

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Directie Financiële Markten

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

Ons kenmerk
2020-0000051367

Uw kenmerken
2020D01936

Bijlagen
1

Datum 13 maart 2020
Betreft Beantwoording schriftelijk overleg over het rapport
"Bankenresolutie in Nederland; Voorbereiding op mogelijk
falen van middelgrote en kleine banken door DNB"

Geachte voorzitter,

Hierbij stuur ik u de beantwoording van vragen die de leden van de vaste commissie voor Financiën mij op 22 januari 2020 hebben voorgelegd over het rapport "*Bankenresolutie in Nederland; Voorbereiding op mogelijk falen van middelgrote en kleine banken door DNB*".

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

W.B. Hoekstra

Bijlage: Beantwoording schriftelijk overleg over het rapport "Bankenresolutie in Nederland; Voorbereiding op mogelijk falen van middelgrote en kleine banken door DNB" van 22 januari 2020.

Directie Financiële
Markten

Ons kenmerk
2020-0000051367

Organisatie resolutieautoriteit binnen DNB

Allereerst merken de leden van de PVV-fractie op dat de Algemene Rekenkamer aangeeft dat de EU-wetgeving een zekere discretionaire ruimte van het wettelijk afwikkelingskader op middelgrote en kleine banken in verschillende landen van de eurozone voor toepassing laat. De leden van de PVV-fractie willen weten om welke discretionaire ruimte het hierbij gaat en hoe dit wordt ingevuld door Nederland. Kan de minister tevens een voorbeeld geven van een lidstaat die op een andere manier invulling geeft aan deze discretionaire bevoegdheid dan Nederland, waardoor er een verschil kan ontstaan in opzet en uitvoering van de afwikkelingstaak in de eurozone?

De leden van de D66-fractie constateren dat het wettelijk kader voor de afwikkeling van middelgrote en kleine banken, en in het bijzonder de operationalisering daarvan, nog in ontwikkeling is. Graag ontvangen deze leden een stand van zaken. Daarnaast horen zij graag hoe de minister tegen de discretionaire ruimte voor afwikkelingsautoriteiten aankijkt. Deze leden constateren dat in het gemeenschappelijke rapport dat de Rekenkamer in samenwerking met andere rekenkamers in 2020 zal publiceren zal ingaan op deze nationale verschillen in de praktijk die al dan niet ontstaan. Graag ontvangen zij een toezegging dat de minister na verschijnen ook uitgebreid zal reageren op deze eventueel (te grote) nationale verschillen als gevolg van de discretionaire bevoegdheid die EU-wetgeving laat.

Een essentieel onderdeel van de bankenunie is de verordening inzake een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (*Single Resolution Mechanism*, hierna: SRM-verordening).¹ Hiermee is voor significante en grensoverschrijdende banken binnen de Eurozone de besluitvorming en verantwoordelijkheid aangaande resolutie naar een Europees niveau getild. Dit is toevertrouwd aan één centrale autoriteit, de gemeenschappelijke afwikkelingsraad (*Single Resolution Board*, hierna: SRB).

De nationale resolutieautoriteit (hierna: NRA) blijft binnen dit kader verantwoordelijk voor de kleinere banken in haar lidstaat. Zo worden binnen het gemeenschappelijke resolutiemechanisme besluiten op het meest geschikte niveau genomen. Doordat de besluitvorming en verantwoordelijkheid voor significante en grensoverschrijdende banken binnen de Eurozone is toevertrouwd aan de SRB, is reeds sprake van een in grote mate eenvormige toepassing van resolutie in de Eurozone. Het zijn namelijk ook vooral significante en grensoverschrijdende banken die, wanneer zij falen, of 'waarschijnlijk falen', in resolutie zullen gaan. Tegelijkertijd zijn het de NRAs die besluiten van de SRB uitvoeren. Dit is nodig vanwege specifieke omstandigheden op nationaal niveau, zoals faillissementswetgeving. Binnen het SRM is de SRB verantwoordelijk voor effectief en consistent functioneren.

Alle resolutieautoriteiten beschikken hoofdzakelijk over dezelfde instrumenten om bij een zwakke of falende bank tijdig te kunnen ingrijpen. Zo kan de continuïteit van kritieke functies zoveel mogelijk worden gewaarborgd en kunnen de gevolgen

¹ Verordening (EU) nr. 806/2014 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 bankenafwikkelingsfonds (PbEU 2014, L 225)

van het falen van een bank tot een minimum worden beperkt. Resolutieautoriteiten komen enige ruimte toe in de uitvoering van de aan haar opgelegde taken en bij de inzet van het geharmoniseerde instrumentarium. Onlangs is het wettelijk kader voor de resolutie van banken gewijzigd met het bankenpakket. Dit pakket waarborgt verder dat resolutieautoriteiten de mogelijkheid hebben om spaarders te beschermen tegen de kosten van een mogelijk falen van een bankengroep, óók als het gaat om binnen hun grenzen opererende dochters van grensoverschrijdende bankengroepen.² Ik zie er meerwaarde in dat de Algemene Rekenkamer (hierna: ARK) samen met andere nationale rekenkamers optrekt ten einde de aanpak van verschillende NRAs met betrekking tot resolutieplanning voor middelgrote- en kleine banken te doorgronden.³ Hiermee kan bijvoorbeeld inzicht worden gekregen in de toepassing van de algemeen belangtoets (*public interest test*).⁴ Zodra dit rapport beschikbaar is, ga ik graag met uw Kamer in gesprek daarover.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2020-0000051367

De leden van de D66-fractie constateren dat in het meerjarig kostenkader voor de periode 2017–2020 de kosten voor de afwikkelingstaak van DNB en het depositogarantiestelsel (DGS) niet verwerkt zijn en dat dit komt doordat 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. Tegelijkertijd constateert de Rekenkamer dat er binnen de divisie Resolutie onvoldoende inzicht bestaat in de verhouding tussen de inzet van mensen en de feitelijk uitgevoerde werkzaamheden en dat noch DNB, noch de minister van Financiën, noch de Rekenkamer kan vaststellen of de capaciteit toereikend is. Deze leden horen graag welke stappen de minister de komende maanden zet, zodat hij wel in staat is om vast te stellen of de capaciteit toereikend is, daar zij dit zeker onder zijn verantwoordelijkheid vinden vallen.

Ik onderschrijf het belang van een reguliere beoordeling van adequate capaciteit bij DNB voor onder andere de resolutietaak. In de jaarlijkse begrotingsoverleggen met de directie en raad van commissarissen van DNB wordt dan ook gesproken over de benodigde capaciteit voor de uitvoering van de verschillende taken van DNB als zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo), waaronder de resolutietaak en de taak aangaande de uitvoering van het depositogarantiestelsel (hierna: DGS). Verder wordt gedurende het jaar, in periodieke overleggen op verschillende niveaus, met DNB stilgestaan bij de uitvoering van de zbo-taken en de daarvoor benodigde en gerealiseerde capaciteit. Deze zaken komen ook terug in de zbo-verantwoording van DNB.

Vanaf 2021 zullen, naast de toezichttaak, ook de zbo-taken resolutie en DGS onder een nieuw meerjarig financieel kaders (kostenkader) vallen. Bij het opstellen van dit nieuwe kostenkader zie ik met DNB of de huidige capaciteit ten behoeve van haar resolutietaken en het DGS toereikend is om deze taken op adequate wijze uit te kunnen voeren.

² Kamerstukken II, 2018–2019, 32545, nr. 108.

³ Zie in dit kader ook mijn brief aan Algemene Rekenkamer d.d. 18 november 2019 met mijn reactie op het conceptrapport naar de resolutietaak van DNB, te raadplegen op <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/brieven/2019/12/12/reactie-minister-van-financien-op-het-rapport-bankenresolutie-in-nederland>.

⁴ Een bank gaat in resolutie (ook wel 'afwikkeling') of treedt in normaal faillissement. Deze keuze is onder meer afhankelijk van de algemeen belangtoets. Vorig jaar heeft de SRB, in nauwe samenwerking met de NRAs, haar voorlopige zienswijze op de toepassing van de algemeen belangtoets gepubliceerd. Deze is gericht op banken onder haar directe verantwoordelijkheid en biedt handvatten voor de toepassing door NRAs voor middelgrote en kleine banken (zie https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/2019-06-28_draft_pia_paper_v12.pdf).

De leden van de D66-fractie zouden graag meer informatie ontvangen over de in het rapport aangehaalde crisissimulatie van de afwikkeling van een bank met het afwikkelingsperspectief faillissement. Was ook het ministerie van Financiën betrokken bij deze simulatie? Zo niet, kan de minister zich voorstellen dat in het geval van een faillissement van een middelgrote of kleine bank, burgers met een rekening bij de betreffende bank ook richting de overheid zullen kijken, bijvoorbeeld aangaande informatievoorziening? Deelt de minister derhalve de mening dat ook het ministerie hierop voorbereid zou moeten zijn?

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2020-0000051367

Het ministerie van Financiën was in 2018 niet actief betrokken bij een interne DNB-simulatie van een kleine bank die failliet ging. Wel heeft het ministerie periodiek overleg met DNB over de uitwerking van wet- en regelgeving, de algemene toepassing daarvan en ontwikkelingen in Europese gremia. Die gesprekken hebben betrekking op de benadering voor alle banken, zowel kleine en middelgrote als grote banken in den brede. Deze gesprekken gaan niet over de uitvoering van dat beleid in individuele gevallen. Dit past wat mij betreft bij de verdeling van verantwoordelijkheden, waarbij DNB onafhankelijk is in de uitvoering van de haar opgedragen taken.

De onafhankelijke taakuitvoering van DNB laat onverlet dat ik, als minister van Financiën, systeemverantwoordelijkheid draag. In het kader daarvan heeft mijn ministerie zijn rol bij het opzetten en uitwerken van het raamwerk voor banken uitgebreid ingevuld. De verdeling van verantwoordelijkheden brengt met zich dat bij een eventueel faillissement van een kleine Nederlandse bank DNB als uitvoerder van het DGS het eerste aanspreekpunt voor klanten zal zijn. Als minister zorg ik voor een adequate informatievoorziening richting de Tweede Kamer en het bredere publiek. Ik ben het eens dat het van belang is dat we goed voorbereid zijn op het falen van een bank.

De leden van de SP-fractie lezen dat er '4 à 5 fte' beschikbaar is voor afwikkeling van banken, maar dat het niet duidelijk is of dit voldoende is. De leden vragen de minister of hij hier duidelijkheid over kan verschaffen.
De leden van de SP-fractie vragen de minister of hij het adequaat acht dat de bemensing van het resolutietoezicht onduidelijk en mogelijk onvoldoende is, de plannen niet af en verkort zijn en de minister zich slechts beperkt inzet en beperkt geïnformeerd is.

De divisie Resolutie bij DNB bestaat nu ongeveer vijf jaar. In deze tijd is de divisie snel gegroeid, waarbij gaandeweg taken zijn toegevoegd (uitvoering DGS in 2016 en resolutie van verzekeraars in 2019). Voor resolutieplanning voor middelgrote- en kleine banken is 4 à 5 fte beschikbaar. Het betreft hier slechts een gedeelte van de resolutietaak. Voor het totaal aan fte dat wordt ingezet voor de resolutietaak verwijs ik naar de zbo-begroting voor 2020.⁵ Tegen deze achtergrond onderschrijf ik het belang van een reguliere beoordeling van de benodigde capaciteit. DNB is als zbo zelf verantwoordelijk voor het opstellen van de zbo-begroting. Het is hierbij aan DNB om een inschatting te maken van de benodigde capaciteit en hiervoor een onderbouwing op te stellen. In onder meer de begrotingsoverleggen staat het ministerie met DNB stil bij de uitvoering van de zbo-taken en de benodigde capaciteit. In het licht van de totstandkoming van het nieuwe kostenkader dat vanaf 2021 zal gelden, wordt de komende maanden met DNB bezien of de huidige capaciteit binnen resolutie toereikend is om deze taak op adequate wijze te kunnen uitvoeren.

⁵ Kamerstukken II, 2019-2020, 33 957, nr. 32.

DNB heeft aangegeven dat voor alle middelgrote en kleine banken een resolutieplan is gemaakt. Voor een kleine entiteit met een geringe onderlinge verbondenheid en complexiteit kan vanuit het oogpunt van proportionaliteit met een beperkt resolutieplan worden volstaan. Dit volgt overigens ook uit de SRM-verordening en de ARK stelt dat de resolutieplannen voldoen aan de wettelijke vereisten. Voor het merendeel van de middelgrote en kleine banken geldt faillissement als voorkeursstrategie. Mijn ministerie heeft geen inzicht in de precieze uitwerking van resolutieplannen voor alle individuele banken, met name individuele middelgrote en kleine banken. Dit past wat mij betreft bij de verdeling van verantwoordelijkheden, waarbij DNB onafhankelijk is in de uitvoering van de haar opgedragen taken.

Afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken

De leden van de VVD-fractie lezen dat DNB te maken heeft gehad met enkele beperkingen in het uitvoeren van de afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken. De leden van de VVD-fractie lezen dat er voor zeventien banken een afwikkelingsperspectief volgens faillissementsprocedures is bepaald en voor drie banken een resolutieplan is goedgekeurd. Deze leden vragen hoeveel banken nog een afwikkelingsperspectief moeten krijgen en op welke termijn DNB verwacht alle middelgrote en kleine banken hierin te hebben voorzien. De leden van de D66-fractie vernemen graag wanneer de afwikkelingsplanning voor alle middelgrote en kleine banken gereed is. Ook vernemen zij graag hoe de minister hier de komende tijd bij betrokken is.

Mijn ministerie heeft van DNB vernomen dat voor alle middelgrote en kleine banken een plan is gemaakt. Hierbij geldt nog steeds dat, op basis van de zogenoemde algemeen belangtoets, voor het merendeel een voorkeursstrategie van faillissement is vastgesteld.

Deze leden lezen ook dat de divisie Resolutie van DNB een autoriteit in ontwikkeling is. Binnen deze divisie is beperkt inzicht in tijdsbesteding voor de werkzaamheden. Deze leden vragen op welke manier de minister verwacht inzichtelijk te maken hoeveel fte's nodig zijn voor een zorgvuldige afwikkelingstaak voor middelgrote en kleine banken. De leden van de VVD-fractie vragen of naar aanleiding van dit rapport de capaciteit bij DNB voor het vervullen van de afwikkelingstaak bij kleine en middelgrote banken besproken wordt. Zo nee, waarom niet?

Zoals ik ook hiervoor, in reactie op vragen van de leden van de SP-fractie, heb aangegeven, is het in de eerste plaats aan DNB, in het kader van haar zbo-taken, om een inschatting te maken van de benodigde capaciteit voor haar resolutietaken. Op basis hiervan wordt met het ministerie van Financiën gesproken over de benodigde capaciteit. Daarnaast wordt ook in het licht van de totstandkoming van het nieuwe kostenkader dat vanaf 2021 zal gelden, met DNB bezien of de huidige capaciteit binnen resolutie toereikend is om deze taak op adequate wijze te kunnen uitvoeren. In deze besprekingen met DNB zal vanzelfsprekend ook worden stilgestaan bij de uitkomsten van het onderzoek van de ARK.

De leden van de VVD-fractie lezen ook dat de minister geen actueel beeld heeft van de hoofdlijnen van de afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken. Deze leden vragen de minister van Financiën op welke manier hij

verwacht wel adequaat geïnformeerd te worden over deze afwikkelingsplanning. Kan de minister daarnaast aangeven wanneer hij verwacht dat het Memorandum of Understanding over de 'Afspraken tussen de Nederlandse Bank en de minister van Financiën over informatie-uitwisseling en overleg inzake financiële stabiliteit en crisismanagement' uit 2007 zal worden herzien, zoals aangekondigd in 2017?

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2020-0000051367

Door periodiek overleg met DNB en geregeld contact met de SRB heeft mijn ministerie een adequaat beeld van de hoofdlijnen van de resolutieplanning voor alle banken. Ik heb hiervoor aangegeven dat mijn ministerie geen inzicht heeft in de precieze uitwerking van resolutieplannen voor alle individuele banken, met name individuele middelgrote en kleine banken. Wat mij betreft past dit bij de verdeling van verantwoordelijkheden, waarbij DNB onafhankelijk is in de uitvoering van de haar opgedragen taken.

De richtlijn herstel en afwikkeling banken (BRRD)⁶ biedt een grondslag aan de resolutieautoriteit om desgevraagd of eigener beweging vertrouwelijke informatie aan het ministerie van Financiën te verstrekken, bijvoorbeeld als een interventie mogelijkerwijs gevolgen kan hebben voor overheidsmiddelen. Het *Memorandum of Understanding* (MoU) met DNB (en de AFM) dat ik uw Kamer bij brief van 18 december jl. heb doen toekomen⁷, bevat nadere afspraken over deze informatie-uitwisseling. Dit MoU heeft tot doel de afspraken vast te leggen over uitwisseling van vertrouwelijke informatie in buitengewone situaties. Onder buitengewone situaties worden in elk geval verstaan grote incidenten met betrekking tot onder toezicht staande instellingen en andere gebeurtenissen die de financiële stabiliteit kunnen bedreigen.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat geen enkele bank een risico mag vormen voor haar klanten en dat middelgrote en kleine banken ook vatbaar zijn voor falen, waardoor ook het risico op falen zo klein mogelijk moet worden gehouden in het overzichtelijke Nederlandse bankenlandschap. Zij vragen welke stappen daartoe aanvullend gezet zullen worden.

Met de leden van de VVD-fractie ben ik van mening dat de deposanten van een bank zo goed als mogelijk beschermd moeten worden. Elke bank kan echter een risico vormen. In het geval een bank in resolutie gaat, worden de kritieke functies van een bank zoveel als mogelijk in stand gehouden en waar mogelijk overgedragen aan een partij die deze kan doorzetten. Indien sprake is van een faillissement van een bank, zijn deposito's tot 100 duizend euro per rekeninghouder per bank gedekt door het DGS. In beide gevallen worden verliezen eerst toegerekend aan aandeelhouders en vervolgens aan de schuldeisers conform de crediteurenhiërarchie (ook wel 'bail-in'). Daarin worden deposito's van klanten preferent behandeld. Deposito's die gedekt zijn door het DGS, zijn zelfs uitgezonderd van *bail-in*.

Nederland heeft banken de afgelopen jaren weerbaarder gemaakt en een ex ante gefinancierd DGS opgericht dat tegoeden in geval van faillissement van een bank snel kan uitkeren. Ook kennen deposito's van natuurlijke personen een preferente rang in de crediteurenhiërarchie. Deze waarborgen gelden ongeacht of het om een grote of kleine bank gaat en zijn relevant zowel voor een bank in resolutie als een bank die failliet gaat. De komende jaren worden verdere stappen gezet om

⁶ Richtlijn nr. 2014/59/EU 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (PbEU 2014, L 173)

⁷ Kamerstukken II, 2019-2020, 32013, nr. 229.

spaarders nog beter te beschermen, bijvoorbeeld middels een Europees depositoverzekeringstelsel (hierna: EDIS). Daarmee kan de slagkracht van de nationale DGS-en worden vergroot. Zo kan ook worden voorkomen dat een nationale overheid dus de belastingbetaler, moet bijspringen om tekorten van haar nationale stelsel te dichten.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2020-0000051367

De leden van de VVD-fractie betreuren, op basis van de conclusie van de Algemene Rekenkamer, dat de minister op dit moment niet beschikt over een actueel beeld van de hoofdplannen van de afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken in Nederland. Zij vragen naar een appreciatie van het verschil in opvatting tussen de Algemene Rekenkamer en het ministerie over de betrokkenheid bij het toezicht. Kan dit verschil verklaard en opgelost worden?

Als minister ben ik verantwoordelijk voor het systeem, de regels en het in algemene zin functioneren van de toezichthouder en resolutieautoriteit. DNB is onafhankelijk in de uitvoering van de haar opgedragen taken en besluit dus zelf in individuele gevallen. Ook de BRRD vereist expliciet operationele onafhankelijkheid van de resolutieautoriteit. Onafhankelijkheid brengt mee dat de minister geen inzicht heeft in de resolutieplannen voor alle individuele banken, met name de individuele middelgrote en kleine banken. Gelet op de kritieke functies voor het systeem ligt het wat mij betreft voor de hand dat de resolutieplannen en MREL-eisen voor alle banken, en dan met name grotere systeembanken, de afgelopen jaren hoge prioriteit heeft gekregen. Met het oog daarop heeft mijn ministerie ook geregeld contact met de SRB (die de verantwoordelijke resolutieautoriteit is voor de Nederlandse grootbanken), bijvoorbeeld over de totstandkoming van algemeen beleid. Naast het gegeven dat de SRB meedoet aan diverse comités binnen de Raad, is de voorzitter van de SRB twee keer per jaar aanwezig bij de Eurogroep. Op grond van de BRRD hebben vertegenwoordigers van mijn ministerie ook zitting in zogeheten resolutiecolleges. Deze colleges zijn onder andere verantwoordelijk voor het vaststellen van resolutieplannen voor de voor Nederland relevante grootbanken en grensoverschrijdende banken. Het ministerie blijft periodiek resolutie-overleg met DNB voeren over de uitwerking van wet- en regelgeving, de algemene toepassing daarvan en ontwikkelingen in Europese gremia. Deze gesprekken hebben betrekking op de benadering voor alle banken, zowel kleine en middelgrote als grote banken in den brede. Hiermee beschikt mijn ministerie wel degelijk over een actueel beeld van de hoofdlijnen van de afwikkelingsplanning.

De leden van de VVD-fractie vragen om een appreciatie van de risico's van kleine en middelgrote banken in Nederland. Klopt het dat in landen als Duitsland en Italië het juist deze banken zijn die het grootste risico opleveren voor de financiële stabiliteit, onder andere vanwege de verwevenheid met de lokale politiek en het gebrekkige toezicht? Hoe is deze situatie in Nederland en hoe zijn de conclusies uit dit rapport in dat opzicht toepasbaar?

Alle banken, klein of groot, kunnen te maken krijgen met structurele uitdagingen, zoals een lage winstgevendheid, hoge aantallen problemleningen en de opkomst van nieuwe technologieën en businessmodellen. De oplossingen voor deze uitdagingen liggen in de eerste plaats bij banken zelf en waar nodig kunnen toezichthouders en resolutieautoriteiten gebruik maken van hun bevoegdheden om risico's te mitigeren. Als het banken niet zelf lukt om op private wijze met oplossingen te komen, hebben we in het kader van de bankenunie strenge Europese afspraken gemaakt over hoe om te gaan met banken die in problemen

zijn. Hierbij is het niet zo dat banken met een bepaalde omvang meer risico's kennen. Wel zijn grote en complexe banken relevanter voor het systeem. Daarom geldt hoe groter en complexer een bank, hoe strenger de eisen die we stellen. Dit geldt voor banken in alle Europese landen, ook die in Duitsland en Italië.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2020-0000051367

De leden van de PVV-fractie vragen verder waarom de Algemene Rekenkamer de zogenoemde 'playbooks' niet heeft onderzocht en of deze voortaan wel kunnen worden onderzocht.

DNB werkt in aanvulling op de resolutieplannen met de banken aan instellingsspecifieke draaiboeken waarin de operationalisering van de resolutiestrategie wordt uitgewerkt. Deze 'playbooks' zijn voor de banken onder haar directe verantwoordelijkheid nog in ontwikkeling. Het is mogelijk dat deze documenten in de toekomst ook door de ARK worden onderzocht, maar dat is niet aan mij om te bepalen. De functie van de resolutieplannen en playbooks staat wat mij betreft voorop: namelijk dat de resolutieautoriteit en de banken zo goed als mogelijk voorbereid zijn op mogelijk falen.

Deze scherpe analyse en monitoring van gemaakte voortgang is een eerste voorwaarde voor een goede voorbereiding op het falen van middelgrote en kleine banken, zo stellen de leden van de CDA-fractie. De resolutieplannen voldoen aan de wettelijke eisen, zo concludeert de Algemene Rekenkamer. De leden van de CDA-fractie vragen de minister wat precies de doorlooptijd is van afwikkelbaarheid en, indien aan de orde, resolutieplannen, wanneer deze toegepast zouden worden.

De doorlooptijd van het bereiken van afwikkelbaarheid verschilt per bank, afhankelijk van complexiteit. DNB heeft aangegeven dat voor alle middelgrote en kleine banken een resolutieplan is gemaakt. De voorbereiding op resolutie en bevordering van afwikkelbaarheid blijven echter een continu proces waar DNB met de sector aan werkt.

De doorlooptijd van de uitvoering van resolutie verschilt per casus. Bij de significante bank *Banco Popular Español* concludeerde de Europese Centrale Bank (hierna: ECB) op 6 juni 2017 dat de bank faalde of waarschijnlijk zou falen. Daarop ging de bank in resolutie. De bedrijfsactiviteiten van de in resolutie geplaatste bank ondervonden de volgende dag al doorgang als onderdeel van een andere bank.⁸ Die doorlooptijd was dus één nacht. Het kan zijn dat er meer tijd nodig is, bijvoorbeeld voor de waardering van een bank of de inzet van meerdere resolutie-instrumenten. In dat geval kan de resolutieautoriteit betalingsverplichtingen van de bank tijdelijk, voor bijvoorbeeld twee dagen, opschorten. Het definitief afronden van een resolutiecasus kan, afhankelijk van de vorm, ook veel langer duren, bijvoorbeeld wanneer het uitwinnen van bepaalde onderdelen via een *bad bank* onderdeel uitmaakt van de oplossingen. Ook voor liquidatie door een curator in faillissement geldt dat dit langer kan duren. In dat geval worden tegoeden wel binnen een aantal werkdagen aan de door het DGS gedekte deposito's uitgekeerd.

De leden van de SP-fractie lezen dat nog niet alle afwikkelplannen klaar zijn. Zij vragen zich af waarom dit het geval is en wat de minister hieraan gaat doen. De afwikkelplannen die er wel zijn, worden beschreven als 'beknopt' door de Algemene Rekenkamer. Deze leden vragen zich af waarom deze plannen beknopt

⁸ Kamerstukken II, 2016-2017, 21501-07, nr. 1444.

zijn gehouden, aangezien het verleden heeft geleerd dat een crisis zich uit het niets kan voordoen en plannen maken tijdens de crisis niet optimaal is. Waarom wordt de rest van deze plannen verwerkt in 'playbooks' die niet door de Algemene Rekenkamer zijn gecontroleerd?

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2020-0000051367

Voor alle middelgrote en kleine banken is door DNB een plan gemaakt. Voor kleine entiteiten met geringe onderlinge verbondenheid en complexiteit kan vanuit het oogpunt van proportionaliteit met beperkte resolutieplannen worden volstaan. Dit volgt uit de BRRD en sluit aan bij de karakteristieken van een dergelijke entiteit. Bovendien geldt voor het merendeel van de middelgrote en kleine banken faillissement als voorkeursstrategie. Het is aan DNB om de resolutieplannen op te stellen. Een resolutieplan dat qua omvang en inhoud is toegesneden op de bank die het betreft, betekent ook dat deze beter actueel gehouden kan worden. De in het rapport van de ARK genoemde playbooks zijn aanvullende implementatieplannen voor de in het resolutieplan voorgestelde resolutiestrategieën.

Rol minister van Financiën

De leden van de PVV-fractie stellen voorts vast dat de minister van Financiën het functioneren van de nationale afwikkelingsautoriteit tot op heden niet heeft geëvalueerd. De leden van de PVV-fractie willen weten wanneer de minister van plan is om dit alsnog te evalueren.

De leden van de CDA-fractie vragen de minister waarom hij tot op heden het functioneren van de nationale afwikkelingsautoriteit niet heeft geëvalueerd. Tevens vragen de leden waarom het Memorandum of Understanding nog niet is aangepast, terwijl dat in 2017 al werd aanbevolen door de Algemene Rekenkamer. Ook vragen deze leden wat het aanpassen op korte termijn inhoudt, aangezien de minister dit heeft toegezegd in reactie op deze conclusie van de Algemene Rekenkamer. Deze leden vragen de minister aan te geven hoe hij zijn eigen informatiepositie waardeert en waar hij zelf verbeteringen nodig acht.

Ik ben voornemens om het functioneren van de resolutieautoriteit mee te nemen in het vijfjaarlijkse onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de zbo-taken van DNB dat gepland staat voor 2021. Dit is zes jaar na de oprichting van de NRA en daarmee een goed moment voor een dergelijk onderzoek. Zoals hiervoor eveneens genoemd is het MoU tussen DNB en het ministerie van Financiën geactualiseerd en in december vorig jaar naar uw Kamer verzonden. Naar mijn oordeel is mijn informatiepositie met de hierin neergelegde afspraken, die rekening houden met de regels voor informatiedeling die in de relevante Europese wetgeving zijn gesteld, voldoende geborgd.

De leden van de D66-fractie constateren dat het functioneren van de afwikkelingsautoriteit tot op heden niet geëvalueerd is. Deze leden constateren voorts dat bij de schriftelijke behandeling van Implementatiewet Europees kader voor herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen in de nota naar aanleiding van verslag⁹ gesteld werd dat uiterlijk op 31 december 2018 en vervolgens om de drie jaar de Europese Commissie een evaluatie over de toepassing van de verordening houdt, waarbij specifieke aandacht zou zijn voor de nationale afwikkelingsautoriteiten. Kan de minister ingaan op de aanbevelingen voor DNB uit deze evaluatie en het gevolg dat hieraan is gegeven? Ook zou hierbij ingegaan worden op de samenwerking tussen het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (SRM) en de nationale

⁹ Kamerstuk 34 208, nr. 6

afwikkelingsautoriteiten. Gegeven de, volgens de Rekenkamer, ambivalente werkrelatie tussen DNB en de SRB, vernemen deze leden graag ook op dit punt meer informatie over de evaluatie en het gevolg dat hieraan gegeven is.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2020-0000051367

Het klopt dat de Europese Commissie de toepassing van het resolutiekader evalueert en hierover verslag uitbrengt aan het Europees Parlement en de Raad. Dit heeft de Commissie op 30 april 2019 voor het eerst gedaan.¹⁰ In haar rapport bespreekt de Commissie de ervaringen die tot dusver zijn opgedaan met de toepassing van het resolutiekader, waaronder de toepassing van resolutie in de casus *Banco Popular Español*. De Commissie concludeert dat het op dit moment voorbarig is om nieuwe wetgevingsvoorstellen vast te stellen. Bovendien werd vorig jaar het bankenpakket nog afgerond, waaronder een herziening van de BRRD. Wel heeft de Commissie toegezegd de toepassing van het resolutiekader op de voet te zullen blijven volgen en een aantal kwesties verder te zullen analyseren, zoals verschillen in de liquidatie van banken onder nationaal insolventierecht. Het rapport van de Commissie kent geen aanbevelingen die specifiek aan DNB zijn gericht.

De leden van de D66-fractie hebben met een zekere teleurstelling geconstateerd dat de Rekenkamer concludeert dat, doordat de minister geen actueel beeld heeft van hoofdlijnen van de afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken, de minister, juist in de opbouwfase van de afwikkelingsautoriteit, zijn toezicht op DNB beperkt invult. Dit terwijl de SRM-verordening informatie-uitwisseling tussen de nationale afwikkelingsautoriteit en de minister van Financiën niet in de weg staat. Sterker nog, zoals in de memorie van toelichting van de hierboven genoemde implementatiewet¹¹ valt te lezen, is deze informatie van DNB essentieel voor de minister van Financiën om invulling te kunnen geven aan bijvoorbeeld zijn politieke verantwoordelijkheid voor de stabiliteit van het Nederlandse financiële stelsel en zijn systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van de wettelijke kaders en de bevoegdheden en instrumenten van DNB en de Autoriteit Financiële Markten (AFM). In de implementatiewet is om die reden dan ook bepaald dat de toezichthouders aan de minister van Financiën eigener beweging of desgevraagd alle informatie verstrekken die deze met het oog op de stabiliteit van het financiële stelsel nodig heeft (Artikel 1:90, vijfde lid). Deze leden vernemen derhalve graag waarom de minister, met respect voor het zogeheten 'toezicht op afstand'¹², op grond van zijn politieke verantwoordelijkheid voor de stabiliteit van het Nederlandse financiële stelsel niet op hoofdlijnen geïnformeerd wil worden over de hoofdlijnen van afwikkelingsplanning voor middelgrote en kleine banken. Gaat de minister hier, gezien de kritiek van de Rekenkamer dat hij zijn toezicht te beperkt invult, verandering in brengen?

Zoals ik elders in deze beantwoording al heb toegelicht, is mijn ministerie door regulier contact met DNB en de SRB op hoofdlijnen op de hoogte van de resolutieplanning voor alle banken, maar is er met gegronde reden bij mijn ministerie geen inzicht in de precieze uitwerking van resolutieplannen voor alle individuele banken, met name de individuele middelgrote en kleine banken. Indien daar op grond van bepalingen uit de BRRD of de SRM-verordening of afspraken uit het MoU aanleiding voor is, zal de resolutieautoriteit mijn ministerie informeren. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een bank faalt of dreigt te falen,

¹⁰ COM(2019) 213 final.

¹¹ Kamerstuk 34 208, nr. 3

¹² 'Toezicht op afstand – de relatie tussen de Minister van Financiën en de financiële toezichthouders, De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM)', bijlage bij de brief van de Minister van Financiën van 11 februari 2011, Kamerstukken II, 2010-2011, 32 648, nr. 1.

indien er sprake is van een bedreiging voor de stabiliteit van het financieel stelsel of indien dit noodzakelijk is met het oog op de inzet van het instrumentarium voor noodsituaties. Daarnaast onderhoud ik nauwe contacten met DNB en de SRB, teneinde over en weer op de hoogte te zijn van relevante ontwikkelingen, met als uiteindelijk doel zo goed als mogelijk voorbereid te zijn op het eventuele falen van een of meerdere banken.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2020-0000051367

De leden van de SP-fractie lezen dat de minister zich niet erg actief heeft bemoeid met de afwikkelplannen, tot verbazing van de Algemene Rekenkamer. Klopt het dat de minister beperkt betrokken is geweest en geen actueel beeld heeft van de afwikkelingsplanning? Deze leden vragen de regering waarom de minister voor deze mindere betrokkenheid heeft gekozen. Vindt de minister überhaupt dat afwikkelingsplannen noodzakelijk zijn, aangezien hij heeft genoemd dat hij de banken mogelijk zal stutten wanneer zij door hun zucht naar winst de stabiliteit van het systeem weer bedreigen?¹³ Deze leden lezen verder in de reactie van de minister dat kleine en middelgrote banken vooral failliet zullen gaan en niet zozeer hoeven rekenen op resolutie. Deze leden vragen de regering of niet alle commerciële banken failliet moeten kunnen gaan.

Het klopt dat het ministerie zich niet actief bemoeit met de totstandkoming van resolutieplannen van individuele middelgrote en kleine banken. Als minister ben ik verantwoordelijk voor het systeem, de regels en het in algemene zin het functioneren van de toezichthouder en resolutieautoriteit. DNB is onafhankelijk in de uitvoering van de haar opgedragen taken en besluit dus zelf in individuele gevallen. Ook de BRRD vereist expliciet operationele onafhankelijkheid van de resolutieautoriteit.

Mijn ministerie heeft geregeld contact met de SRB, bijvoorbeeld over de totstandkoming van algemeen beleid. Naast het gegeven dat de SRB meedoet aan diverse comités binnen de Raad, is de voorzitter van de SRB twee keer per jaar aanwezig bij de Eurogroep. Op grond van de BRRD hebben vertegenwoordigers van mijn ministerie ook zitting in zogeheten resolutiecolleges. Deze colleges zijn onder andere verantwoordelijk voor het vaststellen van resolutieplannen voor de voor Nederland relevante grootbanken en grensoverschrijdende banken. Het ministerie blijft periodiek resolutie-overleg met DNB voeren over de uitwerking van wet- en regelgeving, de algemene toepassing daarvan en ontwikkelingen in Europese gremia. Deze gesprekken hebben betrekking op de benadering voor alle banken, zowel kleine en middelgrote als grote banken in den brede. Gelet op het bovenstaande ben ik het niet eens met de stelling dat het ministerie niet beschikt over een actueel beeld van de hoofdlijnen van de afwikkelingsplanning.

In aanvulling hierop merk ik op dat ik resolutie en de voorbereiding daarop van groot belang vind. Het betreft een centraal onderdeel van de bankenunie. Indien een middelgrote of kleine bank faalt, zal deze in de meeste gevallen failliet gaan. Bij faillissement kan een beroep worden gedaan op het DGS. Het DGS beschikt over meerdere waarborgen voor private financiering waaronder een ex ante gefinancierd fonds. Een toekomstig EDIS kan de financieringscapaciteit van het DGS nog verder doen toenemen, waardoor de kans dat de overheid het DGS moet voorfinancieren nog geringer is.¹⁴ Gelet op hun kritieke functies is het in het

¹³ Antwoord op vragen van het lid Alkaya over het depositogarantiestelsel, Kamerstuk 2019D27868

¹⁴ Bij het voorstel voor een EDIS heeft de Europese Commissie simulaties gedaan met betrekking tot de capaciteit van nationale DGSen om meerdere uitbetalingen te kunnen doen. Die resultaten laten zien dat nationale DGSen meerdere uitbetalingen in 2,5% van de gevallen niet volledig kunnen dekken; met een EDIS zou

algemeen belang dat bepaalde commerciële banken in resolutie gaan. Met resolutie kan de continuïteit van kritieke functies zoveel mogelijk worden gewaarborgd en kunnen de gevolgen van het falen van een bank tot een minimum worden beperkt. Ook in resolutie worden verliezen neergelegd waar deze horen, namelijk bij de aandeelhouders en verschaffers van vreemd vermogen.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2020-0000051367

Beperkingen onderzoek

De leden van de VVD-fractie vragen of er sprake is van een 'toezichtslacune' bij de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (SRB) of dat hier op een andere manier, zonder te zeer belemmerende voorwaarden, toezicht op gehouden wordt. Wat is de precieze rol van de Europese Rekenkamer hierin en beschikken rekenkamers over afdoende mogelijkheden om adequaat toezicht te houden? Deze leden vragen hierbij de minister om dieper in te gaan op de precieze inzet die de minister heeft gepleegd om 'de informatiepositie van de Europese rekenkamers te verbeteren', zoals hij beschrijft in zijn reactie. Waarom is deze inzet klaarblijkelijk dan toch niet voldoende geweest? Welke aanvullende stappen worden als les hieruit gezet?

De leden van de PVV-fractie merken ten slotte op dat de Algemene Rekenkamer lacunes vaststelt in de externe mogelijkheden. Zo zou er een ambivalente werkrelatie zijn met de SRB, wat door de Algemene Rekenkamer beschouwd wordt als een belemmering van hun onafhankelijke controlemogelijkheden. De leden van de PVV-fractie vragen hoe het komt dat DNB zich hierin niet herkent en aangeeft dat er geen lacunes zijn in controlemogelijkheden. Hoe kan de minister dit verschil verklaren en hoe beoordeelt de minister dit? Hoe kunnen de eventuele lacunes worden weggenomen?

De SRB heeft voorwaarden verbonden aan de mate van inzage van stukken door de Algemene Rekenkamer. De leden van de CDA-fractie vragen de minister aan te geven of dit ook in andere lidstaten het geval is, waarom de SRB dat doet en of de betreffende documenten inmiddels wel beschikbaar zijn voor de Algemene Rekenkamer. Anderzijds geeft DNB aan dat zij een dergelijke werkrelatie met de SRB niet herkent.

De leden van de D66-fractie hebben met verbazing gelezen dat de Rekenkamer concludeert dat zij zijn belemmerd in hun onderzoek doordat de SRB voorwaarden heeft geformuleerd waaronder DNB de door hen opgevraagde SRB-documenten mag verstrekken. Zeker nu een van deze voorwaarden was dat de Rekenkamer niet impliciet of expliciet conclusies over de SRB zou formuleren. Deze leden vernemen graag een reactie op deze voorwaarde en het belemmeren van de Rekenkamer in dit onderzoek. Deze leden constateren dat de minister aangeeft 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. Graag vernemen deze leden op welk verzet deze inzet de afgelopen jaren is gestuit. Daarnaast vernemen deze leden graag of het verbeteren van de informatiepositie van de Europese Rekenkamer ook tot gevolg zou hebben dat de Rekenkamer onbelemmerd onderzoek zou kunnen doen naar de afwikkelingstaak van DNB. Indien dit niet het geval is, ontvangen deze leden ook graag de toezegging dat de minister zich ook daarvoor gaat inzetten.

Onafhankelijke externe controle op het gemeenschappelijk toezicht- en resolutiemechanisme vind ik essentieel. Zij vormt een belangrijke tegenkracht binnen het systeem van *checks and balances* en waarborgt de democratische legitimatie van publieke taakuitoefening.

**Directie Financiële
Markten**

Ons kenmerk
2020-0000051367

Om de controletaak naar behoren te kunnen verrichten is het van belang dat de ARK toegang heeft tot alle documenten en informatie die zij hiervoor nodig heeft. Tot mijn genoegen heb ik dan ook vernomen dat de ARK in haar onderzoek naar de wijze waarop DNB zich als NRA voorbereidt op mogelijk falen van middelgrote en kleine banken, alle bij het ministerie en DNB opgevraagde documenten heeft ontvangen of kunnen inzien. Ook begrijp ik dat de ARK bij DNB, ter plaatse, informatie heeft kunnen inzien die afkomstig is van de SRB. Het verbinden van voorwaarden aan de inzage van bepaalde documenten die raken aan de bredere taken van de SRB kan passen binnen de verhouding tussen een nationale rekenkamer en een Europese autoriteit. Naar ik heb begrepen, worden in het najaar de gezamenlijke resultaten verwacht van het onderzoek dat de ARK en collega-rekenkamers uit andere lidstaten parallel hebben uitgevoerd. Dan zal kunnen blijken in hoeverre de SRB ook voorwaarden heeft verbonden aan de inzage van bepaalde documenten bij het onderzoek van collega-rekenkamers. Dat een Europese autoriteit voorwaarden stelt aan de inzage van documenten door nationale rekenkamers hoeft niet te betekenen dat er sprake is van een lacune of belemmering in controlemogelijkheden.

Ten aanzien van het centraal Europees banktoezicht en -resolutie die de ECB respectievelijk de SRB uitoefenen, is namelijk de Europese Rekenkamer (hierna: ERK) exclusief controlebevoegd. Het is daarom belangrijk dat de ERK bij de ECB en SRB ongehinderd toegang heeft tot alle nodige informatie. In het verleden is de toegang van de ERK tot informatie over het banktoezicht bij de ECB suboptimaal gebleken. Nederland hecht aan goed georganiseerde, sluitende controle op het banktoezicht, op zowel nationaal als Europees niveau. Nederland heeft dit onderwerp daarom mede geagendeerd op Europees niveau.¹⁵ Verder heeft Nederland aangedrongen op het sluiten van een MoU tussen de ECB en de ERK, toen dit proces vorig jaar vertraging leek op te lopen.¹⁶ De ECB en ERK hebben uiteindelijk op 9 oktober 2019 een akkoord gesloten met daarin onder meer afspraken over het delen van informatie, waaronder bankspecifieke en andere toezichtvertrouwelijke documenten.¹⁷ Ik zal volgen hoe aan de gemaakte afspraken opvolging wordt gegeven in de praktijk en ook wat het MoU voor de informatiepositie van nationale rekenkamers betekent. Ten aanzien van de controle van de SRB heb ik vooralsnog geen signalen dat de informatiepositie van de ERK onvoldoende is. Mocht deze informatiepositie in de toekomst toch onvoldoende blijken te zijn, dan zal ik ook dan suggesties doen voor verbetering.

De leden van de CDA-fractie vragen de minister hoe hij de relatie tussen de SRB en DNB waardeert en kan aangeven of het nodig is om in te grijpen.

Volgens DNB is de werkrelatie met de SRB duidelijk en constructief. Dit acht ik belangrijk met het oog op een goed functionerend SRM.

¹⁵

¹⁶ Zie o.a. Kamerstukken II 2014-2015, 34049, nrs. 9 en 16 en Kamerstukken II, 2016-2017, 22112, nr. 2323 (bijlage met brief aan Nouy), Kamerstukken II 2018-2019, 21501-07, nr. 1596 (Verslag van de Eurogroep en informele Ecofinraad van 5 en 6 april 2019)

¹⁷ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/MOU_ECA-ECB/MOU_ECA-ECB.pdf