

Effectief Toezicht

Toespraak gehouden door Theodor Kockelkoren, bestuurslid AFM, op het Banking & Finance Risk congres d.d. 6 november 2012 op de universiteit Nijenrode.

1. In de toelichting op het programma van dit Banking & Finance congres beloven de organisatoren een antwoord op de vraag of ‘beter en meer toezicht’ ook effectief is. Het antwoord op het eerste stuk van de vraag is makkelijk: beter toezicht lijkt me tautologisch met effectiever toezicht. ‘Meer toezicht’ is lastiger. Als Banking & Finance zou bedoelen ‘teveel toezicht’ is het natuurlijk duidelijk. Alles waar ‘te’ voor staat is niet goed, behalve ‘tegoed’ zeggen bankiers dan – en mensen jonger dan dertig zouden toevoegen ‘te gek’. Meer van iets dat beter is zal alleen tot iets nog beters leiden, als de ‘te-grens’ vermeden wordt.
2. Velen in de sector maken zich zorgen over de kwantiteit nieuwe regelgeving sinds de crisis en daar bovenop de toegenomen intensiteit van toezicht. De aanleiding hiervan, die crisis, is nu al vijf jaar met ons. Een andere manier om de ‘is meer, beter toezicht effectief’-vraag te beantwoorden is te onderzoeken of ‘meer, beter toezicht’ de crisis had kunnen voorkomen of in elk geval kleiner had kunnen houden.
3. Op die vraag wil ik graag in gaan. Ik moet dat echter doen in een kort tijdbestek. Ik zal daarom de belangrijkste vijand van effectief toezicht bespreken: verkleving of in het Engels “regulatory capture”. Toezichthouders vallen makkelijk ten prooi aan deze vijand, die typisch voor de directe waarneming onttrokken is. Voorafgaande

aan de crisis zijn veel toezichthouders aan deze vijand ten prooi gevallen. Twee andere belangrijke, veel voorkomende vijanden van effectief toezicht “risico aversie” en “regel gedrevenheid” zal ik moeten bewaren voor een andere gelegenheid. Mijn betoog is er op gericht dat als verkleving en andere risico’s voor effectief goed toezicht beter herkend en aangepakt waren voorafgaand aan de crisis, dan was de crisis mogelijk beduidend kleiner geweest.

Verkleving voorafgaand aan de financiële crisis

4. Verkleving is het fenomeen dat een toezichthouder langzamerhand de wereld door de ogen gaat zien van de populatie waar hij toezicht op houdt. Het is een welhaast natuurlijk fenomeen. Toezichthouders hebben continu veel contact met de ‘onder toezicht staande instellingen’. Zij hebben typisch veel minder vaak direct contact met de belanghebbenden die bij uitstek baat hebben bij effectief toezicht, zoals de gewone burger. Zodoende lopen ze het gevaar in de voortdurende gevoerde gesprekken met de instellingen steeds een stukje op te schuiven naar het wereldbeeld van de sector. Het is bij uitstek een voorbeeld van een risico dat zich langzaam opdringt. Als de toezichthouder er niet alert op is, loopt het met hem af zoals met de kikker in de steeds warmer wordende pan met water.
5. Verkleving komt vaker voor dan dat toezichthouders dit willen weten, laat staan erkennen. Een voorbeeld van verkleving waar de toezichthouder dit ook erkend heeft is de FSA. Al vroeg in de crisis heeft de FSA een evaluatie uitgevoerd naar haar toezicht, de zogenaamde Turner review. In deze review wordt beschreven hoe de FSA mee ging met de communis opinio van de sector. Zo geloofde ook de FSA dat

het financiële systeem veiliger was geworden als het gevolg van de omvangrijke kredietderivaat-posities. De FSA, zo geeft de review aan, ging net als iedereen uit van de hypothese dat markten efficiënt zijn. Ook geloofde de FSA met de markt dat management van financiële instellingen een eigen belang hadden de risico's beperkt te houden en bovendien de beste kijk hadden op hoe dit te doen. De FSA vond daarom dat zij een "light touch" aanpak kon volgen en gaf alle ruimte aan de sector om te groeien en innoveren. Verkleving kortom.

6. In VS heeft de National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis zich uitgesproken over het falende toezicht. Deze commissie verwoordde de verkleving daar als volgt: "the sentries were not at their posts, in no small part due to the widely accepted faith in the self correcting nature of the markets and the ability of the financial institutions to effectively police themselves." Met andere woorden de waakhonden waren ingeslapen onder invloed van de "efficient and self regulating markets" gospel. De commissie drukte de vinger nog wat harder op de zere plek door op te merken dat "Regulators had ample power in many areas and they chose not to use it". Voorbeelden van zowel de SEC als de FED werden gegeven. De commissie was vervolgens realistisch genoeg om te zien dat de financiële industrie flinke druk uitoefende op zowel toezichthouders als beleidsmakers. Maar zij was ontgoocheld over de ontvankelijkheid van toezichthouders en beleidsmakers: "What troubled us was the extent to which the nation was deprived of the necessary strength and independence of oversight".
7. Ook een organisatie als het IMF had zich mee laten slepen in het overheersende denken. Zij publiceerde geen evaluatie naar haar eigen functioneren, maar wel een stuk waarin een aantal principes van goed toezicht benoemd staan. De IMF zegt daar

bijvoorbeeld 'supervisors are expected to stand out from the rest of society and not be affected by the collective myopia and consequent underestimation of risks associated with the good times', en 'The supervisor is most valuable when its contribution is least valued'.

Governance en de juiste mensen als remedie

8. Het is niet eenvoudig voor een toezichthouder het risico van verkleving aan te pakken. Om te beginnen is het noodzakelijk dat de toezichthouder zijn werk kan doen binnen een gezonde governance structuur. Een gezonde governance structuur waarborgt voldoende dat de toezichthouder onafhankelijk kan zijn ten opzichte van zowel sector als politiek.
9. De begroting van de toezichthouder moet bijvoorbeeld niet goedgekeurd worden door de sector. En in het bestuur of de raad van commissarissen van een toezichthouder horen geen mensen thuis die nog actieve verbindingen hebben met de sector, of het nu een uitvoerende of toezichthoudende rol gaat. Dat is in Nederland niet het geval, maar helaas in enkele andere grote Westerse economieën wel.
10. Ook moet de toezichthouder op afstand van Minister en politiek staan. Bestuurders worden benoemd op voordracht van de Raad van Commissarissen door de Minister. Minister en politiek krijgen geen informatie omtrent individuele toezichtsituaties en hebben geen bevoegdheden of positie om in individuele gevallen bij te sturen. Het ministerie heeft geen ambtenaar die zitting heeft in het bestuur van de toezichthouder. Hiermee is de uitvoering van het toezicht op gezonde afstand van de politiek – eveneens belangrijk voor goed toezicht.

11. Een gezonde governance is een noodzakelijke voorwaarde om verkleving tegen te gaan, maar niet voldoende. Binnen de organisatie van een toezichthouder is een gezonde toezichtcultuur essentieel. In een dergelijke cultuur zijn bijvoorbeeld de kenmerken die de IMF noemt ('intrusive, skeptical but proactive, adaptive, comprehensive and conclusive') verankerd.
12. Die cultuur staat of valt met de 'tone at the top'. Dergelijke kenmerken moeten dus ook in de top aanwezig zijn. Het lijkt me daarmee onwenselijk dat de top (en de rest) van een toezichthouder uitsluitend gevuld is met mensen uit de sector. Tegelijkertijd is eveneens belangrijk dat er mensen in het bestuur of directie zitten die de praktijk van dichtbij hebben gezien. Deskundigheid van de toezichthouder is natuurlijk ook van belang. Echter in veel denken lijkt dit kenmerk de boventoon te voeren, terwijl er onvoldoende aandacht lijkt te zijn voor het probleem van 'regulatory capture'. Ik ben bijvoorbeeld niet meteen enthousiast als gesuggereerd wordt een roulatie systeem aan te brengen tussen de top van toezichthouders en de sector. Mensen die adviseren de top van de toezichthouder uitsluitend te bevolken met ervaringsdeskundigen uit de sector, spreek ik beleefd tegen.
13. Iedere toezichthouder zal een gezonde balans tussen deskundigheid en onafhankelijkheid moeten vinden. Geen 100% deskundigheid en geen 100% onafhankelijkheid. In de ogen van sommigen klinkt een lagere dan 100% deskundigheid wellicht als een groot risico, maar mijn ervaring is een andere. De kritische houding en analytische vaardigheden van een goede toezichthouder zullen hem gezonde, doorprikende vragen doen stellen aan de sector of een instelling. 'Legt u mij nog eens uit waarom dit precies goed is voor uw balans?' kan aan de andere kant van de tafel als vervelend en wellicht zelfs dom overkomen.

Tegelijkertijd kunnen dergelijke vragen en houding een zeer heilzame werking hebben op het gedrag van een instelling. Iedere keer als iemand klaagt over de deskundigheid van de toezichthouder is het dan ook goed om door te vragen wat er aan de hand is voordat een conclusie getrokken wordt.

Strategie, structuur en processen als remedie

14. Behalve de samenstelling van het topteam en de mix van mensen in de organisatie, zijn ook strategie, structuur en processen van belang voor een gezonde toezichtcultuur. Ik stip dit gegeven de beperkte tijd kort aan, maar dit onderwerp verdient eigenlijk meer aandacht. Laat ik hier de AFM als illustratie gebruiken.
15. De strategie van de AFM is om haar toezicht probleemgestuurd aan te pakken. Dat wil zeggen dat vanuit de missie (“eerlijke en transparante markten”) bekeken de belangrijkste problemen op de financiële markten aangepakt worden. Het doel is deze problemen op te lossen of in elk geval kleiner te maken. Een breed scala aan instrumenten kan hiertoe ingezet worden, van slimme communicatie, overreding tot formele handhaving. Effectiviteit van de instrumenten staat hierbij voorop. De AFM probeert dus effect gericht problemen op te lossen.
16. De organisatie is hiertoe omgevormd tot een projectorganisatie die ondersteund wordt door afdelingen die de continue processen uitvoeren nodig voor de strategie, zoals bijvoorbeeld risico-analyse, projectbeheer en –sturing, en staffing (het optimaal bemensen van de projecten). Voor ieder geselecteerd probleem wordt een projectteam geformeerd die op de opdracht krijgt dit probleem aan te pakken.
17. Bovenstaande kort geschetste strategie, structuur en processen maken de toezichthouder continu gericht op de problemen die er werkelijk toe doen. Signalen

die vooral van consumenten verkregen worden voorkomen dat de toezichthouder teveel aandacht schenkt aan problemen die er minder toe doen. De sterke focus op het oplossen van problemen helpt voorkomen dat de organisatie teveel meedenkt met de sector die mogelijk een probleem geen probleem vindt. De projectmatige aanpak zorgt ook voor voldoende interne dynamiek zodat voorkomen wordt dat alle toezichthouders lange tijd steeds met dezelfde instellingen werken. Kortom, het bovengenoemde geheel helpt het risico op verkleving verkleinen.

18. Daarbovenop maakt de AFM er werk van om met al haar stakeholders een goede dialoog te voeren. Niet alleen met de onder toezicht staande instellingen, maar ook met consumentenorganisaties en individuele consumenten. De dialoog met deze laatsten verdient vooral de aandacht omdat die voor veel toezichthouders niet uit het dagelijkse loop van de werkzaamheden volgt. Bijvoorbeeld zoekt de AFM continu naar manieren om de drempel te verlagen voor consumenten om de AFM te bellen of via internet technieken de AFM te benaderen. Dit voorkomt dat ongemerkt de onder toezicht staande gemeenschap de belangrijkste stem in de organisatie wordt. Deze aanpak draagt bij aan het vermogen van de toezichthouder om een verstandige balans te vinden tussen de belangen van de verschillende stakeholders.

19. Ik denk dat verkleving een centrale factor is geweest voor de ineffectiviteit van het toezicht voor de crisis. Het is door toezichthouders onvoldoende opgemerkt en aangepakt. Het is essentieel dat dit risico nu door toezichthouders goed wordt doorgrond en geïnvesteerd wordt in manieren om het aan te pakken. Dat is nodig omdat het lastig is.

20. Het is naar mijn mening duidelijk dat ten opzichte van de periode voor de crisis er 'meer, beter toezicht' nodig is. Waarbij het mij voorkomt dat kwaliteit belangrijker is dan kwantiteit. Daarbij is natuurlijk verkleving niet het enige risico voor effectief toezicht, ook andere factoren als 'risicoaversie' en 'regelgedrevenheid' verdienen de aandacht. Toezichthouders als de FSA hebben "light touch" overboord gezet, en zijn overgestapt op een meer "intrusive" en interveniërende werkwijze. Vermits die aanpak gericht is op de daadwerkelijke problemen, is dat goed nieuws.
21. Van groot belang is verder dat er een levendige discussie gevoerd wordt over wat effectief toezicht is. Bijvoorkeur niet een discussie of het een onsje meer- of minder moet zijn, maar een discussie over de kwaliteit, oftewel of de beoogde effecten ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. Een dergelijke discussie moet niet alleen tussen de financiële sector en toezichthouders gevoerd worden, maar ook met bijvoorbeeld consumenten- en beleggerorganisaties. Want ook bij dit onderwerp ligt het risico van verkleving op de loer!
22. Laat ik afsluiten als opmaat voor de discussie dat mijn betoog over verkleving bij extern toezicht net zo relevant is voor intern toezicht. De aard van het risico is niet anders, mogelijk de wijze waarop het risico gemitigeerd kan worden wel. Hartelijk dank voor uw aandacht en ik wens u een vruchtbare discussie!