



# Bankenresolutie in Nederland

Vorbereitung op mogelijk falen van middelgrote en kleine banken door DNB

2019





# Bankenresolutie in Nederland

*Vorbereiding op mogelijk falen van middelgrote en  
kleine banken door DNB*

De tekst in dit document is vastgesteld op 5 december 2019. Dit document is op 12 december 2019 aangeboden aan de Tweede Kamer.



# Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	5
<b>1</b>	<b>Dit onderzoek</b>	12
1.1	Aanleiding	12
1.2	Inleiding	13
1.3	Wat hebben we onderzocht?	17
1.4	Werkwijze en normenkader	17
1.5	Leeswijzer en rapportage	18
<b>2</b>	<b>Organisatie afwikkelingsautoriteit binnen DNB</b>	19
2.1	Conclusie	19
2.2	Wettelijk kader	19
2.3	Organisatie nationale afwikkelingsautoriteit	24
2.4	Begroting en verantwoording	27
<b>3</b>	<b>Afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken</b>	30
3.1	Conclusie	30
3.2	Proactieve uitwerking afwikkelingskader	30
3.3	Opzet en voortgang afwikkelingsplanning	31
3.4	Afwikkelbaarheidsbesluiten en resolutieplannen	35
<b>4</b>	<b>Rol minister van Financiën</b>	37
4.1	Conclusie	37
4.2	Betrokkenheid minister van Financiën bij afwikkelingsplanning	37
4.3	Toezicht op de afwikkelingstaak	38
4.4	Toezicht op Afstand in de praktijk	41
4.5	Informatievoorziening parlement	46
<b>5</b>	<b>Beperkingen onderzoek</b>	47
5.1	Conclusie	47
5.2	Toegang documenten Ministerie van Financiën en DNB	47
5.3	Verwachtingen SRB	47
5.4	Overige lacunes controlemogelijkheden bankenunie	48



<b>6</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	50
<b>7</b>	<b>Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	53
7.1	Samenvatting reactie minister van Financiën	53
7.2	Samenvatting reactie DNB	55
7.3	Nawoord Algemene Rekenkamer	57
<b>Bijlage 1</b>	<b>Afkortingen en terminologie</b>	59
<b>Bijlage 2</b>	<b>Methodologische verantwoording</b>	64
<b>Bijlage 3</b>	<b>Ontwikkeling budget en capaciteit afwikkelingsautoriteit</b>	68
<b>Bijlage 4</b>	<b>Stappen plan afwikkelingsplanning</b>	70
<b>Bijlage 5</b>	<b>Noten</b>	71





## Samenvatting

### Inleiding

De Algemene Rekenkamer voerde in de eerste helft van 2019 een onderzoek uit naar de wijze waarop De Nederlandsche Bank (DNB) als nationale afwikkelingsautoriteit zich voorbereidt op mogelijk falen van middelgrote en kleine banken. Dit doet DNB in het kader van het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme, dat deel uitmaakt van de Europese bankenunie. De rekenkamers van Estland, Duitsland, Finland, Oostenrijk, Portugal, en Spanje voerden in 2019 vergelijkbaar onderzoek uit. De publicatie van de gezamenlijke resultaten daarvan volgt in 2020. Dit rapport betreft uitsluitend de Nederlandse situatie.

### Aanleiding voor ons onderzoek

In 2017 concludeerden wij, samen met de rekenkamers van Cyprus, Duitsland, Finland en Oostenrijk, dat er aanzienlijke verschillen zijn in de nationale toepassing van het beleid uit de eerste pijler van de Europese bankenunie: het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme. Ook constateerden we belemmeringen van onze werkzaamheden bij de externe controle. Dit was voor ons aanleiding om onderzoek te doen naar de situatie in de tweede pijler van de bankenunie: het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme. De derde pijler wordt gevormd door een Europees depositoverzekeringstelsel. Dit is nog in ontwikkeling.

### Het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme

Tijdens de financiële crisis hebben nationale overheden in veel Europese landen interventies gepleegd bij banken, deels op kosten van de belastingbetaler. Om zoveel mogelijk te voorkomen dat dit in de toekomst weer gebeurt, en om de verwevenheid tussen banken en overheden te verminderen, heeft de Europese Unie (EU) een bankenunie opgericht. Hiervan maken alle landen van de eurozone automatisch deel uit.

De bankenunie bestaat op dit moment uit een gemeenschappelijk toezichtsmechanisme waarin het toezicht op banken wordt geregeld, en een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme dat in 2016 in werking is getreden. Het afwikkelingsmechanisme moet ervoor zorgen dat banken die in ernstige financiële problemen komen op een dusdanige manier worden 'afgewikkeld' dat dit ordentelijk en gecontroleerd verloopt, en dat er zo min mogelijk negatieve gevolgen zijn voor de overheidsfinanciën, de belastingbetaler en de economie. In het afwikkelingsmechanisme werkt de gemeenschappelijke afwikkelingsraad, oftewel de *Single Resolution Board (SRB)* die direct verantwoordelijk is voor afwikkeling van de grootbanken en grensoverschrijdende banken, samen met nationale afwikkelingsautoriteiten die direct verantwoordelijk zijn voor de afwikkeling van middelgrote en kleine





banken. De SRB is verantwoordelijk voor het doeltreffend en samenhangend functioneren van het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme.

In Nederland is DNB aangewezen als nationale afwikkelingsautoriteit. Het vervult deze taak formeel sinds 1 januari 2015. Eén van de taken van de afwikkelingsautoriteit is om van iedere bank de afwikkelbaarheid vast te stellen in een besluit. Dit kan resulteren in een afwikkelingsperspectief faillissement of resolutie. In het eerste geval wordt de bank via normale faillissementsprocedure afgewikkeld. In het laatste geval worden activiteiten van de bank (gedeeltelijk) voortgezet via de inzet van afwikkelingsinstrumenten of -bevoegdheden zoals voorzien in het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme. Voor banken met een afwikkelingsperspectief resolutie wordt een resolutieplan opgesteld.

### **Voor meeste banken afwikkelingsplanning afgerond**

De afwikkelingsplanning voor Nederlandse middelgrote en kleine banken is begin 2019 op stoom gekomen maar nog niet volledig gereed. Voor de overgrote meerderheid van de Nederlandse middelgrote en kleine banken was eind maart 2019 de afwikkelingsplanning afgerond: voor 17 banken was een afwikkelingsperspectief faillissement bepaald en voor 3 banken was een resolutieplan goedgekeurd. DNB heeft hierbij te maken gehad met een aantal beperkingen.

Allereerst is de divisie Resolutie van DNB als nationale afwikkelings-autoriteit een organisatie in ontwikkeling. Dit heeft te maken met een toegenomen aantal verantwoordelijkheden. Sinds juni 2016 heeft de divisie ook de verantwoordelijkheid voor het depositogarantie-stelsel, en sinds 1 januari 2019 voor de resolutie van verzekeraars. Voor de afwikkelingstaak voor middelgrote en kleine banken is 4 à 5 fte beschikbaar. Binnen de divisie is beperkt inzicht in de tijdsbesteding per taak. Dit vormt een belemmering voor adequate planning en prioritering. Hierdoor kunnen noch DNB, noch de minister van Financiën, noch wij, vaststellen of de capaciteit toereikend is.

Ten tweede biedt het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme nationale afwikkelings-autoriteiten binnen de nationale context ruimte bij de toepassing van de regels op middelgrote en kleine banken. Voor de invulling daarvan werkt de divisie Resolutie samen met actoren binnen en buiten DNB. Dit heeft zeker in de eerste jaren veel tijd gekost. Tijd die niet besteed kon worden aan het opstellen en goedkeuren van resolutieplannen.

### **Resolutieplannen voldoen aan de wettelijke vereisten**

DNB heeft een gestructureerd stappenplan ontwikkeld voor de afwikkelingsplanning voor





middelgrote en kleine banken. Wij hebben de opzet en inhoud van besluiten over afwikkelbaarheid en, indien aan de orde, resolutieplannen bekeken en concluderen dat ze aan de wettelijke vereisten voldoen. De resolutieplannen zijn, in vergelijking met een eerdere conceptversie, beknopt en besteden relatief veel aandacht aan de zogenoemde ‘algemeenbelangtest’ voor het vaststellen van het afwikkelingsperspectief en minder aan aspecten die van belang zijn voor de daadwerkelijke uitvoering van resolutie, mocht dat nodig zijn. DNB stelt hiervoor sinds kort per bank, naast de resolutieplannen, afzonderlijke, aanvullende documenten op: de zogenoemde *playbooks*. Deze hebben wij niet onderzocht.

### **Toezicht op Afstand**

In juli 2019 heeft de minister van Financiën een geactualiseerde versie van het visiedocument *Toezicht op Afstand* naar de Tweede Kamer gestuurd. In dit document, en de bijlagen daarbij, staat beschreven hoe de minister het uitvoeringstoezicht op DNB als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) uitvoert. Door de actualisatie bevatten de documenten nu ook verwijzingen naar DNB als afwikkelingsautoriteit.

We constateren dat het toezicht van de minister ten aanzien van DNB als afwikkelingsautoriteit lijkt op het toezicht van de minister ten aanzien van DNB als toezichthouder op banken, zoals vastgesteld in ons rapport *Toezicht op banken in Nederland* uit 2017. Ondanks veel overleg tussen DNB en het Ministerie van Financiën is er sprake van distantie met betrekking tot het toezicht op de afwikkelingstaak. De medewerkers van het Ministerie van Financiën vertrouwen op informatieverstrekking door DNB, en vragen niet proactief naar de voortgang van de afwikkelingsplanning. Gegeven de verhouding tussen DNB als zbo en de minister als toezichthouder daarop geven medewerkers van het Ministerie van Financiën aan dat dit type uitvoeringstoezicht passend is. Wij concluderen dat dit ertoe leidt dat de minister geen actueel beeld heeft van de hoofdlijnen van afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken in Nederland. Hiermee vult de minister, juist in de opbouwfase van de afwikkelingsautoriteit, zijn toezicht op DNB beperkt in. De minister van Financiën heeft het functioneren van de nationale afwikkelingsautoriteit tot op heden niet geëvalueerd.

De informatievoorziening van DNB aan het Ministerie van Financiën is geregeld in het Memorandum of Understanding *Afspraken tussen De Nederlandse Bank en de minister van Financiën over informatie-uitwisseling en overleg inzake financiële stabiliteit en crisismanagement* uit 2007. De minister van Financiën heeft naar aanleiding van ons rapport *Toezicht op banken in Nederland* uit 2017 toegezegd dit Memorandum of Understanding te herzien. Dit is nog niet gebeurd.





## Lacunes in externe controlemogelijkheden

Wij hebben van DNB en het Ministerie van Financiën voor dit onderzoek alle informatie ontvangen waar wij om hebben gevraagd. Bij DNB hebben wij, ter plaatse, ook informatie kunnen inzien die afkomstig is van de SRB. De SRB heeft hier echter voorwaarden aan verbonden en houdt DNB verantwoordelijk voor het naleven van die voorwaarden. Wij beschouwen dit als een belemmering van onze onafhankelijke controlemogelijkheden omdat wij alle informatie die bij DNB aanwezig is moeten kunnen inzien, voor zover dat informatie betreft die wij nodig achten voor het uitvoeren van onze taken binnen ons wettelijk onderzoeksmandaat.

## Aanbevelingen

Gelet op de bovenstaande conclusies doen wij (onder meer) de volgende aanbevelingen.

Aan DNB:

- Waarborg het beoogde doel van resolutieplannen als hulpmiddel bij de voorbereiding op, en de uitvoering van, daadwerkelijke resolutie.
- Breng in beeld hoeveel tijd in de praktijk wordt besteed aan de verschillende aspecten van afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken met het oog op een adequate cyclus van planning, prioritering en verantwoording.

Aan de minister van Financiën:

- Geef navolging aan de eerder gedane toezeggingen over de herziening van het Memorandum of Understanding tussen DNB en de minister van Financiën over informatie-uitwisseling, en de jaarlijkse bespreking van het structureel toezicht op de zbo-taken van DNB in het departementale auditcomité. Ga bij het goedkeuren van de voorgestelde zbo-begroting van de afwikkelingsautoriteit na of de voorgestelde capaciteit voldoende is om de afwikkelingstaak voor middelgrote en kleine banken te vervullen.
- Maak duidelijke afspraken met DNB over het type informatie waarover de minister van Financiën moet beschikken ten aanzien van de uitvoering van de afwikkelingstaak voor middelgrote en kleine banken in Nederland en de 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.
- Blijf op Europees niveau de discussie over lacunes in externe controlemogelijkheden 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.







### Reactie minister van Financiën en DNB

De minister van Financiën geeft in zijn reactie aan dat in Nederland vooral grootbanken kritieke functies vervullen en bij (waarschijnlijk) falen in afwikkeling zullen gaan. Het ligt volgens hem daarom voor de hand dat de afwikkelingsplanning voor deze banken de afgelopen jaren hoge prioriteit heeft gekregen.

Het Ministerie van Financiën heeft volgens de minister een adequaat beeld van de hoofdlijnen van afwikkelingsplanning voor alle banken. In individuele afwikkelplannen is, met name voor middelgrote en kleine banken, geen inzicht. Dit past volgens de minister bij de onafhankelijke taakuitvoering door DNB.

In reactie op de aanbeveling om bij het goedkeuren van de zbo-begroting na te gaan of de door DNB voorgestelde capaciteit voldoende is voor het vervullen van de afwikkelingstaak voor middelgrote en kleine banken, stelt de minister dat het aan DNB is om een inschatting te maken van de benodigde capaciteit en hier een onderbouwing voor op te stellen in de zbo-begroting. Deze wordt in verschillende overleggen besproken met het Ministerie van Financiën, inclusief overleggen over het nieuwe kostenkader 2021–2024 dat in 2020 moet worden afgerond.

De minister onderschrijft dat hij over voldoende informatie moet beschikken over afwikkelingsplanning vanwege de potentiële financiële risico's voor de Staat en de financiële stabiliteit. In reactie op onze aanbeveling om duidelijke afspraken te maken met DNB over informatie-uitwisseling, geeft de minister aan dat hij zijn informatiepositie waarborgt door contact met de SRB, door de periodieke resolutie-overleggen op ambtelijk niveau, en de betrokkenheid van het ministerie bij afwikkelingscolleges voor grootbanken en grensoverschrijdende banken. Tot slot geeft de minister aan dat DNB op grond van de *Bank Recovery and Resolution Directive* verplicht is het ministerie te informeren als zij maatregelen treft of tot het oordeel komt dat een bank faalt of dreigt te falen. De minister geeft aan dat nadere afspraken over informatie-uitwisseling zullen worden opgenomen in het Memorandum of Understanding (MoU) met DNB en AFM. De minister spreekt de verwachting uit dat het MoU uit 2007 op korte termijn zal worden geactualiseerd.

In reactie op onze aanbeveling op Europees niveau de discussie over lacunes in externe controle actief te blijven voeren, geeft de minister aan dat Nederland zich de afgelopen jaren actief heeft ingezet om de informatiepositie van de Europese Rekenkamer te verbeteren en dit, waar nodig, zal blijven doen.





DNB geeft in zijn reactie aan zich over het algemeen te kunnen vinden in de conclusies en aanbevelingen van het rapport. Op een aantal punten brengt DNB nuances aan. Zo benadrukt DNB dat ten aanzien van de capaciteitsuitdagingen bij het neerzetten van de nieuwe resolutietaak en organisatie sinds 2015, resolutieplanning voor middelgrote en kleine banken een deelaspect is van de resolutietaak als geheel. Daarbij ging het vooral om het ontwikkelen van (beoordelings)kaders die aan de basis liggen van resolutieplanning, en de (initiële) inzet van DNB op de ontwikkeling van kaders en resolutieplannen voor de grootbanken op Europees niveau, terwijl de SRB nog moest worden opgebouwd. De uitbreiding van het takenpakket van de Divisie resolutie met het DGS en de resolutie voor verzekeraars heeft volgens DNB nauwelijks invloed gehad op de voortgang in resolutieplanning voor middelgrote en kleine banken.

Bij de afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken zet DNB vraagtekens bij onze stelling dat minder gedetailleerde resolutieplannen “minder nuttig lijken voor de voorbereiding op en daadwerkelijke uitvoering van resolutie”. Volgens DNB zijn de plannen doelbewust gericht en proportioneel gemaakt, en zijn voor de daadwerkelijke uitvoering van resolutie draaiboeken op het niveau van DNB en betrokken instellingen relevant.

DNB geeft aan zich niet te herkennen in de suggestie dat sprake is van een “ambivalente werkrelatie met de SRB” en benadrukt dat de rol van de SRB buiten de reikwijdte van het onderzoek valt. DNB stelt dat zij een duidelijke en constructieve werkrelatie heeft met de SRB en dat zij initieel relatief veel capaciteit heeft geïnvesteerd in het meebouwen aan SRB kaders en resolutieplanning voor grootbanken. Dat was onvermijdelijk, gezien de opbouw van de SRB en het belang om kaders te hebben, ook voor resolutieplanning voor kleinere banken. DNB stelt tevens onze observaties over de toegang tot SRB stukken en de lacunes in controle mogelijkheden niet te kunnen plaatsen, en benadrukt dat de Algemene Rekenkamer inzage heeft gekregen in alle relevante SRB documenten.

Bij onze beschrijving van het depositogarantiefonds geeft DNB aan dat de genoemde, toekomstige, slagkracht ervan niet precies te herleiden is. Verder dient volgens DNB onderscheid te worden gemaakt tussen schatkistbankieren enerzijds en de achtervang van de overheid voor het DGS anderzijds.

### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

We gaan er van uit dat het MoU aangaande de informatie-uitwisseling tussen DNB en de minister van Financiën uiterlijk in 2020 zal worden gepubliceerd. We zullen met belangstelling kennis nemen van de inhoud.





We onderschrijven dat het logisch is dat het opstellen van resolutieplannen voor grootbanken in de afgelopen jaren prioriteit heeft gekregen. Tegelijkertijd vinden we het opmerkelijk dat deze prioritering niet navolgbaar is vastgelegd en dat de in het vooruitzicht gestelde afronding van de afwikkelingsplannen voor middelgrote en kleine banken, ondanks het overzichtelijke Nederlandse bankenlandschap, eind maart 2019 nog niet was afgerond.

De minister van Financiën geeft aan dat hij ons standpunt dat hij over voldoende informatie moet beschikken over afwikkelingsplanning vanwege de potentiële financiële risico's voor de Staat en de financiële stabiliteit onderschrijft. Het onderzoek laat zien dat de waarborgen die de minister rond zijn informatiepositie heeft opgezet afstandelijk en reactief zijn, en daardoor voorsnog onvoldoende om eigenstandig en proactief te kunnen vaststellen of hij over voldoende informatie over afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken beschikt. Dit geldt des te meer aangezien het afwikkelingsmechanisme zich nog in de opbouwfase bevindt. We verwachten hiervoor meer waarborgen aan te treffen in het MoU tussen de minister van Financiën en DNB.

Wij hebben niet zelf vast kunnen stellen dat we inzage hebben gekregen in alle relevante SRB-documenten. Daarnaast bestrijden we dat de SRB-documenten die we wel hebben gezien buiten de reikwijdte en het mandaat van ons onderzoek vallen.

We vinden het positief dat de minister van Financiën op Europees niveau de discussie over lacunes in externe controle actief zal blijven voeren. Of het MoU dat de Europese Rekenkamer en de Europese Centrale Bank hebben ondertekend een belangrijke stap zal zijn, en feitelijk iets verandert aan de toegang van rekenkamers tot informatie van de Europese Centrale Bank, zal in de toekomst in de praktijk moeten blijken.





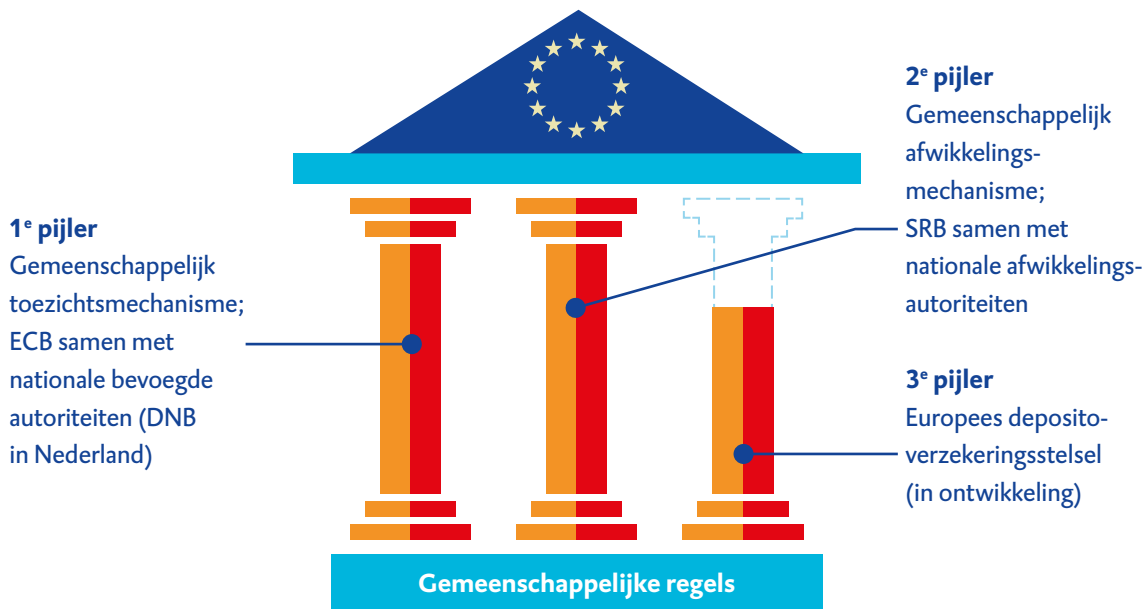
# 1 Dit onderzoek

## 1.1 Aanleiding

Tijdens de financiële crisis hebben nationale overheden in veel Europese landen ingegrepen bij banken om te voorkomen dat zij failliet zouden gaan, vaak op kosten en voor risico van de belastingbetaler. In Nederland gebeurde dat bij ABN AMRO, ING en SNS (nu de Volksbank). Om zoveel mogelijk te voorkomen dat overheden in de toekomst financieel moeten bijspringen, en om de verwevenheid tussen banken en overheden te verminderen, heeft de EU een bankenunie opgericht, waarvan alle landen van de eurozone deel uitmaken.

De bankenunie bestaat op dit moment uit een gemeenschappelijk toezichtsmechanisme, dat in 2014 in werking is getreden (het *Single Supervisory Mechanism*, en een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme dat in 2016 in werking is getreden (het *Single Resolution Mechanism*; SRM). Het SRM moet zorgen voor de afwikkeling van banken die in de problemen komen, zonder aanspraak op belastinggeld en zonder negatieve effecten op de economie. De derde pijler van de bankenunie, het European Deposit Insurance Scheme is nog in ontwikkeling. Figuur 1 illustreert de bankenunie.<sup>1</sup>

### De 3 pijlers van de Europese bankenunie



**Figuur 1** Europese bankenunie



In 2017 publiceerden we een onderzoek naar het toezicht dat De Nederlandsche Bank (DNB) uitoefent op middelgrote en kleine banken in Nederland uit hoofde van het *Single Supervisory Mechanism*, de eerste pijler van de bankenunie.<sup>2</sup> In dit rapport onderzoeken we de voorbereiding door DNB op de afwikkeling van middelgrote en kleine banken in Nederland in het kader van het SRM, de tweede pijler.

Er zijn sinds de inwerkingtreding van het SRM aanwijzingen dat het afwikkelingsmechanisme nog niet geheel functioneert zoals verwacht.<sup>3</sup> Daarnaast laat de EU-wetgeving een zekere discretionaire ruimte voor toepassing van het wettelijk afwikkelingskader op middelgrote en kleine banken in de verschillende landen van de eurozone. Hierdoor kunnen er verschillen ontstaan in opzet en uitvoering van de afwikkelingstaak in de eurozone. Dit kan onder meer leiden tot rechtsongelijkheid en een ongelijk speelveld voor banken. Verder is het aannemelijk dat de beperkingen die we hebben geconstateerd bij ons onderzoek naar het toezichtsmechanisme, de zogenoemde ‘*audit gaps*’, zich ook manifesteren op het terrein van het afwikkelingsmechanisme.

Mede op basis hiervan heeft het Contactcomité van presidenten van rekenkamers in de EU en de Europese Rekenkamer (ERK) in oktober 2018 de zogenoemde ‘*Taskforce banking union*’ van rekenkamers gemandateerd een onderzoek uit te voeren naar het afwikkelingsmechanisme. De nationale rekenkamers van 7 eurozone landen (Duitsland, Finland, Estland, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje) hebben besloten hieraan mee te doen, en voeren het onderzoek – ieder in eigen land en binnen het eigen onderzoeksmandaat – uit in 2019. Een gemeenschappelijk rapport komt naar verwachting uit in 2020.

## 1.2 Inleiding

Vóór 2012 kon DNB in Nederland via de rechter faillissement voor een bank aanvragen, op het moment dat toezicht op een bank niet tot de gewenste resultaten leidde en een bank in de problemen kwam. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij DSB in 2009. De Interventiewet uit 2012 gaf DNB en de minister van Financiën meer ruimte om in geval van crisissituaties bij banken en verzekeraars andere interventie maatregelen te treffen dan alleen faillissement of de toepassing van een noodregeling.

Na 2012 is Europese wet- en regelgeving op dit terrein ontwikkeld. In 2014 trad een richtlijn, de *Europese Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD), in werking. Hieruit volgt dat afwikkelingsautoriteiten al voorafgaand aan een eventuele crisissituatie bij banken moeten nadenken over de wijze van ingrijpen, mocht zich een crisissituatie voordoen. Op 1 januari





2016 is binnen de eurozone het SRM in werking getreden. In Nederland is de BRRD in november 2015 via de Wet op het financieel toezicht (Wft) geïmplementeerd.

De vijf doelstellingen van de BRRD zijn:

- a. De continuïteit van kritieke functies garanderen;
- b. Nadelige gevolgen voor het financiële stelsel vermijden;
- c. Overheidsmiddelen beschermen door het beroep op buitengewone openbare financiële steun zoveel mogelijk te beperken;
- d. Beschermen van gelden die gedekt zijn door het depositogarantiestelsel (DGS);
- e. De gelden en activa van cliënten beschermen.<sup>4</sup>

De *Single Resolution Board* (SRB) is het centraal besluitvormend orgaan van het SRM. De afwikkelingstaak voor grootbanken<sup>5</sup> en grensoverschrijdende banken is tevens belegd bij de SRB. Dit betekent dat de SRB ervoor moet zorgen dat wanneer een grootbank faalt, en indien de afwikkelingsdoelstellingen niet bereikt kunnen worden met faillissement, de kritieke functies van een bank (deels) overeind blijven, zonder dat de negatieve (financiële) gevolgen worden afgewenteld op de belastingbetaler. De Nederlandse grootbanken zijn ING, Rabobank, ABN AMRO, Volksbank, de Nederlandse Waterschapsbank (NWB) en de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). De SRB stelt in nauwe samenwerking met nationale afwikkelingsautoriteiten ook resolutieplannen op voor daartoe door de SRB specifiek aangewezen grensoverschrijdende middelgrote en kleine banken, zoals in Nederland NIBC.

De afwikkelingstaak voor middelgrote en kleine banken die uitsluitend in een lidstaat zelf opereren, is belegd bij nationale afwikkelingsautoriteiten. In Nederland is DNB per 1 januari 2015 formeel aangewezen als nationale afwikkelingsautoriteit. DNB is hiermee verantwoordelijk voor de afwikkelingsplanning voor de circa 25 middelgrote en kleine banken in Nederland en heeft dit belegd bij de divisie Resolutie.

De SRB is als Europees centraal besluitvormend orgaan beleidsmatig verantwoordelijk voor het doeltreffend en samenhangend functioneren van het gemeenschappelijke afwikkelingsmechanisme.

De BRRD formuleert een aantal stappen in de afwikkelingsplanning voor banken. Allereerst moet voor elke individuele bank een 'beoordeling van de afwikkelbaarheid' worden gemaakt. Hierin wordt, in het licht van de 5 doelstellingen van de BRRD, bekeken of een bank afgewikkeld kan worden via normale faillissementsprocedures. Uit deze beoordeling





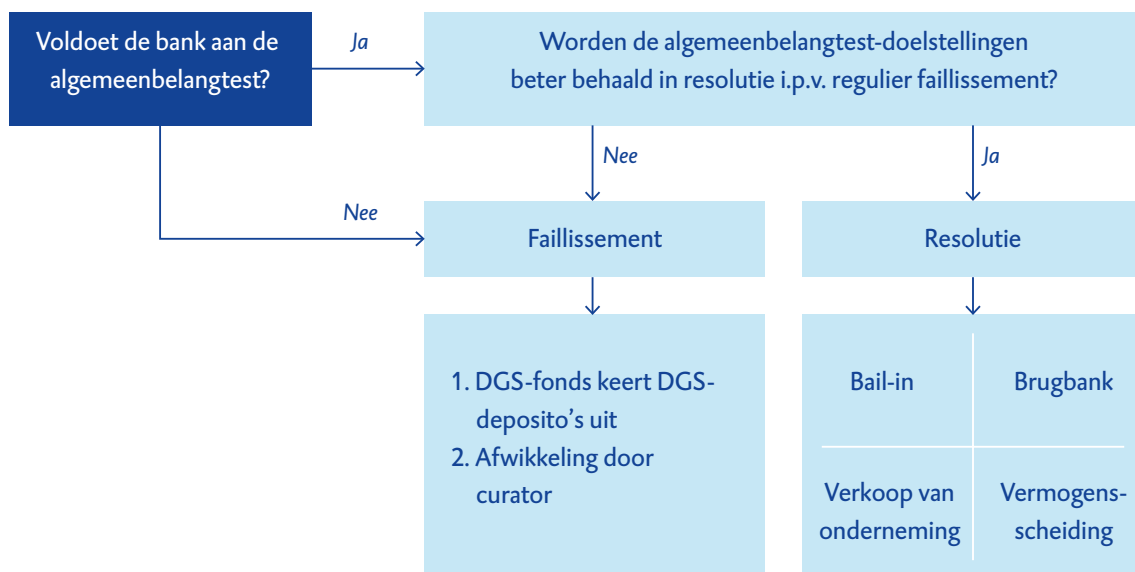
volgt een ‘gemotiveerd besluit over de afwikkelbaarheid’ van een bank, dat kan uitmonden in een ‘afwikkelingsperspectief faillissement’ of een ‘afwikkelingsperspectief resolutie’.<sup>6</sup> Voor banken met een afwikkelingsperspectief resolutie moet vervolgens een ‘resolutieplan’ worden opgesteld, waarin wordt beschreven welke ‘resolutiestrategie’ zal worden ingezet om de doelstellingen van de BRRD te bereiken op het moment dat een bank faalt of dreigt te falen.

Voor het opstellen van een resolutiestrategie kunnen afwikkelingsautoriteiten gebruik maken van een aantal nieuwe resolutie-instrumenten die gecreëerd zijn binnen de BRRD, zoals ‘bail-in’. Bail-in zorgt er voor dat de verliezen en herkapitalisatiekosten van een falende bank waar mogelijk terecht komen bij de aandeelhouders en schuldeisers van de bank<sup>7</sup> (private sector). Dit in tegenstelling tot een bail-out waar de verliezen van de bank vooral terecht komen bij derden (publieke sector, veelal de belastingbetaler).

Het neerleggen van verliezen en herkapitalisatiekosten bij de aandeelhouders en schuldeisers kan ook plaatsvinden in combinatie met andere resolutie-instrumenten:

- Verkoop van (onderdelen van) een bank aan een marktpartij;
- Tijdelijke overdracht aan een ‘brugbank’;
- Tijdelijke overdracht aan een vehikel voor activa- en passivabeheer.

### Afwikkelingsplanning: faillissement of resolutie



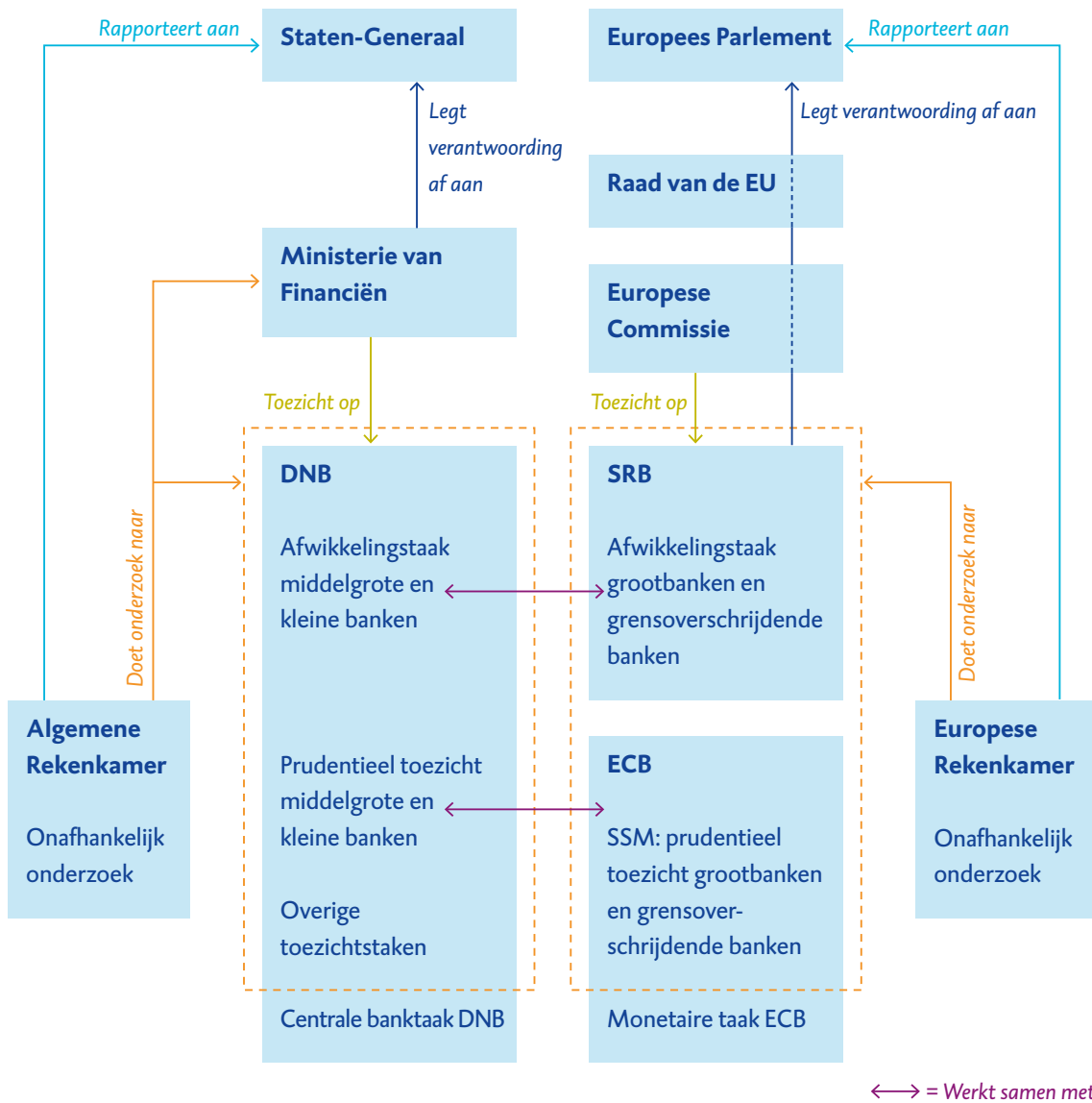
**Figuur 2** Keuze tussen faillissement of resolutie (Gebaseerd op DNB, 2019<sup>8</sup>)



Voor middelgrote en kleine banken nemen de nationale afwikkelingautoriteiten een besluit over de afwikkelbaarheid en stellen ze, waar nodig, resolutieplannen op. De SRB moet over ieder besluit geconsulteerd worden. In Nederland moet de directie van DNB uiteindelijk haar goedkeuring geven aan besluiten over de afwikkelbaarheid en, indien aan de orde, resolutieplannen voor middelgrote en kleine banken.

Figuur 3 laat zien hoe de Nederlandse afwikkelingsautoriteit binnen de Nederlandse en Europese context is gepositioneerd, en hoe over de werkzaamheden van DNB en de SRB verantwoording wordt afgelegd.

### Nationale afwikkelingsautoriteit is onderdeel van DNB



**Figuur 3** Positie Nederlandse afwikkelingsautoriteit binnen Europese en Nederlandse institutionele verhoudingen







### 1.3 Wat hebben we onderzocht?

Het doel van het onderzoek is om het parlement inzicht te geven in de stand van zaken bij de implementatie van het Europese afwikkelingsmechanisme voor middelgrote en kleine banken in Nederland. We hebben hiervoor onderzoek gedaan bij DNB en het Ministerie van Financiën.

#### Onderzoeksvragen:

1. Hoe heeft DNB de afwikkelingstaak voor middelgrote en kleine banken opgezet sinds de inwerkingtreding van het SRM, en hoe voert DNB het in de praktijk uit?
2. Wat is de stand van zaken bij de besluiten over afwikkelbaarheid van Nederlandse middelgrote en kleine banken, en wat is de kwaliteit van de resolutieplannen?
3. Hoe geeft de minister van Financiën invulling aan zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van het afwikkelingsmechanisme, en hoe legt hij hierover verantwoording af aan het parlement?
4. Is er voor rekenkamers sprake van belemmeringen in onafhankelijke controle op het terrein van afwikkeling van middelgrote en kleine banken, en zo ja, hoe kunnen deze worden opgelost?

In dit rapport gaan we alleen in op de bevindingen voor Nederland. Het is voorzien dat de betrokken nationale rekenkamers in 2020 een gezamenlijk rapport publiceren.

### 1.4 Werkwijze en normenkader

We hebben het onderzoek uitgevoerd tussen 1 januari en medio mei 2019. Daarbij hebben we gekeken naar de opzet en werking van de afwikkelingsautoriteit in de periode 2015–2018 en de stand van zaken bij de afwikkelingsplanning tot eind maart 2019. We hebben informatie opgevraagd en beoordeeld, en gesprekken gevoerd bij DNB en het Ministerie van Financiën. Ook hebben we (via DNB) informatie opgevraagd bij de SRB.

De afwikkelingstaak hebben we tijdens het onderzoek opgevat als afwikkelingsplanning. Hierbij hebben we, waar relevant, ook aspecten van het functioneren van het depositogarantiestelsel meegenomen alhoewel we daar geen uitgebreid zelfstandig onderzoek naar hebben gedaan.

Ten behoeve van het onderzoek hebben wij een uitgebreid normenkader opgesteld, waaraan we onze waarnemingen bij DNB en Financiën toetsen.<sup>9</sup> In bijlage 2 geven we een overzicht van de hoofdnormen en gebruikte onderzoeksmethodologie per onderzoeksvraag.





Samenvatting	<b>1</b>	2	3	4	5	6	7	Bijlagen
--------------	----------	---	---	---	---	---	---	----------

## 1.5 Leeswijzer en rapportage

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 gaan we in op de organisatie van de nationale afwikkelingsautoriteit binnen DNB, en in hoofdstuk 3 bespreken we de afwikkelingsplanning van middelgrote en banken in Nederland. In hoofdstuk 4 gaan we vervolgens in op de rol van de minister van Financiën. Hoofdstuk 5 betreft de lacunes in externe controle mogelijkheden in de Europese bankenunie. De hoofdstukken 6 en 7 tot slot geven respectievelijk een overzicht van onze conclusies en aanbevelingen, en de reacties van DNB en de minister van Financiën op dit rapport. Dat hoofdstuk bevat ook ons nawoord. Bijlage 1 bevat een overzicht van de in dit rapport voorkomende afkortingen en terminologie. In bijlage 2 geven we per onderzoeksvraag een overzicht van de gebruikte normen en onderzoeksmethodologie. Bijlage 3 bevat een overzicht van de ontwikkeling van de begroting en aantallen fte van de divisie Resolutie van DNB.

Onze conclusies, bevindingen en aanbevelingen zijn gebaseerd op de informatie die we zelf hebben kunnen inzien, en de gesprekken die we hebben gevoerd. Een groot deel van de informatie die DNB gebruikt in haar rol als afwikkelingsautoriteit betreft toezicht-vertrouwelijke en instellingsspecifieke informatie. Om die reden kunnen wij niet altijd volledige inzicht geven in de informatie die we gebruikt hebben om tot een oordeel te komen. Onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn zowel intern als door een externe onafhankelijk deskundige getoetst. Meer informatie daarover is te vinden in de methodologische verantwoording in bijlage 2.





## 2 Organisatie afwikkelingsautoriteit binnen DNB

### 2.1 Conclusie

In dit hoofdstuk gaan wij na hoe de afwikkelingstaak voor middelgrote en kleine banken door DNB is opgezet sinds de inwerkingtreding van het SRM, en hoe het in de praktijk werkt. Wij komen op basis van het onderzoek tot de volgende conclusie over dit onderdeel: *De divisie Resolutie van DNB is als nationale afwikkelingsautoriteit een organisatie in ontwikkeling. Naast de afwikkelingsplanning voor banken heeft de divisie er, sinds de oprichting in 2015, verschillende andere taken bijgekregen. Een onvoldoende inzicht in de verhouding tussen de inzet van mensen en de feitelijk uitgevoerde werkzaamheden vormt een belemmering voor adequate planning, prioritering en verantwoording. Het is hierdoor niet duidelijk of de beschikbare capaciteit toereikend is voor de afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken. De divisie is georganiseerd aan de hand van een matrixmodel dat, met uitzondering van een onderzoek van de interne audit dienst van DNB, tot op heden niet zichtbaar is geëvalueerd door DNB.*

Hieronder gaan we eerst in op het wettelijk kader waarbinnen de nationale afwikkelingsautoriteit haar taken vervult (§ 2.2). Vervolgens gaan we nader in op onze bevindingen en deelconclusies ten aanzien van de organisatie van de divisie Resolutie van DNB als nationale afwikkelingsautoriteit (§ 2.3), de interactie van de divisie met interne en externe actoren (§ 2.4) en de verantwoording en controle van de nationale afwikkelingsautoriteit (§ 2.5).

### 2.2 Wettelijk kader

#### 2.2.1 Europese wetgeving

Sinds de financiële crisis overheerst het besef dat een effectief afwikkelingsregime voor banken een noodzakelijk alternatief is voor normale faillissementsprocedures die vaak niet ordentelijk verliepen. Om er voor te zorgen dat banken wel op een ordentelijke wijze kunnen falen, zonder steun vanuit de publieke sector en zonder het financieel stelsel in gevaar te brengen, stelde de EU een wettelijk kader op voor de afwikkeling van banken. Dit gebeurde door de goedkeuring van twee belangrijke wetgevingsinstrumenten in 2014, namelijk de BRRD<sup>10</sup>, een richtlijn, en de SRM-verordening.<sup>11</sup> Een Europese richtlijn zoals de BRRD dient geïmplementeerd te worden in nationale wetgeving, een verordening zoals de SRM-verordening heeft rechtstreekse werking.





De BRRD bevat regels voor de verschillende *fasen* in het proces van herstel en afwikkeling van banken. Zo geeft de BRRD regels voor planning van herstel die allereerst moeten *voorkomen* dat banken in ernstige financiële problemen komen. Mocht dit toch het geval zijn, dan moeten alle mogelijke voorbereidingen zijn getroffen om een ordentelijke afwikkeling mogelijk te maken. Zoals omschreven in de inleiding, doorlopen afwikkelingsautoriteiten hierbij een aantal stappen. Eerst wordt de afwikkelbaarheid van een bank beoordeeld en wordt het afwikkelingsperspectief (faillissement of resolutie) vastgesteld. Voor de vaststelling van het afwikkelingsperspectief resolutie dient aan een aantal voorwaarden te zijn voldaan. Ten eerste moet resolutie in het algemeen belang zijn. Onder algemeen belang wordt, onder meer verstaan dat significante nadelige gevolgen voor de financiële stabiliteit worden vermeden. Dit algemeen belang is geconcretiseerd in de 5 resolutiedoelstellingen van de BRRD. Een tweede voorwaarde is dat andere (private) alternatieve maatregelen niet kunnen worden toegepast om het algemeen belang te dienen.

De BRRD voorziet de afwikkelingsautoriteiten van geharmoniseerde resolutie-instrumenten om bankfalen te beheersen. Deze instrumenten zorgen ervoor dat aandeelhouders en schuldeisers verliezen absorberen, terwijl de bank kritieke functies mag voortzetten. Zo wordt de financiële stabiliteit bewaard en worden omvangrijke nadelige gevolgen van bankfalen voorkomen. Dit gebeurt onder meer doordat de afwikkelingsautoriteit het juiste niveau vaststelt van de zogenoemde minimumvereisten voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (*Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*) in verband met toepassing van het bail-in instrument. De door het depositogarantiestelsel gedekte deposito's worden beschermd en overheidssteun wordt zoveel mogelijk beperkt (en alleen voorzien als laatste redmiddel voor bijzondere omstandigheden).<sup>12</sup>

De bepalingen van de BRRD-richtlijn die voor de gehele EU gelden, zijn herhaald in de SRM-verordening. Deze verordening geldt alleen voor de eurozonelanden. Ook voorziet het SRM in een gecentraliseerd mechanisme voor de eurozone waarin de *Single Resolution Board* (SRB) direct verantwoordelijk is voor de afwikkelingsplanning en -uitvoering voor grootbanken en grensoverschrijdende banken en de nationale afwikkelingsautoriteiten direct verantwoordelijk zijn voor de afwikkelingsplanning en -uitvoering voor middelgrote en kleine banken.

De SRB is in beleidsmatig opzicht verantwoordelijk voor het doeltreffend en samenhangend functioneren van het gemeenschappelijke afwikkelingsmechanisme. De resolutiebesluiten





van de SRB moeten worden voorgelegd aan de Europese Commissie die deze, waar nodig, aan de Raad van Ministers van de EU voorlegt. Verder moet de SRB nauw samenwerken met de Europese Commissie, de Raad van Ministers van de EU, de Europese Centrale Bank en de nationale afwikkelingsautoriteiten in het kader van afwikkelingsplanning, vervroegde interventie en afwikkelingsbesluiten.

De taakverdeling tussen de SRB en de nationale afwikkelingsautoriteiten is vastgelegd in het kaderbesluit van de SRB.<sup>13</sup> De SRB moet er samen met nationale afwikkelingsautoriteiten voor zorgen dat wanneer een bank faalt, en indien er wordt gekozen voor resolutie, de kritieke functies overeind blijven, de financiële stabiliteit wordt bewaard en uiteindelijk de negatieve gevolgen niet worden afgewenteld op de belastingbetaler. Uiteindelijk kan de SRB, indien nodig, de nationale resolutiebevoegdheden overnemen.

De BRRD en de SRM-verordening zijn, en worden, nader uitgewerkt door de Europese Commissie in gedelegeerde verordeningen en door de EBA in richtsnoeren.<sup>14</sup> De SRB heeft leidraden<sup>15</sup> (*Guidance Notes en High Technical Notes*) opgesteld voor de afwikkelingsplanning voor grootbanken waarvoor de SRB de directe verantwoordelijkheid heeft. Medewerkers van de SRB en de nationale afwikkelingsautoriteiten vormen zogenoemde *Internal Resolution Teams* (IRT's) die deze afwikkelingsplanning uitvoeren. SRB leidraden zijn formeel niet van toepassing op de afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken. Wel kunnen ze dienen als voorbeeld voor de afwikkelingsplanning door nationale afwikkelingsautoriteiten. De SRB kan daarnaast leidraden en algemene instructies opstellen voor de toepassing van het afwikkelingskader op middelgrote en kleine banken door de nationale afwikkelingsautoriteiten, die hun taken in overeenstemming met deze leidraden moeten uitoefenen.

In de praktijk is de taakverdeling tussen de SRB en de nationale afwikkelingsautoriteiten niet altijd helder. De leidraden en algemene instructies voor afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken zijn nog in ontwikkeling. DNB draagt op Europees niveau voortdurend bij (ook proactief) aan de ontwikkeling van leidraden en het uitwerken van de regelgeving voor de afwikkeling van middelgrote en kleine banken.

### 2.2.2 Nationale implementatie

In november 2015 is de *Implementatiewet Europees kader voor herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen* in werking getreden. Deze wet heeft geleid tot wijziging en aanvulling van de Wet financieel toezicht (Wft), en heeft tot wijzigingen geleid van onder meer het Burgerlijk Wetboek en de Faillissementswet. Het BRRD/SRM-regime heeft





vermogensrechtelijke gevolgen vanwege het ingrijpen in het eigendom van aandeelhouders en schuldeisers bij de afwikkeling van banken. Door deze wijzigingen worden de taken van DNB uitgebreid, onder andere omdat DNB is aangewezen als nationale afwikkelingsautoriteit.

Bij de implementatie van de Europese regels bleef een belangrijk hoofdstuk uit de Interventiewet uit 2012 ongewijzigd gehandhaafd.<sup>16</sup> De minister van Financiën behoudt de bevoegdheid om banken te onteigenen (nationaliseren) in het belang van de stabiliteit van het financiële stelsel. De uitzonderlijke (nood)situaties waarin deze bepalingen van de Wft nog zouden kunnen worden toegepast, in plaats van het afwikkelingsregime, laten zich naar hun aard moeilijk van tevoren duiden.

Het wettelijk kader voor de afwikkeling van middelgrote en kleine banken, en in het bijzonder de operationalisering daarvan, is nog in ontwikkeling. Hierdoor kunnen er verschillen ontstaan in opzet en uitvoering van afwikkelingsplanning in de verschillende landen van de eurozone. De EU-wetgeving laat een zekere discretionaire ruimte voor afwikkelingsautoriteiten. Enerzijds voorziet dit in de mogelijkheid voor aanpassingen aan specifieke nationale situaties. Anderzijds kunnen daardoor situaties ontstaan waardoor het samenhangend functioneren van het gemeenschappelijk resolutiemechanisme in het geding is. In het gemeenschappelijke rapport dat wij met andere rekenkamers in 2020 zullen publiceren kunnen we laten zien of deze nationale verschillen in de praktijk al dan niet ontstaan.

### 2.2.3 DNB als nationale afwikkelingsautoriteit

In Nederland is in december 2014 bekend gemaakt dat DNB per 1 januari 2015 is aangewezen als nationale afwikkelingsautoriteit.<sup>17</sup> DNB vervult deze taak als zbo. Voorafgaand aan dit besluit is de keuze tussen een zelfstandige afwikkelingsautoriteit en de aanwijzing van DNB als afwikkelingsautoriteit binnen het Ministerie van Financiën zorgvuldig overwogen. Het is ook meerdere malen door de minister besproken met DNB. Dit blijkt uit interne notities.

De voordelen van een zelfstandige afwikkelingsautoriteit waren volgens de minister van Financiën onder meer de onafhankelijkheid en de spiegeling aan de scheiding van taken op Europees niveau. De nadelen van een dergelijk model zijn onder meer de afwezigheid van efficiencywinst door gemakkelijke informatie uitwisseling, inefficiency vanwege mogelijk dupliceren van taken, en de langere benodigde voorbereidingstijd.

De voordelen van het aanwijzen van DNB als afwikkelingsautoriteit zijn volgens de minister van Financiën nauwe samenwerking tussen de toezicht- en afwikkelingsfunctie, efficiency,





statuur, en de mogelijkheid snel een afwikkelingsautoriteit op te zetten. De nadelen zijn onder meer dat de besluitvormingsmacht bij de directie als geheel ligt, mogelijke politieke kwetsbaarheid van bundeling van te veel taken, en mogelijke belangenverstrengeling.

In juni 2014 stelt de minister de Tweede Kamer per brief op de hoogte van het voornemen DNB aan te wijzen als nationale afwikkelingsautoriteit. Hij benoemt daarvoor het argument dat er op deze wijze gebruik gemaakt kan worden van de bestaande deskundigheid van DNB, er een nauwe en effectieve coördinatie en informatie-uitwisseling mogelijk is tussen de toezichttaak en de afwikkelingstaak, en dat deze variant het meest kostenefficiënt is. Tegelijkertijd acht de minister het van belang dat potentiële belangenconflicten tussen de resolutietaak en de toezichttaak zoveel mogelijk worden voorkomen.<sup>18</sup> Om die reden stelt hij, onder meer, voor in de Bankwet 1998 op te laten nemen dat een afzonderlijk lid van de directie van DNB verantwoordelijk is voor afwikkeling. Dit directielid zou niet tegelijkertijd eerstverantwoordelijke mogen zijn voor het toezicht op banken, de financiële stabiliteitstaak of de monetaire taak van DNB. Bovendien krijgt het directielid dat verantwoordelijk is voor afwikkeling, nu de directeur Resolutie, doorzettingsmacht bij daadwerkelijke resolutiebesluiten.<sup>19</sup>

De benadering van de minister en de aanwijzing van DNB als afwikkelingsautoriteit is in lijn met de in de SRM-verordening opgenomen verplichting tot samenwerking en informatie-uitwisseling binnen het SRM<sup>20</sup> en de in de BRRD<sup>21</sup> opgenomen bepaling dat autoriteiten die toezicht- en afwikkelingsfuncties uitoefenen nauw moeten samenwerken bij de voorbereiding, planning en toepassing van afwikkelingsbesluiten. Wel moeten lidstaten zorgen voor operationele onafhankelijkheid tussen de afwikkelingsfunctie, de toezichtfunctie en andere functies van de organisatie waarbinnen een afwikkelingsautoriteit is geplaatst, zodat de onafhankelijke uitvoering van de respectievelijke functies gewaarborgd blijft.

Vanaf de zomer van 2014 hebben er bij DNB reeds voorbereidende activiteiten voor de formele afwikkelingstaak plaatsgevonden en per 1 november 2014 is de divisie Resolutie opgezet.<sup>22</sup> De Bankwet, de Statuten van DNB en het Reglement van Orde van DNB is aangepast in verband met de aanwijzing van DNB als nationale afwikkelingsautoriteit. Middels de Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft) is voorzien in de bekostiging van de afwikkelingstaak door de sector.





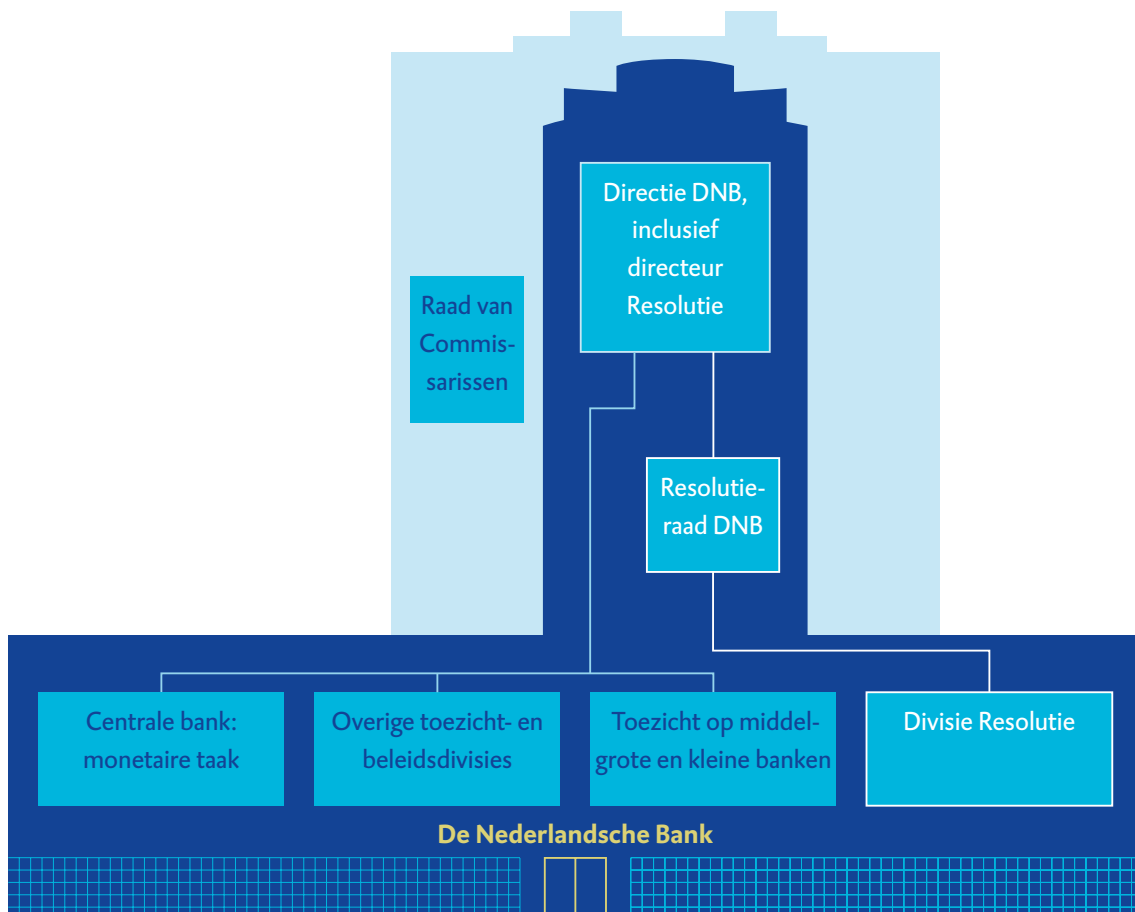
## 2.3 Organisatie nationale afwikkelingsautoriteit

In deze paragraaf gaan we nader in op de ontwikkeling van de divisie Resolutie (§ 2.3.1), de capaciteit voor afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken (§ 2.3.2) en de kwaliteitsborging (§ 2.3.3).

### 2.3.1 Snel gegroeid onderdeel DNB

De divisie Resolutie is een snel gegroeid organisatieonderdeel van DNB dat sinds juni 2016 ook de verantwoordelijkheid heeft gekregen voor de uitvoering van het Depositogarantiestelsel (DGS) en per 1 januari 2019 de afwikkelingstaak voor verzekeraars. Een overzicht van de ontwikkeling van de aantallen fte van de divisie Resolutie is te vinden in bijlage 3. Figuur 4 geeft de organisatie van de divisie Resolutie binnen DNB weer.

#### Afwikkelingstaak belegd bij de Divisie Resolutie van DNB



**Figuur 4** Positionering afwikkelingsautoriteit binnen DNB







De afwikkelingstaak van DNB valt onder de verantwoordelijkheid van een afzonderlijke directeur Resolutie. Daarnaast is een Resolutieraad opgesteld. In de Resolutieraad worden onder leiding van de directeur Resolutie inhoudelijke zaken met betrekking tot afwikkeling besproken, en wordt besluitvorming door de directie van DNB voorbereid. De divisie Resolutie van DNB is verantwoordelijk voor de voorbereiding hiervan.

De divisie Resolutie hanteert een matrixmodel. In dit model zijn operationele aandachtsgebieden (bijvoorbeeld het type bank) en beleidsmatige aandachtsgebieden (bijvoorbeeld een specifiek onderdeel van het afwikkelingsbeleid) geformuleerd. Medewerkers zijn gekoppeld aan zowel operationele als beleidsmatige aandachtsgebieden om interne kennisdeling en flexibiliteit te faciliteren. De divisie Resolutie bekijkt op dit moment niet structureel of het matrixmodel (nog) het juiste model is in het licht van de groei van taken en fte sinds 2015.

### 2.3.2 Beperkte capaciteit

Volgens de kwartaalrapportages was er, zeker in de jaren 2016 en 2017, sprake van onderbezetting bij de divisie Resolutie als geheel. Daarnaast vormt de continue uitbreiding van taken van de divisie een uitdaging. In het najaar van 2017 merkt de divisie in een kwartaalrapportage weliswaar op dat de bemensing nog steeds niet op het gewenste niveau is maar ook dat de groei van de divisie getemperd wordt vanwege de ‘absorptiecapaciteit’.

Binnen de divisie Resolutie zijn, volgens DNB, 4 à 5 fte beschikbaar voor de afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken. De medewerkers die deze fte vervullen houden zich ook bezig met beleidsbrede taken. Uit gesprekken, notulen, divisieplannen en kwartaalrapportages blijkt dat er zeker in de beginjaren 2016 en 2017 sprake was van ‘overbelasting van de divisie’ en ‘toenemende werkdruk’. De beperkte capaciteit wordt onder meer genoemd als reden dat eind maart 2019 nog niet voor alle banken de afwikkelingsplanning was afgerond. Hetzelfde geldt voor het besluit om resolutieplannen (tijdelijk) niet jaarlijks te evalueren en bij te werken.

Er bestaat binnen de divisie Resolutie onvoldoende inzicht in de verhouding tussen de inzet van mensen en de feitelijk uitgevoerde werkzaamheden. Dit vormt een belemmering voor adequate planning en prioritering. Bovendien kunnen noch DNB, noch de minister van Financiën, noch wij vaststellen of de capaciteit toereikend is. In § 2.4 gaan we nader in op de verantwoording door de afwikkelingsautoriteit.





### 2.3.3 Kwaliteitsborging

Wij hebben gekeken naar de kwaliteitsborging en gezien in welke mate dat voldoet aan het principe van de *'three lines of defense'*. In opzet zijn de verschillende waarborgen aanwezig. De eerstelijnsfunctie functioneert goed. De tweedelijnsfunctie is tot op heden niet geactiveerd. De derdelijnsfunctie werkt in principe maar zou meer specifiek aandacht kunnen besteden aan ontwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken.

De eerstelijnsfunctie op het terrein van kwaliteitsbewaking en risicomanagement voor de afwikkelingstaak voor middelgrote en kleine banken wordt in eerste instantie gevormd door het clusterhoofd, het afdelingshoofd en de directeur van de divisie Resolutie. Daarnaast worden zoveel mogelijk vaste formats gehanteerd voor afwikkelbaarheidsbesluiten en resolutieplannen, en wordt aan elk resolutieplan gewerkt door 2 à 3 mensen uit een team met een totale bezetting van 5 mensen. Dat zorgt ervoor dat er sprake is van consistentie. Tot slot wordt het plan voordat het in de Resolutieraad komt, nog voor advies voorgelegd aan andere onderdelen van DNB.

Voor de tweedelijnsfunctie speelt de afdeling Risicomanagement en Strategie een (potentiële) rol. De afdeling Risicomanagement en Strategie is onderdeel van de centrale ondersteuning binnen DNB en doet doorgaans achteraf onderzoek naar de gang van zaken bij situaties waarin banken speciale aandacht behoeven. Vanuit die optiek zou het voor de hand liggen dat de afdeling Risicomanagement en Strategie onderzoek zou doen op het moment dat er sprake is geweest van een daadwerkelijke resolutiecasus. Dat is tot dusver nog niet het geval geweest. De afdeling Risicomanagement en Strategie doet geen onderzoek naar het reguliere proces van ontwikkelingsplanning om daarmee het risicomanagement bij de afwikkelingstaak voor middelgrote en kleine banken in kaart te brengen. De afdeling Operationeel Risicomanagement vormt de tweede lijn voor operationele risico's zoals informatiebeveiliging.

De derde lijn wordt gevormd door de Interne Audit Dienst (IAD). De IAD spreekt enkele malen per jaar met vertegenwoordigers van de divisie Resolutie. Hierbij komen mogelijke risico's aan bod, worden de status en opvolging van auditbevindingen doorgenomen, en informeert de IAD naar de actuele ontwikkelingen binnen de divisie Resolutie. In december 2017 heeft de IAD een quick scan uitgevoerd van de divisie. Hierin werd aangegeven dat de belangrijkste kwetsbaarheid van de divisie Resolutie is dat processen, taken en verantwoordelijkheden (nog) niet zijn geformaliseerd. In januari 2019 gaf de IAD aan dat divisie Resolutie binnen de daarvoor gestelde tijd de formalisering van de processen van de





afwikkelingsplanning naar tevredenheid heeft uitgevoerd. Er zijn voor zover wij weten geen gerichte onderzoeken door de IAD geweest of gepland naar de afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken.

Naast deze opzet van eerste- tweede- en derdelijnsfuncties van kwaliteitsbewakingen op de afwikkelingstaak, is door de divisie Resolutie in 2018 ook een crisissimulatie uitgevoerd van de afwikkeling van een bank met het afwikkelingsperspectief faillissement.

#### 2.3.4 Synergie

Het besluit om de afwikkelingsautoriteit binnen DNB te plaatsen ging uit van synergie, in het bijzonder door middel van uitwisseling van kennis en informatie. Wij hebben geconstateerd dat er binnen DNB sprake is van vergaande samenwerking tussen de divisie Resolutie en andere onderdelen van DNB. Dit leidt bijvoorbeeld tot een diepgaand inhoudelijk kritisch tegenspel ('*challenge*') vanuit andere divisies op de resolutieplannen die de divisie Resolutie opstelt. Het is duidelijk dat er soms sprake is van verschillen van inzicht die veelal in onderling overleg, en in een uitzonderlijk geval door besluitvorming in de directie, worden beslecht. Ten behoeve van deze besprekingen is er sprake van inhoudelijk hoogwaardige inhoudelijke analyses. Tegelijkertijd is dit proces arbeids- en tijdsintensief.

DNB heeft de synergievoordelen van de plaatsing van de afwikkelingsautoriteit binnen DNB niet apart becijferd. Vanwege het gebrek aan inzicht in de verhouding tussen de inzet van mensen en de feitelijk uitgevoerde werkzaamheden binnen de divisie Resolutie konden wij een dergelijke exercitie ook niet uitvoeren.

## 2.4 Begroting en verantwoording

Sinds 2015 bestaat de zbo-begroting en verantwoording van DNB uit twee delen: de begroting en verantwoording voor haar toezichttaken en de begroting en verantwoording voor de afwikkelingstaak. Aan deze laatste begroting is in 2016 de begroting voor de uitvoering van het DGS toegevoegd en voor 2019 de afwikkelingstaak voor verzekeraars. In het meerjarig kostenkader voor de periode 2017–2020 zijn de kosten voor de afwikkelingstaak van DNB en het DGS niet verwerkt. De reden die hiervoor is gegeven is dat de resolutie- en DGS-taak zowel bij DNB als in Europa, nog in ontwikkeling is, waardoor de benodigde capaciteit en verwachte kosten nog onvoldoende zijn doordacht om een meerjarig kostenkader voor deze taken op te stellen.<sup>23</sup> In oktober 2018 heeft DNB aangegeven dat er in 2020 een meerjarig financieel kader opgesteld zal worden voor de periode 2021 tot en met 2024.<sup>24</sup> DNB is hierover reeds in overleg met het Ministerie van Financiën. Volgens plan zal er ook voor het onderdeel resolutie en DGS een meerjarig kostenkader worden opgesteld.





In de herziene *Wet bekostiging financieel toezicht* is bepaald dat het parlement voorafgaand aan de vaststelling of wijziging van het kostenkader, dan wel bij overschrijding van het kostenkader, wordt geïnformeerd.

De opstelling van de zbo-begroting wordt in overleg met het Ministerie van Financiën voorbereid. Tevens vindt er een zogenoemde panel bijeenkomst plaats met vertegenwoordigers van de onder toezicht gestelde instellingen waar de hoofdpunten van de begroting worden besproken. DNB als zbo legt verantwoording af aan de ministers van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid over haar toezichtstaken, en aan de minister van Financiën voor de afwikkelings- en DGS-taken. De concept-verantwoording wordt ook besproken in een panelbijeenkomst met de sector.

Omdat binnen de divisie Resolutie onvoldoende inzicht is in de verhouding tussen de inzet van mensen en de feitelijk uitgevoerde werkzaamheden, is het weinig inzichtelijk hoe de toerekening van kosten naar uitgevoerde werkzaamheden tot stand komt. Dit vormt een belemmering voor de verantwoording. De bancaire sector heeft verschillende malen, zowel in panelbijeenkomsten als in een brief aan de Tweede Kamer, gevraagd de transparantie van de verantwoording van DNB als zbo te verbeteren.<sup>25</sup>

### **Financiering kosten afwikkeling en DGS**

De financiering voor de afwikkelingstaak van DNB vindt plaats conform de *Wet bekostiging financieel toezicht* (Wbft). De nieuwe Wbft is 17 oktober 2018 vastgesteld en van kracht per 1 januari 2019.<sup>26</sup> Zowel de nieuwe als de voorgaande Wbft voorziet (per 1 januari 2015) in financiering door de onder toezicht gestelde instellingen. De tarieven die daarbij gehanteerd worden, worden jaarlijks vóór 1 juni, op advies van DNB, vastgesteld door de minister van Financiën volgens de *Regeling bekostiging financieel toezicht*. Voor het jaar 2019 zijn de tarieven vastgesteld op basis van de nieuwe Wbft.<sup>27</sup> De regeling voorziet in een vaste bijdrage per instelling per jaar en een variabel tarief per miljoen euro aan balans-totaal. Per 1 januari 2019 is de afwikkelingstaak voor verzekeraars van start gegaan. De (aanloop)kosten voor de afwikkelingstaak van verzekeraars worden ook door de onder toezicht gestelde instellingen gedragen.

### **Depositogarantiefonds**

Het depositogarantiefonds (DGF) moet medio 2024 de doelomvang van 0,8% van de door het DGS gegarandeerde deposito's bereiken.<sup>28</sup> Het DGF is een rechtspersoon met wettelijke taak en beheert de gelden van het Nederlandse depositogarantiestelsel. DNB ondersteunt het DGF bij de uitoefening van zijn taak. Het DGF had eind 2018 een fondsvermogen





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	Bijlagen
--------------	---	---	---	---	---	---	---	----------

van circa € 1,4 miljard, waarvan € 1.130 miljoen aan liquide middelen.<sup>29</sup> Dat is volgens het jaarverslag van het DGF 2018 toereikend om in ruim de helft van de gevallen waarin een enkele bank failliet zou gaan de gedekte depositohouders direct uit het fonds uit te keren. Als meerdere banken tegelijkertijd falen of als een grotere bank faalt, zijn de beschikbare financiële middelen in het fonds ontoereikend om de gedekte depositohouders volledig uit te keren. DNB kan in dat geval besluiten om buitengewone bijdragen aan de banken op te leggen, met een maximale bijdrage van 0,5 % van de gegarandeerde deposito's van een bank per jaar. Sinds medio 2018 bestaat de mogelijkheid om voorschotten op de buitengewone bijdragen te heffen.

Om de financieringscapaciteit van het fonds te versterken, heeft het DGF in 2018 een kredietfaciliteit van € 3 miljard afgesloten bij een consortium van vier Nederlandse banken. Op 25 oktober 2017 heeft de minister van Financiën de Tweede Kamer geïnformeerd over zijn voornemen om het DGF te verplichten zijn liquide middelen in de schatkist van het Rijk aan te houden. In het kader van Schatkistbankieren zijn er nadere voorwaarden opgesteld met betrekking tot het verstrekken van een rekening-courantkrediet door de minister van Financiën aan het DGF, waarmee een eventueel nog resterend liquiditeitstekort tijdelijk kan worden overbrugd.<sup>30</sup>

Het is de verwachting dat het DGF in 2024 een omvang heeft tussen € 4,5 en € 5,1 miljard en daarmee voldoet aan de 0,8% doelstelling. Tezamen met de overige waarborgen zal er een totaalbedrag van tussen de € 8,5 en € 9,1 miljard beschikbaar zijn.





## 3 Afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken

### 3.1 Conclusie

In dit hoofdstuk onderzoeken we hoe DNB, sinds de start van het SRM, de afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken heeft opgezet, en hoe dit uitwerkt in de praktijk. Wij komen hierover tot de volgende conclusies:

*De afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken in Nederland is recentelijk op stoom gekomen maar nog niet volledig gereed. Het werk van de divisie Resolutie richtte zich in eerste instantie op de uitwerking van het gemeenschappelijk afwikkelingskader voor toepassing op Nederlandse middelgrote en kleine banken. Eind maart 2019 had DNB voor de overgrote meerderheid van de Nederlandse middelgrote en kleine banken een besluit genomen over de afwikkelbaarheid en indien aan de orde, een resolutieplan opgesteld. De resolutieplannen die wij hebben bekeken voldoen aan de wettelijke vereisten maar zijn, in vergelijking met een eerdere conceptversie, beknopt. DNB kan de dossiervorming van de divisie Resolutie versterken.*

In dit hoofdstuk bespreken we onze bevindingen en conclusies ten aanzien van de volgende aspecten: de proactieve operationalisering van beleid door DNB (§ 3.2), de opzet en voortgang van afwikkelingsplanning door DNB (§ 3.3), en de praktijk van afwikkelingsplanning (§ 3.4).

### 3.2 Proactieve uitwerking afwikkelingskader

Het eerste deel van onze conclusie over de afwikkelingsplanning is dat DNB proactief is geweest in de uitwerking van het afwikkelingskader en de toepassing hiervan op Nederlandse middelgrote en kleine banken. In deze paragraaf gaan we allereerst in op de interne beleidsontwikkeling bij DNB (§3.2.1) en vervolgens op de mogelijke consequenties daarvan voor de werking van het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (§3.2.2).

#### 3.2.1 Interne beleidsontwikkeling bij DNB

In het vorige hoofdstuk beschreven wij dat de richtsnoeren en leidraden voor de toepassing van het gemeenschappelijk afwikkelingskader nog in ontwikkeling zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken. Zeker in de beginfase waren er geen gestructureerde analysemethoden en eenduidige beoordelingscriteria waarover op Europees niveau overeenstemming was bereikt. Daarnaast hebben nationale afwikkelingsautoriteiten een bepaalde discretionaire bevoegdheid gekregen in de toepassing en uitvoering van het wettelijke- en beleidskader voor middelgrote en kleine





banken. Dit om afwikkelingsplanning optimaal te laten aansluiten bij verschillen in nationale financiële en juridische structuren.

De divisie Resolutie heeft in 2015 een eerste resolutieplan opgesteld. Tijdens dat proces bleek het nodig om verschillende aspecten van het afwikkelingskader te operationaliseren voor Nederlandse middelgrote en kleine banken. Ontwikkelde analyse- en beoordelingskaders werden toegepast in de afwikkelingsplanning voor Nederlandse middelgrote en kleine banken, op basis waarvan lessen werden getrokken en de werkwijze werd aangepast of aangescherpt. Er was dus sprake van 'leren in de praktijk'.

### 3.2.2 Consequenties voor het gemeenschappelijk afwikkelingskader

De uitwerking en toepassing van het afwikkelingskader voor Nederlandse middelgrote en kleine banken door DNB vond veelal parallel plaats met de uitwerking door de Europese Commissie, de EBA en de SRB.<sup>31</sup> De status van deze uitwerkingen varieert van verplichtend tot adviserend en vormen de basis waarop de SRB toetst of er sprake is van een samenhangend functioneren van het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme. Het merendeel van de uitwerkingen richt zich echter op grootbanken en grensoverschrijdende banken, en niet op middelgrote en kleine banken.

Omdat beide sporen van beleidsuitwerking voor afwikkelingsplanning gelijktijdig verlopen, kan het zijn dat op verschillende wijze invulling wordt gegeven aan het gemeenschappelijk afwikkelingskader voor middelgrote en kleine banken, zowel tussen landen als tussen de nationale afwikkelingsautoriteiten en de SRB. Hierdoor kan het samenhangend functioneren van het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme onder druk komen te staan. Dit kan rechtsongelijkheid en een ongelijk speelveld voor banken tot gevolg hebben. Of, en in welke mate, dit het geval is komt aan de orde in ons internationaal vergelijkende rapport dat wij in 2020 zullen publiceren.

### 3.3 Opzet en voortgang afwikkelingsplanning

Onze conclusie over de opzet en voortgang van de afwikkelingsplanning is dat de divisie Resolutie een gestructureerd stappenplan heeft ontwikkeld voor de afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken dat in de praktijk grotendeels wordt gevolgd. Zowel in opzet als in werking wordt in dit proces ruimte gecreëerd voor de inbreng van andere afdelingen binnen DNB. Dit levert kennisvoordelen en efficiency op maar is tijdsintensief. Aan het einde van het eerste kwartaal van 2019, ruim 4 jaar na de oprichting van de afwikkelingsautoriteit, was nog niet voor alle middelgrote en kleine banken de afwikkelingsplanning afgerond.



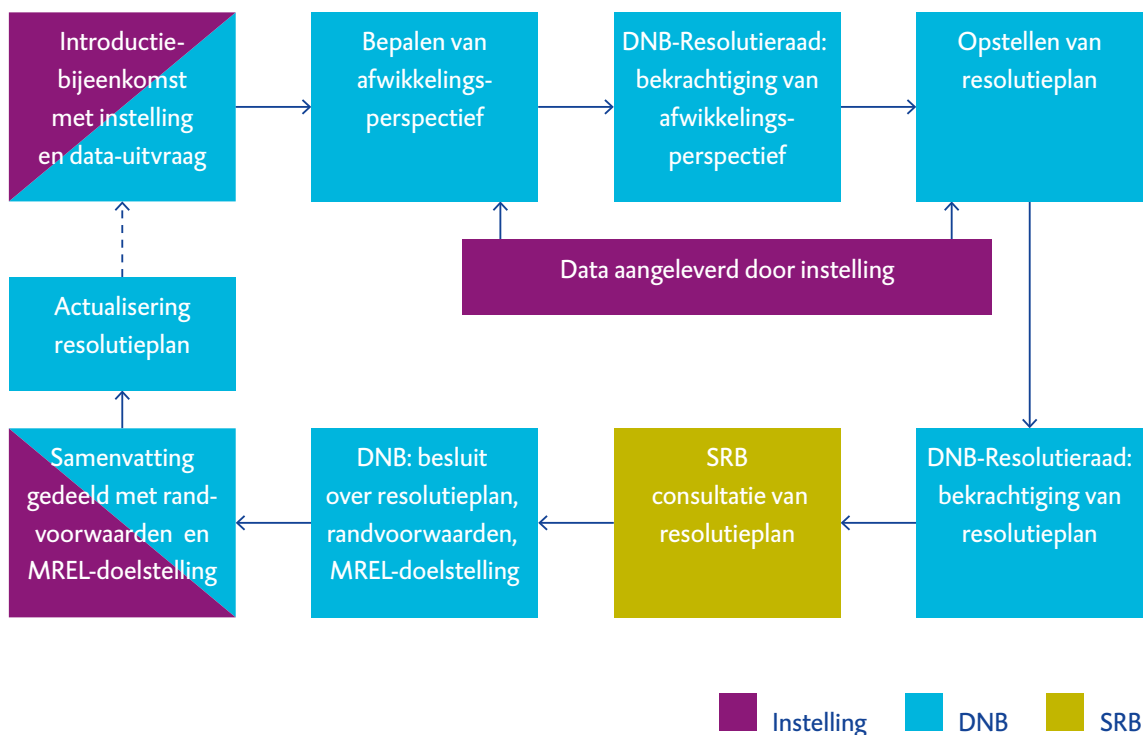


Hieronder gaan we nader in op het stappenplan (§3.3.1), de inbreng van andere afdelingen binnen DNB (§3.3.2) en de voortgang in afwikkelingsplanning (§3.3.3).

### 3.3.1 Stappenplan

De divisie Resolutie heeft een stappenplan opgesteld dat het proces van afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken in opzet beschrijft. Deze procesbeschrijving is weergegeven in figuur 5 hieronder.<sup>32</sup> In bijlage 4 wordt dit nader toegelicht.

#### Afwikkelingsplanning verloopt volgens gestructureerd proces



**Figuur 5** Stappenplan afwikkelingsplanning

Met dit stappenplan borgt de divisie Resolutie de onderdelen van afwikkelingsplanning die zijn opgenomen in de BRRD, de SRM-verordening en de uitwerkingen hiervan. Het is van belang om bij dit stappenplan op te merken dat het definitieve oordeel over het afwikkelingsperspectief en de in de planning opgenomen resolutiestrategieën wordt geveld op het moment dat een bank daadwerkelijk in problemen is of dreigt te komen (*Failing or Likely to Fail*). Dit oordeel hangt namelijk af van de specifieke context waarin de problemen zijn ontstaan, de precieze aard en reikwijdte van de problemen en de (markt-)omstandigheden van dat moment. Afwikkelingsplanning richt zich in essentie op een zo goed mogelijke voorbereiding op mogelijke crisissituaties.







Wij hebben geconstateerd dat deze planningscyclus in de praktijk grotendeels wordt gevolgd. Wat hierbij opvalt, is een verschuiving in de actualisatietermijn van resolutieplannen. In de BRRD en de SRM-verordening wordt een actualisatietermijn van minimaal eens per jaar genoemd. In een recente gedelegeerde verordening van de Europese Commissie is dit verruimd naar eens per twee jaar.<sup>33</sup> De divisie Resolutie heeft deze verruiming in 2019 overgenomen in haar procesbeschrijving. Hieraan ligt ten grondslag een combinatie van beperkte capaciteit voor de afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken, en de strategische keuze om de aandacht te richten op de operationalisering van beleidsconcepten en resolutieplannen in plaats van op de jaarlijkse cijfermatige aanpassing van elk resolutieplan. De divisie wil de komende tijd bijvoorbeeld werken aan het opstellen van zogeheten ‘playbooks’ per bank, waarin implementatieplannen voor de in het resolutieplan voorgestelde resolutiestrategieën worden vastgelegd in samenspraak met de bank.

### 3.3.2 Inbreng andere afdelingen DNB

In het stappenplan is expliciet ruimte gecreëerd voor de inbreng van andere divisies binnen DNB via het overleg dat plaatsvindt in de Resolutieraad. De Resolutieraad wordt formeel op twee momenten betrokken: bij de vaststelling van het afwikkelingsperspectief (faillissement of resolutie) en, indien aan de orde, bij de vaststelling van het resolutieplan.

In de praktijk strekt de samenwerking tussen de divisie Resolutie en andere divisies zich uit tot buiten de formele momenten die zijn vastgelegd in het stappenplan. De divisie Resolutie werkt bijvoorbeeld nauw samen met de divisie Toezicht bij het opstellen van resolutieplannen voor specifieke middelgrote en kleine banken. Kennis én activiteiten van de divisies Toezicht en Resolutie worden hierdoor voortdurend op elkaar afgestemd.

Wij concluderen op basis van deze bevindingen dat zowel ‘formeel’ in de verschillende stappen van de procesbeschrijving als ‘informeel’ in de uitwerking van deze stappen in de praktijk veel ruimte is voor de inbreng van andere onderdelen van DNB zoals de divisies Toezicht, Financiële Stabiliteit en Juridische Zaken. Dit levert de beoogde voordelen op: er is sprake van intern kritisch tegenspel (‘challenge’) waarbij kennis wordt gedeeld en verschillende belangen worden meegewogen in de opzet en uitvoering van de afwikkelings-taak voor middelgrote en kleine banken. Dit maakt het proces wel tijdsintensief.

### 3.3.3 Voortgang afwikkelingsplanning

De divisie Resolutie werd opgericht in 2015. Zoals hierboven geschetst, was op dat moment sprake van een Europese context waarin weliswaar algemene regels waren opgesteld voor afwikkelingsplanning maar (nog) geen concrete uitwerking was gegeven aan





deze regels. Dit gold met name voor middelgrote en kleine banken. Met beperkte capaciteit, richtte het werk van de divisie Resolutie voor middelgrote en kleine banken zich tussen 2015 en 2018 op het uitwerken van het afwikkelingskader voor toepassing op Nederlandse middelgrote en kleine banken. Deze uitwerkingen werden toegepast en uitgetest in gemotiveerde afwikkelingsbesluiten en conceptresolutieplannen voor een aantal banken, op basis waarvan interne beleidskaders verder zijn aangescherpt.

Inmiddels hebben deze interne beleidskaders vastere vorm gekregen. In 2019 zijn belangrijke analyse- en afwegingskaders voor afwikkelingsplanning van middelgrote en kleine banken door de directie van DNB vastgesteld en er wordt gewerkt met een standaard template voor gemotiveerde afwikkelingsbesluiten en, indien aan de orde, voor resolutieplannen. Hierdoor is de afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken recentelijk in een stroomversnelling gekomen. Aan het einde van het eerste kwartaal 2019 was voor 3 banken met een afwikkelingsperspectief resolutie een resolutieplan vastgesteld, en waren voor 17 banken met afwikkelingsperspectief faillissement de besluiten goedgekeurd.<sup>34</sup> Ondanks deze voortgang was aan het einde van het eerste kwartaal van 2019 nog niet voor alle middelgrote en kleine banken de afwikkelingsplanning volledig afgerond.

Volgens de zbo- begroting van DNB van 2018 was de ambitie dat er voor alle middelgrote en kleine banken die daarvoor in aanmerking komen een resolutieplan was opgesteld in 2018.<sup>35</sup> Wij hebben niet kunnen vaststellen of de beperkte capaciteit voor afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken directe gevolgen heeft gehad voor de voortgang hiervan. In kwartaal- en jaarrapportages van de divisie Resolutie is het wel regelmatig genoemd als reden om een zekere prioritering aan te brengen.

#### 3.3.4 Ambivalente werkrelatie SRB

DNB heeft een ambivalente werkrelatie met de SRB. Enerzijds zijn er kansen voor de divisie Resolutie om proactief beleidsmaatregelen en operationalisering van resolutie-instrumenten van de SRB mede vorm te geven. Anderzijds is er sprake van vertraging van de afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken vanwege het beslag door de SRB op de capaciteit van de divisie Resolutie, en het niet tijdig ter beschikking zijn van, door DNB wenselijk geachte, leidraden. Hierdoor kan het voorkomen dat de zelfstandig ontwikkelde werkwijze van DNB niet in overeenstemming is met de latere richting die de SRB geeft. Ook is het meer dan eens gebeurd dat de SRB terugkomt op een eerder genomen beslissing, interpretatie of uitwerking van een beleidsaspect, waardoor DNB haar koers moet aanpassen.





### 3.4 Afwikkelbaarheidsbesluiten en resolutieplannen

Wij hebben de 17 gemotiveerde besluiten over afwikkelbaarheid met als afwikkelperspectief faillissement bekeken, evenals de 3 goedgekeurde resolutieplannen. Onze conclusie over de plannen is dat de resolutieplannen die in 2019 zijn goedgekeurd minder gedetailleerd zijn dan een eerder opgestelde conceptversie. Hierdoor lijken ze, in vergelijking met de eerdere conceptversie, minder nuttig voor de voorbereiding op en daadwerkelijke uitvoering van resolutie. De dossiervorming van de divisie Resolutie kan worden versterkt.

Hieronder gaan we nader in op de opzet en inhoud van de resolutieplannen (§3.4.1) en de dossiervorming (§3.4.2).

#### 3.4.1 Opzet en inhoud afwikkelbaarheidsbesluiten en resolutieplannen

Noch de EBA, noch de SRB heeft voor middelgrote en kleine banken een nadere uitwerking gemaakt van de verwachtingen ten aanzien van de inhoud van gemotiveerde besluiten over afwikkelbaarheid en resolutieplannen. De divisie Resolutie heeft hier zelf ‘templates’ voor opgesteld. In deze templates komen de eisen die de SRB stelt aan afwikkelbaarheidsbesluiten en resolutieplannen voor grootbanken grotendeels terug. De gemotiveerde besluiten over afwikkelbaarheid en de resolutieplannen voor middelgrote en kleine banken volgen grotendeels de door de divisie Resolutie opgestelde templates.

Recent zijn door de directie van DNB 15 gemotiveerde besluiten over afwikkelbaarheid met afwikkelingsperspectief faillissement vastgesteld. Deze afwikkelbaarheidsbesluiten zijn vrijwel identiek in inhoud en bevatten veel standaardteksten. Eerder vastgestelde besluiten zijn meer gedetailleerd en bevatten meer instellingsspecifieke informatie. De afwikkelbaarheidsbesluiten voldoen aan de wettelijke vereisten en verwachtingen, ook omdat ‘vereenvoudigde verplichtingen’ zijn toegepast. Deze mogelijkheid is gecreëerd in de BRRD en SRM-verordening voor banken waarvan is vastgesteld dat zij niet systeemrelevant zijn. Vereenvoudigde verplichtingen stellen minder eisen aan de inhoud en mate van detail van afwikkelingsplanning.<sup>36</sup>

De resolutieplannen bevatten de informatie die volgens de BRRD en de SRM-verordening moet worden opgenomen en volgen op hoofdlijnen de instructies van de SRB voor grootbanken. De resolutieplannen laten inhoudelijk onderling iets meer variatie zien dan de recente gemotiveerde besluiten met afwikkelingsperspectief faillissement. Er wordt meer aandacht gegeven aan aspecten die van belang zijn voor de gekozen resolutiestrategie en vanuit dit oogpunt minder belangrijke aspecten krijgen navenant minder aandacht. De





divisie Resolutie hecht belang aan een dergelijke ‘proportionele’ resolutieplanning waarbij de belangrijkste aspecten de meeste aandacht krijgen. Bij een bestudering van de inhoud van de goedgekeurde resolutieplannen valt verder op dat ze beknopter van karakter zijn dan de eerdere conceptversie en er relatief veel aandacht is voor de ‘algemeenbelangtest’ en navenant minder voor aspecten die van belang zijn voor de voorbereiding op en uitvoering van daadwerkelijke resolutie.

In plaats van in het resolutieplan zelf, vindt de uitwerking van de voorgestelde maatregelen plaats in de eerdergenoemde playbooks per instelling. Hierin wordt, na de formele route van vaststelling van het resolutieplan en de resolutie-instrumenten, samen met banken gekeken en vastgelegd welke maatregelen genomen moeten worden om resolutie – indien nodig – daadwerkelijk tot uitvoering te kunnen brengen en belemmeringen op dit vlak weg te nemen. Deze playbooks zijn nog in ontwikkeling en wij hebben ze niet onderzocht.

### 3.4.2 Dossiervorming

Vanuit het oogpunt van reconstrueerbaarheid van besluitvorming is het van belang dat de divisie Resolutie navolgbaar in haar dossiervorming bijhoudt hoe besluiten over afwikkelbaarheid tot stand zijn gekomen en resolutieplannen zijn ontwikkeld, zowel inhoudelijk als procedureel. Hierbij valt op dat er weinig richtlijnen voor dossiervorming zijn opgesteld binnen de divisie. De door ons verwachte informatie om het proces te reconstrueren is beschikbaar, maar de divisie slaat deze informatie in verschillende vormen en op verschillende locaties op.

De dossiers van de gemotiveerde besluiten over afwikkelbaarheid met afwikkelperspectief faillissement bevatten weinig additionele inhoudelijke analyses van de divisie Resolutie zelf. In gesprekken hierover geeft de divisie aan dat veel basisinformatie afkomstig is van de divisie Toezicht en de algemene informatiedossiers die banken moeten aanleveren in het kader van het SRM. De dossiers behorend bij de resolutieplannen zijn omvangrijker en bevatten vooral analyses ten aanzien van de ‘algemeenbelangtest’.





## 4 Rol minister van Financiën

### 4.1 Conclusie

In dit hoofdstuk bespreken we de betrokkenheid van de minister van Financiën bij afwikkelingsplanning door DNB. Wij komen daarover tot de volgende conclusie:

*De minister van Financiën heeft geen actueel beeld van de hoofdlijnen van afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken. Gegeven de verhouding tussen DNB als zbo en de minister als toezichthouder daarop, geven medewerkers van het Ministerie van Financiën aan dat dit type uitvoeringstoezicht passend is en in lijn met de visie Toezicht op Afstand. Wij concluderen dat de minister hiermee, juist in de opbouwfase van de afwikkelingsautoriteit, zijn toezicht op DNB beperkt invult. Tot dusverre heeft de minister van Financiën het functioneren van de afwikkelingsautoriteit niet geëvalueerd, en nog geen gevolg gegeven aan 2 toezeggingen naar aanleiding van ons rapport Toezicht op Banken in Nederland uit 2017. Dit betrof de actualisering van het Memorandum of Understanding uit 2007 over informatie-uitwisseling met DNB en het jaarlijks rapporteren aan het departementale auditcomité over het uitvoeringstoezicht op DNB.*

Hieronder gaan we achtereenvolgens nader in op de betrokkenheid van de minister van Financiën bij afwikkelingsplanning (§ 4.2), de relatie tussen de minister van Financiën en DNB in het kader van de visie Toezicht op Afstand (§ 4.3), de invulling die de minister hier in de praktijk aan geeft (§ 4.4) en de informatievoorziening aan het parlement (§ 4.5).

### 4.2 Betrokkenheid minister van Financiën bij afwikkelingsplanning

De betrokkenheid van de minister van Financiën bij afwikkelingsplanning vloeit voort uit:

- Zijn verantwoordelijkheid voor de stabiliteit van het financiële stelsel. Een ordentelijke afwikkeling van banken die falen of dreigen te falen draagt daaraan bij. De minister heeft, in een uiterst geval, de bevoegdheid behouden om banken te nationaliseren in het belang van de stabiliteit van het financiële stelsel. De minister is tevens verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving voor de financiële markten en het toezicht daarop.
- De rol van de minister als bewaker van de schatkist. Het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme is bedoeld om te voorkomen dat overheden interventies bij banken moeten plegen. De minister is als bewaker van de schatkist ook betrokken bij afwikkelingsplanning omdat hij, zo nodig, in het kader van schatkistbankieren tijdelijk krediet aan het depositogarantiefonds kan verstrekken voor een liquiditeitstekort (zoals reeds beschreven in paragraaf 2.4).
- De verantwoordelijkheid van de minister voor het toezicht op DNB als afwikkelingsautoriteit. De afwikkelingstaak voert DNB uit als zbo.<sup>37</sup>





### 4.3 Toezicht op de afwikkelingstaak

De wetgever heeft besloten de afwikkelingstaak toe te wijzen aan DNB als zbo. Hierdoor zijn er 2 soorten ‘toezicht’ ontstaan: nalevingstoezicht en uitvoeringstoezicht.

- *Nalevingstoezicht* betreft de verantwoordelijkheid van DNB voor het toezicht op banken, gericht op de naleving van wet- en regelgeving. Afwikkeling valt hieronder (Artikel 1:24 Wft). De minister treedt hier op als ‘opdrachtgever’. De minister kijkt daarbij naar de afwikkelingstaak die DNB uitvoert en is beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving waarin deze taak is neergelegd.
- *Uitvoeringstoezicht* is het toezicht van de minister op de uitvoering van de publieke taken door zelfstandige organisaties. De minister treedt hier op als ‘eigenaar’. De minister beoordeelt daarbij het functioneren van de organisatie. Dit gebeurt onder meer via de goedkeuring van de zbo-begroting en -verantwoording en het vijfjaarlijkse zbo-verslag.

De minister van Financiën heeft in februari 2011 de visie *Toezicht op afstand* gepubliceerd.<sup>38</sup> In deze visie beschrijft de minister hoe hij invulling geeft aan het toezicht op DNB (en de AFM).<sup>39</sup> Het *Toezichtarrangement*, waarin de visie nader wordt uitgewerkt, is in maart 2014 geactualiseerd.<sup>40</sup> In reactie op ons rapport uit 2017 *Toezicht op banken in Nederland* heeft de minister van Financiën toegezegd om het toezichtarrangement uit 2014 verder te actualiseren, en dusdanig aan te passen dat het meer duidelijkheid biedt over (de inzet van) bevoegdheden en de vormgeving van het toezicht op DNB in de praktijk. In de zomer van 2019 heeft de minister van Financiën een geactualiseerde versie van de toezichtvisie en het toezichtarrangement naar de Kamer gestuurd. De afwikkelingstaak is in beide documenten opgenomen.<sup>41</sup>

Wij constateren, evenals in ons onderzoek *Toezicht op banken in Nederland* uit 2017 distantie van de minister van Financiën ten aanzien van de zbo-taken van DNB. Los van actualisatie van het visiedocument is er inhoudelijk weinig veranderd in de benadering van DNB als zbo. In opzet is er betere interne verslaglegging van overleggen tussen DNB en Financiën. De toezegging om het Memorandum of Understanding uit 2007 over de informatieverstrekking tussen DNB en het Ministerie van Financiën te actualiseren is nog niet opgevolgd.

Hieronder gaan we nader in op de actualisatie van het visiedocument *Toezicht op Afstand* (§ 4.3.1) en de invulling van het toezichtarrangement door het Ministerie van Financiën (§ 4.3.2).





### 4.3.1 Actualisatie visiedocument

Volgens het visiedocument is bepalend voor de relatie tussen DNB en de minister van Financiën dat het financieel toezicht dat DNB uitvoert ‘*principle based*’ toezicht betreft. Dit betekent dat de wet- en regelgeving een groot aantal open normen bevat. Onder toezicht staande financiële instellingen worden gehouden aan een bepaald resultaat, maar de wijze waarop dat resultaat dient te worden bereikt, is in belangrijke mate aan de instelling zelf om te bepalen. Deze ‘*principle based*’-benadering versterkt in de praktijk het toezicht op afstand; het brengt met zich mee dat DNB een grote mate van flexibiliteit en bewegingsruimte kent in de uitvoering en invulling van haar toezichttaak (*nalevingstoezicht*). Dat werkt door in de wijze waarop de minister van Financiën zijn *uitvoeringstoezicht* kan uitoefenen.

DNB is als zbo onafhankelijk in de uitvoering van de aan haar opgedragen taken: zij oordeelt zelfstandig over individuele gevallen en is daarbij niet ondergeschikt aan de minister van Financiën. Dit laat onverlet dat de minister de verantwoordelijkheid draagt voor de vervulling van de publieke taak. Het *uitvoeringstoezicht* daarop door de minister op DNB is vormgegeven aan de hand van zes principes voor goed toezicht, te weten: selectief, slagvaardig, samenwerkend, transparant, onafhankelijk en professioneel.<sup>42</sup>

Ten aanzien van het principe onafhankelijkheid staat in het visiedocument het volgende te lezen:

*‘In de praktijk bestaat een zekere spanning tussen de onafhankelijke uitvoering van de primaire, wettelijke taak door de zbo’s en de verantwoordelijkheid van de minister voor het functioneren van de zbo’s. Zeker waar het de bedrijfsvoering betreft, zijn de zbo’s, binnen de wettelijke kaders, ook afhankelijk van en rapporteren zij aan de minister. Het zal daarom zoeken zijn naar een juiste balans tussen de onafhankelijke taakuitvoering door DNB en de AFM en de inzet door de minister van diens bevoegdheden in het kader van het toezicht op afstand.’<sup>43</sup>*

De zoektocht naar de juiste balans die hier wordt beschreven is ook in de praktijk terug te zien. We komen hier nader op terug in § 4.4.

Om slagvaardig toezicht te kunnen houden heeft de minister van Financiën een aantal bevoegdheden die in het toezichtarrangement worden beschreven als een interventiepiramide. Voor verschillende situaties zijn er verschillende instrumenten voorhanden die in intensiteit en mate van interventie oplopen. De basis van de piramide wordt gevormd door de overredingsinstrumenten die voorzien in de dialoog met DNB. De volgende stappen zijn respectievelijk ‘zachte’ en ‘harde’ wettelijke bevoegdheden.





De nieuwe taak die DNB heeft gekregen na de voorgaande actualisatie van de toezichtvisie in maart 2014, namelijk die van nationale afwikkelingsautoriteit, is tekstueel terug te vinden wanneer de taken van DNB worden benoemd. Afgezien daarvan zijn er geen afzonderlijke of nieuwe passages toegevoegd in het document als gevolg van de nieuwe taak.

In het toezichtarrangement komt de afwikkelingstaak op verschillende plekken terug in het document:

- waar verschillende overleggen tussen het Ministerie van Financiën en DNB worden besproken (toevoeging resolutieoverleg; overleg tussen de directeur Resolutie van DNB en de directeur Financiële Markten van het Ministerie van Financiën);
- bij de beschrijving van de verschuiving van een aantal taken en bevoegdheden van het nationale naar het Europese niveau;
- en de informatieverstrekking aan het parlement.

Ten aanzien van de laatste twee aspecten staat in het toezichtarrangement respectievelijk dat de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën met betrekking tot afwikkeling van minder significante banken is beperkt tot hetgeen DNB *zelfstandig* doet omdat de SRB DNB instructies kan geven, en dat de minister met de inwerkingtreding van het SRM geen formele en besluitvormende rol meer heeft in de omgang met falende banken. Achteraf zal in dat geval wel, door tussenkomst van de minister van Financiën, verantwoording worden afgelegd aan de Tweede Kamer over de besluiten van de SRB. In het toezichtarrangement staat daarnaast: “in de uitzonderlijke situatie dat alle voorliggende instrumenten tekortschieten en onverhoopt toch zou moeten worden teruggегrepen op nationale bevoegdheden en de inzet van nationale middelen, kan het nationale budgetrecht weer aan de orde zijn”. In dat geval zijn de afspraken uit het in februari 2015 gepubliceerde informatieprotocol met betrekking tot niet-bancaire instellingen ook van toepassing op middelgrote en kleine banken.<sup>44</sup>

De procedure voor het opstellen van de zbo-begroting en verantwoording van DNB is gedetailleerd beschreven in het toezichtarrangement.<sup>45</sup> Behalve de toevoeging van de resolutietaak en het DGS is de procedure niet noemenswaardig gewijzigd.

#### 4.3.2 Invulling Toezichtsarrangement

De minister vervult zijn toezicht op de afwikkelings-taak van DNB in eerste instantie via de zbo-begroting en verantwoording. Dit betreft het eigenaarschap en deze taak is belegd bij de secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën. In maart 2018 is besloten tot de instelling van een aparte afdeling Eigenaarsadvisering binnen de hoofddirectie Financieel





Economische Zaken. De aanleiding voor de oprichting van de afdeling komt voort uit de behoefte aan een duidelijkere scheiding van de ondersteunende taken op ambtelijk niveau van de rol van de minister als *eigenaar* en als *opdrachtgever*. Bij de rol van opdrachtgever gaat het om beleid (wetgeving) en toezicht op de inhoudelijke aspecten. Deze rol is bij het ministerie belegd bij de directie Financiële Markten, die onder de Generale Thesaurie valt. Deze directie kijkt vooral naar de taken die DNB uitvoert en is beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving waarin deze taken zijn neergelegd.<sup>46</sup> De afdeling Financiële Stabiliteit is binnen de directie primair verantwoordelijk voor het *beleid* (wetgeving) ten aanzien van afwikkeling van banken. Voor een goede onderlinge afstemming van de verschillende werkzaamheden van de eigenaar en de opdrachtgever vindt op werkvloerniveau in beginsel tweewekelijks overleg plaats tussen medewerkers van de betrokken directies. Daarnaast vinden ad hoc overleggen plaats indien nodig, ook op het niveau van het (midden)-management.<sup>47</sup>

#### 4.4 Toezicht op Afstand in de praktijk

Over het *Toezicht op Afstand* in de praktijk stellen wij vast dat het Ministerie van Financiën niet structureel toetst of de capaciteit van de afwikkelingsautoriteit voldoende is om de afwikkelingstaken voor middelgrote en kleine banken uit te voeren. De toewijzing van de afwikkelingstaak aan DNB gaat uit van synergie. Of de synergie is bereikt is door het Ministerie van Financiën niet nagegaan. Daarnaast constateren we dat de minister van Financiën, ondanks veel overleg, geen actueel beeld heeft van de stand van zaken van afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken in Nederland. Het Memorandum of Understanding uit 2007 tussen DNB en de minister van Financiën over de uitwisseling van informatie in crisissituaties is tot op heden niet geactualiseerd. Dit ondanks de toezegging daartoe in 2017 van de minister naar aanleiding van ons onderzoek *Toezicht op banken in Nederland*.

Hieronder gaan we nader in op het uitvoeringstoezicht van het ministerie op DNB (§ 4.4.1) en de distantie van de minister bij het nalevingstoezicht (§ 4.4.2).

##### 4.4.1 Uitvoeringstoezicht DNB

We constateren dat de toezegging die de minister van Financiën, naar aanleiding van ons onderzoek *Toezicht op Banken in Nederland* in 2017, heeft gedaan om een structurele, jaarlijkse aanpak van het uitvoeringstoezicht op DNB te ontwikkelen niet is opgevolgd. Zo is er nog geen jaarlijkse bespreking van deze aanpak in het departementale auditcomité. Ook heeft het Ministerie van Financiën het functioneren van de nationale afwikkelingsautoriteit tot op heden niet geëvalueerd. In het reguliere vijfjaarlijkse zbo-verslag van DNB,





dat gepland staat voor 2022, zal de minister van Financiën bekijken hoe de organisatie functioneert. Dit is 7 jaar na de oprichting van de afwikkelingsautoriteit.

Hieronder gaan we kort in op het oordeel van het Ministerie van Financiën over de capaciteit en efficiency van de divisie Resolutie, en het oordeel over de effectiviteit.

### Oordeel capaciteit en efficiency

Op het moment dat de afwikkelingstaak aan DNB werd toegewezen is een schatting gemaakt van de benodigde capaciteit door middel van een zogenoemde *top-down* benadering, waarbij geredeneerd vanuit de taken het aantal benodigde fte wordt vastgesteld. Dit is gebeurd voordat de vereisten van het afwikkelingsregime duidelijk waren en op basis van een extrapolatie van het aantal medewerkers die op dat moment al bezig waren met afwikkelingswerkzaamheden. De divisie Resolutie bleek na de start meer capaciteit nodig te hebben voor de opbouwfase van het SRM en voor de afwikkelingsplanning van grote. Daarnaast bleek uit een *bottom-up* analyse uit 2016, waarbij geredeneerd werd vanuit de werkelijk ingezette fte per taak, dat door de ontwikkeling van kaders voor afwikkeling knelpunten ontstonden. Deze analyse gaf aan dat de benodigde capaciteitsinzet voor de afwikkelingstaak van banken voor de divisie Resolutie in 2017 32,5 fte was.

Naar aanleiding van deze analyse heeft DNB de formatie voor de afwikkelingstaak voor 2017 verhoogd naar 25 fte (plus 7 voor de DGS-taak). Dit aantal is lager dan de behoefte die uit de *bottom-up* analyse naar voren kwam. Volgens de zbo-begroting van DNB voor 2017 werd dit verantwoord geacht vanwege de “scherpe prioritering en optimale interne synergie met bijvoorbeeld de DGS-taak”.<sup>48</sup> Uit ons onderzoek komt naar voren dat het Ministerie van Financiën destijds geen nadere vragen heeft gesteld over de inschatting van het benodigde aantal fte’s voor de afwikkelingstaak. Wel wordt DNB gevraagd te kijken naar de kosten per fte. Bij het kostenkaderoverleg in het voorjaar van 2016 constateerde het ministerie dat de veronderstelde synergievoordelen van het aanwijzen van DNB als afwikkelingsautoriteit nog niet zichtbaar waren. Het ministerie heeft hier geen nader onderzoek naar verricht, of laten verrichten.

We zijn nagegaan of de minister van Financiën inzicht heeft in de *prioritering* die de divisie Resolutie aanbrengt, of moet aanbrengen, als gevolg van beperkingen in het aantal beschikbare fte. Dit blijkt een onderwerp te zijn dat precies tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol in valt. Waar het toezicht op de interne organisatie is belegd bij de eigenaar, is het toezicht op de uitvoering van beleid belegd bij de opdrachtgever. De directie Financiële Markten geeft aan dat zij geen signalen hebben ontvangen dat er te weinig capaciteit zou





zijn en heeft daarom geen aanleiding gehad om hier bij DNB over door te vragen. Binnen het ministerie is geen eigenstandige vergelijking gemaakt met de kosten en bekostiging van toezicht en afwikkeling in andere landen. Mogelijk zal dit wel ter sprake komen bij de voorbereiding van het nieuwe kostenkader.

### Oordeel effectiviteit

Eén van de conclusies van ons rapport over *Toezicht op Banken in Nederland* uit 2017 was dat de minister van Financiën het toezicht op DNB in de periode 2011–2016 beperkt heeft ingevuld. Zo bleken er geen plannen te zijn waarin vastligt hoe de minister het toezicht jaarlijks wil uitvoeren. De minister heeft in deze periode niet actief informatie opgevraagd bij DNB. In reactie op het rapport uit 2017 heeft de minister onder meer toegezegd jaarlijks te rapporteren aan het departementale auditcomité over het toezicht op DNB.<sup>49</sup> Dit is niet gebeurd. Volgens het ministerie zal er eind 2019 gerapporteerd worden over de jaren 2017 en 2018 en daarna jaarlijks.

Volgens de kaderwet zbo moet het verantwoordelijke ministerie elke 5 jaar een zbo-verslag maken waarin een oordeel wordt gegeven over de efficiency en effectiviteit van de uit te voeren taak. Het Ministerie van Financiën gaf aan dat de afwikkelingstaak van DNB niet apart 5 jaar na de aanvang van de nationale afwikkelingstaak (1 januari 2020) zal worden geëvalueerd maar wordt meegenomen in het eerstvolgende vijfjaarlijkse zbo-verslag van DNB in 2022 (5 jaar na het vorig verslag uit 2017).

#### 4.4.2 Distantie minister bij nalevingstoezicht

We constateren dat er veel overleg is tussen het Ministerie van Financiën en DNB. Het ministerie vertrouwt op informatieverstrekking door DNB. Financiën vraagt niet proactief voor welke banken DNB welke plannen opstelt, welke prioriteiten DNB hanteert, en wat de gevolgen kunnen zijn voor de Staat. Gezien de respectievelijke verantwoordelijkheden geven de medewerkers van het Ministerie van Financiën aan dat zij deze houding passend vinden. Hieronder gaan we kort in op het reguliere overleg tussen DNB en het ministerie en informatie-uitwisseling in crisissituaties.

#### Regulier overleg

Mede naar aanleiding van de aanbeveling in ons rapport *Toezicht op banken in Nederland* uit 2017 om de interne verslaglegging van contacten tussen het Ministerie van Financiën en DNB te waarborgen heeft het ministerie een overzicht gemaakt van reguliere overlegmomenten en de wijze waarop de verslaglegging daarvan dient plaats te vinden.<sup>50</sup> Naast de reguliere overleggen vindt er veel ad hoc overleg plaats tussen medewerkers van het ministerie en DNB over actuele beleidsontwikkelingen of besluitvormingsprocessen.



Wij hebben voor de periode 2017–2019 verslagen van het zogenoemde resolutieoverleg ontvangen van het Ministerie van Financiën. De directeur of plaatsvervangend directeur Financiële Markten koppelt via een email intern terug wat de belangrijkste bespreekpunten zijn geweest in het overleg met de directeur Resolutie van DNB. In 2018 heeft deze verslaglegging bij één resolutieoverleg plaatsgevonden. Begin 2019 is er binnen de directie Financiële Markten besloten dat er voortaan standaard verslag zal worden gedaan van het resolutieoverleg.

Uit de verslagen die wij hebben gezien blijkt dat er beleidsontwikkelingen en knelpunten bij wetgeving worden besproken. Ook komt de samenwerking met de SRB aan de orde. Met uitzondering van een enkele vermelding van banken waar de Staat een bijzondere rol heeft, worden er geen specifieke instellingen besproken.

Uit gesprekken met medewerkers van de directie Financiële Markten blijkt dat het Ministerie van Financiën en DNB vooral de volgende 4 aspecten bespreken in het resolutieoverleg:

- Nieuwe wet- en regelgeving: er wordt dan bijvoorbeeld gesproken over de inzet van Nederland bij Europese onderhandelingen of over (technisch) advies van DNB over voorstellen.
- Rol DNB in SRB: DNB vertelt op hoofdlijnen wat er speelt, en hoe de samenwerking tussen DNB en de SRB verloopt.
- De nationale afwikkelingsstrategie op hoofdlijnen: wat is de stand van zaken en welke dilemma's spelen er.
- Operationele en organisatorische aspecten van de taakuitvoering van de divisie Resolutie.

Afwegingen over specifieke banken komen volgens de medewerkers van het Ministerie van Financiën in het resolutieoverleg niet ter sprake. Dat is volgens hen niet nodig maar ook niet wenselijk. Het is belangrijk dat men op het ministerie weet *óf* de aanpak werkt maar niet per se *hoe* de aanpak uitwerkt in specifieke gevallen. Om te achterhalen waar de scheidslijn ligt, hebben wij in verschillende gesprekken gevraagd:

- Of de minister van Financiën inzicht heeft in de *toepassing van de zogenoemde 'algemeen-belangtest'* door DNB bij de gemotiveerde besluiten over afwikkelbaarheid en het opstellen van resolutieplannen voor middelgrote en kleine banken;
- Of de minister van Financiën inzicht heeft in de *prioritering* die DNB hanteert bij de gemotiveerde besluiten over afwikkelbaarheid en het opstellen van resolutieplannen voor middelgrote en kleine banken;





- Welk beeld de minister van Financiën heeft van een mogelijk *beroep op het depositogarantiefonds* als er bij één of meerdere specifieke middelgrote of kleine banken sprake zou zijn van faillissement.

Medewerkers van het Ministerie van Financiën geven aan zich niet proactief op de hoogte te hebben gesteld van bovenstaande aspecten voor afwikkelingsplanning ten aanzien van specifieke middelgrote en kleine banken.<sup>51</sup> Gegeven het beleid 'Toezicht op Afstand' is dit volgens de medewerkers van het ministerie passend binnen de verhoudingen van onafhankelijk toezichthouder en ministerie. De medewerkers van het Ministerie van Financiën vertrouwen erop dat als er serieuze problemen zijn waar ze van op de hoogte moeten zijn, DNB hen hier meteen over zal informeren. Dit vertrouwen is volgens Financiën gebaseerd op ervaringen in het verleden.

Gezien de opbouwfase van de afwikkelingsautoriteit, hadden wij verwacht dat de minister het toezicht op de uitvoering van de afwikkelingstaak door DNB actiever zou invullen. Dit ook vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de stabiliteit van het financiële stelsel en zijn rol als bewaker van de schatkist.

### Informatie in crisissituaties

De informatievoorziening van DNB aan het Ministerie van Financiën is geregeld in het Memorandum of Understanding 'Afspraken tussen De Nederlandse Bank en de minister van Financiën over informatie-uitwisseling en overleg inzake financiële stabiliteit en crisismanagement' uit 2007. In ons rapport *Toezicht op banken in Nederland* uit 2017 hebben wij de aanbeveling gedaan om duidelijker vast te leggen wanneer, en hoe, DNB de minister informeert als de stabiliteit van het financiële stelsel in het geding kan komen. Wij constateerden daarbij dat uitgewerkte afspraken over de informatiepositie van het ministerie ontbraken, waardoor bij een crisissituatie niet zeker is dat de minister beschikt over volledige informatie die hij nodig heeft om zijn verantwoordelijkheid waar te maken. Dit is een risico voor de reconstrueerbaarheid en de continuïteit van de besluitvorming in dergelijke situaties.

In zijn reactie op ons rapport heeft de minister toegezegd het Memorandum of Understanding te actualiseren.<sup>52</sup> Volgens plan zou de minister een nieuwe versie rond de zomer van 2019 naar de Tweede Kamer sturen. Later werd dit bijgesteld naar half oktober 2019.<sup>53</sup> We beschouwen het als een verantwoordelijkheid van beide partijen, zowel de minister van Financiën als DNB, om zo snel mogelijk tot een overeenkomst te komen over een nieuw Memorandum of Understanding.





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	Bijlagen
--------------	---	---	---	---	---	---	---	----------

## 4.5 Informatievoorziening parlement

Volgens de minister van Financiën bestaat er in een normale situatie geen reden het parlement proactief te informeren over de afwikkelingsplanning van middelgrote en kleine banken. Een uitzondering is de betrokkenheid van het parlement bij het meerjarig kostenkader van DNB. In de herziene Wet bekostiging financieel toezicht is bepaald dat het parlement voorafgaand aan de vaststelling of wijziging van het kostenkader, dan wel bij overschrijding van het kostenkader, wordt geïnformeerd. Dit betreft een formalisering van het amendement van der Linde c.s. van juni 2018.<sup>54</sup> In eventuele crisissituaties waarbij publieke middelen gemoeid zouden zijn, geldt het *Informatieprotocol niet-financiële instellingen* ook voor financiële instellingen.





## 5 Beperkingen onderzoek

### 5.1 Conclusie

Ten aanzien van de lacunes in onze controlemogelijkheden, komen we tot de volgende conclusie:

*In ons onderzoek naar de afwikkelingstaak in Nederland zijn we belemmerd doordat de SRB voorwaarden heeft geformuleerd waaronder DNB de door ons opgevraagde SRB-documenten mag verstrekken.*

Hieronder gaan we nader in op de toegang tot documenten van het Ministerie van Financiën en DNB (§5.2), en documenten van de SRB (§5.3). Ook geven we een kort overzicht van de stand van zaken rond de discussie over lacunes in controlemogelijkheden binnen de bankenunie op Europees niveau.

### 5.2 Toegang documenten Ministerie van Financiën en DNB

Wij hebben van het Ministerie van Financiën alle door ons opgevraagde informatie ontvangen. Dit gebeurde per email, zodat we de informatie binnen de Algemene Rekenkamer konden onderzoeken.

Van DNB hebben we eveneens alle door ons opgevraagde DNB-informatie gekregen, dan wel in kunnen zien. Hierbinnen kan het volgende onderscheid worden aangebracht:

- Per email ontvangen voor gebruik binnen de Algemene Rekenkamer. Dit betrof alle niet-geclassificeerde informatie.
- Op papier ontvangen, en opgeslagen bij DNB: alle als *DNB-secret* geclassificeerde informatie.
- In kunnen zien, samen met medewerkers van DNB: onderliggende dossiers van een (door ons gemaakte) selectie van banken.

Dit heeft voor ons geen belemmeringen van onze onderzoekswerkzaamheden opgeleverd. Kwaliteitscontrole en ons *audittrail* zijn gewaarborgd doordat informatie die wij wel hebben ingezien maar niet in eigen beheer hebben ontvangen apart is opgeslagen bij DNB en, indien gewenst, opnieuw kan worden ingezien.

### 5.3 Verwachtingen SRB

Met uitzondering van een ‘resolutiehandleiding’ van de SRB voor middelgrote en kleine banken hebben wij via DNB alle door ons opgevraagde SRB-informatie kunnen inzien.





We hebben geen overzicht ontvangen van de totale lijst van bestaande handleidingen van de SRB zodat we niet kunnen vaststellen of we een compleet beeld hebben van de relevante informatie.

De SRB heeft laten weten voorwaarden te verbinden aan de inzage van haar informatie door de Algemene Rekenkamer, waaronder de verwachting dat wij niet impliciet of expliciet naar de SRB zouden verwijzen of conclusies over de SRB zouden formuleren. Wij hebben niet met deze eisen ingestemd, anders dan dat wij kennis zouden nemen van de SRB-documenten ten kantore van DNB. Wij hebben de door ons opgevraagde documenten ontvangen, en ze zijn opgeslagen bij de als *DNB-secret* geclassificeerde documenten.

Desalniettemin houdt de SRB DNB verantwoordelijk voor de voorwaarden waaronder de Algemene Rekenkamer SRB-documenten heeft kunnen inzien. Wij beschouwen dit als een belemmering van onze controlemogelijkheden op grond van de Nederlandse wet.

#### 5.4 Overige lacunes controlemogelijkheden bankenunie

In ons onderzoek naar toezicht op middelgrote en kleine banken in Nederland van september 2017 hebben we aangegeven dat er bij de uitvoering van dat onderzoek sprake was van lacunes in controlemogelijkheden.<sup>55</sup> De belangrijkste daarvan is dat de Europese Rekenkamer (ERK) geen toegang krijgt van de toezichthouder op grootbanken, de Europese Centrale Bank (ECB), tot relevante toezichtinformatie. De ERK kan daarom geen oordeel vormen over inhoud en kwaliteit van het uitgevoerde toezicht.

In haar evaluatie van het *Single Supervisory Mechanism* van oktober 2017 ging de Europese Commissie kort in op deze kwestie, en stelt:

*“Het zou een goede zaak zijn indien de ECB en de ERK een interinstitutioneel akkoord zouden sluiten ter precisering van de vorm waarin de uitwisseling van informatie plaatsvindt teneinde de ERK toegang te verschaffen tot alle informatie die nodig is voor het uitvoeren van haar controlemandaat”.*<sup>56</sup>

Vanaf dat moment hebben gesprekken tussen de ECB en de ERK plaatsgevonden over dit onderwerp. In januari 2019 liet de ERK weten dat het een ontwerp van een Memorandum of Understanding (MoU) aan de ECB heeft voorgelegd, maar dat de ECB daar nog niet op had gereageerd.<sup>57</sup>

In de Tweede Kamer is op verschillende momenten aandacht geweest voor dit onderwerp en de minister heeft zich ingespannen voor een spoedige afronding van het MoU.<sup>58</sup>







Op 28 augustus 2019 heeft de ERK bekend gemaakt dat zij met de ECB tot een overeenkomst is gekomen. Op 9 oktober 2019 is een ondertekeningsceremonie gehouden en werd het document openbaar gemaakt.

Wij hebben onderzocht of het MoU een betekenisvolle reparatie inhoudt van de eerder door ons geconstateerde hiaten in externe controlemogelijkheden van prudentieel toezicht door rekenkamers. Volgens onze analyse is dit slechts gedeeltelijk het geval. Enerzijds lijkt er een kentering plaats te hebben gevonden in de terughoudendheid bij het ter beschikking stellen van informatie door de ECB. Zo kan de lijst met documenten waar de ECB toegang toe geeft (vermeld in Annex 1 van het MoU) beschouwd worden als compleet. Anderzijds verandert het niets aan het beperkte mandaat tot audit van de *'operational efficiency of the management'* van de gemeenschappelijke toezichtraad en behoudt de ECB zich het recht voor om toelichting te vragen op een informatie uitvraag van de ERK; iets dat in de Nederlandse context niet geldt voor de Algemene Rekenkamer. Dit recht mag volgens het MoU niet systematisch worden toegepast. Tot slot is het niet duidelijk wat het MoU betekent voor de toegang van nationale rekenkamers tot relevante ECB informatie. In de lijst met documenten staan verschillende stukken die relevant zijn voor het toezicht op middelgrote en kleine banken en waar wij in ons eerdere onderzoek geen toegang toe hebben gekregen. Aangezien het MoU een overeenkomst betreft tussen de ECB en de ERK blijft het onduidelijk of wij toegang tot de relevante stukken zouden krijgen.

Wij beschouwen het MoU daarom als een betekenisvolle eerste stap in de verbetering in onafhankelijke externe controle door rekenkamers. Wij zullen aandachtig volgen wat dit in de praktijk betekent voor controle-activiteiten en of hiermee ook de toegang van nationale rekenkamers tot ECB informatie over middelgrote en kleine banken verbetert.



## 6 Conclusies en aanbevelingen

Ons onderzoek leidt tot de volgende hoofdconclusie:

*Voor de overgrote meerderheid van de Nederlandse middelgrote en kleine banken had DNB eind maart 2019 de afwikkelingsplanning afgerond. Dit is gelukt ondanks een beperkte capaciteit voor de afwikkelingstaak voor middelgrote en kleine banken, en een omvangrijk takenpakket van de nationale afwikkelingsautoriteit. Hoewel de resolutieplannen voldoen aan de wettelijke vereisten, kan het nut als handleiding voor de voorbereiding op, en de uitvoering van, daadwerkelijke resolutie worden versterkt. Er is bij het Ministerie van Financiën sprake van distantie met betrekking tot het toezicht op de afwikkelingstaak.*

Deze hoofdconclusie bestaat uit 3 deelconclusies.

Onze eerste conclusie luidt als volgt. De divisie Resolutie van DNB is als nationale afwikkelingsautoriteit een organisatie in ontwikkeling. Naast de afwikkelingsplanning voor banken heeft de divisie er, sinds de oprichting in 2015, verschillende andere taken bijgekregen. Een gebrekkig inzicht in de verhouding tussen de inzet van mensen en de feitelijk uitgevoerde werkzaamheden vormt een belemmering voor een adequate cyclus van planning, prioritering en verantwoording. Het is niet duidelijk of de beschikbare capaciteit toereikend is voor de afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken. De divisie is georganiseerd aan de hand van een matrixmodel dat, met uitzondering van een onderzoek van de interne audit dienst van DNB, tot op heden niet zichtbaar is geëvalueerd door DNB.

Wij doen de volgende aanbevelingen aan DNB:

- Breng in beeld hoeveel tijd de divisie Resolutie in de praktijk besteedt aan de verschillende aspecten van de afwikkelingstaak voor middelgrote en kleine banken met het oog op adequate planning, prioritering en verantwoording;
- Evalueer periodiek de gevolgen van het gekozen organisatiemodel voor de divisie Resolutie, en de samenwerking met de overige betrokken onderdelen van DNB, voor de afwikkelingstaak van middelgrote en kleine banken.

Onze tweede conclusie is dat de afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken in Nederland recentelijk op stoom is gekomen maar nog niet volledig gereed is. Het werk van de divisie Resolutie richtte zich in eerste instantie op de uitwerking van het gemeenschappelijk afwikkelingskader voor toepassing op Nederlandse middelgrote en kleine banken. Eind maart 2019 had DNB voor de overgrote meerderheid van de Nederlandse middelgrote en kleine banken een besluit genomen over de afwikkelbaarheid en indien aan





de orde, een resolutieplan opgesteld. De resolutieplannen die wij hebben bekeken voldoen aan de wettelijke vereisten maar zijn, in vergelijking met een eerdere conceptversie, beknopt. DNB kan tot slot de dossiervorming van de divisie Resolutie versterken.

Wij geven DNB de volgende aanbevelingen:

- Waarborg het beoogde doel van resolutieplannen als hulpmiddel bij de voorbereiding op, en de uitvoering van, daadwerkelijke resolutie.
- Zet het proces van uniformering van dossiervorming voort om zodoende de navolgbaarheid en consistentie van de totstandkoming van besluiten over afwikkelbaarheid en resolutieplannen, en de daaraan ten grondslag liggende keuzen, te garanderen.

Onze derde conclusie is dat de minister van Financiën geen actueel beeld op hoofdlijnen heeft van afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken. Hiermee vult hij, juist in de opbouwfase van de afwikkelingsautoriteit, zijn toezicht op DNB beperkt in. Volgens medewerkers van het Ministerie van Financiën is dit, gegeven de verhouding tussen DNB als zbo en de minister als toezichthouder daarop in lijn met de visie *Toezicht op Afstand*.

Tot dusverre heeft de minister van Financiën het functioneren van de afwikkelingsautoriteit niet geëvalueerd, en nog geen gevolg gegeven aan 2 toezeggingen naar aanleiding van ons rapport *Toezicht op Banken in Nederland* uit 2017. Dit betrof de actualisering van het Memorandum of Understanding uit 2007 over informatie-uitwisseling met DNB en het jaarlijks rapporteren aan het departementale audit comité over het uitvoeringstoezicht op DNB.

Wij doen de volgende aanbevelingen aan de minister van Financiën:

- 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;
- 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;
- 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 zbo-taken van DNB in het departementale auditcomité.





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	Bijlagen
--------------	---	---	---	---	---	---	---	----------

Tot slot constateren we dat we in ons onderzoek naar de afwikkelingstaak in Nederland zijn belemmerd doordat de SRB voorwaarden heeft geformuleerd waaronder DNB de door ons opgevraagde SRB documenten mag verstrekken.

Wij bevelen de minister van Financiën het volgende aan:

- Blijf op Europees niveau de discussie over lacunes in externe controlemogelijkheden 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.





## 7 Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer

Van de minister van Financiën ontvingen we op 18 november 2019 een reactie op ons conceptrapport. Ook de directeur resolutie van DNB reageerde bij brief van 18 november 2019 op dit onderzoek. In dit hoofdstuk geven we de reacties van de minister van Financiën en DNB samengevat weer (zie § 7.1 en § 7.2). Ons nawoord is opgenomen in § 7.3. De integrale brieven van de minister van Financiën en DNB zijn te vinden op onze website ([www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)).

### 7.1 Samenvatting reactie minister van Financiën

In zijn reactie benadrukt de minister van Financiën dat voor het functioneren van het SRM de totstandkoming van het gemeenschappelijk reglement (single rulebook) van groot belang is. Het *single rulebook* omvat naast de kapitaalvereisten voor banken ook regels voor verbeterde depositogarantiestelsels. Vervolgens schetst de minister het bredere beleids-terrein van het afwikkelingsraamwerk, dat naast afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken ook de afwikkelingsplanning voor grootbanken en grensoverschrijdende banken omvat. Hij geeft aan dat in Nederland vooral grootbanken kritieke functies vervullen en bij (waarschijnlijk) falen in afwikkeling zullen gaan. Volgens de minister ligt het daarom voor de hand dat de afwikkelingsplanning voor deze banken de afgelopen jaren hoge prioriteit heeft gekregen. Dat bij het falen van middelgrote en kleine banken, op basis van de algemeenbelangtest, faillissement vaker voorkomt dan afwikkeling past binnen de verwachtingen van de minister.

Via periodieke resolutie-overleggen tussen het Ministerie van Financiën en DNB op ambtelijk niveau heeft het ministerie volgens de minister een adequaat beeld van de hoofdlijnen van afwikkelingsplanning voor alle banken. In individuele afwikkelplannen is, met name voor middelgrote en kleine banken, geen inzicht. Dit past volgens de minister bij de onafhankelijke taakuitvoering door DNB. Dat laat volgens de minister onverlet dat hij systeemverantwoordelijkheid draagt. Het toezicht dat hij hiervoor uitvoert op DNB heeft het karakter van 'toezicht op afstand'. De minister stelt dat in het rapport terecht wordt opgemerkt dat het functioneren van de afwikkelingsautoriteit nog niet is geëvalueerd en spreekt het voor-nemen uit deze evaluatie mee te nemen in het vijfjaarlijkse onderzoek naar de doel-treffendheid en de doelmatigheid van de zbo-taken van DNB dat gepland staat voor 2021.





In reactie op onze aanbeveling om bij het goedkeuren van de zbo-begroting na te gaan of de door DNB voorgestelde capaciteit voldoende is voor het vervullen van de afwikkelings-taak voor middelgrote en kleine banken, stelt de minister dat het aan DNB is om een inschatting te maken van de benodigde capaciteit en hier een onderbouwing voor op te stellen in de zbo-begroting. Deze wordt besproken in het jaarlijkse begrotingsoverleg tussen de secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën en de directie van DNB. Ook in het najaarsoverleg, in periodieke resolutie-overleggen met DNB, en in overleggen over het nieuwe kostenkader 2021–2024 dat in 2020 moet worden afgerond komen de zbo-begroting en capaciteit aan de orde.

De minister onderschrijft ons standpunt dat hij over voldoende informatie moet beschikken over afwikkelingsplanning vanwege de potentiële financiële risico's voor de Staat en de financiële stabiliteit. In reactie op onze aanbeveling om duidelijke afspraken te maken met DNB over informatie-uitwisseling, geeft de minister aan dat hij zijn informatiepositie waarborgt door contact te houden met de SRB, door de periodieke resolutie-overleggen met DNB op ambtelijk niveau, en doordat het ministerie voor grootbanken en grensoverschrijdende banken betrokken is bij afwikkelingscolleges. Tot slot geeft de minister aan dat DNB op grond van de BRRD verplicht is het ministerie te informeren als zij maatregelen treft of tot het oordeel komt dat een bank faalt of dreigt te falen. De minister geeft aan dat nadere afspraken over informatie-uitwisseling zullen worden opgenomen in het MoU met DNB en AFM.

Naar aanleiding van onze aanbeveling om navolging te geven aan eerdere toezeggingen spreekt de minister de verwachting uit dat het MoU uit 2007 op korte termijn zal worden geactualiseerd. De minister verwacht begin 2020 een rapportage over het uitvoeringstoezicht op DNB over de jaren 2017–2019 te overleggen aan het departementale audit-comité. De inzet is deze rapportage jaarlijks te laten terugkeren.

In reactie op onze aanbeveling op Europees niveau de discussie over lacunes in externe controle actief te blijven voeren, geeft de minister aan dat Nederland zich de afgelopen jaren actief heeft ingezet om de informatiepositie van de Europese Rekenkamer te verbeteren en dit, waar nodig, zal blijven doen. De minister ziet het MoU dat de Europese Rekenkamer en de Europese Centrale Bank onlangs hebben ondertekend als een belangrijke en bemoedigende stap om de publieke controle op het banktoezicht te verwezenlijken. De minister zegt toe onze bevindingen en die van de Europese Rekenkamer waar nuttig te betrekken bij beleidsdiscussies over het afwikkelraamwerk op Europees niveau.





## 7.2 Samenvatting reactie DNB

DNB geeft aan dat de Algemene Rekenkamer intensief onderzoek heeft gedaan naar de resolutiefunctie<sup>59</sup> van DNB, toegespitst op middelgrote en kleine banken, en dat DNB zich over het algemeen kan vinden in de conclusies en aanbevelingen van het rapport. DNB zegt beter zicht te hebben gekregen op de benodigde capaciteitsinzet, doorlooptijd en prioritering van de resolutietaak. Ook is een verbetertraject ingezet om de procesborging en dossiervoering van resolutieplanning te versterken. Voorts maakt DNB melding van het feit dat de herziening van het MoU aangaande de informatie-uitwisseling met de Minister van Financiën nagenoeg is afgerond.

Ten aanzien van de capaciteitsuitdagingen bij het neerzetten van de nieuwe resolutietaak en organisatie sinds 2015, benadrukt DNB dat resolutieplanning voor middelgrote en kleine banken een deelaspect is van de resolutietaak als geheel. Daarnaast moet de voortgang op deze deeltaak gezien worden tegen de achtergrond van de noodzaak tot het ontwikkelen van (beoordelings)kaders die aan de basis liggen van effectieve resolutieplanning, de geleidelijke opbouw van menskracht, capaciteit en kennis, en de (initiële) inzet op de ontwikkeling van kaders en resolutieplannen voor de grootbanken op Europees niveau, waarbij de SRB nog moest worden opgebouwd. De uitbreiding van het takenpakket van de Divisie resolutie met het DGS (2016) en resolutie van verzekeraars (2018) heeft volgens DNB nauwelijks invloed gehad op de voortgang in resolutieplanning voor middelgrote en kleine banken.

Vervolgens stelt DNB enkele meer specifieke punten aan de orde. Ten aanzien van onze beschrijving van de aanleiding en aanpak van het onderzoek, wijst DNB erop dat verschillen in opzet en uitvoering van de afwikkelingstaak in Europa ook verklaard kunnen worden door uiteenlopende sectorale structuren en omstandigheden. Ten aanzien van de organisatie van de resolutietaak, geeft DNB aan de tijdsbesteding en middelen per deeltaak goed in beeld te hebben, getuige ook haar directe sturing op de inzet van fte en de, volgens DNB, gedetailleerde externe verantwoording hierover in het zbo-begrotingsproces.

Wat betreft de organisatie van de divisie Resolutie benadrukt DNB dat het organisatie-model van de Divisie als geheel is geëvalueerd als onderdeel van interne besluitvorming over de taakuitbreiding in 2016 en 2018. DNB geeft aan zich niet te herkennen in de bevinding over onduidelijke synergievoordelen van de resolutietaak. Volgens DNB zijn synergievoordelen en benchmarking meegenomen en verdisconteerd in het besluitvormingsproces over de opzet van de NRA in 2014, de toevoeging van de DGS taak en uitbreiding





van resolutiecapaciteit in 2016 en de uitbreiding naar verzekeraars in 2018. Tevens is de synergiefactor volgens DNB onderdeel van het jaarlijkse zbo-begrotingsproces.

Bij de afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken zet DNB vraagtekens bij onze stelling dat minder gedetailleerde resolutieplannen “minder nuttig lijken voor de voorbereiding op en daadwerkelijke uitvoering van resolutie”. Volgens DNB zijn de plannen doelbewust gericht en proportioneel gemaakt. DNB wijst erop dat de resolutieplannen de oplossingsrichting bepalen in geval een bank zou falen, en dat voor de uitvoering van resolutie draaiboeken op het niveau van DNB en betrokken instellingen relevant zijn.

DNB geeft aan zich niet te herkennen in de suggestie dat sprake is van een “ambivalente werkrelatie met de SRB” en benadrukt dat de rol van de SRB buiten de reikwijdte van het onderzoek valt. DNB stelt dat zij een duidelijke en constructieve werkrelatie heeft met de SRB en dat zij initieel relatief veel capaciteit heeft geïnvesteerd in het meebouwen aan SRB kaders en resolutieplanning voor grootbanken. Dat was onvermijdelijk, gezien de opbouw van de SRB en het belang om kaders te hebben, ook voor resolutieplanning voor middelgrote en kleine banken. Dat hierbij verschil van inzicht kan ontstaan over specifieke onderwerpen waarvoor DNB en de SRB gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen, is volgens DNB inherent aan de samenwerking binnen het SRM.

DNB stelt onze observaties over de toegang tot SRB stukken en lacunes in controlemogelijkheden niet te kunnen plaatsen. DNB benadrukt dat de Algemene Rekenkamer inzage heeft gekregen in alle relevante SRB documenten, ondanks het feit dat deze uitsluitend van toepassing zijn op grootbanken en buiten de reikwijdte en het mandaat van ons onderzoek vallen. Dat de SRB vervolgens DNB verantwoordelijk houdt voor ordentelijke procesborging, volgt volgens DNB logischerwijs uit de Europese verantwoordelijkheid van DNB als lid van de SRB. Dit heeft volgens DNB niet tot een belemmering voor het onderzoek geleid.

Bij onze beschrijving van het depositogarantiefonds geeft DNB aan dat de genoemde, toekomstige, slagkracht ervan niet precies te herleiden is. Verder dient volgens DNB 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 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.







### 7.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

We begrijpen dat het MoU aangaande de informatie-uitwisseling tussen DNB en de minister van Financiën volgens betrokkenen nagenoeg is afgerond. Wij gaan er dan ook van uit dat het MoU uiterlijk in 2020 zal worden gepubliceerd en zullen met belangstelling kennis nemen van de inhoud.

Zowel de minister van Financiën als DNB geven (indirect) aan dat het logisch is dat het opstellen van resolutieplannen voor grootbanken in de afgelopen jaren prioriteit heeft gekregen. Wij onderschrijven dat. Tegelijkertijd vinden we het opmerkelijk dat deze prioritering niet navolgbaar is vastgelegd en dat de in het vooruitzicht gestelde afronding van de afwikkelingsplannen voor middelgrote en kleine banken, ondanks het overzichtelijke Nederlandse bankenlandschap, eind maart 2019 nog niet was afgerond.

DNB benadrukt dat de capaciteit die beschikbaar is voor afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken los staat van de capaciteit voor de ontwikkeling van beleid en kaders voor deze plannen en herkent zich niet in onze bevindingen over onduidelijke synergievoordelen van de resolutietaak. Wij hebben vastgesteld dat er sprake is van veel samenwerking en interactie bij het opstellen van afwikkelingsplannen. We hebben daarbij niet kunnen vaststellen welke synergievoordelen er in de praktijk zijn, aangezien deze niet apart zijn becijferd. De minister van Financiën geeft in zijn reactie ook aan dat er bij het vijfjaarlijkse zbo-verslag zal worden onderzocht in hoeverre er synergievoordelen zijn behaald bij het plaatsen van de afwikkelingsautoriteit bij DNB.

DNB geeft aan dat wij alle relevante SRB documenten hebben ontvangen. Wij hebben echter niet zelf vast kunnen stellen dat dit daadwerkelijk het geval is, doordat we geen overzicht van alle documentatie hebben ontvangen. Bovendien hebben we één document – de zogenaamde ‘resolutiehandleiding’ – niet gekregen. Daarnaast bestrijden we dat de SRB documenten die we wel hebben gezien buiten de reikwijdte en het mandaat van ons onderzoek vallen, aangezien DNB op basis van deze SRB-documenten beleidskaders heeft opgesteld die een rechtstreekse basis vormen voor de wijze waarop DNB zijn afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken vormgeeft en uitvoert. DNB benadrukt dit in haar reactie zelf ook bij de uitleg van prioritering van de ontwikkeling van beleidskaders boven afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken.

De minister van Financiën geeft aan dat hij systeemverantwoordelijk is en dat invult door middel van ‘toezicht op afstand’. Hij stelt dat hij ons standpunt dat hij over voldoende





informatie moet beschikken over afwikkelingsplanning vanwege de potentiële financiële risico's voor de Staat en de financiële stabiliteit onderschrijft. Uit ons onderzoek blijkt dat de waarborgen die de minister rond zijn informatiepositie heeft opgezet afstandelijk en reactief zijn, en daardoor vooralsnog onvoldoende om eigenstandig en proactief te kunnen vaststellen of hij over voldoende informatie over afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken beschikt. Dit geldt des te meer aangezien het afwikkelingsmechanisme zich nog in de opbouwfase bevindt. We verwachten hiervoor meer waarborgen aan te treffen in het MoU tussen de minister van Financiën en DNB.

We vinden het positief dat de minister van Financiën op Europees niveau de discussie over lacunes in externe controle actief zal blijven voeren, en onze bevindingen en die van de Europese Rekenkamer te betrekken bij beleidsdiscussies over het afwikkelraamwerk op Europees niveau. Of het MoU dat de Europese Rekenkamer en de Europese Centrale Bank hebben ondertekend een belangrijke stap zal zijn, zoals de minister veronderstelt, en feitelijk iets verandert aan de toegang van rekenkamers tot informatie van de Europese Centrale Bank, zal in de toekomst in de praktijk moeten blijken. Wij zullen dit nauwgezet blijven volgen.



## Bijlage 1 Afkortingen en terminologie

### Afkortingen

BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive (Richtlijn inzake bankherstel en -afwikkeling)
DGS	Depositogarantiestelsel
DNB	De Nederlandsche Bank N.V.
EBA	European Banking Authority (Europese Bankenautoriteit)
ECB	Europese Centrale Bank
ERK	Europese Rekenkamer
EU	Europese Unie
IAD	Interne auditdienst DNB
MoU	Memorandum of Understanding
SRB	Single Resolution Board
SRM	Single Resolution Mechanism
Wbft	Wet bekostiging financieel toezicht
Wft	Wet op het financieel toezicht
zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

### Terminologie

*Afwikkeling* – De ordentelijke afwikkeling van een falende bank om de continuïteit van de essentiële functies ervan te waarborgen en de financiële stabiliteit in stand te houden. Het doel ervan is ook om overheidsmiddelen te beschermen door het beroep op buitengewone financiële steun met publieke middelen zoveel mogelijk te beperken.

*Algemeen belang test* – Voor de toepassing van het algemeen belang beginsel wordt een resolutiemaatregel behandeld als zijnde in het algemeen belang indien hij noodzakelijk is om 1 of meer van de 4 afwikkelingsdoelstellingen te verwezenlijken en daarmee evenredig is, en indien deze doelstellingen met een liquidatie van de bank volgens een normale insolventieprocedure niet in dezelfde mate zouden worden bereikt.

*Bail-in* – Met het instrument van bail-in lijden de aandeelhouders, houders van andere kernkapitaalinstrumenten en schuldeisers van de falende bank passende verliezen en dragen een passend deel van de uit de resolutieprocedure voortvloeiende kosten, net zoals zij bij faillissement van de instelling zouden doen. Bail-in zorgt er daarnaast voor dat de





redding van binnenuit wordt verricht door de kapitaalverschaffers van de bank zelf, zonder dat daarbij staatssteun (steun van buitenaf, 'bail-out') komt kijken.

*Bank Recovery and Resolution Directive - BRRD* – Richtlijn herstel en afwikkeling van banken. De BRRD-Richtlijn kent minimumharmonisatie van de afwikkelingsregels en schrijft de oprichting voor van nationale afwikkelingsautoriteiten en van nationale afwikkelingsfondsen in alle lidstaten van de EU.

*Depositogarantiestelsel - DGS* – Een depositogarantiestelsel is een stelsel ter bescherming van depositohouders om te garanderen dat zij tot een bepaald plafond en binnen bepaalde grenzen beschermd zijn tegen verliezen indien een bank faalt.

*Europese Bankautoriteit (European Banking Authority - EBA)* – Een onafhankelijke EU-autoriteit die op 1 januari 2011 is opgericht als onderdeel van het Europees Stelsel voor Financieel Toezicht, met als doel een effectief en consistent niveau van prudentiële regelgeving en prudentieel toezicht in de banksector van de EU te waarborgen. De hoofdtaak van de EBA bestaat erin bij te dragen tot de totstandkoming van het single rulebook (gemeenschappelijk reglement) voor banken in Europa, waarmee gestreefd wordt naar gemeenschappelijke, geharmoniseerde prudentiële regels voor de gehele EU.

*European Deposit Insurance System - EDIS* – De instelling van het Europees depositoverzekeringstelsel is een onderdeel van het proces van verdere harmonisatie van nationale depositogaranties (2024). EDIS heeft tot doel dat Europese spaarders beter beschermd worden (tot een deposito-bedrag van € 100.000), ongeacht het EU-land of de bank waar de spaartegoeden zich bevinden.

*Europese bankenunie* – Een van de bouwstenen voor de voltooiing van de Economische en Monetaire Unie, bestaand uit een geïntegreerd financieel kader met een gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (SSM), een gemeenschappelijk mechanisme voor de afwikkeling van banken (SRM) en een single rulebook (gemeenschappelijk reglement), met name inzake geharmoniseerde depositogarantiestelsels (DGS), die zich tot een gemeenschappelijk Europees depositogarantiestelsel (EDIS) zouden kunnen ontwikkelen.

*(Waarschijnlijk) falend (failing or likely to fail - FOLTF)* – Er zijn vier redenen waarom een bank kan worden aangemerkt als (waarschijnlijk) falend: (i) ze voldoet niet langer aan de vereisten om een vergunning te behouden van de toezichthouder; (ii) ze heeft meer





passiva dan activa; (iii) ze is niet in staat om haar schulden te betalen wanneer deze opeisbaar worden; (iv) ze heeft buitengewone openbare financiële steun nodig. Om een bank als (waarschijnlijk) falend aan te merken, moet aan een van de bovenstaande voorwaarden zijn voldaan of moet het waarschijnlijk zijn dat hieraan zal worden voldaan (Ontleend aan de ECB).

*Herstelplan* – Banken moeten herstelplannen opstellen om voorbereid te zijn op mogelijke financiële moeilijkheden en om hun levensvatbaarheid tijdig te herstellen in perioden van financiële onrust. De kern van het herstelplan is een breed scala van geloofwaardige en haalbare herstelmaatregelen om de levensvatbaarheid te herstellen, bijvoorbeeld door de kapitaal- of liquiditeitssituatie te verbeteren.

*Intern afwikkelingsteam - IRT* – Team met vertegenwoordigers van de SRB en de nationale afwikkelingsautoriteiten; verantwoordelijk voor het voorbereiden van gemotiveerde besluiten over de afwikkelbaarheid van banken en, zo nodig, opstellen van resolutieplannen voor banken onder het mandaat van de SRB.<sup>60</sup>

*Kritieke functies* – Activiteiten, diensten of bedrijfsactiviteiten waarvan de onderbreking naar alle waarschijnlijkheid in één of meer lidstaten tot een verstoring van essentiële diensten aan de reële economie zal leiden of, wegens de omvang of het marktaandeel van een instelling of groep, haar verwevenheid met entiteiten binnen en buiten een groep, haar complexiteit of haar grensoverschrijdende activiteiten, de financiële stabiliteit zal verstoren, vooral wat de vervangbaarheid ervan betreft.

*Minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (minimum requirement for own funds and eligible liabilities - MREL)* – Een vereiste voor alle banken in de EU waarmee wordt beoogd de kredietinstellingen in staat te stellen verliezen op te vangen indien ze zouden falen. Het MREL werd door de Europese Commissie gepubliceerd in de BRRD-richtlijn. Dit vereiste heeft hetzelfde doel als het TLAC-vereiste. De door het MREL voorgeschreven specifieke kapitaalvereisten worden echter op een andere wijze berekend, volgens criteria die door de EBA zijn bepaald.

*No Creditor Worse Off - NCWO* – Dit beginsel, dat bij toepassing van alle resolutie-instrumenten in acht moet worden genomen, schrijft voor dat geen enkele schuldeiser grotere verliezen leidt dan hij zou hebben geleden indien de entiteit in een normale faillissementsprocedure zou zijn geliquideerd. Er mogen alleen resolutiemaatregelen worden genomen als dat nodig is in het algemeen belang en elke aantasting van de rechten





van aandeelhouders en schuldeisers die voortvloeit uit resolutiemaatregelen dient verenigbaar te zijn met het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Het toepassen van het instrument van bail-in om aandelen of andere eigen vermogen in te trekken of in waarde te verminderen, kan een inbreuk vormen op het door het EVRM en het Handvest beschermde recht op een ongestoord genot van eigendom.

*Normale insolventieprocedures* – De collectieve insolventieprocedures (in Nederland: het faillissement) die ertoe leiden dat de debiteur het beheer en de beschikking over zijn vermogen geheel of gedeeltelijk verliest en dat een vereffenaar of een bewindvoerder wordt aangewezen, die normaal gesproken op grond van het nationaal recht op banken van toepassing zijn, en die ofwel specifiek voor die banken gelden, ofwel algemeen op alle natuurlijke en rechtspersonen van toepassing zijn;

*Resolutieplan* – In tegenstelling tot herstelplannen worden resolutieplannen niet ontwikkeld door de banken maar opgesteld en regelmatig bijgewerkt door de SRB en de nationale afwikkelingsautoriteiten. Een resolutieplan omvat een uitgebreide beschrijving van geloofwaardige en haalbare resolutiemaatregelen die uitgevoerd kunnen worden conform het SRM als een bank voldoet aan alle resolutievoorwaarden. Dit plan legt de maatregelen en het proces vast om een bank op ordentelijke wijze in resolutie te nemen, waarbij de continuïteit van haar kritieke functies wordt gewaarborgd. De financiële stabiliteit wordt bevorderd en waarbij het uitgangspunt is dat het plan geen rekening mag houden met ter beschikking stelling van financiering uit publieke middelen. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de voor de bank opgestelde resolutiestrategie.

*Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme (Single Supervisory Mechanism - SSM)* – Een mechanisme dat bestaat uit de ECB en de Nationale bevoegde autoriteit voor prudentieel toezicht van de deelnemende lidstaten en dat de uitvoering van de aan de ECB toevertrouwde toezichtstaken beoogt. De ECB is verantwoordelijk voor de effectieve en consistente werking van dit mechanisme, dat deel uitmaakt van de Europese bankenunie.

*Single Resolution Board - SRB* – Uit hoofde van een afwikkelingsmechanisme voor de eurozone werden in het kader van crisismanagement voor falende banken belangrijke bevoegdheden verstrekt aan de Single Resolution Board (Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad). De SRB zorgt voor een ordentelijke afwikkeling van falende banken, waarbij de gevolgen voor de reële economie en de overheidsfinanciën zoveel mogelijk worden beperkt. De SRB standaardiseert de regels en procedures voor de afwikkeling van falende significante





banken die onder het toezicht van de ECB staan en van andere grensoverschrijdende groepen. Hij neemt belemmeringen voor de afwikkeling van banken weg, bijvoorbeeld op het gebied van de interne organisatie en activiteiten van banken en de grensoverschrijdende erkenning van resolutiemaatregelen.

*Single Resolution Fund - SRF* – Op grond van de SRM-Verordening is het afwikkelfonds opgericht; daarvan is de SRB de beheerder. De lidstaten vullen het SRF met bijdragen die de nationale afwikkelingsautoriteiten bij de banken innen. De nationale fondsen worden geleidelijk bij elkaar gevoegd. Het SRF zal in 2024 een geschatte omvang hebben van € 55 miljard bevatten (gelijk aan ten minste 1% van het totaal aan uitstaande banktegoeden in de eurozonelanden). De ‘Overeenkomst betreffende overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelfonds’ (IGA). De SRB kan alleen een beroep doen op het SRF als dit noodzakelijk is om de effectiviteit van afwikkelingsinstrumenten (zoals bail-in) te verzekeren. Het SRF mag pas worden aangesproken indien de bail-in heeft geleid tot het opvangen van de verliezen ter grootte van 8% van de passiva (met inbegrip van het eigen vermogen) van de probleebank. Deze bijdrage mag niet groter zijn dan 5% van de totale passiva van de deze bank.

*SRM-verordening* – De SRM-Verordening is van toepassing op banken in de eurozone met een centrale afwikkelingsautoriteit met centrale besluitvorming en een centraal afwikkelfonds. De verordening regelt de verdeling van bevoegdheden tussen de SRB en de nationale afwikkelingsautoriteiten.





## Bijlage 2 Methodologische verantwoording

### Normenkader

Bij het opstellen van ons rapport *Toezicht op banken in Nederland* (Algemene Rekenkamer 2017) is een uitgebreid normenkader opgesteld. Voor dit onderzoek hebben we dat normenkader geactualiseerd en uitgebreid met normen die voortvloeien uit de SRM-verordening, BRRD, en relevante onderdelen van de Wft. Ook hebben we gebruik gemaakt van de openbare versie van het SRB-handboek voor resolutieplannen, en het beoordelingskader van de Europese Rekenkamer bij het onderzoek naar de SRB (2017). Voorafgaand aan ons onderzoek hebben we het uitgebreide normenkader besproken met DNB en het Ministerie van Financiën. Hieronder geven we de hoofdnormen weer per onderzoeksvraag.

#### 1 a Hoe heeft DNB de afwikkelingstaak voor middelgrote en kleine banken opgezet sinds de introductie van het SRM?

**Hoofdnorm:** De beschikbare kaders (regels, principes etc.) voor afwikkeling zijn door DNB, als afwikkelingsautoriteit, zodanig geïmplementeerd in de organisatie en governance van de afwikkelingsautoriteit dat daarmee het goed functioneren van de afwikkelingstaak is gewaarborgd.

**Toetsing:** Voor de toetsing van de hoofdnorm hebben we gekeken naar de taken en bevoegdheden van de afwikkelingsautoriteit alsmede naar de beschikbare mensen en middelen en de aanwezige processen voor kwaliteitsborging.

#### 1 b Hoe voert DNB de afwikkelingstaak in de praktijk uit?

**Hoofdnorm:** De waarborgen voor de uitvoering van de afwikkelingstaak werken zoals ze bedoeld zijn, oordelen van de afwikkelingsautoriteit komen op basis van de juiste informatie gemotiveerd tot stand, waardoor indien daartoe aanleiding bestaat op onderbouwde wijze geïntervenieerd kan worden. DNB verantwoordt zich volgens een vooraf overeengekomen procedure over de uitvoering van de wettelijke taken.

**Toetsing:** Voor de toetsing van de hoofdnorm hebben we gekeken naar de toepassing door DNB van het gemeenschappelijk afwikkelingskader, waaronder de normen en criteria voor de beoordeling van de afwikkelbaarheid. Tevens hebben we de informatieverzameling en de oordeelsvorming beschouwd. Daarnaast hebben we de kwaliteitsborging en de methode van verantwoording geanalyseerd.





## 2 Wat is de stand van zaken bij de besluitvorming over de afwikkelbaarheid en, waar nodig, het opstellen van resolutieplannen voor Nederlandse middelgrote en kleine banken? En wat is de kwaliteit van de plannen?

**Hoofdnorm:** De nationale afwikkelingsautoriteit is erop voorbereid dat elke Nederlandse falende bank afwikkelbaar is.

**Toetsing:** Voor de toetsing van de hoofdnorm hebben we gekeken naar het proces voor afwikkelingsplanning en de actuele stand van zaken daarvan. Daarnaast hebben we beschouwd of de gemotiveerde besluiten over de afwikkelbaarheid en de resolutieplannen alle vereiste onderdelen bevatten. Tot slot is gekeken naar de dossiervorming.

## 3. Hoe geeft de minister van Financiën invulling aan zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van het afwikkelingsmechanisme, en hoe legt hij hierover verantwoording af aan het parlement?

**Hoofdnorm:** De minister van Financiën heeft zijn werkzaamheden dusdanig georganiseerd dat 1. hiermee zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van de afwikkelingstaak, alsmede zijn verantwoordelijkheid voor de stabiliteit van het financiële stelsel en bewaker van de schatkist, is gewaarborgd en 2. hij indien nodig verantwoording kan afleggen aan het parlement.

**Toetsing:** Voor de toetsing van de hoofdnorm hebben we gekeken naar de organisatorische voorziening binnen het ministerie voor het toezicht op de afwikkelingsautoriteit, en de concrete uitvoering daarvan. Ook hebben we onderzocht welke afspraken er bestaan over informatie uitwisseling tussen de minister en de afwikkelingsautoriteit en hoe het parlement wordt geïnformeerd.

## 4. Is er voor rekenkamers sprake van belemmeringen in onafhankelijke controle bij afwikkeling van middelgrote en kleine banken en, zo ja, hoe kunnen deze worden opgelost?

**Hoofdnorm:** De Algemene Rekenkamer heeft volledige toegang tot alle geschreven en digitale informatie bij de afwikkelingsautoriteit met betrekking tot het afwikkelingsmechanisme, inclusief informatie afkomstig van de SRB.

### Werkwijze

In het kader van dit onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer eerst de relevante internationale, Europese en nationale regels in kaart gebracht die betrekking hebben op afwikkeling van middelgrote en kleine banken. Daarnaast hebben we ons door DNB middels gesprekken en documenten laten informeren over de integratie van de afwikkelingstaak in de organisatie, de wijze waarop de afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken in de praktijk is vormgegeven en welke methoden en werkwijzen DNB daarbij toepast. We hebben alle gemotiveerde besluiten over afwikkelbaarheid en resolutieplannen die door DNB zijn goedgekeurd, bekeken. We hebben hiervoor een checklist gebruikt die we hebben opgesteld op basis van de BRRD, de SRM verordening en de verwachtingen van de





SRB voor resolutieplannen voor grootbanken. Ook hebben we voor een deelwaarneming (2 gemotiveerde besluiten en 3 resolutieplannen) dossieronderzoek uitgevoerd.

De afwikkelingstaak voor middelgrote en kleine banken wordt mede vormgegeven door de *Single Resolution Board* (SRB). Deze instantie is immers verantwoordelijk voor de doeltreffende en consistente toepassing van regels voor afwikkeling in de landen van de eurozone. Wij hebben via DNB informatie van de SRB opgevraagd. We hebben deze informatie, op een enkele uitzondering na, kunnen inzien.

Gezien het feit dat de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het afwikkelingsmechanisme en de stabiliteit van het financiële stelsel bij de minister van Financiën ligt, hebben we ook onderzoek gedaan bij het Ministerie van Financiën. Daarvoor hebben we gesprekken gevoerd en informatie opgevraagd.

Een deel van de informatie die we hebben ingezien betreft toezichtvertrouwelijke en instellingsspecifieke informatie. Gezien de aard van deze informatie, en de mogelijke implicaties van openbaarheid, hebben we opname daarvan in dit rapport vermeden. We menen dat dit niet ten koste is gegaan van de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen.

### **Beschikbaarheid informatie en oordeelsvorming**

De Algemene Rekenkamer dient op grond van de Wft toegang te krijgen tot die gegevens en informatie die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de wettelijke taak op grond van de Comptabiliteitwet. Tijdens de uitvoering van het onderzoek hebben we van het Ministerie van Financiën en DNB alle informatie ontvangen waarom we hebben gevraagd.

Via DNB hebben we ook informatie opgevraagd van de SRB. Deze hebben we, met uitzondering van het handboek voor de afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken, kunnen inzien. Tegelijkertijd kunnen we niet met zekerheid zeggen of we alle relevante SRB informatie hebben kunnen opvragen omdat we geen overzicht hebben gekregen van alle bestaande SRB stukken die (mogelijk) van belang zijn voor afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken in Nederland. DNB heeft ons verzekerd dat dit, naar hun mening, wel het geval is.

In dit rapport wordt niet expliciet verwezen naar SRB documenten omdat deze documenten door de SRB, via DNB, aan de Algemene Rekenkamer beschikbaar zijn gesteld op voorwaarde dat er niet naar verwezen wordt. Wij hebben hier niet mee ingestemd. DNB wordt door de





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	Bijlagen
--------------	---	---	---	---	---	---	---	----------

SRB verantwoordelijk gehouden voor de naleving door de Algemene Rekenkamer van deze voorwaarde. Om DNB niet in een ongemakkelijke situatie te positioneren, hebben wij directe verwijzingen achterwege gelaten.

### **Kwaliteitsborging**

Onze werkwijze, de bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn getoetst door interne deskundigen buiten het onderzoeksteam. Mede vanwege het feit dat we geen openbaar inzicht kunnen geven in alle onderliggende informatie beschouwen we dit van bijzonder belang. Het conceptrapport is eveneens door een externe deskundige getoetst. Deze deskundige heeft geen inzicht gehad in toezichtvertrouwelijke of instellingsspecifieke informatie.





## Bijlage 3 Ontwikkeling budget en capaciteit afwikkelingsautoriteit

Hieronder geven we een overzicht van de begrote en gerealiseerde uitgaven door de Nederlandse afwikkelingsautoriteit.

**Tabel 1** Begrote en gerealiseerde uitgaven resolutie en DGS, 2015–2019 (in miljoenen euro's)

	2015 Begroot	2015 Realisatie	2016 Begroot	2016 Realisatie	2017* Begroot	2017 Realisatie	2018 Begroot	2018 Realisatie	2019 Begroot
<b>Resolutie banken</b>									
Waarvan directe kosten	3,8	2,7	3,7	3,2	4,7	3,3	4,4***	3,8	Niet uitgesplitst
Waarvan toegerekende kosten	1,3	1,0	1,4	1,5	2,1	2,0	2,3***	2,2	Niet uitgesplitst
Opbrengst verkoop panden	0	0	0	0	0	-0,3	0	0	0
<b>Subtotaal</b>	<b>5,1</b>	<b>3,7</b>	<b>5,1</b>	<b>4,6</b>	<b>6,8</b>	<b>4,9**</b>	<b>6,7</b>	<b>6,0</b>	<b>6,9</b>
Resolutie verzekeraars	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	1,8	1,2	4,1
DGS NL	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	9,2	7,5	10,4	10,1	9,6
DGS Caribisch Nederland	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	0,7	0,2	0,2	0,3
<b>Totaal</b>	<b>5,1</b>	<b>3,7</b>	<b>5,1</b>	<b>4,6*</b>	<b>16,0</b>	<b>13,2**</b>	<b>19,1</b>	<b>17,5</b>	<b>20,9</b>

Bron: Zbo-begrotingen 2015–019, Zbo-verantwoording 2015–2018

\* De eenmalige uitvoering van de DGS coullance regeling is niet opgenomen in dit overzicht.

\*\* Gegevens correct overgenomen uit de betreffende publicatie. Het betreft vermoedelijk een afrondingsverschil.

\*\*\* Uitsplitsing in directe en indirecte kosten in begroting 2018 voor Resolutie en DGS tezamen, in verantwoording 2018 wel uitgesplitst voor begrote kosten.

### Capaciteit

Op 22 september 2014 heeft de directie van DNB besloten tot de oprichting van de divisie Resolutie; op dat moment een organisatieonderdeel van 18 fte. De expertise en medewerkers die zich reeds met afwikkelingsactiviteiten bezig hielden, werden in deze divisie geplaatst. De divisie is in korte tijd, min of meer gelijk opgaand met het toenemend aantal taken, sterk gegroeid.

Op 20 juni 2016 besloot de directie tot integratie van de DGS taak in de divisie Resolutie. De 3 personen, formeel 4 fte, die zich destijds elders in de organisatie met dit onderwerp bezig hielden, zijn per 1 juli 2016 overgeplaatst naar de divisie Resolutie. Op dat moment werd voorzien dat er voor 2017 nog 3 aanvullende fte geworven zouden worden voor de uitvoering van de DGS taak. Dit bracht het totaal op 25 directe fte. Al snel bleek dat de technische voorbereidingen van het DGS zeer arbeidsintensief zijn en een grote inzet van



ICT kennis vereist was. Eind 2018 bestond de divisie Resolutie uit bijna 34 fte voor resolutie (plus ongeveer 10,5 ondersteuning), en 7 fte voor DGS (plus 24,5 fte – vooral ICT – ondersteuning). Er was in de periode 2015-2018 een structurele onderschrijding van de resolutiebegroting, in het bijzonder bij de inzet van fte's. Dit betrof met name inhuur.

**Tabel 2** Begrote en gerealiseerde fte Resolutie en DGS en kosten daarvan (in miljoenen euro), 2017–2019

	2017 (fte) Begroot	2017 (fte) Realisatie	2017 (€) Begroot	2017 (€) Realisatie	2018* (fte) Begroot	2018* (fte) Realisatie	2018* (€) Begroot	2018* (€) Realisatie	2019 (fte)** Begroot	2019 (€)** Begroot
<b>Resolutie</b>										
Primaire taken	27,2	23,6	4,6	3,1	26,9	33,9	6,1	4,3	Niet uitgesplitst	Niet uitgesplitst
Ondersteunende taken	8,7	7,1	2,2	1,8	9,0	10,5	2,4	2,9	Niet uitgesplitst	Niet uitgesplitst
<b>Subtotaal</b>	<b>35,9</b>	<b>30,8***</b>	<b>6,8</b>	<b>4,9</b>	<b>35,8***</b>	<b>44,4</b>	<b>8,5</b>	<b>7,2</b>	Niet uitgesplitst	Niet uitgesplitst
<b>DGS</b>										
Primaire taken	8,8	7,5	3,1	2,3	8,4	7,0	4,3	3,5	Niet uitgesplitst	Niet uitgesplitst
Ondersteunende taken	36,0	41,7	6,1	6,0	36,3	24,5	6,3	6,5	Niet uitgesplitst	Niet uitgesplitst
<b>Subtotaal</b>	<b>44,8</b>	<b>49,2</b>	<b>9,2</b>	<b>8,3</b>	<b>44,7</b>	<b>31,5</b>	<b>10,5***</b>	<b>10,0</b>	Niet uitgesplitst	Niet uitgesplitst
<b>Totaal</b>	<b>80,7</b>	<b>80,0</b>	<b>16</b>	<b>13,2</b>	<b>80,5</b>	<b>75,9</b>	<b>19,0</b>	<b>17,2</b>	<b>81,8</b>	<b>20,9</b>

Bron: Zbo-begrotingen 2017-2019, Zbo-verantwoording 2017–2018.

\* Informatie uit zbo-verantwoording 2018. De kosten en fte van de voorbereiding van de resolutietaak voor verzekeraars, die per 1 januari van start is gegaan, zijn hierbij inbegrepen.<sup>61</sup>

\*\* Niet uitgesplitst naar resolutie en DGS, wel naar primaire taken en ondersteunende taken.

\*\*\* Gegevens correct overgenomen uit de betreffende publicatie. Het betreft vermoedelijk een afrondingsverschil.

In de zbo-begroting 2019 worden het aantal fte, en de kosten daarvan, niet meer uitgesplitst naar afwikkelingstaken en taken voor het DGS. Wel wordt het voor de hele divisie uitgesplitst naar primaire taken en ondersteunende taken. In de begroting 2018 was dat ook het geval maar werden deze gegevens wel geboden in de zbo-verantwoording 2018.

Voor de jaren 2015 en 2016 hebben we de hierboven gepresenteerde gegevens niet in het overzicht gezet. Alleen de zbo-verantwoording biedt inzicht in het aantal gerealiseerde fte's voor de afwikkelingstaak. In de overige stukken worden het aantal fte's en de kosten die hiermee samenhangen niet specifiek benoemd.





## Bijlage 4 Stappen plan afwikkelingsplanning

Uit het stappenplan en de gesprekken die wij hierover hebben gehad met medewerkers van de divisie Resolutie wordt duidelijk dat de afwikkelingsplanning voor een middelgrote of kleine bank grofweg bestaat uit de volgende stappen:

1. De divisie Resolutie kondigt afwikkelingsplanning aan bij de bank en vraagt relevante (basis)informatie op bij de divisie Toezicht en de bank zelf;
2. De divisie Resolutie analyseert of resolutie in het algemeen belang is en bepaalt het afwikkelingsperspectief (faillissement of resolutie);
3. De Resolutieraad spreekt zich uit over het afwikkelingsperspectief;
4. De divisie Resolutie stelt, indien resolutie in het algemeen belang is, een resolutieplan op waarin uitwerking wordt gegeven aan een resolutiestrategie. Hiervoor wordt zo nodig ad hoc informatie opgevraagd bij de bank. In het resolutieplan worden ook eventuele belemmeringen voor de uitvoer van de resolutiestrategie geïdentificeerd;
5. De Resolutieraad spreekt zich uit over het resolutieplan;
6. De SRB wordt geconsulteerd over het resolutieplan. De SRB bepaalt haar standpunt ten aanzien van het resolutieplan maar omdat middelgrote en kleine banken onder de bevoegdheid van de nationale afwikkelingsautoriteit vallen, is dit standpunt, in beginsel, niet bindend;
7. De directie van DNB stelt het resolutieplan vast;
8. De divisie Resolutie stelt de bank op hoofdlijnen op de hoogte van het vastgestelde resolutieplan en mag een mening uiten: deze wordt opgenomen in de definitieve versie van het resolutieplan.
9. Na het vaststellen van het resolutieplan wordt (samen met de bank) gewerkt aan het wegnemen van de geïdentificeerde belemmeringen voor de uitvoering van de resolutiestrategie;
10. Het plan wordt periodiek geactualiseerd, en wanneer zich tussentijds belangrijke wijzigingen voordoen, in bijvoorbeeld de interne bedrijfsvoering van de bank of de context waarin de bank opereert, die invloed kunnen hebben op de effectiviteit van de gekozen resolutiestrategie.





## Bijlage 5 Noten

1. Het Single Supervisory Mechanism en het Single Resolution Mechanism zijn verplicht voor de lidstaten van de eurozone en staan open voor alle overige EU-lidstaten. Op dit moment zijn het echter alleen lidstaten van de eurozone die hier deel van uitmaken. Delen van de betreffende wetgeving kunnen wel van toepassing zijn op alle lidstaten.
2. Algemene Rekenkamer, 2017. Toezicht op banken in Nederland. Uitvoering prudentieel toezicht op middelgrote en kleine banken door DNB. Den Haag.
3. Zie hiervoor ook paragraaf 2.3.
4. BRRD, Artikel 31, lid 2.
5. De meer accurate Engelse term is Significant Institutions. Hiermee worden de instellingen verstaan die binnen het SSM onder het directe banktoezicht vallen van de Europese Centrale Bank. Er zijn verschillende criteria op basis waarvan een instelling wordt beschouwd als significant institution; één daarvan is een balanstotaal van meer dan € 30 miljard. In het vervolg van dit document gebruiken we grootbank als synoniem voor significant institution en middelgrote en kleine banken als synoniem voor Less Significant Institutions die onder direct toezicht van de nationale toezichthouders (in Nederland DNB) staan.
6. Gemotiveerde besluiten met het afwikkelingsperspectief faillissement worden door DNB intern vastgelegd. Waar wij in dit rapport spreken over ‘gemotiveerde besluiten over afwikkelbaarheid met het afwikkelingsperspectief faillissement’, of korter ‘besluiten over de afwikkelbaarheid’ en ‘afwikkelbaarheidsbesluiten’, bedoelen we de intern vastgelegde beoordeling van DNB dat een bank via normale faillissementsprocedure kan worden afgewikkeld. Deze verklarende eindnoot is tijdens de fase van het bestuurlijk wederhoor toegevoegd ten opzicht van de eerder door de Algemene Rekenkamer vastgestelde tekst.
7. En in voorkomende gevallen bij depositohouders van een bank voor zover deze niet gedekt zijn door het depositogarantiestelsel.
8. DNB, Compendium Resolutie, april 2019, p. 18.
9. Bronnen normenkader: Relevante Europese en nationale wetten en regels (SRM, BRRD, Wft), publieke versie SRB-manual resolutieplanning, Normenkader onderzoek ‘Toezicht op banken in Nederland’ (2017), Beoordelingskader Europese Rekenkamer bij het onderzoek naar de SRB (2017). Het uitgebreide normenkader is voorafgaand aan het onderzoek besproken met DNB en het Ministerie van Financiën.
10. Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijn 82/891/EEG van de Raad en de Richtlijnen 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU en 2013/36/EU en Verordeningen (EU) nr.1093/2010 en (EU) nr. 648/2012, van het Europees Parlement en de Raad.
11. Verordening EU nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsinstellingen in het kader van een gemeenschappelijk





afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010.

12. Het depositogarantiestelsel biedt depositohouders de garantie dat maximaal € 100.000 per depositohouder wordt uitbetaald als een bank failliet gaat.
13. Decision of the Single Resolution Board of 17 December 2018 establishing the framework for the practical arrangements for the cooperation within the Single Resolution Mechanism between the Single Resolution Board and National Resolution Authorities (SRB/PS/2018/15). Dit besluit herzielt het COFRA-besluit van de SRB van 2016.
14. De EBA bereidt in daartoe aangewezen gevallen de ontwerp-verordeningen voor de Europese Commissie voor.
15. De SRM verordening spreekt van richtsnoeren. Dit kan echter verwarring opleveren met juridisch verplichtende richtsnoeren van bijvoorbeeld de EBA. Vandaar dat we hier gekozen hebben voor de term 'leidraad'.
16. Sinds 2012 kent de Wft een deel 6 dat voorziet in bijzondere maatregelen betreffende de stabiliteit van het financiële stelsel (ook wel bekend als de Interventiewet).
17. Staatsblad 2014 542, Besluit van 15 december 2014 tot wijziging van het Besluit uitvoering EU-verordeningen financiële markten in verband met de uitvoering en handhaving van verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 (PbEU 2014, L 225). Al voor die tijd, en vooruitlopend op de oprichting van de SRB was DNB bezig met afwikkelingsplanning voor de grootbanken.
18. In de Kamerbrief verwijst de minister naar artikel 3, lid,3 van de BRRD waarin staat dat "passende structurele regelingen worden getroffen om operationele onafhankelijkheid te garanderen en belangenconflicten te voorkomen tussen de toezichtfuncties of van de andere functies van de betrokken autoriteit en de functies van afwikkelingsautoriteiten op grond van deze richtlijn, onverminderd de verplichtingen inzake informatie-uitwisseling en samenwerking." De belangenconflicten worden in de Kamerbrief, evenmin als in de BRRD, niet nader toegelicht. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 32 013, nr. 77, nadruk toegevoegd)
19. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 32 013, nr. 77; Bankwet.
20. SRM artikel 30, lid 2.
21. BRRD artikel 3, lid 3-4.
22. Brief minister van Financiën over de stand van zaken van afwikkelplannen, 29 januari 2014 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 32013, nr. 51); Brief van DNB aan de minister van Financiën (en door hem doorgeleid aan de Tweede Kamer) over de voortgang van resolutieplanning, 9 januari 2015, (bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32013, nr. 92); Bekendmaking instelling NRA, Staatsblad 2014, nr. 542, 15 december 2014, Brief minister van Financiën over aanwijzing DNB als nationale resolutie-autoriteit, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 32 013, nr. 77. De Memorie van toelichting bij de Implementatiewet Europees







kader voor herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen verwijst op p. 43 naar deze brief.

23. Verslag van een schriftelijk overleg over kostenkaders DNB en de AFM 2017–2020 van november 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, Kamerstuk 33 957, nr. 26.
24. Verslag panelbijeenkomst, 18 oktober 2018.
25. Zie onder meer: Brief vijf koepels aan Tweede Kamer, maart 2018.
26. Wet bekostiging financieel toezicht.
27. Regeling van de Minister van Financiën en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 31 mei 2018, Kenmerk 2018-63331, directie Financiële Markten, tot vaststelling van de bandbreedtes en tarieven, bedoeld in artikel 13, negende lid, van de Wet bekostiging financieel toezicht, voor het jaar 2018 (Regeling bekostiging financieel toezicht 2018), Staatscourant 2018, 33795, 18 juni 2018. Tekst is op grond van nieuwe informatie tijdens de fase van het bestuurlijk wederhoor aangepast ten opzicht van de eerder door de Algemene Rekenkamer vastgestelde tekst.
28. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, Kamerstuk 33227 nr. 14.
29. Het verschil met het fondsvermogen kan worden verklaard uit het feit dat de kwartaalbijdragen over Q3 en Q4 pas in 2019 worden geïnd.
30. DNB, Jaarverslag 2018, Depositogarantiefonds.
31. Voor zover wij hebben vaststellen op basis van openbare informatie en informatie van DNB ging het in maart 2019 om 35 gedelegeerde verordeningen en richtsnoeren van de Europese Commissie en de EBA en 13 leidraden (guidance notes en high technical notes) van de SRB. Aangezien een aantal van deze documenten worden herzien, hernoemd en soms samengevoegd kunnen er in publicaties van verschillende data verschillende tellingen ontstaan. Het gaat ons hier niet om de accurate aantallen maar om een idee te geven van de omvang van de wetgevingsdocumenten die operationalisering van beleidsaspecten van afwikkeling van middelgrote en kleine banken door de afwikkelingsautoriteiten kunnen bemoeilijken.
32. Gebaseerd op DNB/NRA, Compendium Resolutie, juni 2018, p. 12. Tijdens de uitvoering van het onderzoek (april 2019) kwam een nieuwe versie van deze procesbeschrijving beschikbaar, waarin dit overzicht niet meer is opgenomen en gekozen is voor een andere weergave van het proces. Inhoudelijk zijn de stappen in de procesvergelijking vergelijkbaar.
33. Gedelegeerde Verordening van de Europese Commissie 2019/348.
34. Zie ook zbo-verantwoording DNB 2018, p. 43.
35. Zbo-begroting DNB 2018, p. 45.
36. Tekst is op grond van nieuwe informatie tijdens de fase van het bestuurlijk wederhoor aangepast ten opzicht van de eerder door de Algemene Rekenkamer vastgestelde tekst.
37. Tegelijkertijd is DNB hierbij een rechtspersoon met een wettelijke taak. Uit hoofde daarvan houdt de minister toezicht op het beheer van publieke financiële middelen en de taakuitoefening (Comptabiliteitswet 2016, Artikel 6.2 en 6.3).
38. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, bijlage bij 32 648, nr. 1.
39. Alhoewel het visiedocument zowel voor DNB als AFM geldt, en dat ook terug komt in de titel en de verwijzingen, zullen wij in het vervolg van de bespreking van het document slechts benoemen wat de gevolgen zijn voor de relatie met DNB.





40. Bijlage 2 van het toezichtarrangement betreft een overzicht van wet- en regelgeving van verschillende processen, bij zowel de toezichthouder als het ministerie.
41. Ministerie van Financiën, 2019, Toezicht op Afstand, De relatie tussen de Minister van Financiën en de zelfstandige bestuursorganen De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM), vergaderjaar 2018–2019, Kamerstuk 32 648, nr. 15, 15 juli 2019. In zijn bestuurlijke reactie op het Rapport Toezicht op banken in Nederland van de Algemene Rekenkamer uit 2017, heeft de minister aangegeven dat de evaluatie zou worden aangegrepen om te verduidelijken hoe zijn bevoegdheden ten aanzien van DNB in de praktijk worden ingezet, en welke reguliere contactmomenten er zijn tussen het ministerie en DNB. Deze aspecten zijn volgens het document in de evaluatie meegenomen (p. 4).
42. Ministerie van Financiën, 2019, Toezicht op Afstand, vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 32 648, nr. 15, 15 juli 2019, pp. 6–11.
43. Ibid., p. 10, nadruk toegevoegd.
44. Ibid., p.22.
45. Ministerie van Financiën, 2019. Toezichtarrangement, bijlage 1 bij Toezicht op Afstand, vergaderjaar 2018–2019, Kamerstuk 32 648, nr. 15, 15 juli 2019.
46. Ibid., p. 12.
47. Ibid., p. 13.
48. Zbo-begroting DNB 2017, p. 47.
49. Algemene Rekenkamer (2017): Toezicht op banken in Nederland.
50. Ministerie van Financiën, 2019, Overzicht verslaglegging en archivering van reguliere overleggen tussen het Ministerie van Financiën en AFM-DNB. Deze overleggen zijn ook opgenomen in het overzicht in het Toezichtarrangement, bijlage 1 bij Toezicht op Afstand, vergaderjaar 2018–2019, Kamerstuk 32 648, nr. 15, 15 juli 2019, p. 14.
51. We zijn nagegaan of het Ministerie van Financiën eigen onderzoek heeft laten uitvoeren ten aanzien van de mogelijke gevolgen van faillissement van één of meerdere specifieke banken voor het DGS. Dat is niet het geval.
52. Algemene Rekenkamer (2017): Toezicht op banken in Nederland.
53. Communicatie, medewerker Financiële Markten, 9 september 2019.
54. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, Kamerstuk 34870, nr. 11.
55. Algemene Rekenkamer (2017): Toezicht op banken in Nederland.
56. COM(2017) 591 final. Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme opgericht uit hoofde van Verordening (EU) nr. 1024/2013, p. 5. Brussel, 11 oktober 2017.
57. ECA. Communication to the European Parliament concerning the European Parliament's request to be kept informed regarding the problem of access to information in relation to the European Central Bank, as laid down in paragraph 29 of the 2016 discharge procedure (2017/2188(DEC)).
58. Onder meer Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, Kamerstuk 21501, nr. 1294; Brief minister van Financiën aan de Tweede Kamer, verslag van de eurogroep en informele Ecofin-raad van 5–6 april 2019 in Boekarest.





59. In de bestuurlijke reactie geeft DNB aan dat de Algemene Rekenkamer in haar rapport termen als 'afwikkelingsplan', 'afwikkelingsautoriteit' en 'afwikkelingsinstrument' hanteert, 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.
60. Tekst is op grond van nieuwe informatie tijdens de fase van het bestuurlijk wederhoor aangepast ten opzicht van de eerder door de Algemene Rekenkamer vastgestelde tekst.
61. Tekst is op grond van nieuwe informatie tijdens de fase van het bestuurlijk wederhoor aangepast ten opzicht van de eerder door de Algemene Rekenkamer vastgestelde tekst.

### **Voorlichting**

Afdeling Communicatie  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
telefoon (070) 342 44 00  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

### **Omslag**

Ontwerp: Corps Ontwerpers  
Foto: Co de Kruijf/Hollandse  
Hoogte

**Den Haag, december 2018**