

De Uitdagingen van de Financiële Crisis en de Staatkundige Veranderingen voor het Toezicht op de Financiële Sector

Toespraak van Dr. Emsley Tromp, gehouden tijdens het seminar Toekomst van het Toezicht in de Nederlandse Caribbean op 29 maart 2010

Dames en heren, goedemiddag,

Allereerst wil ik mijn waardering uitspreken voor het organiseren van dit seminar door het Nederlandse Ministerie van Financiën. Het is volgens mij de eerste keer dat de toezichthouders op de financiële sector van het Koninkrijk bijeenkomen om te discussiëren over de toekomst van het toezicht. De belangrijkste aanleiding is uiteraard de constitutionele veranderingen in ons Koninkrijk en de gevolgen daarvan voor de inrichting van het toezicht in de onderscheiden landen. Daarnaast kunnen we niet voorbijgaan aan de mondiale veranderingen in het toezicht op financiële instellingen naar aanleiding van de grootste financiële crisis sinds de Grote Depressie in de jaren dertig van de vorige eeuw. Deze mondiale veranderingen bepalen ook in belangrijke mate de toekomst van het toezicht binnen het Koninkrijk. Over deze twee onderwerpen wil ik graag mijn visie met u delen.

Ik wil beginnen met de internationale financiële crisis en de rol van het toezicht daarin. De oorzaken van de financiële crisis zijn velerlei en door een complexe samenloop van omstandigheden kwamen we dicht bij een ineenstorting van het internationale financiële systeem. Krachtig ingrijpen door centrale banken en overheden wereldwijd heeft dit kunnen voorkomen, maar het had uiteraard nooit zo ver mogen komen. Als gevolg van de globalisering zijn steeds grotere, mondiaal opererende financiële instellingen ontstaan, die ook onderling steeds meer met elkaar verweven zijn geraakt. Hierdoor is het systeemrisico in de financiële sector sterk toegenomen en kon een hypotheekcrisis in de Verenigde Staten het mondiale financiële systeem aan het wankelen brengen.

Binnen het Koninkrijk is de financiële sector in Nederland aanzienlijk zwaarder getroffen door de crisis dan die in de Nederlandse Antillen en Aruba. De Nederlandse staat heeft verschillende financiële instellingen te hulp moeten schieten om ze van de ondergang te redden, wat zelfs tot nationalisatie van één van de grootste banken heeft geleid. In de Nederlandse Antillen en Aruba hebben de financiële instellingen uiteraard ook de gevolgen van de crisis gevoeld, zoals de waardedaling van beleggingsportefeuilles en de sterk gedaalde rentetarieven. Echter, door de geringere internationale oriëntatie, de grotere risicoaversie en het toezichtbeleid van de BNA zijn onze lokale financiële instellingen niet in problemen gekomen. De instellingen actief in de internationale financiële en zakelijke dienstverlening zijn harder getroffen door de financiële crisis als gevolg van hun sterke internationale oriëntatie. Mede door het toezichtbeleid van de BNA zijn ook in deze sector geen instellingen in problemen gekomen, maar zijn de activiteiten wel afgenomen. Dit heeft bij verschillende instellingen geleid tot afslankingen, waaronder afvloeiing van personeel.

Dames en heren, we moeten ons realiseren dat het toezicht op de financiële sector altijd achter de feiten aanloopt. Ontwikkelingen in financiële markten verlopen razend snel als gevolg van de globalisering en de voortschrijdende informatietechnologie. Nieuwe, vaak zeer complexe financiële producten worden binnen korte tijd in de markt gezet met de belofte van aantrekkelijke rendementen zonder dat de risico's in voldoende mate worden doorgrond. Zolang de rendementen waargemaakt worden, blijft kritiek uit. Deze situatie verandert echter snel als het mis gaat en beleggers hun beleggingen aanzienlijk moeten afwaarderen, zoals met de derivaten gebaseerd op Amerikaanse hypotheek is gebeurd. Inadequaate risicobeheer, een scheefgegroeid beloningsbeleid en onvoldoende deskundigheid of alertheid van commissarissen van financiële instellingen zijn enkele factoren die hebben bijgedragen aan de crisis. Deze factoren werden ook door de toezichthouders geïdentificeerd en zijn onder de aandacht van de verantwoordelijke bewindslieden gebracht. Adequaate ingrijpen werd echter gehinderd door wettelijke beperkingen.

Wetgevingsprocessen verlopen in het algemeen traag. Dit gaat zeker op voor toezichtwetgeving, die vaak erg technisch is en de gewone burger amper aanspreekt. Het is dus geen onderwerp waar politiek gescoord mee kan worden. Een crisis blijkt dan vaak een unieke kans om wetgeving snel aangenomen te krijgen. In het geval van de Nederlandse Antillen kan ik dat met een voorbeeld illustreren. Begin jaren negentig hadden wij gewerkt aan een wetsvoorstel om de bestaande toezichtwetgeving aanzienlijk te moderniseren ten einde adequater te kunnen optreden bij kredietinstellingen. Op een gegeven moment kwam een grote Venezolaanse bank in problemen die ook als offshore bank in de Nederlandse Antillen actief was. Deze crisis droeg er aan bij dat het wetsvoorstel binnen korte tijd werd behandeld en aangenomen. De toen ingevoerde landsverordening toezicht bank- en kredietwezen 1994 gaf de BNA het noodzakelijke wettelijke instrumentarium om effectiever bij onder toezicht staande instellingen in te grijpen. Hierdoor konden problemen bij instellingen sneller worden geïdentificeerd en adequaat worden opgetreden om erger te voorkomen. Hopelijk zorgt de recente financiële crisis ook voor een snelle behandeling en aanname van

de binnenkort aangeboden harmonisatiewetgeving van het toezicht.

Hiermee wordt het wettelijke toezichtinstrumentarium verder gemoderniseerd conform internationale normen en richtlijnen en worden overeenkomstige bepalingen in de verschillende toezichtwetten geharmoniseerd. Dit is van groot belang om onze positie als internationaal financieel dienstencentrum te kunnen handhaven en uitbouwen.

Uit de financiële crisis vallen een aantal lessen te trekken, die internationaal en binnen het Koninkrijk op korte termijn tot veranderingen in het toezicht op de financiële sector kunnen leiden om de kans op herhaling aanzienlijk te verkleinen. Een selectie uit de belangrijkste voorstellen die circuleren.

Ten eerste dient de rol van risicobeheersing bij financiële instellingen substantieel te worden versterkt. In de periode vóór de crisis werd het risicomanagement steeds meer gemarginaliseerd ten gunste van de grote winsten belovende nieuwe complexe financiële producten. Onder meer de BIS, het IMF en de Commissie Maas hebben inmiddels voorstellen gedaan om het risicomanagement te versterken door onder andere de oprichting van een risicocommissie bij financiële instellingen en door de raad van commissarissen en de interne accountant een grotere rol te geven in het beoordelen van risico's.

Ten tweede is het beloningsbeleid van de top van financiële instellingen dringend aan revisie toe. Wereldwijd zijn de beloningspraktijken onder hevige kritiek komen te staan en initiatieven genomen om die te reguleren.

Vooraf de variabele component gekoppeld aan de winstgevendheid van de instelling heeft vanwege de verkeerde prikkels tot excessen geleid en dient te worden beperkt. De noodzakelijke aanpassingen zullen worden vertaald in algemene richtlijnen voor het beloningsbeleid in de financiële sector.

Ten derde is een meer evenwichtige belangenafweging binnen het beleid van financiële instellingen noodzakelijk. Vóór de crisis stond het belang van de aandeelhouders voorop en waren de belangen van andere stakeholders, zoals spaarders en werknemers, daaraan vaak ondergeschikt. Het bestuur van de instelling is in de eerste plaats verantwoordelijk voor een evenwichtige belangenafweging, waarbij waardecreatie op lange termijn voorop dient te staan. Ook op dit gebied zijn door internationale organisaties en commissies waardevolle aanbevelingen gedaan op basis waarvan concrete richtlijnen kunnen worden uitgevaardigd.

Ten vierde is versterking van de kapitaalbuffers van financiële instellingen noodzakelijk. Ondermeer collega Wellink in BIS verband, het IMF en de Financial Stability Board werken hard aan voorstellen. Gedacht wordt aan hogere kapitaaleisen in het algemeen, aangevuld met extra eisen voor grote internationale instellingen, die een zogenaamd systeemrisico inhouden. Verder wordt gepleit voor mechanismen die de kapitaalbuffers in goede tijden verplicht versterken om klappen in slechte tijden op te vangen. Financiële instellingen moeten weerbaarder worden in tijden van crisis, zodat overheden niet meer massaal hoeven bij te springen om te voorkomen dat de financiële stabiliteit van een land wordt ondermijnd.

Als laatste punt wil ik de versterking van de corporate governance noemen. In dit kader speelt versterking van het toezicht door de raad van commissarissen een prominente rol. Om dit te realiseren dient de toezichthouder de deskundigheid en onafhankelijkheid van commissarissen in versterkte mate te toetsen, moeten audit en risk committees bij financiële instellingen verplicht worden gesteld en dient het functioneren van de commissarissen op regelmatige basis te worden geëvalueerd.

Dames en heren, voor behoud van gezonde internationale concurrentie-verhoudingen en een "level playing field" is het van essentieel belang dat toezichthouders wereldwijd nauw met elkaar samenwerken bij de uitwerking van de voorstellen in "best practices" die in nationale wet- en regelgeving voor het toezicht op financiële instellingen moeten worden opgenomen. Internationale instellingen, zoals de BIS en het IMF, hebben hierin een voorstellers- en coördinerende rol. Ook regionaal worden samenwerkingsinitiatieven ontplooid. In dit verband kan het initiatief om tot een Europees toezichtmodel te komen langs de lijnen uitgestippeld door het De Larosière rapport worden genoemd. Wat mij in dit initiatief aanspreekt is dat de nationale toezichthouders verantwoordelijk blijven voor de uitvoering van het toezicht. Boven de nationale toezichthouders komt een Europees orgaan dat bindende beleidsregels opstelt, signalerend en bindend mag optreden bij conflicten tussen nationale toezichthouders in het geval van grensoverschrijdende financiële instellingen en toeziet op een uniforme toepassing van wet- en regelgeving.

Afdalend naar het Koninkrijksniveau pleit ik voor een soortgelijke toezichtstructuur, die ik nader voor u zal toelichten. Naast de uitdagingen die de financiële crisis wereldwijd voor het toezicht op financiële instellingen heeft gebracht, spelen dichterbij huis tevens de staatkundige veranderingen binnen het Koninkrijk. De huidige Nederlandse Antillen van vijf eilanden houdt op te bestaan. Curaçao en St. Maarten worden autonome landen binnen het Koninkrijk, terwijl Bonaire, Saba en St. Eustatius onderdeel worden van Nederland. Deze nieuwe structuur betekent dat het belang van

grensoverschrijdende toezicht, ook al speelt het zich af op de kleine schaal binnen het Koninkrijk, toeneemt. Dit vergt een andere organisatie van het toezicht om de effectiviteit en de efficiëntie ervan te kunnen blijven waarborgen.

In de huidige structuur van het Koninkrijk speelt grensoverschrijdend toezicht ook al een rol. Dit is bijvoorbeeld tussen de Nederlandse Antillen en Aruba het geval, omdat verschillende financiële instellingen met het hoofdkantoor op Curaçao tevens vestigingen hebben op Aruba. Ook tussen de Nederlandse Antillen en Nederland is sprake van grensoverschrijdend toezicht; het gaat dan vooral om instellingen actief in de internationale financiële dienstverlening. Om dit gemeenschappelijke toezicht beter te structureren heeft de Bank in het verleden al verschillende bilaterale samenwerkingsovereenkomsten met de Centrale Bank van Aruba en De Nederlandsche Bank afgesloten. Met de Centrale Bank van Aruba gaat het om de MOU's voor het toezicht op bank- en kredietinstellingen van 14 oktober 1998 en het toezicht op het verzekeringswezen van 3 april 2003. Voorafgaand aan deze MOU's werd al op 22 april 1998 een protocol voor periodieke consultaties tussen beide instellingen getekend. Met De Nederlandsche Bank werd op 28 augustus 1997 een MOU voor banktoezicht en op 3 april 2002 een MOU voor het toezicht op pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen getekend.

In maart 2008 is de samenwerking tussen de centrale banken van het Koninkrijk verder uitgebreid en geïntensiveerd met de ondertekening van een trilaterale MOU. Specifieke samenwerkingsgebieden betreffen integriteittoezicht, financiële stabiliteit, toezicht op het betalingssysteem, invoering van het gewijzigde Basel II kapitaalakkoord, statistieken, strategische planning en budgettering, training en uitwisseling van personeel. In de samenwerking ligt de nadruk op ondersteuning door De Nederlandsche Bank middels de uitwisseling van haar uitgebreide kennis en ervaring op deze gebieden met haar Caribische partners. Voorts is de organisatie van de samenwerking verder geformaliseerd en bestaat uit een Raad van Presidenten, ondersteund door een Technische Commissie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van gemaakte afspraken en wordt bijgestaan door een secretaris.

Met deze schets van de evolutie in de samenwerking tussen de centrale banken van het Koninkrijk wil ik illustreren dat de stap naar de organisatie van het toezicht op financiële instellingen op Koninkrijksniveau eigenlijk helemaal niet een grote is en logisch volgt uit de steeds hechter wordende onderlinge samenwerking. De opzet die ik voor ogen heb voor dit Koninkrijks-toezichtorgaan, wat bijvoorbeeld het College van Koninkrijkstoezichthouders zou kunnen gaan heten, vertoont daarom analogie met de organisatie van de huidige trilaterale samenwerking.

Het Koninkrijkstoezichtorgaan zal bestaan uit de presidenten van de centrale banken in het Koninkrijk, die uit hun midden een voorzitter kiezen. Dit orgaan zal worden bijgestaan door een Technische Commissie bestaande uit 3 leden. Elke centrale bank draagt één lid voor, waarbij de directeur belast met toezicht wordt beoogd. De Technische Commissie, ondersteund door een secretariaat, draagt zorg voor de voorbereiding en bewaking van tijdige implementatie van wet- en regelgeving op het gebied van financieel toezicht in lijn met de internationale "best practices", een "level playing field" met eerlijke concurrentie-verhoudingen, en naleving van de wet- en regelgeving binnen het Koninkrijk. De uitwerking van de benodigde wet- en regelgeving valt onder de verantwoordelijkheid van een uitvoerend orgaan, waarin de onderdirecteuren van de verschillende toezichtdisciplines zitting hebben. Dit orgaan is tevens verantwoordelijk voor de daadwerkelijke uitvoering van het overeengekomen beleid en controleert of de wet- en regelgeving in de landen van het Koninkrijk wordt nageleefd.

De door mij geschetste organisatiestructuur van het toezicht op financiële instellingen in het Koninkrijk zal de naleving van internationale standaarden en de toepassing van uniforme regels binnen het Koninkrijk kunnen garanderen. Zo zal bijvoorbeeld de huidige problematiek rond de negatieve FATF-evaluatie van het toezicht op Aruba in de nieuwe toezichtstructuur niet meer mogen voorkomen. Voorts zal de voorgestelde structuur de transparantie en geloofwaardigheid van het toezicht bevorderen. Bovendien siert het het Koninkrijk als alle partners voldoen aan de internationale eisen met betrekking tot het financiële toezicht.

In het kader van de staatkundige veranderingen in het Caribische deel van het Koninkrijk vindt momenteel al intensieve samenwerking plaats tussen de toezichthouders in de Nederlandse Antillen en Nederland om de overgang naar de nieuwe situatie zo soepel mogelijk te laten verlopen.

Hoewel de staatkundige grenzen binnen het Koninkrijk zullen veranderen, blijven de financiële sectoren op de eilanden in het Caribische deel nauw met elkaar verweven. Uniforme wet- en regelgeving en beleid op het gebied van toezicht op de financiële instellingen die actief zijn op de eilanden kan er dan voor zorgen dat de toezichtlasten voor de instellingen beheersbaar blijven en een "level playing field" kan worden gehandhaafd. Institutionaliseren van de organisatie van het toezicht in een Koninkrijksorgaan kan de duurzaamheid hiervan bevorderen. Een voorbeeld in dit kader is het gedragstoezicht, dat in Nederland al geruime tijd gemeengoed is maar in de Cariben nog in de kinderschoenen staat. Aangezien de BES-eilanden onder de verantwoordelijkheid van Nederland komen te vallen, zullen de financiële instellingen op deze eilanden ook met gedragstoezicht te maken krijgen. Dankzij de hechte samenwerking binnen het Koninkrijksorgaan kunnen Curaçao, St. Maarten en Aruba dan gelijk optrekken met de BES-eilanden, zodat een "level playing field" kan worden gehandhaafd.

Dames en heren, het is niet zo moeilijk een schets te presenteren over hoe het toezicht op de financiële sector in het Koninkrijk het best georganiseerd kan worden. De werkelijke uitdaging zit in de concrete uitwerking ervan, waarbij de nodige barrières overwonnen moeten worden. Zo dient de wet- en regelgeving op het gebied van toezicht zoveel mogelijk uniform te zijn, maar tevens rekening te houden met de verscheidenheid van de Koninkrijkspartners. Met andere woorden: "eenheid in verscheidenheid." Dit uitgangspunt moet ervoor zorgen dat het toezicht in alle delen van het Koninkrijk voldoet aan de internationale normen, maar ruimte laat voor onderlinge verschillen op grond van bijvoorbeeld de structuur en ontwikkelingsgraad van de financiële sector.

Daarnaast krijgen we in de nieuwe staatkundige structuur te maken met vier landen, vier parlementen en vier toezichtorganen. Het zal dan geen eenvoudige opgave zijn om vrijwel uniforme wetgeving op hetzelfde tijdstip in alle delen van het Koninkrijk in te voeren, wat het beoogde "level playing field" in gevaar kan brengen. Ik zie hier voor het Koninkrijkstoezichtorgaan een belangrijke voorbereidende en coördinerende rol weggelegd.

Dames en heren, ik kijk uit naar een vruchtbare discussie met u over de toekomst van het toezicht in de Nederlandse Cariben in het bijzonder en het Koninkrijk in het algemeen. Een toekomst die wij grotendeels in eigen hand hebben. Door nog intensiever met elkaar samen te werken, kunnen wij de uitdagingen van de financiële crisis en de staatkundige veranderingen voor het toezicht op de financiële instellingen in het Koninkrijk met vertrouwen tegemoet treden. Aan ons is de taak om deze uitdagingen uit te werken in een solide toezichtraamwerk dat bijdraagt aan gezonde financiële instellingen en financiële stabiliteit in de landen van het Koninkrijk.

Ik dank u voor uw aandacht en wens u een succesvol seminar toe.