

**Vijfjaarlijks verslag van de minister van Financiën inzake de beoordeling van
de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van
De Nederlandsche Bank als zelfstandig bestuursorgaan**

Verslag op basis van artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

28-3-2017

Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding	6
1.1. Aanleiding	6
1.2. Voorgaand verslag	7
1.3. Doelstelling en normenkader	7
1.4. Aanpak	8
1.5. Leeswijzer	9
2. Financieel toezicht: DNB als organisatie	10
2.1. DNB in vogelvlucht	10
2.2. Verandering interne organisatie	11
2.3. Versterking interne governance	13
2.4. Externe governance: nadere invulling institutionele relatie	15
3. Financieel toezicht: kenmerkende ontwikkelingen	18
3.1. Nasleep crisis, meer toezichttaken	18
3.2. Algemene kaders en spanningsvelden	21
3.3. Risicoanalyse, <i>principle based toezicht</i> en speerpunten	23
3.4. Snelheid regelgeving en Europeanisering	26
3.5. Bankenunie: meer afstemming en coördinatie	27
3.6. Samenwerking: internationale gremia en ESA's	29
3.7. Samenwerking: AFM en <i>twin peaks</i>	30
3.8. Kritiek in toetsingsproces ter harte genomen	31
3.9. Bekostiging toezicht: afschaffing overheidsbijdrage	32
4. Financieel toezicht: kosten en resultaten	34
4.1. Begroten en verantwoorden	35
4.2. Missie en toezichtambitie	35
4.3. Strategische doelstellingen	36
4.4. Operationele doelstellingen en risico's	37
4.5. Middelen en inspanningen	38
4.6. Prestaties en effecten	40
5. Doelmatigheid en doeltreffendheid	50
5.1. Selectief	50
5.2. Slagvaardig	51
5.3. Samenwerkend	52
5.4. Onafhankelijk	53
5.5. Transparant	53
5.6. Professioneel	54
6. Conclusie	56
7. Bijlagen	57
Bijlage I – Tabellen	57
Bijlage II – Gesprekspartners	65
Bijlage III – Klankbordgroep	66
Bijlage IV – Geraadpleegde schriftelijke bronnen	67

Samenvatting

Conclusie: doelmatig en doeltreffend

In de periode 2010-2015 is met de uitbreiding van het takenpakket van De Nederlandsche Bank (DNB) ook de organisatie veranderd en gegroeid: de hoeveelheid benodigde middelen nam toe. Het takenpakket van DNB is omvangrijk en toegenomen. Niettemin geeft DNB in de onderzochte periode duidelijker dan in de periode 2005-2009 aan wat haar doelen, middelen, inspanningen en resultaten zijn. Zij legt hierover op een gestructureerde en transparante wijze verantwoording af en is met het Plan van aanpak cultuurverandering en daaruit volgende interne organisatieveranderingen in staat gebleken tot kritische introspectie. Dit leidt tot de conclusie dat DNB als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) in de periode 2010-2015 doelmatig en doeltreffend heeft gefunctioneerd, zodat voortzetting van de taakuitoefening door DNB als ZBO in de rede ligt.

Inleiding en achtergrond

Met dit verslag wordt beoogd de doelmatig- en doeltreffendheid van het functioneren van DNB als ZBO te beoordelen in de periode 2010-2015.¹ Met 'doelmatig' wordt bedoeld dat de resultaten (prestaties, en waar meetbaar effecten) met de inzet van zo min mogelijk middelen gerealiseerd zijn. Doelmatigheid is een relatief begrip. Een organisatie is meer of minder doelmatig vergeleken met een soortgelijke organisatie of ten opzichte van een situatie in het verleden. Voor dit verslag wordt het functioneren van DNB vergeleken met de eerder onderzochte periode 2005-2009. Met 'doeltreffend' wordt bedoeld dat de gewenste resultaten (prestaties en effecten) zijn bereikt.

Als ZBO bevindt DNB zich op afstand van de minister van Financiën, en daarmee ook op afstand van het parlement. Aan de hand van dit verslag kunnen minister en parlement beoordelen of de taakuitvoering op afstand door DNB als ZBO als zodanig nog steeds de beste wijze van werken is, of dat privatisering dan wel voortzetting van taakuitoefening binnen het ministerie meer voor de hand ligt. Voor een ZBO draagt een minister systeemverantwoordelijkheid; voor privatisering draagt een minister in beginsel geen verantwoordelijkheid; voor taakuitoefening binnen een ministerie geldt volledige ministeriële verantwoordelijkheid.

Het oordeel wordt gegeven aan de hand van de zes principes van goed toezicht in de rijksbrede toezichtvisie "*Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*".² Volgens die visie is een goed toezichthouder selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. Het belang van onafhankelijk toezicht wordt mede onderstreept door het Internationaal Monetair Fonds (IMF)³ en het Bazels Comité (BCBS).⁴

DNB als organisatie

DNB is in Nederland de onafhankelijke centrale bank, de prudentieel- en integriteitstoezichthouder op financiële instellingen, de resolutieautoriteit en de macroprudentiële autoriteit. Voor dit verslag wordt alleen gekeken naar de taken van DNB als onafhankelijk toezichthouder en worden de stelseltaken van DNB buiten beschouwing gelaten.⁵

¹ Met dit verslag wordt de doelmatig- en doeltreffendheid van het functioneren van DNB als ZBO ofwel als financieel toezichthouder beoordeeld, en niet de doelmatig- en doeltreffendheid van het financieel toezicht zelf. In dit verslag worden daarom geen uitspraken gedaan over de invloed van financieel toezicht op de financiële stabiliteit en integriteit van de sector, maar wel over de taakopvatting, taakuitvoering en verantwoording door DNB over de kosten en resultaten van haar toezicht.

² Kamerstukken II 2005-2006, 27831, nr. 15. "*Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*", Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

³ IMF rapport *The Making of Good Supervision: Learning to Say NO* (SPN/10/08). Hier wordt naar verwezen in Kamerstukken II 2010-2011, 32648, nr. 1. "*Toezicht op afstand; de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) 2011-2016*", Ministerie van Financiën, februari 2011.

⁴ *Core principles for effective banking supervision*, Basel Committee on Banking Supervision (BCBS).

⁵ DNB voert stelseltaken en nationale taken uit. Voor de stelseltaken die DNB als centrale bank uitvoert als onderdeel van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB), is DNB onafhankelijk (hiervoor geldt geen ministeriële verantwoordelijkheid). Dit zijn de taken op het gebied van monetair beleid en betalingsverkeer en worden in dit ZBO-verslag buiten beschouwing gelaten.

In het debat over het rapport-Scheltema heeft de Tweede Kamer gevraagd om lessen te trekken uit de kredietcrisis en de gevolgen daarvan voor de financiële sector, met een accent op de cultuuraspecten van het toezicht.⁶ DNB heeft daarna de eigen werkwijze, besluitvorming en cultuur kritisch tegen het licht gehouden. Dit heeft in 2010 geresulteerd in het Plan van aanpak cultuurverandering op basis waarvan DNB verschillende veranderingen heeft doorgevoerd in haar interne organisatie. Naast wijzigingen in onder andere de organisatiestructuur, het personeelsbeleid en de oprichting van expertisecentra, horen hier eveneens verschuivingen bij in de manier van toezicht houden (waaronder de introductie van de toezichtmethodologie 'FOCUS!' sinds 2012 en de omarming van de Sparrow-gedachte⁷) en meer aandacht voor de effectiviteit en transparantie van het toezicht. Tot slot is DNB getoetst door het IMF (*Financial Sector Assessment Programs* oftewel FSAPs uit 2011 en 2016) en gereviewd door het Financial Stability Board (FSB).⁸

DNB staat als ZBO op afstand van de minister van Financiën; dit maakt het van belang dat de interne governance van DNB voldoende waarborgen kent. In de periode 2010-2015 is de interne governance versterkt. Ook de externe governance, ofwel de invulling van de institutionele relatie tussen de minister en DNB, is in 2010-2015 verstevigd ten opzichte van de vorige verslagperiode. Het gaat dan specifiek om de *zachte* wettelijke bevoegdheden die de minister heeft ten opzichte van DNB.

Kenmerkende ontwikkelingen

In de nasleep van de crisis is meer aandacht gekomen voor toezicht op financiële instellingen en markten. Dit heeft geleid tot meer regelgeving op nationaal en Europees niveau. Die regelgeving heeft onder meer geleid tot nieuwe taken en andere werkwijzen voor DNB, wat weer heeft geleid tot hogere kosten. Sinds de afschaffing in 2013 van de overheidsbijdrage aan de bekostiging van financieel toezicht worden deze kosten geheel door de ondertoezichtgestelden gedragen. De sector ziet in dat het takenpakket van DNB omvangrijk is en is toegenomen; dit wordt niet bestreden. Uit de sector zijn wel enkele kritische geluiden gekomen over de - volgens haar - ruime taakopvatting door DNB.⁹ Het is aan DNB om nieuwe taken zo efficiënt mogelijk in de organisatie in te bedden en aan te tonen en uit te leggen dat een (verhoogde) heffing in redelijke verhouding staat met de door DNB verrichte (versterkte) toezichtinspanning.

Naast de ontwikkelingen in de bekostiging en (meer EU) in het takenpakket is specifiek de komst van de bankenunie kenmerkend voor DNB voor de periode 2010-2015. Hoewel het SSM-toezicht voor het DNB-toezicht van meerwaarde is, mede voor de toezichtmethodologie (meer nadruk op datagedreven en on-site toezicht), heeft dit ook tot gevolg gehad dat meer afstemming en coördinatie nodig is dan voorheen. Het financieel toezichtlandschap is als gevolg van Europese autoriteiten (ESA's, ECB in het SSM, SRB) die nieuw of nadrukkelijker aanwezig zijn, minder overzichtelijk geworden. Zo is de ECB sinds het SSM een directere speler geworden; dat heeft de samenwerking tussen DNB en de AFM gecompliceerd. Uitgangspunt is evenwel dat de bestaande samenwerking tussen DNB en de AFM, waar medewerkers van DNB tevreden over zijn, zoveel mogelijk gehandhaafd blijft.

DNB heeft in de periode 2010-2015 te maken gehad met een aantal spanningsvelden. Ten eerste met de door de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) gesignaleerde *toezichtsparadox*: de wens om meer toezicht na incidenten (en crises), en de roep om minder toezicht als zich enige tijd geen incidenten voordoen. Voor het financieel toezicht lijkt het tij nu te keren naar 'minder', terwijl het regelgevend kader waar DNB toezicht op houdt – in reactie op de crisis – is uitgebreid. Dit noopt tot het maken van keuzes. Het risicogebaseerd toezicht van DNB helpt hierbij. Een ander kenmerkend

⁶ Rapport-Scheltema, het rapport van de Commissie van Onderzoek DSB Bank. Kamerstukken II, 2009-2010, 32432, nr. 1.

⁷ Meer over de Sparrow-gedachte op p. 22.

⁸ Zie onder meer de Financial Sector Assessment Programs (FSAP) van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) uit 2011 en 2016, verkregen via <https://www.imf.org/external/np/fsap/fsap.aspx> en zie de Peer Review van het Financial Stability Board (FSB) uit 2014, verkregen via <http://www.fsb.org/2014/11/peer-review-of-the-netherlands/>.

⁹ Meer over kritische geluiden uit de sector op p. 27.

spanningsveld is dat van transparantie versus geheimhouding: om goed toezicht te houden, dient DNB transparant te zijn en verantwoording af te (kunnen) leggen; tegelijk dient DNB voor goed toezicht en op grond van wettelijke bepalingen vertrouwelijk om te gaan met instellingsspecifieke informatie.

Kosten en resultaten

In de periode sinds 2010 heeft DNB de manier waarop zij naar buiten toe kenbaar maakt hoe zij toeziet op de naleving en handhaving van wettelijke normen verbeterd. Ook zijn de kosten en resultaten van het toezicht door DNB, en hoe zij deze meet, inzichtelijker gemaakt in de begrotings- en verantwoordingsstukken dan voorheen het geval was.

In haar jaarlijkse *ZBO-begroting* rapporteert DNB over de kosten van het toezicht. Ze geeft haar doelstellingen aan, alsook de middelen (uitgedrukt in euro's en fte) en de inspanningen (activiteiten) die zij verwacht in te moeten zetten om haar doelstellingen te bereiken. Over het algemeen zijn de doelstellingen van DNB in de latere begrotingen (2013-2015) concreter dan die in de jaren daarvoor. Zowel de begrote als de gerealiseerde toezichtkosten in de periode 2010-2015 zijn vrijwel jaarlijks gestegen. Dit is te verklaren door de toename van het aantal taken als gevolg van meer regelgeving op nationaal en Europees niveau. DNB heeft jaarlijks verbeterlagen gemaakt in de inzichtelijkheid van haar begroting, en blijft streven naar verdere verbeteringen in de ZBO-begroting, zodat de kosten en inspanningen van het toezicht door DNB voor het publiek aantoonbaar en uitlegbaar blijven. Voor zover mogelijk vangt DNB benodigde intensiveringen op binnen het bestaande begrotingskader door herprioritering, een interne taakstelling, en mogelijke versoeringen (bijvoorbeeld van de pensioenregeling). Investerings worden gericht en in afstemming met het ministerie gedaan.

In haar jaarlijkse *ZBO-verantwoording* gaat DNB in op wat het toezicht heeft opgeleverd. Bij deze opbrengsten ofwel resultaten van het toezicht gaat het om *prestaties* en *effecten*. De meetbaarheid van effecten (zoals 'meer vertrouwen in de financiële sector' of 'financiële stabiliteit') en specifiek het aantonen van een causaal verband tussen het optreden door DNB en het eindeffect is complex: daarop zijn verschillende schakels en factoren potentieel van invloed en de sector waar DNB op toeziet is divers en voortdurend in beweging. Toch heeft DNB in haar verantwoordingen sinds 2013, en vooral sinds 2015, verbeterlagen gemaakt door onder meer het gebruik van *key performance indicators* (kpi's), tevens in lijn met de internationale aanbevelingen voor effectmeting van het BCBS.¹⁰ Hiernaast doet DNB aan kwaliteits- en effectmetingen en verzamelt zij bij externen input door middel van stakeholderenquêtes en reputatiemetingen over de opzet, het functioneren en de resultaten van haar toezicht. Deze ontwikkelingen tonen aan dat DNB zich succesvol heeft ingespannen om ook de resultaten van het toezicht aan het publiek aantoonbaar en uitlegbaar te maken.

¹⁰ *Report on the impact and accountability of banking supervision*, Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), 2015.

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aanleiding, doelstelling en totstandkoming van dit verslag. Het normenkader wordt geïntroduceerd en er wordt een leeswijzer voor het verslag gegeven.

1.1. Aanleiding

De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) is zowel centrale bank als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Als ZBO heeft DNB de wettelijke taak om prudentieel toezicht en integriteitstoezicht op financiële instellingen uit te voeren, en resolutieautoriteit en macroprudentiële autoriteit te zijn. Het toezicht vindt derhalve op afstand van de minister van Financiën plaats: DNB is een onafhankelijke toezichthouder, is niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister en oordeelt zelfstandig over individuele gevallen. De minister draagt systeemverantwoordelijkheid, die ziet op het functioneren van het toezichtstelsel als geheel: de instelling en inrichting van het toezicht als zodanig en het functioneren van DNB.

ZBO op afstand

Als ZBO bevindt DNB zich op afstand van de minister van Financiën, en daarmee ook op afstand van het parlement. De minister is alleen op hoofdlijnen verantwoordelijk en op hoofdlijnen aanspreekbaar door het parlement over de taakuitvoering door ZBO's. Op grond van de *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* (Kaderwet ZBO) kan een ZBO uitsluitend worden ingesteld als er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid, als sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen, of tot slot als participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.¹¹ In geval van DNB is de behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid doorslaggevend.

Onafhankelijke oordeelsvorming

ZBO's hebben terecht de ZBO-status als ze een publieke taak uitvoeren (zo niet, dan is privatisering mogelijk), openbaar gezag uitoefenen (zo niet, dan kan het ZBO worden omgevormd tot een private organisatie, adviesraad, agentschap of onderdeel van het departement), en als het instellingsmotief participatie van derden of onafhankelijke oordeelsvorming is – zoals bij DNB.¹² Onafhankelijke oordeelsvorming is een veelvoorkomend instellingsmotief voor ZBO's: in dit geval voert het ZBO taken uit die om inhoudelijke overwegingen op gepaste afstand van de systeemverantwoordelijke minister worden gehouden. Die benodigde onafhankelijkheid heeft vooral betrekking op de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor beslissingen die burgers of instellingen raken: het ZBO-bestuur (de directie) dient zijn afwegingen hierover onafhankelijk te kunnen maken. De systeemverantwoordelijkheid van de minister betekent dan ook dat hij niet verantwoordelijk is voor de bestuurlijke afwegingen, en dus ook niet voor de uitkomsten die de taakuitoefening oplevert voor de individuele onder toezicht staande instelling.¹³

Mede om deze afstand en onafhankelijkheid is van belang dat op structurele wijze aandacht wordt besteed aan het functioneren van ZBO's. Daarom schrijft artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet ZBO voor dat de betreffende minister elke vijf jaar een verslag zendt aan beide kamers der Staten-Generaal ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het

¹¹ Artikel 3, eerste lid, Kaderwet ZBO. Dit houdt in dat de aanwezigheid van één van deze instellingsmotieven noodzakelijk is maar niet automatisch voldoende motief vormt om een ZBO in te stellen. De voordelen van vermindering van de ministeriële bevoegdheden moeten opwegen tegen de nadelen van verminderde controle mogelijkheden door de minister (en het parlement). Zie hierover ook *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*, mei 2013, Johan de Leeuw (ABDTOPConsult) en Kamerstukken II 2013/14, 25268, nr. 83, p. 2.

¹² *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*, mei 2013, Johan de Leeuw (ABDTOPConsult), p. 8.

¹³ *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*, mei 2013, Johan de Leeuw (ABDTOPConsult), p. 19.

functioneren van een ZBO. Aan de hand van dat verslag kunnen minister en parlement beoordelen of de taakuitvoering op afstand door het ZBO als zodanig nog steeds de beste wijze van werken is, of dat privatisering dan wel voortzetting van taakuitoefening binnen het ministerie meer voor de hand ligt. Kort gezegd betekent dit (ook) dat met dit verslag de doelmatig- en doeltreffendheid van het functioneren van DNB als financieel toezichthouder wordt beoordeeld, en niet de doelmatig- en doeltreffendheid van het financieel toezicht zelf. Onderhavig verslag is opgesteld op basis van de genoemde bepaling uit de Kaderwet ZBO en heeft betrekking op de periode 2010-2015.

1.2. Voorgaand verslag

In de zomer van 2010 is voor het eerst een verslag opgesteld over de doelmatig- en doeltreffendheid van het functioneren van DNB.¹⁴ Dat had betrekking op de periode 2005-2009 en betrof een nulmeting. DNB valt sinds 1 januari 2013 onder de Kaderwet ZBO. Het eerste verslag is derhalve niet op basis van artikel 39, eerste lid, van die wet opgesteld maar op grond van het destijds geldende artikel 1:44, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht (Wft).

1.3. Doelstelling en normenkader

Onderhavig verslag bevat een beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van DNB als ZBO in de periode 2010-2015. Omdat het verslag uit 2010 een nulmeting betrof, wordt in dit verslag gefocust op kenmerkende ontwikkelingen en veranderingen sinds 2010.

Met de term 'doelmatig' wordt bedoeld dat de prestaties (en waar meetbaar de effecten) met de inzet van zo min mogelijk middelen zijn gerealiseerd.¹⁵ Doelmatigheid is een relatief begrip. De prestaties of effecten zijn meer of minder doelmatig gerealiseerd vergeleken met een soortgelijke organisatie of ten opzichte van een situatie in het verleden. Het is moeilijk om over doelmatigheid absolute uitspraken te doen. Daarom is onderzocht of DNB ten opzichte van de eerder onderzochte periode¹⁶ doelmatig(er) is. De term 'doeltreffend' ziet op de vraag of de gewenste resultaten (prestaties en effecten) zijn bereikt.¹⁷

Gelet op de systeemverantwoordelijkheid van de minister, de bepaling in de Kaderwet ZBO en de definities van de kernbegrippen wordt met dit verslag beoogd te beoordelen hoe efficiënt en effectief DNB functioneert als financieel toezichthouder in de periode 2010-2015 in vergelijking met de eerder onderzochte periode 2005-2009, en in het verlengde daarvan, of het wenselijk is om de taakuitvoering door DNB in de huidige vorm van ZBO voort te zetten. Dit oordeel wordt gegeven aan de hand van de zes principes van goed toezicht in de rijksbrede toezichtvisie "*Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*".¹⁸ De normen zijn als volgt:

Selectief

Een goed toezichthouder maakt in zijn toezicht keuzes op basis van een afweging van risico's, kosten en baten, en is enigszins terughoudend doordat de eigen verantwoordelijkheid van onder toezicht staande entiteiten 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.

¹⁴ ZBO-verslag 'Doelmatigheid en doeltreffendheid DNB 2010', Ministerie van Financiën (2010), Kamerstukken II 2009-2010, 32466, nr. 1.

¹⁵ Handleiding 'Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid', Algemene Rekenkamer, 2005; Handreiking 'Metten van doelmatigheid', Algemene Rekenkamer, 2003.

¹⁶ Supra noot 14.

¹⁷ Supra noot 15.

¹⁸ Kamerstukken II 2005-2006, 27831, nr. 15. 'Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Slagvaardig

Een goed 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.

Samenwerkend

Een goed toezichthouder werkt samen. Samenwerking is een belangrijk middel om 'overlast' van toezicht bij de onder toezicht staande entiteiten te beperken. Bij samenwerking dienen toezichthouders de belangen van de onder toezicht staande entiteiten mee te wegen evenals de efficiëntie en effectiviteit van het toezicht.

Onafhankelijk

Een goed toezichthouder oefent het toezicht onafhankelijk uit. Dit houdt in dat toezichthouders de drie kernactiviteiten van toezicht (informatie vergaren, oordelen en interveniëren) verrichten zonder ongeoorloofde beïnvloeding door onder toezicht staande entiteiten, beleidsmakers of andere belanghebbenden. De toezichthouder dient daarbij afstand te houden tot de situatie en de belanghebbenden.

Transparant

Een goed toezichthouder is transparant en maakt de vijf aspecten van het 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 de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemaakte keuzes. Daarbij dienen de resultaten van het toezicht inzichtelijk te worden gemaakt.

Professioneel

Een goed toezichthouder is professioneel. Professionalisering 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.

Het belang van onafhankelijk toezicht wordt mede onderstreept door het Internationaal Monetair Fonds (IMF)¹⁹ en het Bazels Comité (BCBS).²⁰ In het IMF-rapport is hierover opgenomen: *"Supervisory agencies should be able to resist inappropriate political interference or inappropriate influence from the financial sector itself [...]"*.

1.4. Aanpak

Voor de totstandkoming van dit verslag zijn documenten geraadpleegd en is informatie van DNB bestudeerd (bijlage IV). Tevens zijn in de zomer van 2016 gesprekken gevoerd met medewerkers van verschillende organisatieonderdelen van DNB (bijlage III). Deze gesprekken gingen met name over de kenmerkende ontwikkelingen in de periode 2010-2015 en de wijze waarop die ontwikkelingen de organisatie en het toezicht van DNB hebben beïnvloed (hoofdstuk drie van dit verslag). Omdat met dit verslag de doelmatig- en doeltreffendheid van het functioneren van DNB als financieel toezichthouder wordt beoordeeld, en niet de doelmatig- en doeltreffendheid van het financieel toezicht zelf, is ervoor gekozen om geen aanvullende gesprekken te voeren met de onder toezichtgestelden. Inzichten van de financiële sector over het functioneren van DNB als financieel toezichthouder zijn verkregen uit reguliere contacten en uit de geraadpleegde documenten, waar op verschillende plekken naar wordt verwezen.

Voor het organiseren van checks en balances en een kritisch geluid tijdens de totstandkoming van dit verslag is een externe klankbordgroep ingesteld, bestaande uit leden afkomstig uit de wetenschap en de rijksoverheid, met kennis van financieel toezicht, van doelmatigheidsonderzoek en van ZBO's

¹⁹ IMF rapport The Making of Good Supervision: Learning to Say NO (SPN/10/08). Hier wordt naar verwezen in Kamerstukken II 2010-2011, 32648, nr. 1. 'Toezicht op afstand; de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) 2011-2016', Ministerie van Financiën, februari 2011.

²⁰ Core principles for effective banking supervision, Basel Committee on Banking Supervision (BCBS).

(bijlage III). De klankbordgroep heeft bijgedragen aan de gedachtevorming over de inhoud en opzet van dit verslag. Omdat het te ver voert om alle ontwikkelingen die zich ten aanzien van DNB in de periode 2010-2015 hebben voorgedaan in dit verslag te behandelen, is een aantal aandachtspunten en kenmerkende ontwikkelingen geïdentificeerd. De klankbordgroep heeft meegedacht over deze punten en ontwikkelingen die voor de beoordeling van de doelmatig- en doeltreffendheid van het functioneren van DNB als ZBO van belang zijn en daarom in dit verslag niet onbesproken kunnen blijven. Die punten en ontwikkelingen komen in hoofdstuk drie aan bod.

De bevindingen uit de literatuur- en documentenanalyse en uit de gesprekken met medewerkers van DNB vormen de basis voor dit verslag. In het kader van hoor en wederhoor is DNB in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van en te reageren op het concept van dit verslag. Tot slot heeft de klankbordgroep het conceptverslag gelezen en van commentaar voorzien.

1.5. Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk wordt kort ingegaan op DNB als organisatie. Er wordt o.a. stilgestaan bij (belangrijke ontwikkelingen rond) het bestuur en de raad van commissarissen van DNB. Ook wordt gekeken naar de institutionele relatie van DNB met het ministerie van Financiën.

Hoofdstuk drie gaat in op enkele kenmerkende ontwikkelingen in het toezicht van DNB over de periode 2010-2015, zoals de wijze waarop DNB wordt bekostigd, de komst van de Europese bankenunie en de invloed van Europese wet- en regelgeving op de werkzaamheden van DNB.

Hoofdstuk vier heeft betrekking op de kosten en resultaten van het financieel toezicht door DNB in de periode 2010-2015. Hierbij wordt met name gelet op de wijze waarop DNB verantwoording aflegt over haar werkzaamheden en de resultaten daarvan.

Voor de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van DNB als financieel toezichthouder is inzicht in de organisatie van, de ontwikkelingen in, en de kosten en resultaten van het financieel toezicht van belang. Hoofdstuk vijf gaat in op de zes principes van goed toezicht zoals opgenomen in de rijksbrede toezichtvisie "*Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*".²¹ Ieder hoofdstuk begint met een korte samenvatting en bevindingen. Hoofdstuk zes sluit af met een beoordeling in de vorm van een samenvatting en conclusies over het geheel.

²¹ Kamerstukken II 2005-2006, 27831, nr. 15. '*Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. Financieel toezicht: DNB als organisatie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de organisatie van DNB. Daarbij wordt aandacht besteed aan enkele kenmerkende ontwikkelingen in de periode 2010-2015.

DNB als organisatie: bevindingen

DNB is in Nederland de onafhankelijke centrale bank, de prudentieel- en integriteitstoezichthouder op financiële instellingen, de resolutieautoriteit en de macroprudentiële autoriteit. Haar taken heeft DNB op grond van de Wft en enkele andere wetten. Sinds het Plan van aanpak cultuurverandering dat is opgesteld in 2010 heeft DNB verschillende veranderingen doorgevoerd in haar interne organisatie. Naast wijzigingen in onder andere de organisatiestructuur, het personeelsbeleid en de oprichting van expertisecentra horen hier ook verschuivingen bij in de manier van toezicht houden (waaronder de introductie van toezichtmethodologie 'FOCUS!' in 2012) en meer aandacht voor effectiviteit en transparantie. Onder meer de aandacht voor gedrag, cultuur, governance, en bedrijfsmodellen en strategie van financiële instellingen zijn belangrijke accentverschuivingen in het toezicht geweest. Die verschuivingen, en daarnaast de toegenomen aandacht van DNB voor de effectiviteit van het financieel toezicht en het (beter) inzichtelijk (willen) maken wat het toezicht heeft opgeleverd, zijn positieve ontwikkelingen waar blijvend aandacht aan moet worden besteed.

Als ZBO bevindt DNB zich op afstand van de minister van Financiën; dit maakt het van belang dat de interne governance van DNB voldoende waarborgen kent. Ook op dat punt hebben zich in 2010-2015 veranderingen voorgedaan die erop zijn gericht de interne governance te versterken. Zo heeft de *Wet versterking governance* uit 2012 gevolgen gehad voor de directie en de raad van commissarissen van DNB. Tot slot is de externe governance, ofwel de invulling van de institutionele relatie tussen de minister en DNB, in 2010-2015 versterkt ten opzichte van de vorige verslagperiode. Het gaat dan specifiek om de zachte wettelijke bevoegdheden die de minister heeft ten opzichte van DNB. Deze governance-veranderingen zijn positieve ontwikkelingen.

2.1. DNB in vogelvlucht

DNB is de onafhankelijke centrale bank van Nederland, prudentieel- en integriteitstoezichthouder op financiële instellingen, resolutie-autoriteit en macroprudentiële autoriteit (meer informatie bij wettelijke taken in paragraaf 3.1). De Wft bepaalt dat DNB tot taak heeft om het prudentieel toezicht en integriteitstoezicht²² op financiële

Statutaire naam	De Nederlandsche Bank N.V.
Oprichting	1 april 1814
Rechtsvorm	Naamloze vennootschap (NV)
Statutaire zetel	Amsterdam
Organen	Directie, raad van commissarissen, Bankraad
Link naar statuten	https://www.dnb.nl/binaries/Statuten%20DNB_tcm46-147537.pdf
Website	www.dnb.nl

Tabel 1.1. Algemene gegevens DNB

ondernemingen uit te oefenen, te beslissen over de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten, en bepaalde financiële ondernemingen af te wikkelen.²³ Die algemene taakstelling heeft tot gevolg dat DNB eind 2015 direct toezicht houdt op zo'n 1000 financiële ondernemingen.

Sector	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kredietinstellingen	239	231	223	214	179	175
Verzekeraars	377	345	324	298	274	269
Herverzekeraars	15	15	12	11	10	11
Pensioenfondsen	514	461	415	381	377	321
Betaalinstellingen	14	34	41	50	45	46
Trustkantoren	176	185	187	192	190	156
PPI	-	6	9	10	10	11
Totaal	1335	1277	1211	1156	1085	989

Tabel 1.2. Aantal onder toezicht staande instellingen DNB. Bron: ZBO-verantwoordingen DNB 2010-2015.

²² Wat dit toezicht inhoudt, wordt uitgelegd in paragraaf 3.1.

²³ Artikel 1:24 Wft.

DNB heeft toezichttaken op grond van de Wft en op grond van andere wetgeving, zoals de Bankwet 1998, de Pensioenwet (Pw), de Wet toezicht trustkantoren (WTT), de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de Wet financiële markten BES (Wfm BES). Met die taken in de vorm van bestuursrechtelijke bevoegdheden oefent DNB openbaar gezag uit, waarmee DNB zich kwalificeert als ZBO. DNB houdt onafhankelijk toezicht en is niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister.²⁴ Sinds 1 januari 2013 valt DNB onder de Kaderwet ZBO.²⁵ DNB is net als de AFM (een stichting) juridisch vormgegeven als een privaatrechtelijk rechtspersoon.

2.2. Verandering interne organisatie

De interne organisatie van DNB bestaat uit een directie, een secretaris-directeur (die onder andere verantwoordelijk is voor het interne bedrijf), een secretaris van de vennootschap met een directie-secretariaat, een raad van commissarissen, een interne auditdienst (+/- 20 fte), en zeventien divisies (ieder geleid door een divisiedirecteur) waaronder verschillende afdelingen vallen.²⁶ In de periode 2010-2015 is de interne organisatie op onderdelen aangepast. In deze paragraaf worden de meest belangrijke aanpassingen DNB-breed genoemd; in de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de veranderingen in de bestuurlijke laag van DNB en op de relatie van DNB met de minister van Financiën.

Plan van aanpak cultuurverandering

In het debat over het rapport-Scheltema heeft de Tweede Kamer gevraagd om uit de kredietcrisis en de gevolgen daarvan voor de financiële sector lessen te trekken, met een accent op de cultuur-aspecten van het toezicht.²⁷ DNB heeft vervolgens de eigen werkwijze, besluitvorming en cultuur kritisch tegen het licht gehouden en zich afgevraagd hoe het toezicht effectiever en krachtiger kan. Dit heeft in 2010 geresulteerd in het Plan van aanpak cultuurverandering dat zich met name richt op de werkwijze, bemensing en accountability van het toezicht.²⁸ Op hoofdlijnen bevat het plan de volgende acties:

- de toezichtsector van DNB wordt gereorganiseerd, met als belangrijkste element de oprichting van twee nieuwe afdelingen voor interventie en intern risicomanagement, en de versterking van expertisecentra;
- het personeelsbeleid, waaronder werving en selectie, beoordeling, opleiding en roulatiebeleid wordt aangescherpt en het functioneren van het topmanagement wordt periodiek beoordeeld;
- het toezicht wordt op korte termijn getoetst door het IMF, en DNB participeert in *peer reviews* door Europese toezichthouders.²⁹
- de rol van de raad van commissarissen wordt versterkt.

Veranderingen in organisatie: een overzicht

Het plan van aanpak heeft - ten eerste - een interne veranderslag bij DNB in gang gezet. Om effectief prudentieel toezichthouder te zijn, bleek het noodzakelijk niet alleen naar de traditionele aspecten zoals solvabiliteit en liquiditeit te kijken, maar ook naar bedrijfsmodellen en strategie, en het gedrag en de cultuur bij financiële instellingen. Hierop houdt DNB sinds 2011 ook toezicht. In 2012 verving DNB haar bestaande risicomethode 'FIRM' door 'FOCUS!' (meer hierover in paragraaf 3.3).³⁰ Ten tweede heeft DNB meer aandacht gegeven aan de effectiviteit van haar toezicht. Zo werkt DNB in haar ZBO-jaarverslagen sinds 2013 met *key performance indicators* (kpi's) en streefwaarden om (beter)

²⁴ Toezichtarrangement, Kamerstukken 2010-2011, 32648, nr. 1.

²⁵ Artikel 1:30 Wft.

²⁶ Verkregen via https://www.dnb.nl/binaries/organogram%20DNB%20201609%20NL_tcm46-144498.pdf?2016112514.

²⁷ Rapport-Scheltema, het rapport van de Commissie van Onderzoek DSB Bank. Kamerstukken II, 2009-2010, 32432, nr. 1.

²⁸ DNB (2010). *Van analyse naar actie*. Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB.

²⁹ Zie onder meer de Financial Sector Assessment Programs (FSAP) van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) uit 2011 en 2016, verkregen via <https://www.imf.org/external/np/fsap/fsap.aspx> en zie de Peer Review van het Financial Stability Board (FSB) uit 2014, verkregen via <http://www.fsb.org/2014/11/peer-review-of-the-netherlands/>.

³⁰ Voor het banktoezicht wordt niet 'FOCUS!' maar het geharmoniseerde SSM-handboek gebruikt.

inzichtelijk te maken welke criteria zij hanteert voor haar toezicht en wat dit heeft opgeleverd (zie verder paragraaf 4.6). Ten derde hebben de expertisecentra sinds 2010, om het toezicht indringender te maken, een dwingender karakter dan voorheen.³¹ Zo is de inzet van deze centra sindsdien een verplicht onderdeel van het toezicht, en kunnen deze centra op eigen initiatief onderzoeken starten. Hier wordt op getoetst in het interne risicomanagement, waar tevens een nieuwe afdeling voor is opgericht.

Risicomanagement en Strategie (RMS)

Sinds het Plan van aanpak cultuurverandering zijn binnen DNB twee nieuwe afdelingen opgericht, namelijk het Expertisecentrum Interventie en Handhaving (ECIH) dat in beeld komt zodra een grote kans bestaat op de inzet van formele maatregelen, en afdeling Risicomanagement toezicht (RMT), per 1 januari 2015 opgevolgd door Risicomanagement en Strategie (RMS). RMT is opgericht naar aanleiding van een aanbeveling in het rapport van Commissie de Wit uit 2009.³² De strekking hiervan was dat de toezichthouders evenals de sector meer aan kritische introspectie kunnen doen. RMS houdt zich daarom bezig met de kwaliteit en de effectiviteit van het toezicht, het evalueren van toezichtprocessen en -cases en het verankeren van de lessen daarvan binnen DNB. Ook worden de bevindingen en conclusies van RMS verwerkt in de opleidingsmodules van DNB Academie. Om de onafhankelijkheid te waarborgen valt de afdeling RMS sinds 1 november 2014 onder de directe verantwoordelijkheid van de secretaris-directeur. Waar de voorganger van RMT zich vooral bezig hield met kwaliteitsbewaking (casusspecifieke, thematische of divisiebrede evaluaties) en het beoordelen van de effectiviteit (kwaliteits- en effectmeting) houdt RMS zich nu eveneens bezig met ondersteunende strategie-activiteiten, en verankering en opleiding (waaronder de Basis Opleiding Toezicht) en overige zaken zoals de stakeholderanalyse. Een overzicht van deze activiteiten en de resultaten daarvan, wordt nader uiteengezet in hoofdstuk drie.

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Een andere belangrijke ontwikkeling in de periode 2010-2015 is de toegenomen aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Uit de ZBO-begroting 2010 blijkt bijvoorbeeld dat een van de hoofddoelen van toezichtondersteuning is om *'de inzet op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen een extra impuls te geven'*.³³ In de ZBO-begroting 2015 wordt genoemd dat *'het afleggen van verantwoording past bovendien goed bij de maatschappelijke rol die DNB in de samenleving vervult'*.³⁴ Ook sluit MVO aan bij de missie van DNB sinds 2013, waaruit blijkt dat DNB wil bijdragen aan duurzame welvaart (zie paragraaf 4.2). In het begrip 'duurzaam' ligt besloten dat DNB in haar handelen kijkt naar meer dan louter financieel-economische aspecten, en dat zij niet alleen rekening houdt met de huidige generatie, maar ook met toekomstige generaties.

Bij de uitvoering van en verantwoording over haar werk verwijst DNB veelvuldig naar maatschappelijk verantwoord ondernemen. In 2009 en 2010 bracht DNB jaarlijks een maatschappelijk verslag uit; in 2011 was het MVO-verslag een apart hoofdstuk in het jaarverslag 2011, in 2012 bestond nog steeds een apart MVO-verslag maar is de MVO-verslaggeving tevens verder geïntegreerd in het jaarverslag 2012, en in latere jaren is MVO een integraal onderdeel van de jaarverslagen. Binnen haar eigen bedrijfsvoering heeft DNB eveneens aandacht voor MVO. Verschillende traditionele bedrijfsvoeringsaspecten, zoals betalingsverkeer, zijn al MVO-proof. Sinds 2014 is DNB klimaat-neutraal. Ze koopt haar elektriciteit groen in en koopt zoveel mogelijk duurzaam geproduceerde goederen en diensten in, waarbij naast milieucriteria ook sociale criteria worden meegewogen.

³¹ DNB werkte ook voor 2010 met expertisecentra waar specialistische kennis aanwezig was, en waar vanuit de accountteams werden geadviseerd en ondersteund. Zie organogram DNB (supra noot 26).

³² De Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel (Commissie De Wit) was een onderzoekscommissie van de Tweede Kamer. De commissie deed naar aanleiding van de kredietcrisis onderzoek naar de (oorzaak van de) problemen in het financiële stelsel en naar de maatregelen genomen door het Nederlandse kabinet. Kamerstukken II, 2009-2010, 31980, nrs. 3-4, p. 23.

³³ DNB (2009). ZBO-begroting 2010, p. 29.

³⁴ DNB (2014). ZBO-begroting 2015, p. 18.

Overige noemenswaardige initiatieven op MVO-gebied zijn het in 2015 opgerichte Platform voor Duurzame Financiering³⁵ en het in 2016 uitgebrachte DNB-rapport *Tijd voor Transitie*.³⁶ Het platform heeft tot doel de aandacht voor duurzame financiering in de sector verder te vergroten en stimuleren, duurzaamheidsinitiatieven te coördineren en desgewenst samen nieuwe initiatieven uit te werken. Het samenwerkingsverband vindt plaats onder voorzitterschap van DNB en deelnemers zijn onder andere de drie koepelorganisaties van banken, verzekeraars en pensioenfondsen, het Sustainable Finance Lab, de AFM en de ministeries van Financiën en Infrastructuur en Milieu. Het DNB-rapport *Tijd voor Transitie* tot slot is een verkenning van de overgang naar een klimaatneutrale economie. De afspraken in het klimaatakkoord van Parijs hebben de vraag of er een transitie naar een klimaatneutraal energiesysteem komt verschoven naar de vraag hoe deze transitie er moet komen. DNB ziet energietransitie als een van de belangrijkste langetermijntoetsingen voor de economie. In de verkenning bepleit DNB dan ook een langetermijnbeleid dat gericht is op een beheerste en tijdige transitie.

2.3. Versterking interne governance

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de directie en de raad van commissarissen van DNB.

Directie

Het bestuursorgaan van DNB betreft een directie, die bestaat uit een president en daarnaast ten minste drie en ten hoogste vijf directeuren (tabel 1.3).³⁷ Eén van de directieleden is voorzitter van de Toezichtraad en in die hoedanigheid eerstverantwoordelijke voor het toezichtbeleid. Deze *voorzitter toezicht* vertegenwoordigt DNB als lid van de Raad van Toezicht van de Europese Centrale Bank (ECB), die op grond van het Single Supervisory Mechanism (SSM) medebesluit over het toezicht op significante banken in de Eurozone. Een ander directielid is de *directeur resolutie*, en lid van de Single Resolution Board (SRB) in Brussel.³⁸ Deze onderlinge portefeuilleverdeling laat onverlet dat de eindverantwoordelijkheid voor bestuursrechtelijke besluiten in handen is van de directie als geheel.

Op 16 februari 2012 is de *Wet versterking governance van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten* in werking getreden.³⁹ Deze wet wijzigt de Bankwet 1998 en de Wft waarmee de governancestructuur van DNB op enkele aspecten is gewijzigd. De taken van de directie op toezichtsterrein zijn toebedeeld aan een of meer toezichtdirecteuren. Dit is in de statuten van DNB uitgewerkt. Zo is binnen de directie één directeur voorzitter toezicht, die als primair aanspreekpunt fungeert voor toezichttaken van DNB. Dit laat onverlet dat een andere toezichtdirecteur ook als aanspreekpunt kan fungeren indien het aangelegenheden betreft die onder diens primaire aandachtsgebied (bijvoorbeeld banken, verzekeraars of pensioenfondsen) vallen. De voorbereiding van besluitvorming en de beraadslaging over de belangrijkste toezichtdossiers vindt plaats in de Toezichtraad. De voorbereiding van de besluitvorming en de beraadslaging over resolutiedossiers vindt plaats in de Resolutieraad. Daarnaast beperkt de *Wet versterking governance* het aantal herbenoemingen voor directieleden tot eenmaal in dezelfde functie. Ook zijn functieprofielen, een profielschets en betrouwbaarheids- en geschiktheidstoetsen ingevoerd voor zowel directieleden als voor leden van de raad van commissarissen van DNB.

³⁵ Verkregen via <http://www.dnb.nl/over-dnb/samenwerking/platform-voor-duurzame-financiering/>.

³⁶ DNB (2016). *Tijd voor transitie*. Een verkenning van de overgang naar een klimaatneutrale economie.

³⁷ Artikel 12 Bankwet.

³⁸ De SRB is met ingang van 1 januari 2016 verantwoordelijk voor alle resolutiebesluiten over significante banken en grensoverschrijdende banken binnen het eurogebied.

³⁹ DNB is een ZBO en niet hiërarchisch ondergeschikt aan de Minister. De Minister houdt 'toezicht op afstand'. Het is dan ook van belang dat de governance binnen DNB zelf voldoende geborgd is. Het rapport-Scheltema (Commissie DSB Bank) vormde aanleiding voor de Minister om de interne governance bij zowel de AFM als DNB te herzien: "Ik zie in deze conclusies bovendien aanleiding na te gaan hoe het interne toezicht binnen DNB zelf kan worden versterkt. Ook op dit vlak dienen maatregelen te worden doorgevoerd" (Kamerstukken II, 2009-2010, 32432, nr. 1, p. 5). Deze voornemens van de Minister resulteerden in de *Wet versterking governance*.

Op 1 november 2014 is een secretaris-directeur benoemd. Deze is verantwoordelijk voor de aansturing van het intern bedrijf en de bewaking van de effectieve besturing van DNB.

Tot slot is DNB per 1 januari 2015 de nationale resolutieautoriteit (NRA) (paragraaf 2.1 en 3.1). Dit heeft gevolgen voor de organisatie en het bestuur van DNB. Om onafhankelijkheid van de resolutiefunctie ten opzichte van overige functies van DNB te bewaken, is bepaald dat het directielid belast met de resolutietaak niet ook is belast met taken op het gebied van monetair beleid, financiële stabiliteit of uitvoerend toezicht op banken.⁴⁰

Besluiten worden formeel genomen door de directie van DNB als *collegiaal bestuur*: Voor besluiten geldt een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Niettemin is voorzien in een bijzondere stemverhouding, waarbij de directeur resolutie in bepaalde gevallen doorzettingsmacht heeft doordat hij de beslissende stem kan uitbrengen.

Bezoldiging directie

DNB is verplicht om jaarlijks te rapporteren over de bezoldiging van haar bestuurders en enkele andere functionarissen. Dit doet DNB in haar jaarverslagen. Tot 2013 gebeurde dit op grond van de *Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens* (Wopt). Per 1 januari 2013 verplicht de *Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector*, of de *Wet normering topinkomens* (WNT) tot die publicatie. De WNT stelt, onder toepassing van overgangsrecht, een maximale bezoldigings- en ontslagvergoedingsnorm voor bepaalde functionarissen. Een overzicht van de salarissen van bestuursleden van DNB volgt in bijlage I, tabel I.1. Daaruit blijkt dat het totaal aan uitgekeerde salarissen aan bestuurders tot en met het jaar 2013 jaarlijks toeneemt, maar dat in de jaren 2014 en 2015 een lichte daling is ingezet.⁴¹

Raad van commissarissen

De raad van commissarissen van DNB heeft minimaal zeven en maximaal tien leden.⁴² Deze ziet toe op de algemene gang van zaken binnen DNB en het beleid van de directie ter uitvoering van artikel 4 Bankwet, en staat de directie terzijde met advies. Belangrijke bevoegdheden zijn onder meer de jaarlijkse goedkeuring van de ZBO-begroting en de ZBO-verantwoording en de vaststelling van de jaarrekening (meer in hoofdstuk drie). Één lid van de Raad wordt benoemd door de Minister van Financiën: de commissaris van overheidswegen. Deze vormt tevens de verbindingsschakel tussen DNB en de Minister, en is lid van zowel de raad van commissarissen als van de Bankraad van DNB.

De eerder besproken *Wet versterking governance* heeft eveneens gevolgen gehad voor de raad van commissarissen van DNB. Zo is de wettelijke taakomschrijving van de raad uitgebreid, zodat deze naast het toezicht op de bedrijfs- en beheersmatige aspecten sindsdien ook toezicht houdt op (waarborgen voor) de beleidsmatige aspecten van het toezicht. Hieronder wordt verstaan de uitvoering van het toezicht in algemene zin en de borging van de kwaliteit en effectiviteit van dat beleid. Uit haar midden benoemt de raad een Toezichtcommissie, die de besluiten en adviezen van de raad voorbereidt op het gebied van haar taak inzake het toezicht.

De raad vormt tevens een Financiële commissie en een Honorerings- en benoemingscommissie uit haar midden. De Financiële commissie bereidt ten behoeve van de raad onder meer besluiten en

⁴⁰ Van belang in dit verband is ook de Afwikkelingsraad (Art. 17b Statuten). Deze heeft als taak het voorbereiden van de beraadslaging en van besluitvorming van de directie ter uitvoering van de resolutietaak. Van de afwikkelingsraad maken deel uit de directeur afwikkeling en de toezichtdirecteur die belast is met het toezicht op banken. De afwikkelingsraad staat onder voorzitterschap van de directeur afwikkeling.

⁴¹ Sinds medio 2011 verdienen bestuursleden op jaarbasis minder dan hun voorgangers. Sinds eind 2014 is het aantal bestuursleden teruggegaan van vijf naar vier, wat de daling verklaart.

⁴² Het aantal Commissarissen in tabel 1.4 lijkt in de jaren 2010-2012 groter dan het maximum van tien leden. De oorzaak hiervoor is de aflopende termijn van enkele Commissarissen in de loop van een jaar, en de aanvangstermijn van andere Commissarissen in datzelfde jaar.

adviezen voor op het gebied van het toezicht op de kwaliteit van externe financiële rapportages, het toezicht op de naleving van interne procedures en wet- en regelgeving en de beheersing van bedrijfsrisico's. De Honorerings- en benoemingscommissie bereidt ten behoeve van de raad onder meer besluiten en adviezen voor op het gebied van de bewaking van de continuïteit van het bestuur, de salarissen van de directie, aanbevelingen voor de benoeming van leden van de directie en interne regels op het gebied van misbruik van voorkennis, onverenigbare functies en tegenstrijdige belangen. Tot slot zijn als gevolg van de *Wet versterking governance* ook functieprofielen, een profielschets en betrouwbaarheids- en geschiktheidstoetsen ingevoerd voor leden van de raad van commissarissen van DNB.

Bezoldiging raad van commissarissen

Ook over de bezoldiging van haar commissarissen rapporteert DNB in haar jaarverslagen. De basisvergoeding die commissarissen ontvangen, bedroeg in 2010 € 23.600 op jaarbasis op basis van een besluit daartoe van de algemene vergadering van aandeelhouders. De voorzitter ontving destijds een vergoeding van € 29.350 per jaar. Leden die tevens zitting hadden in een commissie ontvingen een additionele vergoeding van € 5.900. Sinds 2013 is de vergoeding voor per 1 januari 2014 (her)benoemde commissarissen gemaximeerd met de bedragen zoals opgenomen in de WNT. De basisvergoeding bedroeg in 2015 € 25.780 (2014: € 25.626), die van de voorzitter in 2015 € 32.225 (2014: € 31.887), en de additionele vergoeding voor commissieleden was in 2015 € 6.445 (2014: € 6.407). Een overzicht van de ontvangen vergoedingen van commissarissen van DNB volgt in bijlage I, tabel I.2.

AVA en Bankraad

De staat is enig aandeelhouder van de NV DNB. De minister van Financiën vertegenwoordigt de Staat in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). De AVA-bevoegdheden zijn onder meer het goedkeuren van de vastgestelde jaarrekening en het besluiten tot wijziging van de statuten. Verder is de AVA verantwoordelijk voor de opdrachtverlening aan de externe accountant.

Tot slot kent DNB een Bankraad. Deze fungeert als klankbord van de directie. De Bankraad heeft ten minste elf en ten hoogste dertien leden, bestaande uit de commissaris van overheidswege, één ander lid van de raad van commissarissen, en maximaal elf leden die op aanbeveling van de directie door de Bankraad worden benoemd. De president van DNB brengt aan dit orgaan verslag uit over de algemene economische en financiële ontwikkeling en bespreekt met de Bankraad het door DNB gevoerde beleid. Daarnaast wordt overlegd over andere onderwerpen die door (een of meer) leden ter tafel worden gebracht en die betrekking hebben op de doelstellingen, taken en werkzaamheden van DNB.

2.4. Externe governance: nadere invulling institutionele relatie

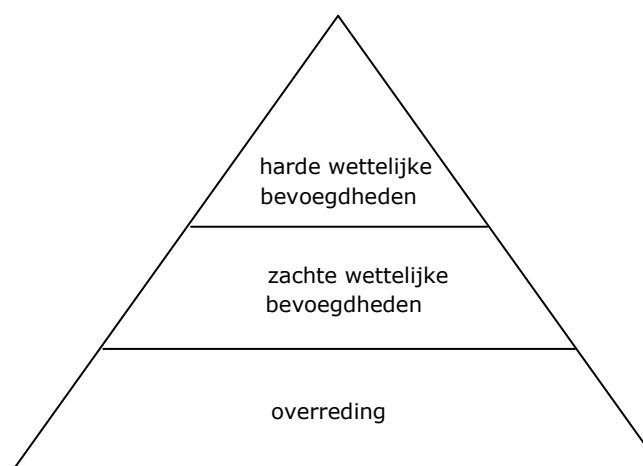
Met de externe governance wordt bedoeld op de vormgeving van de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor DNB als ZBO.⁴³ In dit verband wordt gesproken over 'toezicht op afstand', omdat DNB als ZBO onafhankelijk is, zelfstandig over individuele gevallen oordeelt, niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister van Financiën maar deze minister wel verantwoordelijk is voor het functioneren van het toezichtstelsel als geheel, ook wel 'systeemverantwoordelijkheid'. Dat ziet op het functioneren van het toezichtstelsel als geheel: de instelling en inrichting van het toezicht als zodanig en het functioneren van DNB. In het kader van deze verantwoordelijkheid kan de minister, met inachtneming van de van toepassing zijnde geheimhoudingsbepalingen, informatie

⁴³ In dit toezicht zijn binnen het ministerie van Financiën, in lijn met de gedachte achter de circulaire "*Governance ten aanzien van zbo's*", de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol op hoogambtelijk niveau functioneel gescheiden belegd. Kamerstukken II 2014/15, 25268, nr. 113.

ontvangen van DNB, bijvoorbeeld over de manier waarop DNB de Wft uitvoert.⁴⁴ Hier gaat hier niet om toezichtvertrouwelijke informatie over individuele onder toezicht staande financiële instellingen.

In het voorgaand verslag over beoordeling van de doelmatig- en doeltreffendheid van het functioneren van DNB is voorts opgemerkt: *“Er moet een systeem van overleg en informatie-uitwisseling zijn op basis waarvan de minister zich op de hoogte kan stellen dat het toezicht op de financiële markten op efficiënte en doeltreffende wijze wordt uitgevoerd. [...] De wijze waarop dit wordt vormgegeven wordt aangeduid als toezichtvisie.”*⁴⁵ Een dergelijke Toezichtvisie is in 2011 tot stand gekomen en wordt in 2017 geëvalueerd. In deze visie *Toezicht op Afstand* is beschreven hoe de minister van Financiën invulling geeft aan zijn systeemverantwoordelijkheid.⁴⁶ In de visie is onder meer de interventiepiramide uiteengezet die bestaat uit drie categorieën bevoegdheden die de minister van Financiën heeft in het kader van het toezicht (op afstand) op DNB: (i) overreding, (ii) zachte wettelijke bevoegdheden en (iii) harde wettelijke bevoegdheden (figuur 2.1).

Ten aanzien van de eerste categorie is het positief dat verschillende contact- en overlegmomenten bestaan tussen DNB en het ministerie, zoals de Gemengde Werkgroep Toezicht (GWT), het tripartiete overleg tussen DNB, de AFM en het ministerie, en de begrotings- en verantwoordingscyclus waarin de ZBO-begroting en de ZBO-verantwoording van DNB jaarlijks met het ministerie (de Secretaris-Generaal⁴⁷) worden besproken.



Figuur 2.1. Interventiepiramide

Over de tweede categorie is in de visie opgemerkt: *“Het middenkader van de interventiepiramide bevat momenteel één wettelijke bevoegdheid. DNB en de AFM kunnen op grond van art 1:28 Wft algemeen verbindende voorschriften (avv's) uitvaardigen indien aan hen ingevolge de Wft daartoe de bevoegdheid wordt toegekend. De minister kan op grond van art 1:29 Wft een ministeriële regeling in de plaats stellen van deze avv's. [...] Het middenkader van de piramide is met één wettelijke bevoegdheid karig ingevuld. Door het ontbreken van meer instrumenten op het middenniveau zijn de mogelijkheden van de minister om in te grijpen de facto beperkt, omdat de minister naast overredingsinstrumenten dan vrijwel alleen kan ingrijpen via zeer ingrijpende instrumenten uit de top van de interventiepiramide. [...] De bedoeling is dat de minister van Financiën de bevoegdheid krijgt om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening van de toezichthouders. Een nieuw artikel, overgenomen van artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, zal deze bevoegdheden gaan regelen.”*⁴⁸

⁴⁴ Zie o.a. artikel 1:42 Wft en artikel 20 Kaderwet ZBO. Naast systeemverantwoordelijkheid draagt de minister, daar hij de minister van Financiën is, ook een verantwoordelijkheid ten aanzien van de stabiliteit van het financieel stelsel; de zogeheten stelselverantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid ziet niet zozeer op de verhouding tussen de minister en DNB als ZBO, maar op de minister als 'hoeder' van (de stabiliteit van) het financieel stelsel. Met het oog op die verantwoordelijkheid kan het onder bepaalde bijzondere omstandigheden nodig zijn dat DNB instellingsspecifieke (en daarmee veelal toezichtvertrouwelijke) informatie met de minister deelt (geheimhouding geldt). Zie artikel 1:90, vijfde lid Wft. De aard van de informatie en de hoedanigheid van de minister zijn hier anders dan bij informatieverstrekking in het kader van de systeemverantwoordelijkheid.

⁴⁵ ZBO-verslag 'Doelmatigheid en doeltreffendheid DNB 2010', Ministerie van Financiën (2010), Kamerstukken II 2009-2010, 32466, nr. 1, p. 40.

⁴⁶ Kamerstukken II 2010-2011, 32648, nr. 1. 'Toezicht op afstand; de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) 2011-2016', Ministerie van Financiën, februari 2011.

⁴⁷ In dit toezicht zijn binnen het ministerie van Financiën, in lijn met de gedachte achter de circulaire "Governance ten aanzien van zbo's", de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol op hoogambtelijk niveau functioneel gescheiden belegd. De eigenaarsrol is belegd bij de Secretaris-Generaal. Kamerstukken II 2014/15, 25268, nr. 113.

⁴⁸ Toezicht op afstand, p. 13-14.

Dit heeft ertoe geleid dat bij de eerder genoemde *Wet versterking governance* een nieuw artikel 1:25b Wft is ingevoerd, dat ziet op het kunnen vaststellen van beleidsregels ter versterking van het middenkader van de interventiepiramide. Een bevoegdheid die zich aan de top van de interventiepiramide bevindt, ofwel een harde wettelijke bevoegdheid, is een *ultimum remedium*. Voorbeelden zijn de schorsing of het ontslag van een commissaris van DNB. De belangrijkste wettelijke bevoegdheden zijn in de onderstaande tabel benoemd. Een deel hiervan, met name die met betrekking tot de governance en het beleid, is in dit hoofdstuk behandeld. Een ander deel, de ZBO-begroting en verantwoording, komt aan bod in hoofdstuk vier.

Onderwerp	Bevoegdheid minister	Vindplaats
Governance		
Benoeming directielid	Benoemen president en directeuren bij koninklijk besluit.	12 Bankwet
Schorsing / ontslag directielid	Schorsen president en directeuren bij koninklijk besluit.	12 Bankwet
Bezoldiging directielid	Goedkeuring van salarissen, pensioentoezeggingen en onkostenvergoedingen van president en directeuren.	12 Bankwet
Benoeming commissaris	Benoemen voorzitter en leden raad van commissarissen door AVA (vertegenwoordigd door minister).	13 Bankwet
Schorsing / ontslag commissaris	Schorsen voorzitter en leden raad van commissarissen door AVA (vertegenwoordigd door minister).	13 Bankwet
Instemming statuten	Voorafgaande instemming / weigering voorgenomen statutenwijziging van DNB.	1:37 Wft
Treffen voorzieningen bij taakverwaarlozing	Indien DNB haar taak naar het oordeel van de minister van Financiën ernstig verwaarloost, kan de minister de noodzakelijke voorzieningen treffen.	23 Kaderwet ZBO
Beleid		
Vaststellen beleidsregels	Vaststellen beleidsregels ten aanzien van de toepassing door DNB van hoofdstukken 1.2 en 1.3 Wft (samenwerking toezichthouders).	1:25b Wft
In de plaatsstelling toezichthouderregels	Bij ministeriële regeling regels stellen (onder gelijktijdige intrekking regels DNB voor desbetreffend onderwerp) als door DNB vastgestelde algemeen verbindende voorschriften naar het oordeel van de minister strijdig zijn met de wet, een verdrag of een bindend besluit.	1:29 Wft
Publicatie informatie over toezicht	Bij ministeriële regeling regels stellen met betrekking tot door de toezichthouder te publiceren algemene informatie over wijze van uitoefening van het toezicht ogv Wft.	1:29a Wft
Gegevens en inlichtingen	Opvragen gegevens / inlichtingen voor onderzoek naar toereikendheid en uitvoering Wft.	1:42 Wft
Begroting en verantwoording		
Goedkeuren jaarrekening	Goedkeuren jaarrekening die door DNB tegelijk met het jaarverslag jaarlijks bij de ministers (FIN en SZW) wordt ingediend.	18, 34 Kaderwet ZBO
Goedkeuren begroting	Goedkeuren begroting die door DNB jaarlijks bij de ministers (FIN en SZW) wordt ingediend.	29 Kaderwet ZBO
Kostenkader	Informeren beide Kamers der Staten-Generaal indien het kostenkader, ofwel het bedrag waar de jaarlijkse begroting niet overheen dient te komen, wordt overschreden cq van wordt afgeweken.	2(4) Wbft
Regels inrichting begroting	Bij ministeriële regeling regels stellen voor inrichting begroting (samen met minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)).	4 Wbft
Regels inrichting jaarverslag cq verantwoording	Bij ministeriële regeling regels stellen voor inrichting jaarverslag dan wel verantwoording (met minister van SZW).	8 Wbft
Bekostiging		
Vaststellen bandbreedtes en tarieven	Bij ministeriële regeling (met minister van SZW) jaarlijks regels stellen voor bandbreedtes en tarieven voor iedere toezichtcategorie.	13 Wbft
Evaluatie		
Periodieke evaluatie	Beoordelen doelmatigheid en doeltreffendheid van functioneren DNB en hiertoe vijfjaarlijks een verslag over aan beide kamers der Staten-Generaal zenden.	39 Kaderwet ZBO

Tabel 1.3. Wettelijke bevoegdheden minister van Financiën t.a.v. DNB

3. Financieel toezicht: kenmerkende ontwikkelingen

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij kernontwikkelingen in het beleid en de uitvoering van financieel toezicht door DNB in de periode 2010-2015. In paragrafen 3.1 tot en met 3.3 wordt een globaal overzicht gegeven. Hierbij wordt gestart met de grootste veranderingen in het takenpakket van DNB. Vervolgens wordt ingegaan op algemene kaders en spanningsvelden waar DNB in de praktijk mee is geconfronteerd, van belang voor de beoordeling van het toezicht. Daarna wordt nader gekeken naar de wijze waarop DNB risico's analyseert, prioriteert en beleid formuleert. Vanaf paragraaf 3.4 wordt stilgestaan bij enkele specifieke ontwikkelingen die kenmerkend zijn voor de periode 2010-2015, en de wijze waarop die ontwikkelingen de organisatie en het toezicht van DNB hebben beïnvloed.

Kenmerkende ontwikkelingen: bevindingen

Als gevolg van de crisis is de aandacht toegenomen voor toezicht op financiële instellingen en markten. Dit heeft geleid tot meer regelgeving op nationaal en Europees niveau. Die regelgeving heeft tevens geleid tot nieuwe taken, taakintensiveringen of andere werkwijzen voor DNB, wat weer heeft geleid tot hogere kosten. Sinds de afschaffing van de overheidsbijdrage aan de bekostiging van financieel toezicht in 2013 worden deze kosten geheel door de ondertoezichtgestelden gedragen. Aandachtspunt is dat DNB alle nationale en Europese eisen moet zien te verenigen binnen een beperkt budget. Dat het takenpakket van DNB omvangrijk en gegroeid is, wordt niet bestreden. Uit de sector zijn wel enkele kritische geluiden gekomen over de – volgens haar – ruime taakopvatting door DNB. Het is aan de bewindspersonen om (de uitbreiding van) het takenpakket en de toezichtkosten nauwlettend in de gaten te houden, en aan DNB om nieuwe taken zo efficiënt mogelijk in de organisatie in te bedden en uit te leggen dat een (verhoogde) heffing in redelijke verhouding staat met de door DNB verrichte (versterkte) toezichtinspanning. Efficiënte taakuitvoering en verantwoording daarover heeft de aandacht van DNB en DNB blijkt hier goed toe in staat.

Naast de ontwikkelingen in de bekostiging en (meer EU) in het takenpakket is specifiek de komst van de bankenunie (SSM) kenmerkend voor DNB voor de periode 2010-2015. Hoewel het SSM-toezicht voor DNB van meerwaarde is, heeft het SSM ook tot gevolg gehad dat meer afstemming en coördinatie nodig is dan voorheen. In het creëren van een gemeenschappelijke cultuur in SSM-verband kunnen nog slagen worden gemaakt. Over de samenwerking op nationaal niveau met de AFM zijn medewerkers van DNB tevreden. Wel is het financieel toezichtlandschap als gevolg van Europese autoriteiten (ESA's, ECB in SSM, SRB) die nieuw of nadrukkelijker aanwezig zijn, minder overzichtelijk geworden. Zo is de ECB sinds het SSM een directere speler geworden; dat heeft de samenwerking tussen de AFM en DNB complexer gemaakt. Uitgangspunt is evenwel dat de bestaande samenwerking tussen DNB en de AFM zoveel mogelijk gehandhaafd blijft. Tot op heden bleek dit mogelijk.

Als financieel toezichthouder heeft DNB in de periode 2010-2015 te maken met een aantal spanningsvelden. Ten eerste de door de WRR gesignaleerde *toezichtsparadox*: de wens om meer toezicht na incidenten (en crises), en de roep om minder toezicht als zich enige tijd geen incidenten voordoen. Voor het financieel toezicht lijkt het tij nu te keren naar 'minder', terwijl het regelgevend kader waar DNB toezicht op houdt – in reactie op de crisis – is uitgebreid. Dit noopt tot het maken van keuzes, waar de risicogeoriënteerde benadering van DNB bij helpt. Ander kenmerkend spanningsveld is dat van transparantie versus geheimhouding: om goed financieel toezicht te houden, dient DNB transparant te zijn en verantwoording te kunnen afleggen; tegelijk dient DNB voor goed toezicht en in lijn met de wettelijke bepalingen vertrouwelijk om te gaan met instellingsspecifieke informatie. Vanwege dit spanningsveld is het van belang dat DNB voldoende duidelijk is over de keuzes die zij maakt in haar toezicht.

3.1. Nasleep crisis, meer toezichttaken

'DNB maakt zich sterk voor financiële stabiliteit en draagt daarmee bij aan duurzame welvaart in Nederland.' Zo luidt de missie. DNB is sinds 1814 centrale bank (en in die hoedanigheid geheel onafhankelijk van de Staat sinds 1998⁴⁹), sinds 1952 financieel toezichthouder en sinds 2015 resolutieautoriteit.⁵⁰

⁴⁹ Bankwet 1998 (Stb. 1998, 200).

⁵⁰ Art. 1:24, tweede lid, Wet financieel toezicht (Wft); Art. 4, eerste lid onder e Bankwet.

DNB voert stelseltaken en nationale taken uit. Voor de stelseltaken die DNB als centrale bank uitvoert als onderdeel van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB), is DNB onafhankelijk.⁵¹ Dit zijn de taken op het gebied van monetair beleid en betalingsverkeer en worden in dit ZBO-verslag buiten beschouwing gelaten. Een groot deel van de nationale taken betreft de taken van DNB als toezichthouder. Als onafhankelijk toezichthouder is DNB verantwoordelijk voor de uitvoering van vijf soorten wettelijke toezichttaken die ook zijn genoemd in de Visie op Toezicht 2006-2010, namelijk:

- systeemtoezicht⁵²: het bewaken van de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel;
- prudentieel toezicht⁵³: het toezicht op de soliditeit en solvabiliteit van de onder toezicht staande instellingen (otsi's);
- integriteitstoezicht⁵⁴: het toezicht op de naleving van specifieke integriteitswet- en regelgeving;
- *oversight* toezicht⁵⁵: in het betalingsverkeer heeft DNB een aantal rollen, waaronder oversight op het betalings- en effectenverkeer, om verstoringen te voorkomen en systeemrisico's te vermijden;
- materieel toezicht⁵⁶: het toezicht op statuten en pensioenreglementen van de pensioenfondsen en pensioencontracten van verzekeraars.

Taakuitbreiding

Sinds de crisis is er meer aandacht voor regelgeving en toezicht op de financiële instellingen en markten, en voor het tijdig signaleren van risico's. De Kabinetsvisie Nederlandse bankensector 2013 markeert twee beleidshoofddlijnen relevant voor het takenpakket van DNB. Ten eerste wil de regering het financieel toezicht en de resolutie uitbreiden en versterken, zodat toezichthouders sneller kunnen ingrijpen en strenger toezicht kunnen houden op financiële instellingen. Dit is mede ingegeven door afspraken in EU verband. Ten tweede wil zij de risico's voor de overheid zoveel mogelijk verkleinen en de weerbaarheid en afwikkelbaarheid van financiële instellingen zo sterk mogelijk maken.⁵⁷ In het takenpakket en het beleid van DNB zijn deze aanscherpingen als gevolg van nieuwe wetgeving terug te zien:

Omvangrijke wetgeving die heeft geleid tot nieuwe taken of andere werkwijzen voor DNB in de periode 2010-2015	Link met kabinetsvisie
CRR en CRD IV⁵⁸ Kapitaaleisenrichtlijn en -verordening ter implementatie van het Bazels kapitaal- en liquiditeitsakkoord van 2010 (Basel III); prudentiële regels voor banken en beleggingsondernemingen ten aanzien van kapitaal en liquiditeit, en regels ten aanzien van belonings- en governancebeleid.	Verkleinen risico's (zorgen voor robuuste en solide financiële instellingen), bail-in, (weerbaarheid)
Solvency II⁵⁹ Richtlijn met regels voor verzekeraars ten aanzien van kapitaal, risico-management en governance (bedrijfsvoering) en externe verslaggeving.	
DGS⁶⁰ Garantieregeling (richtlijn) voor rekeninghouders bij financiële instellingen voor	

⁵¹ Met onafhankelijk wordt hier bedoeld dat voor deze taak geen ministeriële verantwoordelijkheid geldt.

⁵² Art. 1:24, tweede lid, Wft; Art. 4, eerste lid onder c Bankwet.

⁵³ Art. 1:24, tweede lid, Wft; Art. 4, eerste lid onder a Bankwet. Met de wijziging van de Wft in 2013 is het tweeledige karakter van het prudentieel toezicht duidelijker tot uitdrukking gebracht. In Art. 1:24, eerste lid, is opgenomen dat het prudentieel toezicht zowel op de soliditeit van financiële ondernemingen (microprudentieel) als op de stabiliteit van het financiële stelsel (macroprudentieel of systeemtoezicht) is gericht. Hiermee is benadrukt dat de financiële stabiliteit een volwaardig onderdeel van het prudentieel toezicht vormt, dat op gelijke voet staat met de soliditeit. Kamerstukken II 2012-2013, 33632, nr. 3.

⁵⁴ Art. 3:17 Wft; Art. 4, eerste lid onder a Bankwet; Art. 1 WTT; Art. 24 Wwft.

⁵⁵ Art. 3:17, tweede lid onder e Wft; Art. 5:30, eerste lid onder e Wft; Art. 4, eerste lid onder b Bankwet.

⁵⁶ Artikel 151, derde lid, Pensioenwet.

⁵⁷ Kabinetsvisie Nederlandse bankensector, 23 augustus 2013, Kamerstukken II 2012-2013, 32013, nr. 35.

⁵⁸ Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (CRR; PbEU L 176); Richtlijn nr. 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van richtlijn nr. 2002/87/EG en tot intrekking van de richtlijnen nr. 2006/48/EG en nr. 2006/49/EG (CRD IV; PbEU L 176).

⁵⁹ Richtlijn nr. 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II / Solvency II; PbEU L 335).

⁶⁰ Richtlijn 2014/49/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de depositogarantiestelsels (DGS; PbEU L 173).

hun tegoeden tot € 100.000,-; sinds 2014 geldt een nieuw, vooraf gefinancierd DGS waarbij instellingen vooraf afdragen aan het nieuwe DGS-fonds, de hoogte van hun premie is afhankelijk van hun risicoprofiel.	
SSM⁶¹ - <i>Single Supervisory Mechanism</i> (CRR, CRD IV) Gemeenschappelijk toezichtmechanisme: eerste pijler van de bankenunie voor prudentieel toezicht op kredietinstellingen in de Eurozone (en in de niet tot de Eurozone behorende EU-lidstaten die willen deelnemen).	Versterken toezicht en resolutie (afwikkelbaarheid)
SRM⁶² - <i>Single Resolution Mechanism</i> (BRRD) Gemeenschappelijk afwikkelmechanisme: tweede pijler bankenunie voor efficiënte afwikkeling van niet-levensvatbare financiële instellingen.	

Tabel 3.1. Grote nieuwe taken DNB 2010-2015. Bron: ZBO-begrotingen DNB 2010-2015.

De bovengenoemde taken hebben gevolgen voor de organisatie van DNB. Zo is DNB in het kader van het SRM per 1 januari 2015 aangewezen als de nationale resolutieautoriteit (NRA) voor BRRD-gerelateerde taken. DNB heeft de nieuwe taken zo efficiënt mogelijk in haar organisatie ingebed. Over deze afwikkelingstaak geeft DNB in haar ZBO-begroting 2015 bijvoorbeeld aan dat zij bij de oprichting van de NRA zoveel mogelijk heeft gestreefd naar synergie met bestaande taken, en tegelijkertijd de organisatie zo zal aanpassen zodat de zelfstandigheid en de onafhankelijkheid van de resolutietaak gewaarborgd worden.⁶³ Zo heeft de inbedding van de resolutietaak binnen DNB *“als voordeel dat gebruik kan worden gemaakt van de bestaande deskundigheid van DNB en dat tussen de toezicht- en resolutietaak een nauwe en effectieve coördinatie en informatie-uitwisseling mogelijk is”*, en daarmee *“is dit de meest kostenefficiënte variant voor uitvoering”*.

Nieuwe taken brengen kosten met zich mee. Kosten van de toezichthouders worden doorberekend aan de onder toezicht staande instellingen in de financiële sector.⁶⁴ Deze instellingen betalen dus ook voor nieuwe taken en taakintensiveringen. De ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn ervoor verantwoordelijk om de (groei van) de toezichtkosten nauwlettend in de gaten te houden. Hoe dit gebeurt, wordt toegelicht in paragraaf 3.9.

Voor de hierboven genoemde grote nieuwe taken bleek aanvullend budget nodig om ze op een juiste manier uit te voeren. Voor het SSM krijgt DNB vanaf 2016 € 3,6 miljoen per jaar structureel aan extra budget.⁶⁵ De aanwijzing van DNB als NRA maakt dat ook voor deze taak sinds 2015 kosten worden doorbelast aan de sector. Voor de jaren 2015 en 2016 was deze taak begroot op € 5,1 miljoen; voor toekomstige jaren wordt door DNB een stijging verwacht. Dit laat al een van de spanningsvelden zien waar DNB in de praktijk mee te maken heeft, namelijk dat van meer (aandacht voor) toezicht als gevolg van wettelijke taakuitbreiding versus meer (aandacht voor) kostenbeheersing. In de volgende paragraaf worden de spanningsvelden nader toegelicht.

Integriteitstoezicht

Als gevolg van de financiële crisis is naast het prudentieel toezicht ook het integriteitstoezicht versterkt. Uit de Visie DNB Toezicht 2010-2014 (paragraaf 3.3) blijkt dat de crisis heeft aangetoond dat integriteitsrisico's niet mogen worden onderschat. DNB schenkt sindsdien extra aandacht aan de beheersing door financiële instellingen van de risico's op betrokkenheid bij terrorismefinanciering, witwassen en overtreding van sanctieregelgeving. Uit de visie blijkt bovendien dat integriteit (gedrag en cultuur, beloningsbeleid, fiscale risico's, sanctieregelgeving) tevens één van de toezichtthema's

⁶¹ Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (SSM; PbEU L 287).

⁶² Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 (SRM; PbEU L 225); Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (BRRD; PbEU L 173).

⁶³ DNB (2014). ZBO-begroting 2015.

⁶⁴ Maat Houden. Rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden, 11 april 2014.

⁶⁵ Aanvankelijk was voor 2015 € 5,0 mln. begroot. Dit bleek pas in 2016 nodig te zijn, en dan € 3,6 mln.

was waarvoor DNB in 2010 aandacht had. Ook in de latere Visie DNB Toezicht 2014-2018 blijft integriteit één van de speerpunten van DNB. DNB is tot slot één van de partners in het Financieel Expertise Centrum (FEC), een multidisciplinair samenwerkingsverband van zeven partners. Het gezamenlijk doel van de FEC-partners is het versterken van de integriteit van de financiële sector. Dit wil het FEC bereiken door de onderlinge samenwerking tussen de partners te stimuleren, coördineren en vergroten met het uitwisselen van informatie en het delen van inzicht, kennis en vaardigheden. In haar jaarplannen geeft zij aan wat haar doelstellingen en activiteiten zijn, en welke resultaten zij in dat jaar wil behalen.⁶⁶

3.2. Algemene kaders en spanningsvelden

Toezicht, waaronder financieel toezicht, staat in de belangstelling. Alvorens nader in te gaan op de risicoanalyse en prioritering die DNB in haar toezichtbeleid heeft aangebracht, wordt eerst een aantal algemene kaders en spanningsvelden genoemd waarbinnen DNB opereert. Dat is van belang voor de brede beoordeling van financieel toezicht in 2010-2015.

Meer én minder

Incidenten ondermijnen het vertrouwen in de onder toezicht staande sectoren en in de behartiging van publieke belangen door de overheid. Dat benadrukt de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) in haar rapport 'Toeziën op publieke belangen' uit 2013.⁶⁷ Een roep om meer toezicht is vaak het gevolg. In het geval van financieel toezicht is dit niet anders. Sinds de crisis heeft de financiële sector zich relatief snel geconfronteerd gezien met relatief veel nieuwe regelgeving, en heeft DNB – voor zover zij intensiveringen niet binnen het bestaande kader kon opvangen door herprioritering, interne taakstelling of versobering – aanvullende capaciteit nodig gehad om toe te zien op de naleving hiervan. De voorbeelden van het SSM en de resolutietaak laten zien dat nieuwe taken van dermate grote omvang hebben geleid tot extra kosten en een stijging van de toezichtbegroting van DNB. Dit is gericht en in afstemming met het ministerie gedaan.

Tegelijkertijd signaleert de WRR dat geïntensiveerd toezicht (na incidenten) ook regelmatig wordt bestempeld als '*zelfrijzend bakmeel*', en dat vervolgens de roep van buiten klinkt om beperking van toezicht. Volgens de WRR resulteert de roep om meer én minder toezicht in een *toezichtsparadox*: het streven naar meer toezicht na incidenten (uitgebreider, intensiever en strenger), en naar minder toezicht als zich al enige tijd geen incidenten hebben voorgedaan (minder bureaucratie, meer eigen verantwoordelijkheid, bezuiniging). Voor het financieel toezicht lijkt het tij nu te keren naar 'minder', terwijl het regelgevend kader – in reactie op de financiële crisis – waarop de toezichthouders toezicht moeten houden, is uitgebreid.⁶⁸ Dit noopt tot het maken van keuzes. DNB gaat dan ook uit van een risicogeoriënteerde benadering, waarbij de intensiteit van het toezicht wordt gebaseerd op de risico-inschatting die van de betreffende instelling wordt gemaakt (prudentieel toezicht) en op de mogelijke impact op het financieel systeem (systeemtoezicht). Over de risicoanalyse meer in paragraaf 3.3.

Hoe de roep (*meer* of *minder*) ook is: de werkelijke toezichtcapaciteit weerspiegelt per definitie een uitruil.⁶⁹ Volledige zekerheid van financiële stabiliteit valt nooit te realiseren. De extra zekerheid die met meer toezicht kan worden gerealiseerd, weegt op enig moment niet meer op tegen de maatschappelijke kosten en de administratieve lasten die dat met zich meebrengt.

⁶⁶ Zie https://www.fec-partners.nl/nl/publicaties/fec_jaarplan.

⁶⁷ WRR (2013). *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 23.

⁶⁸ In het ZBO-verslag '*Doelmatigheid en doeltreffendheid DNB 2010*' is reeds benadrukt dat DNB een beperkte capaciteit heeft. Voor de periode 2010-2015 geldt dit evenzeer. Uit de ZBO-begroting 2015 blijkt bijvoorbeeld dat DNB 882,5 fte ter beschikking heeft om in 2016 toezicht te houden op meer dan 700 kredietinstellingen en banken, ongeveer 500 verzekeraars en ruim 300 pensioenfondsen. ZBO-verslag '*Doelmatigheid en doeltreffendheid DNB 2010*', Ministerie van Financiën (2010), Kamerstukken II 2009-2010, 32466, nr. 1.

⁶⁹ Ook geconcludeerd in het ZBO-verslag '*Doelmatigheid en doeltreffendheid DNB 2010*', p. 12.

Open normen en Sparrow

Een ander relevant kader ligt in het verlengde van de risicogebaseerde benadering van DNB. In 2007 zijn meerdere sectorale financiële toezichtwetten samengevoegd in de Wet op het financieel toezicht (Wft). Kenmerkend voor Nederlands financieel toezicht sindsdien is de risicogebaseerde benadering waarin veelal open normen worden gehanteerd en waarbij eerder *'principle based'* dan *'rule based'* toezicht wordt gehouden. In de visie *'Toezicht op Afstand'* is hierover opgenomen: *"Kenmerkend voor principle based toezicht is de aanwezigheid van een groot aantal open normen. In de uitvoering van het toezicht op de financiële markten moeten DNB en de AFM toezien op de naleving van deze open normen zonder dat zij daarbij kunnen terugvallen op een vast toetsingskader. Onder toezicht staande financiële instellingen worden gehouden aan een bepaald resultaat, maar de wijze waarop dat resultaat dient te worden bereikt, is grotendeels aan de instelling zelf om te bepalen. DNB en de AFM dienen hier vervolgens flexibel op in te spelen. Eventueel kunnen zij via voorlichting (guidance), al dan niet in de vorm van leidraden, meer zekerheid creëren [...]"*⁷⁰

Het toezicht richt zich niet alleen op het controleren van naleving en op handhaving van de geldende regelgeving, maar neemt een breder perspectief in en lijkt zich – in de geest van de Sparrow-gedachte – ook te richten op het voorkomen van schadelijk gedrag. DNB hanteert een toezichtfilosofie die mede op het gedachtegoed van Sparrow is gebaseerd. In dit gedachtegoed wordt een onderscheid gemaakt tussen activiteiten die schadelijk zijn (*harmful*), en activiteiten die onwettelijk zijn (*illegal*). In de praktijk kunnen deze activiteiten elkaar overlappen. Dat de Sparrow-gedachte is omarmd door DNB⁷¹ blijkt onder meer uit de toezichtvisies 2010-2014 (waarin naar Sparrow wordt verwezen) en 2014-2018.⁷²

Ten aanzien van Sparrow en *principle based* toezicht zijn twee aandachtspunten van belang. Ten eerste wordt de Sparrow-aanpak altijd begrensd door het legaliteitsbeginsel en door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur: DNB kan zich alleen richten en richt zich alleen op gedragingen die schadelijk én onwettelijk zijn – al kan DNB wel een signaleringsfunctie vervullen richting het ministerie waar het gaat om risico's die vallen *buiten* het wettelijk kader. Voor een slagvaardig toezicht is het van belang dat DNB over adequate bevoegdheden beschikt, ofwel dat het regelgevend kader voldoende ruimte biedt om schadelijk gedrag zoveel mogelijk te voorkomen.⁷³ Ten tweede houdt de ECB en niet langer DNB sinds de inwerkingtreding van het SSM (4 november 2014) direct toezicht op significante banken in Nederland. De praktijk moet nog uitwijzen of de aandacht voor het voorkomen van schadelijk gedrag binnen het wettelijk kader eveneens hoog op de Europese toezichtagenda staat, en of de Sparrow-gedachte in het toezicht door DNB op dezelfde manier gewaarborgd kan blijven.⁷⁴

Transparant of geheim?

In het eerder aangehaalde rapport *'Toezien op publieke belangen'* (2013) van de WRR zijn transparantie en verantwoording genoemd als voorwaarden voor goed toezicht. Immers, zo stelt de WRR, toezichthouders dragen grote publieke verantwoordelijkheden – uiteindelijk ingekaderd door de systeemverantwoordelijkheid van bestuur en politiek – en moeten zich extern toetsbaar opstellen en verantwoorden richting samenleving en parlement.⁷⁵

Binnen het financieel toezicht bestaat een breed levende behoefte aan die externe toetsbaarheid en meer transparantie. Het gaat dan om zowel de prestaties van instellingen als om de werkzaamheden van de toezichthouders.⁷⁶ De behoefte is mede ingegeven door de (sinds de crisis) veranderde

⁷⁰ Kamerstukken II 2010-2011, 32648, nr. 1. *'Toezicht op afstand; de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) 2011-2016'*, Ministerie van Financiën, februari 2011, p. 8.

⁷¹ Zie o.a. *Financial supervision in the 21st Century* (2013); Kellermann, A.J., de Haan, J., & de Vries, F. (eds.). Heidelberg: Springer; WRR (2013), supra noot 67, p. 135; Busch, D. (2014). Spanningsvelden in het toezicht op de financiële sector. *Nederlands Juristenblad*, vol. 89, no. 36, p. 2544-2550.

⁷² In de Visie DNB toezicht 2014-2018 staat onder meer: *'... waar schadelijke en onwettige activiteiten niet worden geaccepteerd'* (p. 8) en *'... daarbij wordt prioriteit gegeven aan de meest risicovolle en schadelijke incidenten'* (p. 22).

⁷³ Busch, D. (2014), supra noot 71, p. 2546.

⁷⁴ Busch, D. (2014), supra noot 71, p. 2547.

⁷⁵ WRR (2013), supra noot 67, p. 156-157.

⁷⁶ Concept memorie van toelichting bij wetsvoorstel transparant toezicht financiële markten, 20 juni 2016.

inzichten over de mate van transparantie nodig voor effectief financieel toezicht. Niet alleen door onderzoeks- en enquêtecommissies is aandacht gevraagd voor het verbeteren van transparantie van het financieel toezicht;⁷⁷ ook bij het uitvoeren van toezicht in de praktijk bestaat behoefte aan meer openheid. Zo heeft DNB inmiddels in drie toezichtvisies op rij (2006-2010, 2010-2014 en 2014-2018) het belang van transparantie expliciet benoemd. In de meest recente visie is transparantie het zelfs één van de speerpunten. Zowel de AFM als DNB hebben daarnaast in hun wetgevingsbrief 2015 aangegeven dat zij in bepaalde gevallen graag meer bevoegdheden zouden hebben om informatie over het toezicht openbaar te maken.⁷⁸ Die wetgevingswensen hebben onder meer geleid tot het wetsvoorstel transparant toezicht financiële markten, dat in juli en augustus 2016 is geconsulteerd.

Transparantie en het openbaar maken van informatie staan op gespannen voet met een ander belang van zowel de instellingen alsook de toezichthouder zelf, namelijk dat van geheimhouding van de informatie waar de toezichthouder over beschikt.⁷⁹ Ook dit komt naar voren in de toezichtvisie van DNB 2014-2018, waarin wordt gesproken over ‘transparant *waar mogelijk*’. DNB is immers verplicht tot geheimhouding van vertrouwelijke gegevens verkregen van instellingen.⁸⁰ De reikwijdte en invulling van het begrip *transparantie* en zeker de belangenafweging met betrekking tot de geheimhoudingsplicht lijkt een worsteling voor toezichthouders. DNB-president Knot stelde in zijn Machiavellilezing “(...) *als centrale bank en toezichthouder zullen wij (...) nooit volledig kunnen beantwoorden aan de eisen van transparantie en accountability.*”⁸¹ In dit verband noemt hij de wettelijke geheimhoudingsplicht van de financiële toezichthouders; die plicht én het besef van transparantie die de samenleving van de toezichthouders verlangt, leveren volgens hem vaak een worsteling op. DNB kan geen informatie naar buiten brengen als die de soliditeit van een instelling, betrokken personen of de financiële stabiliteit onnodig schaadt. Instellingen moeten de zekerheid hebben dat concurrentiegevoelige informatie bij DNB in goede handen is en niet op straat komt te liggen. Bovendien, zo vervolgt Knot, is voor goed toezicht goede informatie nodig. “*Informatie, die wij, als wij uit de school zouden klappen, misschien nooit meer krijgen.*”⁸²

Om goed financieel toezicht te houden, dient DNB dus transparant te zijn – transparantie is noodzakelijk om verantwoording over toezicht te kunnen afleggen – en dient zij tegelijkertijd vertrouwelijk om te gaan met bepaalde instellingsspecifieke informatie, die op haar beurt nodig is voor goed toezicht.

3.3. Risicoanalyse, *principle based toezicht* en speerpunten

FIRM en Visie 2006-2010

In 2005 nam DNB ‘FIRM’, een methodologie voor risicoanalyse, in gebruik.⁸³ De methodologie verving destijds de toenmalige systemen van DNB en de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK). Met de Visie op toezicht 2006-2010⁸⁴ werden de accenten in het financieel toezicht verder verlegd naar risico-oriëntatie en openheid. Onder het toezicht⁸⁵ worden alle activiteiten verstaan in het kader van risico-

⁷⁷ Zie bijvoorbeeld het eindrapport van de Parlementaire enquête financieel stelsel (Kamerstukken II 2010-2011, 31980, nr. 16), aanbevelingen 2 en 12 en het rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel, *Verloren krediet* (Kamerstukken II 2010-2011, 31980, nr. 16).

⁷⁸ Kamerstukken II 2014-2015, 32545, nr. 32.

⁷⁹ Dit dilemma wordt ook benadrukt in de Externe evaluatie toetsingsproces AFM en DNB. Rapportage door de Commissie-Ottow, 30 november 2016. Kamerstukken 2016-2017, 32648, nr. 14, p. 26.

⁸⁰ Zie Art. 1:89 e.v. Wft.

⁸¹ Machiavelli-lezing Klaas Knot over het spanningsveld tussen transparantie en vertrouwelijkheid, Nieuwspoor Den Haag, 12 februari 2013, p. 3.

⁸² Machiavelli-lezing Klaas Knot, supra noot 81, p.4.

⁸³ Financiële Instellingen Risicoanalyse Methode (FIRM), DNB 2005; ZBO-verslag ‘Doelmatigheid en doeltreffendheid DNB 2010’, Ministerie van Financiën (2010), Kamerstukken II 2009-2010, 32466, nr. 1.

⁸⁴ Visie DNB toezicht 2006-2010.

⁸⁵ Zowel het kabinet als de Algemene Rekenkamer hanteert de volgende definitie van toezicht: “Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. De minister moet volgens de Algemene Rekenkamer beschikken over een toezichtvisie en een toezichtsbeleid waarin sprake is van een sluitende toezichtsketen. De keten bestaat

analyse (identificatie en beoordeling van risico's, en bijbehorende beheersmaatregelen van de instellingen), alsook van risicomitigatie (de toezichtactiviteiten gericht op het verminderen van problemen en risico's).

Visie 2010-2014

De daaropvolgende ervaringen met de financiële crisis vroegen om verbeteringen in het financieel toezicht. In de Visie op toezicht 2010-2014⁸⁶ werden daarom drie speerpunten opgenomen, waarbij meer aandacht voor risicofactoren als bedrijfsmodellen en strategie, en gedrag en cultuur van financiële instellingen naast de traditionele focus op solvabiliteit en liquiditeit (als beschreven in paragraaf 2.2) er één was. Het toezicht van DNB bleef daarmee, ook binnen haar nieuwe visie, risicogebaseerd, waarbij het doel bleef om het toezicht gericht te kunnen inzetten en met beperkte inzet zoveel mogelijk effect te realiseren: *“Kort gezegd komt risicogebaseerd toezicht erop neer dat DNB haar toezichtmiddelen daar inzet waar de risico's het grootst zijn. Deze aanpak staat niet ter discussie.”*⁸⁷ Hierbij wordt vastgehouden aan *principle based* toezicht, zodat het mogelijk blijft om nieuwe ontwikkelingen in de sector snel en flexibel aan te pakken. Het laatste speerpunt betreft het hanteren van een instellingsoverstijgend perspectief.

Vernieuwing met FOCUS!

In navolging van de Visie op toezicht 2010-2014 is ook de toezichtaanpak van DNB vernieuwd.⁸⁸ Het uitgangspunt bleef weliswaar overeind, maar de manier waarop DNB tot risicogebaseerd toezicht kwam, werd verder verfijnd. In 2012 werd de methodologie 'FIRM' opgevolgd door 'FOCUS!'.^{89 90} Nieuw aan 'FOCUS!' is dat alle onder toezicht staande instellingen voorafgaand aan de cyclus van risicoanalyse en risicomitigatie worden ingedeeld in één van de vijf toezichtklassen: T1 tot en met T5. Iedere toezichtklasse kent een eigen intensiteit van risicoanalyse. Hierbij geldt: hoe groter de verwachte impact van ernstige problemen of deconfiture bij financiële instellingen op de strategische doelstellingen van DNB, hoe hoger de toezichtklasse, en hoe instellingsspecifieker de activiteiten ten behoeve van de risicoanalyse. Zo wordt in de toezichtklassen T1 en T2 vooral gebruik gemaakt van groepsgewijze analyse, in T4 en T5 van individuele analyse, en in T3 van een combinatie van beide.⁹¹

De grootste veranderingen van 'FOCUS!', ten opzichte van 'FIRM', zijn tweeledig.

- Ten eerste houdt DNB met 'FOCUS!' *expliciet* risicogebaseerd toezicht. Met de indeling in klassen, die overigens mede afhankelijk is van de toezichtdoelstellingen van DNB zelf, wordt ook het toezichtregime bepaald. Waar voorheen op iedere onder toezicht staande instelling toezicht werd gehouden door (een) accounthouder(s), worden de risicohouding van DNB en het toepasselijke regime nu in feite expliciet gemaakt (figuur 3.1).
- Ten tweede wordt met de nieuwe risicoanalysemethode *meer structuur* aangebracht. Voor elke analyse van een onder toezicht staande instelling wordt gewerkt met een standaardindeling van actuele en potentiële risico's: de risicomatrix (figuur 3.2). Daarin worden niet alleen risicofactoren en controlemechanismen weergegeven, maar worden ook de prudentiële en integriteitsrisico's gevuld door verschillende organisatieonderdelen binnen DNB, ofwel de scores op de risico's worden weergegeven in de matrix. Dit biedt meer structuur en meer mogelijkheid om in de tijd en/of tussen onder toezicht staande instellingen te vergelijken.

uit informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies.” Verkregen via http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/B/Bestuur_op_afstand/Toezicht.

⁸⁶ Visie DNB toezicht 2010-2014.

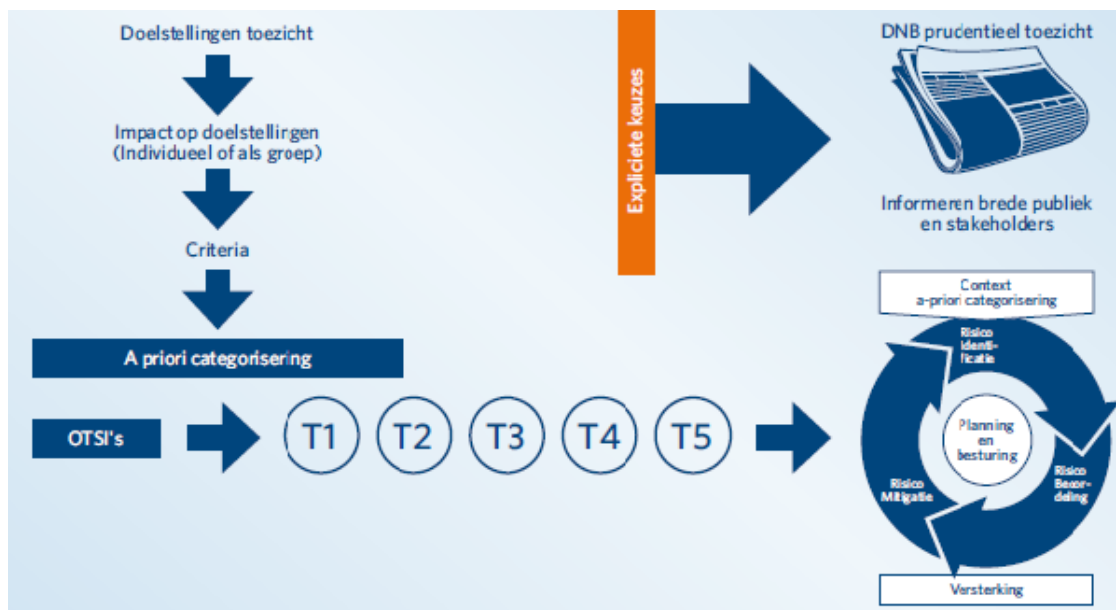
⁸⁷ Visie DNB toezicht 2010-2014, p. 20 ev.

⁸⁸ De komst van het SSM heeft ertoe geleid dat DNB voor het banktoezicht de Europese toezichtmethodologie hanteert (het SSM handboek), en FOCUS! voor de overige instellingen onder haar toezicht.

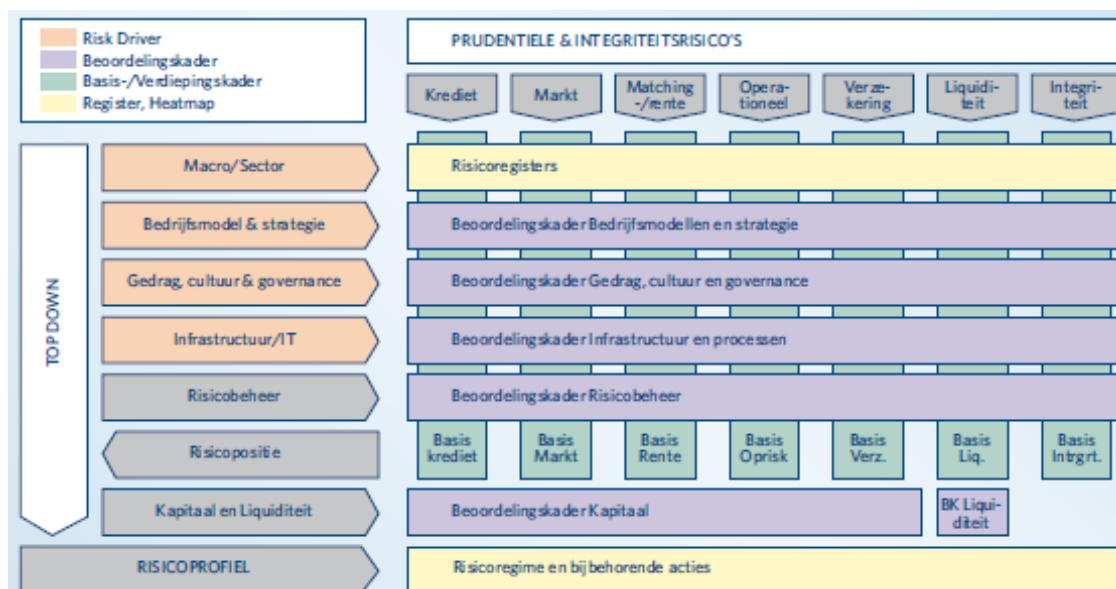
⁸⁹ Focus! De vernieuwde toezichtaanpak van DNB, DNB 2012.

⁹⁰ Voor het banktoezicht wordt sinds het SSM niet langer 'FOCUS!' maar de geharmoniseerde SSM-methodologie toegepast.

⁹¹ Toezicht in actie (voor intern gebruik), DNB 2012.



Figuur 3.1. Explicitering toezichtkeuzes. Bron: Toezicht in Actie, DNB (2012), p. 11.



Figuur 3.2. Risicomatrix. Bron: Toezicht in Actie, DNB (2012), p. 19.

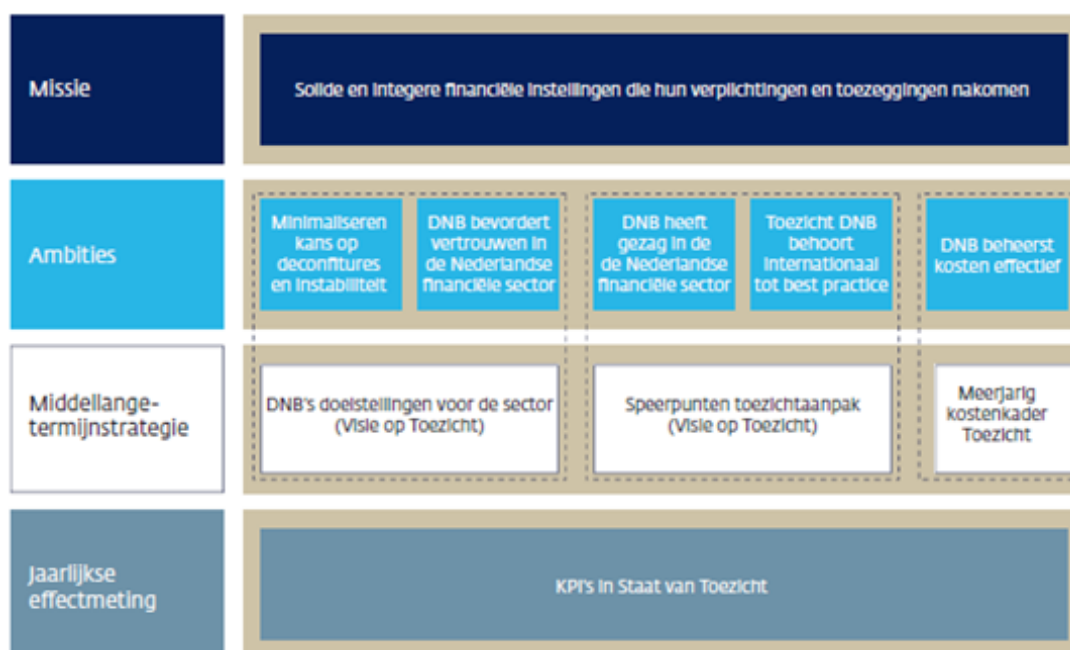
Visie 2014-2018

De Visie DNB toezicht 2014-2018 bouwt voort op de vorige visie en op het Plan van aanpak cultuurverandering DNB (hoofdstuk 2). Vragen die DNB in de visie centraal stelt zijn 'Wat zijn de grote uitdagingen waar de financiële sector voor staat? Wat moet er de komende jaren gebeuren om die uitdagingen het hoofd te bieden? Wat kunnen wij als toezichthouder bijdragen en wat kunnen andere stakeholders doen?'. In de visie geeft DNB aan dat zij wil leren van zaken die ze liever niet had zien gebeuren zoals de nationalisatie van SNS en de Libor-affaire, en van ervaringen van andere toezichthouders in binnen- en buitenland. De visie is praktijkgericht, formuleert doelen en actiepunten voor de verbetering van het toezicht, en geeft aan hoe DNB daaraan kan bijdragen.

De speerpunten die DNB in haar visie voor de periode 2014-2018 heeft geformuleerd voor de versterking van de toezichtaanpak, zijn vierledig. DNB wil een sterke speler zijn in het SSM, de kwaliteit van haar analyses verder verbeteren, de integriteit van de sector vergroten en transparant zijn waar dat mogelijk is.

Effectmeting en verantwoording

Over de resultaten en effecten van haar toezicht verantwoordt DNB zich ieder voorjaar in de ZBO-verantwoording, en in 2016 in de Staat van het Toezicht. Waar de visie de middellange-termijnstrategie vormt voor het realiseren van de ambities (die een uitwerking zijn van de missie van DNB), wordt in de jaarlijkse ZBO-verantwoording aangegeven in welke mate deze strategie in het betreffende jaar effect heeft gehad. De jaarlijkse prioriteiten van DNB in het toezicht op de financiële sector, in samenhang met de missie en ambities van DNB, zijn voorts geformuleerd in de jaarlijkse Toezicht vooruitblik. Deze wordt sinds het najaar van 2015 jaarlijks gepubliceerd, en moet worden gezien in samenhang met de ZBO-begroting. Schematisch:



Figuur 3.3. Missie, ambities, speerpunten, en effectmeting. Bron: Toezicht vooruitblik 2016, DNB (2015), p. 6.

Op de (meting van de) resultaten en effecten wordt teruggekomen in hoofdstuk vier. In de volgende paragrafen wordt stilgestaan bij kenmerkende ontwikkelingen in het financieel toezicht in de periode 2010-2015, en bij consequenties hiervan voor DNB, zoals in interviews toegelicht door medewerkers van verschillende organisatieonderdelen van DNB.

3.4. Snelheid regelgeving en Europeanisering

In de afgelopen decennia is het openbaar bestuur ingrijpend van karakter veranderd, met gevolgen voor aard en omvang van het toezicht.⁹² Hoewel verschuivingen in taken vaak worden getypeerd als 'meer markt, minder overheid', kunnen deze volgens de WRR beter worden getypeerd als 'meer markt, andere overheid' of soms zelfs als 'meer markt, meer overheid'.⁹³ Dit gaat onverkort op voor het terrein van financieel toezicht. Het aantal Europese regels is flink toegenomen (zie paragraaf 3.1). Voorts hebben (nieuwe) Europese toezichthoudende organen een sterke(re) positie gekregen. Bij dit laatste moet worden gedacht aan de ECB aan wie in 2014 de toezichttaak in het kader van het SSM is opgedragen, en aan de omvorming van de Europese netwerken van nationale toezichthouders tot zelfstandige, Europese toezichthouders (de European Supervisory Authorities of ESA's⁹⁴) per 2011 (zie verder paragraaf 3.6).

⁹² WRR (2013), supra noot 67, p. 24.

⁹³ WRR (2013), supra noot 67, p. 24; WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

⁹⁴ De ESA's zijn de European Banking Authority (EBA), de European Securities and Markets Authority (ESMA) en de European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA). Voor meer uitleg zie Ottow, A.T. (2011). Het Europese toezicht op de financiële markten. *Regelmaat*, 2011 no. 4, p. 202-212.

Ontwikkelingen op het terrein van financiële regelgeving gaan snel, de invloed van de EU op dit rechtsgebied is toegenomen, en het tempo waarin nationale regels plaatsmaken voor Europese regels, met bijbehorende impact op de financiële sector, is hoog.⁹⁵ De snelle ontwikkelingen in de regelgeving en de Europeanisering hebben ook impact gehad op DNB. Europese wetgeving is gedetailleerder geworden en veel is vastgelegd in verordeningen die rechtstreekse werking hebben. Op bepaalde terreinen is daardoor de ruimte voor het opstellen van beleidsregels of leidraden van de nationale toezichthouder beperkter geworden.⁹⁶ Na een omvangrijke hervormingsagenda is de focus verschoven van regelgeving naar uitvoering, en naar evalueren en afstellen waar de uitwerking van de regels niet is zoals bedoeld, bijvoorbeeld waar regels conflicteren of onbedoelde neveneffecten kennen. Voor evaluaties is proportionaliteit een belangrijk thema: een aantal prudentiële regels kent details die voor kleinere instellingen grotendeels niet van toepassing zijn of waar zij niet aan kunnen voldoen, wat de vraag oproept of een proportionelere toepassing van bepaalde regels niet meer op zijn plaats is.⁹⁷ In de terugkoppeling van de sector over de uitwerking van regels in de praktijk worden richting DNB doorgaans opmerkingen gemaakt over de rapportageverplichtingen (de rapportagedruk is volgens financiële instellingen relatief hoog) en over de voortdurende aanpassingen (door een snelle opeenvolging van nieuwe regels moeten systemen relatief vaak worden aangepast, wat voor de sector werk oplevert). Medewerkers van DNB hebben kritiek geuit over de hoeveelheid nieuwe regels ingegeven vanuit de EU. Harmonisering en Europeanisering nopen tot meer afstemming, meer coördinatie, en meer contact in Europees verband. Hier staat weliswaar tegenover dat de eenduidigheid over de uitleg en toepassing van de regels door nationale toezichthouders in verschillende EU-lidstaten is vergroot, waar het toezicht uiteindelijk beter van kan worden.

Kritische geluiden vanuit sector

Het takenpakket van DNB is omvangrijk en toegenomen. Dit wordt niet bestreden. Uit de sector zijn wel enkele kritische geluiden gekomen over de - volgens haar - ruime taakopvatting door DNB. DNB zou in het toezicht de grenzen van haar wettelijke bevoegdheden volgens een enkeling opzoeken⁹⁸ of zelfs overschrijden.⁹⁹ Ook zou DNB aandacht hebben voor zaken die niet direct in haar takenpakket vallen en die niet aan de externe maar aan de interne toezichthouders zijn (zoals de sinds de crisis toegenomen aandacht voor de besturing van een financiële instellingen, gedrag en cultuur).¹⁰⁰

3.5. Bankenunie: meer afstemming en coördinatie

In 2011 schreef prof.dr. Ottow dat het gezien de verdere internationalisering van de financiële markten *“onoverkomelijk [is] dat dit proces [van evolutie in de vormgeving van het financieel toezicht] zich gaat doorzetten, waarbij de nationale toezichthouders steeds meer de rechterhand van de Europese toezichthouder gaan worden en hun zelfstandigheid zullen gaan verliezen.”*¹⁰¹ De opmerking van Ottow (2011) betrof de op dat moment recent opgerichte ESA's (zie paragraaf 3.6) maar is onverkort van toepassing op de rol van DNB binnen het SSM. Het SSM is op 4 november 2014 in werking

⁹⁵ Wibier, R. & Sprecher, J. (2014). Kroniek van het financieel recht 2012-2014. *Nederlands Juristenblad*, vol. 89, no. 15, p. 1053-1062.

⁹⁶ Dit geldt bijvoorbeeld voor Solvency II voor verzekeraars, en CRD IV voor banken.

⁹⁷ Kamerbrief over toetreding financiële sector van nieuwe spelers, p. 8 'proportionele behandeling van kleine (innovatieve) spelers, Kamerstukken 2015-2016, 32013, nr. 131; zie ook bijvoorbeeld nieuwsbericht 'CRD IV-regime te complex voor beleggingsondernemingen' van 28 september 2015, verkregen via <http://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-beleggingsondernemingen/nieuwsbrief-beleggingsondernemingen-september-2015/dnb326515.jsp>.

⁹⁸ Roth, G.P. (2016). Rechtsbescherming tegen handelingen van DNB en de AFM. *Ondernemingsrecht* 2016, vol. 48, afl. 6, p. 224-231, noot 25: "De AFM hanteert een strategie die gebaseerd is op de handhavingsbenadering van Malcolm Sparrow. Deze strategie is inmiddels tevens geadopteerd door DNB. De benadering van Sparrow houdt – kortweg – in dat toezichthouders de vrijheid moeten hebben om zelf belangrijke problemen te vinden, deze op te lossen en iedereen daarover te vertellen. De aanpak van schadelijk gedrag brengt met zich dat de toezichthouder bewust de grenzen van zijn bevoegdheden opzoekt."

⁹⁹ Van Zaal, P.J. (2012). Tussen droom en daad staat de Wft in de weg. *Lustrumbundel 2012, Vereniging voor Effectenrecht*, p. 101: "De dagelijkse praktijk van het door de Autoriteit Financiële Markten, hierna "AFM" en De Nederlandsche Bank hierna "DNB" uitgevoerde toezicht leert dat de toezichthouders met enige regelmaat bewust de reikwijdte van hun wettelijke bevoegdheden overschrijden."

¹⁰⁰ Zie bijvoorbeeld artikel 'Ook aan toezicht moeten grenzen gesteld' van 26 september 2015, verkregen via <http://www.nrc.nl/nieuws/2015/09/26/ook-aan-toezicht-moeten-grenzen-gesteld-1537993-a380004>.

¹⁰¹ Zie voor meer informatie Ottow, A.T. (2011), supra noot 94.

getreden ten behoeve van het bevorderen van de financiële stabiliteit en het doorbreken van de link tussen staat en bank. Daarmee is het toezicht op banken binnen de Eurozone ingrijpend veranderd.¹⁰²

Het SSM omvat de ECB en de nationale toezichthouders (*national competent authorities* of NCAs), waaronder DNB. De toezichttaak is niet aan het SSM-systeem als zodanig opgedragen, maar aan de ECB. De ECB is daardoor exclusief *bevoegd* en werkt nauw samen met de NCAs; beide zijn *verantwoordelijk* voor het uitoefenen van de prudentiële toezichttaken. Voor de praktijk betekent dit dat de ECB en DNB gezamenlijk toezicht houden op de significante banken (door *joint supervisory teams* ofwel JST's die deels werken bij de NCA, en deels bij de ECB), en dat DNB onder supervisie van de ECB het toezicht op de minder significante banken uitvoert. De ECB is bevoegd om ook dit toezicht naar zich toe trekken mits daar aanleiding toe is.

Het SSM is razendsnel tot stand gekomen: van het voorstel van Van Rompuy in 2012 tot een verordening in 2013 die van kracht is sinds 2014. Deze inwerkingtreding heeft een grote verandering teweeggebracht. Over de effectiviteit en efficiëntie van het SSM kunnen nog geen uitspraken worden gedaan; hiervoor is het SSM te kort van kracht.¹⁰³ Wel hebben medewerkers van DNB toegelicht hoe de eigen interne organisatie is aangepast om te kunnen voldoen aan het nieuwe toezichtraamwerk, en wat tot op heden de grootste voor- en nadelen blijken voor de uitvoering van toezicht.

Het SSM schrijft niet voor hoe de NCAs hun organisatie moeten vormgeven om te kunnen voldoen aan het nieuwe toezichtraamwerk. DNB heeft ervoor gekozen haar organisatie te spiegelen aan die van de ECB. Dat betekent dat de divisie die voorheen toezicht hield op alle banken, is opgesplitst in drie divisies: één voor het toezicht op de banken die als 'significant' zijn aangemerkt en daarmee onder direct toezicht van de ECB vallen, één voor het directe toezicht op de banken die als 'minder significant' zijn aangemerkt waarbij het toezicht in handen blijft van DNB, tenzij de ECB besluit het toezicht op een individuele instelling naar zich toe te trekken, en tot slot één voor het on-site toezicht.¹⁰⁴ Medewerkers van DNB geven aan dat dit spiegelen van de eigen organisatie aan het ECB-model in de praktijk goed werkt, omdat er directe communicatielijnen per divisie bestaan met counterparts in Frankfurt. Hierdoor kan informatie één op één worden doorgesproken, wat de kwaliteit en de snelheid van informatie-uitwisseling ten goede komt. Dit vereist wel veel afstemming en coördinatie. Processen nemen daardoor meer tijd in beslag dan voorheen het geval was. Er zijn meer belanghebbenden bij betrokken en toezichtbesluiten moeten niet alleen worden verantwoord bij DNB, maar ook (en vooral) bij de ECB.

In de praktijk is het SSM-toezicht voor DNB op verschillende manieren van meerwaarde. Ten eerste voor de toezichtmethode. Sinds het SSM wordt meer on-site toezicht en meer *data driven* en *rule based* toezicht gehouden dan in de Nederlandse toezichtpraktijk gebruikelijk was (zie ook paragraaf 3.2 en 3.3 over *principle based* toezicht). De on-site inspecties¹⁰⁵ en data-driven manier van werken maken dat de toezichthouders diep kunnen prikken, meer eigen analyses doen, minder steunen op

¹⁰² Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (SSM; PbEU L 287).

¹⁰³ Wel wordt in 2016 de eerste evaluatie van het SSM van de Europese Commissie verwacht.

¹⁰⁴ DNB heeft in het verleden vaker specifieke kredietportefeuilles of thematische onderzoeken gedaan, die ook deels bij de instellingen zelf, *on-site*, plaatsvonden. Het on-site toezicht was voorheen echter niet als een apart toezichtonderdeel ingericht, maar was een onderdeel van het accounttoezicht. Sinds het SSM is het on-site toezicht ondergebracht in een aparte divisie, omdat het SSM veel breder gebruik maakt van dit toezicht ter plaatse dan gebruikelijk was in de Nederlandse toezichtpraktijk. Daardoor zal het on-site toezicht nu vaker voorkomen, intensiever zijn en langer duren met meer analyses ter plaatse. In verschillende andere lidstaten binnen het SSM was het on-site toezicht al langer een apart organisatieonderdeel. Kamerstukken 2014-2015, 33957, nr. 17.

¹⁰⁵ Bij banken die onder direct toezicht van de ECB staan, worden meerdere keren per jaar on-site inspecties gehouden; voor banken die onder direct DNB-toezicht staan, komt dit één keer in de twee tot vijf jaar voor. De duur van de on-site inspectie varieert van enkele weken tot een aantal maanden. Dit is mede afhankelijk van de risico's die spelen. Na iedere inspectie legt het on-site team haar feitelijke bevindingen voor aan de bank en aan het vaste DNB-accountteam voor de betreffende bank. Het accountteam formuleert de aanbevelingen. Voor de grotere banken betekent dit dat vrijwel permanent een on-site team aanwezig is. Volgens DNB-medewerkers hebben de eerste maanden van het SSM-toezicht in het teken gestaan van de opstart, en zijn inmiddels zowel DNB als de banken gewend aan de manier van toezicht houden binnen het SSM.

de controlelagen van een instelling zelf en daardoor diepgravend en eigenstandig kunnen vaststellen of deze controlelagen goed werken. Het toezicht is anders en op punten ook indringender geworden. DNB zet zich ervoor in om enkele aspecten van het Nederlands toezicht in te brengen in SSM-verband, waaronder het risicogebaseerd toezicht en de focus op bedrijfsmodellen, strategie, gedrag en cultuur. Tegelijkertijd worden ervaringen met buitenlands toezicht uit het SSM benut, zoals het verder doorontwikkelde basistoezicht; data-driven en on-site inspecties), waar het toezicht volgens medewerkers van DNB uiteindelijk beter van wordt. Ten tweede zien de toezichthouders voordelen in de Europese blik. In de supervisory board van het SSM wordt DNB wordt vertegenwoordigd door haar directeur Toezicht. In deze board worden alle (probleem)banken van de Eurozone besproken waarbij achttien landen meedenken over een oplossing. Dit maakt dat de national(istisch)e blik naar de achtergrond verdwijnt en dat grondiger over oplossingen kan worden nagedacht. Verschillen in cultuur over het oordeel van financiële instellingen zijn daarbij van invloed: wat de ene lidstaat wel acceptabel vindt, vindt een ander discutabel. Ten derde, in het verlengde hiervan, is de horizontale functie en onderlinge vergelijkbaarheid een winst van het SSM: toezichthouders bij DNB kunnen nu vergelijken met meer banken dan alleen met de Nederlandse vier grootbanken (bijv. Nederlandse corporate banks aan andere Europese corporate banks meten). Dat komt de grondigheid van het toezicht en het oordeel ten goede en draagt bij aan de gewenste harmonisatie. Door het benchmarken kunnen immers uiteindelijk dezelfde maatregelen worden toegepast op vergelijkbare casussen.

Dit alles laat onverlet dat het SSM tot gevolg heeft dat meer afstemming en coördinatie nodig is dan voorheen. Er wordt in EU-verband immers over meer banken gesproken en besloten en de harmonisatieslag is nog niet voltooid.¹⁰⁶ DNB medewerkers geven aan dat het goed zou zijn om niet alleen in de JSTs maar ook in de on-site teams meer met andere landen te mixen, waardoor kennis en informatie nog makkelijker kan worden gedeeld dan nu het geval is. De verwachting is dat het creëren van een gemeenschappelijke cultuur, waar dit toe moet leiden, aan de gewenste harmonisatie en de Europese aanpak zal bijdragen.

3.6. Samenwerking: internationale gremia en ESA's

DNB werkt voor een goede uitvoering van haar taken nationaal en internationaal samen. Financiële wet- en regelgeving, en afspraken over de interpretatie en implementatie hiervan, komen in toenemende mate in internationale en Europese gremia tot stand. Belangrijk voor het bevorderen van de internationale financiële stabiliteit zijn het *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS), de *International Association of Insurance Supervisors* (IAIS) en de *Financial Stability Board* (FSB), alsook de afspraken die in de G20 en het IMF worden gemaakt over de richting van het financieel toezicht.

Met name in Europese fora is in de periode 2010-2015 veel veranderd. In 2011 zijn de Europese netwerken van nationale toezichthouders omgevormd tot zelfstandige, Europese autoriteiten: de European Supervisory Authorities ofwel ESA's.¹⁰⁷ De ESA's zijn regelgevende organen waarin elke lidstaat is vertegenwoordigd. Zo vertegenwoordigt DNB Nederland in de EBA, EIOPA en de European Systemic Risk Board (ESRB),¹⁰⁸ en vertegenwoordigt de AFM Nederland in de ESMA. Met de ESA's zijn de voorheen bestaande netwerken in een vastere en onafhankelijke structuur verpakt. Ze kennen verschillende (nieuwe) taken en bevoegdheden, die ertoe dienen bij te dragen dat nationale toezichtpraktijken meer convergeren en nationale toezichthouders optimaal samenwerken en de

¹⁰⁶ Zie ook Europese Rekenkamer (2016). Speciaal verslag nr. 29/2016: *Het gemeenschappelijk toezichts-mechanisme – een goede start maar verdere verbeteringen nodig*. Luxemburg: ERK, p. 11 e.v.

¹⁰⁷ De ESA's zijn de European Banking Authority (EBA), de European Securities and Markets Authority (ESMA) en de European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA). Voorheen waren dit de Committee of European Securities Regulators (CESR), Committee of European Banking Supervisors (CEBS) en de Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors (CEIOPS). Voor meer uitleg zie Ottow, A.T. (2011), supra noot 94.

¹⁰⁸ Het ESRB is een in 2010 opgericht comité dat als doel heeft om toezicht uit te oefenen op het financieel stelsel van de EU en systeemrisico's te voorkomen en te beperken. Het ESRB is geen ESA.

regels consistent toepassen. In geval van conflicten tussen nationale toezichthouders of crisissituaties kan dan snel worden ingegrepen. ESA's kunnen bijvoorbeeld technische standaarden opstellen, die door de Europese Commissie worden vastgesteld. Voorts vaardigen ze richtsnoeren uit en verrichten ze collegiale toetsingen waarmee de nationale toezichthouders zoveel mogelijk rekening dienen te houden bij hun besluitvorming. Ze faciliteren en coördineren acties van nationale toezichthouders bij crises en nemen bindende besluiten bij geschillen tussen nationale toezichthouders.¹⁰⁹

De ESA's hebben zowel bindende als niet-bindende bevoegdheden. De ESA's zijn – anders dan de ECB in het SSM – weliswaar geen toezichthouders die rechtstreeks toezicht houden, maar zijn volgens medewerkers van DNB wel belangrijker en zichtbaarder geworden in de dagelijkse toezichtpraktijk dan de voorlopers van de ESA's waren. Het opstellen van bindende technische standaarden is mogelijk voor zover geregeld in EU-wetgeving. CRD IV regelt die bevoegdheid voor de EBA. Als de Europese Commissie de standaarden van de EBA heeft bekrachtigd, liggen deze vast en hoeven ze niet in nationale wetgeving te worden geïmplementeerd. Dit is een vergaande bevoegdheid. Medewerkers van DNB gaven hierover aan dat waar toezichthouders in 2010 nog bezig waren met wat er op de nationale toezichtagenda staat, alle toezichthouders nu hoofdzakelijk bezig zijn met de EBA-agenda. Niet alleen de rol van de EBA is verstevigd (mede door CRD IV), ook het mandaat van EIOPA is omvattender door de EU-regelgeving op het terrein van verzekeringen (Solvency II), en ook EIOPA is bevoegd tot het uitvaardigen van bindende technische standaarden. De ESA's voeren tot slot ook stresstesten uit.¹¹⁰

3.7. Samenwerking: AFM en *twin peaks*

De financiële crisis en de verschuivingen van het toezicht naar het Europees niveau hebben ook consequenties voor samenwerking in nationaal verband. Het financieel toezichtlandschap in Nederland was tot enkele jaren geleden relatief overzichtelijk, want ondergebracht bij DNB en de AFM. Nederland kent hiermee het *twin peaks* model waarvan de effectiviteit in belangrijke mate wordt bepaald door de kwaliteit en efficiëntie van de onderlinge samenwerking en werkverdeling. Hieraan zijn toegevoegd de ESA's, de ECB (in het SSM) en de SRB (paragraaf 2.3) bij. De consequenties van die verschuivingen voor de samenwerking tussen nationale toezichthouders worden hierna toegelicht.

Als gevolg van de crisis is het bewustzijn gegroeid dat financiële stabiliteit niet alleen een taak is van monetaire autoriteiten, maar ook van financieel toezichthouders, en wel op prudentieel, integriteits- én gedragstoezicht. En dat beide toezichthouders, DNB en AFM, er belang bij hebben intensiever samen te werken. Immers, een stabiele financiële sector *“begint en eindigt bij de mensen die daar werkzaam zijn, en het gedrag van degenen die bij de financiële instellingen aan de touwtjes trekken is daarbij van cruciaal belang”*.¹¹¹ Naast deze bewustwording door de crisis is bij beide toezichthouders ook een omslag in het denken gekomen, namelijk dat met een beperkte groep toezichthouders niet alles kan worden gedaan en worden uitgevonden, maar dat men elkaar nodig heeft. Verschillende nieuwe uitdagingen en ontwikkelingen, met als bijbehorende vragen *‘hoe beïnvloedt dit het financieel toezicht, en hoe moet de toezichthouder hier op acteren?’* gelden vaak voor beide partijen. Er zijn gezamenlijke initiatieven gestart zoals de Innovation Hub.¹¹² Het belang van intensieve samenwerking tussen de AFM en DNB wordt door beide toezichthouders gedragen.

¹⁰⁹ Verordening (EU) Nr. 1093/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/78/EG van de Commissie, Pb EU 2010, L331/12 (hierna: EBA verordening). Zie Art. 8, 10, 15, 16, 18, 19 EBA verordening.

¹¹⁰ Zie bijvoorbeeld <http://www.eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-stress-testing>.

¹¹¹ Busch, D. (2014), supra noot 71.

¹¹² De Innovation Hub van de AFM en DNB is er voor marktpartijen die vernieuwende financiële diensten of producten op de markt willen brengen en vragen hebben omtrent regulering. Doel van de Hub is om innovatie in de financiële sector te accommoderen. Zie <http://www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/innovationhub/>.

DNB en de AFM handhaven veelal dezelfde wetgeving, wel ieder met eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Op het raakvlak van het toezicht werken zij samen en wisselen zij informatie uit om overlap te voorkomen en om de efficiency en doelgerichtheid van de uitvoering van het aan hen opgedragen toezicht te bevorderen. Om dit te bereiken hebben de toezichthouders in een convenant een aantal afspraken vastgelegd. Het convenant uit 2007 is in 2011 en 2013 opgevolgd en vervangen door een convenant van 28 januari 2016. In de praktijk geldt voor de samenwerking en informatie-uitwisseling het principe 'delen, ja mits' (niet nee tenzij), en 'Geen Actie Zonder Overleg'. In beginsel kunnen AFM'ers alle toezichtgerelateerde relevante informatie delen met hun DNB-collega's en vice versa, met uitzondering van uitzonderlijke situaties, zoals een zgn. protocoldossier. Het principe 'Geen Actie Zonder Overleg' betekent dat de toezichthouders elkaar altijd op de hoogte stellen voordat zij actie ondernemen, bijvoorbeeld een onderzoek naar een instelling opstarten of een boete publiceren. Daar komt bij dat de toezichthouders de informatie die zij hebben ontvangen van een instelling pas gebruiken na overleg met de ander. Ook proberen beide toezichthouders ervoor te zorgen dat zij overlap in hun operationele toezicht zo goed mogelijk registreren, oplossen en voorkomen, en de doelmatig- en doeltreffendheid van hun toezicht zoveel mogelijk bevorderen. Hiertoe is voor onder toezicht staande instellingen het Meldpunt Toezicht Overlap opgericht.¹¹³

DNB heeft in verschillende projecten positieve ervaringen opgedaan met het samenwerken met AFM op grond van het convenant.¹¹⁴ Volgens medewerkers van beide toezichthouders zijn als randvoorwaarden bij ieder project van belang dat gelijkelijk wordt geprioriteerd, dat gelijke doorlooptijden in acht worden genomen en dat dezelfde capaciteit wordt gereserveerd. Sinds de versterking van de ESA's hebben DNB en de AFM in werkgroepen en commissies meer contact met elkaar. Met de komst van het SSM is de ECB een belangrijke nieuwe directe speler geworden en dat heeft de samenwerking tussen de AFM en DNB complexer gemaakt (zie hiervoor ook het ZBO-verslag van de AFM).¹¹⁵ Het uitgangspunt is evenwel dat de bestaande nauwe samenwerking tussen DNB en de AFM zoveel mogelijk gehandhaafd blijft, en voor een groot deel is dit – naar verwachting van medewerkers van beide toezichthouders – ook mogelijk omdat het grootste deel van het operationele toezicht binnen het SSM nog steeds wordt uitgevoerd door en bij DNB.

Weinig nationale toezichthouders kennen het *twin peaks* model. Met de introductie van het SSM zijn de verschillen tussen de mandaten van AFM en DNB – volgens DNB-medewerkers nadrukkelijker dan voorheen aan het licht gekomen. DNB houdt prudentieel toezicht en let primair op de soliditeit van instellingen. Met de komst van het SSM is inde toezichtmethode meer nadruk gekomen op *data driven* en *rule based* prudentieel toezicht op liquiditeit en solvabiliteit, meer dan (zoals in Nederland ook gebruikelijk is) op het bedrijfseconomisch toezicht op governance, gedrag en cultuur. De AFM houdt gedragstoezicht en kijkt naar hoe instellingen klanten behandelen. Deze mandaten, die in sommige situaties kunnen conflicteren, en de verschillende manieren van toezicht houden onderstrepen het van belang van duidelijke afspraken over samenwerking, toezichtacties en openbaarmaking daarvan.

3.8. Kritiek in toetsingsproces ter harte genomen

In de afgelopen jaren hebben zich veel veranderingen voorgedaan in het toetsingsproces. De regelgeving is versterkt en er heeft een uitbreiding van de reikwijdte plaatsgevonden. De toetsing van beleidsbepalers in de financiële sector neemt een belangrijke rol in binnen het toezicht van DNB. Geschikte en betrouwbare bestuurders en commissarissen leveren immers een belangrijke bijdrage aan een solide en integere financiële sector. Het belang van toetsingen wordt ook door de sector

¹¹³ Meer informatie op <https://www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/meldpunt-toezicht-overlap/>.

¹¹⁴ Grote (recente) samenwerkingsdossiers zijn Fintech, Libor en Delta Lloyd.

¹¹⁵ ZBO-verslag 'Doelmatigheid en doeltreffendheid AFM 2010', Ministerie van Financiën (2010), Kamerstukken II 2009-2010, 32466, nr. 1.

breed erkend. Tegelijkertijd heeft DNB in de afgelopen jaren kritiek gekregen op de mate van de rechtsbescherming tegen haar handelingen in betrouwbaarheid- en geschiktheidstoetsingen van bestuurders en commissarissen. Niet alleen zijn aan de toezichthouders steeds meer bevoegdheden toegekend, maar ook is volgens een enkele criticus de publieke en politieke druk om zich sterker te laten gelden toegenomen en houdt het feitelijke niveau van rechtsbescherming niet op elk gebied gelijke tred met de toegenomen slagkracht van DNB en de AFM.¹¹⁶

DNB heeft de kritiek op het toetsingsproces, die mede zag op de transparantie daarvan en de gevoelde gebrekkigheid van rechtsbescherming van kandidaten, ter harte genomen en vanaf medio 2015 een aantal maatregelen ter verbetering doorgevoerd. DNB biedt meer inzicht in het proces van de toetsingen, in de besluitvorming en in de mogelijkheden voor bezwaar en beroep. Ook kondigden DNB en de AFM rond dat moment aan het toetsingsproces door een onafhankelijke, externe partij te laten evalueren.¹¹⁷ De commissie Ottow die met deze taak was belast heeft op 30 november 2016 gerapporteerd over haar bevindingen.¹¹⁸ In het rapport concludeert zij dat de toezichthouders de opzet en de werkwijze van het toetsingsproces zodanig hebben ingericht dat zij in het algemeen een adequate invulling geven aan de wettelijke verplichting daartoe. Tegelijkertijd komt uit het rapport naar voren dat op onderdelen van het proces nog aanpassingen en verbeteringen mogelijk en nodig zijn. Daartoe doet de commissie een aantal concrete aanbevelingen die DNB en de AFM ter harte nemen.¹¹⁹

3.9. Bekostiging toezicht: afschaffing overheidsbijdrage

In paragraaf 3.2 is het spanningsveld van meer (aandacht voor) toezicht versus meer (aandacht voor) kostenbeheersing al kort benoemd. In deze paragraaf wordt verder ingegaan op ontwikkelingen in de bekostiging van financieel toezicht sinds de financiële crisis. De WRR noemt hierbij als complicerende factor¹²⁰ dat de nationale overheid beslist over de beschikbare middelen terwijl de doelen en regels in toenemende mate op Europees niveau worden vastgesteld. De toezichthouders moeten nationale en Europese eisen dus zien te verenigen binnen een beperkt budget; bij de beoordeling van het toezicht door DNB is dat een aandachtspunt.

De periode sinds de financiële crisis laat zich kenmerken als een tijdvak waarin het toezicht op de financiële sector sterk is geïntensiveerd, en waarin de taken en bevoegdheden van toezichthouders aanzienlijk zijn uitgebreid om ze beter te wapenen tegen (toekomstig) marktfalen van de financiële sector.¹²¹ Intensiever toezicht noopt, daar waar intensiveringen niet konden worden opgevangen in het bestaande kader, tot capaciteitsuitbreiding.¹²² Zo is de toezichtcapaciteit van DNB per 2013 met 54 fte vergroot om nieuwe taken en intensiveringen te kunnen opvangen. Capaciteitsuitbreiding brengt kosten met zich mee (zie onder meer 3.1) en dat leidt tot de vraag wie deze kosten moet betalen.

Aanpassing bekostigingssystematiek

Sinds 1 januari 2013 is de financiering van het financieel toezicht in Nederland geregeld in de Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft). Met de invoering van de Wbft is de overheidsbijdrage aan

¹¹⁶ Roth, G.P. (2016). Rechtsbescherming tegen handelingen van DNB en de AFM. *Ondernemingsrecht* 2016, vol. 48, afl. 6, p. 224-231.

¹¹⁷ Brief DNB en de AFM d.d. 25 juni 2015, bijlage bij Kamerstukken II 2015-2016, 32648, nr. 9.

¹¹⁸ Externe evaluatie toetsingsproces AFM en DNB. Rapportage door de commissie-Ottow, 30 november 2016, bijlage bij Kamerstukken II 2016-2017, 32648, nr. 14.

¹¹⁹ Brief DNB en de AFM d.d. 8 december 2016, bijlage bij Kamerstukken II 2016-2017, 32648, nr. 14.

¹²⁰ WRR (2013), supra noot 67, p. 40.

¹²¹ Aelen, M. & Van den Broek, M. (2014). De dubbele rol van het recht bij de effectiviteit van het financieel toezicht. *Tijdschrift voor Financieel Recht*, 2014 nr. 1/2, p. 12-22; Raaijmakers, K. (2013). Betalen versus bepalen. De hernieuwde verhouding tussen de minister en de AFM en DNB vanuit het perspectief van de financiering van toezicht en de politieke onafhankelijkheid. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2013, vol. 4, afl. 2, p. 7-26.

¹²² Voor zover mogelijk vangt DNB intensiveringen op binnen het bestaande kader door herprioritering, een interne taakstelling, en mogelijke versoberingen. Investerings zijn gericht en in afstemming met het ministerie zijn gedaan.

financieel toezicht beperkt: deze is niet langer gekoppeld aan de feitelijk door beide toezichthouders gemaakte kosten, maar is vastgelegd in de wet in de vorm van een forfait.¹²³ Hierdoor kwam de stijging van de toezichtkosten in beginsel volledig voor rekening van de sector en kwam een einde aan het stelsel van 'open einde financiering', waarin die toename voor rekening van de overheid kwam. Het forfait sluit aan bij het niveau van de overheidsbijdrage voor de financiële crisis van 2008. In 2015 is de Wbft herzien en is de overheidsbijdrage vrijwel volledig afgeschaft.¹²⁴ Sindsdien is op basis van het kabinetsbeleid *Maat Houden 2014* gekozen voor een omslagstelsel waarbij alle kosten voor het toezicht worden betaald door de ondertoezichtgestelden met als ratio dat een specifieke groep in hoge mate profijt heeft van het toezicht.

Kostenkader

De crisis is niet alleen aanleiding geweest voor de intensivering van het toezicht en een aangepaste bekostigingssystematiek. Deze heeft ook geleid tot een versterkte relatie tussen de minister van Financiën en de toezichthouders door een uitbreiding van de bevoegdheden van de minister ten aanzien van DNB en de AFM. Zo kan de minister regels stellen over de inrichting van de begroting (artikel 4 Wbft)¹²⁵ en ontvangt de minister de door de RvC vastgestelde ZBO-begroting voor goedkeuring. Voor de goedkeuring met de begroting weegt de minister zowel het belang van kostenbeheersing als dat van goed toezicht mee. Het uitgangspunt daarbij is dat de kosten voor het toezicht niet toenemen, tenzij daar een rechtvaardiging voor is.¹²⁶ Hierover maken de minister en de toezichthouders sinds 2013 afspraken: het zogeheten kostenkader waaraan de begrotingen jaarlijks worden getoetst. Het kostenkader is in 2012 opgenomen in het toezichtarrangement en is in 2015 wettelijk verankerd (artikel 2 lid 4 Wbft).¹²⁷ Het kader verschaft inzicht in de kosten die de toezichthouder gedurende een jaar maximaal mag maken en fungeert daarmee als een plafond op de begroting. Overschrijding van dit plafondbedrag is niet toegestaan tenzij bijzondere omstandigheden dit naar het oordeel van de minister rechtvaardigen. Het kader dient er tevens toe om eventuele onrust over de groei van toezichtkosten¹²⁸ te beteugelen; anders gezegd voor rust op het kostengebied. Voor de periode 2017-2020 wordt opnieuw een kostenkader afgesproken.

Dit kostenkader is niet zonder kritiek. Volgens Raaijmakers (2015)¹²⁹ kunnen de bovengenoemde ontwikkelingen worden gekenschetst als 'minder betalen, meer bepalen': de overheidsbijdrage aan het financieel toezicht is vrijwel afgeschaft, terwijl het toezicht is geïntensiveerd en de minister meer bevoegdheden krijgt hier invloed op uit te oefenen. Raaijmakers signaleert hier een spanningsveld tussen de onafhankelijkheid van de toezichthouders en de ministeriële verantwoordelijkheid voor het financieel toezicht. Met het afschaffen van de overheidsbijdrage ontstonden er bij de sector zorgen over de groei van toezichtkosten: de minister zou niet langer een belang hebben om op deze kosten van DNB te sturen. In dat licht zijn sturingsinstrumenten van de minister (de begrotingstoets en het kostenkader) geïntroduceerd cq versterkt. Voor DNB is het evenwel van belang om zo goed mogelijk te kunnen aantonen dat een verhoging van de heffing in redelijke verhouding staat met de versterkte toezichtinspanning. Voor de toezichthouders betekent dit dat zij – sterker dan voorheen – inzichtelijk maken hoe de toezichtkosten zich tot hun inspanningen verhouden, en wat die inspanningen opleveren in termen van resultaten en effecten. Dit wordt toegelicht in hoofdstuk 3.

¹²³ Kamerstukken II 2011-2012, 33057, nr. 3, p. 2.

¹²⁴ Kamerstukken II 2013-2014, 33957, nr. 3, p. 1.

¹²⁵ De wettelijke bevoegdheid van de minister voorheen zag op het instemmen met de gehele begroting, die alleen kon worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. De aanvulling stelt de minister in staat door middel van een vooraankondiging randvoorwaarden aan te geven waarbinnen de totale begroting dient te worden opgesteld. Kamerstukken II 2010-2011, 32648, nr. 1. 'Toezicht op afstand; de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) 2011-2016', Ministerie van Financiën, februari 2011, p. 14.

¹²⁶ Kamerstukken II 2011-2012, 33057, nr. 3 p. 12.

¹²⁷ *Toezichtarrangement*, Kamerstukken 2010-2011, 32648, nr. 1; Kamerstukken 2014-2015, 33975, nr. 11.

¹²⁸ Kamerstukken II 2013-2014, 33957, nr. 22.

¹²⁹ Raaijmakers, K. (2013), supra noot 121, p. 15.

4. Financieel toezicht: kosten en resultaten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kosten en resultaten van het toezicht door DNB in de periode 2010-2015. Wat het financieel toezicht kost, is makkelijker in beeld te brengen dan wat het toezicht oplevert.¹³⁰ *Prestaties* (output) zoals het aantal getoetste beleidsbepalers zijn doorgaans meetbaar, terwijl het moeilijk is om een causaal verband te leggen tussen de *effecten* (outcome) van het toezicht –als onderdeel van het doeltreffendheidsoordeel– en het optreden van DNB. Daarop zijn verschillende schakels en factoren potentieel van invloed en de sector waar DNB op toeziet is divers en voortdurend in beweging. Hierdoor is doorgaans niet met zekerheid vast te stellen dat een bepaalde ontwikkeling direct en enkel het gevolg is van een bepaald handelen door DNB. Met name effecten als ‘financiële stabiliteit’ hebben een hoog abstractieniveau en worden per definitie niet alleen beïnvloed door het toezicht van DNB. Tot slot geldt voor DNB een geheimhoudingsverplichting, wat maakt dat voor een effectiviteitsonderzoek DNB veelal enkel op geaggregeerd niveau kan rapporteren over wat zij met het toezicht heeft bereikt.¹³¹

Met deze kanttekeningen in het achterhoofd wordt in dit hoofdstuk niettemin getracht inzicht te verschaffen in de kosten (doelstellingen, middelen en inspanningen) en de resultaten (*prestaties* oftewel output, en waar mogelijk *effecten* oftewel outcome) van financieel toezicht, ten behoeve van het oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid van DNB. Om tot dit inzicht te komen, wordt in paragraaf 4.1 ingegaan op de jaarlijkse ZBO-begrotings- en verantwoordingscyclus van DNB. Hierbij worden tevens de afzonderlijke en terugkerende elementen in de begroting en het jaarverslag van DNB benoemd, oftewel de missie en ambitie van DNB, de doelstellingen, middelen, inspanningen, en prestaties en effecten. In de navolgende paragrafen worden die verschillende elementen nader bezien. Het oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid volgt in hoofdstuk vijf.

Kosten en resultaten: bevindingen

In de periode sinds 2010 maakt DNB steeds inzichtelijker en kenbaarder hoe zij toeziet op de naleving en handhaving van wettelijke normen. Daarbij zijn de kosten en resultaten van de activiteiten van DNB, en hoe zij deze meet, inzichtelijker dan voorheen in de begrotings- en verantwoordingsstukken.

In haar jaarlijkse *ZBO-begroting* rapporteert DNB over de kosten van het toezicht. Ze geeft haar doelstellingen aan, alsook de middelen (uitgedrukt in euro's en fte) en de inspanningen (activiteiten) die zij verwacht in te moeten zetten om haar doelstellingen te bereiken. Over het algemeen zijn de doelstellingen van DNB in de latere begrotingen (2013-2015) concreter dan die in de jaren daarvoor. Dit is een positieve ontwikkeling, want hoe concreter de doelstelling, hoe duidelijker naderhand de link kan worden gelegd met de resultaten van het toezicht. Voor de benodigde middelen geldt evenwel dat zowel de begrote als gerealiseerde toezichtkosten in de periode 2010-2015 vrijwel jaarlijks zijn gestegen. Dit is te verklaren uit door een uitbreiding van de wettelijke taken. Van belang voor DNB is daarom de nieuwe taken zo efficiënt mogelijk in de organisatie in te bedden, en uit te leggen dat een heffing in redelijke verhouding staat met de toezichtinspanning (deelconclusie hst. 3). Al blijkt DNB hier tot op heden goed toe in staat (voor zover mogelijk heeft DNB intensiveringen opgevangen binnen het bestaande kader door herprioritering, interne taakstelling, en mogelijke versobering; investeringen worden gericht en in afstemming met het ministerie gedaan), het is aanbevelenswaardig om voortdurend te streven naar verbeteringen in de ZBO-begroting, zodat de kosten en inspanningen van het toezicht door DNB voor het publiek aantoonbaar en uitlegbaar blijven.

In haar jaarlijkse *ZBO-verantwoording* gaat DNB in op wat het toezicht heeft opgeleverd. Bij deze opbrengsten ofwel resultaten van het toezicht gaat het om *prestaties* en *effecten*. De meetbaarheid van effecten (zoals ‘meer vertrouwen in de financiële sector’ of ‘financiële stabiliteit’) en specifiek het aantonen van een causaal verband tussen het optreden door DNB en het eindeffect is complex. Toch heeft DNB hier in haar verantwoordingen sinds 2013, en vooral sinds 2015, verbeteringen in gemaakt. In deze latere ZBO-verantwoordingen wordt sinds 2013 gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren en streefwaarden (in lijn met de internationale aanbevelingen voor

¹³⁰ Zie ook de kabinetsreactie op het rapport ‘*Toezien op publieke belangen; Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*’ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Kamerstukken II 2013/14, 33 822, nr. 3, p. 6.

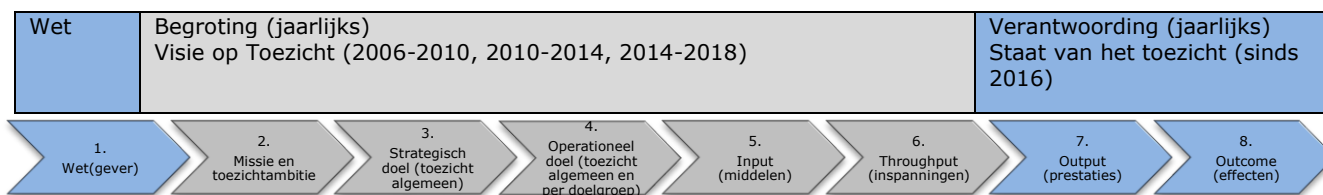
¹³¹ WRR (2013), supra noot 67, p. 60.

effectmeting van het BCBS) waarmee beter inzichtelijk wordt gemaakt wat het toezicht heeft opgeleverd. Sinds 2015 worden de ambities, indicatoren en streefwaarden expliciet gerelateerd aan de toezichtactiviteiten, output (resultaten) en outcome (effecten). Hiernaast doet DNB aan kwaliteits- en effectmetingen en verzamelt zij bij externen input over de opzet, het functioneren en de resultaten van haar financieel toezicht met terugkerende stakeholderenquêtes en reputatiemetingen. Al deze ontwikkelingen tonen aan dat DNB zich inspant om ook de resultaten van het toezicht aan het publiek aantoonbaar en uitlegbaar te maken. Dit is positief. Het verdient niettemin de aanbeveling om hier blijvend naar te streven.

4.1. Begroten en verantwoorden

De Kaderwet ZBO verplicht tot het opstellen van jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken.¹³² De hoofdnormen van de verschillende aspecten van financieel toezicht – in geval van DNB gaat het vooral om prudentieel toezicht en integriteitstoezicht, zoals toegelicht in hoofdstuk twee – zijn door de wetgever vastgelegd in wet- en regelgeving. De Wft vormt de primaire bron. De toezichthouder ziet toe op de naleving en handhaving van die wettelijke normen. Voorafgaand aan ieder begrotingsjaar stelt DNB een *begroting* op, waarin wordt geschetst met welke middelen en inspanningen zij haar doelen wil bereiken. Na afloop van ieder begrotingsjaar stelt DNB een *verantwoording*¹³³ op over de wettelijk opgedragen taken, de daaruit voortvloeiende werkzaamheden als benoemd in de begroting, en wat deze daadwerkelijk hebben gekost en opgeleverd.

DNB heeft in de periode sinds 2010 de wijze waarop zij naar buiten toe kenbaar maakt hoe zij toeziet op de naleving en handhaving, en wat haar activiteiten hebben gekost en opgeleverd, verbeterd. De wijze waarop DNB dit doet, is schematisch als volgt:¹³⁴



Figuur 4.1. Begroten en verantwoorden door DNB

Adviserende panels

Op grond van artikel 9 Wbft voert de toezichthouder met een representatieve vertegenwoordiging van onder toezicht staande instellingen twee maal per jaar overleg over de kosten van het toezicht. In deze panels worden de doelstellingen en resultaten van de toezichthouder besproken, evenals andere zaken die verband houden met het toezicht en de kosten daarvan. De verslagen van deze overleggen zijn openbaar.¹³⁵ Uit de verslagen blijkt dat twee van de terugkerende onderwerpen de verantwoording en effectmeting betreffen: wat heeft DNB gedaan en waar heeft dit toe geleid? De ervaringen van DNB met deze panels zijn positief te noemen.

4.2. Missie en toezichtambitie

DNB werkt vanuit een missie waarmee ze aangeeft waar ze voor staat. DNB heeft haar missie vanaf de ZBO-begroting 2013 geoperationaliseerd in een toezichtambitie. De ambitie vormt, tezamen met de missie, het uitgangspunt van wat DNB in haar toezicht wil realiseren. In de ZBO-begrotingen en (deels) in de zogeheten Visies op Toezicht (waarover meer in paragraaf 3.3) wordt vervolgens een vertaalslag gemaakt van de missie en toezichtambitie naar strategische en operationele doelen. In de

¹³² Die verplichting was voorheen te vinden in de Wft (Artikel 1:30 jo. Art. 1:34).

¹³³ Naast de ZBO-verantwoording stelt DNB voor het geheel van haar activiteiten een jaarverslag en jaarrekening op.

¹³⁴ Het betreft hier een interpretatie door het ministerie van Financiën en niet een van DNB zelf.

¹³⁵ <https://www.dnb.nl/over-dnb/organisatie/begroting-en-verantwoording/index.jsp>.

navolgende paragrafen wordt ingegaan op die doelstellingen, de risico's die DNB onderkent die haar kunnen belemmeren om haar doelen te behalen, de beheersmaatregelen, de te verrichten inspanningen en benodigde middelen om de doelen te bereiken.

Bijlage I, tabel I.3 bevat een schematische weergave van de toezichtsmissie en -ambitie van DNB in de periode 2010-2015. Daaruit blijkt dat de missie in de jaren 2010-2012 gelijk is gebleven en in de opvolgende jaren is veranderd. In de jaren tot 2012 maakte DNB grote transitie's door. Dat gold voor zowel de organisatie als voor het toezicht. Met het verschijnen van de Visie op Toezicht 2010-2014 en het Plan van aanpak cultuurverandering uit 2010 is een nieuwe lijn uitgezet in de aanpak en werkwijze van het toezicht. Zo richt de Visie op Toezicht 2010-2014 zich, anders dan de voorgaande visie, vooral op de lessen van de kredietcrisis. Ook de ervaringen met het geïntegreerde toezicht na de fusie tussen DNB en de Pensioen- & Verzekeringskamer (PVK) klinken op de achtergrond in de nieuwe visie door. De transitie en nieuwe lijn hebben hun beslag gekregen in de hele organisatie en werkwijze van DNB, en in het licht daarvan heeft DNB in 2012 haar missie herijkt, opnieuw geformuleerd en uitgewerkt in toezichtambities.¹³⁶

Het valt op dat de missie van DNB in de jaren 2010-2012 niet te vinden is in de ZBO-begrotingen van die periode, en dat deze niet is geoperationaliseerd in toezichtambities. De opnieuw geformuleerde missie alsook de toezichtambities zijn wel expliciet in de ZBO-begrotingen 2013-2015 opgenomen. In de hernieuwde missie is duurzaamheid een belangrijk richtpunt. Met 'duurzame welvaart' wordt bedoeld: op lange termijn houdbaar en stabiel. Het (herstel van) vertrouwen in de financiële sector, in de euro en in DNB als centrale bank en toezichthouder heeft daarbij de hoogste prioriteit.¹³⁷

De missie en ambitie tezamen vormen, blijkens de ZBO-begrotingen 2013-2015, het uitgangspunt voor wat DNB voor die betreffende jaren wil realiseren. In de begrotingen is uitgewerkt wat daar voor nodig is. Niet alleen wordt toegelicht welke inhoudelijke prioriteiten DNB voor ieder jaar wil oppakken, maar ook worden de *operationele doelstellingen* voor het toezichtbeleid en de toezichtaanpak per jaar beschreven en worden de kosten die zijn begroot voor de uitvoering van de toezichttaak uiteengezet. Wegens de omvang van het SSM als nieuwe taak wordt in de ZBO-begroting 2015 apart ingegaan op de gevolgen van de inwerkingtreding van de Europese bankenunie voor de vormgeving van het toezicht en de rol daarin van DNB.¹³⁸

4.3. Strategische doelstellingen

In 2006 is DNB gestart met het uitbrengen van de vierjaarlijkse Visie op Toezicht. DNB werkt dus nu met haar derde visie: de eerste was de visie 2006-2010, de tweede 2010-2014, de derde 2014-2018. Hierin zet DNB de koers uit voor het toezicht voor de komende jaren: ze formuleert accenten die zij in haar prudentiële en integriteitstoezicht op financiële instellingen wil leggen.¹³⁹ Anders dan met de jaarlijkse begroting wil DNB de onder toezichtgestelden met deze visie informeren over de *meerjaren* richting van het toezicht. Het is een stip op de horizon voor alle betrokken partijen en bevat de *strategische doelstellingen*. De visie 2006-2010 legt de basis; de visies 2010-2014 en 2014-2018 bouwen hier op voort. Deze worden vervolgens in de begroting vertaald in een aantal doelstellingen voor het opvolgende jaar. De strategische doelstellingen van DNB in 2010-2015 zijn weergegeven in bijlage I, tabel I.4. Dat overzicht laat zien dat de opvolgende visies deels de voorgaande visies vervangen met nieuwe aspecten en aandachtspunten, en deels voortborduren op en aanscherpen van datgene wat er al is. De strategische doelen als geformuleerd in de visie 2006-2010 gelden onverkort in de opvolgende visie. In hoeverre de speerpunten van de visie 2014-2018 kunnen worden gezien als

¹³⁶ Visie DNB toezicht 2014-2018; ZBO-begroting 2013 e.v.

¹³⁷ Jaarverslag DNB 2012; Verslag *Maatschappelijk verantwoord ondernemen*, MVO DNB 2012.

¹³⁸ ZBO-begrotingen 2013 e.v.

¹³⁹ Visie DNB toezicht 2006-2010.

vervanging van de strategische doelen, of hier aanvullend op zijn, wordt niet duidelijk benoemd. Wel is duidelijk dat de speerpunten bedoeld zijn om DNB beter invulling te kunnen laten geven aan haar toezichtmissie en de realisatie van haar ambities dichterbij te brengen.¹⁴⁰ In die zin lijken ze op gelijke voet te staan met de strategische doelstellingen, die ook een eerste uitwerking zijn van de missie en ambitie van DNB en verder worden geconcretiseerd in de ZBO-begrotingen. Tot slot wordt in de visie 2014-2018 gesproken over praktijkgerichtheid en worden daartoe actiepunten voor de verbetering van het toezicht geformuleerd: of dit tevens de speerpunten zijn, wordt ook niet toegelicht.

In alle begrotingen wordt meermaals naar de visie verwezen (bijlage I, tabel I.5). De ZBO-begrotingen bevatten als gezegd de nadere concretisering van de missie, ambitie en strategische doelstellingen in de visie van DNB. Dit wordt in volgende paragraaf toegelicht.

4.4. Operationele doelstellingen en risico's

Structuur

In de ZBO-begrotingen 2010-2012 worden de toezichtambities nog niet geëxpliciteerd; dat gebeurt wel in de begrotingen sinds 2013. Er worden *algemene* operationele doelstellingen weergegeven, risico's en beheersmaatregelen, en speerpunten en aandachtsgebieden per doelgroep. De doelgroepen zijn banken, verzekeraars, pensioenfondsen, beleggingsinstellingen en -ondernemingen, trustkantoren, betaalinstellingen, casino's en creditcardmaatschappijen. Er wordt een link met de strategische doelen in de visie gelegd, maar niet structureel. De operationele doelen zijn concreter dan de strategische doelstellingen in de begrotingen 2010-2012, maar zijn niet allemaal 'SMART' (bijlage I, tabel I.6).¹⁴¹

De ZBO-begrotingen 2013-2015 zijn anders qua structuur dan de ZBO-begrotingen 2010-2012. In de latere begrotingen zijn de toezichtmissie en -ambities opgenomen. In de operationele doelstellingen wordt een onderscheid gemaakt tussen de doelstellingen gericht op het uitvoeren van (prudentieel) toezicht (algemeen en per doelgroep), en de 'randvoorwaardelijke' doelstellingen gericht op het toezichtbeleid en de toezichtaanpak van DNB. Dit is terug te vinden in bijlage I, tabel I.7. Over het algemeen is de toelichting bij de verschillende doelstellingen concreet: DNB geeft aan wat ze per doelstelling bedoelt, wil bereiken en daarvoor gaat doen. Dit geldt vooral voor de sectorspecifieke doelstellingen. Een voorbeeld van een concrete sectorspecifieke doelstelling is bijvoorbeeld: *"DNB zal de voortgang van de herstelplannen monitoren en waar nodig aanvullende maatregelen eisen"* (ZBO-begroting 2013, §2.3.3). Minder concreet is de doelstelling voor de toezichtaanpak *"2013 zal het eerste jaar zijn waarin volledig wordt gewerkt volgens de nieuwe toezichtaanpak en de bijbehorende nieuwe organisatorische indeling"* (ZBO-begroting 2013, §3.2).

Inhoud

Verder zijn er nog wat inhoudelijke opvallendheden aan de doelstellingen in de begrotingen 2010-2012 en die van 2013-2015 (bijlage I, tabellen I.6 en I.7). Ten eerste zijn de begrotingen 2010-2012 sterk gericht op de directe post-crisis periode. Het '(verder) implementeren van lessen uit de kredietcrisis' is een subdoel in 2010 en een hoofddoel in 2012. In het verlengde daarvan lijken de doelstellingen in de begrotingen 2010-2012 sterk gericht te zijn op 'opbouwende' activiteiten die een basis moeten leggen voor de komende jaren, zoals het aanscherpen van de toezichtaanpak, het actualiseren van de toekomstvisie financiële sector, en het opstellen van een samenhangende beleidsagenda voor internationale gremia. Voorts schenkt DNB met haar doelstellingen 2010-2012 relatief veel aandacht aan het versterken van internationale samenwerking en het vertegenwoordigen van DNB in internationale gremia.

¹⁴⁰ Visie DNB toezicht 2014-2018, p. 6.

¹⁴¹ Hiermee wordt bedoeld dat doelstellingen bij voorkeur specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden worden geformuleerd, opdat resultaten naderhand beter meetbaar zijn.

In 2013-2015 richt DNB zich minder op het 'implementeren van lessen uit de crisis' en meer op structurele maatregelen als het 'waarborgen van de financiële stabiliteit'. 'FOCUS!', de nieuwe methodologie voor risicoanalyse en -mitigatie (zie hoofdstuk 2) staat centraal in de doelstellingen gericht op toezichtbeleid en -aanpak in de begrotingen 2013 en 2014. Daarnaast speelt EU-regelgeving een belangrijke rol: in de latere ZBO-begrotingen 2013-2015 wordt verwezen naar de voorbereiding op en implementatie van EU-regelgeving, en naar het transitieproces bij DNB (bijvoorbeeld, in geval van het SSM, naar het Europese toezichtmodel). De gevolgen van het SSM zijn een hoofddoelstelling in de ZBO-begroting 2015. Het onderscheid tussen thematisch toezicht en sectorspecifiek toezicht wordt helder gemaakt. Tot slot is in de formulering van de doelen expliciete aandacht voor doelmatigheid ('operationeel: vergroten van de efficiëntie) in 2013 en 2014, en voor doeltreffendheid ('sturen op effectiviteit') in 2015. In de ZBO-begroting is de tabel met key performance indicators (KPI's) opgenomen. In paragraaf 4.6 wordt hier nader op ingegaan.

Risico's en beheersmaatregelen

In de ZBO-begrotingen 2010-2015 worden risico's benoemd die in de weg kunnen staan aan het behalen van de toezichtgerelateerde doelstellingen en worden de beheersmaatregelen benoemd om deze risico's te ondervangen. De mate waarin deze risico's en beheersmaatregelen concreet en specifiek zijn geformuleerd, verschilt. Over het algemeen zijn de risico's en maatregelen in de begroting 2015 concreter en specifiekere dan in 2010. In 2010 staat bijvoorbeeld: *'Werkzaamheden van DNB zijn gericht op het beheersen van de gevolgen van de kredietcrisis. Een effectieve en efficiënte uitvoering van deze werkzaamheden blijft een belangrijk uitgangspunt'*, terwijl een concretere maatregel in de begroting 2015 luidt: *'Informatie is voor DNB cruciaal bij haar taakuitoefening. [...] Het informatiebeleid en informatie-beveiligingsprocedures worden daarom regelmatig geactualiseerd om de vertrouwelijkheid, integriteit en beschikbaarheid van informatie te waarborgen'*. Hoe concreter en specifiekere de formulering, hoe duidelijker de link tussen doelstellingen, middelen en inspanningen enerzijds en resultaten anderzijds. Op de middelen en inspanningen wordt hierna ingegaan.

4.5. Middelen en inspanningen

DNB geeft jaarlijks aan welke middelen (uitgedrukt in euro's en in fte) zij verwacht nodig te hebben om haar wettelijke taken te kunnen uitvoeren. De daadwerkelijke lasten worden weergegeven in het jaarverslag over dat betreffende kalenderjaar. Deze cijfers geven inzicht in de totale kosten van het toezicht door DNB. De onderstaande tabel bevat een overzicht van de kosten van het toezicht in de periode 2010-2015. Daaruit volgt dat zowel de begroting als de realisatie van de toezichtkosten ieder jaar zijn gestegen. Alleen 2014 laat een lichte daling zien ten opzichte van 2013. Als gevolg van de overgang naar het SSM zijn de lasten in 2015 het zwaarst. De jaarlijkse toename van de begrote en daadwerkelijke toezichtkosten van DNB laat zich vooral verklaren uit de toename van de toezicht-capaciteit als gevolg van 'FOCUS!' (+9,5 mln in 2011, +5,0 mln in 2012 en +11,6 mln op jaarbasis in 2013-2015, meer in hoofdstuk 3), en door enkele nieuwe en gewijzigde taken.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Begrote kosten toezicht	117,0	125,6	133,2	149,0	148,5	152,4
<i>Stijging begroting t t.o.v. t-1</i>		+8,6	+7,5	+15,8	-0,5	+3,9
Gerealiseerde kosten toezicht	105,2	118,1	127,6	139,9	136,5	144,0
<i>Stijging realisatie t t.o.v. t-1</i>		+12,9	+9,5	+12,3	-3,4	+7,5
Verschil begroting - realisatie	11,8	7,5	5,6	9,1	12	8,4

Tabel 4.1. Begrote en gerealiseerde kosten voor toezicht DNB 2010-2015 (in EUR miljoen)

De reguliere bedrijfskosten bestaan uit personeelskosten, andere beheerskosten, afschrijvingen (bijvoorbeeld voor software), overige bedrijfsopbrengsten en geactiveerde kosten. Een overzicht staat in de onderstaande tabel. Hieruit blijkt dat de personeelskosten gedurende de hele periode 2010-2015 veruit de grootste kostenpost van DNB is.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Personeelskosten	86,07	89,05	95,4	107,7	106,6	105,9
Andere beheerskosten	25,36	29,24	30,7	32,6	33,1	37,9
Afschrijvingen	6,59	7,86	8,3	9,3	9,9	9,8
Overige bedrijfsopbr.	-0,53	-0,53	-0,5	-0,0	-0,0	-0,1
Geactiveerde kosten	-0,46	0,00	-0,7	-0,7	-1,0	-1,2
Totaal	117,0	125,6	133,2	149,0	148,5	152,4

Tabel 4.2. Uitsplitsing totale kosten voor toezicht DNB 2010-2015 personeel en overig (in EUR miljoen)

DNB geeft zowel in tekst als in cijfers weer hoeveel fte zij nodig heeft voor het toezicht, wat zij per sector gaat doen en wat dat kost. Een overzicht van het aantal fte dat DNB nodig heeft voor de uitvoering van haar taken en een sectoraal overzicht van de kosten, volgt hieronder.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fte primaire activiteiten	468,9	508,4	525,9	592,0	581,1	579,7
Fte ondersteunende activiteiten	176,2	188,2	196,9	204,2	210,7	208,9
Fte totaal	645,2	696,5	722,9	796,2	791,8	788,6

Tabel 4.3. Aantal Fte voor toezicht DNB 2010-2015

De primaire activiteiten bestaan uit uitvoerende activiteiten: handhaving, resolutie¹⁴² en depositogarantie, toetreding, toezicht prudentieel en niet-prudentieel, statistiek en uit toezichtbrede activiteiten: kennisopbouw, extern beleid en regelgeving, intern beleid, juridische adviezen t.b.v. de toezichtfunctie, en externe communicatie. De ondersteunende activiteiten worden gesplitst in besturing, juridische adviezen t.b.v. ondersteunende activiteiten, ICT- en P&O- en communicatie-ondersteuning, informatie-voorziening, facilitaire diensten en beveiliging en transport. Met de kosten neemt het aantal fte's toe; de uitbreiding aan fte's is te verklaren uit crisisgerelateerde intensiveringen, een toename als gevolg van 'FOCUS!' (zie hoofdstuk 2, § 2.1.3) en nieuwe wettelijke taken.

Tot slot een overzicht aan de begrote toezichtskosten per sector:

Sector	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Banken	46,9	50,4	52,8	53,5	55,3	69,4*
Pensioenfondsen	26,8	27,6	30,3	31,0	27,5	29,4
Verzekeraars	30,8	35,3	37,2	36,7	35,4	38,5
Betaalinstellingen	3,0	2,8	3,5	0,5	0,8	3,4
Beleggingsinstellingen	0,9	0,9	1,7	1,0	3,1	3,1
Beleggingsondernemingen	3,5	3,5	3,8	4,1	3,6	2,7
Trustkantoren	3,0	3,0	3,3	1,2	1,7	3,5
Casino's, wwft, sanctiewet	0,6	0,6	0,4	0,0	0,0	0,0
FEC	1,6	1,5	1,2	1,2	1,2	1,2

Tabel 4.4. Kosten voor toezicht DNB 2010-2015 per sector (in EUR miljoen) *69,4 voor toezicht, daarnaast 5,1 voor resolutie

Tot nog toe is gekeken naar de totaalkosten voor het toezicht per jaar en een totaaloverzicht aan inspanningen (primaire versus ondersteunende activiteiten). Om meer inzicht te krijgen in wat DNB daadwerkelijk doet per specifieke sector, wordt ingezoomd op de aangekondigde toezicht-

¹⁴² Vanaf 2015 bestaat er een zelfstandige begroting voor de resolutietaak van DNB (in 2015 ging het om 18 fte).

inspanningen voor de sector 'banken'. De sector banken is de grootste post in zowel fte als kosten zoals blijkt uit de bovenstaande tabel, waarbij het toezicht op banken is flink gewijzigd in de periode 2010-2015. In bijlage I, tabel I.8 is een overzicht opgenomen van de voorgenomen inspanningen van DNB op het gebied van banktoezicht. Daaruit blijkt dat de toezichtinspanningen voor banken in de begrotingen 2010, 2011 en 2012 sterk met elkaar overeen komen. Evengoed zijn de inspanningen genoemd in de begrotingen 2013 en 214 inhoudelijk sterk overeenkomend en is de aandacht voor Europese harmonisatie op het gebied van bankenregelgeving sinds 2013 sterk toegenomen. Het gaat dan om Europees toezicht, resolutie, *burden sharing*, en risico's van grensoverschrijdende bankactiviteiten. Voor de begroting 2015 geldt deze aandacht voor Europese regelgeving onverkort.

Daarnaast valt aan bijlage I, tabel I.8 op dat het in alle begrotingen een totaaloverzicht aan toezichtinspanningen betreft, die niet op alle punten en maatregelen even concreet zijn. In de formulering is het niet bij ieder punt duidelijk of het een doel betreft, een voornemen tot een toezichtinspanning of een daadwerkelijke inspanning. Doelen en inspanningen hebben betrekking op DNB zelf en een enkele op de banken. In de begroting 2012 is bijvoorbeeld genoemd dat *'banken moeten anticiperen op (verdere) implementatie van materiële wijzigingen in internationale wet- en regelgeving, met name Basel III en CRD IV'*. In 2014 wordt genoemd dat *'de resolutieplannen zullen in 2014 verder moeten worden uitgewerkt en geïmplementeerd in nauw overleg met DNB'*.

In de voorgaande paragrafen zijn de kosten (doelstellingen, middelen en inspanningen) voor het toezicht van DNB in beeld gebracht. De navolgende paragraaf gaat in op de resultaten (prestaties en waar mogelijk effecten) van het financieel toezicht. De resultaten staan in verantwoordingsdocumenten van DNB.

4.6. Prestaties en effecten

Na afloop van ieder jaar geeft DNB met haar ZBO-verantwoording weer in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd en met welke middelen en inspanningen. In deze paragraaf wordt dit nader bekeken. Allereerst wordt ingegaan op de aandacht die DNB heeft voor resultaten en effecten. Hierbij wordt ook gekeken naar het gebruik van KPI's in de ZBO-begroting. Vervolgens wordt stilgestaan bij de output zelf in de periode 2010-2015. Daartoe worden de volgende indicatoren gebruikt:

- Percentage direct toezicht;
- Doorlooptijden (efficiëntie);
- Vergunningverlening;
- Toetsing beleidsbepalers;
- Formele maatregelen;
- Bezwaar- en beroepsprocedures;
- Kwaliteits- en effectmeting;
- Stakeholderenquête;
- Reputatiemeting.

Aandacht voor resultaten en effecten bij DNB

Commissies Scheltema en De Wit

Evaluatie van (eigen) toezicht(beleid) is van belang in het kader van transparantie en draagvlak, en om van de gekozen aanpak te leren zodat het toezicht(beleid) verder kan worden ontwikkeld. De Commissie Scheltema stelde zich in 2009 de vraag of vormen van evaluatie bevorderd kunnen

worden zonder afbreuk te doen aan vertrouwelijkheid.¹⁴³ In haar aanbeveling over het belang van verantwoording en openbaarheid bij toezichthouders gaf zij hierover aan:

*“Het is [...] voor iedere organisatie van essentieel belang dat voldoende mogelijkheden bestaan om lering te trekken uit het verleden en daarbij open te staan voor inzichten van buiten. De Commissie heeft de indruk dat er nog geen traditie bestaat van systematische evaluatie op het terrein van het financiële toezicht. Dat betekent ook dat zich geen discussie kan ontwikkelen over de manier waarop het toezicht het best kan worden ingericht. Een openbare discussie zal altijd enigszins beperkt worden door de noodzaak van vertrouwelijkheid, maar is anderzijds nodig om de kwaliteit van het toezicht te toetsen en aan te passen aan nieuwe inzichten en ontwikkelingen.”*¹⁴⁴

Commissie de Wit heeft in datzelfde jaar (2009) aanbevelingen geformuleerd voor een versterkte invulling en uitvoering van het toezicht, om de effectiviteit van het toezicht door DNB en de AFM te versterken. De commissie stuurt onder meer aan op interne verbeteringen bij de toezichthouders zelf, en beveelt aan dat de toezichthouders evenals de sector meer aan kritische introspectie zouden kunnen doen.¹⁴⁵

Veranderingen binnen DNB: nadruk op effectief toezicht

DNB nam de rapporten en aanbevelingen van de Commissies Scheltema en De Wit ter harte. In 2010 publiceerde DNB haar Plan van aanpak cultuurverandering, waarin aan het Scheltema-rapport wordt gerefereerd. Hiermee heeft DNB de eigen werkwijze, besluitvorming en cultuur kritisch tegen het licht gehouden (zie paragraaf 2.2). De kernvraag is geweest hoe het toezicht effectiever en krachtiger kan. Het document bevat concrete maatregelen om effectief toezicht daadwerkelijk af te dwingen.

In ‘FOCUS!’¹⁴⁶, de methode die ‘FIRM’ opvolgde in 2012, wordt uitgelegd hoe de vernieuwde toezicht-aanpak bijdraagt aan effectief toezicht: *‘Toezichtinterventies zijn gericht op het tijdig realiseren van helder omschreven beoogde effecten, met expliciete aandacht voor effectmeting en evaluatie’* en *‘Effectmeting en evaluatie aan de hand van vooraf gekozen prestatie-indicatoren heeft een centrale plaats in de risicomitigatie’*. In de Visie op toezicht 2014-2018 staat voorts *‘DNB loopt voorop in het toepassen van effectmeting als instrument om de eigen organisatie aan te sturen en om aan de buitenwacht uit te leggen wat we doen. Het meten van resultaten vormt een standaard onderdeel van onze toezichtonderzoeken. Resultaten worden voor zover mogelijk meer en meer openbaar gemaakt via de jaarlijkse Toezichtverantwoording en tussentijdse publicaties’*.

Voorts is de afdeling RMT, later opgevolgd door RMS, opgericht. De afdeling beoordeelt de effectiviteit van het toezicht, onder meer met kwaliteits- en effectmetingen.

Prestatie-indicatoren en kpi's

Met FOCUS! staat effectmeting en evaluatie centraal. Dat gebeurt met vooraf gekozen prestatie-indicatoren die sinds 2013 een centrale plek inneemt in de risicomitigatie. Met een risicomitigatieplan wordt expliciet gemaakt hoe effecten worden gemeten, en bij welk effect mitigatie succesvol wordt bevonden.¹⁴⁷ Dit is niet altijd eenvoudig vast te stellen omdat de causale relatie tussen een interventie en het resultaat moeilijk aantoonbaar is of pas op de langere termijn zichtbaar is. Niettemin helpen de indicatoren bij het duiden en kwalificeren van het beoogde resultaat.

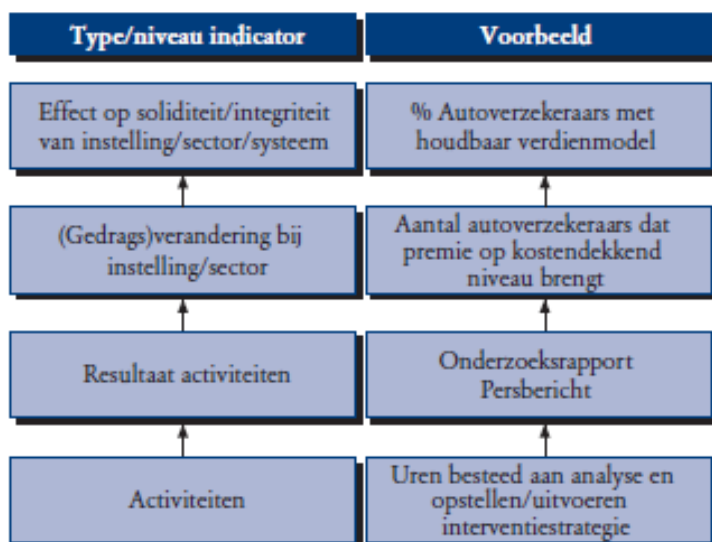
¹⁴³ Kamerstukken II, 2009-2010, 32432, nr. 1.

¹⁴⁴ Kamerstukken II, 2009-2010, 32432, nr. 1, p. 272.

¹⁴⁵ Kamerstukken II, 2009-2010, 31980, nrs. 3-4, p. 22 ev.

¹⁴⁶ Focus! De vernieuwde toezichtaanpak van DNB, DNB 2012.

¹⁴⁷ Focus! De vernieuwde toezichtaanpak van DNB, DNB 2012, p. 21.



Figuur 4.2. Effectketen en bijbehorende indicatoren. Bron: Focus!, p. 22.

Ook in de ZBO-verantwoordingen sinds 2013 wordt gebruik gemaakt van dergelijke *key performance indicators* (kpi's) en streefwaarden om (beter) inzichtelijk te maken wat haar toezicht heeft opgeleverd. In de onderstaande tabel volgt een voorbeeld aan de hand van één specifieke toezichtambitie:

2013	Toezichtambitie	Kpi's en streefwaarden		Prestatie en toelichting
	Het toezicht bevordert het vertrouwen in de Nederlandse financiële sector	Poortwachtersfunctie (toetsingen en vergunningverlening). DNB streeft naar afwezigheid van probleemdossiers binnen 2 jaar na toetsing of verlening van verklaring van geen bezwaar (vvgb).		Er ontstond geen probleemdossier binnen 2 jaar na verlening van een vvgb. Bij één instelling achtte DNB het noodzakelijk om een probleemdossier aan te maken binnen 2 jaar na toetsing van een beleidsbepaler.
2014	Toezichtambitie	Prestatie-indicatoren	Streefwaarde	Resultaat
	Het toezicht bevordert het vertrouwen in de Nederlandse financiële sector	Poortwachtersfunctie (toetsingen en vergunningverlening)	DNB streeft naar afwezigheid van probleemdossiers binnen 2 jaar na toetsing of verlening van verklaring van geen bezwaar.	Gerealiseerd. Er hebben zich geen probleemgevallen voorgedaan a.g.v. verstrekte vvgb's in afgelopen twee jaar. Van de in totaal 1737 getoetste beleidsbepalers is 1 persoon binnen twee jaar bij hertoetsing alsnog afgetoetst.
2015	Toezichtambitie streefwaarde	Key performance indicator		Streefwaarde
	Het toezicht bevordert het vertrouwen in de Nederlandse financiële sector	Poortwachtersfunctie (toetsingen en vergunningverlening)		DNB streeft ernaar dat het aantal uitgevoerde hertoetsingen met aftoetsing of terugtrekking als resultaat binnen twee jaren na de initiële toets alsmede het aantal probleemdossiers binnen twee jaren na vvgb-verlening kleiner is dan 0,5%.
	Toezichtactiviteiten	Output		Outcome (beoogd effect)
	*Er hebben zich geen probleemgevallen voorgedaan binnen twee jaren na een verstrekte vvgb of verleende vergunning of -voorzover dit het geval is- zonder dat de instelling over een adequate herstel- of exitstrategie beschikt. *Er hebben zich geen hertoetsingen met negatief besluit voorgedaan van beleidsbepalers die binnen 2 jaren daarvoor aanvankelijk waren goedgekeurd (norm < 0,5%).	*Het toezicht bevordert het vertrouwen in de Nederlandse financiële sector. *Vertrouwen: In alle sectoren is sprake van een lichte afname van het vertrouwen onder de Nederlandse huishoudens. Het vertrouwen in banken bedraagt 61,5 (vorige meting: 62,6), in verzekeraars 64,3 (64,8) en in pensioenfondsen 47,5 (48,5). Het vertrouwen in de eigen bank, verzekeraar en pensioenfonds ligt over het algemeen iets hoger en is grotendeels gelijk gebleven.		Solide en integere financiële instellingen die hun verplichtingen nakomen.

Tabel 4.5. Voorbeeld uit kpi-tabellen in ZBO-verantwoordingen 2013-2015

De streefwaarden maken de kpi's in zekere zin meetbaar.¹⁴⁸ Hierdoor zijn uitspraken over prestaties (2013) of resultaten (2014) te relateren aan de toezichtambitie van BDNB. De meetbaarheid van een prestatieindicator verschilt per ambitie. In 2015 heeft DNB in de ZBO-verantwoording een aanvullende verbeterslag gemaakt door ambities, indicatoren en streefwaarde te relateren aan toezichtactiviteiten, output (resultaten) en outcome (effecten).

In de navolgende paragrafen wordt stilgestaan bij de output van DNB in 2010-2015. Hierbij wordt toetsingen en vergunningverlening belicht, het voorbeeld gebruikt in de bovenstaande tabel.

Percentage direct toezicht

In paragraaf 4.5 is inzichtelijk gemaakt hoeveel fte's DNB inzet op het houden van toezicht (primaire activiteiten, bestaande uit uitvoerende en toezichtbrede activiteiten). Wanneer deze absolute getallen worden omgezet in percentages, dan valt op te merken dat het percentage Fte's dat wordt besteed aan direct toezicht in de periode 2013-2015 iets hoger is dan in 2010-2012. In de hele periode besteedt DNB ongeveer driekwart van haar totale capaciteit aan direct toezicht en ongeveer één kwart aan ondersteunende activiteiten.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
% Fte primaire activiteiten	72,7	73,0	72,7	74,4	73,4	73,5
% Fte ondersteunende activiteiten	27,3	27,0	27,3	25,6	26,6	26,5
% Fte totaal	100	100	100	100	100	100

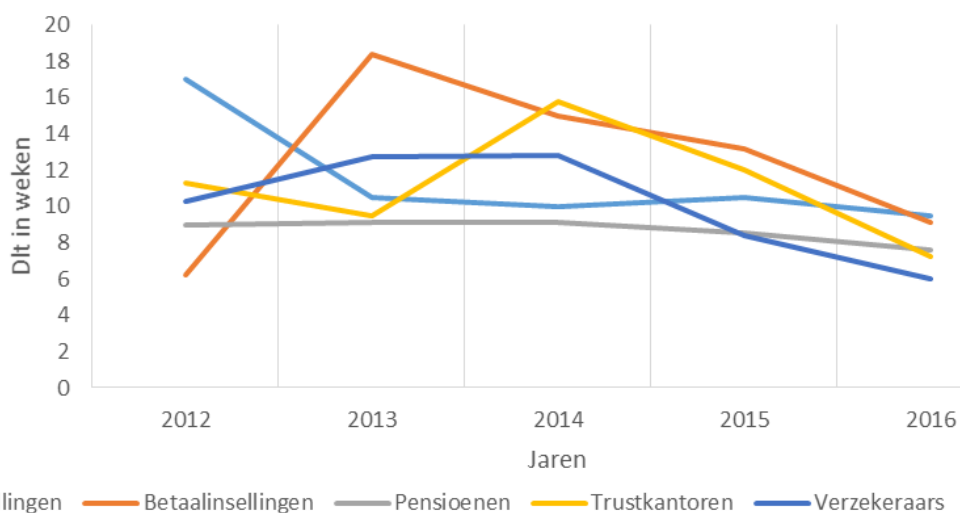
Tabel 4.6. Percentage direct toezicht en overig DNB 2010-2015

Doorlooptijden

Een van de indicatoren om efficiëntie te bepalen is de doorlooptijd van een bepaalde handeling en of dit binnen de wettelijke termijnen gebeurt. Hiervoor is gekeken naar de geschiktheidstoetsingen.

De doorlooptijden voor zgn. aanvangstoetsingen (inclusief inhaaltoetsingen) bij DNB in de periode 2012-2016* zijn weergegeven in de onderstaande figuur. De cijfers zijn exclusief toetsingen in het kader van een verklaring van geen bezwaar (vvgb) of vergunningverlening, aangezien voor deze toetsingen de doorlooptijden van de vvgb- of vergunningverlening worden geregistreerd. Uit de figuur blijkt dat de doorlooptijden sinds 2013 over het algemeen licht afnemen.

¹⁴⁸ Het verschilt wel per ambitie hoe 'meetbaar' de prestatie-indicator wordt gemaakt. Een voorbeeld van een meetbare indicator is 'het toezicht heeft gezag in de Nederlandse financiële sector' (ambitie); 'ontwikkeling reputatie in de financiële sector. DNB streeft naar een score > 70 in de jaarlijkse Erasmus reputatiemonitor onder primaire relaties (onder toezicht staande instellingen en medewerkers)' (kpi en streefwaarde).



Figuur 4.3. Doorlooptijden in weken DNB 2012-2016. *Bron: DNB. DNB is in 2013 overgestapt naar een ander systeem om haar toezichtdata te beheren. Vergelijkbare data voor de periode tot 2012 is niet beschikbaar.

Vergunningverlening

DNB is bevoegd om vergunningsaanvragen te behandelen en vergunningen te verlenen ten aanzien van activiteiten waarvoor een vergunningsplicht bestaat en waar DNB op toeziet, zoals het verlenen van betaaldiensten. Vergunningstrajecten vormen een vast onderdeel van de werkzaamheden van DNB. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal door DNB verleende en ingetrokken vergunningen in de periode 2010-2015.

Verleende / ingetrokken vergunningen		2010	2011	2012	2013	2014	2015
2:11 EGI	Verleend	1	0	2	0	0	0
	Ingetrokken	0	2	2	0	0	0
2:12 / 2:13 Bank	Verleend	4	1	2	1	3	1
	Ingetrokken	11	5	6	7	20	2
2:26a Herverzekeraar	Verleend	0	2	1	0	0	1
	Ingetrokken	22	0	4	1	1	9
2:27 Leven / schade	Verleend	16	2	2	0	3	0
	Ingetrokken	40	24	18	13	9	169
2:48 Natura-uitvaart	Verleend	0	0	0	1	0	0
	Ingetrokken	1	4	0	1	1	26
2:3.0d Afwikkelonderneming	Verleend	0	0	0	0	2	0
	Ingetrokken	0	0	0	0	0	0
2:3b Betaalinstelling	Verleend	3	20	8	6	2	2
	Ingetrokken	0	0	0	0	3	0
2:4 Clearinginstelling	Verleend	0	1	0	0	0	1
	Ingetrokken	0	0	1	0	0	0
2:54h PPI	Verleend	0	6	0	2	2	0
	Ingetrokken	0	0	0	1	0	1
2:54j Wisselinstelling	Verleend	0	0	0	0	0	0
	Ingetrokken	0	0	0	0	1	0
3:111 Centrale kredietinstelling	Verleend						
	Ingetrokken	6	2	3	7	16	114
Trust	Verleend	17	20	16	13	10	8
	Ingetrokken	10	21	25	16	24	37
2:1 BES	Verleend	0	15	5	2	3	0
	Ingetrokken	11	0	0	2	1	2

Tabel 4.7. Verleende en ingetrokken vergunningen DNB 2010-2015

Toetsing beleidsbepalers

Naast het behandelen van vergunningaanvragen is het toetsen van (beoogd) bestuurders en commissarissen een belangrijk onderdeel van de wettelijke taak van DNB. Deze toets ziet erop of de beleidsbepalers geschikt zijn om hun functie te vervullen en hun betrouwbaarheid buiten twijfel staat. Hiermee wordt bijgedragen aan de soliditeit, integriteit en het normconform handelen van financiële instellingen. Bestuurders en commissarissen zijn bepalend voor de strategie en bedrijfscultuur, en daarmee voor de levensvatbaarheid van een instelling. Een goede kwaliteit van het bestuur en intern toezicht, zo is de veronderstelling, draagt bij aan solide en verantwoorde bedrijfsvoering en bevordert de stabiliteit en integriteit van de financiële sector en het vertrouwen van consumenten.

Onderstaand een overzicht van het aantal door DNB getoetste beleidsbepalers op jaarbasis. Uit dit overzicht volgt dat het aantal door DNB uitgevoerde betrouwbaarheids- en geschiktheidstoetsingen is toegenomen. Het aantal afgekeurde aanvragen is beperkt; het aantal ingetrokken aanvragen voor een toetsing nam in de periode 2010-2015 toe. Een deel van de aanvragen is ingetrokken naar aanleiding van een aankondiging door DNB van het voornemen tot een negatief besluit.

Getoetste beleidsbepalers per categorie instelling	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kredietinstellingen	331	252	185	166	224	189
Kredietinst. 2 ^e echelon						271
Verzekeraars	403	335	256	337	404	461
Verzekeraars 2 ^e echelon						245
Overige Wft	0	100	162	124	151	157
Pensioenfondsen	460	354	379	367	672	375
Betaalinstellingen*	72	104	117	73	83	77
Trustkantoren	119	167	143	111	118	151
Overige**	0	0	0	0	86	23
Totaal	1385	1312	1242	1178	1737	1949
<i>Waarvan:</i>						
Afgekeurde aanvragen	0	3	13	20	2	6
Ingetrokken aanvragen	96	91	108	145	232	213****
Goedkeuring desk. met voorschriften	0	3	78	1	0	0
Buiten behandeling geplaatst***	-	-	-	-	43	20

Tabel 4.8. Getoetste beleidsbepalers DNB 2010-2015

*waaronder financiële holdings, afwikkelondernemingen, BoBi's, clearingsinstellingen en PPI's

**waaronder BES instellingen en CCP

***cijfers voor 2014 niet bekend

****waarvan 72 aanvragen ingetrokken n.a.v. aankondiging van het voornemen tot negatief besluit

Formele maatregelen

DNB ziet toe op de naleving van wettelijke normen. Het handhavingsbeleid van de toezichthouders is gericht op het bereiken van normconform gedrag door financiële instellingen. Om dit te kunnen bereiken, zijn aan DNB bepaalde wettelijke bevoegdheden toegekend. De handhavingsinstrumenten van DNB variëren van het opleggen van een boete tot het doorhalen uit het register. Zij worden aangeduid als 'formele maatregelen'. Niet iedere overtreding hoeft (direct) tot de inzet van een wettelijke handhavingsmaatregel te leiden: DNB kan kiezen voor informele maatregelen zoals een waarschuwingsbrief, een verzoek tot herziene rapportage vanwege eerder geconstateerde onvolkomenheden of een normoverdragend gesprek. In haar jaarverslagen geeft DNB aan veelvuldig van deze informele maatregelen gebruik te maken. In welke situaties zij welke typen maatregelen prefereert en inzet, wordt hierbij overigens nauwelijks toegelicht.

Onderstaande tabellen geven een overzicht van de formele maatregelen die DNB in de periode 2010-2015 heeft ingezet. In de ZBO-begrotingen worden de maatregelen uitgesplitst per sector. Ook wordt een onderscheid gemaakt tussen maatregelen bij onder toezicht staande instellingen, en handhaving bij ondernemingen die producten aanbieden of activiteiten ontplooiën waarmee de markttoegangsregels worden overtreden: de illegale instellingen.

Aan de maatregelen per sector (niet in onderstaande tabellen weergegeven) valt op dat het in alle besproken jaren ten aanzien van onder toezicht staande instellingen vooral ging om maatregelen gericht tegen pensioenfondsen en verzekeraars. Bij illegale instellingen gaat het in alle jaren vrijwel uitsluitend om maatregelen tegen banken, en enkele tegen betaalinstanties en trustkantoren. De piek aan opgelegde maatregelen jegens illegale instellingen in 2013 betreft boetes die zijn opgelegd aan trustkantoren, banken en betaalinstanties. Uit de onderstaande overzichten kan verder worden opgemaakt dat het aantal formele maatregelen gericht tegen onder toezicht staande instellingen afnam tot het jaar 2014, en weer toenam in 2015. Dit is te verklaren uit de 165 herstelplannen van pensioenfondsen.

Maatregelen bij onder toezicht staande instellingen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aanwijzing	12	8	10	10	15	13
Last onder dwangsom	114	93	54	49	25	29
Bestuurlijke boete	1	2	1	4	25	29
Publicatie overtreding	0	1	0	0	0	0
Financieringsplan	1	1	2	0	0	0
Saneringsplan	0	0	0	0	0	0
Herstelplan	13	3	0	0	1	165
Stille curatele	3	3	1	0	1	2
Aanstelling bewindvoerder	0	1	0	0	0	0
Doorhaling uit register	2	0	0	0	2	2
Noodregeling	1	0	0	0	0	0
Aangifte bij OM	0	0	0	0	0	1
Totaal	147	112	68	63	69	241

Tabel 4.9. Toezichtmaatregelen onder toezicht staande instellingen DNB 2010-2015

Maatregel bij niet onder toezicht staande (illegale) instellingen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aanwijzing	5	2	0	0	0	0
Last onder dwangsom	1	1	1	1	4	1
<i>Waarvan gepubliceerd</i>	<i>1</i>	<i>-</i>	<i>1</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
Bestuurlijke boete	1	2	4	11	4	4
<i>Waarvan gepubliceerd</i>	<i>1</i>	<i>-</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>4</i>	<i>2</i>
Publicatie overtreding	0	0	1	0	0	0
Stille curatele	2	1	0	1	0	0
Aangifte bij OM	2	2	0	1	0	0
Noodregeling	0	0	0	0	0	0
Faillissement op verzoek DNB	0	0	0	0	0	0
Totaal	11	8	6	14	8	5

Tabel 4.10. Toezichtmaatregelen illegale instellingen DNB 2010-2015

Bezwaar- en beroepsprocedures

Tegen een voornemen tot (negatief) besluit door DNB staat bezwaar en beroep open. Een instelling kan hier bijvoorbeeld toe overgaan wanneer een toetsingsgesprek tot de uitkomst leidt dat de kandidaat niet geschikt is of dat de betrouwbaarheid niet buiten twijfel staat. Een bezwaarprocedure is

een vertrouwelijke (niet-openbare) procedure die wordt behandeld door medewerkers van een andere divisie binnen DNB dan van waar het primaire besluit van afkomstig was. Deze divisie behandelt alle bezwaren tegen besluiten van DNB met inachtneming van de vereisten van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Na heroverweging naar aanleiding van het bezwaar stelt DNB een beslissing op bezwaar vast. Als het besluit gehandhaafd blijft dan kan zowel de getoetste kandidaat als instelling die het aangaat in beroep gaan bij de rechtbank. Daarna is hoger beroep mogelijk bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. In beginsel is (hoger) beroep een openbare procedure. Dat betekent dat de rechter publiek bij de behandeling van de zaak toelaat.

Uit de onderstaande tabellen blijkt dat zowel het aantal bezwaarprocedures als het aantal beroepsprocedures tot 2014 toenam, waarna een dalende lijn is te zien.

Bezwaarprocedures*	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kredietinstellingen	88	316	299	340	19	8
-waarvan particulieren**	81	284	272	4	1	0
Verzekeraars	14	17	7	94	11	20
Pensioenfondsen	36	54	36	70	26	24
Betaalinstellingen	3	1	7	10	13	30
Trustkantoren	3	2	7	15	15	17
Beleggingsondernemingen en -instellingen	71	194	179	185	26	10
-waarvan particulieren**	9	5	0	0	0	0
Statistiekrapporteurs	16	8	15	12	14	10
Totaal	231	592	550	726	125	119
-waarvan particulieren**	90	289	272	4	1	0

Tabel 4.11. Bezwaarprocedures DNB 2010-2015

*de in het betreffende jaar afgesloten zaken alsmede de per 31 december van dat jaar nog in behandeling zijnde zaken.

**het aantal zaken van particulieren over de toepassing van het depositogarantiestelsel (IceSave, DSB) resp. het beleggingscompensatiestelsel (TPC, St. George Private Finance) en zijn meegeteld met het totaal aantal zaken van kredietinstellingen resp. beleggingsondernemingen.

(Hoger) beroepsprocedures*	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kredietinstellingen	45	36	271	308	302	254
-waarvan particulieren**	41	34	268	249	237	232
Verzekeraars	0	5	1	2	3	10
Pensioenfondsen	2	10	7	12	23	4
Betaalinstellingen	2	0	0	3	4	11
Trustkantoren	8	5	4	4	5	7
Beleggingsondernemingen en -instellingen	8	8	61	72	4	8
-waarvan particulieren**	0	0	0	0	0	0
Statistiekrapporteurs	6	2	2	2	0	0
Totaal	71	66	346	403	341	294
-waarvan particulieren**	41	34	268	249	237	232

Tabel 4.12. (Hoger) beroepsprocedures DNB 2010-2015

*de in het betreffende jaar afgesloten zaken alsmede de per 31 december van dat jaar nog in behandeling zijnde zaken.

**het aantal zaken van particulieren over de toepassing van het depositogarantiestelsel (IceSave, DSB) resp. het beleggingscompensatiestelsel (TPC, St. George Private Finance) en zijn meegeteld met het totaal aantal zaken van kredietinstellingen resp. beleggingsondernemingen.

Kwaliteits- en effectmeting

Als aangegeven houdt de afdeling RMT, later RMS, zich mede bezig met het beoordelen van de effectiviteit van het toezicht met een kwaliteits- en effectmeting. Ze coördineert het beheer van de toezichtprocessen, de toezichtaanpak en het kwaliteitsraamwerk. In die rol houdt RMT de organisatie een spiegel voor om te zorgen dat het toezicht zichzelf constant verbetert. Hiertoe vindt twee keer per jaar een kwaliteitsmeting plaats om de effectiviteit van het toezicht en het toezichtproces te verbeteren.

Uit de kwaliteitsmeting 2014 kwam naar voren dat de belangrijkste uitdaging in het toezicht is om te sturen op het daadwerkelijke effect dat DNB wil bereiken (ZBO-verantwoording 2014). Dit vormt een onderdeel van de permanente educatie voor toezichthouders en het management en wordt onder meer vormgegeven door de DNB Academie die de ontwikkeling van medewerkers en opleidingen coördineert. In het DNB Academie Curriculum speelt RMS ook een rol.

Daarnaast dragen ook de themaonderzoeken van DNB bij aan de identificatie van benchmarks, best practices en zodoende aan de effectiviteit van het toezicht. Themaonderzoeken worden zowel sectoraal als sectoroverstijgend gedaan en worden genoemd in de ZBO-verantwoordingen. In bijlage 2 van de ZBO-verantwoording 2015 is een lijst met afgeronde themaonderzoeken opgenomen.

Stakeholderenquête

DNB voert ieder jaar een stakeholderonderzoek uit om input te verzamelen over de opzet en het functioneren van haar toezicht. Het doel van het onderzoek is het identificeren van verbeterpunten om het toezicht effectiever te maken. Het onderzoek bestaat de laatste jaren uit een kwantitatief en een kwalitatief deel. In 2015 is het volgende gedaan:

- een anonieme enquête via de Erasmus Universiteit, gericht aan onder toezicht staande instellingen en waaraan 432 respondenten deelnamen;
- verdiepende gesprekken (in totaal 26) tussen medewerkers van DNB en vertegenwoordigers en bestuurders van instellingen, koepels, het ministerie van Financiën en de AFM.

In 2016 is over deze resultaten en de opvolging gerapporteerd, onder meer in nieuwsbrieven¹⁴⁹ en in het jaarverslag. Deze zijn als volgt:

Resultaten op hoofdlijnen
Totaalwaardering gestegen Over de hele linie is de waardering voor DNB en haar toezicht gestegen sinds de vorige meting. De waardering onder banken nam toe, die onder pensioenfondsen en verzekeraars bleef gelijk, en die onder trustkantoren daalde. Stakeholders vinden dat DNB doorgaans goed op de hoogte is van de ontwikkelingen in de sector en vasthoudend is bij het signaleren en bespreken van risico's. Stakeholders voelen zich serieus genomen in toezichtgesprekken. Ook zijn ze te spreken over het toezicht op gedrag en cultuur.
Dialoog krijgt bijval De respondenten waarderen dat DNB meer de dialoog aangaat, luistert naar feedback uit de sector en daarmee aan de slag gaat. Een voorbeeld is het toetsingsproces: dat heeft DNB op een aantal punten versterkt, nadat zij uitgebreid onderzoek deed naar de beleving van het toetsingsproces door bestuurders en hierover in dialoog ging met de sector.
Meer transparantie gevraagd De bestuurders van instellingen wensen meer transparantie in het toezichtproces. Zij willen dat DNB duidelijker communiceert over het doel en de samenhang van de uitvragen en onderzoeken, en dat DNB duidelijk toelicht waarom zij een bepaald onderzoek wil doen bij de instelling. In het hele onderzoekstraject kan de communicatie beter: van de aankondiging tot de terugkoppeling. Ook vinden de stakeholders dat het niet altijd duidelijk is wat DNB verwacht van een instelling wanneer er sprake is van open normen. En een aantal stakeholders ziet ruimte voor verbetering in de samenwerking tussen DNB-accountteams en expertisecentra.
Bijzondere aandachtspunten per sector • Banken: positief is dat DNB alert is op integriteitsrisico's en duidelijk maakt welke resultaten banken dienen te boeken in de beheersing van specifieke risico's. Banken ervaren het ECB-toezicht als té gedetailleerd, te intensief en teveel als <i>one size fits all</i>: zij menen dat er te weinig aandacht is voor typisch Nederlandse verschijnselen en verschillende bedrijfsmodellen. • Verzekeraars: middelgrote verzekeraars ervaren het toezicht van DNB teveel als <i>one size fits all</i>. Zij vinden dat DNB met alle uitvragen en onderzoeken teveel van ze vraagt. Respondenten zien graag meer risicogebaseerd toezicht: bij goed gekapitaliseerde verzekeraars kan DNB in hun ogen volstaan met minder uitvragen en onderzoeken.

¹⁴⁹ Zie bijvoorbeeld <https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-verzekeren/nieuwsbrief-verzekeren-oktober-2016/index.jsp>.

- **Trustkantoren:** zij zijn kritischer geworden over alle aspecten van het toezicht. Zij ervaren dat DNB weinig begrip toont voor de trustsector en te weinig oog heeft voor de gerealiseerde verbeteringen. Een deel van de respondenten vindt dat DNB in haar externe communicatie te veel ingaat op de negatieve feiten in de sector. Ook geven trustkantoren aan dat ze behoefte hebben aan meer begeleiding door DNB en duidelijkheid van DNB over open normen.

Tabel 4.13. Resultaten stakeholderenquête 2015. Bron: DNB

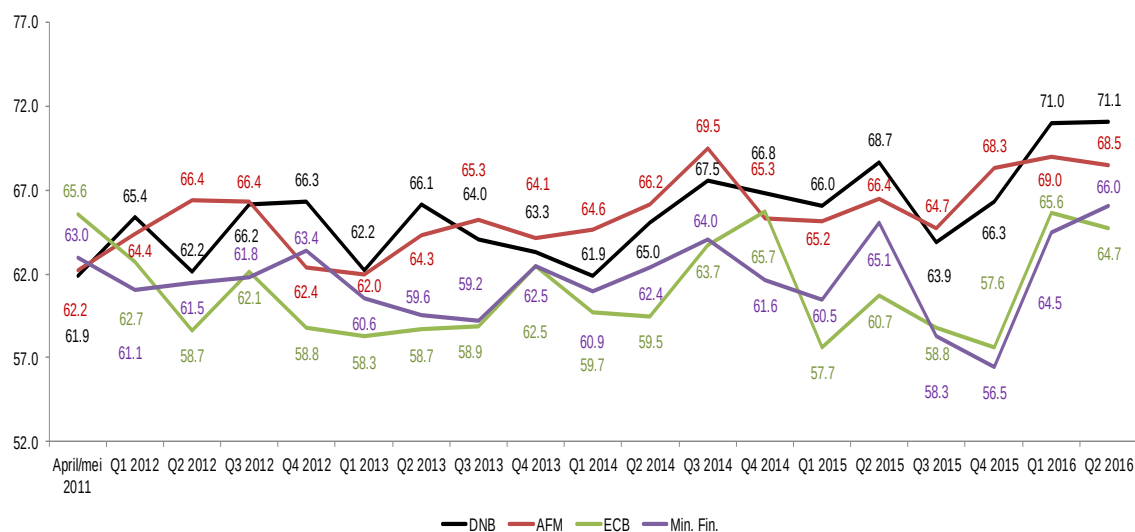
Opvolging door DNB
• DNB deelt de uitkomsten met haar raad van commissarissen en met alle toezichtcollega's. De managers van toezicht nemen maatregelen om de verbeterpunten en interne maatregelen goed te verankeren. • DNB gaat helder communiceren over onderzoeken, en gaat voortaan meer duidelijkheid geven over het onderzoeksdoel, samenhang met andere onderzoeken en waarom een instelling in de groep te onderzoeken instellingen valt. • DNB gaat maatregelen nemen om de samenwerking te verbeteren tussen toezichthouders in eigen huis: de accounttoezichthouders voor een specifieke instelling én de experttoezichthouders voor specifieke risico's. • De feedback rond regeldruk wordt meegenomen in een nieuw themaonderzoek om eventueel onbedoelde effecten en inconsistenties van regelgeving in kaart te brengen. • Voor de trustsector gaat DNB meer de dialoog aan in de vorm van rondetafels en waar nodig meer guidance bieden bij open normen. De eerste rondetafels vonden plaats in november 2016.

Tabel 4.14. Opvolging stakeholderenquête 2015. Bron: DNB

In de ZBO-verantwoordingen komt DNB terug op de resultaten van het stakeholderenquête en de opvolging die zij aan de bevindingen geeft. Zo staat in de ZBO-verantwoording 2015: *“Mede op basis van feedback uit de sector en het stakeholderonderzoek zal DNB in 2016 bewuster en intensiever communiceren over de geplande en afgeronde initiatieven van het integriteitstoezicht.”*

Reputatiemeting

Sinds 2011 laat DNB ook ieder kwartaal een reputatiemeting uitvoeren onder *Financial Citizens*, oftewel Nederlanders met een bovengemiddelde belangstelling voor en kennis van de financiële sector. Ieder kwartaal doen hieraan ruim 200 financial citizens mee. Ze worden bevraagd over de prestatie, de professionaliteit en de sociale betrokkenheid door DNB. De reputatiemeting is uitbesteed en wordt uitgevoerd door de Erasmus Universiteit. In de kpi-tabellen als opgenomen in de ZBO-verantwoording sinds 2013 is aangegeven dat DNB streeft naar een score hoger dan 70 in de jaarlijkse Erasmus reputatiemonitor. Uit de onderstaande figuur komt naar voren dat de score van DNB in de periode sinds 2012 relatief hoog is in vergelijking met de AFM, de ECB en het ministerie van Financiën. Ook blijkt dat DNB net tot en met 2015 net onder haar streefwaarde van 70 zit, maar sinds 2016 boven haar streefcijfer uit komt.



Figuur 4.4. Erasmus reputatiemonitor, reputatiemeting DNB 2011-2016. Bron: DNB.

5. Doelmatigheid en doeltreffendheid

In dit hoofdstuk wordt de doelmatig- en doeltreffendheid van het functioneren van DNB als ZBO in de periode 2010-2015 beoordeeld aan de hand van de zes principes van goed toezicht als opgenomen in de visie "*Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*".¹⁵⁰ Volgens deze visie is een goed toezichthouder selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. Voor dit oordeel is hetgeen in de voorgaande hoofdstukken is behandeld van belang. Het gaat dan om inzicht in hoe toezicht door DNB is georganiseerd, welke kenmerkende ontwikkelingen zich in 2010-2015 hebben voorgedaan en wat het toezicht door DNB kost en oplevert. Het eindoordeel wordt in de vorm van een conclusie gegeven in hoofdstuk 6.

Een toezichthouder is **doeltreffend** wanneer *dankzij* de toezichthouder de gewenste beleidsresultaten worden bereikt. Hieronder worden prestaties (*output*) en effecten (*outcome*) verstaan.¹⁵¹ Naar verwachting is het doen van uitspraken over directe prestaties van DNB doorgaans mogelijk, omdat hierbij kan worden gedacht aan concrete resultaten zoals aantallen afgegeven vergunningen, getoetste beleidsbepalers etc. Uitspraken over effecten (bijvoorbeeld 'financiële stabiliteit') kunnen ingewikkeld zijn, omdat tussen de directe prestatie en de uiteindelijk gerealiseerde situatie vaak verschillende schakels zitten en verschillende (externe) factoren een rol spelen. In die gevallen is het moeilijk om uitspraken te doen over de *causale* relatie tussen de prestatie en de gerealiseerde situatie in de praktijk.

Een toezichthouder is **doelmatig** wanneer de prestaties (en, waar meetbaar, de effecten) met de inzet van zo min mogelijk middelen zijn gerealiseerd.¹⁵² Het gaat hier om de inzet door het ZBO DNB; de geadresseerde is de financiële sector. Onder de middelen worden verstaan het ingezette personeel, het verbruikte materiaal, en o.a. de ingehuurde diensten. Doelmatigheid is een *relatief* begrip. De beleidsprestaties of -effecten zijn meer of minder doelmatig gerealiseerd vergeleken met een soortgelijke organisatie of ten opzichte van een situatie in het recente verleden. In dit verslag is bezien in hoeverre DNB ten opzichte van de periode 2005-2009, zoals onderzocht in het ZBO-verslag uit 2010, doelmatiger is.

De beoordeling van de doelmatig- en doeltreffendheid van het functioneren van DNB als financieel toezichthouder is anders dan die van de doelmatig- en doeltreffendheid van het financieel toezicht zelf. Er worden geen uitspraken gedaan over de invloed van het toezicht op de financiële stabiliteit en integriteit van de sector, maar wel over de taakopvatting, taakuitvoering en (inzichtelijkheid van de) verantwoording door DNB over de kosten en resultaten van haar toezicht.

5.1. Selectief

Een goed toezichthouder maakt in zijn toezicht keuzes op basis van een afweging van risico's, kosten en baten, en is enigszins terughoudend doordat de eigen verantwoordelijkheid van onder toezicht staande entiteiten 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.

Kenmerkend voor het toezicht van DNB is de risicogebaseerde benadering, waarbij het doel is om het toezicht gericht te kunnen inzetten en met beperkte inzet zoveel mogelijk effect te realiseren. Middelen worden daar ingezet waar de risico's het grootst zijn.¹⁵³ De manier waarop DNB risicogebaseerd toezicht houdt, is in 2012 verijnd. In dat jaar is de methode 'FIRM' opgevolgd door 'FOCUS!'.¹⁵⁴ Met 'FOCUS!' houdt DNB *expliciter* risicogebaseerd toezicht. Met de indeling van alle onder toezicht staande instellingen in toezichtklassen wordt per instelling een toezichtregime bepaald. Hierbij geldt: hoe groter de verwachte impact van problemen bij de instelling in kwestie op de doelen van DNB, hoe hoger de toezichtklasse, en hoe instellingsspecifieker de activiteiten voor de risicoanalyse.

¹⁵⁰ Kamerstukken II 2005-2006, 27831, nr. 15. '*Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht*', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

¹⁵¹ Handleiding 'Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid', Algemene Rekenkamer, 2005.

¹⁵² Handreiking 'Meten van doelmatigheid', Algemene Rekenkamer, 2003.

¹⁵³ Visie DNB toezicht 2010-2014, p. 20 ev.

¹⁵⁴ Focus! De vernieuwde toezichtaanpak van DNB, DNB 2012.

De periode sinds de financiële crisis laat zich kenmerken als een tijdvak waarin het financieel toezicht sterk is geïntensiveerd en waarin de taken en bevoegdheden van de toezichthouders aanzienlijk zijn uitgebreid om ze beter te wapenen tegen (toekomstig) marktfalen van de financiële sector.¹⁵⁵ Een complicerende factor hierbij is dat de nationale overheid beslist over de beschikbare middelen terwijl de Europese Commissie in toenemende mate gaat over de doelen en regels. Dit betekent dat de financieel toezichthouders toegenomen uiteenlopende nationale en Europese regelgeving moeten zien te verenigen binnen een beperkt budget.¹⁵⁶ Capaciteitsuitbreiding als gevolg van die toegenomen regelgeving bracht jaarlijks hogere kosten met zich mee, die sinds 2013 grotendeels, en sinds 2015 volledig, worden betaald door de onder toezicht staande instellingen.¹⁵⁷

Voor DNB hebben deze ontwikkelingen het (grotere) belang onderstreept van het zo goed mogelijk aantonen dat een hogere heffing in redelijke verhouding staat tot de versterkte toezichtinspanning, ofwel ertoe geleid dat DNB – sterker dan voorheen – inzichtelijk maakt hoe de kosten zich tot haar inspanningen verhouden, en wat die inspanningen opleveren in termen van prestaties en effecten. Op dat gebied heeft DNB slagen gemaakt: het aantonen van efficiënt en effectief toezicht is explicieter geworden. DNB werkt met een verfijnde methode van risicogebaseerd toezicht, en maakt in de begrotingen en jaarverslagen duidelijk (en steeds concreter en meetbaarder) hoe zij prioriteert en verbanden legt tussen inspanningen en resultaten. Sinds 2013 wordt gebruik gemaakt van *key performance indicators* (kpi's) en streefwaarden om (beter) inzichtelijk te maken wat het toezicht heeft opgeleverd. Tot slot worden kwaliteitsmetingen uitgevoerd, die worden ingezet om de effectiviteit van het toezicht en het toezichtproces verder te vergroten.

5.2. Slagvaardig

Een goed 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.

DNB heeft in de periode 2010-2015 haar interne organisatie op onderdelen aangepast. Naar aanleiding van het rapport-Scheltema heeft DNB de eigen werkwijze, besluitvorming en cultuur kritisch tegen het licht gehouden en gezien hoe het toezicht effectiever en krachtiger kan. Dit heeft in 2010 geresulteerd in het Plan van aanpak cultuurverandering dat zich vooral richt op de werkwijze, bemensing en accountability van het toezicht.¹⁵⁸ Zo is de toezichtsector van DNB gereorganiseerd, zijn twee nieuwe afdelingen opgericht en zijn de expertisecentra versterkt. Om het toezicht indringender te maken, hebben deze expertisecentra een dwingender karakter dan voorheen.¹⁵⁹ Verder is het personeelsbeleid aangescherpt en wordt het functioneren van het topmanagement voortaan periodiek beoordeeld. Daarnaast wordt het toezicht door DNB extern getoetst en getoetst in *peer reviews* en is de rol van de raad van commissarissen versterkt. Tot slot laat DNB jaarlijks een stakeholderonderzoek uitvoeren. Op die wijze verzamelt ze input over de opzet en het functioneren van haar toezicht. Het doel hiervan is het identificeren van verbeterpunten om de effectiviteit van het toezicht verder te vergroten.

Het takenpakket van DNB is sinds de financiële crisis vergroot, grotendeels ingegeven door Europese regelgeving. In lijn met de uitbreiding van haar takenpakket heeft DNB verschillende toezicht- en handhavingsinstrumenten tot haar beschikking: van zachte, informele maatregelen waaronder een waarschuwingsbrief of een normoverdragend gesprek, tot harde, formele maatregelen zoals het opleggen van een boete of het doorhalen uit het register. Bij de keuze voor de inzet van een bepaald

¹⁵⁵ Aelen, M. & Van den Broek, M. (2014), supra noot 121; Raaijmakers, K. (2013), supra noot 121.

¹⁵⁶ WRR (2013), supra noot 67, p. 40.

¹⁵⁷ Kamerstukken II 2011-2012, 33057, nr. 2; Kamerstukken II 2013-2014, 33957, nr. 2.

¹⁵⁸ DNB (2010). *Van analyse naar actie*. Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB.

¹⁵⁹ DNB werkte ook voor 2010 met expertisecentra waar specialistische kennis aanwezig was, en waar vanuit de accountteams werden geadviseerd en ondersteund.

toezichtinstrument staat het doel, ofwel het bereiken van normconform gedrag, centraal. DNB maakt gebruik van zowel informele als formele maatregelen en geeft dit aan in haar jaarverslagen. In welke situatie zij welke type maatregelen prefereert en inzet, kan in de verantwoordingsstukken inzichtelijker worden gemaakt.

Een voorbeeld van een zorgvuldige omgang met klachten van belanghebbenden is het proces van bestuurderstoetsingen. Op het toetsingsproces, en specifiek op het niveau van transparantie en rechtsbescherming tegen handelingen in het toetsingsproces, was de laatste jaren kritiek. DNB heeft deze ter harte genomen en veranderingen doorgevoerd. Zo biedt DNB voortaan meer inzicht in het toetsingsproces, de besluitvorming en mogelijkheden voor bezwaar en beroep. Ook heeft DNB, samen met de AFM, een externe evaluatiecommissie naar het toetsingsproces benoemd om een evaluatie naar dit proces uit te voeren. De commissie publiceerde haar rapport in december 2016.¹⁶⁰

5.3. Samenwerkend

Een goed toezichthouder werkt samen. Samenwerking is een belangrijk middel om 'overlast' van toezicht bij de onder toezicht staande entiteiten te beperken. Bij samenwerking dienen toezichthouders de belangen van de onder toezicht staande entiteiten mee te wegen evenals de efficiëntie en effectiviteit van het toezicht.

DNB werkt nationaal en internationaal samen. Financiële wet- en regelgeving, alsook afspraken over de interpretatie en implementatie hiervan, komen in toenemende mate in internationale en Europese gremia tot stand.

Belangrijk voor het bevorderen van de internationale financiële stabiliteit zijn het *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS), de *Financial Stability Board* (FSB) en de afspraken die in de G20 en het IMF worden gemaakt over de richting van het financieel toezicht. In Europese gremia is in de periode 2010-2015 veel veranderd. Per 2011 zijn de Europese netwerken van nationale toezichthouders omgevormd tot zelfstandige, Europese autoriteiten: de ESA's. DNB vertegenwoordigt Nederland in de EBA en EIOPA. De ESA's kennen verschillende (nieuwe) taken en bevoegdheden, die ertoe dienen bij te dragen dat nationale toezichtpraktijken meer convergeren, nationale toezichthouders de regels consistent toepassen, en dat in geval van conflicten tussen nationale toezichthouders of crisissituaties snel kan worden ingegrepen. Samenwerking in de ESA's is daarom van groot belang van voor DNB.

De samenwerking met de ECB is sinds de komst van het gemeenschappelijk toezichtmechanisme, het SSM, in 2014 flink geïntensiveerd. Het SSM omvat de ECB en de nationale toezichthouders, waaronder DNB. De ECB is exclusief bevoegd maar werkt met nationale toezichthouders nauw samen; beide zijn verantwoordelijk voor het uitoefenen van de prudentiële toezichttaken. Het SSM heeft grote veranderingen teweeggebracht in de interne organisatie van DNB en in de wijze van toezicht houden. Voor DNB is het SSM-toezicht op verschillende manieren van meerwaarde.

Tot slot heeft de samenwerking met de AFM sinds de financiële crisis een extra dimensie gekregen. Verschillende nieuwe uitdagingen en ontwikkelingen, met als bijbehorende vragen '*hoe beïnvloedt dit het financieel toezicht, en hoe moet de toezichthouder hier op acteren?*' gelden regelmatig voor beide toezichthouders. Regelmatig wordt samen opgetrokken en worden gezamenlijke initiatieven gestart. De Innovation Hub is hier een voorbeeld van.¹⁶¹ Op raakvlakken van toezicht werken DNB en de AFM samen en wisselen zij informatie uit om overlap te voorkomen en de doelmatig- en doeltreffendheid

¹⁶⁰ Kamerstukken 2016-2017, 32648, nr. 14.

¹⁶¹ De Innovation Hub van de AFM en DNB is er voor marktpartijen die vernieuwende financiële diensten of producten op de markt willen brengen en vragen hebben omtrent regulering. Doel van de Hub is om innovatie in de financiële sector te accommoderen. Zie <http://www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/innovationhub/>.

van hun toezicht te bevorderen. Om dit te bereiken hebben zij in een samenwerkingsconvenant een aantal afspraken vastgelegd.

5.4. Onafhankelijk

Een goed toezichthouder oefent het toezicht onafhankelijk uit. Dit houdt in dat toezichthouders de drie kernactiviteiten van toezicht (informatie vergaren, oordelen en interveniëren) verrichten zonder ongeoorloofde beïnvloeding door onder toezicht staande entiteiten, beleidsmakers of andere belanghebbenden. De toezichthouder dient daarbij afstand te houden tot de situatie en de belanghebbenden.

Het belang van onafhankelijk toezicht wordt mede onderstreept door het Internationaal Monetair Fonds (IMF)¹⁶² en het Bazels Comité (BCBS).¹⁶³ In het IMF-rapport is hierover opgenomen: *“Supervisory agencies should be able to resist inappropriate political interference or inappropriate influence from the financial sector itself [...]”*.

De onafhankelijkheid van DNB ligt mede besloten in de Wft en in het beginsel van ‘toezicht op afstand’. Zo blijkt uit de toelichting bij de Wft: *“Onderhavig wetsvoorstel handhaaft het beginsel ‘toezicht op afstand’. Dit beginsel is gebaseerd op de volgende uitgangspunten. De toezichthouders zijn onafhankelijk in de wijze waarop het toezicht door hen wordt uitgeoefend. De toezichthouders dienen daarbij te opereren vanuit hun specifieke deskundigheid en binnen het wettelijke kader. De Minister van Financiën is verantwoordelijk op afstand. [...] Het uitgangspunt is dat de toezichthouders onafhankelijk zijn in de uitoefening van het toezicht houdt in dat de minister slechts onderzoek zal doen, indien zijn verantwoordelijkheid op afstand dat vereist.”*¹⁶⁴ Het principe van ‘toezicht op afstand’ is nader uitgewerkt in het gelijknamige visiedocument.¹⁶⁵

Omdat DNB onafhankelijk is en niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de Minister die ‘slechts’ toezicht op afstand uitoefent op DNB, is het des te meer van belang dat de interne governance van DNB op orde is. Het rapport-Scheltema vormde aanleiding om de interne governance bij zowel de AFM als DNB te herzien: De minister zegt hierover: *“Ik zie in deze conclusies bovendien aanleiding na te gaan hoe het interne toezicht binnen DNB zélf kan worden versterkt. Ook op dit vlak dienen maatregelen te worden doorgevoerd.”*¹⁶⁶ De voornemens van de Minister resulteerden in 2012 in de *Wet versterking governance van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten*. Met die wet is de positie van de raad van commissarissen versterkt door de uitbreiding van de wettelijke taakomschrijving, en zijn veranderingen doorgevoerd binnen de directie van DNB. Ook zijn functieprofielen, profielschetsen en betrouwbaarheids- en geschiktheidstoetsen ingevoerd voor directieleden en commissarissen.

5.5. Transparant

Een goed toezichthouder is transparant en maakt de vijf aspecten van het 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 de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemaakte keuzes. Daarbij dienen de resultaten van het toezicht inzichtelijk te worden gemaakt.

¹⁶² IMF rapport The Making of Good Supervision: Learning to Say NO (SPN/10/08). Hier wordt naar verwezen in Kamerstukken II 2010-2011, 32648, nr. 1. *‘Toezicht op afstand; de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) 2011-2016’*, Ministerie van Financiën, februari 2011.

¹⁶³ *Core principles for effective banking supervision*, Basel Committee on Banking Supervision (BCBS).

¹⁶⁴ Kamerstukken II 2003-2004, 29708, nr. 3, p. 14.

¹⁶⁵ Kamerstukken II 2010-2011, 32648, nr. 1. *‘Toezicht op afstand; de relatie tussen de minister van Financiën en de financiële toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) 2011-2016’*, Ministerie van Financiën, februari 2011.

¹⁶⁶ Kamerstukken II, 2009-2010, 32432, nr. 1, p. 5.

Sinds 2010 geeft DNB meer inzicht dan voorheen in de bevindingen en het resultaat van het toezicht, alsook in het toezicht zelf (nut en noodzaak, waarborgen, keuzes).

Kijkend naar de bevindingen en resultaten van het toezicht valt op dat DNB in haar verantwoordingen sinds 2010, en vooral sinds 2013, op een meer inzichtelijke, concrete en meetbare wijze rapporteert. Ze laat zien wat haar toezicht heeft opgeleverd in relatie tot haar toezichtinspanningen. DNB maakt sinds 2013 gebruik van kpi's en streefwaarden, en voert kwaliteitsmetingen uit om de effectiviteit van het toezicht en het toezichtproces verder te vergroten. Ook bespreekt DNB haar doelstellingen en resultaten in adviserende panels, laat DNB regelmatig stakeholderenquêtes uitvoeren teneinde het toezicht effectiever te maken, en voert zij sectorale en sectoroverstijgende themaonderzoeken uit ten behoeve van de effectiviteit van het toezicht. DNB publiceert over al haar onderzoek, onder andere in de jaarlijkse ZBO-verantwoordingen.

Niet alleen in de bevindingen en resultaten van het toezicht, maar ook in het toezicht zelf heeft DNB op het gebied van transparantie veranderingen doorgevoerd. DNB heeft in al haar toezichtvisies (2006-2010, 2010-2014 en 2014-2018) het belang van transparantie expliciet benoemd. In de visie 2010-2014 is transparantie zelfs één van de vier speerpunten, wat transparantie tot een belangrijk strategisch doel van DNB maakt. In haar wetgevingsbrief 2015 gaf zij aan: *“Openheid over de soliditeit van de financiële sector en de wijze waarop DNB de aan haar opgedragen taken vervult is niet alleen een noodzaak, maar bevordert ook de effectiviteit van het toezicht”*.¹⁶⁷ Uit haar wetgevingswensen bleek dat DNB in bepaalde gevallen over meer bevoegdheden zou willen beschikken om informatie over het toezicht openbaar te maken. De wetgevingswensen hebben onder meer geleid tot het wetsvoorstel transparant toezicht financiële markten, dat in 2016 is geconsulteerd. Transparantie en openbaarmaking van informatie staan evenwel op gespannen voet met het belang van toezicht-vertrouwelijkheid en geheimhouding van de informatie waar de toezichthouder over beschikt. In de toezichtvisie van DNB 2014-2018 wordt dan ook gesproken over ‘transparant waar mogelijk’.

DNB voelt vanuit de samenleving de roep om transparanter te zijn over haar toezicht en erkent hier zelf ook behoefte aan te hebben. Door meer openheid te geven over het toezicht kan DNB haar eigen effectiviteit vergroten en hoopt DNB meer begrip te krijgen van onder toezicht staande instellingen voor haar activiteiten, en hierop kunnen anticiperen. In haar rapport benadrukt de Commissie Ottow dat meer transparantie over de toetsingscriteria en het feitelijke proces rond de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsing tot verbetering van dat proces zal leiden. DNB heeft hier de eerste stappen reeds in gezet.¹⁶⁸

5.6. Professioneel

Een goed toezichthouder is professioneel. Professionalisering 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.

Het Plan van aanpak cultuurverandering dat DNB in 2010 naar buiten bracht, heeft ook gevolgen gehad voor de bemensing en professionalisering van het toezicht.¹⁶⁹

Sinds het Plan van aanpak cultuurverandering zijn binnen DNB twee nieuwe afdelingen opgericht, waaronder één genaamd Risicomanagement toezicht (RMT), per 1 januari 2015 opgevolgd door Risicomanagement en Strategie (RMS). Die afdeling is opgericht naar aanleiding van een aanbeveling

¹⁶⁷ Kamerstukken II 2014-2015, 32545, nr. 32, p. 3.

¹⁶⁸ Kamerstukken 2016-2017, 32648, nr. 14, p. 78.

¹⁶⁹ DNB (2010). *Van analyse naar actie*. Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB.

van Commissie de Wit uit 2009.¹⁷⁰ De strekking hiervan was dat de toezichthouders evenals de sector meer aan kritische introspectie zou kunnen doen. RMS houdt zich daarom bezig met de kwaliteit en de effectiviteit van het toezicht, het evalueren van toezichtprocessen en -cases en het verankeren van de lessen daarvan binnen DNB. Ook worden de bevindingen en conclusies van RMS verwerkt in de opleidingsmodules van DNB Academie.

Naar aanleiding van het Plan van aanpak cultuurverandering is ook het personeelsbeleid door DNB aangescherpt. Naast opleiding gaat het om de aspecten werving en selectie, beoordeling en roulatie. Voor wat betreft de werving en selectie zijn de functieprofielen voor toezichthouders sinds 2010 waar nodig aangepast, op zowel kennis- als competentieaspecten. Toezichthouders worden daar jaarlijks op beoordeeld. Externe werving en selectie is sinds 2010 meer dan in het verleden gericht op het binnenhalen van kennis van en ervaring met de financiële sector. De nieuwe afdeling RMS ziet erop toe dat de toezichtaanpak en de vastgestelde werkprocessen gedisciplineerd worden uitgevoerd volgens het geldende kwaliteitsraamwerk. Dit heeft onder meer een intensivering betekend van de collegiale toetsing en de beoordeling of toezichthouders de juiste risico-inschatting maken van instellingen en dossiers. Eén van de kernpunten van het beoordelingskader is vaststellen dat de interventieafdeling van DNB tijdig wordt betrokken bij probleeminstellingen. Het roulatiebeleid ten slotte is eveneens aangescherpt. Toezichthouders moeten voldoende afstand houden tot de instelling waarop ze toezien (tegengaan van *regulatory capture*), waarbij tegelijkertijd moet worden voorkomen dat kennis verloren gaat. De regel van DNB dat toezichthouders na maximaal vier tot vijf jaar worden overgeplaatst om toezicht te houden op een andere instelling, wordt consequent toegepast. Wat betreft roulatie en flexibiliteit bekijkt DNB sinds 2010 hoe de mobiliteit tussen toezichthouders, zowel nationaal als internationaal, en met het ministerie van Financiën kan worden gestimuleerd. Hierbij komen detacheringen regelmatig voor.

¹⁷⁰ Kamerstukken II, 2009-2010, 31980, nrs. 3-4, p. 23.

6. Conclusie

Met dit verslag is beoogd de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van DNB als ZBO te beoordelen in de periode 2010-2015. Aan de hand daarvan kunnen minister en parlement beoordelen of de taakuitvoering in de vorm van een ZBO als zodanig nog steeds de beste wijze van werken is, of dat privatisering dan wel taakuitoefening binnen het ministerie meer voor de hand ligt.

De beoordeling van de doelmatig- en doeltreffendheid van het functioneren van DNB als financieel toezichthouder is wat anders dan van de doelmatig- en doeltreffendheid van het financieel toezicht zelf. Er worden dan ook geen uitspraken gedaan over de invloed van toezicht op de financiële stabiliteit en integriteit van de financiële sector, maar wel over de taakopvatting, taakuitvoering en (inzichtelijkheid van de) begroting en verantwoording door DNB over de kosten en resultaten van haar toezicht. Eveneens wordt gezien of DNB meer of minder doelmatig functioneert dan in de periode 2005-2009. Voor het oordeel is gekeken naar de organisatie van DNB, kenmerkende ontwikkelingen en de kosten en resultaten van het toezicht door DNB in de periode 2010-2015. Volgens het gehanteerde normenkader is een goed toezichthouder selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.

DNB functioneert doelmatig en doeltreffend

De periode sinds de financiële crisis laat zich kenmerken als een tijdvak waarin het financieel toezicht is geïntensiveerd en waarin taken en bevoegdheden van toezichthouders zijn uitgebreid om ze beter te wapenen tegen (toekomstig) marktfalen van de financiële sector. Voor DNB heeft dit ertoe geleid dat – sterker dan voorheen – inzichtelijk moet worden gemaakt hoe de kosten zich verhouden tot haar inspanningen, en wat die inspanningen opleveren in termen van prestaties en effecten. Op dat gebied heeft DNB verbeteringen doorgevoerd. DNB werkt sinds 2012 met een verfijnde methode van risicogebaseerd toezicht, en toont in haar begrotingen en jaarverslagen sinds 2013 meetbaarder en concreter dan voorheen aan hoe zij prioriteert en verbanden legt tussen inspanningen en resultaten. Uit de sector zijn wel enkele kritische geluiden gekomen over de - volgens haar - ruime taakopvatting door DNB. Aandachtspunt voor DNB blijft dan ook 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.

Het Plan van aanpak cultuurverandering uit 2010 heeft aangetoond dat DNB bereid en in staat is tot kritische introspectie en het doorvoeren van veranderingen in de interne organisatie, ten behoeve van het toezicht. Ander voorbeeld van bereidheid tot kritische introspectie is het proces van bestuurders-toetsingen. DNB heeft de kritiek op de transparantie en rechtsbescherming in het toetsingsproces ter harte genomen en een externe commissie een evaluatieopdracht gegeven. Het is zaak om door te (blijven) pakken en de aanbevelingen zoveel mogelijk in de organisatie te implementeren.

Op het gebied van samenwerking is het financieel toezichtlandschap als gevolg van Europese autoriteiten die nieuw of nadrukkelijker aanwezig zijn, minder overzichtelijk en soms minder efficiënt geworden (meer afstemming en coördinatie is nodig). De ECB is sinds het SSM een directere speler geworden; dat heeft de samenwerking tussen DNB en de AFM complexer gemaakt. Positief punt is dat DNB en de AFM op de raakvlakken van hun toezicht samenwerken en informatie uitwisselen om overlap te voorkomen en de doelmatig- en doeltreffendheid van hun toezicht te bevorderen.

Dit leidt tot de conclusie dat DNB als ZBO in de periode 2010-2015 doelmatig en doeltreffend heeft gefunctioneerd zodat voortzetting van de taakuitoefening door DNB als ZBO in de rede ligt.

7. Bijlagen

Bijlage I – Tabellen

Bestuurslid	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dhr. dr. A.H.E.M. Wellink	406.650	226.800 <i>Tot 1-7-11</i>				
Dhr. drs. H.J. Brouwer	324.800	162.400 <i>Tot 1-7-11</i>				
Dhr. prof. dr. L.H. Hoogduin	285.000	190.000 <i>Tot 1-9-11</i>				
Mevr. mr. A.J. Kellermann	285.000	286.401	289.988	293.507	246.008 <i>Tot 1-11-14</i>	
Dhr. prof. dr. K.H.W. Knot		158.980 <i>Per 1-7-11</i>	320.513	324.402	326.284	378.646
Dhr. dr. J. Sijbrand		134.880 <i>Per 1-7-11</i>	292.617	299.160	300.895	347.596
Dhr. mr. F. Elderson		134.880 <i>Per 1-7-11</i>	271.926	275.226	276.822	318.155
Dhr. prof. dr. J. Swank		22.660 <i>Per 1-12-11</i>	271.926	275.226	276.822	318.155
Totaal	1.301.450	1.317.003	1.446.970	1.467.521	1.426.831	1.362.552

Tabel I.1. Bezoldiging bestuur DNB 2010-2015. Weergegeven voor alle jaren is de jaarlijkse salarisopgaaft, exclusief werkgeverslasten en overige (variabele onkosten)vergoedingen, en exclusief pensioenlasten

Commissarissen	2010	2011	2012	2013	2014	2015
E.H. Swaab	11.800					
ZKH de Prins van Oranje	11.800					
F. Bolkestein	29.500	27.672				
T. van de Graaf	23.600	12.075				
A.H.M. de Jong		10.063	6.188			
J.F. van Duyne (vz 1)	35.250	36.088	18.495			
E. Kist	29.500	30.188	20.628			
W.G. Tuinenburg	29.500	30.188	25.785			
G.J. Kleisterlee	29.500	30.188	2.579			
H.M. Vletter-van Dort	5.900	24.150	29.911	31.716	24.025	
A.M. Fentener van Vlissingen	29.500	30.188	30.942	31.716	32.033	13.427
A.H. van Delden	23.600	24.150	29.911	31.716	32.033	32.225
J.A. van Manen		24.150	29.911	31.716	32.033	17.800
A.H.G. Rinnooy Kan (vz 2)			21.589	44.258	44.700	18.798
K.P. Goudswaard			7.220	38.059	38.439	32.225
W.J. Kuijken (vz 3)			20.628	31.716	38.439	31.688
F. Sijbesma			10.314	31.716	32.033	32.225
A.G. Nijhof						10.383
M.A. Scheltema						5.933
Totaal	259.450	279.100	254.101	272.613	273.735	194.704

Tabel I.2. Bezoldiging raad van commissarissen DNB 2010-2015

Jaren	2010-2012	2013-2016
Missie (bank-breed)	DNB maakt zich sterk voor financiële stabiliteit en draagt daarmee bij aan de welvaart in Nederland. Daartoe: • zet zij zich samen met andere nationale centrale banken binnen het Eurosysteem in voor prijsstabiliteit; • streeft zij naar een soepele, betrouwbare en efficiënte afwikkeling van het betalingsverkeer; • ziet zij erop toe dat financiële instellingen voldoende vermogen hebben om aan hun verplichtingen te voldoen en een solide en integere bedrijfsvoering hebben; • draagt zij door economisch advies bij aan een goede nationale en internationale besluitvorming op genoemde terreinen. Om haar taken goed te kunnen vervullen, zijn toonaangevende kennis en statistiekverzameling van groot belang. DNB integreert en verankert duurzaamheid zo veel mogelijk in de bedrijfsvoering en taakuitoefening. Daarnaast deelt DNB als kennisinstituut haar 'know how' en streeft zij naar een zo effectief en efficiënt mogelijke uitvoering van haar taken.	Werken aan vertrouwen - DNB maakt zich sterk voor financiële stabiliteit en draagt daarmee bij aan duurzame welvaart in Nederland. Daarvoor werkt DNB als onafhankelijke centrale bank en toezichthouder aan: • prijsstabiliteit en een evenwichtige macro-economische ontwikkeling in Europa, samen met de centrale banken van het Eurosysteem; • een schokbestendig financieel systeem en een veilig, betrouwbaar en efficiënt betalingsverkeer; • solide en integere financiële instellingen die hun verplichtingen en toezeggingen nakomen. Door onafhankelijk economisch advies uit te brengen, versterkt DNB het beleid gericht op haar primaire doelstellingen. Het toezicht van DNB is maatgevend en gezaghebbend. Dat betekent: • ons toezicht slaagt erin de kans op deconfitures en instabiliteit te minimaliseren; • ons toezicht behoort internationaal tot de best practice; • we hebben gezag in de Nederlandse financiële sector; • ons toezicht bevordert het vertrouwen in de Nederlandse financiële sector.
Toezicht-ambitie	Niet geëxpliciteerd in ZBO-begrotingen 2010-2012.	
Bron	Oa. Jaarverslag 2010, MVO-verslag 2010; niet geëxpliciteerd in ZBO-begrotingen 2010-2012 en niet in Visies op Toezicht 2006-2010 e.v.	Oa. Jaarverslag 2012, MVO-verslag 2012; ook expliciet opgenomen in ZBO-begrotingen 2013 ev.; niet geëxpliciteerd in Visies op Toezicht 2006 e.v.

Tabel I.3. Missie en toezichtambitie DNB 2010-2015

Bron	Strategische doelen	Toelichting over strategische doelen in visie
Visie DNB Toezicht 2006-2010	1. Bevordering van de stabiliteit van het financiële stelsel; 2. Bescherming van de financiële aanspraken van consumenten door erop toe te zien dat financiële instellingen solide zijn en voldoende vermogen hebben om aan hun verplichtingen tegenover consumenten te voldoen; 3. Bewaking van de integriteit van het financiële stelsel; en 4. Bevordering van een soepele, betrouwbare en efficiënte afwikkeling van het betalingsverkeer.	- De visie is geformuleerd vanuit de vormen van toezicht die voortvloeien uit de wettelijke taken van DNB (systeemtoezicht, prudentieel toezicht, integriteitstoezicht, oversight toezicht, materieel toezicht), en vanuit de gecombineerde functie van prudentieel toezichthouder en centrale bank. - Voor het prudentieel toezicht, het hoofdonderwerp van de toezichtvisie, gaat de aandacht het meest uit naar doelen 2 en 3. - Over doel 2 wordt gesteld: <i>"Het gegeven dat bescherming van de financiële aanspraken van consumenten een doel van het prudentiële DNB toezicht is, betekent [...] niet dat DNB deze aanspraken garandeert, noch dat consumenten onderliggende risico's kunnen negeren. [...] Consumenten hebben een eigen verantwoordelijkheid voor het maken van een risicoafweging bij het afnemen van financiële producten."</i> - De visie gaat sterk in op toezichtuitvoering (Visie p. i), en formuleert naast de strategische doelen ook uitgangspunten, activiteiten en middelen (Visie p. 7-9).
Visie DNB Toezicht 2010-2014	Idem	- De Visie 2010-2014 bouwt voort op het fundament dat met de Visie 2006-2010 is gelegd. De strategische doelen zijn onverkort van kracht. - Ook de uitgangspunten uit Visie 2006-2010 staan overeind: marktgerichtheid, effectiviteit, efficiëntie, proportionaliteit, transparantie, onafhankelijkheid. Hieraan wordt expliciet toegevoegd 'risicogerichtheid'. - De Visie 2010-2014 richt zich, anders dan voorheen, vooral op de lessen die te trekken zijn uit de crisis. De ervaringen met het geïntegreerde toezicht na de fusie tussen DNB en de PVK klinken hier in door. Ook wordt getracht de opgedane ervaringen en inzichten om te zetten in acties: → het aanscherpen van het (inter)nationale toezichtkader; → de wijze waarop DNB zelf haar toezicht inricht en uitvoert (meer aandacht voor het bedrijfsmodel en strategie, cultuur en gedrag van instellingen).
Visie DNB Toezicht 2014-2018	Vier <i>speerpunten</i> (waar DNB zich op kan richten om beter invulling te geven aan haar toezichtmissie en de realisatie van de ambities dichterbij te brengen): 1. Sterke speler in het SSM; 2. Scherpe analyse, verbeteren toezichtaanpak; 3. Alert op integriteit van de financiële sector; 4. Transparant over uitoefening van toezichttaak waar mogelijk.	- De Visie 2014-2018 bouwt voort op de aanscherpingen in het toezicht naar aanleiding van de Visie 2010-2014 en het Plan van aanpak cultuurverandering 2010. - De lessen uit de crisis zoals verwoord in de Visie 2010-2014 gelden nog steeds. De Visie 2014-2018 neemt de ervaringen mee die sindsdien zijn opgedaan. - De Visie 2014-2018 wil praktijkgericht zijn: duidelijke doelen stellen en aangeven hoe het toezicht daaraan kan bijdragen. Daartoe worden actiepunten voor de verbetering van het toezicht geformuleerd. - Ook wil DNB in de Visie 2014-2018 haar stakeholders, met name de onder toezichtgestelden, nadrukkelijk aanspreken op hun verantwoordelijkheden.

Tabel I.4. Strategische doelstellingen DNB 2010-2015

ZBO-begroting	Welke visie in ZBO-begroting?	Toelichting (enkele uitingen in de ZBO-begroting)
2010	2006-2010 2010-2014	p. 5: in 2009 is DNB gestart met de herijking van haar Visie op Toezicht 2006-2010. p. 13: subdoel 2010 is o.a. implementeren herijkte Visie op Toezicht.
2011	2010-2014	p. 5: medio 2010 is programma visie op toezicht gestart. DNB heeft een nieuwe toezichtvisie ontwikkeld en een PvA cultuurverandering gemaakt. p. 6: begin 2011 heeft DNB haar nieuwe visie gepubliceerd. p. 7: in de visie 2010-2014 en het PvA draait het om hoe DNB haar toezicht inricht en uitvoert. p. 17: kosten voor implementatie Visie op Toezicht 2010-2014. p. 20, 22, 24: in 2011 bijzondere aandacht voor operationaliseren Visie 2010-2014 en implementeren <i>lessons learned</i> voor hogere effectiviteit van toezicht.
2012	2010-2014	p. 8: de doelstelling uit de begroting van 2011 om goed en effectief toezicht te houden blijft ook in 2012 onverkort van toepassing. De Visie op Toezicht 2010-2014 en het PvA cultuurverandering toezicht blijven daarin leidend. p. 14: kosten voor implementatie Visie op Toezicht 2010-2014. p. 17: intensiveringen Visie op Toezicht 2010-2014.
2013	2010-2014	p. 5: met het verschijnen van de Visie op Toezicht 2010-2014 en het PvA Cultuurverandering is een nieuwe lijn uitgezet, die vervolgens zijn beslag heeft gekregen in de organisatie en de werkwijze van DNB. In het licht van deze veranderingen heeft DNB in 2012 haar strategie herijkt. Dit heeft geleid tot een herformulering van de missie, zoals opgenomen in de begroting. p. 17-18: kosten voor implementatie Visie op Toezicht 2010-2014.
2014	2010-2014	p. 5: met het verschijnen van de Visie op Toezicht 2010-2014 en het PVA Cultuurverandering is een nieuwe lijn uitgezet, die vervolgens zijn beslag heeft gekregen in de organisatie en de werkwijze van DNB. In het licht van deze veranderingen heeft DNB in 2012 haar missie herijkt en geherformuleerd p. 18: kosten voor implementatie Visie op Toezicht 2010-2014.
2015	2010-2014 2014-2018	p. 3: DNB heeft [...] een transitie doorgemaakt. Met het verschijnen van de Visie op Toezicht 2010-2014 & het PvA Cultuurverandering uit 2010 is destijds een nieuwe lijn uitgezet in de aanpak en werkwijze van het toezicht. [...] In het licht van deze veranderingen heeft DNB in 2012 haar missie herijkt [...]. p. 5: deze ambitie vormt, tezamen met de missie, het uitgangspunt van wat DNB in haar toezicht wil realiseren. Met de Visie op Toezicht 2014-2018 is dit vertaald naar concrete uitdagingen voor de komende jaren. p. 17: in de afgelopen jaren is het toezicht van DNB in belangrijke mate versterkt. De komende jaren zal hier nader vervolg aan worden gegeven. In de Visie op Toezicht 2014-2018 heeft DNB de koers uitgezet [...]. Daarbij zijn vier nieuwe speerpunten toegevoegd o.b.v. ervaringen en ontwikkelingen in de recente periode. p. 18: een van de speerpunten uit de Visie op Toezicht 2014-2018 is dat DNB meer transparant wil zijn over haar activiteiten en de effecten die zij wil bereiken. p. 21: Tot slot heeft DNB besloten om invulling te geven aan de doelstelling vanuit de Visie op Toezicht om de analyse van DNB verder te verscherpen en de ambitie om 'de beste mensen' in dienst te hebben. p. 25: kosten voor implementatie Visie op Toezicht 2010-2014.

Tabel I.5. Doorwerking visie in ZBO-begroting DNB 2010-2015

ZBO-begroting	Algemene operationele doelstellingen
2010	a. Goed uitvoeren van toezicht. 1. <i>Verder uitbouwen van stresstesten.</i> 2. <i>Versterken van toezicht op governance en integriteit.</i> 3. <i>Adequate invoering van Payment Service Directive.</i> b. Proactief inspelen op externe ontwikkelingen. 1. <i>Implementeren van lessen uit de kredietcrisis.</i> 2. <i>Goed voorbereiden van de sector en DNB op Solvency II.</i> 3. <i>Proactief bijdragen aan institutionele vernieuwing pensioenstelsel.</i> 4. <i>Adequaate inspelen op de gevolgen van meer principle-based toezicht.</i> 5. <i>Versterken van internationale samenwerking.</i> c. Continue verbeteren van toezicht. 1. <i>Implementeren van herijkte Visie op toezicht.</i> 2. <i>Uitvoeren actieplan voor risico-oriëntatie verzekeringstoezicht.</i> 3. <i>Verder versterken van raamwerk interne kwaliteitsbeoordeling.</i>
2011	a. Uitvoeren van goed en effectief toezicht. → <i>Meer aandacht voor gedrag en cultuur, en het beloningsbeleid van instellingen.</i> → <i>Meer aandacht voor de bedrijfsmodellen en de strategie van instellingen.</i> → <i>Aandachtspunten overig, o.a. hoe de instelling competitief voordeel creëert.</i> b. Aanscherpen toezichtaanpak DNB. → <i>Speerpunten bij nieuwe visie en PvA cultuurverandering zijn:</i> <i>*werken vanuit een instellingsoverstijgend perspectief;</i> <i>*het zo snel mogelijk uitvoeren van risico-mitigerende acties.</i> c. Bijdragen aan en implementeren van wijzigingen in wet- en regelgeving. → <i>Belangrijkste wijzigingen: Bazel III akkoord, Solvency II, Europese bankenrichtlijnen (CRD II en III), institutionele vernieuwing pensioenstelsel en toezichtkader, Open Boek Toezicht.</i> d. Versterken van internationale samenwerking en internationaal overleg. → <i>Actieve participatie in ESA's en toezichtcolleges (ESFS).</i> → <i>Uitvoeren van stresstesten als integraal onderdeel van het SREP.</i> → <i>Uitvoeren toezicht op de BES-eilanden (vanaf 1 januari 2011).</i>
2012	a. Verder implementeren van lessen uit de crisis. → <i>Versterken financiële buffers door aandacht voor invoeringstrajecten Bazel III en CRD IV, Solvency II en de aanpassing van het Financieel Toetsings Kader (FTK).</i> → <i>Invullen van SIFI-raamwerk (Systemically Important Financial Institutions).</i> → <i>Uitvoeren van goed en effectief toezicht: nieuwe visie en PvA cultuurverandering zijn leidend.</i> → <i>Werken aan nieuwe methode voor risico-analyse en risico-mitigatie.</i> b. Toekomstvisie financiële sector actualiseren. → <i>Hierin ontwikkelingen meenemen, o.a. totstandkoming Bazel III, CRD IV, Solvency II, het SIFI-raamwerk en de ontwikkelingen rond het nieuwe pensioencontract.</i> c. Toezicht prepareren voor wijzigingen in het pensioenstelsel. → <i>Aandacht voor veranderingen pensioenstelsel, o.a. adviseren over uitwerking toezichtkader bij pensioencontract, de uitvoerbaarheid toetsen en de uitvoering verzorgen.</i> → <i>Departementen ondersteunen bij de invoering van de Algemene Pensioen Instelling (API).</i> → <i>Input leveren op het EIOPA-advies ivm voorgenomen wijziging Pensioenrichtlijn.</i> d. Belangen van Nederland in internationale gremia borgen. → <i>Actieve participatie in ESA's / invloed op de ontwikkeling van bindende technische standaarden.</i> → <i>Actieve participatie in Bazels Committee.</i> → <i>Opstellen samenhangende beleidsagenda voor relevante internationale gremia.</i>

Tabel I.6. Operationele doelstellingen DNB 2010-2012

ZBO-begroting	Operationele doelstellingen (i) financiële stabiliteit en (ii) toezichtbeleid
2013	Doelstellingen voor de financiële stabiliteit en de soliditeit van instellingen → <i>Macro-economisch: waarborgen van de financiële stabiliteit</i> → <i>Thematisch toezicht: instellings- en sectoroverschrijdend</i> → <i>Sectorspecifiek: verminderen van de belangrijkste risico's</i>
	Doelstellingen voor het toezichtbeleid en de toezichtaanpak → <i>Europese en nationale regelgeving: voorbereiding, implementatie en transitie</i> → <i>Toezichtaanpak: succesvolle uitrol en verankering Focus!</i> → <i>Operationeel: vergroten van de efficiëntie</i> → <i>Communicatie: vergroten van de transparantie</i>
2014	Doelstellingen voor de financiële stabiliteit en de soliditeit van instellingen → <i>Macro-economisch: waarborgen van de financiële stabiliteit</i> → <i>Thematisch toezicht: instellingsoverschrijdend</i> → <i>Sectorspecifiek: verminderen van de belangrijkste risico's</i>
	Doelstellingen voor het toezichtbeleid en de toezichtaanpak → <i>Europese en nationale regelgeving: voorbereiding, implementatie en transitie</i> → <i>Toezichtaanpak: 'Focus!'</i> → <i>Operationeel: vergroten van de efficiëntie</i> → <i>Communicatie: vergroten van de transparantie</i>
2015	Doelstellingen voor de financiële stabiliteit en de soliditeit van instellingen → <i>Macroprudentiële risico's</i> → <i>Thematisch toezicht: instellings- en sectoroverschrijdend</i> → <i>Sectorspecifiek: verminderen van de belangrijkste risico's</i>
	Doelstellingen voor het toezichtbeleid en de toezichtaanpak → <i>Gevolgen Europese bankenunie</i> → <i>Nieuwe regelgeving: implementatie en transitie</i> → <i>Implementatie Visie op Toezicht</i> → <i>Sturen op effectiviteit</i>

Tabel I.7. Operationele doelstellingen DNB 2013-2015

ZBO-begroting	Toezichtinspanningen banken (enkele uitingen in de ZBO-begroting)
	• DNB houdt toezicht op grootbanken ABN AMRO, Fortis, SNS, ING, Rabo en circa 90 kleinere banken. • Voor elke grootbank is binnen DNB een aparte toezichtafdeling; voor de 90 kleinere banken bestaan twee verschillende toezichtafdelingen. Het toezicht is op grond van de Wft. • Aandacht (vanuit toezicht) is nodig voor: -de fundamentele verschuivingen op de financiële markten en ingrijpende wijzigingen in de structuur en dynamiek van het (inter)nationale bankwezen; -de kwetsbaarheid van business modellen; -de strategie van ondernemingen die staatssteun hebben gekregen voor <i>contingency</i> maatregelen; -een goede onderbouwing van (en verantwoording over) toezichtinterventies. • Een evaluatie van het toezichtinstrumentarium staat op de meerjarenagenda. • Verdere uitbreiding van de internationale samenwerking in het toezicht is nodig om op effectieve wijze in te kunnen spelen op wijzigingen in het internationale bankwezen. • Bijzondere aandacht gaat uit naar: (i) operationaliseren Visie op Toezicht 2010-2014, (ii) versterken koppeling macro- en microprudentieel toezicht, (iii) intensiveren internationale samenwerking (en actieve deelname daaraan) in toezicht op banken, (iv) uitwerken en aanscherpen toezichtprincipes en wettelijk kader.
2011	• DNB houdt toezicht op grootbanken en circa 90 kleinere banken. • De organisatiestructuur v/d divisie Toezicht Banken is geëvalueerd en aangepast naar drie afdelingen voor de grootbanken en vier afdelingen voor de kleinere. Het toezicht is op grond van de Wft. • Aandacht (vanuit toezicht) is nodig voor: -de verschuivingen op de financiële markten en wijzigingen in de structuur en dynamiek van het (inter)nationale bankwezen, als reactie hierop wordt wet- en regelgeving aangepast; -kwetsbaarheden van business modellen; -de evaluatie van het toezichtinstrumentarium (dit staat hoog op de agenda). • De internationale samenwerking wordt geïntensiveerd om op effectieve wijze in te spelen op de wijzigingen in het internationale bankwezen. • DNB participeert in toezichtcolleges voor de grote internationaal opererende instelling en overlegt daarin over zaken als risicoanalyse en kapitaaleisen. • Bijzondere aandacht gaat uit naar: (i) implementeren PvA cultuurverandering, (ii) operationaliseren Visie op Toezicht 2010-2014, (iii) versterken koppeling macro- en microprudentieel toezicht, (iv) intensiveren internationale samenwerking in toezicht op banken, (v) voorbereiden implementatie CRD II, III, IV en Bazel III, (vi) uitwerken en aanscherpen toezichtprincipes en wettelijk kader.
2012	• DNB houdt toezicht op ongeveer 90 banken in drie afdeling voor grootbanken en vier voor overig. • Door effectief toezicht draagt DNB bij aan herstel van vertrouwen in de bankensector. De ingezette aanpak naar 'indringend en vasthoudend toezicht' wordt verder vormgegeven. • De vernieuwde en aangescherpte risicoanalysemethodologie wordt vertaald in concrete toezichtacties gericht op versterking van kapitaal en liquiditeit, het toezicht op de strategie en de beoordeling van de levensvatbaarheid van bedrijfsmodellen van banken. • De koppeling tussen micro- en macroprudentieel toezicht is blijvend versterkt. • Er wordt (voor zowel risicoanalyse als risicomitigatie) meer gewerkt met multidisciplinaire teams. • Toezicht op individuele instellingen wordt aangevuld met sectorbreed en thematisch toezicht. • DNB is transparant over de uitkomsten van risico-inschattingen en bereikte toezichtresultaten, en maakt zo meer inzichtelijk wat de bijdrage van het toezicht aan de soliditeit van de sector is. • Het FSB toezichttraamwerk dient nader invulling te krijgen binnen het toezicht (vooral beoordeling herstelplannen, opstellen resolutieplannen, uitbouw crisismanagement groepen). • Banken moeten anticiperen op (verdere) implementatie van materiële wijzigingen in internationale wet- en regelgeving, met name Bazel III en CRD IV. • De internationale samenwerking wordt verder geïntensiveerd om op effectieve wijze in te spelen op de wijzigingen in het internationale bankwezen. • DNB participeert in toezichtcolleges voor de grote internationaal opererende instelling en overlegt daarin over zaken als risicoanalyse en kapitaaleisen. • Bijzondere aandacht gaat uit naar: (i) versterken toezicht op governance en gedrag & cultuur, (ii) bevorderen datakwaliteit van door banken aangeleverde prudentiële cijfers, (iii) voldoen aan de door EBA gestelde eisen (<i>binding technical standards</i>) en participeren in EBA werkgroepen.
2013	• Speerpunten voor 2013 zijn de implicaties van deze ontwikkelingen en de beoordeling van de mate waarin banken hierop zijn voorbereid: -De Nederlandse bancaire sector kwalificeert zich nog altijd als 'kwetsbaar', grotere instellingen herstructureren zich en hebben de internationale ambities bijgesteld. -De crisis bracht aan het licht dat overheden door onvolledige Europese integratie risico's lopen als grote, grensoverschrijdend actieve banken in de problemen komen. De ontwikkelingen richting het SSM, depositogarantie, <i>burden sharing</i> en resolutie zijn erop gericht deze risico's te ondervangen. -De levensvatbaarheid van het bedrijfsmodel staat onder druk. • Een van de voornaamste uitdagingen is het verminderen van de kwetsbaarheden in de financieringsstructuur (NL'se banken hebben relatief veel hypotheek op de balans t.o.v. deposito's). DNB zorgt voor de implementatie van nieuwe liquiditeitsmaatregelen en verlangt van banken dat ze stappen zetten richting een bestendige financieringsstructuur op langere termijn.

	In 2012 is DNB gestart met een project voor systeemrelevante instellingen om resolutieplannen op te stellen (om de gevolgen van een eventueel falen van een bank voor de financiële stabiliteit en voor de belastingbetaler te beperken). Eind 2013 dienen de resolutieplannen gereed te zijn.
2014	- Speerpunten voor 2014 zijn de implicaties van deze ontwikkelingen en de beoordeling van de mate waarin banken hierop zijn voorbereid: -De Nederlandse bancaire sector kwalificeert zich nog altijd als 'kwetsbaar', (middel)grote bancaire instellingen herstructureren zich en hebben de internationale ambities bijgesteld. -De crisis bracht aan het licht dat overheden door onvolledige Europese integratie risico's lopen als grote, grensoverschrijdend actieve banken in de problemen komen. -Naast de introductie van de SIB-buffer zijn ook de ontwikkelingen richting een EU bankenunie en EU toezicht, resolutie en <i>burden sharing</i> erop gericht deze risico's te ondervangen. - Het vergroten van buffers is één van de voornaamste uitdagingen voor het bankwezen in 2014, samen met de vermindering van de kwetsbaarheden in de financieringsstructuur (NL'se banken hebben relatief veel hypotheek op de balans t.o.v. deposito's). DNB heeft daarom in 2013 gezorgd voor implementatie van nieuwe liquiditeitsmaatregelen, dit zal eveneens in 2014 aandacht vragen. Daarbij verlangt DNB van banken een bestendige financieringsstructuur op langere termijn. - In 2012 is DNB gestart met een project voor systeemrelevante instellingen om resolutieplannen op te stellen (om de gevolgen van een eventueel falen van een bank voor de financiële stabiliteit en voor de belastingbetaler te beperken). Eind 2013 dienen de plannen gereed te zijn. De plannen zullen in 2014 verder moeten worden uitgewerkt en geïmplementeerd in nauw overleg met DNB.
2015	- Banktoezicht zal in 2015 Europees zijn vormgegeven door de introductie van het SSM per 4 november 2014. Dit is een belangrijke stap in de versterking van het toezicht en het herstel van het vertrouwen in de Europese financiële sector. - Banktoezicht zal gericht blijven op risicomitigatie. Banktoezicht valt onder verantwoordelijkheid van de ECB maar zal grotendeels door DNB worden uitgevoerd. Het SSM vereist extra inspanning van DNB om het toezicht nader vorm te geven en tot een effectieve werkverdeling te komen. - Binnen Europese context zal DNB zich blijven richten op het herstel van vertrouwen: burgers moeten kunnen vertrouwen op een solide en integer bankwezen, waarbij het klantbelang centraal staat. Met betrekking tot integriteit geldt dat DNB tevens meer aandacht zal besteden aan het voorkomen en bestrijden van schadelijke en onwettige activiteiten. - Banken zullen hun kapitaalpositie verder moeten versterken (risicogewogen kapitaal, <i>leverage ratio</i> en verlies absorberend vermogen). Daarnaast zal DNB aandacht blijven besteden aan de inrichting en het karakter van de bankensector als geheel. - Tot slot zal het toezicht van DNB er op gericht zijn dat banken minder complex en beter afwikkelbaar zijn: hierin zal de nieuwe resolutieautoriteit een belangrijke rol vervullen.

Tabel I.8. Voorgenomen toezichtinspanningen DNB 2010-2015 voor sector banken

Bijlage II – Gesprekspartners

In de zomer van 2016 zijn gesprekken gevoerd met afdelingshoofden en medewerkers van verschillende organisatieonderdelen van DNB. Deze gesprekken gingen met name over de kenmerkende ontwikkelingen in de periode 2010-2015 en de wijze waarop die ontwikkelingen de organisatie en het toezicht van DNB hebben beïnvloed (hoofdstuk drie van dit verslag).

Het gaat om de volgende organisatieonderdelen:

Divisie Giraal Betalingsverkeer (GBV)	-Afdeling Marktinfrastructuur beleid
Divisie Toezicht beleid (TB)	-Afdeling Internationaal overleg banken
Divisie Toezicht beleid (TB)	-Afdeling Banken kwantitatief beleid
Divisie Toezicht beleid (TB)	-Afdeling Verzekeraars
Divisie Toezicht beleid (TB)	-Afdeling Algemeen beleid en governance
Divisie On-site toezicht en bancaire expertise (OSBE)	-Afdeling bedrijfsmodellen en governance
Divisie Toezicht nationale instellingen (NATIN)	-Afdeling middelgrote banken
Divisie toezicht horizontale functies en integriteit (THI)	-Expertisecentrum governance, gedrag en cultuur
Divisie Finance, beveiliging en services (FBS)	-Afdeling Finance en advies
Secretaris-directeur	-Secretaris vennootschap en directiesecretariaat
Expertisecentrum risicomanagement en strategie (valt niet onder divisie)	

Bijlage III – Klankbordgroep

Voor het organiseren van checks en balances en de nodige tegenspraak tijdens de totstandkoming van dit verslag is een externe klankbordgroep ingesteld, bestaande uit leden afkomstig uit de wetenschap en de rijksoverheid, met kennis van financieel toezicht, van doelmatigheidsonderzoek en van ZBO's. De klankbordgroep is als volgt samengesteld:

- Dhr. drs. J.M. (Harold) Aretz, coördinerend / specialistisch adviseur, cluster Financiën, Auditdienst Rijk
- Dhr. prof. mr. D. (Danny) Busch, hoogleraar Financieel Recht, Instituut voor Financieel Recht, Radboud Universiteit Nijmegen
- Mevr. drs. P.J.M. (Ellen) Couwenberg MPA, coördinerend / specialistisch adviseur, cluster Kennis, Innovatie en Kwaliteit, Auditdienst Rijk
- Dhr. mr. B. (Bart-Jan) Westerhof, coördinerend / specialistisch adviseur, cluster Toezicht, Directie Bedrijfsvoering, Organisatie en Informatiebeleid, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Bijlage IV – Geraadpleegde schriftelijke bronnen

Kamerstukken

Kamerstukken II 2003-2004, 29708, nr. 3.
Kamerstukken II 2005-2006, 27831, nr. 15.
Kamerstukken II 2009-2010, 31980, nrs. 3-4.
Kamerstukken II 2009-2010, 32432, nr. 1.
Kamerstukken II 2009-2010, 32466, nr. 1.
Kamerstukken II 2010-2011, 31980, nr. 16.
Kamerstukken II 2010-2011, 32648, nr. 1.
Kamerstukken II 2011-2012, 33057, nr. 2.
Kamerstukken II 2011-2012, 33057, nr. 3.
Kamerstukken II 2012-2013, 32013, nr. 35.
Kamerstukken II 2012-2013, 33632, nr. 3.
Kamerstukken II 2013-2014, 25268, nr. 83.
Kamerstukken II 2013-2014, 33822, nr. 3.
Kamerstukken II 2013-2014, 33957, nr. 2.
Kamerstukken II 2013-2014, 33957, nr. 3.
Kamerstukken II 2013-2014, 33957, nr. 22.
Kamerstukken II 2014-2015, 25268, nr. 113.
Kamerstukken II 2014-2015, 32545, nr. 32.
Kamerstukken II 2014-2015, 33957, nr. 17.
Kamerstukken II 2014-2015, 33975, nr. 11.
Kamerstukken II 2015-2016, 32013, nr. 131.
Kamerstukken II 2015-2016, 32648, nr. 9.
Kamerstukken II 2016-2017, 32648, nr. 14.

Websites

https://www.dnb.nl/binaries/Statuten%20DNB_tcm46-147537.pdf
<http://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-beleggingsondernemingen/nieuwsbrief-beleggingsondernemingen-september-2015/dnb326515.jsp>
<https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-verzekeren/nieuwsbrief-verzekeren-oktober-2016/index.jsp>
<https://www.dnb.nl/over-dnb/organisatie/begroting-en-verantwoording/index.jsp>
<https://www.dnb.nl/over-dnb/organisatie/organisatievorm/organogram/>
<http://www.dnb.nl/over-dnb/samenwerking/platform-voor-duurzame-financiering/>
<http://www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/innovationhub/>
<https://www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/meldpunt-toezicht-overlap/>
<http://www.eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-stress-testing>
https://www.fec-partners.nl/nl/publicaties/fec_jaarplan
<http://www.fsb.org/2014/11/peer-review-of-the-netherlands/>
<https://www.imf.org/external/np/fsap/fsap.aspx>
<http://www.nrc.nl/nieuws/2015/09/26/ook-aan-toezicht-moeten-grenzen-gesteld-1537993-a380004>
http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/B/Bestuur_op_afstand/Toezicht

Wet- en regelgeving (nationaal)

Bankwet
Concept memorie van toelichting bij wetsvoorstel transparant toezicht financiële markten, 20 juni 2016
Kaderwet zelfstandige bestuursorganen
Pensioenwet
Statuten van De Nederlandsche Bank N.V.
Wet bekostiging financieel toezicht
Wet financieel toezicht
Wet financiële markten BES
Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES
Wet toezicht trustkantoren
Wet versterking governance van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten

Wet- en regelgeving (Europees)

Richtlijn nr. 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvency II; PbEU L 335).

Richtlijn nr. 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van richtlijn nr. 2002/87/EG en tot intrekking van de richtlijnen nr. 2006/48/EG en nr. 2006/49/EG (CRD IV; PbEU L 176).

Richtlijn nr. 2014/49/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de depositogarantiestelsels (DGS; PbEU L 173).

Richtlijn nr. 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (BRRD; PbEU L 173).

Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (CRR; PbEU L 176).

Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 (SRM; PbEU L 225).
Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (SSM; PbEU L 287).

Verordening (EU) Nr. 1093/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/78/EG van de Commissie (EBA verordening; Pb EU L331/12).

Overige bronnen

Aelen, M. & Van den Broek, M. (2014). De dubbele rol van het recht bij de effectiviteit van het financieel toezicht. *Tijdschrift voor Financieel Recht*, 2014 nr. 1/2, p. 12-22

Busch, D. (2014). Spanningsvelden in het toezicht op de financiële sector. *Nederlands Juristenblad*, vol. 89, no. 36, p. 2544-2550

Core principles for effective banking supervision, Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), 2012

DNB (2010). *Van analyse naar actie*. Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB

DNB (2016). *Tijd voor transitie*. Een verkenning van de overgang naar een klimaatneutrale economie

Europese Rekenkamer (2016). Speciaal verslag nr. 29/2016: *Het gemeenschappelijk toezichts-mechanisme – een goede start maar verdere verbeteringen nodig*. Luxemburg: ERK

Financial supervision in the 21st Century (2013); Kellermann, A.J., de Haan, J., & de Vries, F. (eds.). Heidelberg: Springer

Financiële Instellingen Risicoanalyse Methode (FIRM), DNB 2005

FOCUS! De vernieuwde toezichtaanpak van DNB, DNB 2012

Guide to banking supervision, ECB 2014

Handleiding 'Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid', Algemene Rekenkamer, 2005

Handreiking 'Meten van doelmatigheid', Algemene Rekenkamer, 2003

Maat Houden. Rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden, 11 april 2014

Machiavelli-lezing Klaas Knot over het spanningsveld tussen transparantie en vertrouwelijkheid, Nieuwspoort Den Haag, 12 februari 2013

Onderzoek naar de herpositionering van zbo's, mei 2013, Johan de Leeuw (ABDTOPConsult)

Ottow, A.T. (2011). Het Europese toezicht op de financiële markten. *Regelmaat*, 2011 no. 4, p. 202-212

Raaijmakers, K. (2013). Betalen versus bepalen. De hernieuwde verhouding tussen de minister en de AFM en DNB vanuit het perspectief van de financiering van toezicht en de politieke onafhankelijkheid. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2013, vol. 4, afl. 2, p. 7-26

Report on the impact and accountability of banking supervision, Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), 2015

Report *The Making of Good Supervision: Learning to Say NO* (SPN/10/08), IMF

Roth, G.P. (2016). Rechtsbescherming tegen handelingen van DNB en de AFM. *Ondernemingsrecht* 2016, vol. 48, afl. 6, p. 224-231

Toezicht in actie (voor intern gebruik), DNB 2012

Van Zaal, P.J. (2012). Tussen droom en daad staat de Wft in de weg. *Lustrumbundel 2012, Vereniging voor Effectenrecht*, p. 101-112

Verslag *Maatschappelijk verantwoord ondernemen*, MVO DNB 2012

Visie DNB toezicht 2006-2010

Visie DNB toezicht 2010-2014

Visie DNB toezicht 2014-2018

ZBO-Begroting DNB 2010

ZBO-Begroting DNB 2011

ZBO-Begroting DNB 2012

ZBO-Begroting DNB 2013

ZBO-Begroting DNB 2014

ZBO-Begroting DNB 2015

ZBO-Verantwoording DNB 2010

ZBO-Verantwoording DNB 2011

ZBO-Verantwoording DNB 2012

ZBO-Verantwoording DNB 2013

ZBO-Verantwoording DNB 2014

ZBO-Verantwoording DNB 2015

WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press

WRR (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press

Wibier, R. & Sprecher, J. (2014). Kroniek van het financieel recht 2012-2014. *Nederlands Juristenblad*, vol. 89, no. 15, p. 1053-1062