

Algemene Rekenkamer
T.a.v. de President van de Algemene Rekenkamer
drs. A. P. Visser
Lange Voorhout 8
2514 ED DEN HAAG

De Nederlandsche Bank N.V.
Mw. mr.dr.s. N.C. Stolk-Luyten
Directeur

Postbus 98
1000 AB Amsterdam
+31 20 524 91 11
www.dnb.nl

Handelsregister 3300 3396

Onderwerp

Bestuurlijke reactie - conceptrapport 'Bankenresolutie in Nederland'

Geachte heer Visser,

De Algemene Rekenkamer (AR) heeft dit jaar intensief onderzoek gedaan naar de resolutiefunctie¹ van DNB, toegespitst op middelgrote en kleine banken (*Less Significant Institutions, hierna: 'LSI's'*). Hierbij treft u onze bestuurlijke reactie aan op het concept eindrapport "Bankenresolutie in Nederland" en specifiek de bevindingen en aanbevelingen die daaruit volgen.

Datum

18 november 2019

Ons kenmerk

T049-368531088-93

Het Europese resolutieregime en de taakuitvoering door DNB zijn relatief jong. Daarbij bestrijkt resolutie een grotendeels nieuw en voor de buitenwereld onbekend terrein. De taak brengt bovendien de nodige juridische en operationele complexiteit met zich mee. Tegelijkertijd ligt de financiële crisis ons nog vers in het geheugen. Naast goed toezicht staat de afwikkelbaarheid van banken aan de basis van financiële stabiliteit en maatschappelijk vertrouwen in de financiële sector. In dat licht was het onderzoek geen eenvoudige opgave en zijn wij de AR erkentelijk voor haar investering in het doorgronden en belichten van de LSI-resolutietaak. DNB heeft de dialoog tijdens het onderzoek als constructief en open ervaren.

¹ De AR hanteert in haar rapport termen als 'afwikkelingsplan', 'afwikkelingsautoriteit' en 'afwikkelingsinstrument', hetgeen aansluit bij de wettelijke terminologie. DNB geeft de voorkeur aan het gebruiken van de term 'resolutie', omdat deze beter de lading van de taak en activiteiten van DNB dekt, inclusief de verantwoordelijkheid voor het depositogarantiestelsel. Resolutie beoogt de ordentelijke afwikkeling van banken met gebruik van resolutie-instrumenten of in faillissement.

DNB kan zich over het algemeen vinden in de conclusies en aanbevelingen van het rapport, zoals uiteengezet in hoofdstuk 6. Zo heeft DNB steeds beter zicht gekregen op de benodigde capaciteitsinzet, doorlooptijd en prioritering van de resolutietaak. Ook is reeds een verbetertraject uitgerold om de procesborging en dossiervoering van LSI resolutieplanning te versterken. Voorts maakt DNB graag melding van het feit dat de herziening van de MoU aangaande de informatie-uitwisseling met de Minister van Financiën nagenoeg is afgerond.

Met betrekking tot het neerzetten van de nieuwe resolutietaak en -organisatie sinds 2015, wijst de AR onder meer op capaciteitsuitdagingen. Het is daarbij goed te benadrukken dat resolutieplanning voor LSI's – waarvoor 4-5 fte is gereserveerd - maar een deelaspect is van de resolutietaak als geheel. Zo draagt DNB als *nationale resolutieautoriteit* ('NRA') tevens bij aan resolutiebeleid, -kaders en -planning voor banken onder directe verantwoordelijkheid van de *Single Resolution Board* ('SRB') en is DNB verantwoordelijk voor de operationele uitvoering van resolutie voor alle banken in Nederland.

De voortgang op de deeltaak van LSI resolutieplanning moet dan ook tegen de achtergrond worden gezien van; 1) de noodzaak tot het ontwikkelen van (beoordelings)kaders die aan de basis liggen van effectieve resolutieplanning, 2) de geleidelijke opbouw van menskracht, capaciteit en kennis, en 3) de (initiële) inzet op de ontwikkeling van kaders en resolutieplannen voor de *Significant Institution* (hierna 'SI's') op Europees niveau, waarbij de SRB tevens moest worden opgebouwd. De uitbreiding van het takenpakket van de Divisie resolutie naar DGS (2016) en resolutie verzekeraars (2018) heeft daarentegen nauwelijks invloed gehad op de voortgang in resolutieplanning voor LSI's.

Datum

18 november 2019

Ons kenmerk

T049-368531088-93

Tot slot vraagt DNB aandacht voor de specifieke onderbouwing en interpretatie van een aantal onderliggende analyses en bevindingen van het rapport alsmede voor de correcte weergave van feitelijke definities en processen. Hiertoe zijn opmerkingen in de bijlage van deze bestuurlijke reactie opgenomen.

Hoogachtend,

[getekend]

Mr. drs. N.C. Stolk
Directeur Resolutie

Datum

18 november 2019

Ons kenmerk

T049-368531088-93

Bijlage I bij Bestuurlijke reactie - AR-rapport 'Bankenresolutie in Nederland'

Datum

18 november 2019

Ons kenmerk

T049-368531088-93

Aanleiding en aanpak AR onderzoek

De AR noemt op pagina 12 een aantal uitgangspunten voor haar onderzoek die enige voorzichtigheid behoeven. Dat betreft onder andere de aanname dat het afwikkelmechanisme nog niet functioneert zoals verwacht en dat audit gaps zoals geconstateerd voor het onderzoek naar het toezichtmechanisme aannemelijk zijn. DNB wijst er voorts op dat verschillen in opzet en uitvoering van de afwikkelingstaak in Europa zich ook kunnen verklaren uit uiteenlopende sectorale structuren en omstandigheden.

Organisatie van de LSI resolutietaak binnen DNB

DNB onderschrijft het belang dat de AR hecht aan het borgen van afdoende capaciteit voor de LSI resolutietaak (o.a. p. 7, 29, 32). Tegelijkertijd wil DNB voorkomen dat uit deze analyse een beeld ontstaat dat zij beperkt zicht zou hebben op de feitelijke tijdsbesteding per taak die vervolgens een adequate (externe) verantwoording zou belemmeren. DNB heeft de tijdsbesteding en middelen per deeltaak goed in beeld, getuige ook haar directe sturing op fte inzet en de gedetailleerde externe verantwoording hierover in het ZBO-begrotingsproces. Deze aspecten zijn ook tijdens het onderzoek met documentatie onderbouwd.

Wat betreft de organisatie van de divisie Resolutie (o.a. p. 20, 28) benadrukt DNB dat het AR onderzoek betrekking heeft op de 4-5 fte beschikbaar voor resolutieplanning voor LSI's. Dit staat los van capaciteit voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van beleid en kaders voor deze plannen. Het organisatiemodel van de Divisie als geheel is daarbij wel degelijk geëvalueerd als onderdeel van interne besluitvorming over de taakuitbreiding in 2016 en 2018. Los daarvan evalueert het management van Resolutie het model op continue basis. Dat is immers inherent aan de aansturing van een matrix. DNB neemt niettemin ter harte dat dit interne managementproces beter kan worden vastgelegd.

DNB herkent zich niet in de AR bevinding (o.a. p. 31, 51 en 53) over onduidelijke synergievoordelen van de resolutietaak. Dit onderwerp maakte geen onderdeel uit van de onderzoeksvragen in het normenkader van de AR, noch is het in de onderzoeksfase aan de orde gesteld. DNB had de AR desgevraagd graag nader willen informeren op dit punt. Synergievoordelen en benchmarking zijn aantoonbaar meegenomen en verdisconteerd in het besluitvormingsproces (intern en met het Ministerie van Financiën) over de opzet van de NRA in 2014, de toevoeging van de DGS taak en uitbreiding van resolutiecapaciteit in 2016 en de uitbreiding naar verantwoordelijkheden voor verzekeraars in 2018. Tevens is de synergiefactor onderdeel van het jaarlijkse ZBO-begrotingsproces, waaronder de bespreking met het Ministerie van Financiën en in de gepubliceerde ZBO-begroting.

Afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken (LSI's)

DNB zet vraagtekens bij de stelling op p. 42 dat minder gedetailleerde resolutieplannen “minder nuttig lijken voor de voorbereiding op en daadwerkelijke uitvoering van resolutie”. Deze stelling lijkt niet nader onderbouwd. Daarentegen heeft DNB doelbewust de plannen gericht en proportioneel gemaakt. DNB wijst er in dit kader op dat de resolutieplannen de oplossingsrichting bepalen in geval een LSI zou falen. Voor de daadwerkelijke uitvoering van resolutie zijn draaiboeken op het niveau van DNB en betrokken instellingen relevant. Deze richten zich op de operationele uitvoerbaarheid van de voorkeursstrategie. De parallelle ontwikkeling van resolutie-instrumenten en draaiboeken is niet in het onderzoek betrokken.

Europese context en rol Single Resolution Board (SRB)

DNB herkent zich niet in de suggestie dat sprake is van een “ambivalente werkrelatie met de SRB” (o.a. paragraaf 3.3.4) en benadrukt dat de rol van de SRB buiten de reikwijdte van het onderzoek valt. Feitelijk constateert DNB dat zij een duidelijke en constructieve werkrelatie heeft met de SRB en dat zij zeker initieel relatief veel capaciteit heeft geïnvesteerd in het meebouwen aan SRB kaders en SI resolutieplanning. Dat was onvermijdelijk, gezien de opbouw van

Datum

18 november 2019

Ons kenmerk

T049-368531088-93

de SRB zelf en het belang om kaders te hebben, ook voor LSI resolutieplanning. Dat in dit proces verschil van inzicht kan ontstaan over specifieke onderwerpen waarvoor DNB en de SRB gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen, is inherent aan de samenwerking binnen het Single Resolution Mechanism. Daarnaast vinden zowel DNB als de SRB het inderdaad wenselijk om de wijze waarop LSI resolutieplanning Europees wordt getoetst waar mogelijk te concretiseren, ook om het notificatieproces efficiënter te laten verlopen.

DNB kan de observaties van de AR ten aanzien van toegang tot SRB stukken en lacunes in haar controlemogelijkheden niet plaatsen (o.a. p. 9, 59-60). DNB benadrukt dat de AR inzage heeft gekregen in alle relevante SRB documenten, ondanks het feit dat deze uitsluitend van toepassing zijn op SI's en ondanks het feit dat deze buiten de reikwijdte en het mandaat van het AR onderzoek vallen. Dat de SRB vervolgens DNB verantwoordelijk houdt voor ordentelijke procesborging, volgt logischerwijs uit de Europese verantwoordelijkheid van DNB als lid van de SRB. Deze verantwoordelijkheid doet niet ter zake in het AR onderzoek naar de LSI resolutieplanningsfunctie van DNB en heeft ook niet tot een belemmering geleid voor dat onderzoek.

Tegen dezelfde achtergrond neemt DNB tevens kennis van de AR analyse en bevindingen betreffende de rol van het European Court of Auditors (par. 5.4) ten aanzien van de ECB. DNB ziet in deze geen relatie met het AR onderzoek naar de LSI resolutieplanningsfunctie van DNB.

Rol van het DGS

DNB heeft twee observaties bij de beschrijving van het depositogarantiefonds (DGF). Ten eerste is de genoemde, toekomstige, slagkracht van het DGF niet precies te herleiden. Sowieso zullen na trekking op een dergelijk bedrag geen middelen meer beschikbaar zijn, omdat het fonds weer moet worden opgebouwd en de kredietlijn afgelost. Ten tweede dient onderscheid te worden gemaakt tussen schatkistbankieren enerzijds en de achtervang van de overheid voor het DGS anderzijds. In het eerste geval wordt gebruik gemaakt van de

Datum

18 november 2019

Ons kenmerk

T049-368531088-93

middelen die bij de banken ex ante ten behoeve van het fonds zijn opgehaald en ondergebracht in de schatkist. In het tweede geval stelt de staat in uitzonderlijke omstandigheden additionele middelen tijdelijk ter beschikking ten behoeve van een uitkering door het DGS.

Datum

18 november 2019

Ons kenmerk

T049-368531088-93