

Evaluatie DNB

Eindrapport



KWINK
GROEP

Evaluatie DNB

Eindrapport

Den Haag, 8 november 2021

Auteurs: Bill van Mil
Maarten Noordink
Pauline Modderman
Paul van Dijk
Barbara Knoote

Met medewerking van Roel in 't Veld en Ernst ten Heuvelhof

Samenvatting

Aanleiding en doel

De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) is in Nederland de onafhankelijke centrale bank, de prudentieel en integriteitstoezichthouder op financiële instellingen, de nationale resolutieautoriteit en de macroprudentiële autoriteit. DNB is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) van het ministerie van financiën voor de volgende taken: het prudentieel en het integriteitstoezicht¹, de resolutieautoriteit-taak en de taak rondom het depositogarantiestelsel (DGS).² De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen schrijft voor dat elke vijf jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zbo wordt beoordeeld. De centrale onderzoeksvraag van de evaluatie luidt: “In hoeverre is de uitvoering van de zbo-taken door DNB, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doeltreffend en doelmatig?” De evaluatie ziet toe op de periode 2016 tot en met 2020.³

Aanpak

Voor de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid zijn de zes principes van goed toezicht uit de toezichtvisie “Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht” als uitgangspunt genomen: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. In de evaluatie is gebruikt gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Er is een documentenstudie uitgevoerd en DNB is gevraagd om een zelfevaluatie in te vullen. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met DNB en met relevante stakeholders, waaronder de ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, andere (markt)toezichthouders, Europese organisaties en branche- en consumentenorganisaties.

Conclusies

Over het algemeen concluderen we dat het prudentieel- en integriteitstoezicht op financiële ondernemingen, het beslissen omtrent de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten, het afwikkelen van bepaalde financiële ondernemingen en de bescherming van deposito's op een goed niveau zijn. DNB is een professionele en gedegen toezichthouder, die aan de hand van uitgewerkte en goed doordachte strategieën toezicht houdt op de financiële sector. DNB draagt met haar toezicht bij aan een stabiel financieel stelsel.

In de periode 2016-2020 hebben verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden. Zo heeft DNB er belangrijke en omvangrijke taken bijgekregen, zoals de rol als nationale resolutieautoriteit (eerst voor banken en sinds 2019 ook voor verzekeraars), en is de verantwoordelijkheid voor het DGS herzien. Ook hebben in de evaluatieperiode veel ontwikkelingen plaatsgevonden die voortvloeien uit de oprichting van het Single Supervisory Mechanism (SSM) in 2014. In de evaluatieperiode heeft DNB zich aangepast aan de herinrichting en intensivering van het banktoezicht naar aanleiding van de oprichting van het SSM. DNB heeft in de evaluatieperiode een ontwikkeling doorgemaakt die heeft geleid tot verbeteringen, zowel wat betreft de invulling van haar toezicht als de professionalisering van de eigen organisatie.

Het financieel toezicht in Nederland is in de afgelopen jaren, vooral door nieuwe regelgeving vanuit Europa, snel gegroeid. Deze groei is ook zichtbaar in de stijging van onder meer de personele inzet op toezicht (van 781,4 fte in 2016 naar 892,2 fte in 2020), van de kosten van het toezicht (die zijn toegenomen van € 145

¹ Het prudentieel toezicht is gericht op solide financiële ondernemingen en een stabiel financieel systeem. Het integriteitstoezicht richt zich op de integriteit van de (financiële) ondernemingen in het financieel systeem, waaronder het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme.

² Op grond van artikel 1:30, derde lid, Wft is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing op de taken die DNB als centrale bank uitvoert als onderdeel van het ESCB, het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer, het verzamelen van statistische gegevens en het vervaardigen van statistieken en de uitvoering van artikel 4 van de Wet geldstelsel BES.

³ Enkel voor de zbo-taak van DNB als nationale resolutieautoriteit (ook wel: afwikkelingsautoriteit), welke taak DNB sinds 1 januari 2015 heeft en die derhalve nog niet in de vorige zbo-evaluatie kon worden meegenomen, ziet de evaluatie op de periode 2015-2020.

miljoen in 2016 naar € 188,4 miljoen in 2020) en van de kosten van resolutie en DGS (van € 5,1 miljoen in 2016 naar € 23 miljoen in 2020). Onder invloed van verdere ontwikkelingen op Europees vlak, internationalisering en digitalisering zullen de financiële markten en de manier waarop toezicht wordt gehouden ook de komende jaren blijven veranderen. DNB zal hier haar toezicht continu op moeten blijven aanpassen. Dit vereist alertheid en flexibiliteit.

We beschrijven hierna kort de belangrijkste conclusies uit het onderzoek. In hoofdstuk 4 van het rapport zijn deze conclusies uitgebreider toegelicht. Uit de evaluatie volgen geen grote gebreken, maar wel aandachtspunten en verbeterpunten.

- DNB richt haar toezicht risicogebaseerd in. De intensiteit van het toezicht neemt toe naarmate de negatieve impact van de prudentiële en integriteitsrisico's op het maatschappelijk vertrouwen groter is. Over dat DNB zich wil richten op de grootste risico's bestaat (binnen en buiten DNB) weinig discussie. We trekken hier geen conclusie over de vraag of DNB wel of niet goed zicht heeft op de daadwerkelijke risico's, maar constateren wel dat het draagvlak voor de concrete invulling van het risicogebaseerde toezicht kan worden versterkt.
- Het prudentieel toezicht van DNB is gericht op solide financiële ondernemingen en een stabiel financieel systeem. In de praktijk ervaart DNB dat er factoren zijn die maken dat ze veel tijd en inzet steekt in zaken waar de daadwerkelijke prudentiële risico's beperkt zijn en/of de impact op de financiële stabiliteit laag is. De afweging van de verschillende factoren is niet eenvoudig; niet interveniëren in een kleine casus kan het vertrouwen in het toezicht ondermijnen en uiteindelijk grote consequenties hebben voor de langere termijn. We geven DNB als aandachtspunt mee dat het belangrijk is dat de wijze waarop binnen het prudentieel toezicht verschillende risico's worden afgewogen transparant is (zowel voor de interne organisatie als voor de buitenwereld).
- DNB zet volop in op digitalisering en datagebruik. In de evaluatieperiode heeft DNB op dit vlak verschillende stappen gezet. Enkele aspecten van het gebruik van data in toezicht verdienen aandacht. Ten eerste dient duidelijk te zijn met welk doel data wordt opgevraagd, waarbij ook een proportionaliteitstoets nodig is. Ten tweede verdient de doorontwikkeling van de IT-infrastructuur aandacht, aangezien op dit punt een grote inhaalslag te maken was en dit nog steeds *"work in progress"* is.
- Om de naleving te bevorderen of af te dwingen maakt DNB gebruik van verschillende toezichtinstrumenten, zowel informeel (normoverdragend gesprek of waarschuwingsbrief) als formeel (bijvoorbeeld bestuurlijke boetes en aanwijzingen). We geven DNB in het algemeen als aandachtspunt mee om aandacht te blijven houden voor de inzet van een mix van handhavinginstrumenten, waarvan ook de inzet van formele instrumenten onderdeel uitmaakt.
- DNB wil ruimte bieden voor innovatie en heeft hiertoe in de evaluatieperiode verschillende activiteiten ontplooid. Zo zijn DNB en de AFM in 2016 begonnen met de *InnovationHub* en *Maatwerk voor innovatie* en heeft DNB in 2019 het *iForum* gelanceerd. Tegelijkertijd is in 2021 door DNB zelf geconstateerd dat de markt onvoldoende ruimte ervaart om kansrijke initiatieven te ontplooiën, te testen en op te schalen tot levensvatbare innovaties.
- Voor DNB is samenwerking, zowel in nationaal als in internationaal verband, van groot belang. DNB investeert veel in het opzetten en onderhouden van samenwerking. Internationaal wordt DNB, net als de AFM, beschouwd als trekker op het gebied van convergentie van regelgeving en van toezicht. Wat de samenwerking met de AFM betreft is de onderlinge afstemming van de toezichtactiviteiten verbeterd, al blijft het belangrijk om oog te houden voor het voorkomen van onnodige overlap, bijvoorbeeld bij het

opvragen van informatie. DNB en de AFM werken op verschillende vlakken samen, maar de samenwerking tussen beide toezichthouders staat niet (meer) op de strategische agenda van zowel DNB als de AFM, terwijl die daarop wel een plek verdient. De samenwerking met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) verdient in het bijzonder aandacht. DNB vraagt soms data op waarvan op voorhand niet duidelijk is of instellingen dit mogen verstrekken.

- De onafhankelijkheid van DNB is goed geregeld in zowel de wet als in waarborgen binnen de organisatie. Ook van belang voor de onafhankelijkheid is het functioneren van de driehoek opdrachtgever–opdrachtnemer–eigenaar. De governance-driehoek heeft zich in de evaluatieperiode positief ontwikkeld. Er zijn geen indicaties dat de onafhankelijkheid van DNB ten opzichte van het ministerie of ten opzichte van onder toezicht staande organisaties in het geding is geweest.
- DNB heeft in de evaluatieperiode verschillende wijzigingen doorgevoerd in de organisatiestructuur en interne governance en DNB heeft op verschillende manieren tegengeluid georganiseerd binnen de organisatie. We constateren dat de interne governance op dit punt is verbeterd. Tegelijkertijd constateren we dat de omgeving waarbinnen DNB opereert in het afgelopen decennium sterk is gewijzigd, terwijl de (interne) governance in essentie hetzelfde is gebleven. Met name de “Europeanisering” en de digitalisering van samenleving en toezicht waren belangrijke ontwikkelingen in de evaluatieperiode die ook in de toekomst zeer relevant zullen zijn. De evaluatie levert geen indicaties op dat de huidige governance nu niet werkt, maar roept wel de vraag op of deze nog optimaal is in het licht van de genoemde ontwikkelingen en gewijzigde (Europese) omstandigheden.
- DNB is over het algemeen transparant over taakuitvoering en keuzes richting onder toezicht staande instellingen en andere stakeholders. Ook heeft DNB tijdens de evaluatieperiode gewerkt aan het verder verbeteren van de transparantie. Effectmeting vormt een blijvende uitdaging.
- Er zijn verschillende indicaties dat de kosten van DNB op een te verwachten niveau zijn. De kosten van toezicht en resolutie zijn in de evaluatieperiode weliswaar jaarlijks toegenomen en in 2019 en 2020 is het oorspronkelijk afgesproken kostenkader verhoogd, maar voor de stijging van de kosten zijn goede verklaringen, zoals nieuwe taken die zijn toegevoegd of taken die vanwege Europese afspraken intensiever uitgevoerd dienen te worden. Uit een benchmark met vergelijkbare Europese toezichthouders blijkt ook dat de kosten van DNB op een te verwachten niveau zijn. Bij DNB en de ministeries is bovendien oog voor efficiëntie. Het voorgaande neemt niet weg dat in de sector onvrede bestaat over de stijgende kosten en het beeld bestaat dat er wel steeds taken bijkomen of toezicht wordt geïntensiveerd, maar geen taken verdwijnen of worden geëxtensieerd. We geven als aandachtspunt mee dat het belangrijk is en blijft de beheersing van kosten onderwerp van gesprek te laten zijn in de driehoek Financiën, DNB en sector.
- DNB wil een lerende organisatie zijn. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de rol die de afdeling RMS vervult binnen de DNB-organisatie en de opvolging die DNB heeft gegeven aan diverse uitgevoerde onderzoeken. Voor de vorige zbo-evaluatie geldt dat deze niet heeft geleid tot concrete acties ter verbetering van het eigen functioneren. Dat is met name te verklaren door het gegeven dat deze evaluatie in beperkte mate expliciete aanbevelingen bevatte voor het verbeteren van het handelen in de toekomst.

Aanbevelingen

Het onderzoek leidt tot de volgende aanbevelingen:

1. Heb aandacht voor het draagvlak voor de invulling van het risicogebaseerde toezicht. DNB kan het draagvlak bijvoorbeeld vergroten door transparant te zijn over de afwegingen om op bepaalde risico's wel of juist minder te focussen, of door actief stakeholders te consulteren. Uiteraard dient DNB hierbij

te allen tijde de onafhankelijkheid in het oog te houden en een afweging te maken tussen transparantie en effectiviteit van het toezicht.

2. Draag zorg voor een IT-infrastructuur waarmee de ambities op het gebied van datagedreven toezicht behaald kunnen worden.
3. Blijf in dialoog met de sector zoeken naar mogelijkheden om ruimte te bieden voor innovatie. Daarbij kan ook worden gekeken naar *regulatory sandboxes* in andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk.
4. Herintroduceer de samenwerking met de AFM op de strategische agenda van DNB. Niet alleen om te voorkomen dat dubbel werk wordt gedaan en dat onder toezicht staande instellingen worden geconfronteerd met onnodige overlap. Ook om krachten te bundelen en gezamenlijke uitdagingen ook gezamenlijk tegemoet te treden (bijvoorbeeld datagedreven toezicht en effectmeting).
5. Maak, eventueel samen met andere toezichthouders, afspraken met de AP over de invulling van het toezicht op financiële instellingen inzake het opvragen van data. Aanbevolen wordt om deze afspraken vast te leggen in een convenant.
6. Doordenk of de governance van DNB nog steeds effectief en efficiënt is, rekening houdend met belangrijke ontwikkelingen en gewijzigde omstandigheden, waaronder in ieder geval de “Europeanisering” en de digitalisering van samenleving en toezicht.
7. Zet de inspanningen om effectmeting structureler en meer integraal vorm te geven kracht bij. Rapporteer in het jaarverslag over de grootste risico’s in de financiële markten en het (aannemelijke) effect van het toezicht door DNB daarop.
8. Blijf openstaan voor kritische geluiden van buiten en gebruiken deze als mogelijkheid om de effectiviteit van het toezicht en het functioneren van de organisatie te verbeteren. Specifiek kan DNB deze zbo-evaluatie (en ook andere onderzoeken waaruit kan worden geleerd) aangrijpen als aanleiding voor het doorvoeren van verbeteringen en het leggen van nieuwe accenten.

Inhoud

1. Inleiding	8
1.1. Aanleiding	8
1.2. Doelstelling en scope	8
1.3. Aanpak	10
1.4. Leeswijzer	11
2. DNB in vogelvlucht	12
2.1. Taak en werkveld	12
2.2. Missie en strategie	13
2.3. Organisatie	14
2.4. Financiën	16
2.5. Externe ontwikkelingen	17
3. Toepassing zes principes van goed toezicht	19
3.1. Selectief	19
3.2. Slagvaardig	23
3.3. Samenwerkend	29
3.4. Onafhankelijk	33
3.5. Transparant	38
3.6. Professioneel	41
4. Conclusies en aanbevelingen	50
 <i>Bijlage I. Overzicht gesprekspartners</i>	 56
 <i>Bijlage II. Veelgebruikte afkortingen</i>	 58

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) is in Nederland zowel de onafhankelijke centrale bank, de prudentieel en integriteitstoezichthouder op financiële instellingen, de nationale resolutieautoriteit en de macroprudentiële autoriteit. Als centrale bank is DNB onderdeel van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) en het Eurosysteem. Als toezichthouder maakt DNB deel uit van het Europees Systeem voor Financieel Toezicht (ESFT).

In deze evaluatie worden de taken geëvalueerd die DNB uitvoert als zelfstandig bestuursorgaan (zbo): het prudentieel en het integriteitstoezicht⁴, de resolutieautoriteit-taak en de taak rondom het depositogarantiestelsel (DGS).⁵ Artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen schrijft voor dat elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal wordt verzonden, ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het zbo. Dit evaluatieonderzoek betreft het bedoelde ‘verslag’.

1.2. Doelstelling en scope

Het doel van de evaluatie is het verkrijgen van inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de zbo-taken door DNB. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

“In hoeverre is de uitvoering van de zbo-taken door DNB, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doeltreffend en doelmatig?”

‘Doeltreffendheid’ ziet op de vraag of de gewenste resultaten (prestaties en effecten) zijn bereikt. Met de term ‘doelmatigheid’ wordt bedoeld dat de prestaties (en, waar meetbaar, de effecten) met de inzet van zo min mogelijk middelen zijn gerealiseerd.

Voor de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid zijn de zes principes van goed toezicht zoals opgenomen in de toezichtvisie “Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht” als uitgangspunt genomen.⁶ Dit is een Rijksbrede toezichtvisie die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (BZK) is opgesteld en die binnen de overheid als basis dient voor de vormgeving van de relatie tussen het ministerie en de daaronder vallende zbo’s. Met deze principes wordt tot uitdrukking gebracht dat een doeltreffende en doelmatige toezichthouder selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel is:

- a. **Selectief.** Hiermee wordt bedoeld dat een goed toezichthouder in zijn toezicht keuzes maakt op basis van een afweging van risico’s, kosten en baten, en enigszins terughoudend is doordat de eigen

⁴ Het prudentieel toezicht is gericht op solide financiële ondernemingen en een stabiel financieel systeem. Het integriteitstoezicht richt zich op de integriteit van de (financiële) ondernemingen in het financieel systeem, waaronder het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme.

⁵ Op grond van artikel 1:30, derde lid, Wft is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing op de taken die DNB als centrale bank uitvoert als onderdeel van het ESCB, het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer, het verzamelen van statistische gegevens en het vervaardigen van statistieken en de uitvoering van artikel 4 van de Wet geldstelsel BES.

⁶ Kaderstellende Visie op Toezicht, Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15.

verantwoordelijkheid van onder toezicht staande instellingen wordt erkend. Dit leidt ertoe dat het toezicht intensief is waar nodig en minder intensief waar dat gerechtvaardigd is. Een toezichthouder zet zo zijn beschikbare middelen effectief en efficiënt in.

- b. **Slagvaardig.** Hiermee wordt bedoeld dat een goed toezichthouder passend gebruikmaakt van zijn interventiebevoegdheden en zorgvuldig omgaat met burgers. Om slagvaardig te zijn, dient toezicht zacht te zijn waar het kan en hard te zijn waar het moet.
- c. **Samenwerkend.** Van toezichthouders wordt verwacht dat zij samenwerken. Samenwerking is een belangrijk middel om “overlast” van toezicht bij de onder toezicht staande instellingen te beperken. Bij de keuze voor samenwerking dienen toezichthouders de belangen van de onder toezicht staande instellingen mee te wegen evenals de efficiëntie en effectiviteit van het toezicht.
- d. **Onafhankelijk.** Toezicht dient onafhankelijk te worden uitgeoefend. Het principe van onafhankelijk toezicht houdt in dat toezichthouders de drie kernactiviteiten van toezicht (informatie vergaren, oordelen en interveniëren) verrichten zonder ongeoorloofde beïnvloeding door onder toezicht staande instellingen, beleidsmakers of andere belanghebbenden. De toezichthouder dient daarbij afstand te houden tot de situatie en de belanghebbenden.
- e. **Transparant.** Het principe van transparant toezicht heeft betrekking op het inzichtelijk maken van vijf aspecten van toezicht: nut en noodzaak, waarborgen voor onafhankelijkheid, de keuzes, de bevindingen en het resultaat van het toezicht. Toezichthouders dienen duidelijk te maken welke keuzes zij maken in toezichtobjecten, doelen, methoden en inzet van middelen, en zij dienen zich achteraf te verantwoorden over de effectiviteit en doelmatigheid van de gemaakte keuzes. Daarbij dienen de resultaten van het toezicht inzichtelijk te worden gemaakt.
- f. **Professioneel.** Professionalisering van toezicht heeft betrekking op drie niveaus: de individuele toezichthouder, de toezichthoudende organisatie en de beroepsgroep. Toezichthouders dienen integer en flexibel te zijn in hun wijze van toezicht houden.

De opdrachtgever van deze evaluatie, het ministerie van Financiën, heeft voorts verzocht om bij het uitvoeren van de evaluatie specifieke aandacht te besteden aan enkele thema's die op onderdelen een nadere inkleuring geven aan de zes principes en daarmee aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van DNB. Ten eerste is gevraagd te onderzoeken hoe de aandachtspunten zijn opgevolgd die in de vorige evaluatie zijn geformuleerd. Dit onderwerp komt aan de orde bij het principe 'professioneel'. Ten tweede is gevraagd onderzoek te doen naar de vormgeving en het functioneren van de kwaliteitszorg bij DNB. Ook dit onderwerp komt aan bod onder het principe 'professioneel'. Ten derde is gevraagd onderzoek te doen naar de interne governance en de externe governance van DNB. De interne governance is gericht op de besturing van het zbo. De externe governance ziet op de driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. De interne governance en de externe governance komen aan bod bij het principe 'onafhankelijk'. Ten vierde (tot slot) is gevraagd het risicomanagement door DNB te onderzoeken. Dit komt aan de orde bij het principe 'professioneel'.

Deze evaluatie kijkt vooral naar de structuur en opzet van het toezicht, aan de hand van de zes principes van goed toezicht. De institutionele en instrumentele scope betekent dat we vooral onderzoeken hoe DNB invulling heeft gegeven aan de criteria voor goed toezicht (*throughput*), uitgaande van het doel in de wet, en uitgaande van de input die DNB tot zijn beschikking heeft (middelen, bevoegdheden, instrumenten, voorgeschreven kaders, et cetera). Het doel van de evaluatie is niet om een diepgaande analyse uit te voeren van de uitkomsten en resultaten van het toezicht (*output*), de mate waarin de doelen van het toezicht worden bereikt en de mate waarin instellingen aan de eisen voldoen (*outcome*).

De laatste evaluatie van de DNB is in maart 2017 afgerond en zag op de periode 2010 tot en met 2015.⁷ De onderhavige evaluatie betreft de periode 2016 tot en met 2020. Enkel voor de zbo-taak van DNB als nationale resolutieautoriteit (ook wel: afwikkelingsautoriteit), welke taak DNB sinds 1 januari 2015 heeft en die derhalve

⁷ Kamerstuk 25268, nr. 143.

nog niet in de vorige zbo-evaluatie kon worden meegenomen, ziet de evaluatie op de periode 2015-2020. Het voorgaande neemt niet weg dat in dit evaluatierapport onderzoeken of ontwikkelingen buiten die periode worden aangehaald, wanneer deze relevant zijn voor het functioneren van DNB binnen de evaluatieperiode. Dat geldt bijvoorbeeld voor rapporten of andere documenten die in 2021 zijn verschenen en die gaan of gedeeltelijk gaan over het functioneren in 2020 of eerder. Ook zijn soms cijfers van voor 2016 weergegeven, zodat voor de lezer de trend in die cijfers duidelijk wordt.

1.3. Aanpak

Voor de totstandkoming van dit evaluatieverslag is een documentenstudie uitgevoerd waarbij gebruik is gemaakt van openbare documenten, documenten in het bezit van het ministerie, en door DNB aangeleverde documentatie. Ook is DNB gevraagd om een zelfevaluatie in te vullen. Deze zelfevaluatie is meegenomen als integraal onderdeel van de documentanalyse.

Daarnaast zijn er in het kader van deze evaluatie gesprekken gevoerd met de diverse geledingen van DNB, waaronder gesprekken met vertegenwoordigers van de Raad van Commissarissen (RvC), de directie en enkele organisatieonderdelen.

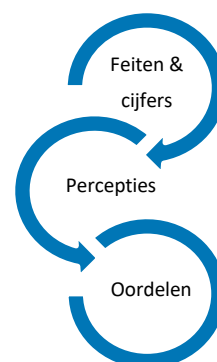
Ook zijn gesprekken gevoerd met relevante stakeholders in de omgeving van DNB. Daarbij is onderscheid gemaakt in de volgende categorieën:

- Ministeries. Er zijn gesprekken gevoerd met het ministerie van Financiën (zowel eigenaar als opdrachtgever) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)(opdrachtgever).
- Nederlandse (markt)toezichthouders en convenantpartners van DNB.
- Europese/internationale stakeholders. Onder meer de Europese toezichthoudersverbanden.
- Aanbieders van financiële producten en diensten. Er is gesproken met hun vertegenwoordigende organisaties (brancheorganisaties).
- Vragers van financiële producten en diensten (particulier, zakelijk). Er is gesproken met enkele vertegenwoordigende organisaties.
- Overige stakeholders en experts.

In bijlage 1 is een overzicht van organisaties opgenomen waarmee gesprekken hebben plaatsgevonden.

Ten behoeve van het onderzoek is een projectteam samengesteld waarin het ministerie van Financiën, het ministerie van SZW, de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en DNB waren vertegenwoordigd. Dit projectteam heeft input geleverd voor de evaluatie, bijvoorbeeld door op verzoek van de onderzoekers suggesties voor te bestuderen documenten en voor mogelijke gesprekspartners aan te dragen. De onderzoekers hebben op basis daarvan uiteindelijk zelf de organisaties geselecteerd waarmee ze gesprekken wilden voeren.

De onderzoekers zijn tot eigen oordelen gekomen, gezien hebbende de feiten en cijfers en gehoord hebbende de opvattingen (percepties) over het functioneren van DNB zelf, van de ministeries en van de overige relevante stakeholders. In hoofdstuk 3 zijn deze oordelen van de onderzoekers telkens te vinden aan het eind van een paragraaf over een principe (bijvoorbeeld slagvaardig) in een sub-paragraaf 'oordeel'. Ook hoofdstuk 4, conclusies en aanbevelingen, bevat de oordelen van de onderzoekers. In het kader van hoor en wederhoor zijn DNB en de ministeries van



Financiën en SZW in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van en te reageren op de opvattingen van externe stakeholders en experts en om in twee rondes te reageren op het concept van dit verslag.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt DNB ‘in vogelvlucht’ beschreven. In dat hoofdstuk komen aan de orde: taak en werkveld (paragraaf 2.1), missie en strategie (paragraaf 2.2), beschrijving van de organisatie en ontwikkelingen in de organisatie (paragraaf 2.3), financiën (paragraaf 2.4) en relevante externe ontwikkelingen in de geëvalueerde periode (paragraaf 2.5).

In hoofdstuk 3 wordt het functioneren van DNB beschreven aan de hand van de zes principes. Bij elk principe wordt eerst de gehanteerde definitie weergegeven en wordt beschreven welke sub-onderwerpen aan de orde komen bij dit principe. Voor elk sub-onderwerp wordt vervolgens een feitelijke beschrijving gegeven en wordt aangegeven hoe relevante stakeholders (zowel DNB als externe stakeholders) aankijken tegen het functioneren van DNB op dit sub-onderwerp. In de laatste sub-paragraaf van een principe volgt het oordeel van de onderzoekers over de toepassing van het principe.

In hoofdstuk 4 volgt de overkoepelende beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van DNB. Dat oordeel is opgebouwd op basis van de oordelen over de zes afzonderlijke principes.

Bijlage I bevat het overzicht van de organisaties waarmee gesprekken hebben plaatsgevonden.

Bijlage II bevat een overzicht van veel gebruikte afkortingen.

2.DNB in vogelvlucht

In dit hoofdstuk wordt DNB als organisatie beschreven. We gaan hierbij ook in op een aantal belangrijke ontwikkelingen in de periode 2016–2020 in de omgeving van DNB.

2.1. Taak en werkveld

De Bankwet 1998 benoemt voor DNB, naast de taak als centrale bank in het ESCB (artikel 3), de volgende taken (artikel 4 Bankwet):

- a. het uitoefenen van toezicht op financiële instellingen;
- b. het bevorderen van de goede werking van het betalingsverkeer;
- c. het bevorderen van de stabiliteit van het financiële stelsel;
- d. het verzamelen van statistische gegevens en het vervaardigen van statistieken;
- e. het uitoefenen van afwikkelingstaken met betrekking tot bepaalde financiële ondernemingen.⁸

Op de taken als centrale bank (artikel 3) en in het kader van het betalingsverkeer (artikel 4, onderdeel b) en statistiek (onderdeel d) is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing.⁹ Deze taken vallen dan ook buiten het bestek van deze evaluatie.

Artikel 1:24 van de Wft belast DNB met het uitoefenen van het prudentieel toezicht op de financiële ondernemingen, het beslissen omtrent de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten alsmede het afwikkelen van bepaalde financiële ondernemingen (tweede lid). Prudentieel toezicht is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en de stabiliteit van het financiële stelsel.¹⁰

DNB kan bij algemene maatregel van bestuur worden belast met de uitvoering en handhaving van bij of krachtens een Europese verordening gestelde regels (artikel 1:24, derde lid). Deze algemene maatregel van bestuur is het Besluit EU-verordeningen financiële markten. In artikel 2 van dit besluit wordt DNB aangewezen als de bevoegde autoriteit in het kader van een aantal verordeningen en belast met de uitvoering en handhaving van de bij of krachtens deze verordeningen gestelde regels.

DNB voert ook taken uit op grond van andere wetten, zoals meer de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018), de Pensioenwet (Pw), de Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte) en de Sanctiewet 1977.

Het takenpakket van DNB is in de evaluatieperiode uitgebreid. Zonder volledig te willen zijn, benoemen we de volgende belangrijke wijzigingen in de periode 2016-2020:

- In de Europese Unie (EU) is na de financiële crisis een bankenunie opgericht. Deze bankenunie heeft twee pijlers: Europees toezicht en een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme: het *Single Supervisory Mechanism* (SSM) en het *Single Resolution Mechanism* (SRM).

⁸ DNB kan deze taken ook in de in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba uitvoeren. DNB kan daarnaast, in het algemeen belang, bij koninklijk besluit worden belast met het uitvoeren van andere taken die niet in de Bankwet 1998 zijn genoemd. Artikel 4, tweede en derde lid, Bankwet 1998.

⁹ Dit geldt ook voor het toezicht op de BES-eilanden. Artikel 1:30 Wft.

¹⁰ Artikel 1:24, eerste lid, Wft.

- Het SSM heeft betrekking op het stelsel voor banktoezicht in Europa. Het bestaat uit de Europese Centrale Bank (ECB) en de nationale toezichtautoriteiten van de deelnemende landen. Het SSM is in 2014 ingevoerd. Dit heeft geleid tot een fundamentele herinrichting en intensivering van het banktoezicht, tezamen met de invoering van het Single Rulebook: het pakket aan EU regelgeving voor banken. Ook in de evaluatieperiode was het Europese banktoezicht nog in transitie, wat ertoe leidde dat DNB nieuwe taken kreeg of dat taken intensiever werden. In 2017 is het toezicht bijvoorbeeld met 18 fte geïntensiveerd als gevolg van ontwikkelingen in de bankensector.
- Het SRM is in 2014 in werking getreden. Het afwikkelingsmechanisme moet ervoor zorgen dat banken die in ernstige financiële problemen komen ordentelijk en tijdelijk worden afgewikkeld, met zo min mogelijk negatieve gevolgen voor de belastingbetaler en de economie. DNB is sinds 1 januari 2015 aangewezen als nationale resolutieautoriteit voor banken en daarmee belast met (de voorbereiding op) de afwikkeling van kleine en middelgrote banken in Nederland. Sinds juni 2016 heeft de divisie Resolutie van DNB ook de verantwoordelijkheid voor het DGS (een bestaande taak, die op basis van nieuwe DGS-regelgeving is herzien), en sinds 1 januari 2019 voor de resolutie van verzekeraars.
- Met ingang van 2020 is DNB Wwft-toezicht gaan houden op twee categorieën crypto-instellingen: aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en aanbieders van bewaarportemonnees.
- Sinds 2019 is de Wtt 2018 van kracht. De Wtt 2018 heeft de Wtt vervangen, DNB is toezichthouder op de trustkantoren onder deze wet.
- Met de implementatie van de PSD2-richtlijn in 2019 is DNB toezicht gaan houden op twee nieuwe categorieën betaalinstanties (rekeninginformatiedienstverleners en betaalinitiatiedienstverleners).

In haar jaarverslagen gaat DNB in op al haar taken. Daarnaast brengt DNB ook een zbo-verantwoording uit, die enkel gaat over de taken die zij als zbo uitvoert. Deze zbo-verantwoording wordt apart gepubliceerd.

2.2. Missie en strategie

De missie van DNB is werken aan vertrouwen. DNB wil zich sterk maken voor financiële stabiliteit en daarmee bijdragen aan duurzame welvaart in Nederland. Deze missie staat centraal bij de uitvoering van al haar taken als centrale bank, toezichthouder, resolutie-autoriteit en DGS-houder. Daarvoor werkt DNB onder meer aan solide en integere financiële instellingen die hun verplichtingen en toezeggingen nakomen.

Om deze doelen te bereiken heeft DNB in 2019 een nieuwe strategie voor de middellange termijn ontwikkeld: DNB2025. DNB2025 omvat zes ambities: Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO), vertrouwen, evenwichtige verhoudingen, medewerkers, digitaal en kostenbewust. De zes ambities vervullen samen met de kernwaarden (scherp, open, betrokken en betrouwbaar) een belangrijke rol bij de uitvoering en aansturing binnen DNB.

In de verslagperiode is uitvoering gegeven aan de Visie DNB toezicht 2014-2018. Daarin werd onder meer ingegaan op de vraag of DNB als toezichthouder kan bijdragen om de grote uitdagingen voor de financiële sector het hoofd te bieden.¹¹

De Visie op Toezicht 2018-2022 bevatte drie speerpunten:¹²

1. Inspelen op technologische vernieuwing.
2. Sturen op toekomstgerichtheid en duurzaamheid.

¹¹ DNB, *Visie DNB toezicht 2014-2018*.

¹² DNB, *Visie op Toezicht 2018-2022*. Inmiddels is een nieuwe visie vastgesteld: *Visie op Toezicht 2021-2024*.

3. Streng op financieel-economische criminaliteit.

2.3. Organisatie

DNB is een naamloze vennootschap naar Nederlands recht; de Nederlandse Staat is de enige aandeelhouder.

De vennootschap DNB heeft een directie, een RvC en een Bankraad. De rollen van de directie en van de verschillende directieleden, en hun bevoegdheden, zijn vastgelegd en uitgewerkt in de Bankwet 1998, de statuten, het reglement van orde van DNB en de bevoegdheidsregeling. Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is van toepassing op DNB als vennootschap, maar de Bankwet 1998 maakt hierop ook uitzonderingen.¹³ De regels voorzien ook in situaties waar de verschillende rollen elkaar raken.

De verschillende gremia binnen DNB en hun rollen zijn als volgt:¹⁴

- **Directie.** De directie is belast met het besturen van DNB en verantwoordelijk voor een goede uitvoering van taken. In het jaarverslag beschrijft zij de resultaten die DNB heeft behaald. Ook moet de directie daarover jaarlijks uitleg geven aan de algemene vergadering. Over de taken toezicht, resolutie en depositogarantie legt de directie verantwoording af aan de minister van Financiën en de minister van SZW. Aan het hoofd van de directie staat de president. De directieleden zijn verantwoordelijk voor de nationale taken van DNB, waaronder toezicht, financiële stabiliteit, resolutie en het Nederlandse betalingsverkeer. De president maakt deel uit van de raad van bestuur en van de algemene raad van de ECB.
- **Raad van commissarissen (RvC).** De RvC houdt, met inachtneming van het bepaalde in het Verdrag, toezicht op de algemene gang van zaken binnen DNB en het beleid van de directie ter uitvoering van de nationale taken van DNB. De RvC staat de directie met raad terzijde en stelt de jaarrekening vast. Over de Stelseltaken (monetaire zaken en Europees betalingsverkeer) oefent de raad dat toezicht niet uit. Voor bepaalde belangrijke beslissingen van de directie, en voor de begroting en de jaarrekening is de goedkeuring van dan wel vaststelling door de RvC nodig. Eén van de leden, de overheidscommissaris, vormt de verbinding met de minister van Financiën. De voorbereiding van de advisering en besluitvorming van de raad is in handen van de thans drie commissies van de raad; de Toezichtcommissie, de Financiële Commissie en de Honorerings- en benoemingscommissie.
- **Algemene Vergadering.** Als naamloze vennootschap kent DNB een algemene aandeelhoudersvergadering met één aandeelhouder: de Staat. Deze wordt vertegenwoordigd door de minister van Financiën. Voor de jaarrekening is de goedkeuring van de algemene vergadering nodig. De algemene vergadering besluit over het verlenen van decharge van de leden van de directie en de RvC. Verder benoemt de algemene vergadering de leden van de RvC (met uitzondering van de overheidscommissaris die “van overheidswege” wordt benoemd) en verleent zij opdracht aan de externe accountant die de cijfers controleert.
- **Bankraad.** De Bankraad is een gemengd gezelschap van externe stakeholders. Zij zijn afkomstig uit de RvC, de wetenschap en diverse maatschappelijke organisaties. Zij bespreken het beleid van DNB met de directie.

De Statuten voorzien daarnaast in een Toezichtraad (artikel 17a)¹⁵ en een Afwikkelingsraad (artikel 17b):

¹³ Zie de bestuurlijke reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer, *Afdekking financiële risico's DNB; Rol minister van Financiën*, Kamerstukken II 2018/19, 28165, nr 300.

¹⁴ *DNB organisatievorm & governance*, versie 18-8-2020 Zie: https://www.dnb.nl/media/kyshkv0o/dnb-organisatievorm-en-governance_tcm46-389920.pdf. Zie ook: <https://www.dnb.nl/over-ons/organisatie/organisatievorm>.

¹⁵ Op grond van artikel 12a van de Bankwet 1998. In 2011 werd de grondslag gecreeerd voor de voorzitter Toezicht en de Toezichtraad.

- **Toezichtraad.** Ter voorbereiding van de beraadslaging en besluitvorming inzake toezichtaangelegenheden door de toezichtdirecteuren is binnen DNB de Toezichtraad ingesteld onder voorzitterschap van de voorzitter toezicht.
- **Resolutieraad.** Ter voorbereiding van de beraadslaging en besluitvorming inzake resolutieaangelegenheden door de directie is binnen DNB de Resolutieraad ingesteld, onder voorzitterschap van de directeur resolutie en intern bedrijf.¹⁶

Binnen de organisatie hebben zich in de evaluatieperiode verschillende ontwikkelingen voorgedaan. Hierna volgt een kort overzicht met belangrijke ontwikkelingen in de inrichting en structuur van de organisatie:

- Uitwerking van de in het kostenkader 2017-2020 opgelegde taakstelling op het gebied van toezicht, van 1,75% in 2017 oplopend tot 7% in 2020.¹⁷ Binnen DNB is deze taakstelling onder meer vertaald in een traject genaamd IB2020. De doelstelling van het traject was een 20% besparing bij het Intern Bedrijf die om een andere manier van werken heeft gevraagd. Een belangrijk onderdeel hiervan betrof de outsourcing van werkplekdiensten en de datacentra.
- In de voorbereiding op het nieuwe kostenkader heeft DNB in opdracht van de RvC een doelmatigheidsanalyse laten uitvoeren. De resultaten hiervan zijn gebruikt voor de opstelling van het Nieuwe Kostenkader 2021-2024.
- Er zijn verschillende aanpassingen in de organisatie aangebracht, zoals de uitbreiding van de Directie met een Directeur Resolutie en Intern bedrijf, de aanwijzing van de Chief Data Officer en Chief Information Office Toezicht (CIOT) en de oprichting van een bedrijfsbureau (voor de divisies Toezicht Beleid, Toezicht Horizontale Functies en Integriteit, Toezicht Verzekeraars en Toezicht Pensioenfondsen), het opzetten van een Sustainable Finance Office voor de coördinatie van de duurzaamheidsstrategie.
- De werkwijze is aangepast. Sinds 2016 is de Agile werkwijze voor vernieuwing van met name ICT ingevoerd, bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van de Nederlandse DGS-applicaties. Kort-Cyclisch Sturen (KCS) is ingevoerd en uitgerold ter versterking van de sturing. KCS is gericht op het continu verbeteren van prestaties van teams en afdelingen om binnen DNB wendbaar en resultaatgericht te werken.
- Versterking van de toezichtaanpak, onder meer door de overgang naar een meer datagedreven toezicht en een versteviging van de risicogebaseerde aanpak. Belangrijke ontwikkeling hierbij is de overgang van de toezichtaanpak Focus! naar ATM.¹⁸ Het integriteitstoezicht is geïntensiveerd. De bestuurderstoetsingen zijn opnieuw ingericht (naar aanleiding van de commissie-Ottow). De start van de implementatie van de Digitale Agenda en de Digitale Strategie Toezicht.
- Een programma Huisvesting is opgezet om de renovatie van het hoofdkantoor en de nieuwbouw van het cashcentrum DNB te begeleiden.
- De totale organisatie van DNB is gegroeid van 1703 fte in 2016 naar 1882,4 fte in 2020. De tabel hierna bevat de ontwikkeling van het aantal fte per zbo-taak in de evaluatieperiode. Dit is het aantal fte inclusief de toerekening van ondersteunende afdelingen.

¹⁶ Zie: <https://www.dnb.nl/over-ons/organisatie/organisatievorm/>

¹⁷ DNB (2016). *Jaarverslag*.

¹⁸ ATM staat voor Actualiseren Toezicht Methodologie.

	2016	2017	2018	2019	2020
Personele inzet toezicht	781,4	823,9	842,4	830,7	892,2
Personele inzet resolutie banken	32 ²⁰	30,8	44,4	33,4	40
Personele inzet resolutie verzekeraars	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	17,4	22,5
Personele inzet DGS	-	49,2	31,5	27,5	20
Totale DNB organisatie	1703	1762,5	1815,6	1813	1882,4

Tabel 1. Gemiddeld aantal fte per zbo-taak in de evaluatieperiode (bron: zbo-verantwoordingen 2016-2020).

2.4. Financiën

Omdat DNB voor de vaststelling van de jaarlijkse zbo-begroting ministeriële goedkeuring nodig heeft, legt zij de begroting voor aan de minister van Financiën en de minister van SZW. Bij de beoordeling van de begroting wordt onder meer als uitgangspunt gehanteerd dat de toezichtkosten niet toenemen tenzij daar een duidelijke rechtvaardiging voor is, zoals een uitbreiding van het takenpakket.

Sinds 2013 worden meerjarige kostenkaders overeengekomen met de toezichthouders om bestuurlijke rust te creëren. Het kostenkader 2016-2020 was alleen van toepassing op toezicht, aangezien de activiteiten op het gebied van resolutie en het DGS nog in ontwikkeling waren.

De loon- en prijsbijstelling is al opgenomen in het kostenkader, maar is bij de vaststelling nog niet bekend. Daarom zijn deze posten als Pro Memorie (PM)-posten opgenomen. Een taakuitbreiding leidt niet automatisch tot een aanpassing van het kostenkader. Alleen in uitzonderlijke situaties, als de kosten niet voorzien waren en niet ingepast kunnen worden, kan worden besloten om het kostenkader aan te passen. Een voorbeeld daarvan is het programma Huisvesting.

De kosten van de toezichttaak van DNB zijn in de periode 2016-2020 toegenomen (van €153,4 miljoen 2016 naar €176,4 in 2020). De kosten voor de taken Resolutie en DGS zijn eveneens toegenomen (van €4,6 miljoen 2016 naar €21,5 miljoen 2020). Inzake Resolutie betrof dit taken in opbouw. Ook zijn er gedurende de kaderperiode ook nieuwe taken toegevoegd (zoals resolutie verzekeraars en het toezicht op aanbieders van cryptodiensten).

In 2016, 2017 en 2018 is DNB binnen het kostenkader gebleven. In 2019 is het kostenkader verhoogd met € 5,4 miljoen van € 159,6 miljoen naar € 165,0 miljoen. Hiervan was € 4,4 miljoen bedoeld voor huisvesting en € 1 miljoen voor een additionele flexibele schil voor Brexit.²¹ In 2020 is het kostenkader verhoogd met € 18,6

¹⁹ Voor de zbo-taak van DNB als nationale resolutieautoriteit loopt de evaluatieperiode vanaf 2015 in plaats van 2016, in 2015 was voor de gehele resolutietaak 18 fte begroot (bron: zbo-verantwoording 2015).

²⁰ In de zbo-verantwoording is nog geen uitsplitsing van fte tussen resolutie en DGS opgenomen. De personele bezetting van de divisie Resolutie als geheel is 32 fte.

²¹ Brief van de minister van Financiën; Wijziging van de Wet bekostiging financieel toezicht in verband met de afschaffing van de overheidsbijdrage, de invoering van Europees banktoezicht en de bestemming van door de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank opgelegde dwangsommen en boetes; 6 december 2018.

miljoen, van € 169,8 miljoen naar € 188,4 miljoen.²² DNB is vervolgens binnen het verhoogde kostenkader gebleven.

Kostenontwikkeling toezicht (in mln. Euro)	2016	2017	2018	2019	2020
Kostenkader (in 2019 en 2020 verhoogd t.o.v. initiële kostenkader)	153,4	155,1	157,3	165	188,4
Toezichtbegroting	153,4	154,4	157,3	164,0	188,4
Realisatie Toezichtkosten	145,0	154,0	157,1	164,8	176,4
Opbrengst verkoop panden Toezicht		-10,2			
Realisatie – begroot	-8,4	-10,6	-0,2	0,8	-12,0
Realisatie – kostenkader	-8,4	-11,3	-0,2	-0,2	-12,0
Kostenontwikkeling Resolutie en DGS (in mln Euro)	2016	2017	2018	2019	2020
Begroting	5,1	16,0	19,1	20,9	23,0
Realisatie	4,6	14,6	17,5	18,3	21,5

Tabel 2. Begrote en gerealiseerde lasten DNB (bron: zbo-verantwoordingen 2016-2020).

2.5. Externe ontwikkelingen

In de periode 2016–2020 hebben zich verschillende ontwikkelingen in de omgeving voorgedaan die van invloed zijn geweest op de taakuitvoering en de organisatie van DNB. We benoemen hierna een aantal belangrijke ontwikkelingen. Wijzigingen in (Europese) regels zijn in beeld gebracht in de zbo-begrotingen en -verantwoordingen.

Brexit. De (voorbereidingen op de) uittreding van het Verenigd Koninkrijk (VK) uit de EU heeft impact gehad op de financiële sector en het werk van DNB. Zij heeft bijvoorbeeld als onderdeel van het SSM bijgedragen aan de totstandkoming van de beleidsfiches, waarin de regels uiteengezet worden voor zowel vanwege Brexit verhuizende banken als de in het VK actieve (eurozone) banken. Ook heeft DNB in het verband van de *European Supervisory Authorities* (ESA's) en van de ECB bijgedragen aan discussies en standpuntbepaling over onder andere de risico's die een harde Brexit met zich zou meebrengen. Het vertrek van het VK in 2020 heeft geleid tot nieuwe toetreders die in Nederland een vergunning aanvroegen en onder DNB-toezicht vallen. Het gaat vooral om betaalinstanties, elektronische geldinstellingen en beleggingsondernemingen.

Digitalisering in de financiële sector. De financiële sector is volop in verandering. Ten gevolge van technologische vernieuwing en digitalisering ontstaan nieuwe producten en diensten, veranderen (bedrijfs-) processen en verdienmodellen en betreden nieuwe spelers de markt. Met de komst van nieuwe technologieën ontstaan er tegelijkertijd nieuwe risico's, bijvoorbeeld op het terrein van *cybercrime* en witwassen. Met het oog de technologische vernieuwingen in de financiële sector is de *Digitale Strategie Toezicht 2025* opgesteld.

Coronacrisis. Het uitbreken van de coronacrisis heeft impact gehad op de vooruitzichten en risico's voor de Nederlandse financiële sector. DNB heeft op verschillende manieren ingespeeld op de coronacrisis. Zo heeft

²² Brief van de minister van Financiën; Goedkeuring begrotingen AFM en DNB en aanpassing; 6 december 2019.

DNB de buffers vrijgeven, om te bevorderen dat banken de kredietverlening konden blijven ondersteunen. Daarnaast zijn in internationaal verband afspraken gemaakt om flexibiliteit in toezichtvereisten toe te passen en een tijdelijk verbod op dividenduitkeringen in te stellen. Ook heeft DNB in samenwerking met de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) voor *Less Significant Institutions* (LSI)-banken in april, juni en september 2020 digitale *webinars* georganiseerd. Hierin is een toelichting gegeven op de maatregelen en acties van DNB. Daarnaast heeft DNB extra aandacht besteedt aan de operationele en IT- risico's gerelateerd aan de gevolgen van COVID-19 en het effect van COVID-19 op de zorgverzekeraars. Tegelijkertijd heeft DNB de integriteitsrisico's gerelateerd aan COVID-19 in de gaten gehouden. Corona en de maatregelen die zijn genomen hebben ertoe geleid dat de onderzoeken in het kader van toezicht overwegend *off site* en met behulp van data-uitlevering en videobellen plaatsvonden. DNB heeft instellingen waar nodig extra tijd gegeven voor het aanleveren van documenten en rapportages.

(Herstel van) vertrouwen in de financiële sector. Het herstel van de financiële crisis die begon in 2007 heeft (ook) in de evaluatieperiode nog een rol gespeeld. DNB beschrijft in haar Visie op toezicht 2014-2018 dat de banken onmiskenbaar stappen hebben gezet om het beeld te kantelen, maar dat het wantrouwen nog steeds hoog is. Het vertrouwensherstel in de financiële sector is een van de zes ambities van DNB's strategie DNB2025. Om het vertrouwen te herwinnen zullen banken verder moeten werken aan een integere cultuur, een beheerst beloningsbeleid en een duurzaam verdienmodel, aldus DNB in de Visie op toezicht 2014-2018. In een klimaat van wantrouwen geldt bovendien: geen nieuws is slecht nieuws. Banken zullen daarom transparanter moeten worden over de producten die zij aanbieden en over hun financiële situatie, zodat consumenten en investeerders beter in staat zijn om een goede risicobeoordeling te maken.

Versterkte (politieke) aandacht voor de strijd tegen financieel economische criminaliteit. Schandalen rond witwassen en fraude schaden het vertrouwen in de financiële sector. Volgens DNB zet de sector stappen om deze financieel-economische criminaliteit te bestrijden, maar gaat dit niet altijd goed. Uit de in 2020 door DNB geformuleerde risicotolerantie is naar voren gekomen dat in de komende jaren het tekort aan capaciteit voor integriteitstoezicht moet worden teruggebracht. Met als reden de inzet meer in lijn te brengen met de risicotolerantie en maatschappelijke verwachtingen omtrent de integriteit van de financiële sector.

Toegenomen aandacht voor economische sociale en governance (ESG) risico's, waaronder klimaat. Duurzaamheidsrisico's kunnen leiden tot financiële risico's, en dus tot gevolgen voor de financiële stabiliteit. Om duurzaamheid DNB-breed te integreren in de uitvoering van kerntaken, heeft DNB een strategisch programma ingericht met een *Sustainable Finance Office*. DNB heeft in 2019 bijvoorbeeld voor het eerst een businessmodel *on-site* bij een middelgrote bank uitgevoerd waarbij klimaatgerelateerde risico's en groene financieringsaspecten additioneel zijn meegenomen in de scope van het onderzoek. Sinds 2020 wordt daarnaast in beleggingsonderzoeken bij pensioenfondsen en verzekeraars standaard ook beoordeeld of en hoe ESG-risico's worden meegenomen in de risicobeheersing. Bij een aantal instellingen zijn bevindingen vastgesteld en opgevolgd. Nieuw in Nederland te vestigen banken en verzekeraars worden geacht klimaatrisico's te betrekken in het kader van het risicomanagement van de onderneming. Klimaat- en milieugerelateerde risico's komen ook aan de orde in personentoetsingen van banken, verzekeraars en pensioenfondsen.

3.Toepassing zes principes van goed toezicht

In dit hoofdstuk wordt DNB beoordeeld aan de hand van de principes van goed toezicht zoals opgenomen in de toezichtvisie “Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht”.²³ Een goed toezichthouder is selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.

3.1. Selectief

Een toezichthouder maakt keuzes op basis van een afweging van risico's, kosten en baten, en is enigszins terughoudend doordat de eigen verantwoordelijkheid van onder toezicht staande instellingen wordt erkend. Dit leidt ertoe dat het toezicht intensief is waar nodig en minder intensief waar dat gerechtvaardigd is. Een toezichthouder zet zo zijn beschikbare middelen effectief en efficiënt in.

In deze paragraaf gaan we in op de volgende aspecten van selectiviteit: risicogebaseerd toezicht en datagedreven toezicht.

In de sub-paragrafen hierna wordt telkens een feitelijke beschrijving gegeven én wordt aangegeven hoe relevante stakeholders (zowel DNB als externe stakeholders) aankijken tegen het functioneren van DNB op dit sub-onderwerp. Deze sub-paragrafen bevatten nog niet het oordeel van de onderzoekers.

Het oordeel van de onderzoekers volgt pas in de laatste sub-paragraaf met als titel ‘oordeel’. Daar geven de onderzoekers een integraal oordeel over het functioneren van DNB op dit principe.

3.1.1 Risicogebaseerd toezicht

DNB richt haar toezicht risicogebaseerd in. De intensiteit van het toezicht neemt toe naarmate de negatieve impact van de prudentiële en integriteitsrisico's op het maatschappelijk vertrouwen groter is. De grootte van de impact wordt bepaald door de schaal van de activiteiten van een financiële instelling, de mate waarin risico's zich door het financiële stelsel verspreiden en de maatschappelijke functie van een instelling.

Gedurende de evaluatieperiode heeft DNB een geactualiseerde toezichtmethodiek ontwikkeld. Van 2012 tot en met 2020 werkte DNB met de toezichtaanpak FOCUS!. In 2018 is een nieuwe (vierjaarlijkse) visie op toezicht gepubliceerd (de *Toezicht Vooruitblik*). Overigens werkt DNB met ingang van 2021 met een geactualiseerde toezichtaanpak: ATM. De vernieuwde toezichtaanpak werkt, waar mogelijk, datagedreven en geautomatiseerd om zo doelmatig en uniform toezicht te kunnen houden.²⁴

DNB ziet verschillende uitdagingen op het gebied van risicogebaseerd toezicht:

- Maatschappelijke en reputatie-overwegingen beperken in bepaalde gevallen de mogelijkheden om het toezicht conform een risicogebaseerde aanpak in te richten. Zo wordt vanuit de maatschappij

²³ Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15. “Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht”.

²⁴ Zie: <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht/brochure-atm/>; geraadpleegd op 14-7-2021.

verwacht dat ook klanten van kleinere instellingen via het toezicht worden beschermd, ook indien de daadwerkelijke prudentiële of integriteitsrisico's feitelijk beperkt zijn en/of de impact laag is. Tevens kan wanneer een kleine instelling in de problemen komt, dit wezenlijke reputatie-consequenties voor DNB hebben. Een goede reputatie van DNB wordt beschouwd als voorwaardelijk voor de effectiviteit van het toezicht. Er wordt daarom volgens DNB in bepaalde situaties meer toezichtcapaciteit ingezet dan het geval zou zijn als hier geen maatschappelijke verwachtingen of reputatierisico's aan ten grondslag lagen.

- Het integriteitstoezicht kent een andere (wettelijke) basis dan het prudentieel toezicht. Dit leidt ertoe dat ontvangen signalen van integriteitsschendingen bij financiële instellingen, met name wanneer potentiële overtredingen ook als strafrechtelijk vergrijp te kwalificeren zijn, verplicht een vervolg moeten krijgen en toezichtcapaciteit voor onderzoek en opvolging vragen. Hierdoor kan de ruimte voor zelfstandige efficiëntieoverwegingen begrensd zijn.

DNB ziet nog ruimte om verdere verbeteringen door te voeren op het terrein van risicogebaseerd toezicht. Digitalisering speelt hierbij een centrale rol. Hiertoe heeft DNB een Digitaliseringsstrategie Toezicht opgesteld.

Dat DNB zich wil richten op de grootste risico's wordt in de buitenwereld gesteund. Er zijn wel gesprekspartners (branchevertegenwoordigers en experts) die vraagtekens zetten bij de manier waarop DNB de risicobenadering in de praktijk invult:

- Richt DNB zich echt op de grootste risico's en voegt zij de daad bij het woord? Een voorbeeld daarvan is de verduurzaming. DNB is een voorloper geweest door ecologische duurzaamheid in de financiële sector op de agenda te zetten. Na het enthousiasmeren en agenderen moet volgens sommige gesprekspartners de volgende stap worden gezet: namelijk, in het toezicht echt aandacht besteden aan financiële risico's van de klimaatcrisis. Een ander voorbeeld dat in enkele gesprekken genoemd is, is de aandacht voor nieuwe ontwikkelingen zoals cryptomunten. Volgens sommigen had DNB adequater kunnen reageren op deze ontwikkeling.
- Meerdere gesprekspartners hebben de zorg dat het toezicht niet goed aansluit bij de 'echte wereld'. Er wordt daarom gepleit voor meer dialoog met de markt, om te voorkomen dat de afstand leidt tot 'studeerkamertoezicht'. Er is een beeld van DNB als een 'ivoren toren', meerdere gesprekspartners vragen zich af of de daadwerkelijke risico's goed in beeld komen.
- Een gesprekspartner uit de advocatuur zet vraagtekens bij de aanpak volgens *Sparrow*.²⁵ Er is begrip voor de focus op schadelijk en illegaal gedrag, maar minder voor de aanpak, van wat in de ogen van de toezichthouder, schadelijk maar niet illegaal is. Als een toezichthouder stuit op niet illegale, maar wel schadelijke zaken dan moet de toezichthouder eerst naar beleid/politiek om regels aan te passen; wetgevingsbrieven zijn daartoe een geëigend instrument. Ook is het goed om in gesprek te gaan met onder toezicht staande sectoren. Er bestaat enige zorg bij marktpartijen dat een gedraging waartegen DNB niet kan optreden, wel een rol kan spelen in het toezicht, bijvoorbeeld bij een bestuurderstoetsing. Concrete situaties waarin dit het geval zou zijn, zijn in dit onderzoek niet aan het licht gekomen.

Voor het bankentoezicht geldt dat de aanpak sterk Europees bepaald is (binnen SSM), op andere terreinen is er meer vrijheid. Zo kan DNB op het gebied van het integriteitstoezicht zelf de aanpak vaststellen, zoals blijkt uit de toezichtstrategie.²⁶ Ook op het gebied van pensioenen bestaat meer nationale ruimte. DNB geeft aan dat het bankentoezicht in de evaluatieperiode meer in lijn is gebracht met de Europese aanpak; het toezicht op

²⁵ In de vorige evaluatie uit 2017 is gesteld dat de zogenaamde "*Sparrow*-aanpak", waarin er niet alleen aandacht is voor illegaal maar ook voor schadelijk gedrag, wordt begrensd door het legaliteitsbeginsel en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de verhouding met de Europese toezichtagenda. Indien sprake is van schadelijk maar legaal gedrag, kan een toezichthouder niet handhaven, maar wel een signaal geven aan de beleidsmakers (wetgevingsbrief). In de geldende beleidsdocumenten, zoals de visie op toezicht 2018-2022, komt "*Sparrow*" niet voor.

²⁶ Overigens zal hierin verandering komen met de aangekondigde komst van een Europese anti-witwas-toezichthouder.

minder significante instellingen door DNB is dus meer in lijn met dat op significante instellingen door de ECB.²⁷ De inschatting en kwalificatie van risico's volgen de Europese methodiek, die leidt tot een classificatie van instellingen met een lage, middelhoge of hoge prioriteit. Over *on-site* inspecties zijn werkafspraken gemaakt (bijvoorbeeld aard van de bevindingen, verantwoordelijkheid voor de *follow-up*).

Er zijn ook verschillen tussen de Europese en de Nederlandse aanpak. Verschillende gesprekspartners, waaronder op Europees niveau, zien de aanpak van de ECB als meer legalistisch, met meer standaardlijsten en dataverzamelingen. Deze gesprekspartners geven aan dat DNB meer gericht is op de impact van gedrag en cultuur op de soliditeit van en financiële instelling, terwijl er Europees gezien meer focus zou zijn op meer procedureel toezicht en op *on-site* inspecties.

De aansluiting van het Europese en Nederlandse bankenregime is van belang voor de slagvaardigheid van DNB. Bij formele maatregelen is afstemming met de ECB nodig, informeel kan DNB meer (bijvoorbeeld gesprekken voeren).

3.1.2 Datagedreven toezicht

DNB geeft aan volop in te zetten op digitalisering en datagebruik. De ambitie is—in de woorden van DNB zelf—om “in 2025 een ‘smart supervisor’ te zijn: een datagedreven toezichthouder met de modernste technieken om het toezicht beter, sneller én goedkoper te maken”.²⁸ Het doel is dat daardoor tijd vrijkomt om de kwaliteit van het toezicht verder te versterken. Rapportages van (onder meer) onder toezicht staande instellingen leiden bijvoorbeeld tot automatische risicoscores, op basis waarvan de toezichthouder vervolgens de toezichtwerkzaamheden kan prioriteren.

Met de invoering van de geactualiseerde toezichtmethodologie (ATM) (die in de evaluatieperiode is ontwikkeld) krijgt het datagedreven toezicht een verdere impuls. Met ATM is er één uniforme toezichtmethode ontwikkeld voor alle sectoren. Bij de ontwikkeling van ATM is gebruik gemaakt van zowel nieuwe als reeds bestaande inzichten en technieken op het terrein van data. Zo wordt er in ATM, in navolging van de geautomatiseerde risicoscores in het SSM-toezicht van de ECB, nadrukkelijk belang gehecht aan automatische risicoscores en de beoordeling hiervan. Datagebruik speelt ook een belangrijke rol bij de geavanceerde analyses die DNB uitvoert in het kader van haar *on-site* onderzoeken, bijvoorbeeld bij de analyse van loan tapes en de beoordeling van risicomodellen. Tevens hebben data een belangrijke rol gekregen binnen Resolutie en DGS. Voor de DGS-taak is veel geïnvesteerd in de snelle en betrouwbare aanlevering van granulaire data door banken, waarvoor de Individueel Klantbeeld standaard is ontwikkeld.

Het aanleveringsproces van data van banken en verzekeraars is verbeterd. Steeds meer data van banken worden gestructureerd aangeleverd (via *Extensible Business Reporting Language*, XBRL) en alle verzekeraars die in aanmerking komen voor resolutieplanning hebben rapportages aangeleverd. Verder zijn de geautomatiseerde controles van aangeleverde rapportages verbeterd, waardoor de datakwaliteit is verbeterd. Tot slot heeft DNB in het kader van de Digitale Strategie Toezicht het iForum opgericht zodat in dialoog met de sector de “juiste” zaken aangepakt worden in de digitale strategie. Het iPanel geeft het iForum strategisch advies. De deelnemers aan het iPanel bespreken op strategisch niveau de markttrends en ontwikkelingen waar technologische innovatie en toezicht samenkomen.

²⁷ Organisatorisch heeft DNB de bankentoezichtdivisies gelijkgetrokken met die van de ECB. Voorheen was er binnen DNB één grote divisie voor het bankentoezicht. Met de oprichting van het SSM in 2014 is het toezicht op banken binnen DNB georganiseerd in drie divisies: Europese Banken, Nationale Instellingen en On-site Supervision and Banking Expertise.

²⁸ Zie: <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht-fasen/voorafgaand-aan-toezicht/renovatie/>; geraadpleegd op 18 oktober 2021.

DNB ziet ook uitdagingen op het gebied van datagedreven toezicht, waaronder:

- De kwaliteit en beschikbaarheid van data kunnen nog worden versterkt; zodat toezicht/ resolutie/ DGS efficiënter en effectiever kan worden ingericht.
- Er was een grote inhaalslag te maken in de ICT-infrastructuur. Dit is nog steeds “*work in progress*”. De ICT-infrastructuur moet worden verstevigd, om de ambities op het gebied van datagedreven toezicht te kunnen behalen. DNB maakt op dit gebied een andere keuze dan de AFM; de AFM kiest voor een belangrijk deel voor outsourcing terwijl DNB dit grotendeels zelf doet.
- De implementatie van *Artificial Intelligence* (AI) en *Machine Learning* (ML) bevindt zich nog in de opstartfase. Met deze technieken wil DNB voor toezicht belangrijke signalen detecteren uit een grote diversiteit aan databronnen. Ook wordt de mogelijkheid bekeken om data via benchmarks aan de sector terug te geven, zodat de sector zelf risico’s beter kan inschatten en beheersen. Pilots moeten de nieuwe mogelijkheden en de impact op toezicht laten zien. De ethiek in het toepassen van AI is een belangrijk aspect.

DNB heeft de indruk dat de digitalisering zelf in goede aarde valt bij de buitenwereld, maar het datagedreven toezicht is in de buitenwereld niet onomstreden:

- DNB geeft zelf aan dat zij als bestuursorgaan gebonden is aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en deze beginselen als uitgangspunt neemt bij haar handelen; ook bij het uitvragen van informatie. Tegelijkertijd geeft een aantal brancheorganisaties aan dat (grote hoeveelheden) informatie wordt opgevraagd zonder dat voor hen vooraf altijd duidelijk is wat het doel is.
- Het is tijdrovend en dus kostbaar om deze grote hoeveelheid gevraagde data aan te leveren. Gesprekspartners twijfelen of doel en inspanning wel met elkaar in verhouding zijn (proportionaliteit).
- Een ander punt van kritiek betreft de afstemming met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). In verschillende gesprekken met brancheorganisaties is genoemd dat DNB data opvraagt die instellingen van de AP niet zouden mogen verstrekken of waarvan onduidelijk is of ze die mogen verstrekken op grond van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Tegenover de ambities op het vlak van datagedreven toezicht van DNB staat het uitgangspunt van dataminimalisatie waarop de AP toeziet. De uitkomst van deze afweging is op veel punten nog ongewis. Dat zorgt voor onduidelijkheid en onzekerheid bij marktpartijen, en in sommige gevallen tot extra inspanningen (zie ook paragraaf 3.3.2).

3.1.3 Oordeel

DNB richt haar toezicht risicogebaseerd in. De intensiteit van het toezicht neemt toe naarmate de negatieve impact van de prudentiële en integriteitsrisico’s op het maatschappelijk vertrouwen groter is. Over dit principe bestaat weinig discussie. Het is ook in lijn met hedendaagse inzichten over toezicht.²⁹

Het draagvlak voor de concrete invulling van het risicogebaseerde toezicht kan worden versterkt. Het is terecht dat DNB keuzes maakt op basis van een afweging van risico’s, maar de steun daarvoor van marktpartijen is voor verbetering vatbaar. Niet iedereen is ervan overtuigd dat DNB zich ook werkelijk richt op de grootste risico’s. Zo is meer aandacht gevraagd voor de grote transitie van verduurzaming en voor nieuwe ontwikkelingen zoals cryptomunten, en voor de rol van toezicht daarbij.

De keuze voor een datagedreven benadering is logisch, maar bij de verdere ontwikkeling ervan zijn er wel drie aandachtspunten. Ten eerste het doel en de proportionaliteit van data-uitvragen: vooraf dient duidelijk te zijn

²⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Toezien op publieke belangen*.

met welk doel data wordt opgevraagd, waarbij ook een proportionaliteitstoets nodig is (voor zover het DNB is die data op eigen initiatief uitvraagt).³⁰ Bijzondere aandacht is daarbij nodig voor privacy-overwegingen. Ten tweede de afstemming met de AP over welke soort data wel/niet mag worden opgevraagd bij instellingen. Terwijl DNB met de AFM streeft naar *datagedreven* toezicht, wil de AP juist *dataminimalisatie* als het gaat om persoonsgegevens. Vanuit het perspectief van goed toezicht, maar zeker ook vanuit het perspectief van de onder toezicht gestelde is het belangrijk dat een heldere lijn wordt gekozen, in onderlinge afstemming tussen de verschillende toezichthouders. Ten derde de doorontwikkeling van de informatievoorziening (met een verschuiving van de eigen IT-infrastructuur naar benutten van clouddiensten), als geheel essentieel voor het mogelijk maken van datagedreven toezicht. Verder valt op dat DNB een andere keuze maakt dan de AFM; de AFM heeft voor uitbesteding gekozen terwijl DNB haar IT grotendeels in eigen hand houdt.

3.2. Slagvaardig

Een toezichthouder maakt passend gebruik van zijn interventiebevoegdheden en gaat zorgvuldig om met (klachten van) burgers. Om slagvaardig te zijn, dient toezicht zacht te zijn waar het kan en hard waar het moet.

In deze paragraaf gaan we in op de volgende aspecten van slagvaardigheid: handhaving, juridisch track record, doorlooptijden, innovatie en aansprakelijkheidsbeperking.³¹

In de sub-paragrafen hierna wordt telkens een feitelijke beschrijving gegeven én wordt aangegeven hoe relevante stakeholders (zowel DNB als externe stakeholders) aankijken tegen het functioneren van DNB op dit sub-onderwerp. Deze sub-paragrafen bevatten nog niet het oordeel van de onderzoekers.

Het oordeel van de onderzoekers volgt pas in de laatste sub-paragraaf met als titel “oordeel”. Daar geven de onderzoekers een integraal oordeel over het functioneren van DNB op dit principe.

3.2.1 Handhaving

Als toezichthouder ziet DNB toe op de naleving van wettelijke normen. Om de naleving te bevorderen of af te dwingen, maakt DNB gebruik van verschillende toezichtinstrumenten. In het handhavingsbeleid van AFM en DNB zijn informele en formele instrumenten benoemd. DNB beschikt over formele handhavingsinstrumenten als het opleggen van een boete of het intrekken van een vergunning, maar kan ook kiezen voor informele maatregelen: een normoverdragend gesprek of een waarschuwingsbrief.

De AFM en DNB hebben een gezamenlijk handhavingsbeleid gepubliceerd, dat eind 2020 is geactualiseerd.³² Dit beleid beschrijft het algemene kader voor de inzet van handhavingsinstrumenten en welke factoren bij de inzet daarvan een rol spelen. De inzet van handhavingsinstrumenten in de praktijk blijft altijd maatwerk. DNB hanteert het uitgangspunt dat de inzet van het instrument proportioneel en effectief moet zijn. Hierbij wegen verschillende factoren mee, zoals de ernst en duur van de overtreding, recidive en de medewerking die de instelling verleent aan het onderzoek.

Binnen DNB wordt streven naar perfectionisme gezien als een risico voor de slagvaardigheid; de angst om fouten te maken en de afstemming die dat met zich brengt, kunnen remmend werken. In het kader van deze

³⁰ Een groot gedeelte van de aangeleverde data volgt uit (Europese) regelgeving waarop DNB niet of nauwelijks invloed kan uitoefenen.

³¹ We gaan in deze paragraaf niet alleen in op de handhavingsmaatregelen, maar op de slagvaardigheid in het toezicht in bredere zin. Vergunningverlening komt niet als specifiek onderwerp aan de orde.

³² Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank. (2020). *Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank*.

evaluatie is geen onderzoek gedaan naar specifieke casuïstiek, maar kwamen wel voorbeelden aan de orde waarbij gesprekspartners zich afvragen of DNB niet eerder en adequater had kunnen of moeten optreden (bijvoorbeeld tegen witwassen).

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillende maatregelen die DNB in de periode 2010-2020 heeft ingezet ter handhaving van prudentiële en integriteitsregelgeving bij onder toezicht staande instellingen.³³ Het aantal verschillende maatregelen dat DNB per jaar inzet, varieert. We zien een dalende lijn in het aantal lasten onder dwangsom dat DNB heeft opgelegd. Voor bestuurlijke boetes geldt dat het aantal sinds 2014 ruim hoger ligt dan in de jaren daarvoor, en dat dit daarna stabiel is. Ook voor aanwijzingen geldt dat er geen stijgende of dalende trend waarneembaar is. We constateren ook dat het totaal aantal formele handhavingsinstrumenten niet is gestegen. We stellen daarbij ook vast dat het aantal instellingen onder toezicht is gedaald, van 1335 in 2010 naar 785 in 2016 en 632 in 2020; alle sectoren vertoonden een daling, behalve trustkantoren en betaalinstanties.³⁴ De middelen die worden ingezet voor toezicht zijn wel gestegen (zie paragraaf 2.4).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Informele handhavingmaatregelen (normoverdragend gesprek en waarschuwingsbrief)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10	9
Aanwijzing	12	8	10	10	15	13	3	13	6	15	16
Last onder dwangsom	114	93	54	49	25	29	33	15	8	11	4
Bestuurlijke boete	1	2	1	4	25	19	26	15	9	18	25
Stille curatele	3	3	1	-	1	2	1	1	0	4	1
Aanstelling bewindvoerder	-	1	-	-	-	0	0	0	0	2	0
Doorhaling uit het register	2	-	-	-	2	2	1	2	6	6	1
Aanvraag faillissement											1
Aangifte bij het OM	-	-	-	-	-	1	0	2	0	1	0

Tabel 3. Maatregelen die DNB in de periode 2010-2020 heeft ingezet ter handhaving van prudentiële en integriteitsregelgeving bij onder toezicht staande instellingen (bron: DNB).

3.2.2 Juridisch track record

Tegen besluiten van DNB in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is bezwaar en beroep mogelijk. Onderstaande tabel bevat het aantal bezwaar- en (hoger) beroepsprocedures in de periode 2016-2020.³⁶ Collectieve dan wel samenhangende procedures worden daarbij als één procedure beschouwd.

³³ DNB. (2014). *Zbo-verantwoording 2014*. DNB. (2020). *Zbo-verantwoording 2020*. We nemen hier bewust cijfers voor de evaluatieperiode mee om trends te kunnen herkennen.

³⁴ Zbo-verantwoording 2014, blz. 59 en 2020, blz. 78.

³⁵ Tot 2019 werd het aantal informele handhavingmaatregelen niet opgenomen in de zbo-verantwoording.

³⁶ DNB (2016). *Zbo-verantwoording 2016*, blz. 45. De piek van (hoger) beroepsprocedure in 2016 betreft vooral zaken van particulieren over het depositogarantiestelsel en beleggingscompensatiestelsel.

	Bezwaarschriftprocedures					(Hoger) beroepsprocedures				
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
Banken	6	28	11	5	10	261	3	3	1	3
<i>Waarvan particulieren</i>	0	0	0	2	1	232	1	1	0	1
Verzekeraars	18	8	4	3	2	7	6	13	1	5
Pensioenfondsen	15	4	16	12	4	18	0	3	5	7
Betaalinstellingen	45	8	7	9	6	17	20	11	8	5
Trustkantoren	8	8	10	10	13	8	3	4	12	13
Beleggingsondernemingen en instellingen	14	26	14	22	13	2	4	2	3	7
<i>Waarvan particulieren</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Overige			17	5	1			11	3	0
<i>Waarvan particulieren</i>			11	5	0			9	3	0
Totaal	106	82	79	63	49	313	36	47	33	40
<i>Waarvan particulieren</i>	0	0	11	7	1	232	1	10	3	1

Tabel 4. Aantal bezwaar- en (hoger) beroepsprocedures in de periode 2016-2020 (bron: zbo-verantwoordingen 2016-2020).

Onderstaande tabel geeft de slagingspercentages weer van bezwaarprocedures en van de verschillende fasen in bestuursrechtelijke procedures bij de rechter. Het percentage bij de bezwaarprocedures geeft aan welk deel van de bezwaren door DNB (deels) gegrond is verklaard en dus geslaagd voor de bezwaarmaker. Een gerechtelijke procedure is geslaagd indien de rechter uitspraak heeft gedaan en deze uitspraak overwegend positief is voor DNB. De slagingspercentages hebben betrekking op alle procedures en niet enkel op de procedures die verband houden met de zbo-taken van DNB. Door het coronavirus is er in 2020 in een zeer beperkt aantal zaken uitspraak gedaan, waardoor de slagingspercentages in 2020 geringe betekenis hebben. In het hoger beroep tegen de uitspraken in eerste aanleg blijven de oorspronkelijke besluiten in de afgelopen jaren telkens (grotendeels) in stand.

	2016	2017	2018	2019	2020
Bezwaar (deels) gegrond	11%	19%	15%	20%	14%
Voorlopige voorziening: besluit (grotendeels) in stand	33%	50%	80%	50%	100%
Beroep: besluit (grotendeels) in stand	89%	95%	94%	81%	50%
Hoger beroep: besluit (grotendeels) in stand	86%	63%	88%	100%	100%

Tabel 5. Slagingspercentages van bezwaarprocedures en van de verschillende fasen in bestuursrechtelijke procedures bij de rechter.

DNB is zelf positief over het *track record* van de gerechtelijke procedures en tekent daarbij aan niet te streven naar een zo hoog mogelijke score; dit is niet maatgevend voor het handelen. DNB maakt soms bewust de afweging om een juridisch niet waterdicht besluit—dat wil zeggen, een besluit waarbij op dat moment niet vaststaat wat de definitieve interpretatie is van een bepaalde wettelijke bepaling—om beleidsmatige redenen

³⁷ Dit betreft het aantal bezwaren dat (deels) gegrond verklaard is.

toch te nemen, waarbij bij een eventuele rechtsgang de uitspraak van de rechter wordt gezien als een pijlpaal, waar DNB vervolgens in haar toezicht rekening mee zal houden. Aandachtspunt voor DNB is de jurisprudentie over de omvang van het dossier; verzoeken van wederpartijen worden door DNB als tijdrovend beschouwd (en “zand in de machine”-achtig). Ook is voor DNB het verdere verloop van de jurisprudentie over het belanghebbende-begrip van belang; naarmate het belanghebbende-begrip wordt verruimd, kan dit leiden tot een grotere toestroom van zaken (van individuele polishouders, depositohouders, deelnemers).

3.2.3 Doorlooptijden

De doorlooptijden geven het volgende beeld, verspreid over de verschillende sectoren:

- De doorlooptijd van een on-site onderzoek varieert van 3 tot 26 weken.
- Bezwaarzaken duren gemiddeld een half jaar (tussen 2018 en 2020 tussen 177 en 198 dagen).
- De gemiddelde doorlooptijd van beroepszaken van DNB bij de rechtbank Rotterdam is opgelopen van minder dan een jaar in 2018, naar ongeveer een jaar in 2019 en gemiddeld 477 dagen in 2020. Voor Wet openbaarheid van bestuur (Wob)-zaken en geldomwisselkantoren bij de rechtbank Amsterdam is de doorlooptijd (ruim) langer dan een jaar.
- De doorlooptijden van hoger beroepszaken bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven bedragen gemiddeld 1,5 jaar. De doorlooptijden in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak worden behandeld, zijn gemiddeld korter dan een jaar.
- Er is geen totaaloverzicht van doorlooptijden in boete-en dwangsomzaken (tussen ontvangst van het boetedossier en het opleggen van de sanctie) tussen 2016 en 2020.³⁸ Sinds 2019 voldoet 11% van de zaken (4 van de 37) aan de wettelijke eis om binnen dertien weken na dagtekening van een (boete)rapport een besluit omtrent boeteoplegging te nemen.³⁹ De gemiddelde doorlooptijd was 33 weken, ruim 2,5 keer de wettelijke termijn.⁴⁰
- Verklaring van geen bedenkingen (Vvgb)- en vergunningaanvragen worden binnen de wettelijke termijn afgehandeld.
- Bij toetsingsbesluiten wordt het overgrote deel van toetsingen, binnen de wettelijke termijnen (die kunnen worden verlengd), afgerond.

DNB ziet de doorlooptijden van onderzoeken en interventie-of handhavingstrajecten als aandachtspunt, waarvan DNB zich bewust is en waaraan DNB continu werkt. DNB probeert de doorlooptijden op verschillende manieren te beperken, bijvoorbeeld door uitbreiding van de capaciteit en het anders inrichten van het behandelproces. Daarbij moet worden opgemerkt dat doorlooptijden niet alleen afhankelijk zijn van DNB.

3.2.4 Innovatie

DNB wil ruimte bieden voor innovatie. In 2016 heeft DNB in samenwerking met de AFM de InnovationHub en Maatwerk voor Innovatie opgericht. De bedoeling was enerzijds laagdrempelige toegang tot de toezichthouders te bieden voor startups en andere nieuwkomers, en anderzijds het leveren van maatwerk,

³⁸ Er bestaat binnen DNB wel een overzicht van lopende en afgesloten dossiers. Het overzicht bevat vertrouwelijke informatie, zoals de namen van instellingen aan wie een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete is opgelegd. Ook lopende procedures zijn opgenomen in het overzicht. DNB heeft dit overzicht in het kader van dit onderzoek niet gedeeld.

³⁹ DNB laat weten dat per 1 oktober 2021 het percentage van zaken dat binnen de wettelijke termijn van 13 weken is afgerond sinds 2019 op 20% staat.

⁴⁰ DNB laat weten dat in oktober 2021 de gemiddelde doorlooptijd van zaken sinds 2019 is opgelopen tot 34 weken. Het percentage van zaken dat binnen de wettelijke termijn is afgerond is hoger geworden, maar tegelijkertijd is de gemiddelde doorlooptijd langer geworden. Recentelijk is een aantal zaken binnen de 13 weken termijn afgerond, maar een groter aantal andere zaken kent een langere doorlooptijd.

voor zowel nieuwkomers als bestaande instellingen, daar waar de toepassing van wetgeving of beleid een onnodige belemmering voor innovatie was.⁴¹

In 2019 hebben AFM en DNB ervaringen gedeeld met de markt in de publicatie *“Continu in dialoog, Lessons learned na drie jaar InnovationHub en Maatwerk voor Innovatie”*. Een van de lessen was dat het begrip *“sandbox”* verwarring wekt. Partijen verwachten soms een experimentele ruimte waar regelgeving nauwelijks een rol speelt, maar binnen Maatwerk voor Innovatie kan regelgeving niet terzijde worden geschoven.

Eind 2019 heeft DNB het zogenoemde iForum gelanceerd. Via dit forum wil DNB de interactie en samenwerking met de sector versterken op het thema technologische innovatie.

In het kader van deze evaluatie over de periode 2016-2020 is ook relevant dat DNB in augustus 2021 het rapport *“Innovatie en regelgeving: kansen en obstakels”* heeft gepubliceerd. Het rapport bevat de belangrijkste bevindingen en vervolgstappen uit een verkennend onderzoek naar obstakels en potentiële verbeteringen in het toezichtrechtelijk kader in relatie tot innovatie. DNB heeft dit initiatief uitgevoerd in samenwerking met brancheorganisaties, individuele financiële instellingen (banken, verzekeraars, betaalinstellingen en elektronischegeld-instellingen) en toezichthouders. In dit rapport is beschreven dat in de optiek van de markt er niet voldoende mogelijkheid is om kansrijke initiatieven te ontplooiën, te testen en op te schalen tot levensvatbare innovaties.⁴²

De buitenwereld weet dat DNB belang hecht aan innovatie. Tegelijkertijd is een aantal gesprekspartners kritisch over de ruimte die DNB daadwerkelijk biedt en kan bieden voor innovatie. De volgende punten zijn door gesprekspartners naar voren gebracht:

- Bij het bieden van ruimte voor innovatie wordt DNB beperkt door Europese regels. DNB is echter volgens een aantal gesprekspartners bij het toepassen van Europese regels strenger dan toezichthouders in andere Europese landen. Ook zou DNB zich volgens gesprekspartners actiever hard kunnen maken richting de wetgever (het ministerie van Financiën) voor ruimte voor innovatie.
- Het mandaat van DNB is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en de stabiliteit van het financiële stelsel. De vraag is opgeworpen of DNB niet tevens de opdracht zou moeten krijgen om concurrentie of innovatie na te streven; dit zou betekenen dat DNB niet alleen zou moeten letten op het belang van financiële stabiliteit, maar ook op het belang van mededinging of vernieuwing.
- De manier waarop de kosten voor toezicht gefinancierd worden maakt Nederland minder aantrekkelijk voor partijen die willen innoveren (ten opzichte van landen waar toezichtkosten (deels) door de overheid worden betaald).

3.2.5 Aansprakelijkheidsbeperking

Sinds 1 juli 2012 is de aansprakelijkheid van de financiële toezichthouders beperkt. Uit artikel 1:25d van de Wet op het financieel toezicht (Wft) volgt sinds 1 juli 2012 dat DNB alleen aansprakelijk kan worden gehouden voor schade als de toezichthouder opzettelijk of met grove schuld heeft gehandeld.⁴³ De wetgever wilde hiermee onder andere de slagvaardigheid van het toezicht versterken; vrees voor aansprakelijkheidsstelling mag de toezichthouder er niet van weerhouden om te doen wat nodig is.

⁴¹ DNB (2021). *Innovatie en regelgeving: kansen en obstakels*.

⁴² Zie: <https://www.dnb.nl/actueel/nieuws-toezicht/toezicht-nieuwsberichten-2021/innovatie-en-regelgeving-kansen-en-obstakels/>.

⁴³ Wet aansprakelijkheidsbeperking DNB en AFM en bonusverbod staatsgesteunde ondernemingen.

Op basis van wat in de gesprekken naar voren is gekomen is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de effecten van de aansprakelijkheidsbeperking en dus over de mate waarin de beoogde doelstellingen zijn behaald.⁴⁴ Wel geven de gesprekken een beeld van de werking van de beperking van de aansprakelijkheid.

DNB kan zich voorstellen dat de aansprakelijkheidsbeperking inmiddels de drempel verhoogt voor het starten van een aansprakelijkheidsprocedure door een marktpartij. In 2014 is een aansprakelijkheidsprocedure tegen DNB gestart, die een aantal jaren later is geëindigd met een (voor DNB gunstig) arrest van de Hoge Raad. Op dit moment is geen aansprakelijkheidsprocedure aanhangig tegen DNB.

Voor DNB zelf blijkt niet vast te stellen of de beperking ertoe heeft geleid dat minder terughoudendheid wordt betracht bij het inzetten van instrumenten. DNB wijst erop dat de bevoegdheden leidend zijn bij keuzes in toezicht en handhaving. Dat is niet gewijzigd door de aansprakelijkheidsbeperking. Evenmin biedt de aansprakelijkheidsbeperking een vrijbrief om in het toezicht of bij handhaving “onbezonnen” keuzes te maken, gelet op het bepaalde in artikel 1:25d, eerste lid, Wft met betrekking tot opzettelijk onbehoorlijke taakuitoefening of grove schuld. Binnen DNB bestaat de indruk dat de terughoudendheid minder is geworden, maar het is niet duidelijk of dit (mede) een gevolg is van de beperking van de aansprakelijkheid, of meer van de gewijzigde aanpak na de financiële crisis.

DNB ziet wel een ander effect van de aansprakelijkheidsbeperking. In bestuursrechtelijke procedures tegen toezichtbesluiten wordt het bestaan van de aansprakelijkheidsbeperking aangehaald door wederpartijen van DNB om bij de rechter te verzoeken om een strengere toets op de besluiten van DNB (met het argument dat eventuele schade als gevolg van die besluiten niet kan worden verhaald op DNB). In sommige gevallen honoreert de bestuursrechter dit argument volgens gesprekspartners.

Gesprekspartners die DNB van buiten volgen zien geen grote effecten van de maatregel. Zij hebben de indruk dat politieke of publicitaire consequenties voor de afweging van DNB belangrijker zijn dan eventuele civielrechtelijke claims.

Vanuit de wetenschap is overigens betoogd dat de beperking van de aansprakelijkheid niet werkt als de toezichthouders in strijd met het Europese recht handelen. Dit wordt afgeleid uit Europese jurisprudentie. Volgens dit betoog kunnen zij zich niet beroepen op artikel 1:25d van de Wft als zij zelf in strijd met het Europese recht handelen; ook buiten opzet of grove schuld zouden zij dan aansprakelijk kunnen worden gehouden voor hun handelen.⁴⁵

3.2.6 Oordeel

DNB beschikt over een uitgewerkt beleid voor het (passend) gebruiken van interventiebevoegdheden. Onderdeel daarvan is dat het toezicht zacht is waar het kan en hard waar het moet. Het aantal ingezette formele maatregelen van DNB fluctueert, het aantal ingezette informele maatregelen is beperkt.

Er zijn omstandigheden die de slagvaardigheid kunnen beperken. Zo kenmerken DNB-medewerkers zich door een grote degelijkheid; ook binnen DNB wordt erkend dat degelijkheid een deugd is, maar ook dat de consequentie daarvan kan zijn dat de drang naar perfectionisme slagvaardigheid in de weg kan staan.

Over de jaren is een trend zichtbaar dat DNB over het geheel genomen minder vaak formele instrumenten inzet en juist vaker gebruik maakt van informele toezichtinstrumenten. In het kader van deze evaluatie is geen

⁴⁴ Dit is in lijn met wat hierover in de beleidsdoorlichting financiële markten uit 2017 is opgemerkt. Kamerstukken II 2017/18 31 935, nr. 45.

⁴⁵ Busch, D. & Keunen, S. (2019, 28 juni). Beperking aansprakelijkheid AFM en DNB is strijdig met het Europees recht. *Financieel Dagblad*. Zie: <https://fd.nl/opinie/1287215/beperking-aansprakelijkheid-afm-en-dnb-is-strijdig-met-het-europees-recht>.

onderzoek gedaan naar specifieke casuïstiek, maar kwamen wel voorbeelden aan de orde waarbij gesprekspartners zich afvragen of DNB niet eerder en adequater had kunnen of moeten optreden.

DNB heeft de ambitie om ruimte te bieden voor innovatie, maar er zijn twijfels over de effecten in de praktijk. Met de AFM en betrokkenheid van Autoriteit Consument en Markt (ACM) is in 2017 *Maatwerk voor Innovatie* gestart (*regulatory sandbox*). Uit de gesprekken in het kader van deze evaluatie blijkt dat de ruimte in zeer beperkte mate wordt ervaren. Het onlangs verschenen rapport “*Innovatie in regelgeving: kansen en obstakels*” concludeert dat onderzocht moet worden of meer ruimte voor experimenten kan worden geboden door *Maatwerk voor Innovatie* te vernieuwen.

De wettelijke beperking van de (civiele) aansprakelijkheid in 2012 lijkt de risico-afweging van DNB bij het al dan niet handhavend optreden niet te hebben beïnvloed. We zijn in de evaluatie niet op aanwijzingen gestuit dat DNB nu minder terughoudend is en meer risico neemt dan voor de inwerkingtreding van de aansprakelijkheidsbeperking.

3.3. Samenwerkend

Samenwerking is een belangrijk middel om ‘overlast’ van toezicht bij de onder toezicht staande instellingen te beperken. Bij samenwerking dienen toezichthouders de belangen van de onder toezicht staande instellingen mee te wegen evenals de efficiëntie en effectiviteit van het toezicht.

In deze paragraaf gaan we in op de volgende aspecten van samenwerkend: de samenwerking tussen DNB en de AFM (binnen Twin Peaks), met andere toezichthouders en met de sector en in Europees verband.

In de sub-paragrafen hierna wordt telkens een feitelijke beschrijving gegeven én wordt aangegeven hoe relevante stakeholders (zowel DNB als externe stakeholders) aankijken tegen het functioneren van DNB op dit sub-onderwerp. Deze sub-paragrafen bevatten nog niet het oordeel van de onderzoekers.

Het oordeel van de onderzoekers volgt pas in de laatste sub-paragraaf met als titel “oordeel”. Daar geven de onderzoekers een integraal oordeel over het functioneren van DNB op dit principe.

3.3.1 Samenwerking DNB-AFM

De Wft en andere toezichtwetten regelen de bevoegdheden en taakverdeling van DNB en de AFM. De grote lijn is dat DNB de prudentiële en integriteitstoezichthouder is, terwijl de AFM zich richt op gedragstoezicht.

DNB werkt samen met de AFM in het zogenaamde Twin Peaks model. De samenwerking tussen DNB en de AFM is vastgelegd in diverse wettelijke bepalingen en een samenwerkingsconvenant. Er zijn afspraken over onder meer informatie-uitwisseling, gezamenlijke onderzoeken en handhaving (het gezamenlijk handhavingsbeleid is in 2020 geactualiseerd).

Op bepaalde terreinen werken DNB en AFM intensief samen, zoals bij vergunningverlening aan beleggingsondernemingen en -instellingen, beloningsbeleid en beheerste en integere bedrijfsvoering.⁴⁶ Bij bestuurderstoetsingen van banken en verzekeraars is DNB wettelijk verplicht advies te vragen aan de AFM. Ook bij bestuurderstoetsingen van andere ondernemingen werken DNB en de AFM samen.⁴⁷ Er is een gezamenlijke *Innovation Hub*, en er is samenwerking in het Financieel Stabiliteitscomité en het Financieel Expertise Centrum

⁴⁶ Zie: <https://www.afm.nl/nl-nl/over-afm/werkzaamheden/nationale-samenwerking/dnb>.

⁴⁷ Zie: <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht-wet-regelgeving/overig/convenant-dnb-afm/>.

(FEC). Ook stelt DNB met de AFM met enige regelmaat gezamenlijke rapporten en publicaties op. De AFM en DNB hebben in januari 2019 bijvoorbeeld een advies opgesteld voor de minister van Financiën met betrekking tot regelgeving rondom crypto's. Beide toezichthouders werken ook samen op het gebied van bedrijfsvoering, recent bijvoorbeeld bij de aanpak van COVID-19.

Er vindt tussen DNB en AFM op reguliere basis overleg plaats op verschillende niveaus binnen de organisaties (van experts tot bestuurlijke overleggen). Ieder kwartaal vindt er een bestuurlijk overleg plaats tussen de directie van DNB en het bestuur van de AFM. Ook vindt regulier overleg en afstemming plaats door medewerkers van beide organisaties over diverse thema's. Samenwerking rondom de inrichting van het toezicht in het kader van het nieuwe pensioencontract is hiervan een voorbeeld. Sinds 2020 heeft DNB een samenwerkingsovereenkomst met de AFM om het instrument van digitaal rechercheren in te zetten.

Binnen zowel de AFM als DNB bestaat op de verschillende niveaus tevredenheid over de samenwerking. Er zijn geen (bekende) issues en onderlinge relaties zijn over het algemeen goed. In de afgelopen jaren is volgens gesprekspartners van beide organisaties geïnvesteerd in het op elkaar afstemmen van de toezichtsactiviteiten. Gesprekspartners vanuit de sector onderkennen dat de afstemming van de toezichtactiviteiten van beide toezichthouders in het afgelopen decennium is verbeterd. Er worden geen grote gebreken in de samenwerking gezien.

Enkele brancheorganisaties zien ruimte voor verbetering bij het opvragen van informatie. De afstemming wordt nog niet altijd voldoende beschouwd. Het komt volgens hen nog steeds voor dat de toezichthouders (min of meer) dezelfde informatie opvragen bij instellingen, die daardoor dubbele lasten ervaren. Uitvragen van zowel DNB als AFM op onderwerpen zoals uitbesteding en duurzaamheid zijn hierbij genoemd als voorbeelden. Sommige gesprekspartners wijzen erop dat het risico op (onnodige) overlap toeneemt nu de toezichthouders vaker vergelijkbare informatie opvragen (omdat ook de AFM financiële data mag opvragen, die al bij DNB aanwezig zijn, en ook DNB gedragsinformatie mag opvragen, die beschikbaar is bij de AFM).⁴⁸

In gesprekken is verder genoemd dat grote ontwikkelingen voor zowel DNB als de AFM aanleiding kunnen zijn om de invulling van het toezicht te bezien en daarbij afstemming te zoeken. De veranderingen in het pensioenstelsel zijn hierbij genoemd als voorbeeld. Doordat de aard van de pensioencontracten verandert wordt zowel voor de AFM als DNB het toezicht anders.

Het ministerie van Financiën stelt dat – naast wettelijk voorgeschreven samenwerking – de toezichthouders vooral moeten samenwerken als er sprake is van meerwaarde, en niet omdat ze allebei 'toevallig' toezichthouders zijn op de financiële markten. De toezichthouders zouden zich wel vaker de vraag kunnen stellen of zij activiteiten met elkaar kunnen afstemmen.

3.3.2 Samenwerking met andere toezichthouders

DNB werkt op nationaal en internationaal niveau samen, vooral met andere toezichthouders.

DNB neemt deel aan het Markttoezichthoudersberaad. Ook werkt DNB in het kader van het FEC samen met verschillende ketenpartners die ook actief zijn op het terrein van het tegengaan van financiële criminaliteit (de AFM, Belastingdienst, Nationale Politie, FIOD, de FIU en het OM). Dat gebeurt door het uitwisselen van signalen, door het samen ondernemen van projecten en kennis delen. Daarnaast worden relaties onderhouden met specifieke toezichthouders, zoals de Nederlandse Zorgautoriteit (over zorgverzekeraars). Met de AP is een

⁴⁸ Zie ook het Position paper van DUFAS: consultatie implementatiebesluit prudentieel toezicht. DUFAS wijst erop dat een stapeling van toezicht door DNB en de AFM ten aanzien van overlappende onderwerpen in de praktijk problemen teweeg zou kunnen brengen, zoals bijvoorbeeld: (i) hogere (toezicht)kosten voor instellingen, (ii) dubbele uitvragen van DNB en de AFM en (iii) met elkaar conflicterende guidance van AFM en de DNB.

samenwerkingsprotocol vastgesteld om effectief en efficiënt toezicht te houden op de naleving van PSD2. Met de ACM zijn afspraken gemaakt over concentraties in de financiële sector in noodsituaties; de afspraken betreffen het geval waarin een bank dreigt om te vallen, DNB wil dat de bank samengaat met een andere, en de ACM een toets verricht over de gevolgen voor de mededinging.⁴⁹ Tussen ACM en DNB geldt geen algemeen samenwerkingsprotocol, maar het beeld is dat zij elkaar goed weten te vinden. Gesprekspartners zien ook mogelijkheden voor verbetering, door de samenwerking te intensiveren.

De (markt)toezichthouders waarmee DNB samenwerkt tonen zichzelf niet ontevreden over de samenwerking. Inhoudelijk kunnen er wel verschillende perspectieven zijn. Het belang van innovatie en concurrentie valt niet per se samen met het belang van financiële stabiliteit. DNB (en de AFM) kunnen een sector vragen om samen te werken, terwijl de ACM daarover juist kritisch is. Nieuwe technologieën kunnen ook noodzaken tot consumentenbescherming en privacy-toezicht, bijvoorbeeld op het gebied van betaaldiensten (PSD2). Gesprekspartners tonen zich kritisch over de afstemming tussen DNB en de AP, zie hiervoor paragraaf 3.1.2.

3.3.3 Samenwerking met de sector

DNB werkt op verschillende manieren samen met de sector, bijvoorbeeld door middel van reguliere overlegstructuren met brancheorganisaties, via nieuwsbrieven en evenementen en door middel van rechtstreekse contacten met instellingen. Vertegenwoordigers van de sector worden twee keer per jaar in de bijeenkomsten van het zogenaamde zbo-panel geconsulteerd (eens per jaar over de zbo-begroting en eens per jaar over de zbo-verantwoording).

In het kader van het FEC is DNB, waar dat kan en indachtig haar rol als toezichthouder, betrokken bij samenwerking met een aantal grootbanken op het terrein van het tegengaan van financieel economische criminaliteit. Andere voorbeelden van samenwerking met de sector is via het iForum en het Platform voor Duurzame Financiering. In het iForum discussieert DNB met instellingen die onder toezicht staan—zoals banken, verzekeraars en pensioenfondsen—over de impact van technologische innovaties op de sector en worden gezamenlijke pilots en experimenten gehouden op onderwerpen waar technologie en toezicht samenkomen.⁵⁰ In 2016 heeft DNB het Platform voor Duurzame Financiering opgericht. Via het platform werken de financiële sector, toezichthouders en ministeries samen aan duurzaamheidsinitiatieven.⁵¹ Ook werkt DNB soms met werkgroepen. Zo heeft de Werkgroep Indirecte Toezichtskosten (bestaande uit leden van de verschillende brancheorganisaties in de financiële sector) onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de indirecte kosten van het toezicht te verminderen. De werkgroep deed adviezen aan DNB, die DNB waar mogelijk heeft meegenomen in het toezicht.

In de markt is niet iedereen tevreden over de samenwerking. DNB wordt niet altijd ervaren als benaderbaar. Een specifiek kritiekpunt van een branchevereniging is dat DNB wel beschikbaar is voor gesprekken met individuele partijen, maar niet met de vertegenwoordigende organisaties. Ook consumentenorganisaties ervaren knelpunten in de communicatie met DNB; zij pleiten voor een structurelere uitwisseling van informatie.

⁴⁹ Een voornemen tot concentratie dat onder de bevoegdheid van de Europese Commissie valt, wordt strikt genomen niet gedekt door dit Protocol, maar verwacht wordt dat het protocol dan wel een functie kan hebben omdat de ACM dan bijvoorbeeld een rol kan vervullen bij de communicatie met de Europese Commissie. Zie: Staatscourant. (2017). *Protocol tussen De Nederlandsche Bank N.V. en de Autoriteit Consument en Markt betreffende concentraties in de financiële sector in noodsituaties*. 61542 (28-09-2017).

⁵⁰ Zie: <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht-fasen/voorafgaand-aan-toezicht/renovatie/>. Geraadpleegd op 13 oktober 2021.

⁵¹ Zie: <https://www.dnb.nl/groene-economie/platform-voor-duurzame-financiering/>. Geraadpleegd op 13 oktober 2021.

3.3.4 Samenwerking in Europa

Europees is met name de samenwerking met ECB, *European Insurance and Occupational Pensions Authority* (EIOPA), *European Banking Authority* (EBA), de Europese resolutieautoriteit (SRB) en *European Systemic Risk Board* (ESRB) van groot belang voor DNB. Voor de grootbanken geldt bijvoorbeeld specifiek dat DNB integraal onderdeel uitmaakt van de zogenoemde “*Joint Supervisory Teams*”, die namens de ECB, op basis van een geharmoniseerde methodologie, direct toezicht houden op deze instellingen. Voor resolutie zijn dit de “*Internal Resolution Teams*” (IRT’s) waarin wordt samengewerkt met de SRB. In het geval dat een significante instelling in resolutie gaat, wordt deze beslissing door de SRB genomen en zal DNB dit besluit als Nationale Resolutie Autoriteit (NRA) uitvoeren.

Vanuit Europese gremia klinken overwegend complimenten voor DNB, onder andere over haar inzet en professionaliteit in werkgroepen: “*ze boksen boven hun gewicht*”. Die inzet wordt vanuit de Europese gremia aangemoedigd, maar er is ook begrip voor de soms beperkte mogelijkheden daartoe. Er zijn in de gesprekken ook kritische geluiden over de inzet van DNB in Europa naar voren gekomen. Zo is door verschillende Europese gremia genoemd dat DNB sterk is in de technisch-inhoudelijke aspecten van toezicht, maar minder sterk in het overtuigen en meekrijgen van andere Europese toezichthouders. Verder is door Nederlandse gesprekspartners genoemd dat DNB zich nog meer kan voorbereiden op wat Europese voorstellen gaan betekenen voor nationaal toezicht.

3.3.5 Oordeel

Voor DNB is samenwerking, zowel in nationaal als in internationaal verband, van groot belang.

Na de financiële crisis is geïnvesteerd in de samenwerking tussen DNB en de AFM naar aanleiding van geconstateerde gebreken hierin. De afstemming van de toezichtactiviteiten is daardoor verbeterd. Inmiddels werken DNB en de AFM op verschillende vlakken samen (ze hebben bijvoorbeeld een gezamenlijke handhavingsstrategie en werken samen op het gebied van bedrijfsvoering), maar de samenwerking tussen beide toezichthouders staat niet (meer) op de strategische agenda van zowel DNB als de AFM.

Er worden geen grote gebreken in de samenwerking tussen DNB en de AFM gezien. Het blijft wel belangrijk om oog te houden voor het voorkomen van onnodig dubbel werk voor de toezichthouders en onnodige overlap richting de onder toezicht staande instellingen. Het risico hierop neemt toe nu de toezichthouders in het kader van datagedreven toezicht vaker geïnteresseerd kunnen zijn in dezelfde data.

DNB werkt ook samen met andere (markt)toezichthouders. Meer in algemene zin is het een aandachtspunt in deze samenwerking dat de verschillende toezichthouders, waaronder de AFM, DNB, de AP en de ACM, qua (toezicht)onderwerpen naar elkaar toegroeien. Maatschappelijke problemen vragen om een integrale benadering en aanpak, ook vanuit toezichthouders, die daardoor hun blik steeds meer verbreden. Thema’s als consumentengedrag, datagebruik en duurzaamheid raken meerdere toezichthouders.

De samenwerking met de AP verdient in het bijzonder aandacht. DNB vraagt soms data op waarvan op voorhand niet duidelijk is of instellingen het mogen verstrekken. De AP en DNB zouden de interpretatie van relevante wetsbepalingen op elkaar moeten afstemmen, zodat instellingen niet worden geconfronteerd met tegenstrijdige verzoeken vanuit de toezichthouders. Anders dan met andere toezichthouders waarmee DNB samenwerkt zijn afspraken over samenwerking en informatie-uitwisseling met DNB nog niet vastgelegd in een convenant, afgezien van de afspraken met betrekking tot het toezicht op betaaldiensten (PSD2).

3.4. Onafhankelijk

Een toezichthouder verricht de drie kernactiviteiten van toezicht (informatie vergaren, oordelen en interveniëren) zonder ongeoorloofde beïnvloeding door onder toezicht staande instellingen, beleidsmakers of andere belanghebbenden. De toezichthouder dient daarbij afstand te houden tot de situatie en de belanghebbenden.

In deze paragraaf gaan we in op de onafhankelijkheid van DNB, zowel ten opzichte van de onder toezicht staande instellingen als van de ministeries. We beschrijven achtereenvolgens het institutioneel kader, onafhankelijkheid ten opzichte van de sector, de externe governance en de interne governance.

In de sub-paragrafen hierna wordt telkens een feitelijke beschrijving gegeven én wordt aangegeven hoe relevante stakeholders (zowel DNB als externe stakeholders) aankijken tegen het functioneren van DNB op dit sub-onderwerp. Deze sub-paragrafen bevatten nog niet het oordeel van de onderzoekers.

Het oordeel van de onderzoekers volgt pas in de laatste sub-paragraaf met als titel “oordeel”. Daar geven de onderzoekers een integraal oordeel over het functioneren van DNB op dit principe.

3.4.1 Institutioneel kader

De onafhankelijkheid van DNB wordt ten eerste geborgd door supranationale regelgeving. Wat betreft het banktoezicht geldt Verordening (EU) Nr. 1024/2013 van de raad van 15 oktober 2013, waarbij aan de ECB specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen. Hierin zijn bepalingen omtrent de onafhankelijkheid van de ECB en de nationaal bevoegde autoriteiten opgenomen. Op het gebied van Resolutie zijn de *SRM Regulation* en de *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD) van toepassing. Hierin is onder andere opgenomen dat er passende structurele regelingen getroffen dienen te worden om operationele onafhankelijkheid te garanderen en belangenconflicten te voorkomen tussen toezichtfuncties of de andere functies van de betrokken autoriteit en de functies van de afwikkelingsautoriteit. Het vereiste van onafhankelijkheid is in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd via artikel 12b van de Bankwet 1998.

Op nationaal niveau geldt voor DNB de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, met enkele uitzonderingen.⁵² Hieruit vloeien verschillende waarborgen voor de onafhankelijkheid van DNB voort. De minister van Financiën (of de minister van SZW) mag geen individuele aanwijzingen geven: er zijn dus geen instructies mogelijk in een specifieke casus. Ook mag hij geen besluiten vernietigen; dit is een uitzondering op de Kaderwet zbo's. De minister heeft beperkte mogelijkheden voor algemene aanwijzingen (beleidsregels) aan DNB (en de AFM). Hij kan beleidsregels vaststellen ten aanzien van de toepassing door DNB en de AFM van het bepaalde in de hoofdstukken 1.2 en 1.3 van de Wft, dus over algemene overkoepelende toezichtaspecten zoals de samenwerking tussen DNB en de AFM. De minister kan zich niet door middel van een beleidsregel met individuele gevallen bezighouden. De mogelijkheid tot het stellen van beleidsregels wordt ook beperkt door Europese regelgeving.

3.4.2 Onafhankelijkheid ten opzichte van de sector

Er zijn binnen DNB verschillende waarborgen voor onafhankelijkheid. Zo is er binnen DNB een centrale afdeling (Compliance en Integriteit) voor de advisering over compliance-, fraude- en integriteitsrisico's, de monitoring

⁵² Artikel 1:30 Wet op het financieel toezicht. De uitzonderingen betreffen de algemene mogelijkheid van de minister om beleidsregels te stellen (zie ook artikel 1:25 Wft), om besluiten te vernietigen en enkele regels over beheer en verantwoording.

van de naleving van de integriteitsregelingen (en interne handhaving daarvan) en het bevorderen van het integriteitsbewustzijn.

DNB heeft interne integriteitsregelingen die beogen de onafhankelijkheid van (inhuur)medewerkers te bevorderen, belangenconflicten te voorkomen en goed ambtelijk handelen te waarborgen, onder andere ten opzichte van de onder toezicht staande instellingen (Gedragscode DNB, Regeling onafhankelijkheid medewerkers DNB, Regeling met betrekking tot privé-beleggingstransacties). Voor directie en RvC gelden, naast de Regeling privé-beleggingstransacties, ook de Regeling inzake onverenigbare functies (directieleden en commissarissen), de Regeling inzake tegenstrijdige belangen (directieleden en commissarissen) en de Regeling inzake geschenken en uitnodigingen voor directieleden (directieleden).

DNB-medewerkers leggen de eed of belofte voor ambtenaren af en zijn gehouden aan de Ambtenarenwet 2017, die ook regels bevat over onafhankelijkheid en integriteit. DNB screent kandidaat-(inhuur)medewerkers en kan bestaande (inhuur)medewerkers (her-)screenen.

Binnen Toezicht zijn *checks and balances* ingericht om de onafhankelijkheid en objectiviteit van de toezichtmedewerkers te waarborgen, waaronder afstemming in de lijn en het vierogen-principe. Een rolatiebeleid moet (de schijn van) ongewenste “vergroeiing” van medewerkers met de onder toezicht staande instelling voorkomen. Ook de organisatorische inrichting moet bijdragen aan het voorkomen van *regulatory capture*; in de matrix-structuur worden accounthouders van instellingen “*gechallenged*” door expertisecentra die met meer afstand en op basis van hun specifieke expertisegebied naar risico’s bij instellingen kijken. Ook is er een aparte afdeling voor Interventie en Handhaving en een toetsgroep voor probleemdossiers.

3.4.3 Externe governance

De relaties binnen de driehoek van eigenaar (ministerie van Financiën), opdrachtgevers (ministeries van Financiën en SZW) en opdrachtnemer (DNB) worden gereguleerd door vooral de Bankwet 1998, de Wft en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, maar ook Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, aangezien DNB tevens een naamloze vennootschap is, met de Staat als (enige) aandeelhouder.

DNB is als zbo niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister van Financiën. De toezichthouder is onafhankelijk in de uitvoering van haar taken en oordeelt zelfstandig over individuele gevallen. De verantwoordelijkheid van de minister ziet op het functioneren van het toezichtstelsel als geheel, dat wil zeggen de instelling en inrichting van het toezicht als zodanig en het functioneren van DNB. Hij beschikt daartoe op bevoegdheden van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de Wft. De inzet van de bevoegdheden van de minister wordt begrensd door de rolverdeling tussen de lidstaten en de EU; het Europese toezichtmechanisme SSM maakt de ECB exclusief bevoegd om prudentieel toezicht uit te oefenen op alle banken in de Bankenunie; significante banken vallen direct onder het toezicht van de ECB. Het ECB-toezicht op minder significante banken in Nederland wordt decentraal uitgeoefend door DNB.⁵³

De rolverdeling tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en DNB als zbo is in de evaluatieperiode doorontwikkeld. Dit geldt met name voor het werkterrein van Financiën, op het gebied van SZW (pensioenen) is de relatie nog meer in ontwikkeling.

In de visie *Toezicht op Afstand* uit 2019 is aangegeven dat de rollen van eigenaar en opdrachtgever functioneel gescheiden zijn belegd.⁵⁴ In het document is beschreven welke uitgangspunten de minister hanteert in de vormgeving en uitvoering van het toezicht op de AFM en DNB als zbo’s.⁵⁵ Verduidelijkt is hoe de bevoegdheden

⁵³ Kamerstukken II 2018/19, 32648, nr. 15, blz. 2.

⁵⁴ Aanbiedingsbrief minister bij Toezicht op Afstand 2019.

⁵⁵ Aanbiedingsbrief minister bij Toezicht op Afstand 2019.

van de minister ten aanzien van DNB en de AFM in de praktijk worden ingezet. Ook beoogt de nieuwe visie de kenbaarheid van de reguliere contactmomenten tussen het ministerie en de zbo's te vergroten, in reactie op een rapport van de Algemene Rekenkamer over het toezicht op banken.⁵⁶ In een Toezichtarrangement is deze relatie nader uitgewerkt.⁵⁷ De minister gaf aan dat het geactualiseerde visiedocument en de hierbij behorende bijlagen na vijf jaar opnieuw zouden worden geëvalueerd.⁵⁸

De Europese dimensie van regels voor en toezicht op de financiële markten is groter geworden: het toezicht op financiële instellingen is steeds meer Europees toezicht. Deze ontwikkeling beïnvloedt ook de institutionele relatie tussen de minister en toezichthouder. De minister van Financiën is in de Nederlandse verhoudingen de "eigenaar" en "opdrachtgever", maar DNB heeft ook te maken met de ECB en de drie ESA's (EBA, EIOPA, *European Securities and Markets Authority*; ESMA).

Er zijn verschillende vormen van overleg tussen DNB en Financiën. Naast het tweewekelijkse lunchoverleg tussen de minister van Financiën en de President van DNB is er onder andere de Gemengde Werkgroep Toezicht (bestuurlijk overleg met onder andere directieleden toezicht DNB en Thesaurier-Generaal ministerie van Financiën), de kleine Gemengde Werkgroep Toezicht (overleg op divisiedirecteuren-/directeursniveau) en het Tripartiete Overleg (bestuurlijk overleg met minister van Financiën, voorzitter Toezicht DNB en bestuursvoorzitter AFM) en het reguliere overleg tussen DNB-Resolutie en Financiën op directieniveau.

Tot slot is relevant in de relatie tussen het ministerie van Financiën en DNB dat één van de leden van de RvC van overheidswege wordt benoemd: de overheidscommissaris. Deze vervult een brugfunctie tussen DNB en de minister van Financiën en kan bij de directie inlichtingen inwinnen over de manier waarop DNB haar taken verricht en de minister daarover informeren.⁵⁹

Ministerie(s) en toezichthouder zijn tevreden over de ontwikkelingen in de onderlinge relaties. In de onderzoeksperiode is wrijving afgenomen. DNB begreep bijvoorbeeld niet altijd waarom het ministerie bepaalde (gedetailleerde) informatie wilde hebben. Ook was er discussie in hoeverre de zelfstandige status van de toezichthouders met zich mee zou brengen dat het ministerie bepaalde vragen niet zou kunnen stellen. En over de vraag hoe het ministerie van Financiën op de hoogte gehouden kan worden als de opdrachtgeversrol bij de ECB ligt. Het doorspreken van casussen heeft geholpen om elkaars rollen beter te begrijpen en afspraken te maken over de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Rolvastheid is belangrijk gebleken. Ministerie(s) en toezichthouders houden elkaar steeds meer op de hoogte en zijn zich bewust van elkaars meerwaarde. Dit wil niet zeggen, blijkt uit de gesprekken aan beiden zijden, dat er daarmee nooit discussies zijn. Niettemin blijven er situaties waarin bij DNB het gevoel bestaat dat het ministerie zich onterecht ergens mee "bemoeit" en situaties waarin het ministerie van Financiën graag meer of meer gedetailleerde informatie zou willen hebben. Gesprekken kunnen scherp zijn, maar die scherpheid wordt als waardevol beschouwd.

De Algemene Rekenkamer constateerde in het onderzoek uit 2017 naar het toezicht door DNB op middelgrote en kleine banken dat de minister van Financiën in opzet voldoende bevoegdheden heeft om toezicht op DNB uit te oefenen, maar ook dat de minister dit toezicht in de praktijk beperkt invult. Dit beeld wordt binnen Financiën en DNB niet of in beperkte mate herkend. In de afgelopen jaren zijn er in navolging van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer meer periodieke overleggen gekomen, dan wel is de verslaglegging daarvan verbeterd.

In de buitenwereld wordt in het algemeen de onafhankelijke positie en opstelling van DNB herkend, zowel in de richting van het ministerie als in de richting van instellingen onder toezicht. Daarbij wordt ook erkend dat er

⁵⁶ Algemene Rekenkamer. *Toezicht op banken in Nederland, Uitvoering prudentieel toezicht op middelgrote en kleine banken door DNB*

⁵⁷ Kamerstukken II 2018/19, 32648, nr. 15.

⁵⁸ Toezicht op afstand (2019).

⁵⁹ Artikel 14 Bankwet 1998.

in de praktijk wel sprake kan zijn van druk vanuit politiek en media, bijvoorbeeld om op te treden tegen financieel-economische criminaliteit. De onafhankelijkheid kan in het geding zijn als DNB graag wil voldoen aan maatschappelijke verwachtingen, al staat de onafhankelijkheid er – juist – niet aan in de weg om deze mee te wegen. Ook DNB zelf erkent dat die druk kan bestaan, maar ziet de externe en interne governance en de aandacht voor professionaliteit en onafhankelijkheid als waarborgen voor een onafhankelijke uitvoering van taken.

3.4.4 Interne governance

In de vorige evaluatie is geconcludeerd dat in de periode 2010-2015 belangrijke stappen zijn gezet om de interne governance te versterken.⁶⁰ Zo is met de *Wet versterking governance van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten* de positie van de RvC versterkt door uitbreiding van zijn wettelijke taak. DNB leeft, voor zover relevant voor de structuur van DNB, zoveel mogelijk de principes en *best practice* bepalingen uit de *Corporate Governance Code* na. Periodiek publiceert zij in hoeverre de governance voldoet aan de *Code*. DNB streeft ernaar zoveel mogelijk dezelfde governance-regels na te leven die worden gesteld aan de onder haar toezicht staande instellingen.

Gedurende de evaluatieperiode hebben diverse aanpassingen van de organisatiestructuur en interne governance plaatsgevonden. Zo is de directie uitgebreid met een Directeur Resolutie en Intern bedrijf. Tot 1 juli 2018 kende DNB een secretaris-directeur, die onder eindverantwoordelijkheid van de president het intern bedrijf aanstuurde en de effectieve besturing van DNB bewaakte; deze rol is overgegaan op de Directeur Resolutie en Intern bedrijf. Andere aanpassingen zijn de benoeming van de *Chief Data Officer* en CIOT en de oprichting van een bedrijfsbureau (voor de divisies Toezicht Beleid, Toezicht Horizontale Functies en Integriteit, Toezicht Verzekeraars en Toezicht Pensioenfondsen).

De taak van de RvC is (sinds 2012) om toe te zien op niet alleen de bedrijfs- en beheersmatige aspecten, maar ook (de waarborgen voor de) beleidsmatige aspecten, de uitvoering van het toezicht in algemene zin en de borging van de kwaliteit en effectiviteit van dat beleid.⁶¹ Uit de jaarverslagen blijkt dat de RvC nog steeds een groot deel van de tijd besteedt aan bedrijfs- en beheersmatige aspecten. In de vergaderingen van de Toezichtcommissie komen praktijkdossiers, actuele beleidsdiscussies en toezichtonderwerpen aan de orde.⁶²

Het bestaan van de RvC hangt samen met de NV-status (bij de AFM bestaat een Raad van Toezicht, die een vergelijkbare taak heeft).⁶³ Het bestaan van een intern toezichtorgaan is niet de standaard bij zbo's omdat extra wettelijke organen aan een transparante verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen minister en zbo in de weg zouden staan.⁶⁴ In het Toezichtarrangement heeft de minister geschreven dat de RvC geen toezicht houdt namens de minister, maar dat het interne toezicht de minister wel nuttige informatie kan opleveren die hij kan gebruiken in zijn eigen toezicht op DNB. Een goed functionerende interne governance wordt niet beschouwd als vervanging maar als ondersteuning van het toezicht op afstand.⁶⁵

Volgens de gesprekspartners van Financiën en DNB vervult de RvC een nuttige rol. Zo kan zij binnen DNB aandacht vragen voor overwegingen die ook vanuit politiek of beleidsmatig oogpunt van belang kunnen zijn.

⁶⁰ Evaluatie AFM 2010 – 2015, p. 47.

⁶¹ Artikel 13, zesde lid, Bankwet 1998, zoals dat luidt sinds de Wet versterking governance van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten (2012).

⁶² DNB. (2020). *Jaarverslag 2020*, blz. 108 e.v.

⁶³ Artikel 13 van de Bankwet stelt, anders dan artikel 250 van Boek 2 BW, niet dat de commissarissen zich hebben te richten naar het belang van de vennootschap, maar stelt wel vast dat de RvC toezicht houdt op de algemene gang van zaken en het beleid ter uitvoering van artikel 4 van de Bankwet 1998.

⁶⁴ Kamerstukken II 2013/14 25 368, nr. 83. Zie ook de circulaire *Governance ten aanzien van zbo's*.

⁶⁵ *Toezichtarrangement DNB en de AFM*, bijlage bij Toezicht op afstand (2019).

Financiën is als eigenaar blij met deze inspanningen; zo bevorderde de RvC binnen DNB dat de huisvesting doelmatig zou worden aangepakt.

In de gesprekken met de partijen buiten DNB is verschillende keren gewezen op het belang dat binnen de RvC voldoende kennis aanwezig is op specifieke terreinen om de toezichttaak goed uit te kunnen voeren. In gesprekken met experts en branchevertegenwoordigers is door hen benoemd dat de kennis op het gebied van financiële deskundigheid en de kennis over op het gebied van IT en digitale veiligheid en op het gebied van duurzaamheid versterkt zouden kunnen worden.

De overheidscommissaris is onderdeel van de RvC en in die hoedanigheid (net als de andere commissarissen) belast met het toezicht op en het adviseren van de directie van DNB. De overheidscommissaris kan daarnaast bij de directie inlichtingen vorderen en bevindingen kenbaar maken aan de minister.⁶⁶ Er is overleg tussen Financiën en de overheidscommissaris om bijvoorbeeld bij te praten over diens visie op zaken die voor de minister relevant zijn.⁶⁷ In enkele gesprekken buiten en binnen DNB is de rol van de overheidscommissaris benoemd als punt van aandacht, hieruit bleek dat zowel buiten als binnen DNB niet voor iedereen duidelijk is wat de rol van overheidscommissaris precies inhoudt.

Voor de interne governance van DNB is ook de Europese context van belang. DNB functioneert immers binnen een Europees stelsel (SSM, SRM). De Raad van Toezicht van de ECB bereidt besluiten voor over het banktoezicht. De directeur Toezicht banken vertegenwoordigt DNB hier. De SRB besluit voor het grootste deel over (de voorbereiding op) resolutie-aangelegenheden. De directeur Resolutie maakt deel uit van de plenaire vergadering bij de SRB en van de *Extended Executive Session* voor instellingsspecifieke zaken.

De Europese context klinkt niet altijd door in de communicatie van DNB. Bijvoorbeeld: in de brochure over de vorige toezichtaanpak, FOCUS!⁶⁸ (verschenen voor de geëvalueerde periode, namelijk in 2012), is de Europese toezichtstructuur beschreven, maar in de brochure over de toezichtaanpak ATM⁶⁹ (verschenen na de evaluatieperiode, namelijk in 2021), wordt het onderscheid tussen significante en minder significante instellingen (SI's en LSI's) niet benoemd.

DNB is enerzijds onderdeel van het Europese toezichtstelsel, maar werkt anderzijds op basis van een nationaal budget. Dit levert een zekere spanning op, die ook DNB en het ministerie van Financiën erkennen. Om de bijdrage te leveren aan het Europese toezicht moeten in Nederland fte's worden gealloceerd. Het is volgens gesprekspartners belangrijk dat DNB voldoende investeert in het Europees overleg om voldoende inbreng te hebben.

Nieuwe Europese richtlijnen worden door het ministerie omgezet in nationale wetsvoorstellen. DNB kan dan via een uitvoeringstoets in de gelegenheid worden gesteld om in te gaan op de uitvoerbaarheid van de implementatiewet en om aan te geven hoeveel extra middelen nodig zijn om eventuele nieuwe taken te kunnen uitvoeren. Bij verordeningen ligt dat anders; die werken meteen (zonder omzetting) door in het Nederlandse recht.

⁶⁶ Zie artikel 14 Bankwet 1998.

⁶⁷ Met inachtneming van artikel 130 van het EU-Werkingsverdrag. Zie: *Toezichtarrangement*.

⁶⁸ Zie: <https://www.dnb.nl/media/cpga5wpn/brochure-focus.pdf>

⁶⁹ Zie: https://www.dnb.nl/media/yjdd5bfy/web_130477_ia_atm.pdf

3.4.5 Oordeel

Voor de onafhankelijkheid van een toezichthouder is ten eerste van belang dat de onafhankelijkheid goed geregeld is in de wet en waarborgen binnen de organisatie. Voor DNB is dat het geval. De formele borging van de onafhankelijkheid van DNB, zowel naar de ministers als naar de instellingen onder toezicht, is uitgebreid geregeld in zowel supranationale als nationale regelgeving. Deze formele borging bevordert dat DNB het toezicht zonder ongeoorloofde beïnvloeding kan verrichten. De borging is sterker dan bij veel andere markttoezichthouders, doordat de minister van Financiën bijvoorbeeld niet beschikt over de bevoegdheid om algemene aanwijzingen (beleidsregels) met betrekking tot de primaire taakuitoefening vast te stellen. DNB heeft binnen de eigen organisatie diverse waarborgen voor onafhankelijkheid getroffen. Tegelijkertijd zijn er bij DNB extra verbindingen (in vergelijking met de AFM), met “Den Haag”: de Staat is namelijk óók (enig) aandeelhouder en de minister van Financiën benoemt óók een overheidscommissaris.

Ten tweede is voor de onafhankelijkheid van belang dat de driehoek opdrachtgever-eigenaar-opdrachtnemer goed functioneert. De werking van governance-driehoek heeft zich in de evaluatieperiode positief ontwikkeld. De rollen van eigenaar en opdrachtgever zijn sterker gemarkeerd. Het doorspreken van casuïstiek heeft geleid tot overeenstemming over rollen. Er zijn informele contacten, ook als een van de twee partijen geen formele rol heeft. De informele contacten, waarin nuttige informatie kan worden uitgewisseld, hoeven niet in de weg te staan van de onafhankelijkheid, mits de verhoudingen worden gerespecteerd. Er is geen indicatie dat de onafhankelijkheid van de toezichthouder ten opzichte van het ministerie in het geding is geweest. Discussies over bijvoorbeeld het niveau van (management)informatie en de functie van wetgevingsbrieven laten zien dat het belangrijk is om de onderlinge relatie op de agenda te houden. De informele omgang met de formele posities is positief voor het samenspel van beleid en toezicht. De verschillende verbindingen maken rolvastheid in de driehoek wel extra belangrijk, juist ook gelet op het belang van onafhankelijkheid en op de visie van het ministerie op “toezicht op afstand”.

Ten derde is het beeld van de onafhankelijkheid van de toezichthouder in de buitenwereld relevant. Voor DNB geldt dat ze in de buitenwereld breed wordt gezien als zeer onafhankelijk opererende toezichthouder. Er zijn in de evaluatie geen signalen opgehaald dat de onafhankelijkheid van DNB ten opzichte van de sector in de evaluatieperiode in het geding is geweest.

3.5. Transparant

Een toezichthouder maakt vijf aspecten van toezicht inzichtelijk: nut en noodzaak, de waarborgen voor onafhankelijkheid, de keuzes, de bevindingen en het resultaat van het toezicht. Toezichthouders dienen duidelijk te maken welke keuzes zij maken in toezichtobjecten, doelen, methoden en inzet van middelen, en dienen zich achteraf te verantwoorden over doelmatigheid en doeltreffendheid van gemaakte keuzes. Daarbij dienen de resultaten van het toezicht inzichtelijk te worden gemaakt.

In deze paragraaf gaan we in op de transparantie over taakuitvoering en keuzes, effectmeting en open normen.

In de sub-paragrafen hierna wordt telkens een feitelijke beschrijving gegeven én wordt aangegeven hoe relevante stakeholders (zowel DNB als externe stakeholders) aankijken tegen het functioneren van DNB op dit sub-onderwerp. Deze sub-paragrafen bevatten nog niet het oordeel van de onderzoekers.

Het oordeel van de onderzoekers volgt pas in de laatste sub-paragraaf met als titel ‘oordeel’. Daar geven de onderzoekers een integraal oordeel over het functioneren van DNB op dit principe.

3.5.1 Taakuitvoering en keuzes

DNB ziet de toegenomen behoefte aan transparantie van publieke instanties en toezichthouders als een van de belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op DNB. Ook in de vorige evaluatie was transparantie een aandachtspunt, ook in de relatie tot de behoefte aan toezichtvertrouwelijkheid. De evaluatie van 2017 stelde ook dat het een aandachtspunt voor DNB is om transparant te blijven over het toezicht, om ook toekomstige nieuwe taken zo efficiënt mogelijk in de organisatie in te bedden en om aan te tonen en uit te leggen dat een (verhoogde) heffing in redelijke verhouding staat met de door DNB verrichte (versterkte) toezichtinspanning.

Op 1 juli 2018 trad de Wet transparant toezicht financiële markten in werking. De wet beoogt de transparantie van het toezicht op de financiële markten en accountantsorganisaties te vergroten door uitbreiding van de bevoegdheden tot openbaarmaking van informatie en verduidelijking van de rechtsbescherming van betrokkenen.

DNB verschaft op verschillende manieren inzicht in de wijze waarop zij haar toezicht invult en welke keuzes zij daarin maakt. *Open Boek Toezicht* is het onderdeel van de DNB-website dat gericht is op instellingen. Er is een “Bewust Beleid” proces waarbij DNB gebruikt maakt van vier type beleidsuitingen met verschillende statussen: *good practice*, Q&A, beleidsregels en toezichthouderregelingen. Op de website van DNB zijn ook de Visie op Toezicht, zbo-begrotingen & verantwoordingen, de Toezicht Vooruitblikken, publicaties, onderzoeken en diverse andere communicatiemiddelen (panels, nieuwsbrieven, et cetera) te vinden. Voorbeelden daarvan zijn panelbijeenkomsten, de Pensioenmiddag en Verzekeraarsmiddag en nieuwsbrieven. DNB publiceert ook de handhavingmaatregelen op de website. DNB heeft het iForum opgericht om in dialoog te gaan met de sector over de digitale strategie.

DNB beschouwt zichzelf internationaal gezien als voorloper op het gebied van transparantie en wil verdere stappen zetten om de transparantie te bevorderen. Deze ambitie wordt volgens DNB beperkt door Europese en nationale wetgeving op het gebied van toezichtvertrouwelijkheid. De wettelijke geheimhoudingsplicht dient ter bescherming van de belangen van onder toezicht staande instellingen, om ervoor te zorgen dat zij vertrouwen hebben dat zij informatie kunnen delen. Dit is nodig voor het goed functioneren van het toezicht en daarmee van financiële stabiliteit. DNB onderzoekt nog wat de impact van de Wet open overheid is op de transparantie van DNB. Deze wet bevat een nieuwe (actieve) openbaarmakingsplicht, maar ook uitzonderingen.

Verschillende gesprekspartners waarderen de inspanningen van DNB om transparant(er) te zijn, maar zien ook ruimte voor verbetering: het gaat daarbij niet alleen om het helder communiceren, maar ook om het – zichtbaar – serieus nemen van signalen.

Bij transparantie over de inzet van middelen hoort dat inzicht wordt gegeven in de kosten en in de manier waarop de middelen zijn aangewend. Dit onderwerp komt aan bod in paragraaf 3.6.2 (Kostenbeheersing).

3.5.2 Effectmeting

Het in kaart brengen van de resultaten en effecten van financieel toezicht is een uitdaging. Een van de redenen is dat DNB één van de actoren (maar niet de enige) is die invloed heeft op de mate waarin doelstellingen van financieel toezicht worden behaald. In het verleden heeft DNB pogingen gedaan om aan resultaat- en effectmeting te doen, maar ook DNB ziet hierin nog ruimte voor verbetering.

DNB tracht op verschillende manieren (toch) inzicht te krijgen in de resultaten en effecten van haar toezicht. Zo gebruikt DNB in de zbo-begrotingen en -verantwoordingen eigen KPI's om de resultaten zichtbaar te maken. Het opstellen van de juiste indicatoren vormt voor DNB een uitdaging, en indicatoren veranderen dan ook

jaarlijks. DNB heeft de ambitie stakeholders een scherper beeld te geven over de mate waarin jaarlijks voortgang wordt geboekt met het bereiken van de ambities.

Een factor waaraan DNB haar effect afmeet, is aan het consumentenvertrouwen in de financiële sector. Ieder jaar meet DNB het vertrouwen van het publiek in financiële instellingen onder 2500 huishoudens via de *DNB Trust Survey*. In de jaren 2016-2020 lag het aandeel respondenten met overwegend of volledig vertrouwen in banken en verzekeraars tussen de 60 en 80 procent en het aandeel respondenten met overwegend of volledig vertrouwen in pensioenfondsen tussen de 40 en 60 procent.⁷⁰ Verder heeft DNB in 2020 gewerkt aan de voorbereiding op actieve voorlichting over het Nederlandse DGS. Dit gebeurt in samenwerking met de Nederlandse banken. De grotere naamsbekendheid van het DGS kan het vertrouwen in de financiële sector versterken.

Ook belangrijk voor DNB in het licht van effectmeting zijn de interne onderzoeken die de afdeling Risicomanagement & Strategie (RMS) uitvoert. In RMS-onderzoeken wordt gekeken naar de toezichtactiviteiten van bijvoorbeeld een bepaald organisatieonderdeel of naar het gezamenlijke toezicht op een instelling of sector. RMS formuleert dan een antwoord op de vraag of DNB in haar toezicht de goede dingen doet, en of het die dingen goed doet. Daarnaast doet RMS eens in de twee jaar een stakeholderonderzoek, om een beeld te krijgen van de opvattingen van stakeholders over de taakuitoefening van DNB.

3.1.3 Open normen

Open normen komen veel voor in de financiële wet- en regelgeving. Open normen geven onder toezicht staande ondernemingen in specifieke situaties ruimte bij de invulling ervan, waarbij het de eigen verantwoordelijkheid van de onderneming is die normen op de juiste manier te interpreteren naar de omstandigheden van het geval.

In het handhavingsbeleid is aangegeven dat het onderscheid tussen open en gesloten normen voor het handhavend optreden van de toezichthouders geen verschil maakt. Zodra een overtreding van een open dan wel een gesloten norm is geconstateerd, wordt in beide gevallen in beginsel normconform gedrag afgedwongen door de inzet van handhavinginstrumenten. Wel vraagt handhaving van open normen altijd een (uitgebreidere) motivering waarmee wordt aangetoond dat de open norm is overtreden, terwijl soms kan worden volstaan met een verwijzing naar de gedraging en de overtreden bepaling.

DNB ziet open normen als een uitdaging, omdat ze een eigen vorm van handhaving kennen en vragen om maatwerk. Uit de gesprekken in het kader van deze evaluatie van DNB zijn open normen niet als een belangrijk punt van aandacht naar voren gekomen. Dat wil niet zeggen dat hierover nooit discussie bestaat. Zo is vanuit de pensioensector kritiek geleverd op de invulling van open normen door DNB. Open normen kunnen in de ogen van sommige sectorpartijen alleen worden ingevuld als aan strikte voorwaarden wordt voldaan. Zo moet er een wettelijke grondslag zijn voor deze invulling en dient nut en noodzaak op te wegen tegen de uitvoeringskosten en regeldruk.⁷¹

⁷⁰Zie: <https://www.dnb.nl/actueel/algemeen-nieuws/dnbulletin-2021/vertrouwen-in-financiele-sector-overeind-in-coronacrisis/>. Geraadpleegd op: 22 september 2021.

⁷¹ Brief Pensioenfederatie met reactie op consultatie beleidsregel geschiktheid, 2019. Zie: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjPgeGRrl7zAhVGhP0HHbmaBJIQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.pensioenfederatie.nl%2Fstream%2F2019-014-brief-aan-dnb-reactie-consultatie-beleidsregel-geschiktheid.pdf&usg=AOvVaw0F9gg-AMN5NOilomqZrNEL>.

3.5.4 Oordeel

DNB is over het algemeen transparant over taakuitvoering en keuzes richting onder toezicht staande instellingen en andere stakeholders. Ook heeft DNB tijdens de evaluatieperiode gewerkt aan het verder verbeteren van de transparantie. Er is veel informatie beschikbaar in jaarrapportages, de zbo-begroting en -verantwoording en op de website, er wordt gecommuniceerd aan verschillende doelgroepen (bijvoorbeeld in de vorm van thematisch nieuwsbrieven), en DNB is waar mogelijk transparant over toezichtactiviteiten en doelstellingen. Ook is het door de jaarlijkse wetgevingsbrieven helder om welke aanpassingen in de financiële wetgeving DNB vraagt.

Het is belangrijk dat DNB blijft werken aan transparantie. Het is duidelijk dat er ook een belang is van toezichtvertrouwelijkheid, maar dit wil niet zeggen dat alles toezichtvertrouwelijk is. Het is daarom positief dat DNB verder onderzoekt welke mogelijkheden er zijn, ook in het licht van de nieuwe Wet open overheid en actuele en maatschappelijke discussies over transparantie. Daarbij moet allereerst worden bekeken wat mogelijk is binnen de kaders, maar eventueel kunnen ook initiatieven worden genomen om de kaders aan te passen.

DNB tracht op verschillende manieren inzicht te verkrijgen in de effecten van toezicht. Dit blijft een belangrijke uitdaging, want het inzichtelijk maken van effecten is complex en is ook nog niet heel goed gelukt. Zo zijn pogingen tot resultaat- en effectmeting volgens DNB zelf onbevredigend gebleken en is het nog zoeken naar de juiste indicatoren om de resultaten van het financieel toezicht zichtbaar te maken. Dit geldt overigens ook voor andere toezichthouders, waaronder de AFM.

3.6. Professioneel

Het principe van professionaliteit heeft betrekking op drie niveaus: de individuele toezichthouder, de toezichthoudende organisatie en de beroepsgroep. Toezichthouders gaan na hoe de ontwikkelingen in de omgeving doorwerken op deze drie niveaus. Toezichthouders dienen voorts integer en flexibel te zijn in hun wijze van toezicht houden.

In deze paragraaf gaan we in op de volgende aspecten van professionaliteit: medewerkers en organisatie, kostenbeheersing, risicomanagement, kwaliteitszorg, klachten, synergievoordelen resolutie en omgang met aandachtspunten uit de vorige evaluatie.

In de sub-paragrafen hierna wordt telkens een feitelijke beschrijving gegeven én wordt aangegeven hoe relevante stakeholders (zowel DNB als externe stakeholders) aankijken tegen het functioneren van DNB op dit sub-onderwerp. Deze sub-paragrafen bevatten nog niet het oordeel van de onderzoekers.

Het oordeel van de onderzoekers volgt pas in de laatste sub-paragraaf met als titel “oordeel”. Daar geven de onderzoekers een integraal oordeel over het functioneren van DNB op dit principe.

3.6.1 Medewerkers en organisatie

De professionaliteit van de individuele toezichthouder begint voor DNB bij het aannamebeleid. Bij de selectie wordt naast kennis en ervaring ook op competenties en gedrag getoetst. DNB heeft aandacht voor diversiteit. Bij het “onboarden” van medewerkers is er speciale aandacht voor integriteit, via de introductie en (online) trainingen door de afdeling Compliance & integriteit. Integriteit gaat bij DNB veelal over onafhankelijkheid (zie

de voorzieningen die genoemd zijn in hoofdstuk 3) en het gedrag van (inhuur)medewerkers.

DNB heeft een eigen opleidingsinstituut, DNB Academie, en maakt gebruik van het internationale opleidingsaanbod van het SSM en de ESA's. Toezichthouders doen ook kennis en ervaring op door traineeprogramma's, een managementtraject, stages, detacheringen, collectieve leerweken en individuele opleidingen.⁷² Ook in tijden met hoge werkdruk stimuleert DNB haar medewerkers zich te ontwikkelen. DNB wil ook bijdragen aan het versterken van de kennis en kwaliteit van de financiële sector, bijvoorbeeld via eigen publicaties en deelname aan nationale en internationale gremia.

Ook in de buitenwereld wordt de professionaliteit van de DNB-medewerkers over het algemeen erkend. Zij worden gezien als gedegen en zorgvuldig. Volgens sommigen zijn de medewerkers door de hoge mate van zorgvuldigheid soms ook te voorzichtig. Intern bij de DNB wordt dit ook herkend en is hier aandacht voor. Gesprekspartners binnen DNB hebben bijvoorbeeld aangegeven dat medewerkers geneigd zijn in stukken die naar de directie gaan eerst met elkaar tot consensus te komen. Gesprekspartners van binnen DNB hebben aangegeven dat er op dit punt al wel een positieve ontwikkeling is ingezet: medewerkers worden in toenemende mate gevraagd juist ook de overwegingen en gevoerde discussies mee te geven richting de directie. Ook is er een intern cultuurprogramma waarin de keerzijde van de zorgvuldigheid wordt geadresseerd. Zoals gezegd staan de medewerkers van DNB in de buitenwereld te boek als gedegen professionals. Op enkele punten zien gesprekspartners nog wel verbetermogelijkheden; genoemd zijn het versterken van de juridische of economische kennis, het opdoen van externe ervaring (bij organisaties buiten DNB) en het aantrekken en behouden van mensen met ervaring (senioriteit).

In contacten met DNB ervaart een aantal gesprekspartners een sterke “verzuiling” binnen de toezichthouder, waardoor veel interne afstemming nodig is. Gesprekspartners merken bijvoorbeeld concreet dat het lang duurt voordat ze antwoord krijgen op vragen, omdat daarvoor binnen DNB veel interne afstemming nodig is.

3.6.2 Kostenbeheersing

Uit het oogpunt van “bestuurlijke rust” stellen de ministers van Financiën en SZW een kostenkader voor vier jaar vast.⁷³ Sinds 2013 is er een Kostenkader voor de taak Toezicht. In de evaluatieperiode is het Kostenkader 2021-2024 vastgesteld. Vanaf 2021 geldt het Kostenkader ook voor de taken Resolutie en DGS (voor die tijd was er sprake van een jaarlijkse begroting).

DNB is bij het opstellen van de zbo-begroting gebonden aan de hoogte van het plafond dat volgt uit het Kostenkader.⁷⁴ De RvC keurt de totale begroting (waarvan de zbo-begroting onderdeel is) van DNB goed. Op grond van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft) keuren de ministers van Financiën en SZW vervolgens jaarlijks de zbo-begroting van DNB goed. Voorafgaand hieraan bespreekt DNB de concept zbo-begroting met vertegenwoordigers van de instellingen die onder toezicht staan (het Adviserend Panel DNB). DNB maakt verslagen van deze panelbijeenkomsten openbaar. In het jaarverslag legt DNB verantwoording af over al haar taken. Daarnaast brengt DNB ook een zbo-verantwoording uit, die enkel gaat over de taken die zij als ZBO uitvoert. Deze zbo-verantwoording wordt separaat gepubliceerd. Vanaf 2015 is de overheidsbijdrage

⁷² Vanaf 2021 beschikt DNB ook over een opleidingsaanbod op het gebied van data en technologie.

⁷³ Brief van de minister van Financiën; 30 november 2020 (2020-0000214961).

⁷⁴ De jaarlijkse begroting van de DNB bestaat uit twee delen, waarvan één deel de zbo-begroting betreft. Hierin zijn de kosten begroot voor de taken die DNB heeft als toezichthouder op financiële instellingen, resolutie-autoriteit en uitvoerder van het Nederlandse Depositogarantie.

afgeschaft en vindt er geen bekostiging van het toezicht van DNB meer plaats uit publieke middelen, maar alleen nog uit afdrachten van de sector.⁷⁵

In de evaluatieperiode is het Nieuwe Kostenkader (2021-2024) voorbereid en vastgesteld (2020). Het ministerie van Financiën heeft de totstandkoming van de kostenkaders AFM en DNB 2021-2024 geëvalueerd, intern en door DNB en AFM te vragen input te leveren. Een verbeterpunt dat hieruit naar voren kwam is dat bij het concept-kostenkader reeds inzichtelijk wordt gemaakt wat de impact op de heffingen gaat zijn voor verschillende sectoren: zo wordt eerder duidelijk wat de hoogte van de heffingen zal zijn. Ook wordt als verbeterpunt genoemd dat het wenselijk is dat vanuit het ministerie van Financiën vooraf aandachtspunten meegegeven worden aan de toezichthouders, zodat reeds vroeg in het traject duidelijk gemaakt kan worden wat focusonderwerpen zijn.

Ter voorbereiding op het Nieuwe Kostenkader 2021-2024 heeft het consultancykantoor Oliver Wyman in opdracht van de RvC, van DNB een uitgebreide studie uitgevoerd naar de doelmatigheid van de toezichtaanpak. Oliver Wyman concludeert dat de DNB-organisatie in lijn is met die van vergelijkbare toezichthouders. Op het totaalniveau zijn de kosten van DNB volgens Oliver Wyman op een hoogte die is te verwachten, gegeven de complexiteit en grootte van de financiële sector en de verschillen in het mandaat van de toezichthouders. Wat betreft het banktoezicht besteedde DNB in 2020 significant minder tijd aan “interventie en handhaving” dan collega-toezichthouders. Voorts concludeert Oliver Wyman dat DNB voor uitgaven aan ICT aan de bovenkant van de benchmark (met vergelijkbare toezichthouders) ligt, vanwege de investeringen in ICT-vernieuwing en de digitale strategie. Voor het overige is het intern bedrijf in lijn met de benchmark.

De onder toezicht staande sectoren blijven kritisch op de kostenontwikkeling. Ten eerste speelt er een specifiek probleem met betrekking tot de kostendoorberekening bij nieuwe ontwikkelingen (zoals Brexit) of nieuwe wetgeving (met nieuwe partijen onder toezicht): de (opstart)kosten die DNB hiervoor maakt worden doorberekend aan de onder toezicht staande instellingen. Als nieuwe doelgroepen onder toezicht komen zijn de kosten die DNB maakt om het toezicht “op te starten” relatief hoog, terwijl de kosten op dat moment soms worden gespreid over een maar een klein aantal ondernemingen die zich in deze nieuwe sector begeven. Een voorbeeld is het toezicht op crypto-instellingen. Dit is een issue dat DNB en het ministerie van Financiën ook onderkennen en dat wordt aangepakt door aanpassing van de Wbft: in de toekomst kan gebruik worden gemaakt van een heffingsreserve. Met deze heffingsreserve kunnen toezichtkosten die tot onevenredige fluctuaties leiden in de heffingen (bijvoorbeeld opstartkosten bij nieuwe taken) door de toezichthouder worden opgevangen.

Ten tweede merken veel partijen op dat de kosten van toezicht ieder jaar toenemen doordat er taken bijkomen of toezicht wordt geïntensiveerd, zonder dat er taken af gaan of toezicht op een ander vlak minder intensief wordt. Het ministerie van Financiën geeft aan dat de afgelopen jaren wel degelijk (meer) aandacht is geweest voor het extensiveren van toezicht en dat dit bijvoorbeeld onderwerp van gesprek is geweest bij het opstellen van het Nieuwe Kostenkader 2021-2024. De sector vreest echter dat DNB—buiten de verantwoording daarover—geen sterke prikkel voelt om kosten te beperken, aangezien de sector deze volledig voor haar rekening moet nemen. Dit punt wordt niet herkend door DNB zelf en ook niet door het ministerie van Financiën. Zij benadrukken dat de kosten van het toezicht en het sturen daarop de nadrukkelijke aandacht hebben. Het ontbreken van een overheidsbijdrage voor het financieel toezicht in Nederland doet daar volgens het ministerie van Financiën niet aan af of is daar niet van invloed op.

Branchevertegenwoordigers zijn er, ten derde, kritisch over dat de kosten die DNB maakt voor de baten uitgaan, terwijl onduidelijk is of en wanneer die baten zich zullen uitbetalen. DNB wijst zelf op verbeterlagen

⁷⁵ Er is nog wel een overheidsbijdrage voor het toezicht op de BES-eilanden.

die binnen het bestaande kostenkader zijn gemaakt, zoals digitalisering binnen het toezicht. In de buitenwereld bestaat de verwachting dat de *efficiency* zal worden verbeterd door de investering in ICT en dat dit dan kan leiden tot kostenreductie, maar dat effect is nog niet te zien.

Een vierde punt betreft de kosten die onder toezicht staande instellingen maken om aan het toezicht te voldoen. DNB probeert de administratieve lasten te beperken door bijvoorbeeld het format voor data-aanvragen te toetsen bij een aantal instellingen. Daarmee wil DNB ervoor zorgen dat het format werkbaar is voor instellingen (en het dus minder tijd kost om het in te vullen). Ook worden uitvragen gedaan aan de hand van een toezichtkalender, die vooraf met instellingen wordt besproken. Echter, gesprekspartners buiten DNB signaleren juist de hoge kosten door administratieve lasten (als gevolg van vragenlijsten en datagedreven toezicht). Gesprekspartners zijn hierbij ook kritisch over de inhoud en uitgebreidheid van de vragenlijsten van DNB.

Middels de digitale strategie wil DNB de indirecte kosten reduceren door dubbele uitvragen te voorkomen en een meer gebruiksvriendelijke wijze van data-uitwisseling. Zij zoekt hierbij de samenwerking met de sector via het iForum. Een aandachtspunt dat DNB ziet bij de uitrol van de strategie is het spanningsveld tussen gestandaardiseerde (goedkopere en efficiënte) processen en maatwerkgerichte (kostbare en minder efficiënte) processen.

Tot slot zijn er percepties over de transparantie van de kosten(beheersing). Specifiek is genoemd dat het SSM maakt dat de ECB exclusief bevoegd is om prudentieel toezicht uit te oefenen op alle banken in de Bankenunie; significante banken vallen direct onder het toezicht van de ECB.⁷⁶ De Nederlandse instellingen blijven een Nederlandse heffing betalen. De sector is kritisch over de transparantie en de uitlegbaarheid hiervan. Ook het ministerie van Financiën hecht als eigenaar veel waarde aan dit punt en stuurt aan op het verbeteren van de transparantie en de uitlegbaarheid van de kosten die aan de sector worden doorbelast.

Bij DNB bestaat juist zorg over de druk om kosten te verlagen, omdat deze leidt tot (zeer) hoge werkdruk bij de medewerkers als deze niet gepaard gaat met reductie van het takenpakket. De directie ziet hiervoor ook aanwijzingen in medewerkersonderzoek. Ook reorganisaties en COVID-19 spelen overigens volgens DNB een rol bij de hoge werkdruk die wordt ervaren.

3.6.3 Risicomanagement

DNB heeft gekozen voor een *model van “Three Lines of Defence”* voor operationeel risicomanagement (zie het figuur hieronder). Het model is ingevoerd, maar nog niet geheel tot wasdom gekomen; DNB streeft naar een volwassen implementatie voor eind 2021. Uit eerdere audits bleek dat de tweede lijn meer afstand moest nemen van de eerste lijn: de eerste lijn moet zelf aantoonbaar risico's beheersen.



⁷⁶ Kamerstukken II 2018/19, 32648, nr. 15, blz. 2.

Voor interne risico's gaat DNB uit van het operationeel risicomanagement (ORM)-raamwerk met daarin 11 risicocategorieën (zie de figuur hieronder). Hierover wordt gerapporteerd door middel van een *Operational Risk Board* (ORB)-dashboard. Dit bankbrede ORB-dashboard - met de belangrijkste risico's, incidenten en beheersing daarvan wordt ieder kwartaal besproken in de ORB. Het dashboard wordt ook ieder kwartaal gerapporteerd aan de directie en de RvC. Zodra risico's hoog scoren (rood) worden deze zo snel als mogelijk aan de directie gemeld.

A	Informatiebeveiligingsrisico	G	Frauderisico
B	Bedrijfscontinuïteitsrisico	H	HR-risico
C	Compliance & Integriteitsrisico	I	Fysiek beveiligingsrisico
D	ICT-risico	J	Verslagleggingsrisico
E	Uitbestedingsrisico	K	Procesrisico
F	Juridisch risico		

In de tweede linie beschikt DNB over een compliance- en integriteits (C&i)-functie. Doelstelling van deze C&i (-functie is het bevorderen van de integriteit van DNB en haar medewerkers en vertrouwen in de organisatie als geheel. C&i rapporteert aan de directie en aan de RvC en de Financiële commissie. Het afdelingshoofd C&i heeft onbeperkte toegang tot de President en de voorzitter van de RvC.⁷⁷

Strategische risico's worden gemonitord door de afdeling RMS. RMS rapporteert jaarlijks over de bevindingen, en niet per kwartaal. Hiermee moet worden voorkomen dat het "sluiten" van een aanbeveling een doel op zich wordt. De directie of toezichtraad bespreekt zowel de aanbevelingen (van RMS) als de managementreactie (van de divisiedirecteur).

Het risicomanagement is in ontwikkeling. In 2019 heeft de directie de ambitie uitgesproken om voor eind 2021 tot een duurzame inrichting van het ORM te komen. Het project "*Duurzaam ORM*" moet leiden tot duurzame verbeteringen. DNB geeft aan dat ook als de volwassen fase eind 2021 is bereikt, ontwikkelingen op het gebied van risicomanagement een continu proces zouden moeten zijn.

3.6.4 Kwaliteitszorg

DNB heeft kwaliteitszorg op meerdere manieren verankerd binnen de organisatie. DNB organiseert op verschillende manieren "tegengeluid" binnen de organisatie, bijvoorbeeld door middel van de afdeling RMS en het Expertise Centrum Interventie & Handhaving (ECIH).

RMS is verantwoordelijk voor het evalueren van de kwaliteit en het versterken van de effectiviteit van de uitvoering van de kerntaken van DNB. Dit doet RMS onder meer door het uitvoeren van evaluatieonderzoeken, het opstellen van aanbevelingen en het monitoren van de opvolging hiervan. RMS is onafhankelijk van toezicht gepositioneerd (met een rapportagelijn naar de directeur Resolutie en Intern Bedrijf), met ervaren toezichthouders en beleidsmedewerkers die zich als "kritische vrienden" ("tweedelijs") opstellen.

ECIH (opgericht in 2011) is het kenniscentrum van DNB op het gebied van interventies bij onder toezicht staande instellingen. ECIH heeft een cross-sectoraal mandaat en strekt zich uit over alle onder toezicht staande instellingen. Een specifiek voorbeeld van kwaliteitszorg is dat ECIH in 2019/2020 een 'peer review' heeft

⁷⁷ Statuut voor de Compliance en integriteitsfunctie DNB; maart 2014.

uitgevoerd met collega-toezichthouders, vooraanstaande academici en experts in binnen- en buitenland. Daaruit kwam naar voren dat toezichthouders veelal met dezelfde dilemma's geconfronteerd worden (zoals zorgvuldig opgebouwd dossier versus doorlooptijden en informele druk als effectief en efficiënt middel versus doorpakken door minder van een formeel handhavingstraject). DNB heeft gekozen voor een aparte interventie- en handhavingseenheid om met deze dilemma's om te gaan.

DNB vindt het belangrijk dat zij vertrouwen heeft van de buitenwereld; regelmatig worden (mede daarom) reputatiemetingen uitgevoerd door DNB.⁷⁸ Ten slotte wordt DNB ook in internationaal verband over haar toezicht bevraagd, bijvoorbeeld via het vijfjaarlijkse *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) van het Internationaal Monetair Fonds (IMF).

3.6.5 Klachten

Klachten over DNB (conform artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht) kunnen worden ingediend bij de Klachtencommissie DNB. De commissie, onder leiding van een externe voorzitter, behandelt klachten van medewerkers over andere medewerkers of over handelingen van de organisatie DNB en van externe personen over DNB of haar medewerkers.⁷⁹ Onderstaande tabel bevat het aantal binnengekomen klachten in de evaluatieperiode. De stijging in 2020 is in het jaarverslag 2020 verklaard doordat DNB vanaf dat jaar ook meldingen is gaan registreren die op basis van de klachtenregeling formeel niet als klacht kwalificeren.

	Totaal aantal binnengekomen klachten	Intern	Extern
2016	5	3	2
2017	10	1	9
2018	8	4	4
2019	8	3	5
2020	16	2	14

Tabel 6. Overzicht binnengekomen klachten.

Van de zestien klachten in 2020 werd er één in behandeling genomen (2019: 7) en werd het oordeel en advies van de commissie door de directie overgenomen. De andere klachten zijn, op verschillende gronden, niet in behandeling genomen.⁸⁰

Uit een evaluatie die DNB in 2019-2020 uitvoerde volgen punten ter versterking van de omgang met klachten of aanpassing aan nieuwe ontwikkelingen (zoals de Wet open overheid). Dit zal leiden tot een gewijzigde klachtenregeling.

⁷⁸ Onderzoeksbureau Kantar hanteert een zogenaamde reputatie-index die in 2020 op 66 kwam, twee punten hoger dan in het vorige onderzoek. Een score van 60 of meer duidt in deze systematiek op een 'zeer goede' reputatie. Betrouwbaar, betrokken en vertrouwenwekkend zijn kwalificaties die volgens hen bij uitstek op DNB van toepassing zijn. Wel heeft DNB de laatste jaren volgens de stakeholders iets aan effectiviteit ingeboet. Zie: <https://www.dnb.nl/actueel/algemeen-nieuws/nieuwsberichten-2020/stakeholders-positiever-over-communicatie-door-dnb-ruimte-voor-verbeteringen-blijft/>.

⁷⁹ Klachtenregeling DNB – februari 2016.

⁸⁰ 7 klachten werden ingetrokken na eenvoudige bemiddeling, 3 klachten betroffen niet handelen van DNB of medewerker, 2 klachten gingen over de relatie tussen financiële instelling en klager als cliënt, 1 klacht over feiten die te lang geleden plaatsvonden, 1 klager is gevraagd langs andere weg een oplossing te zoeken, 1 klacht werd niet onderbouwd en voor het overige kennelijk ongegrond verklaard.

3.6.6 Synergievoordelen Resolutie

Het Europese SRM bestaat uit een netwerk van nationale resolutieautoriteiten (NRA's) en een centraal besluitvormend orgaan: de *Single Resolution Board* (SRB) in Brussel.⁸¹ Sinds 2015 zorgt de SRB voor een ordelijke afwikkeling van failliete banken, met zo gering mogelijke gevolgen voor de reële economie en de overheidsfinanciën van de deelnemende (EU-)landen.⁸² In Nederland is de resolutietaak ondergebracht bij DNB (die dus fungeert als NRA). In een aantal andere Europese landen is de resolutietaak belegd bij een aparte organisatie. In Nederland zijn voorzieningen getroffen om de onafhankelijkheid van DNB als resolutieautoriteit te borgen: zo is er een Resolutieraad en een directeur Resolutie. Een overweging om de resolutietaak bij DNB te beleggen was om deze taak doelmatig te organiseren en synergievoordelen te behalen door toezicht en resolutie binnen één organisatie te beleggen.

De Algemene Rekenkamer stelde in 2019 vast dat er sprake is van veel samenwerking en interactie bij het opstellen van afwikkelingsplannen. De Rekenkamer kon niet vaststellen welke synergievoordelen er in de praktijk zijn, aangezien deze niet apart waren becijferd. DNB herkende zich niet in de bevindingen over onduidelijke synergievoordelen. De minister kondigde aan dat er bij het vijfjaarlijkse zbo-evaluatie zou worden onderzocht in hoeverre er synergievoordelen zijn behaald bij het plaatsen van de afwikkelingsautoriteit bij DNB.

In de zbo-begroting 2020 is voor de Resolutietaak een KPI opgenomen: *“Effectief uitvoeren van wettelijke taken voor resolutie en DGS in optimale synergie met micro-prudentieel toezicht en de overige delen van DNB”*. In de zbo-verantwoording 2020 concludeert DNB dat ze wat betreft de streefwaarden die aan efficiëntie te relateren zijn conform streefwaarde heeft gefunctioneerd: DNB is in 2020 voor de resolutie- en DGS-taken binnen het gestelde kostenkader gebleven en DNB heeft als onderdeel van de werkzaamheden ten behoeve van het meerjarig kostenkader een grote slag gemaakt met betrekking tot de koppeling tussen de realisatie van ambities en de daarmee gemoeide kosten. Hierbij is geen uitspraak over eventueel bereikte synergievoordelen opgenomen.

DNB ziet op verschillende niveaus synergievoordelen in de combinatie van resolutie en toezicht in één organisatie. Zo kan de divisie Resolutie meeliften op de schaalgrootte van de toezichtdivisies waar het gaat om digitaliseringstrajecten. Doordat Resolutie toezichtdata kan gebruiken, hoeft deze data niet dubbel te worden uitgevraagd. Ook omgekeerd draagt een beter inzicht in de omvang van (gegarandeerde) deposito's bij aan liquiditeitstoezicht. Ook is er inhoudelijke synergie. Zo kijkt Resolutie mee bij exit- en herstelplannen en wordt input gegeven op *Supervisory Review and Evaluation Process* (SREP)-besluiten⁸³. Volgens DNB is het nog belangrijker dat Resolutie en DGS tijdig aan tafel zitten als een bank of verzekeraar in problemen komt. Dit heeft veel voordelen voor een tijdige en zorgvuldige (voorbereiding op) afwikkeling van financiële ondernemingen.

Ook partijen buiten DNB hebben (voor zover ze daar zicht op hadden) benoemd dat het onderbrengen van de resolutietaak bij de toezichthouder ertoe leidt dat de resolutietaak efficiënter uitgevoerd kan worden dan wanneer deze taak in een separate organisatie belegd zou zijn. Er zijn in deze evaluatie van de buitenwereld geen signalen vernomen dat de onafhankelijke uitvoering van de resolutietaak in het geding is geweest.

⁸¹ Zie: <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/resolutie-van-banken/resolutie-van-banken/>. Geraadpleegd op: 21 oktober 2021.

⁸² Zie: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/srb_nl. Geraadpleegd op: 12 oktober 2021.

⁸³ De toezichthouders beoordelen de risico's voor de banken en gaan na of de banken in staat zijn die risico's afdoende te beheersen. Dit staat bekend als de procedure voor prudentiële toetsing en evaluatie (SREP). Op die manier kunnen de toezichthouders de risicoprofielen van banken consistent beoordelen en beslissen welke toezichtmaatregelen ze moeten nemen.

3.6.7 Omgang met aandachtspunten vorige evaluatie

In 2017 is de vorige evaluatie van DNB gepubliceerd. Hierin is de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van DNB als zbo in de periode 2010-2015 onderzocht. De evaluatie bevatte in beperkte mate expliciete aanbevelingen die heldere aanknopingspunten boden voor het verbeteren van het handelen in de toekomst. Wel zijn in de evaluatie verschillende aandachtspunten benoemd. Omdat de evaluatie beperkt concrete aanbevelingen bevatte heeft DNB naar eigen zeggen geen traject in gang gezet om opvolging te geven aan de evaluatie. Wel hebben binnen DNB allerlei ontwikkelingen en veranderingen plaatsgevonden op de onderwerpen waarover in het evaluatierapport aandachtspunten zijn benoemd. Deze ontwikkelingen en veranderingen hebben echter niet *naar aanleiding van* de evaluatie plaatsgevonden.

3.6.8 Oordeel

DNB hecht veel waarde aan de professionaliteit van medewerkers. DNB-ers staan te boek als gedegen professionals. In algemene zin geldt dat drang naar perfectie kan leiden tot het mijden van risico's. Het is goed dat er binnen DNB meer ruimte is voor tegenspraak, zodat verschillen van inzicht in de interne besluitvorming duidelijk worden en de kwaliteit van de uiteindelijke besluitvorming zo groot mogelijk is.

Er zijn verschillende indicaties dat de kosten van DNB op een te verwachten niveau zijn. De kosten van toezicht en resolutie zijn in de evaluatieperiode weliswaar jaarlijks toegenomen en in 2019 en 2020 is het oorspronkelijk afgesproken kostenkader verhoogd, maar voor de stijging van de kosten zijn goede verklaringen, zoals nieuwe taken die zijn toegevoegd of taken die vanwege Europese afspraken intensiever uitgevoerd dienen te worden. Uit een benchmark met vergelijkbare Europese toezichthouders blijkt ook dat de kosten van DNB op een te verwachten niveau zijn. Bij DNB en de ministeries is bovendien oog voor efficiëntie. Dit blijkt onder andere uit de sturing op het kostenkader door de ministeries van Financiën en SZW. Wel hebben zowel het ministerie als de financiële sector behoefte aan meer transparantie.

Over de beheersing van kosten bestaan verschillende beelden. De onder toezicht staande sectoren blijven kritisch op de kostenbeheersing. Het ministerie voelt een verantwoordelijkheid om kosten te beheersen, maar in de markt bestaat het beeld dat er daartoe geen echte prikkel is, nu marktpartijen alle kosten moeten betalen (en er sinds 2015 geen overheidsbijdrage meer is). De indruk bestaat voorts dat er alleen maar taken (en kosten) bijkomen, maar volgens DNB worden wel degelijk ook keuzes gemaakt om het toezicht op onderdelen te extensiveren.

Het onderbrengen van de resolutietaak bij DNB leidt tot synergievoordelen, ten opzichte van het oprichten van een nieuwe, separate Resolutieautoriteit. Net als voor de Algemene Rekenkamer is het ook in deze evaluatie niet eenvoudig de precieze synergievoordelen vast te stellen. Er zijn echter voldoende aanwijzingen dat de combinatie van toezicht en resolutie inderdaad tot (schaal)voordelen leidt doordat een aantal voorzieningen voor zowel toezicht als resolutie kan worden gebruikt. Er is daarbij voldoende oog voor de verschillende rollen.

Bij kwaliteitszorg denkt DNB – terecht – vooral aan de kwaliteit van het toezicht en dan met name aan de beheersing van risico's. De inzet hiervoor is positief te waarderen. Er is ook een ander perspectief mogelijk, namelijk de kwaliteit van het optreden als overheidsorganisatie naar organisaties en burgers. De lessen van de parlementaire onderzoeken naar uitvoering en kinderopvangtoeslag kunnen ook een toezichthouder als DNB inspiratie bieden om het eigen optreden tegen het licht te houden. Binnen DNB wordt vooral gedacht in instellingen, maar ook bij instellingen werken mensen, en ook het DNB-toezicht is gericht op publieke belangen. Daarmee zijn begrippen als bestuurscultuur, transparantie en menselijke maat ook voor DNB relevant.

De vorige zbo-evaluatie heeft niet (direct) geleid tot ontwikkelingen of aanpassingen binnen DNB. Dit lijkt met name verklaard te kunnen worden doordat deze evaluatie in beperkte mate expliciete aanbevelingen bevatte voor het verbeteren van het handelen in de toekomst.

4. Conclusies en aanbevelingen

Het doel van deze evaluatie is het verkrijgen van inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de zbo-taken door DNB. De centrale onderzoeksvraag is *“In hoeverre is de uitvoering van de zbo-taken door DNB, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doeltreffend en doelmatig?”*. Voor de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid zijn de zes principes van goed toezicht zoals opgenomen in de toezichtvisie *“Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht”* als uitgangspunt genomen.

Over het algemeen concluderen we dat het prudentieel- en integriteitstoezicht op financiële ondernemingen, het beslissen omtrent de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten, het afwikkelen van bepaalde financiële ondernemingen en de bescherming van deposito's op een goed niveau zijn. DNB is een professionele en gedegen toezichthouder, die aan de hand van uitgewerkte en goed doordachte strategieën toezicht houdt op de financiële sector. DNB draagt met haar toezicht bij aan een stabiel financieel stelsel. Uit de evaluatie volgen geen grote gebreken, maar wel aandachtspunten en verbeterpunten.

In de periode 2016-2020 hebben verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden. Zo heeft DNB er belangrijke en omvangrijke taken bijgekregen, zoals de rol als nationale resolutieautoriteit (eerst voor banken en sinds 2019 ook voor verzekeraars), en is de verantwoordelijkheid voor het DGS herzien. Ook hebben in de evaluatieperiode veel ontwikkelingen plaatsgevonden die voortvloeien uit de oprichting van het SSM in 2014. In de evaluatieperiode heeft DNB zich aangepast aan de herinrichting en intensivering van het banktoezicht naar aanleiding van de oprichting van het SSM. DNB heeft in de evaluatieperiode een ontwikkeling doorgemaakt die heeft geleid tot verbeteringen, zowel wat betreft de invulling van haar toezicht als de professionalisering van de eigen organisatie.

Het financieel toezicht in Nederland is in de afgelopen jaren, vooral door nieuwe regelgeving vanuit Europa, snel gegroeid. Deze groei is ook zichtbaar in de stijging van onder meer de personele inzet op toezicht (van 781,4 fte in 2016 naar 892,2 fte in 2020), van de kosten van het toezicht (die zijn toegenomen van € 145 miljoen in 2016 naar € 188,4 miljoen in 2020) en van de kosten van resolutie en DGS (van € 5,1 miljoen in 2016 naar € 23 miljoen in 2020). Onder invloed van verdere ontwikkelingen op Europees vlak, internationalisering en digitalisering zullen de financiële markten en de manier waarop daarop toezicht wordt gehouden ook de komende jaren blijven veranderen. DNB zal hier haar toezicht continu op moeten blijven aanpassen. Dit vereist alertheid en flexibiliteit.

Hierna beschrijven we de belangrijkste inhoudelijke conclusies uit de evaluatie. De uitgebreide conclusies voor elk van de zes principes van goed toezicht zijn te vinden in hoofdstuk 3. Hoewel het algemene beeld dus overwegend positief is, leggen we hierna de nadruk op verbeterpunten en aandachtspunten voor de toekomst (vanuit de gedachte dat deze punten DNB helpen om zich te blijven ontwikkelen en de doeltreffendheid en doelmatigheid te verbeteren). Concrete aanbevelingen zijn opgenomen in aparte tekstboxen.

Risicogebaseerd toezicht

DNB richt haar toezicht risicogebaseerd in. De intensiteit van het toezicht neemt toe naarmate de negatieve impact van de prudentiële en integriteitsrisico's op het maatschappelijk vertrouwen groter is. De grootte van de impact wordt bepaald door de schaal van de activiteiten van een financiële instelling, de mate waarin risico's zich door het financiële stelsel verspreiden en de maatschappelijke functie van een instelling.

Over dat DNB zich wil richten op de grootste risico's bestaat (binnen en buiten DNB) weinig discussie. We trekken hier geen conclusie over de vraag of DNB wel of niet goed zicht heeft op de daadwerkelijke risico's, maar constateren wel dat het draagvlak voor de concrete invulling van het risicogebaseerde toezicht kan worden versterkt.

Aanbeveling 1: Heb aandacht voor het draagvlak voor de invulling van het risicogebaseerde toezicht. DNB kan het draagvlak bijvoorbeeld vergroten door transparant te zijn over de afwegingen om op bepaalde risico's wel of juist minder te focussen, of door actief stakeholders te consulteren. Uiteraard dient DNB hierbij te allen tijde de onafhankelijkheid in het oog te houden en een afweging te maken tussen transparantie en effectiviteit van het toezicht.

Het prudentieel toezicht van DNB is gericht op solide financiële ondernemingen en een stabiel financieel systeem. In de praktijk ervaart DNB dat er factoren zijn die maken dat ze veel tijd en inzet steekt in zaken waar de daadwerkelijke prudentiële risico's beperkt zijn en/of de impact op de financiële stabiliteit laag is: wanneer een kleine instelling in de problemen komt, kan dit wel wezenlijke consequenties hebben voor de reputatie van DNB, die zij essentieel acht voor het vertrouwen in het toezicht.

De afweging van de verschillende factoren is niet eenvoudig; niet interveniëren in een kleine casus kan het vertrouwen in het toezicht ondermijnen en uiteindelijk grote consequenties hebben voor de langere termijn, ook los van de reputatie van DNB. De manier waarop de overwegingen, anders dan de prudentiële en integriteitsrisico's, precies worden meegenomen in het toezicht is niet volledig helder. We geven DNB daarom als aandachtspunt mee dat het belangrijk is dat de wijze waarop binnen het prudentieel toezicht verschillende risico's worden afgewogen transparant is (zowel voor de interne organisatie als voor de buitenwereld).

Datagedreven toezicht

DNB zet volop in op digitalisering en datagebruik. In de evaluatieperiode heeft DNB op dit vlak verschillende stappen gezet, zoals het gebruik van data bij de analyses die DNB uitvoert in het kader van haar *on-site* onderzoeken, investeringen in de snelle en betrouwbare aanlevering van granulaire data door banken (voor de DGS-taak) en een verbetering van de geautomatiseerde controles van aangeleverde rapportages.

De keuze om zo optimaal mogelijk gebruik te maken van data in toezicht is logisch. Echter, enkele aspecten verdienen bijzondere aandacht. Zo moet gelet worden op het doel en de proportionaliteit van data-uitvragen die DNB uit eigen initiatief onderneemt: vooraf dient duidelijk te zijn met welk doel data wordt opgevraagd, waarbij ook een proportionaliteitstoets nodig is. Ook de doorontwikkeling van de IT-infrastructuur is een aandachtspunt, aangezien op dit punt een grote inhaalslag was te maken en dit nog steeds "*work in progress*" is.

Aanbeveling 2: IT is essentieel voor het toezicht. Draag zorg voor een IT-infrastructuur waarmee de ambities op het gebied van datagedreven toezicht behaald kunnen worden.

Handhaving

Om de naleving te bevorderen of af te dwingen maakt DNB gebruik van verschillende toezichtinstrumenten, zowel informeel (normoverdragendgesprek of waarschuwingsbrief) als formeel (bijvoorbeeld bestuurlijke boetes en aanwijzingen). We constateren dat het aantal formele instrumenten dat is ingezet in de evaluatieperiode is afgenomen (in het geval van lasten onder dwangsom) of door de jaren varieert, maar geen stijgende trend vertoont (in het geval van aanwijzingen en boetes). Verder constateren we dat DNB op verschillende manieren tracht de effecten van het toezicht in kaart te brengen, maar dat het een uitdaging blijft om hier goed zicht op te krijgen (zie aanbeveling 7). Uit de evaluatie kunnen we niet concluderen of DNB te veel of te weinig formeel of informeel instrumentarium inzet. We geven DNB in het algemeen als

aandachtspunt mee om aandacht te blijven houden voor de inzet van een mix van handhavinginstrumenten, waarvan ook de inzet van formele instrumenten onderdeel uitmaakt.

De wettelijke beperking van de (civiele) aansprakelijkheid in 2012 lijkt de risico-afweging van DNB bij het al dan niet handhavend optreden niet te hebben beïnvloed. We zijn in de evaluatie niet op aanwijzingen gestuit dat DNB nu minder terughoudend is en meer risico neemt dan voor de inwerkingtreding van de aansprakelijkheidsbeperking.

Innovatie

DNB wil ruimte bieden voor innovatie en heeft hiertoe in de evaluatieperiode verschillende activiteiten ontplooid. Zo zijn DNB en de AFM in 2016 begonnen met de *InnovationHub* en *Maatwerk voor innovatie* en heeft DNB in 2019 het iForum gelanceerd. Tegelijkertijd is in 2021 door DNB zelf geconstateerd dat de markt onvoldoende ruimte ervaart om kansrijke initiatieven te ontplooiën, te testen en op te schalen tot levensvatbare innovaties.⁸⁴

Aanbeveling 3: Het is belangrijk om kansen door innovatie niet onbenut te laten, maar het bieden van ruimte daarvoor blijkt binnen de bestaande wetgeving niet eenvoudig. We moedigen DNB aan om in dialoog met de sector te blijven zoeken naar mogelijkheden om ruimte te bieden voor innovatie. Daarbij kan ook worden gekeken naar *regulatory sandboxes* in andere landen, zoals het VK.

Europa

DNB wordt, net als de AFM, beschouwd als trekker op het gebied van convergentie van regelgeving en van toezicht in de EU. Vanuit Europese gremia klinken overwegend positieve geluiden over beide toezichthouders, onder andere over de inzet en professionaliteit in Europese werkgroepen (*“Ze boksen boven hun gewicht”*). DNB is goed in de technisch-inhoudelijke aspecten van het toezicht, maar heeft soms moeite met het overtuigen en meekrijgen van andere Europese toezichthouders bij beleidsbeïnvloeding en -vorming.

Wat betreft banktoezicht geldt dat er verschillen zijn tussen de aanpak van de ECB (en andere nationale toezichthouders) en DNB. De afgelopen jaren zijn deze verschillen al kleiner geworden, maar nog steeds wordt de aanpak van de ECB gezien als meer legalistisch, waar DNB in vergelijking met de ECB meer gericht is op de impact van gedrag en cultuur op de soliditeit van een financiële instelling.

Samenwerking met de AFM

Na de financiële crisis is geïnvesteerd in de samenwerking tussen DNB en de AFM naar aanleiding van geconstateerde gebreken hierin. De afstemming van de toezichtactiviteiten is daardoor verbeterd, al blijft het belangrijk om oog te houden voor het voorkomen van onnodige overlap, bijvoorbeeld bij het opvragen van informatie. DNB en de AFM werken op verschillende vlakken samen (ze hebben bijvoorbeeld een gezamenlijke handhavingstrategie en werken samen op het gebied van bedrijfsvoering), maar de samenwerking tussen beide toezichthouders staat niet (meer) op de strategische agenda van zowel DNB als de AFM. Het valt bijvoorbeeld op dat de AFM en DNB ten aanzien van IT andere keuzes hebben gemaakt en niet zijn gaan samenwerken.

Aanbeveling 4: Herintroduceer de samenwerking met de AFM op de strategische agenda van DNB. Niet alleen om te voorkomen dat dubbel werk wordt gedaan en dat onder toezicht staande instellingen worden geconfronteerd met onnodige overlap. Ook om krachten te bundelen en gezamenlijke uitdagingen ook gezamenlijk tegemoet te treden (bijvoorbeeld datagedreven toezicht, effectmeting).

⁸⁴ DNB (2021). *Innovatie en regelgeving: kansen en obstakels*.

Samenwerking met andere toezichthouders

Voor DNB is samenwerking, zowel in nationaal als in internationaal verband, van groot belang. DNB investeert veel in het opzetten en onderhouden van samenwerking. Dit draagt bij aan de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht.

Meer in algemene zin is het een aandachtspunt dat de verschillende toezichthouders, waaronder DNB, de AFM, de AP en de ACM, qua (toezicht)onderwerpen naar elkaar toe groeien. Maatschappelijke problemen vragen om een integrale benadering en aanpak, ook vanuit toezichthouders die daardoor hun blik steeds meer verbreden. Thema's als consumentengedrag, datagebruik en duurzaamheid raken meerdere toezichthouders. De afstemming en samenwerking tussen toezichthouders – bijvoorbeeld binnen het Markttoezichthoudersberaad en met opsporingsorganisaties – blijft daarmee belangrijk.

De samenwerking met de AP verdient bijzondere aandacht. Terwijl DNB met de AFM streeft naar *datagedreven* toezicht, wil de AP juist *dataminimalisatie* als het gaat om persoonsgegevens. Vanuit het perspectief van goed toezicht, maar zeker ook vanuit het perspectief van de onder toezicht gestelde is het belangrijk dat een heldere lijn wordt gekozen, in onderlinge afstemming tussen de verschillende toezichthouders.

Aanbeveling 5. Maak, eventueel samen met andere toezichthouders, afspraken met de AP over de invulling van het toezicht op financiële instellingen inzake het opvragen van data. Aanbevolen wordt om deze afspraken vast te leggen in een convenant.

Onafhankelijkheid

De onafhankelijkheid van DNB is goed geregeld in zowel de wet als in waarborgen binnen de organisatie. Ook van belang voor de onafhankelijkheid is het functioneren van de driehoek opdrachtgever–opdrachtnemer–eigenaar. De governance-driehoek heeft zich in de evaluatieperiode positief ontwikkeld. Er is geen indicatie dat de onafhankelijkheid van de toezichthouder ten opzichte van het ministerie in het geding is geweest (en overigens ook niet ten opzichte van onder toezicht staande instellingen). Er zijn naast de formele contacten met het ministerie ook informele contacten, ook als een van de twee partijen geen formele rol heeft. De informele omgang met de formele posities is positief voor het samenspel van beleid en toezicht, maar vraagt wel om rolvastheid. Ook discussies tussen het ministerie en DNB over bijvoorbeeld het niveau van (management)informatie en de functie van wetgevingsbrieven laten zien dat het belangrijk is om de onderlinge relatie op de agenda te houden, om te borgen dat de juiste balans blijft bestaan tussen onafhankelijkheid en samenspel.

Interne governance

DNB heeft in de evaluatieperiode verschillende wijzigingen doorgevoerd in de organisatiestructuur en interne governance. Ook heeft DNB op verschillende manieren tegengeluid georganiseerd binnen de organisatie, bijvoorbeeld door te werken met horizontale/cross-sectorale afdelingen op afstand van de “uitvoering”. We constateren dat de interne governance op dit punt is verbeterd, maar ook dat dit niet door iedereen wordt herkend.

Tegelijkertijd constateren we dat de omgeving waarbinnen DNB opereert in het afgelopen decennium sterk is gewijzigd, terwijl de (interne) governance in essentie hetzelfde is gebleven. Met name de “Europeanisering” en de digitalisering van samenleving en toezicht waren belangrijke ontwikkelingen in de evaluatieperiode die ook in de toekomst zeer relevant zullen zijn. De evaluatie levert geen indicaties op dat de huidige governance nu niet werkt, maar roept wel de vraag op of deze nog optimaal is in het licht van de genoemde ontwikkelingen en gewijzigde (Europese) omstandigheden. Hoe verhoudt bijvoorbeeld de rol van de RvC zich tot de Europese hiërarchie? De RvC heeft sinds 2012 een brede taak die zich ook uitstrekt over het toezichtbeleid, maar er ligt een sterk accent op beheersaspecten. We bevelen aan de interne governance tegen het licht te houden,

waarbij ook de functie van de overheidscommissaris en Bankraad in ogenschouw kunnen worden genomen. Het is van belang dat helder is, ook richting de buitenwereld, wat de rollen zijn.

Aanbeveling 6: Doordenk of de governance van DNB nog steeds effectief en efficiënt is, rekening houdend met belangrijke ontwikkelingen en gewijzigde omstandigheden, waaronder in ieder geval de “Europeanisering” en de digitalisering van samenleving en toezicht.

Transparant

DNB is over het algemeen transparant over taakuitvoering en keuzes richting onder toezicht staande instellingen en andere stakeholders. Ook heeft DNB tijdens de evaluatieperiode gewerkt aan het verder verbeteren van de transparantie.

Het is belangrijk dat DNB blijft werken aan het inzichtelijk maken van de vijf aspecten waarover een toezichthouder transparantie dient te betrachten: nut en noodzaak, de waarborgen voor onafhankelijkheid, de keuzes, de bevindingen en het resultaat van het toezicht. Het is positief dat DNB verder onderzoekt welke mogelijkheden er zijn, ook in het licht van de nieuwe Wet open overheid en actuele en maatschappelijke discussies over transparantie.

Effectmeting vormt een blijvende uitdaging. DNB tracht op verschillende manieren inzicht te verkrijgen in de effecten van toezicht. Zo gebruikt DNB in de zbo-begrotingen en -verantwoordingen eigen KPI's om de resultaten zichtbaar te maken, meet DNB het consumentenvertrouwen in de financiële sector en zijn ook de interne onderzoeken door de afdeling RMS van belang in het licht van effectmeting. Tegelijkertijd is het inzichtelijk maken van effecten complex en is het ook nog niet heel goed gelukt.

Aanbeveling 7: Zet de inspanningen om effectmeting structureler en meer integraal vorm te geven kracht bij. Rapporteer in het jaarverslag over de grootste risico's in de financiële markten en het (aannemelijke) effect van het toezicht door DNB daarop.

Kosten van toezicht en resolutie

Er zijn verschillende indicaties dat de kosten van DNB op een te verwachten niveau zijn. De kosten van toezicht en resolutie zijn in de evaluatieperiode weliswaar jaarlijks toegenomen en in 2019 en 2020 is het oorspronkelijk afgesproken kostenkader verhoogd, maar voor de stijging van de kosten zijn goede verklaringen, zoals nieuwe taken die zijn toegevoegd of taken die vanwege Europese afspraken intensiever uitgevoerd dienen te worden. Uit een benchmark met vergelijkbare Europese toezichthouders blijkt ook dat de kosten van DNB op een te verwachten niveau zijn. Bij DNB en de ministeries is bovendien oog voor efficiëntie. Dit blijkt onder andere uit de sturing op het kostenkader door de ministeries van Financiën en SZW. Wel hebben zowel het ministerie als de financiële sector behoefte aan meer transparantie.

Het voorgaande neemt niet weg dat in de sector onvrede bestaat over de stijgende kosten en het beeld bestaat dat er wel steeds taken bijkomen of toezicht wordt geïntensiveerd, maar geen taken verdwijnen of worden geëxtensiveerd. We geven als aandachtspunt mee dat het belangrijk is en blijft de beheersing van kosten onderwerp van gesprek te laten zijn in de driehoek Financiën, DNB en sector.

In de evaluatieperiode deed zich ook een probleem voor met betrekking tot het doorbelasten van kosten bij nieuwe ontwikkelingen: de aanloopkosten die DNB hiervoor maakt worden in principe doorberekend aan de zittende onder toezicht staande instellingen. Dit speelde bijvoorbeeld rondom het toezicht op crypto-instellingen, waarbij de kosten zijn gespreid over een klein aantal ondernemingen die zich in deze nieuwe sector begeven (waardoor de kosten voor deze ondernemingen hoog waren). Dit probleem is onderkend en er is een wijziging van de Wbft 2019 in voorbereiding. In toekomstige gevallen moet de DNB gebruik kunnen maken van een heffingsreserve om incidentele kosten te kunnen spreiden over meerdere jaren.

Lerende organisatie

DNB wil een lerende organisatie zijn. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de rol die de afdeling RMS vervult binnen de DNB-organisatie en de opvolging die DNB heeft gegeven aan diverse uitgevoerde onderzoeken. Voor de vorige zbo-evaluatie geldt dat deze niet heeft geleid tot concrete acties ter verbetering van het eigen functioneren. Dat is met name te verklaren door het gegeven dat deze evaluatie in beperkte mate expliciete aanbevelingen bevatte voor het verbeteren van het handelen in de toekomst.

Aanbeveling 8: Blijf openstaan voor kritische geluiden van buiten en gebruiken deze als mogelijkheid om de effectiviteit van het toezicht en het functioneren van de organisatie te verbeteren. Specifiek kan DNB deze zbo-evaluatie (en ook andere onderzoeken waaruit kan worden geleerd) aangrijpen als aanleiding voor het doorvoeren van verbeteringen en het leggen van nieuwe accenten.

Bijlage I. Overzicht gesprekspartners

DNB
Directie
Raad van Commissarissen
Toezicht Beleid en Toezicht Horizontale Functies & Integriteit
Resolutie
Finance & Advies, Operationeel Risicomanagement en Risicomanagement & Strategie
Ministerie
Ministerie van Financiën, Directie Financieel-Economische Zaken
Ministerie van Financiën, Directie Financiële Markten
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Arbeidsverhoudingen, afdeling Pensioenbeleid
Nederlandse (markt)toezichthouders en convenantpartners
Autoriteit Financiële Markten
Nationale Politie
Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst
Autoriteit Persoonsgegevens
Autoriteit Consument & Markt
Europese of Internationale instellingen
European Central Bank
European Banking Authority
European Securities and Markets Authority
European Insurance and Occupational Pensions Authority
Single Resolution Board
Aanbieders
Nederlandse Vereniging van Banken
Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland
Verbond van Verzekeraars

Pensioenfederatie	
Holland Quaestor	
Verenigde Betaal Instellingen Nederland	
Betaalvereniging Nederland	
Vereniging van Vermogensbeheerder & -Adviseurs	
Dutch Fund and Asset Management Association	
Association of Proprietary Traders	
NYSE Euronext	
Adfiz	
Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants	
Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-administratieconsulenten	
Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland	
Vragers	
Consumentenbond	
Vereniging Eigen Huis	
VNO-NCW	
MKB Nederland	
Stichting van de Arbeid	
Eumedion	
Overige organisaties en experts	
Kifid	
Sustainable Finance Lab	
NautaDutilh	Larissa Silverentand
Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Economie en Bedrijfskunde	Hans van Ees
Universiteit van Amsterdam, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Sectie Quantitative Economics	Antoon Pelsser
Vrije Universiteit Amsterdam, School of Business and Economics	Albert Menkveld

Bijlage II. Veelgebruikte afkortingen

ACM	Autoriteit Consument en Markt
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AI	Artificial Intelligence
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
ATM	Geactualiseerde toezichtmethodologie
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
C&i	Compliance & integriteitsrisico
CIOT	Chief Information Office Toezicht
DGS	Depositogarantiestelsel
DNB	De Nederlandsche Bank
EBA	European Banking Authority
ECB	Europese Centrale Bank
ECIH	Expertise Centrum Interventie & Handhaving
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
ESA	European Supervisory Authorities
ESCB	Europees Stelsel van Centrale Banken
ESFS	Europees Systeem voor Financieel Toezicht
ESG	Environment, Social en Governance
ESMA	European Securities and Markets Authority
ESRB	European Systemic Risk Board
EU	Europese Unie
FEC	Financieel Expertise Centrum
FSAP	Financial Sector Assessment Program
ICT	Informatietechnologie
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IRT	Internal Resolution Team
IT	Information Technology
KCS	Kort-Cyclisch Sturen
KPI	Kritieke prestatie-indicator

LSI	Less Significant Institutions
ML	Machine Learning
MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
NRA	Nationale Resolutie Autoriteit
NV	Naamloze Vennootschap
NVB	Nederlandse Vereniging van Banken
ORB	Operational Risk Board
ORM	Operational risicomanagement
PM	Pro Memorie
Pw	Pensioenwet
RvC	Raad van Commissarissen
SI	Significant Institutions
SRB	Single Resolution Board, Europese Resolutieautoriteit
SREP	Supervisory Review and Evaluation Process
SRM	Single Resolution Mechanism
SSM	Single Supervisory Mechanism
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Vvgb	Verklaring van geen bezwaar
Wbft	Wet bekostiging financieel toezicht
Wft	Wet op het financieel toezicht
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
Wte	Wet toezicht effectenverkeer
Wtt	Wet toezicht trustkantoren
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme
VK	Verenigd Koninkrijk
XBRL	Extensible Business Reporting Language
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan



Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl