

# 'Geharmoniseerd toezicht is het doel'

Naar aanleiding van de kredietcrisis is het Europese toezicht op banken op een andere leest geschoeid. De Nederlandse registeraccountant Arnoud Vossen leidde de afgelopen jaren de transformatie van CEBS naar EBA: de European Banking Authority die dwingende regels oplegt. "Nationale wetgeving heeft daar geen invloed meer op."

TEKST GEERT DEKKER



**H**ij was in 2008 nog maar nauwelijks aangekomen in Londen of Arnoud Vossen (47) begreep dat zijn werk er anders zou gaan uitzien dan verwacht. Gedetacheerd door zijn werkgever De Nederlandsche Bank was het de bedoeling dat hij deputy secretary-general zou worden van het CEBS, het Committee of European Banking Supervisors, het bureau dat coördinerende taken vervulde voor de banktoezichthouders van Europa. Maar een halfjaar later was Vossen ineens secretary-general en was het CEBS, onder het Franse voorzitterschap van de Europese Unie en in antwoord op de kredietcrisis, benoemd tot de organisatie die de harmonisatie van het banktoezicht in Europa vorm moest geven. "Dat proces ging ik handen en voeten geven." Begin 2011 is de transformatie voltooid. Het CEBS - toentertijd met een kleine twintig medewerkers op een bescheiden manier coördinerend tussen toezichthouders - bestaat niet meer. Daarvoor in de plaats is er de EBA, de European Banking Authority, verdubbeld wat betreft het aantal medewerkers en veranderd wat betreft karakter. De voormalige bescheidenheid van adviezen en *guidelines* - pas toe of leg uit - is, in lijn met het toegekende mandaat, ingeruild voor de strengheid van onder meer *binding technical standards*.

#### BINDENDE STANDAARDEN

*Wordt de EBA de nieuwe boeman van de Europese banken?*

"Die term zou ik niet gebruiken. Het zijn en blijven de nationale toezichthouders die verantwoordelijk zijn voor het dagelijkse toezicht op de financiële instellingen. De EBA is ook niet een nieuwe toezichthouder, het is een nieuwe autoriteit. De belangrijkste verandering is dat we van een model met zwakke coördinatie tussen de diverse toezichthouders overschakelen naar een model met sterke coördinatie. Harmonisatie en uniformiteit staan nu voorop."

*Hoe zal dat zich uiten?*

"De status van de regels die de EBA produceert is een fundamenteel andere dan die uit de tijd van het CEBS. De belangrijkste missie van het CEBS was het bevorderen van een geharmoniseerde implementatie van Bazel II in Europa. Voor allerlei technische details die in de oorspronkelijke regelgeving nooit allemaal uitgeschreven kunnen worden, moesten richtlijnen - *guidelines* - worden opgesteld voor zowel de nationale toezichthouders als de onder toezicht staande banken. Maar die *guidelines* waren van het type 'pas toe of leg uit'. Als ze

**'DE BELANGRIJKSTE VERANDERING IS DAT WE VAN EEN MODEL MET ZWAKKE COÖRDINATIE TUSSEN DE DIVERSE TOEZICHTHOUDERS OVSCHAKELN NAAR STERKE COÖRDINATIE.'**

door nationale wetgeving of andere omstandigheden niet konden worden opgevolgd, was dat niet verplicht. Dat is nu fundamenteel anders. We hebben allerhande mandaten om voor de nieuwe regelgeving, Bazel III, bindende technische standaarden te ontwikkelen. Op dit moment zijn we bijvoorbeeld bezig met dit type standaarden voor de rapportages in het kader van Bazel III. Naar verwachting zullen alle banken in Europa vanaf 2013 een gestandaardiseerd rapportagekader hanteren. Nationale wetgeving zal daar geen invloed meer op hebben: als de EBA de standaard heeft gemaakt, wordt hij ter goedkeuring voorgelegd aan de Europese Commissie, en vervolgens aan het Europese Parlement en de Europese Raad. Maar daarna zijn de regels meteen van kracht, zonder een apart traject van omzetting naar nationaal recht."

#### NETWERK

*En als individuele landen bezwaar hebben tegen bepaalde elementen van die standaard?*

"Het is een misverstand dat dit hele proces volgens een *top-down*-model zou verlopen. Dit type standaarden wordt ontwikkeld in EBA-werkgroepen waarin elke nationale toezichthouder is vertegenwoordigd. Alle overwegingen en discussies vinden dus plaats in een context waarin elk land zijn inbreng heeft. Sterker nog: de EBA zelf moet worden beschouwd als een netwerk van alle nationale toezichthouders. Dat netwerk dijt uit en krimpt weer in naar gelang de thema's die op tafel liggen, de onderwerpen die moeten worden besproken. Als je mij vraagt hoe groot de EBA is, denk ik eerder aan die paar duizend medewerkers van de nationale toezichthouders die bij allerlei EBA-projecten betrokken zijn, dan aan de veertig medewerkers op het kantoor in Londen."

*U heeft leiding gegeven aan dit proces. Was een top-down-benadering niet veel gemakkelijker geweest?*

"Het streven is een gemeenschappelijke toezichtscultuur in Europa en de totstandkoming van dat ene Europees *rule book* voor de hele bankensector. Ik denk niet dat het effectief is eenzijdig af te kondigen van wat die cultuur zou moeten zijn. De nieuwe regels die we maken en die we verplicht kunnen opleggen zijn het resultaat van gemeenschappelijk overleg. Verder stimuleren we de gemeenschappelijkheid door trainingsprogramma's voor toezichthouders - vaak naar aanleiding van nieuwe richtlijnen - en door onderzoek naar de elementen die nog typerend zijn voor de diverse nationale toezichthouders. Zo stimuleren we het bewustzijn van de weg die nog moet worden afgelegd."

#### TOEZICHTCOLLEGES

*In Nederland is veel discussie geweest over de toezichtscultuur bij De Nederlandsche Bank. Is men het op Europees niveau eens over beginselen van wat een gemeenschappelijke toezichtscultuur zou moeten worden?*

"Internationaal zie ik twee tendensen. Ten eerste: principle based wijkt in toenemende mate voor rule



**'ELKE INTERNATIONALE BANK HEEFT NU EEN TOEZICHTCOLLEGE, SAMENGESTELD UIT DE TOEZICHTHOUDERS VAN ELK LAND WAAR DE BANK ACTIEF IS.'**

based. Ik kan persoonlijk veel voordelen zien in principle based-toezicht, maar het resultaat is uiteindelijk niet geweest wat het moest zijn. De tendens is dat rule based oprukt: de regelgeving zal meer gebaseerd zijn op bindende en gedetailleerde standaarden. Ja, daar wordt door de bankensector commentaar op geleverd, maar tegelijkertijd heeft de bankensector ook de creatie van een *level playing field* bepleit. En als er één middel is om te zorgen voor gelijke omstandigheden, dan is dat het laten gelden van dezelfde regels voor iedereen. Natuurlijk moet er wel de mogelijkheid zijn die regels snel aan te passen als de omstandigheden zich wijzigen. Een tweede tendens, die in verband staat met de eerste, is die van verdere harmonisatie en van het aanscherpen van de toezichtspraktijk. Vaak heeft men het dan over meer indringend toezicht, more intrusive. Hieraan wordt gewerkt door ook de toezichtsprocessen van de toezichthouders zelf meer te harmoniseren en door toezichthouders op internationale bankengroepen meer intensief met elkaar te laten samenwerken in vaste teams, *colleges*."

**Voor die grote banken zijn dus bijzondere toezichtsorganen in het leven geroepen?**

"Ja, dat zijn die toezichtcolleges. Elke internationale bank heeft er nu een, samengesteld uit de toezichthouders van elk land waar de bank actief is. Zo'n college wordt geleid door de toezichthouder van het land waar het moederbedrijf dan wel het hoofdkantoor is gevestigd. Het overleg is gericht op de praktische uitvoering van het toezicht, punten zoals de risicoanalyses worden hier besproken. Daarnaast kan de staf van de EBA agendapunten aandragen. En als de diverse landen het niet met elkaar eens kunnen worden over de uitvoering van de regels dan kan de EBA tot mediation overgaan. De uitspraak zal in de meeste gevallen bindend zijn."

#### **POLITIEK**

*Met de keuze om tot meer gemeenschappelijkheid te komen, lijkt het politieke element in het toezicht op de bankensector nu veel groter te worden. Is dat zo?*

"Ik zou niet zeggen dat de EBA een zwaar politieke organisatie is geworden, maar we hebben nu zeker te maken met veel meer verschillende belanghebbenden dan vroeger. En dat zijn niet alleen de toezichthouders uit de diverse landen. Er zijn andere typen organisaties



## ARNOUD VOSSSEN

Arnoud Vossen (1963) ging in Heerlen naar de middelbare school en haalde daarna zijn heao BI-diploma in Sittard. Als management trainee trad hij in dienst bij de NMB Postbank en in die periode begon hij met de studie bedrijfseconomie aan de Universiteit van Amsterdam. In 1988 maakte hij de overstap naar De Nederlandsche Bank, waar hij als IT-consultant werd aangesteld. De overstap naar toezicht volgde later.

In de jaren negentig rondde hij zijn studie bedrijfseconomie af, gevolgd door het postdoctoraal accountancy aan dezelfde universiteit (1995).

“Accountancy en toezicht hebben veel met elkaar te maken: het denken in termen van risico’s en in termen van te nemen maatregelen. De relevantie van verslaggeving bijvoorbeeld in verband met prudentiële filters spreekt vanzelf.”

Bij DNB werd hij inmiddels ingezet als manager op diverse posten en zette hij de eerste cross-sectorale toezichtsafdeling op na de fusie met de Pensioen- en Verzekeringskamer. Ook was Vossen als manager van de oversightafdeling betrokken bij de fusie van de Amsterdamse Effectenbeurs met die van Parijs en Brussel tot Euronext.

Voordat Vossen naar het CEBS werd gedetacheerd leidde hij onder meer de Europese werkgroep Accountancy en Audit, die zich voornamelijk bezighield met de consequenties van IFRS voor het prudentiële toezicht, met de ontwikkeling van prudentiële filters, met de ontwikkeling van de rapportagekaders COREP en FINREP en met het gebruik van ‘Pilar 3’ door Europese banken.

In 2008 volgde de verhuizing naar Londen. Vossen is getrouwd en heeft een dochter van tien en een zoon van dertien.

## ‘EBA ZAL DE KOMENDE TWEE JAAR UITGROEIEN TOT EEN ORGANISATIE VAN 120 MEDEWERKERS’

bijgekomen en dat komt vooral door de uitbreiding van ons werkgebied van oorspronkelijk alleen prudentiële aangelegenheden tot ook bijvoorbeeld consumentenzaken. Nu hebben we bijvoorbeeld overleg met consumentenorganisaties en we hebben in onze stakeholdersgroep ook vertegenwoordigers van universiteiten en van vakorganisaties uitgenodigd. Verder moeten we meer rekening houden met de ministers en met de Europese Commissie en het Europees Parlement. Willen de regels die we ontwikkelen EU-richtlijn worden, dan zijn dat de partijen die ze moeten goedkeuren.”

*De EBA is gericht op de praktische uitvoering van het toezicht op de banken. De organisatie heeft geen invloed op de grote lijn van de regelgeving?*

“De ontwikkeling van nieuwe regelgeving voor banken is primair een mondiale bezigheid en die vindt plaats bij het Bazels Comité en de Financial Stability Board. Bij het Bazels Comité zit onder meer de Europese Commissie aan tafel en ook de voorzitter van de EBA, Andrea Enria. Maar de Europese Commissie is primair de verantwoordelijke voor de ontwikkeling van de bankenregelgeving in Europa en dat is ook de enige instantie die met initiatiefwetsvoorstellen kan komen. Hoe Bazel III wordt omgezet naar Europese richtlijnen - en het zal dan met name om de kapitaaleisen gaan - dat is

typisch de taak van de commissie. Het mandaat van de EBA heeft betrekking op het uitwerken van bepaalde onderwerpen en op de toezichtspraktijk.”

### SYSTEEMRISICO'S

“Wat betreft die grote lijn moet ik ook de oprichting van de European Systemic Risk Board noemen. Daarin hebben de nationale centrale banken zitting. Het perspectief van deze raad overstijgt dat van individuele landen en banken, want het gaat haar om de financiële stabiliteit in Europa. Ze brengt systeemrisico's in kaart en kan de EBA en de nationale toezichthouders aanbevelingen geven om mogelijk praktische maatregelen te nemen.”

### *Hoe zal de EBA zich verder ontwikkelen?*

“Met het huidige mandaat en met de huidige budgetten zal de EBA de komende twee jaar uitgroeien tot een organisatie van 120 medewerkers. Het is de bedoeling dat de EBA ook zelf onderzoek gaat doen en analyses gaat uitvoeren, zowel bij banken als bij toezichthouders en zowel op eigen initiatief als naar aanleiding van meldingen. Maar het zijn de verzamelde nationale toezichthouders die de EBA vormen en zij bepalen dan ook de verdere ontwikkeling van deze autoriteit.” \*