet – een kleine 10% van de brieven heeft een individuele instelling als onderwerp – is dat op grond van in de wet geregelde uitzonderingen (bijvoorbeeld meldingen in het kader van de sanctieregeling, verklaringen van geen bezwaar) of uit hoofde van zijn algemene ministeriële verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld de overname van ABN-AMRO). Dat sluit uiteraard niet uit dat de minister wel bemoeienis heeft gehad met individuele gevallen in (informeel) overleg of in briefwisseling tussen DNB en andere onderdelen (bijvoorbeeld de staf van de minister). Eventuele bemoeienis via andere kanalen hebben wij namelijk niet onderzocht. Volgens de directie Financiële Markten worden grenzen van de ministeriële bevoegdheid goed in acht genomen.

De minister wil zijn bevoegdheid ten aanzien van de begroting van DNB vergroten.⁵⁹ Het IMF heeft er – met het oog op de onafhankelijkheid van DNB – daarentegen voor gepleit om de invloed van de minister op de jaarlijkse DNB-begroting juist te beperken door te kiezen voor een meerjarenbegroting.⁶⁰

⁵⁸ Met de Antonveneta-richtlijn wordt de invloed van de politiek op fusies en overnames van financiële instellingen ingeperkt.

⁵⁹ Zie de visie «Toezicht op afstand» die de minister op 11 februari 2011 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd (Financiën, 2011a).

⁶⁰ IMF Financial Stability Assessment (FSA) 2004. Deze suggestie wordt in de laatste FSA uit 2010 overigens niet meer gedaan.

Wij merken verder op dat de wijze waarop de minister de extra bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels – over generieke onderwerpen die aandacht in het toezicht behoeven – interpreteert, op gespannen voet kan komen te staan met de onafhankelijkheid van DNB. In antwoord op vragen van de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2011b) over de invulling van deze bevoegdheid schrijft de minister dat dit concreet betekent dat de minister de toezichthouders bijvoorbeeld kan verzoeken om meer aandacht te besteden aan een bepaald toezichtsterrein. Daarmee lijkt de minister zich te gaan willen bemoeien met zaken die de prioritering en strategie van de toezichthouder betreffen.⁶¹ Los van de vraag of een beleidsregel het geëigende instrument is om «verzoeken» met een dergelijke inhoud te doen, constateren wij dat de minister hiermee een terrein betreedt dat juist bij uitstek het domein van onafhankelijke oordeelsvorming door de toezichthouder is.

6.1.4 Oordeelsvorming

De minister van Financiën dient zich op basis van zijn toezicht jaarlijks een oordeel te vormen over de wijze waarop DNB haar taken uitvoert en over de vraag of DNB de publieke middelen doeltreffend, rechtmatig en doelmatig besteedt.

Wij constateren dat de minister zich geen jaarlijks oordeel vormt over het functioneren van DNB. De minister vormt zich wel een oordeel over de rechtmatigheid van de besteding en inning van publieke middelen via de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant. De accountant rapporteert ook over de doelmatigheid van de bestedingen, maar dat is op basis van een marginale toets.

6.1.5 Periodieke en incidentele evaluaties

De Wft (artikel 1:44) schrijft voor dat de minister drie jaar nadat de wet in werking is getreden – en vervolgens eens in de vijf jaar – een verslag zendt aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de toezichthouders. Tevens dient hij drie jaar na inwerkingtreding van de wet een verslag te sturen over de samenwerking van de toezichthouders ingevolge de Wft.

De evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de toezichthouders werd uitgevoerd door ambtenaren van de directie Financiële markten van het Ministerie van Financiën.⁶²

De verslagen zijn in augustus 2010 naar de Tweede Kamer gestuurd (Financiën, 2010a). De evaluatie richtte zich op drie aspecten die volgens het verslag van bijzonder belang worden geacht voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de toezichthouders. Dit betreft (1) de vormgeving van de interne governance en de externe verantwoording; (2) de inrichting van het toezichtbeleid; en (3) belangrijke indicatoren van het toezicht.

De evaluatie van het functioneren van DNB richtte zich op structurele waarborgen in de organisatie. De scope van de evaluatie was daarbij beperkt tot de opzet van een aantal waarborgen in de organisatie. Niet onderzocht is hoe deze in de praktijk werkten. Dit had deels te maken met de geheimhoudingsbepalingen in de Wft. Uit het verslag wordt niet in alle gevallen duidelijk waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt, welke normen bij de beoordeling zijn gehanteerd en hoe de bevindingen zijn onderbouwd.

⁶¹ Op 24 mei 2011 heeft de minister van Financiën de mogelijkheid tot het vaststellen van beleidsregels opgenomen in het voorstel voor de Wet versterking governance van De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten (Financiën, 2011b). Dit wetsvoorstel is nog aanhangig bij de Tweede Kamer.

⁶² De evaluatie van de samenwerking DNB-AFM is door het IOO uitgevoerd.

De Rijksbegrotingsvoorschriften schrijven voor dat wet- en regelgeving periodiek wordt geëvalueerd. We constateren dat de uitgevoerde evaluatie en de voorgenomen periodieke evaluatie eens in de vijf jaar volgens het voorschrift in de Wft geen betrekking heeft op de wet (Wft) maar op het functioneren van het toezicht.

Behalve de periodieke evaluatie zoals voorgeschreven in de Wft zijn de afgelopen jaren ook externe (ad hoc-)evaluaties uitgevoerd. Onderstaande tabel geeft een overzicht van externe evaluaties die zijn uitgevoerd sinds 2004 naar (aspecten van) het functioneren van DNB, deels in opdracht van de minister naar aanleiding van verzoeken van de Tweede Kamer.

Titel	Evaluator	Publicatiejaar
Financial System Stability Assessment	IMF	2004
Beoordeling toezicht DNB op pensioenfondsen	Inspectie Werk en inkomen	2005
Evaluatie fusie DNB en Pensioen- & Verzekeringskamer	Ministerie van Financiën	2006
Evaluatie staatsdeelneming DNB	Ministerie van Financiën	2006
Evaluatie overheidshandelen bij overname ABN-AMRO	Loyens & Loeff advocaten	2008
Internationale vergelijking kosten financieel toezicht	Ministerie van Financiën	2007
Evaluatie bekostiging financieel toezicht	Ministerie van Financiën	2008
Evaluatie implementatie transparantierichtlijn	Europese Commissie	2009
Evaluatie Icesave	Du Perron en De Moor (VU)	2009
Parlementair onderzoek financieel stelsel (deel 1)	Tweede Kamer	2010
Evaluatie DSB	Commissie-Scheltema	2010
Evaluatie functioneren DNB (Wft-evaluatie)	Ministerie van Financiën	2010
Financial System Stability Assessment	Internationaal Monetair Fonds	2011
Parlementaire enquête	Tweede Kamer	2012 ¹

¹ Geplande publicaties

Deze evaluaties kan het Ministerie van Financiën gebruiken bij de oordeelsvorming over het functioneren van DNB.

6.1.6 Verantwoording over het toezicht

De minister van Financiën dient zich volgens ons een expliciet en onderbouwd oordeel over de taakuitvoering van DNB te vormen en zijn oordeel toe te voegen aan de zbo-verantwoording van DNB. Conform artikel 1:36, sub 2 van de Wft stuurt de minister de zbo-verantwoording van DNB jaarlijks naar de Tweede Kamer. De minister voorziet deze verantwoording niet van een oordeel over het functioneren van DNB. De minister verantwoordt zich tegenover de Tweede Kamer ook niet over zijn toezicht op DNB.

6.2 Beleidsverantwoordelijkheid van de minister

In deze paragraaf gaan we in op aspecten van de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor het beleid op het terrein van financiële markten. Achtereenvolgens staan we stil bij de formulering van doelstellingen en uitgangspunten van beleid, het nemen van beleidsmaatregelen bij gesignaleerde knelpunten en de implementatie van (Europese) regelgeving.

6.2.1 Doelstellingen en uitgangspunten van het beleid

De minister dient heldere doelstellingen voor het beleid te formuleren en uitgangspunten te hanteren die bijdragen aan deze doelstellingen. In de begrotingen van het Ministerie van Financiën is de doelstelling van het Nederlandse beleid voor financiële markten als volgt geformuleerd: een

integer en stabiel financieel stelsel waarin de financiële markten goed functioneren, voldoende toegankelijk en transparant zijn en een gunstige internationale concurrentiepositie kennen.⁶³ De doelstellingen van het beleid voor financiële markten zijn in de begrotingen niet nader geoperationaliseerd.

De Wft bevat een nadere bepaling van de doelstelling voor het *prudentieel toezicht* door DNB. Daarin is bepaald dat het prudentieel toezicht is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector.⁶⁴ De Wft-doelstelling voor het (microprudentieel) toezicht op de soliditeit van individuele instellingen is nader geoperationaliseerd in uitwerkingen van de Wft, zoals de eisen die worden gesteld aan het aan te houden kapitaal. Het macroprudentieel toezicht – gericht op het financiële stelsel als geheel – is in de Wft niet nader uitgewerkt.

Wij constateren dat de door het kabinet nagestreefde gunstige internationale concurrentiepositie van financiële markten op gespannen voet kan staan met het streven naar solide banken. De nagestreefde gunstige concurrentiepositie kan de minister en/of de toezichthouder er immers van weerhouden om noodzakelijke nationale maatregelen te nemen in de vorm van respectievelijk wet- en regelgeving en strengere toezicht (Algemene Rekenkamer, 2009a). Dat dit in de praktijk van regelgeving en toezicht een rol speelt, blijkt onder meer uit het rapport van de commissie-De Wit (Commissie-De Wit, 2010, p. 104, 145–147 en 149).

De Europese regelgeving geeft nationale overheden de ruimte om strengere eisen te stellen aan financiële instellingen dan Europees is geregeld (*goldplating*). Uitgangspunt van het Nederlands beleid was en is om dat in principe niet te doen. Het kabinet streeft een gelijk internationaal speelveld na. Het internationale grensoverschrijdende karakter van (grote) financiële instellingen maakt volgens het kabinet ook dat internationale regelgeving te prefereren is boven nationale.⁶⁵ Volgens het Ministerie van Financiën draagt dit ook bij aan de stabiliteit van het financiële stelsel.

Dat neemt niet weg dat de regels op enkele onderdelen in Nederland volgens het ministerie strenger zijn dan het Europese minimum. Als voorbeeld hiervan noemt het ministerie de regels op het terrein van uitbesteding van werkzaamheden door kredietinstellingen.⁶⁶ De beleidspraktijk laat een gemengd beeld zien van nationale en internationale maatregelen en van maatregelen door overheid, toezichthouder en sector. Dat beeld is sinds de kredietcrisis niet sterk veranderd.

6.2.2 Beleidsmaatregelen bij gesignaleerde knelpunten

De minister van Financiën dient problemen in het beleid en de regelgeving te signaleren en zo nodig voorstellen tot verbetering te doen. Vanwege het internationale karakter van veel regelgeving is de minister ook verantwoordelijk voor het nemen van initiatieven en voor inbreng in de beleidsontwikkeling en besluitvorming in de daarvoor bestemde organen van de EU en op mondiaal niveau.⁶⁷

Aanpassingen in wet- en regelgeving zijn in de jaren negentig gericht geweest op liberalisering van met name de Europese markten en het harmoniseren van nationale regelgeving gericht op een gelijk speelveld voor financiële instellingen (Commissie-De Wit, 2010). De kredietcrisis heeft een aantal tekortkomingen in het financiële stelsel en beleid en

⁶³ Begrotingen van het Ministerie van Financiën voor de jaren 2006 tot en met 2011. De beleidsdoelstelling is sinds de begroting van 2008 niet gewijzigd. In die begroting, dus voor de kredietcrisis, werd *stabiliteit* van het financiële stelsel aan de doelstelling toegevoegd.

⁶⁴ Artikel 1:24, eerste lid Wft.

⁶⁵ De Commissie-De Wit beveelt ook aan om te streven naar regelgeving op mondiaal of Europees niveau. Maar: «Als de gewenste aanpassing van regelgeving internationaal niet tot stand komt dan zo mogelijk te kiezen voor nationale regelgeving» (Commissie-De Wit, 2010, aanbeveling 10, p. 18).

⁶⁶ De Wft geeft hiervoor regels die volgens de relevante Europese richtlijnen (Richtlijn nr. 2000/12/EG en Richtlijn nr. 2000/46/EG) niet verplicht zijn.

⁶⁷ Besluitvorming is georganiseerd volgens de Lamfalussy-structuur, die in 2002 is ingevoerd voor de banksector. Deze structuur is bedoeld om de flexibiliteit en effectiviteit van EU-regelgeving te vergroten. De Lamfalussy-structuur bestaat uit vier niveaus: (1) algemene politieke richtlijnen op ministerieel niveau (kaderrichtlijnen); (2) technische uitwerking door de Europese Commissie; (3) samenwerking door zogenaamde niveau 3-comités bestaande uit de nationale toezichthouders; (4) handhaving door de Commissie (beoordeling implementatie in nationale wetgeving).

regelgeving aan het licht gebracht. Sinds de crisis verschenen talloze rapporten met voorstellen voor verbetering. De crisis heeft gezorgd voor een versnelling van het ontwikkelen van voorstellen voor maatregelen en het – op onderdelen – bereiken van relatief snelle internationale consensus daarover. De urgentie was groot.

In principe kan het Ministerie van Financiën signalen voor gewenste aanpassing van regelgeving uit vele bronnen binnenkrijgen: DNB, de financiële sector, de Tweede Kamer, internationale overlegorganen, deskundigen, wetenschappers en de pers. DNB is voor het ministerie de belangrijkste bron. Problemen in beleid en regelgeving worden door DNB volgens het ministerie in principe in allerlei formeel en informeel overleg bij Financiën aangekaart. DNB stuurt het ministerie jaarlijks een brief met wensen op wetgevingsgebied. Eind 2010 werd deze brief voor het eerst door de minister openbaar gemaakt en doorgestuurd naar de Tweede Kamer (Financiën, 2010c).⁶⁸ De minister van Financiën heeft DNB (en de AFM) gevraagd om jaarlijks te rapporteren over geconstateerde knelpunten in de toezichtregelgeving (Financiën, 2010d). We constateren dat publicatie van deze wensen en knelpunten de transparantie van het wetgevingsproces en ieders verantwoordelijkheid daarin, ten goede komt.

6.2.3 Implementatie van regelgeving

De minister van Financiën dient vastgesteld (nieuw) beleid, inclusief Europese richtlijnen, te implementeren. Wij constateren dat de implementatie van Europese richtlijnen door de minister niet altijd voldoet aan het daarvoor door de EU vastgestelde tijdpad. De Antonveneta-richtlijn en de Capital Requirements Directive (CRD)-II hebben de uiterste implementatiedatum van respectievelijk 21 maart 2009 en 31 december 2010 inmiddels (ruim) overschreden. Met de Antonveneta-richtlijn wordt de invloed van de politiek op fusies en overnames van financiële instellingen ingeperkt. Deze richtlijn is op 21 april 2011 geïmplementeerd via de Wet implementatie richtlijn deelnemingen in de financiële sector.⁶⁹ De CRD regelt de eisen die aan de kapitaalbuffers van banken worden gesteld en is nog niet geïmplementeerd. Met de invoering van deze richtlijn zal het Bazel II-akkoord worden geïmplementeerd.

De minister noemt verschillende oorzaken voor de vertraging van de implementatie van de Antonveneta-richtlijn: het capaciteitsbeslag van de kredietcrisis op het ambtelijk apparaat van het ministerie en uitstel van behandeling door de Tweede Kamer vanwege het rapport van de commissie-De Wit (Financiën, 2011c). Een mogelijk gevolg van de vertraging is dat Nederland een boete krijgt opgelegd van de Europese Commissie.

Richtlijnen van de EU krijgen pas rechtskracht als ze zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving. Door de vertraging van de implementatie van CRD-II is deze dus in feite nog niet rechtsgeldig in Nederland. DNB past de CRD-II echter al wel toe in het toezicht, maar waarschuwt dat er discussie kan ontstaan over de afdwingbaarheid, in bijzonder ten aanzien van hybride kapitaalinstrumenten en liquiditeitsrisico's. DNB vraagt het ministerie voortgang te maken en de wetgeving met terugwerkende kracht in te voeren.

In haar wetgevingsbrief van 2010 meldt DNB dat de implementatie van regelgeving in het algemeen traag verloopt; ze beveelt aan de wetgevingscapaciteit van het ministerie te vergroten. Dat de implementatie van

⁶⁸ Het ging in de brief om wensen voor nationale wet- en regelgeving. Wensen op het internationale vlak zijn (op een uitzondering na) niet in de brief opgenomen.

⁶⁹ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2011, nr. 206.

wet- en regelgeving ook in de toekomst problematisch zou kunnen worden, blijkt uit een opmerking van DNB. In een reactie op de formele consultatie over een wetswijziging wijst DNB het ministerie op de aanzienlijke hoeveelheid aan nieuwe Europese wetten en regels die moeten worden omgezet in nationale wet- en regelgeving.⁷⁰

Ook in de Tweede Kamer zijn vragen gesteld over de kwaliteit en tijdigheid van het wetgevingsproces op het terrein van de financiële markten.

De minister heeft hierop geantwoord dat hij het wetgevingsproces wil stroomlijnen zodat het tijdig, efficiënt en ordentelijk verloopt. Hij is voornemens te komen tot (in principe) één jaarlijks wijzigingswetsvoorstel met alle nationale wetgeving op het terrein van de financiële markten bij de Tweede Kamer (de Wijzigingswet financiële markten). Verder wordt er volgens de minister veel zorg besteed aan de kwaliteit van wet- en regelgeving. Zo wordt veel aandacht gegeven aan opleidingen op het terrein van wetgeving in het algemeen en op het terrein van de financiële markten in het bijzonder, Ook is er een uitgebreid systeem van collegiale toetsing van wet- en regelgeving (Tweede Kamer, 2010).

⁷⁰ Brief van DNB aan de minister van Financiën d.d. 8 januari 2010 (FM/2010/36). Ook in haar brief d.d. 24 juni 2010 snijdt DNB dit probleem aan (FM/2010/4749).

BIJLAGE 1 TOM-KADER

Om te beoordelen of het toezicht in opzet voldoende waarborgen bevat en de minister voldoende invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid, hebben wij gebruikgemaakt van het Kader voor Toezicht op Markten (TOM-kader). Dit kader is opgesteld in de voorstudie «Toezicht op markten» (Algemene Rekenkamer, 2005) en gebruikt in het onderzoek naar het functioneren van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) (Algemene Rekenkamer, 2007b). De basis voor dit kader zijn algemene wettelijke normen, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen (aanwijzingen voor de regelgeving).

Het TOM-kader kent waarborgen voor het toezicht door DNB en waarborgen voor het toezicht door de minister.

Waarborgen voor het toezicht door DNB

	Onderwerp	Aspecten
FUNCTIONEREN VAN HET TOEZICHT	Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Onafhankelijkheid en functiescheiding • Structuur • Deskundigheid personeel • Integriteit en onpartijdigheid • Kwaliteitsborging • Planning en control
	Opzet van het toezicht	<ul style="list-style-type: none"> • Toezichtbeleid en meerjarig kader • Jaarplan • Risico- en marktanalyse • Beoordelingscriteria
	Uitvoering van het toezicht	<ul style="list-style-type: none"> • Informatieverzameling • Oordeelsvorming/besluitvorming • Interventies • Voorlichting • (Int.) Samenwerking met andere toezichthouders
	Toezichtproduct	<ul style="list-style-type: none"> • Output • Effecten/outcome • Neveneffecten
	Publieke verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> • Jaarverslag • Stakeholdersdialoog

Waarborgen voor de ministeriële verantwoordelijkheid

	Onderwerp	Aspecten
MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID	Ministeriële verantwoordelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsverantwoordelijkheid • Invulling systeemverantwoordelijkheid • Bevoegdheden
	Toezicht minister	<ul style="list-style-type: none"> • Toezichtvisie • Monitoring en informatieverzameling • Oordeelsvorming • Interventies
	Verantwoording minister	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoording departementaal jaarverslag • Publicatie oordeel minister

BIJLAGE 2 CORRESPONDENTIE DNB-FINANCIËN 2006-2010

Hieronder volgt een overzicht van de correspondentie uit de periode 2006-2010 tussen DNB en het Ministerie van Financiën (directie Financiële Markten) over individuele instellingen:

	2010	2009	2008	2007	2006	TOTAAL
Meldingen in het kader van sanctieregeling ¹			2	16		18
Verklaring van geen bezwaar	2	1	4			7
Overdracht ABN-AMRO	1					1
Conceptrapport DSB	1					1
Landsbanki/Icesave	2	2				4
Verklaring levensvatbaarheid Aegon		1				1
Brief dagvaarding Staat Fortis		1				1
Verzoek ontheffing			1			1
Faillissement Van der Hoop				3	4	7
TOTAAL	6	5	7	19	4	41

¹ Sanctieregeling 2007 is bedoeld om (indirecte) betrokkenheid van financiële instellingen bij de financiering van terrorisme te voorkomen.

Van de in totaal 484 brieven uit de periode 2006-2010 gaan er 41 brieven over individuele instellingen. Dit zijn bijna allemaal brieven van DNB aan het Ministerie van Financiën. De meerderheid daarvan (25) betrof de periode 2006-2007 en had betrekking op (verplichte) meldingen in het kader van de sanctieregeling (achttien brieven), integriteitkwesties en dergelijke en het faillissement van Van der Hoop (zeven brieven, na het faillissement). De overige vijftien brieven gingen zes keer over verklaringen van geen bezwaar van individuele instellingen en vier keer over Icesave. Verder waren er brieven over het DSB-rapport, de overdracht van ABN-AMRO (in verband met de staatsdeelneming), de verklaring levensvatbaarheid Aegon, de dagvaarding van de Staat in verband met Fortis en een verzoek tot ontheffing van een vergunning.

BIJLAGE 3 GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AFM	Autoriteit Financiële Markten
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision
BIS	Bank for International Settlements
Cbb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CDS	Credit default swap (overeenkomst tussen twee partijen waarbij het kredietrisico van een derde partij wordt overgedragen)
C&I	(afdeling) Compliance & Integriteit
CRD	Capital Requirements Directive
DNB	De Nederlandsche Bank
EBA	European Banking Authority
ECB	Europese Centrale Bank
ESCB	Europees Stelsel van Centrale Banken
ESRB	European Systemic Risk Board
EU	Europese Unie
FIRM	Financiële Instellingen Risicoanalyse Methode
FSB	Financial Stability Board
FSF	Financial Stability Forum
HBO	Hoger beroepsonderwijs
IMF	Internationaal Monetair Fonds
KVoT	Kaderstellende visie op Toezicht
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
OTC-transactie	Transactie «over the counter» (i.e. niet via de beurs verlopend, maar direct tussen twee partijen afgesloten)
P&O	(afdeling) Personeel en Organisatie
PVK	Pensioen- & Verzekeringskamer
Rwt	rechtspersoon met een wettelijke taak
SREP	Supervisory Review & Evaluation Process
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TOM-kader	Toezicht op Markten-kader
Vvgb	Verklaring van geen bezwaar
Wft	Wet op het financieel toezicht
Wtftv	Wet toezicht financiële verslaggeving
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2005). *Toezicht op markten; Achtergrondstudie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 960, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2007a). *Toezicht op mededinging door de NMa*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 055, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2007b). *Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 477, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2008a). *Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 477, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2008b). *Kaders voor toezicht en verantwoording; Uitgangspunten, redeneerlijnen en handreikingen van de Algemene Rekenkamer*. Den Haag: eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer (2009a). *Het systeem van toezicht op de stabiliteit van financiële markten; Verkenning*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 255, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2009b). *Kredietcrisis 2008/2009; september en laatste kwartaal 2008, eerste kwartaal 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 941, nr. 2. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2009c). *Weloverwogen toezicht; analyse van departementale toezichtvisies, RWT-verkenningen deel 2*. Den Haag: eigen beheer.
- Algemene Rekenkamer (2009d). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5. Terugblik 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 30 850, nrs. 31-32. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2010a). *Kredietcrisis; Tweede rapportage: tweede en derde kwartaal 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 941, nr. 4. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2010b). *Kredietcrisis; Derde rapportage: interventies en vervolg, vierde kwartaal 2009 en eerste kwartaal 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 941, nr. 7. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2010c). *Kredietcrisis en EU-landencrisis; Vierde rapportage: interventies en vervolg, tweede en derde kwartaal 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 941, nr. 9. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2011a). *Het systeem van toezicht op de stabiliteit van financiële markten*. Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer d.d. 8 februari 2011 over de zienswijze van de Algemene Rekenkamer op de juridische aspecten inzake het verkrijgen van toegang door de Algemene Rekenkamer tot de bedrijfsdossiers van de toezichthouder De Nederlandsche Bank (DNB). Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 255, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011b). *Het systeem van toezicht op de stabiliteit van financiële markten*. Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer, d.d. 24 mei 2011 met de reactie van de Algemene Rekenkamer op de voorlichting van de Raad van State over het verkrijgen van toegang door de Algemene Rekenkamer tot bedrijfsdossiers van de toezichthouder De Nederlandsche Bank (DNB). Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 255, nr. 9. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011c). *Kredietcrisis en EU-landencrisis; Vijfde rapportage: interventies en vervolg, vierde kwartaal 2010 en eerste kwartaal 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 941, nr. 11. Den Haag: Sdu.

Commissie-De Wit (2010). *Verloren krediet; Parlementair onderzoek financieel stelsel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 980, nrs. 3-4 en 7. Den Haag: Sdu.

Commissie-Scheltema (2010). *Rapport van de commissie van onderzoek DSB Bank*. Den Haag, 23 juni 2010. Bijlage bij Kamerstuk 32 432, nr. 1. Den Haag: Sdu.

DNB (2006). *Visie DNB toezicht 2006–2010*. December 2006. Amsterdam/ Apeldoorn: De Nederlandsche Bank.

DNB (2010a). *Van analyse naar actie; Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB*. Augustus 2010. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.

DNB (2010b). *Visie DNB toezicht 2010–2014; Centrale bank en prudentieel toezichthouder financiële instellingen*. Maart 2010. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.

DNB (2010c). *Brief aan de minister van Financiën met een reactie op het rapport «Verloren krediet» van de commissie-De Wit*. 17 december 2010. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.

DNB (2011a). *Wetgevingsbrief 2011*. Brief d.d. 13 oktober 2011 van de president van De Nederlandsche Bank aan de minister van Financiën, kenmerk 2011/655867. Amsterdam: eigen beheer. Gepubliceerd als bijlage bij Financiën (2011d).

DNB (2011b). *Van analyse naar actie; Uitvoering Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB*. 28 januari 2011. Amsterdam: De Nederlandsche Bank. Bijlage bij Kamerstuk 32 648 nr. 1. Den Haag: Sdu.

DNB (2011c). *Overzicht Financiële stabiliteit in Nederland: nr. 13*. Voorjaar 2011. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.

Financiën (2008). *Mededeling van de minister van Financiën ingevolge artikel 42 kaderwet zbo's*. Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 31 januari 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 25 268, nr. 56. Den Haag: Sdu.

Financiën (2010a). *Doelmatigheid en doeltreffendheid van de toezichthouders DNB en AFM*. Verslag aan de Tweede Kamer d.d. 24 augustus 2010 op basis van artikel 1:44 lid 1 van de Wft. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, bijlage bij 32 466, nr. 1, Den Haag: Sdu.

Financiën (2010b). *Wet- en regelgeving financiële markten*. Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 25 oktober 2010 over zijn voornemens ten aanzien van wet- en regelgeving op het gebied van de financiële markten. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 545, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2010c). *Wet- en regelgeving financiële markten*. Bijlage bij de brief van de minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 545, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2010d). *Onderzoek DSB Bank*. Brief van de minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 432, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2011a). *Toezicht op afstand; De relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders, De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM)*. Bijlage bij de brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 11 februari 2011, over de invulling van het toezicht op DNB en de AFM. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 648, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2011b). *Wijziging van de Bankwet 1998 en de Wet op het financieel toezicht in verband met het versterken van de governance bij de toezichthouders op de financiële markten (Wet versterking governance van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten)*. Voorstel van wet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 782, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Financiën (2011c). *Wijziging van de Wet op het financieel toezicht ter implementatie van richtlijn nr. 2007/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 september 2007 tot wijziging van Richtlijn 92/49/EEG van de Raad en de Richtlijnen 2002/83/EG, 2004/39/EG, 2005/68/EG en 2006/48/EG wat betreft procedureregels en evaluatiecriteria voor de prudentiële beoordeling van verwervingen en vergrotingen van deelnemingen in de financiële sector (PbEU L 247) (Wet implementatie richtlijn deelnemingen in de financiële sector)*. Brief van de minister van Financiën. Eerste Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 292 B. Den Haag: Sdu.

Financiën (2011d). *Wet- en regelgeving financiële markten*. Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 20 oktober 2011 over beleids- en wetgevingsinitiatieven op het terrein van de financiële markten. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 545, nr. 55. Den Haag: Sdu.

Houthoff Buruma (2006). *Onderzoek naar de oorzaken van het faillissement van Van der Hoop Bankiers N.V. te Amsterdam; Bijlage bij openbaar verslag van 10 november 2006*. Amsterdam: Houthoff Buruma N.V.

IMF (2011). *Financial Sector Assessment Program Update. Kingdom of the Netherlands. Basel Core Principles for Effective Banking Supervision (BCP). Detailed Assessment of Observance*. Juni 2011. Washington D.C.: International Monetary Fund.

Kabinet (2003). *Kabinetsvisie «Andere overheid»*. Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties d.d. 3 december 2003 aan de Tweede Kamer, bij de aanbidding van het (bijgevoegde) actieprogramma tot modernisering van de overheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 362, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Loyens & Loeff (2008). *Rapport betreffende de evaluatie van de rol van de minister van Financiën, de Nederlandsche Bank N.V. en de stichting Autoriteit Financiële Markten bij de openbare biedingen op ABN AMRO Holding N.V.* 1 september 2008. Bijlage bij Kamerstuk 31 052, nr. 14. Den Haag: Sdu.

Moor-Van Vugt, A. de, C.E. Du Perron & P.J. Krop (2009). *De bevoegdheden van de Nederlandsche Bank inzake Icesave*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën, 11 juni 2009. Bijlage bij Kamerstuk 31 371, nr. 205. Den Haag: Sdu.

Mosch, R.H.J. & H.M. Prast (2008). «Confidence and trust: empirical investigations for the Netherlands and the financial sector». In: *DNB Occasional Studies vol. 6/ no. 2*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.

Raad van State (2011a). *Het systeem van toezicht op de stabiliteit van financiële markten*. Voorlichting van de Raad van State aan de Tweede Kamer over het verkrijgen van toegang door de Algemene Rekenkamer tot bedrijfsdossiers van de toezichthouder De Nederlandsche Bank. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 255, nr. 8, Den Haag: Sdu.

Raad van State (2011b). *Advies op het voorstel van wet tot wijziging van de Bankwet 1998 en de Wet op het financieel toezicht in verband met het versterken van de governance bij de toezichthouders op de financiële markten (Wet versterking governance van De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten)*. Advies W06.11 0047/III. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2010). *Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten (Wijzigingswet financiële markten 2010)*. Verslag van een wetgevingsoverleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 036, nr. 19. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2011a). *Het systeem van toezicht op financiële markten*. Brief van de Commissie van Rijksuitgaven aan de Tweede Kamer d.d. 1 maart 2011 aangaande de voorlichtingsvraag van de Commissie van Rijksuitgaven en de Vaste Commissie voor Financiën aan de Raad van State over het verkrijgen van toegang door de Algemene Rekenkamer tot bedrijfsdossiers van de toezichthouder De Nederlandsche Bank. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 255, nr. 7. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2011b). *Toezicht op afstand; De relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders, De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM)*. Verslag van een schriftelijk overleg d.d. 30 maart 2011 van de vaste Kamercommissie voor Financiën over onder andere de brief van de minister van Financiën d.d. 11 februari. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 648, nr. 2. Den Haag: Sdu.