

Uitkomst Bottom-up analyse banktoezicht DNB

Samenvatting

1. Inleiding

Het ministerie van Financiën heeft in 2015 (eenmalig en aanvullend) EUR 5 miljoen budget beschikbaar gesteld voor de overgang naar het gemeenschappelijk Europees banktoezicht (*Single Supervisory Mechanism*; hierna: SSM). Daarbij is afgesproken dat DNB in de eerste helft van 2015 met een analyse komt waaruit blijkt welke taken en daarmee gepaard gaande kosten er vanuit de ECB in het SSM verplicht worden gesteld en wat een nationale invulling van het banktoezicht is.

Op basis van de eerste ervaringen met het SSM en informatie over wat voor de uitvoering van nationale taken nodig is, heeft deze analyse in het voorjaar van 2015 plaatsgevonden, met ondersteuning van een externe partij. Gebaseerd op de meest recente ECB-benchmarkgegevens over de beschikbare capaciteit van alle nationale toezichthouders en interviews met alle relevante betrokkenen, is een totaalbeeld verkregen van de benodigde primaire toezichtcapaciteit van DNB voor het banktoezicht 2016.

Een belangrijke kanttekening bij het voorliggende capaciteitsvoorstel is dat de uitkomsten nog met enige onzekerheden zijn omgeven. Er was pas een half jaar praktijkervaring opgedaan met werken in het SSM. Nog lang niet alle processen waren goed op gang gekomen, waardoor inschattingen voor capaciteit nog pril zijn.

De uitkomsten van de bottom-up analyse zijn in juli 2015 vastgesteld door de directie van DNB. Hierna zijn de belangrijkste conclusies samengevat.

2. Conclusies

2.1 SSM vergt meer tijd en capaciteit

Het SSM toezicht is intensiever en meer data-gedreven. Daarnaast vereist het meer aandacht voor het ontwikkelen en toepassen van toezichtmethodologieën, omdat het SSM zich sterk maakt voor verdere harmonisatie van het toezicht om één level playing field voor banktoezicht in Europa te creëren. Het on-site toezicht en de dominante plek van data-analyse in het toezicht zijn nieuw voor DNB.

Er zijn door het SSM geen taken verdwenen; veel bestaande taken zijn intensiever door de benodigde afstemming met de ECB. Hoewel de ECB al het toezicht coördineert, blijven de nationale toezichthouders in belangrijke mate verantwoordelijk voor de dagelijkse uitvoering van het toezicht binnen het SSM. Daarnaast is DNB medeverantwoordelijk geworden voor het toezicht op alle banken die deel uitmaken van het SSM. Deze verhoogde intensiteit zorgt voor een versterking van het toezicht, maar kost ook meer tijd en dus meer capaciteit.

2.2 Benodigde intensiveringen

Bij een aantal activiteiten is door de verhoogde intensiteit in taken sprake van onvoldoende capaciteit, waardoor een verhoging van het reguliere budget noodzakelijk is. In totaal wordt een intensivering van de primaire toezichtcapaciteit

met 26 fte's en EUR 6 miljoen (t.o.v. de beschikbare capaciteit 2015, exclusief aanvullend budget) noodzakelijk geacht¹:

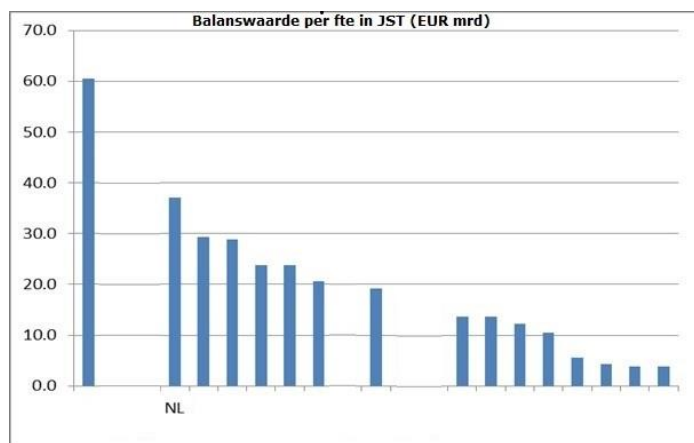
	SSM		Nationale taken		Totaal	
	In FTE:	In EUR (mln):	In FTE:	In EUR (mln):	In FTE:	In EUR (mln):
Benodigde intensivering Banktoezicht						
Versterking on-going supervision	10	2,1			10	2,1
Datakwaliteit en -analyse	5	1,1			5	1,1
Intensivering on site toezicht	0	0,4			0	0,4
Integriteitstoezicht banken			11	2,4	11	2,4
Totaal	15	3,6	11	2,4	26	6,0

Alle vier benodigde intensiveringen worden hieronder kort toegelicht.

1. *Versterking on-going supervision met 10 fte om meer in lijn te komen met het Europese gemiddelde en versterking monitoringrol*

On-going supervision betreft het lopend toezicht dat wordt uitgevoerd op zowel de 7 Nederlandse significante instellingen (*Significant Institutions*; hierna: SI's) en 113 buitenlandse SI's als op de Nederlandse kleinere banken (*Less Significant Institutions*; hierna: LSI's). De ECB heeft geuit dat zij een hogere capaciteit verwacht aan Joint Supervisory Teams (JST)-bezetting in Nederland. Een vergelijking van de omvang van de JST's, gewogen naar de totale activa van de SI's, ondersteunt de vraag om uitbreiding: Nederland heeft de op één na kleinste JST-bezetting binnen het SSM (zie figuur 1²). De JST's merken zelf ook dat zij te weinig capaciteit hebben om de taken zoals voorgeschreven door SSM goed uit voeren. DNB verwacht voorsnog de SSM taken goed te kunnen uitvoeren door 4 fte toe te voegen aan de formatie.

Figuur 1: Benchmark inzet JST i.r.t. omvang SI's



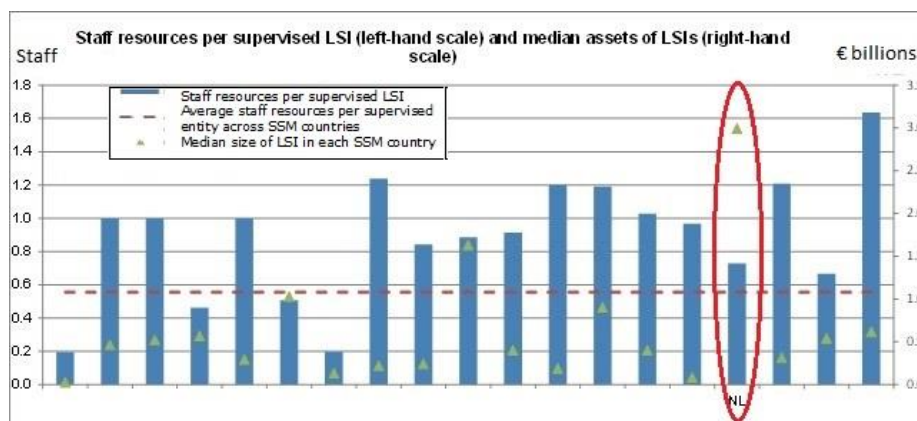
Benchmarkgegevens ten aanzien van het toezicht op de LSI's wijzen bovendien uit dat de inzet van DNB, gemeten naar de omvang van de sector (totale activa) fors onder het Europees gemiddelde scoort (zie figuur 2). Dit uit zich ook in de praktijk. Het reageren op incidenten, het volgen van de SSM-procedures en nieuwe

¹ Conform de afspraken uit het meerjarencader wordt voor de uitbreiding gerekend met een tarief van EUR 214K per primaire fte.

² De benchmarkgegevens van de ECB zijn conform afspraak met de ECB geanonimiseerd opgenomen, d.w.z. dat alleen de uitkomsten voor DNB ("NL") zichtbaar zijn in de figuren.

methodologie en het rapporteren aan de ECB consumeren het grootste deel van de tijd (70%), waardoor DNB te weinig toekomt aan de verdere taakinfilling van proactief toezicht, zoals risico-identificatie, -mitigatie en thematisch onderzoek. De ECB-benchmark geeft, wanneer de grootte van de LSI's meegenomen wordt, rechtvaardiging voor een forse uitbreiding. Gebaseerd op een vergelijking van zowel het aantal banken als hun omvang, wordt voorgesteld het toezicht op LSI's met 2 fte uit te breiden. Daarmee komt ook ruimte om meer proactief toezicht te houden.

Figuur 2: Benchmark inzet LSI's i.r.t. aantal en omvang LSI's



Om de taak in de Supervisory Board (SB) goed te kunnen uitvoeren en daarmee bij te dragen aan een sterk SSM, dient DNB ook de overige 113 (buitenlandse) SI's binnen het SSM adequaat te monitoren. DNB heeft een samenwerkingsverband met 7 andere nationale toezichtautoriteiten opgezet om deze grote en sterk gedifferentieerde groep te monitoren en de besluitvorming in de SB zo efficiënt mogelijk voor te bereiden. Deze monitoringrol vraagt om een versterking van 4 fte.

2. Versterking capaciteit datakwaliteit en -analyse met 5 fte i.v.m. toename SSM-rapportages

Het data gedreven toezicht van het SSM heeft een grote impact op deze hoofdactiviteit: meer data en hogere eisen aan datakwaliteit. In navolging op de crisis en versterkt door de komst van het SSM is het aantal templates voor toezichtrapportages verviervoudigd: van 26 naar 108. Daarbij komt dat er nu – in tegenstelling tot vroeger – varianten op de rapportages zijn, bijvoorbeeld per sector, per land of per valuta. Bovendien is de frequentie van de rapportages toegenomen en zijn de huidige templates veel uitgebreider dan voorheen. Ook het aantal validatieregels is van 100 naar 2800 gegaan. De groei in rapportages zal bovendien in de komende jaren nog doorgaan. Nu al is een lijst van 18 vernieuwingen of uitbreidingen van bancaire toezichtrapportages bekend, die in de komende tijd doorgevoerd worden.

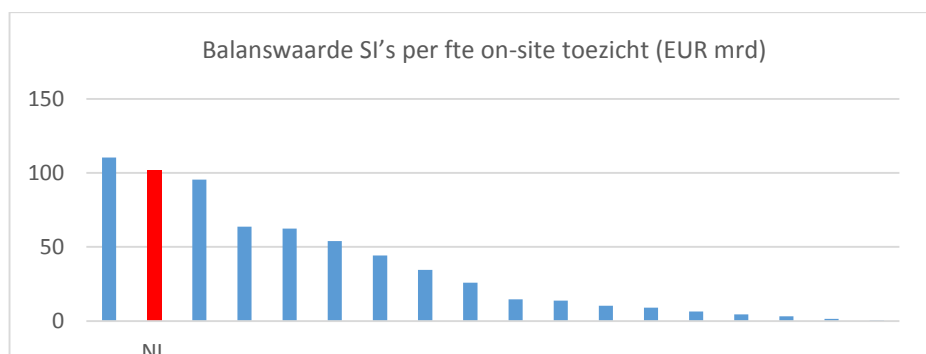
De extra capaciteit van 5 fte is nodig voor het implementeren van nieuwe templates, processen, werkwijzen, technieken en voor communicatie met nieuwe stakeholders (EBA, ECB). Dit is minimaal nodig gebleken om de data tijdig en juist te analyseren en door te leveren.

3. *Uitbreiding flexibele schil voor on-site toezicht met EUR 0,4 miljoen om pieken in de werkbelasting op te vangen*

On-site toezicht, waarbij onderzoeksteams diepgravend onderzoek doen op locatie van de onder toezicht staande instellingen, vormt een belangrijke pijler van het SSM-toezicht. De intensiteit en frequentie hiervan waren nieuw voor DNB. Een aantal factoren zorgt dat er druk staat op de huidige capaciteit. Ten eerste het vraaggestuurde karakter van on-site toezicht. Omdat onderzoek-vragen ad-hoc opkomen laat de capaciteit zich lastig plannen. Dit zorgt voor pieken in de capaciteitsdruk en versterkt de vraag naar flexibele capaciteit. Daarnaast leidt het internationale karakter tot veel afstemming met Frankfurt. Ten derde zorgt de van de accountteams losgekoppelde on-site divisie voor meer onafhankelijkheid en diepgang in de onderzoeken, maar ook voor meer afstemming, voorbereiding en uitvoering, omdat de onderzoeksteams minder kunnen putten uit kennis van en ervaring met de instellingen.

Uit de ECB benchmark blijkt dat DNB, gewogen naar de omvang van de bankensector, een onder gemiddelde capaciteit heeft voor on-sites (zie figuur 3).

Figuur 3: Benchmark inzet on-site toezicht i.r.t. omvang SI's



Om de verwachte vraag in 2016 op te vangen is voor on-sites een uitbreiding van de vaste formatie niet noodzakelijk, maar om piekbelasting op te vangen is wel een uitbreiding van EUR 0,4 miljoen nodig. Deze uitbreiding is voor pieken in werkbelasting van zowel on-sites als bancaire expertise.

4. *Versterking van het integriteitstoezicht met 10 fte voor invulling risico-identificatie en -analyse en meer preventieve en diepgravende aanpak*

DNB onderkent tien verschillende integriteitsrisico's en heeft daarmee een bredere scope dan de meeste andere banktoezichthouders. Integriteitsrisico's nemen toe en de beheersing van integriteitsrisico's is bij veel banken nog onvoldoende. Dit blijkt onder andere uit de hoge hitratio bij DNB-onderzoeken en uit de toename in aantal en omvang van juridische claims en boetes tegen banken. Sinds de invoering van het SSM is coördinatie met de JST's en accounttoezichthouders nodig in het integriteitstoezicht, dit kost veel extra tijd. Door de on-sites en het gecoördineerd werken vanuit een flexibele pool (over de afdelingen en sectoren heen) wordt er bovendien meer onderzocht en daardoor ook meer gevonden, wat leidt tot een stijging in het aantal interventies dat gedaan moet worden. De huidige capaciteit wordt vooral gebruikt voor de mitigatie van gesignaleerde problemen. Er wordt onvoldoende invulling gegeven aan risico-identificatie, met name het opvragen en analyseren van periodieke integriteitsinformatie van/over banken, reguliere contacten onderhouden met banken, accounttoezicht en andere interne en externe

stakeholders van de bancaire sector. Om dit gebrek aan invulling van risico-identificatie en –analyse te compenseren is 5 fte nodig.

Integriteit is een speerpunt van DNB. Een extra intensivering van de capaciteit van 5 fte is nodig om de ambitie van DNB op dit speerpunt en nationale taak waar te maken en invulling te geven aan een meer preventieve en diepgravende aanpak in onderzoeken die aansluit bij de toegezegde intensivering van het integriteitstoezicht en de strengere eisen van de Financial Action Task Force (FATF) (kennis van risico's bij banken, groepstoezicht en internationale samenwerking).

Ter ondersteuning van toezichtinterventies zal de capaciteit voor juridische activiteiten mee moeten schalen met 1 fte.

2.3 Impact SSM op overige primaire activiteiten

1. Krapte in bancaire expertise opvangen door flexibele schil on-site en het beter benutten van de capaciteit voor accounttoezicht

Uit de ECB benchmark blijkt dat Nederland voor alle risicogebieden bancaire expertise in huis heeft (expertise op het gebied van specifieke risico's in de bankensector, zoals kredietrisico's, modellen, IT-risico's, operationele risico's). Maar op sommige risicogebieden is die expertise maar summier aanwezig. Door gebruik te maken van de uitbreiding bij on-going supervision en de toezichthouders daar zelfstandiger te laten worden in expertise-vraagstukken, zal een deel van de vraag om extra inzet oplossen. Wat aan vraag overblijft kan worden geadresseerd met de uitbreiding voor de flexibele schil voor on-site, waarmee de schommelingen in de benodigde expertise beter opgevangen kunnen worden.

2. Toename beleidswerkzaamheden opvangen door effectievere en efficiëntere inzet huidige capaciteit

De beleidswerkzaamheden nemen uit hoofde van de voorbereiding voor de SB toe en de verwachting is dat dit voorlopig ook het geval zal blijven. Zo is het aantal schriftelijke procedures gestegen van 97 in 2014 naar 310 in de eerste helft van 2015. Daarnaast zijn er beleidswerkzaamheden met betrekking tot de voorbereiding en afstemming van beleidsonderwerpen in de context van het SSM (juridische en financiële expertise). Met meer focus en top-down prioritering, door met name kritischer te zijn bij welk internationaal overleg (bij EBA en ECB) aanwezigheid vereist is, is de verwachting dat de toegenomen werkzaamheden uit hoofde van het SSM binnen de bestaande capaciteit kunnen worden opgevangen.

3. De capaciteit bij markttoegang gelijk houden

Met de komst van het SSM is er een toename in de afstemming omtrent markttoegang met de ECB, zoals de vereiste toestemming van de ECB voor instemming met een vergunningsaanvraag of vvgb. Daarvoor is tijdelijk 1 fte extra ingezet, omdat de benodigde ICT-ondersteuning nog te beperkt is en de invoer in de nieuwe systemen veel tijd kost. Dit is een tijdelijke behoefte, structureel kan de capaciteit gelijk worden gehouden.

4. De capaciteit voor toetsingen gelijk houden

Op dit moment vindt een herziening van het takenpakket voor alle toetsingen plaats. Sinds het SSM moeten nieuwe systemen geïmplementeerd worden en is

meer afstemming met Frankfurt nodig. Pas in 2016 zal de ECB een standpunt formuleren omtrent de (methodiek van de) toetsingen.

5. De capaciteit van governance, gedrag & cultuur gelijk houden

Met een relatief kleine capaciteitsinzet kan DNB een vooraanstaande rol blijven spelen bij de ontwikkeling van governance, gedrag & cultuur-toezicht binnen het SSM. In het SSM-toezicht was weinig aandacht voor governance, gedrag en cultuur-problematiek. DNB is de enige nationale toezichthouder met expertise op dit gebied. Sinds kort ontstaat er tractie bij het SSM. Daarnaast gaat vanaf 2016 het nationale toezicht op de bankierseed van start.

6. De capaciteit van interventie en handhaving gelijk houden

De impact van het SSM op interventie en handhaving is op dit moment beperkt, omdat het SSM nog niet in de 'sanctionerings sfeer' zit. De huidige capaciteit van interventie en handhaving is voldoende om aan de verwachte vraag in 2016 te voldoen. Voor de verdere toekomst hangt de capaciteit af van de verdeling van werk tussen ECB en DNB op gebied van toezicht op SI's, maar zeker ook van toezicht op LSI's.

7. Versterking van de capaciteit van 1 fte is nodig om de kwaliteit van juridische activiteiten op peil te houden (zie integriteittoezicht)

Het SSM heeft bij juridische activiteiten gezorgd voor een verschuiving in werkzaamheden, met meer focus op LSI's, die nog onder DNB's eigen verantwoordelijkheid vallen. Daarnaast is er meer vraag om kennisondersteuning vanuit het accounttoezicht. Deze vraag zal nog meer toenemen omdat de capaciteit binnen zowel het account- als integriteittoezicht in dit voorstel stijgt. Om dezelfde kwaliteit te kunnen leveren is voor juridische activiteiten 1 fte extra nodig. Omdat het SSM nog niet in 'sanctionerings sfeer' is, zit er enige onzekerheid in deze inschatting.

8. Bij risicomanagement toezicht de capaciteit gelijk houden

Het toezicht houden op het toezicht, de kritische zelfreflectie binnen DNB, is met de komst van het SSM niet wezenlijk veranderd. Het uitvoeren hiervan hangt af van de risico's in door DNB genomen beslissingen, deze zullen voorlopig niet afnemen.

9. De capaciteit voor informatievoorziening gelijk houden

De inrichting van de ondersteuning van de informatievoorziening binnen het toezicht wordt op dit moment herzien. Daarnaast heeft deze activiteit een nationaal karakter, waardoor de impact van het SSM verwaarloosbaar is. Deze combinatie leidt tot het continueren van de capaciteit.

10. De capaciteit voor communicatie gelijk houden

De start van het SSM heeft ook bij communicatie gezorgd voor meer afstemming. Een andere ontwikkeling is dat DNB communicatie steeds meer inzet als toezichtinstrument, een wens van binnenuit. Beide veranderingen zijn niet van dien aard dat er meer bemensing nodig is, de capaciteit kan dus gelijk blijven.