

Toezicht en duurzaamheid

Arnold Schilder



Een rode draad in recente MAB-columns lijkt mij het begrip duurzaamheid. Bij sommige auteurs expliciet (Bindenga over duurzaamheidsverslaggeving, maart 2001; Wallage en Van Leeuwen over beheerst gedogen en veiligheid, april respectievelijk mei 2001;

Hoogendoorn over appeltjes voor de financiële dorst, juli/augustus 2001). Anderen, als je er over doordenkt, in feite evenzeer: Douma rond positieve of normatieve wetenschapsbeoefening (december 2000), Dassen met de wederopgestane verstandige leek (januari/februari 2001) en Leeftang over het belang van markten en organisaties voor 'de accountant' (juni 2001). Wat de auteurs bezighoudt is in feite: wat snijdt hout?

Wat houdt? Hoe kunnen we verantwoord verder? Hoe bouwen we aan de kwaliteit van de samenleving? En hoe vermijden we schijnoplossingen of compromissen die daar haaks op staan?

Dergelijke degelijke vragen zijn financiële toezicht-houders op het lijf geschreven. Met 'financiële toezichthouders' bedoel ik de instellingen die tot doel hebben marktfalen in de financiële sector te voorkomen dan wel te beperken. Vier soorten van marktfalen worden gewoonlijk onderscheiden:

- a. concurrentiebeperkend gedrag – in Nederland het toezichtsterrein van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA);
- b. onbehoorlijk gedrag op financiële markten – ten aanzien van het aandachtsgebied van de Stichting Toezicht Effecten-verkeer (STE);
- c. informatieasymmetrie, waardoor cliënten van financiële instellingen onvoldoende grip hebben op de soliditeit daarvan – resulterend in het zogeheten

prudentiële of bedrijfseconomische toezicht van de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK) en De Nederlandsche Bank (DNB);

d. systeemrisico – het risico dat individueel falen de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel bedreigt; hierop is het zogeheten systeemtoezicht van DNB gericht: de combinatie van de monetaire taken van de centrale bank met de mogelijkheid tot verstrekking van liquiditeitssteun en de regulering van het betalingsverkeer.

Ik ga hier verder niet in op de relaties tussen nationale en internationale toezichthouders, en de rol van DNB in het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB). Deze relaties hebben namelijk een zelfde gerichtheid op duurzaamheid.¹

Deze duurzaamheid blijkt kernachtig uit een citaat van minister Drs. G. Zalm: 'Financiële toezichthouders behoren aan hun taak op adequate wijze invulling te kunnen geven. Hun rol op het speelveld van de financiële sector moet immers niet worden onderschat. Op financieel terrein wordt de marktordering mede bepaald door het cruciale belang van de financiële sector voor de gehele economie. Hieruit volgt dat prioriteit dient te worden gegeven aan het gezond houden van de sector.'²

'Gezond houden': duurzamer kan het niet. Zalm beschrijft daarna dat de Verzekeringskamer dit deed door het zogenaamde 'normatieve toezicht': verzekeraars vrijlaten in de vaststelling van hun bedrijfsbeleid met betrekking tot de aan te bieden producten en de daarvoor te rekenen prijzen, maar wel aan de hand van met name financiële data controleren of zij in staat zijn hun aangegeven verplichtingen na te komen.

Maar in onze snel bewegende wereld zijn er veel ontwikkelingen inzake dit gezond houden. Gedeeltelijk zijn ze vergelijkbaar met ontwikkelingen in de gezondheidszorg zelf. Bijvoorbeeld: vroeger bepaalde de dokter eenzijdig of je gezond was, tegenwoordig is er meer sprake van tweerichtingsverkeer; vandaag de dag besteden we veel

Prof.dr. A. Schilder RA is Directeur Toezicht van De Nederlandsche Bank en hoogleraar Accountantscontrole aan de Universiteit van Amsterdam.

aandacht aan preventieve maatregelen door de 'cliënten' zelf, zoals tijdige check-ups, goede voeding en goed bewegen; er is een bundeling van disciplines in gezondheidscentra en een versterkte samenwerking tussen eerste en tweedelijns; behandelingsmethoden en operatietechnieken avanceren bij voortduur. Vertaald naar de financiële sector: regulier overleg tussen de toezichthouders en de representatieve organisaties van financiële instellingen; idem tussen de toezichthouders onderling, onder andere in de Raad van Financiële Toezichthouders (RFT) tussen PVK, DNB en STE; sterk toegenomen aandacht voor de 'consument' (en consumentenorganisaties), die meer dan vroeger zelf zijn keuzes maakt uit de vele financiële producten en de daaraan verbonden risico's. Deze producten op hun beurt zijn vaak complexer dan vroeger: u koopt bijvoorbeeld een huis en financiert dat met een hypothecaire lening, die wordt afgelost uit de opbrengst van beleggingen in combinatie met een overlijdensrisicoverzekering. De instellingen die deze producten verkopen zijn vaak omvangrijk en breed, in het bijzonder de grote 'financiële conglomeraten'. Hun informatie- en risicobeheersingstechnieken zijn eveneens meegegroeid en maken gebruik van soms knap ingewikkelde 'financiële instrumenten'. En door dat alles heen ontwikkelt de samenleving als geheel zich, inclusief zijn normen en waarden: transparantie, accountability, integriteit, compliance, governance, share- en/of stakeholdersvalue. Wat betekent dit voor het 'gezonder houden' van de financiële sector? Hoe spelen toezichthouders hierop in? Ik noem in trefwoorden enige trends en kantteken enkele risico's daarbij.

a. Modernisering van regelgeving. Een goed voorbeeld is de herziening van het Bazelse Kapitaalakkoord van 1988. Het nieuwe akkoord wil normen stellen die beter rekening houden met de bovengeschetste complexiteit. Risico is dat die normen navenant complexer worden. Het werk hieraan vraagt veel energie van zowel toezichthouders als banken(organisaties). Een ander voorbeeld is de nieuwe Regeling Organisatie en Beheersing (ROB) van DNB, die ingaande april 2001 zo'n tien vroegere regelingen vervangt, meer inspeelt op de eigen governance van banken en tot minder accountantsrapportages verplicht, tot stand gekomen na uitgebreid overleg met de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB). Het Koninklijk NIVRA speelde daar alert op in met een Audit Alert – want hoe toets je nu de naleving van zo'n nieuwe ROB? Leuk, gemoderniseerde regels, maar ze geven evengoed veel werk.

b. Nieuwe regelgeving. Voorbeeld: in juli 2001 bood de RFT aan minister Zalm een uitgebreid advies aan inzake een 'Financiële Bijsluiter'. Vanaf

juli 2002 moeten consumenten bij complexe financiële producten een informatief document krijgen dat hen attendeert op de belangrijkste risico's. Hard nodig – maar geen sinecure voor financiële instellingen om die Bijsluiters te maken en te distribueren.

c. Kritisch kijken naar regelgeving van anderen. Voorbeeld: IAS 39 en Full Fair Value. Het Bazels Comité van Banktoezichthouders heeft benadrukt dat te weinig rekening was gehouden met risicobeheersingstechnieken bij financiële instellingen en de reële wereld waarin zij werken. Gevolg: inmiddels ruim 200 vragen en antwoorden 'Implementation Guidance' en plannen om IAS 39 technisch te verbeteren. En Full Fair Value is nog een grote vraag. Oftewel: het vervangen van regels die hun beperkingen hebben door betere is een goed doel – maar net als met medicijnen moet je ze eerst goed uittesten.

d. Vormgeving van het toezicht, samenwerking tussen toezichthouders, c.q. bundeling van krachten en/of organisaties. Er is nauwelijks een land ter wereld waar de 'institutionele vormgeving' van het toezicht niet periodiek ter discussie komt. Recente krantenberichten kondigen dit ook voor Nederland (weer) aan. Enige jaren geleden was het nieuwe Engelse model bij sommigen populair – alle financiële toezicht in één organisatie, los van de centrale bank. Nu krijgt het (ook nog nieuwe) Australische 'twin-peak'-model enige aandacht. Kort gezegd: enerzijds een toezichthouder voor bedrijfscontinuïteit, anderzijds idem voor consumentenbelangen en marktgedrag.

Hoe houden we de financiële sector gezond – en hoe houden we het toezicht gezond? Aangepaste regel- en vormgeving is nodig – maar enkele Hollandse spreekwoorden lijken relevant met het oog op de duurzaamheid van beide. Zoals: gooi niet je oude schoenen weg voordat je nieuwe hebt, en: bezint eer ge begint. Met een variant op Bindenga's duurzaam ondernemen: een MAB-themanummer over duurzaam regelgeven zou best gezond kunnen zijn.

NOTEN

1 Meer hierover o.a. in: H.M. Prast, Financial Stability and Efficiency in the Twentieth Century: the Netherlands, Research Series Supervision no. 32, december 2000, en: M. de Vor en A. van der Zwet, Op weg naar een Europese Toezichthouder?, MEB Serie nr. 2000-07-Onderzoeksreeks Toezicht nr. 29, juni 2000, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.

2 Drs. G. Zalm, Investeren in dynamisch toezicht, p.127, in: 'Toezien of toekijken?', Verzekeringskamer 75 jaar, 1998, Verzekeringskamer, Apeldoorn, 1998.