

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Algemene Rekenkamer
de president, drs. A.P. Visser
Lange Voorhout 8
2514 ED Den Haag

**Directie Financiële
Markten**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk

2019-0000191268

Datum 18 november 2019
Betreft Bankenresolutie in Nederland

Geachte heer Visser,

Op 21 oktober jl. ontving ik uw conceptrapport met de titel "*Bankenresolutie in Nederland; Voorbereiding op mogelijk falen van middelgrote en kleine banken door DNB*". Dit rapport is tot stand gekomen naar aanleiding van een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de wijze waarop De Nederlandsche Bank (DNB) als nationale afwikkelingsautoriteit (NRA) zich voorbereidt op mogelijk falen van middelgrote en kleine banken. In het onderzoek is ook de betrokkenheid van de minister van Financiën bij de afwikkelingsplanning door DNB meegenomen, alsmede de discussie over mogelijke lacunes in onafhankelijke externe controle in het kader van de bankenunie. Ik heb met belangstelling en waardering kennisgenomen van het conceptrapport.

Sinds enkele jaren vult DNB haar taak als NRA in. Met het afwikkelraamwerk is onder meer beoogd om de inzet van publieke middelen zo klein mogelijk te maken en het falen van een bank ordentelijk te laten verlopen. Onafhankelijke externe controle op deze publieke taakuitoefening is van groot belang. Gezien het sterk grensoverschrijdende karakter van het afwikkelraamwerk zie ik er veel meerwaarde in dat de Algemene Rekenkamer bij dit onderzoek met andere nationale rekenkamers optrekt. Ik ben ervan overtuigd dat de gezamenlijke resultaten zullen bijdragen aan het bestendigen van dit raamwerk.

Graag deel ik allereerst een aantal algemene observaties ten aanzien van de bankenunie en resolutie. Zo hoop ik een beeld te geven van hoe ik kijk naar het instrument resolutie als zodanig, de afwikkelingsplanning en een bijhorend adequaat toezicht door de minister van Financiën op de Nederlandse NRA. Daarna reageer ik op de tot mij gerichte aanbevelingen die in het conceptrapport zijn opgenomen.

Algemeen

Directie Financiële
Markten

Bankenunie

In het conceptrapport introduceert de Algemene Rekenkamer op heldere wijze de bankenunie, met in het bijzonder aandacht voor het opzetten van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (*Single Resolution Mechanism, SRM*). Voor het functioneren van het SRM is in mijn ogen ook de totstandkoming van een gemeenschappelijk reglement (*single rulebook*) van groot belang geweest. Het single rulebook omvat naast de kapitaalvereisten voor banken ook regels voor verbeterde depositogarantiestelsels (DGS) en het beheer van falende banken. Onlangs zijn in Europees verband deze regels met het bankenpakket aangevuld, teneinde verdere risicoreductie in de bankensector te bereiken.¹

Ons kenmerk
2019-0000191268

Grootbanken

De Algemene Rekenkamer heeft zich, vanwege bevoegdheidsverdeling, in het onderzoek beperkt tot middelgrote en kleine banken, waarvoor de NRAs direct verantwoordelijk zijn. Ten behoeve van inzicht in het bredere beleidsterrein en adequate prioritering daarbinnen, acht ik het van belang te benadrukken dat vooral grootbanken en grensoverschrijdende banken (*Significant Institutions*) die kritieke functies vervullen bij falen, of 'waarschijnlijk falen', in afwikkeling zullen gaan. Door middel van afwikkeling kan immers de continuïteit van kritieke functies van deze banken worden geborgd. Zij bouwen daarom verplicht een extra buffer voor bail-in op, ook wel de *Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities, MREL*. Voor deze grootbanken en grensoverschrijdende banken is de *Single Resolution Board (SRB)* direct verantwoordelijk.

Gelet op de kritieke functies voor het systeem ligt het wat mij betreft voor de hand dat het opstellen van afwikkelplannen en het vaststellen van de MREL-eisen voor met name grotere banken de afgelopen jaren hoge prioriteit heeft gekregen. Met het oog op bovenstaande heeft mijn ministerie ook contact met de SRB, bijvoorbeeld over de totstandkoming van algemeen beleid, en ook wordt de voorzitter van de SRB halfjaarlijks in de Eurogroep ontvangen. Op grond van de richtlijn herstel en afwikkeling van banken (*bank recovery and resolution directive, BRRD*) hebben vertegenwoordigers van mijn ministerie ook zitting in afwikkelingscolleges. Deze colleges zijn onder andere verantwoordelijk voor het opstellen van afwikkelplannen voor grootbanken en grensoverschrijdende banken.

Plannen middelgrote en kleine banken

Bij het falen van kleinere banken ligt het wat mij betreft voor de hand dat, op basis van de zogenoemde algemeenbelangtoets, in vergelijking met grotere banken, faillissement vaker voorkomt dan afwikkeling.² In dit kader zijn de uitkomsten van het

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2019:150:FULL>

² Zo schrijft u in het conceptrapport dat 17 kleine en middelgrote banken gewoon in faillissement kunnen. Voor slechts 3 kleine en middelgrote banken is de toepassing van resolutie voorzien.

vergelijkbaar onderzoek dat andere nationale rekenkamers parallel aan het uwe uitvoeren, wat mij betreft erg interessant om inzicht te krijgen in de verschillende toepassingen van de algemeenbelangtoets binnen het SRM. Ook op Europees niveau wordt nagedacht over de wijze waarop de algemeenbelangtoets zou moeten worden toegepast. De gezamenlijke resultaten van het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer en collega-rekenkamers uit andere lidstaten uitvoeren, kunnen hieraan bijdragen.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2019-0000191268

Op ambtelijk niveau is er periodiek resolutie-overleg met DNB over de uitwerking van wet- en regelgeving, de algemene toepassing daarvan en ontwikkelingen in Europese gremia. Deze gesprekken hebben betrekking op de benadering voor alle banken, zowel kleine en middelgrote als grote banken in den brede. Deze gesprekken gaan niet over de uitvoering van dat beleid in individuele gevallen. Door deze periodieke overleggen heeft mijn ministerie een adequaat beeld van de hoofdlijnen van afwikkelingsplanning voor alle banken. Mijn ministerie heeft geen inzicht in de precieze uitwerking van afwikkelplannen voor alle individuele banken, met name individuele middelgrote en kleine banken. Dit past wat mij betreft bij de verdeling van verantwoordelijkheden, waarbij DNB onafhankelijk is in de uitvoering van de haar opgedragen taken.

Depositogarantiestelsel

Indien een middelgrote of kleine bank faalt, zal deze in de meeste gevallen failliet gaan. Ingeval van faillissement wordt een beroep gedaan op het DGS, dat beschikt over een depositogarantiefonds (DGF). In het conceptrapport wordt opgemerkt dat het DGF naar verwachting in 2024 een omvang heeft tussen € 4,5 en € 5,1 miljard. Tezamen met de overige waarborgen zal er een totaalbedrag van tussen de € 8,5 en € 9,1 miljard beschikbaar zijn, zonder een beroep op de overheid. Elk nationaal DGS zal in 2024 minimaal een omvang van 0,8% van alle gedekte deposito's moeten beslaan. Dit is in mijn ogen een aanzienlijke verbetering van de slagkracht van DGSen. Middels een toekomstig Europees depositoverzekeringstelsel (EDIS) kan de slagkracht nog verder worden vergroot. Zo kan worden voorkomen dat nationale overheden moeten bijspringen om tekorten van een nationaal stelsel te dichten. EDIS is daarom een belangrijke pijler binnen de bankenunie en wordt ook wel gezien als het sluitstuk daarvan.

Uitvoeringstoezicht op DNB als NRA

Met het voorgaande zijn er naar mijn mening belangrijke stappen gezet om de Europese en Nederlandse bankensector weerbaarder te maken, en heeft het ministerie zijn rol in het opzetten, de uitwerking en de uitvoering van het raamwerk uitgebreid ingevuld.

Het toezicht door de minister van Financiën op de uitoefening van taken door DNB als NRA is toezicht op DNB als zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De status van zbo brengt met zich dat DNB

onafhankelijk is in de uitvoering van de haar opgedragen taken. Dat stelt DNB ook in staat om de doelen van afwikkeling adequaat te handhaven.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2019-0000191268

De onafhankelijke taakuitvoering laat onverlet dat ik, als minister van Financiën, systeemverantwoordelijkheid draag. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen moet mijn ministerie in staat zijn om te beoordelen hoe DNB haar taken vervult en of zij dit op effectieve en efficiënte wijze doet. Het ministerie van Financiën oefent daartoe toezicht uit op DNB. Dit toezicht heeft het karakter van 'toezicht op afstand'; DNB komt een grote mate van zelfstandigheid toe en de invloedssfeer van het ministerie is beperkt tot specifieke wettelijke bevoegdheden ten aanzien van DNB.

Bij de opzet van de NRA en uitbreiding van taken zijn synergievoordelen besproken. In het conceptrapport wordt terecht opgemerkt dat het functioneren van de Nederlandse afwikkelingsautoriteit nog niet is geëvalueerd. Ik ben voornemens om het functioneren van de afwikkelingsautoriteit mee te nemen in het vijfjaarlijkse onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de zbo-taken van DNB dat gepland staat voor 2021. Hierbij zal ook worden onderzocht in hoeverre er synergievoordelen zijn behaald bij het plaatsen van de afwikkelingsautoriteit bij DNB.

Reactie op de afzonderlijke aanbevelingen gericht aan de minister van Financiën

i. "Ga bij het goedkeuren van de voorgestelde zbo-begroting van de afwikkelingsautoriteit na of de door DNB voorgestelde capaciteit voldoende is om de afwikkelingstaak voor middelgrote en kleine banken te vervullen".

De divisie Resolutie bij DNB bestaat ongeveer vijf jaar. In deze tijd is de divisie snel gegroeid en heeft zij er belangrijke werkzaamheden en verantwoordelijkheden bijgekregen. Zo gaat zij ook over uitvoering van het DGS en sinds dit jaar over de afwikkeling van verzekeraars. Tegen deze achtergrond onderschrijf ik het belang van een reguliere beoordeling van adequate capaciteit bij DNB voor onder andere de afwikkelingstaak. Dit vul ik op onderstaande wijze in.

DNB is als zbo verantwoordelijk voor het opstellen van de zbo-begroting. In het jaarlijkse begrotingsoverleg wordt door de secretaris-generaal van het ministerie van Financiën de zbo-begroting, waaronder de benodigde capaciteit voor de uitvoering van de verschillende zbo-taken (zoals resolutie), besproken met de directie van DNB. Het is aan DNB als zbo om een inschatting te maken van de benodigde capaciteit en hiervoor een onderbouwing op te stellen. In het begrotingsoverleg wordt gesproken over de benodigde capaciteit op basis van risico's, trends, nieuwe taken en ontwikkelingen. Hierbij toetst mijn ministerie op effectiviteit en

doelmatigheid. Het begrotingsoverleg is niet het enige moment in het jaar dat ik samen met DNB stil sta bij de benodigde capaciteit. In het najaarsoverleg wordt de zbo-begroting, waaronder de benodigde capaciteit, besproken met zowel de directie als de Raad van Commissarissen. Daarnaast wordt gedurende het jaar, in periodieke overleggen, met DNB stilgestaan bij de uitvoering van de zbo-taken, de benodigde capaciteit en de realisatie.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2019-0000191268

Vanaf 2021 zullen de zbo-taken resolutie en DGS onder een meerjarig financieel kader (kostenkader) vallen. Op dit moment ben ik met DNB in overleg om te komen tot afspraken over het nieuwe kostenkader dat in 2020 moet worden gefinaliseerd en zal gelden voor de periode 2021 tot en met 2024. In deze overleggen wordt ook stilgestaan bij de benodigde capaciteit voor de zbo-taak resolutie, voor de periode 2021 tot en met 2024.

ii. "Maak duidelijke afspraken met DNB over het type informatie waarover de minister van Financiën moet beschikken ten aanzien van afwikkelingsplanning en financiële risico's voor de Staat om zodoende invulling te geven aan zijn toezicht op DNB als afwikkelingsautoriteit, zijn verantwoordelijkheid voor de stabiliteit van het financiële stelsel en zijn rol als bewaker van de schatkist."

Vanwege potentiële financiële risico's voor de Staat en de financiële stabiliteit hecht ik hierbij ook aan een goede informatiepositie ten aanzien van grote en grensoverschrijdende banken, naast middelgrote en kleine banken. Daarom onderschrijf ik het standpunt van de Algemene Rekenkamer dat ik over voldoende informatie moet beschikken over afwikkelingsplanning. Dit vul ik op onderstaande wijze in.

Mijn ministerie heeft – zoals ik hiervoor al aangaf – geregeld contact met de SRB, bijvoorbeeld over de totstandkoming van algemeen beleid. Recent is er op ambtelijk niveau ook een werkbezoek aan de SRB gebracht. De voorzitter van de SRB wordt halfjaarlijks in de Eurogroep ontvangen onder meer om een toelichting te geven over de werkzaamheden van de SRB.

Met de Nederlandse NRA is er op ambtelijk niveau periodiek overleg over de uitwerking van wet- en regelgeving, de algemene toepassing daarvan door DNB en ontwikkelingen in Europese gremia. Deze gesprekken hebben betrekking op de benadering voor alle typen banken, zowel kleine en middelgrote als grote banken, zonder in te gaan op de uitvoering van beleid in individuele gevallen.

Voor grootbanken en grensoverschrijdende banken wordt mijn ministerie betrokken bij bepaalde afwikkelingscolleges waarin op grond van de BRRD onder andere conceptafwikkelplannen worden besproken. Verder volgt uit de BRRD de verplichting voor de resolutieautoriteit om het ministerie van Financiën onverwijld te informeren als zij maatregelen treft of in het uiterste geval tot het oordeel komt dat een bank faalt of dreigt te falen.

De BRRD biedt voorts een grondslag aan de resolutieautoriteit om desgevraagd of eigener beweging vertrouwelijke informatie aan het ministerie van Financiën te verstrekken, bijvoorbeeld als een interventie mogelijksterwijs gevolgen kan hebben voor overheidsmiddelen. Het hierna bedoelde Memorandum of Understanding (MoU) met DNB (en de AFM) zal nadere afspraken bevatten over deze informatie-uitwisseling.

iii. "Geef navolging aan de eerder gedane toezeggingen over de herziening van het Memorandum of Understanding over informatie-uitwisseling tussen DNB en de minister van Financiën en de jaarlijkse bespreking van het structureel toezicht op de zbotaken van DNB in het departementale auditcomité".

Mijn ministerie is afgelopen jaar in gesprek geweest met DNB en ook de AFM om het MoU uit 2007 te actualiseren. Dit proces is in de afrondende fase; ik verwacht dat het MoU op korte termijn zal worden ondertekend. De Tweede Kamer zal een afschrift van dit MoU ontvangen.

Er wordt op dit moment gewerkt aan een rapportage over het uitvoeringstoezicht op DNB (en de AFM) over de jaren 2017-2019. Deze rapportage zal naar verwachting begin volgend jaar worden overlegd aan het departementale auditcomité. Eventuele gesignaleerde risico's of tekortkomingen hieruit worden gedeeld met de secretaris-generaal van het ministerie van Financiën. De inzet is erop gericht om de rapportage vervolgens jaarlijks te laten terugkeren.

iv. "Blijf op Europees niveau de discussie over lacunes in externe mogelijkheden binnen de Europese bankenunie actief voeren om zodoende onafhankelijke externe controle van het functioneren van het gemeenschappelijk toezicht- en afwikkelingsmechanisme te waarborgen. Betrek hierbij relevante bevindingen van (toekomstig) onderzoek van de Europese Rekenkamer en nationale rekenkamers."

Onafhankelijke externe controle op het gemeenschappelijk toezicht- en afwikkelingsmechanisme vind ik essentieel. Zij vormt een belangrijke tegenkracht binnen het systeem van *checks and balances* en waarborgt de democratische legitimatie van publieke taakuitoefening. Om de controletaak naar behoren te kunnen verrichten is het van belang dat de Algemene Rekenkamer toegang heeft tot alle documenten en informatie die zij hiervoor nodig heeft. Tot mijn genoegen heb ik dan ook in het conceptrapport kunnen lezen dat de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek naar de afwikkelingstaak in Nederland alle bij het ministerie en DNB opgevraagde documenten heeft ontvangen of kunnen inzien.

Nederland heeft zich in afgelopen jaren actief ingezet om de informatiepositie van de Europese Rekenkamer te verbeteren en

zal dat waar nodig blijven doen. Ik zie het MoU dat de Europese Rekenkamer en de Europese Centrale Bank onlangs hebben gesloten, als een belangrijke, bemoedigende stap in het continue proces om een goed georganiseerde, sluitende publieke controle op het banktoezicht te verwezenlijken. Op basis van dit MoU krijgt de Europese Rekenkamer toegang tot alle documenten en informatie die zij voor het uitoefenen van haar controletaak nodig heeft, waaronder bankspecifieke en andere toezichtvertrouwelijke informatie. Ik zal met de Algemene Rekenkamer volgen hoe aan de gemaakte afspraken opvolging wordt gegeven in de praktijk en wat het MoU voor de informatiepositie van nationale rekenkamers betekent.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2019-0000191268

Ik vind het waardevol als rekenkamers worden betrokken in relevante Europese beleidsdiscussies. Dat is ook de praktijk. Zo worden in ambtelijke gremia onder de Ecofinraad regelmatig bevindingen van de Europese Rekenkamer besproken. Op dit moment wordt in Europa gesproken over het functioneren van het afwikkelraamwerk en de eventuele noodzaak om technische verbeteringen hierin aan te brengen. Waar nuttig zal ik uw bevindingen en die van de Europese Rekenkamer hierin blijven betrekken.

Hoogachtend,
de minister van Financiën,

W.B. Hoekstra