

Vergaderjaar 2020–2021

32 013

Toekomst financiële sector

J

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 9 juni 2021

In vervolg op schriftelijk overleg over het rapport «Bankenresolutie in Nederland» van de Algemene Rekenkamer en de toekomst van de financiële sector¹ heeft de vaste commissie voor Financiën² op 19 januari 2021 besloten in nader schriftelijk overleg te treden naar aanleiding van het verschijnen van het gemeenschappelijke rapport van meerdere nationale rekenkamers in de Eurozone over het afwikkelingsmechanisme, dat op 16 december 2020 aan deze Kamer werd aangeboden door de president van de Algemene Rekenkamer.³

De leden van de fracties van **GroenLinks** en **FVD** hebben naar aanleiding van zijn antwoorden en dit genoemde onderzoek van verschillende rekenkamers in Europa op 18 maart 2021 nog enkele vervolgvragen gesteld aan de Minister van Financiën.

De Minister heeft op 8 juni 2021 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren

¹ *Kamerstukken I 2019/20, 32 013, I.*

² Samenstelling:

Essers (CDA), Backer (D66), Ester (CU), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), N.J.J. van Kesteren (CDA) (*voorzitter*), Schalk (SGP), Van Rooijen (50PLUS), Adriaansens (VVD), Van Ballekom (VVD), Berkhout (Fractie-Nanninga), Crone (PvdA), Frentrop (FVD) Geerdink (VVD), Karimi (GL) (*ondervoorzitter*), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Otten (Fractie-Otten), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), Raven (OSF), Prast (PvdD).

³ Brief Algemene Rekenkamer inzake rapport rekenkamers Duitsland, Estland, Finland, Nederland, Oostenrijk, Portugal en Spanje over voorbereiding op resolutie van middelgrote en kleine banken, 16 december 2020, website: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20201216/brief_algemene_rekenkamer_inzake/info.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Minister van Financiën

Den Haag, 18 maart 2021

In vervolg op schriftelijk overleg over het rapport «Bankenresolutie in Nederland» van de Algemene Rekenkamer en de toekomst van de financiële sector⁴ heeft de commissie voor Financiën op 19 januari 2021 besloten in nader schriftelijk overleg te treden naar aanleiding van het verschijnen van het gemeenschappelijke rapport van meerdere nationale rekenkamers in de Eurozone over het afwikkelingsmechanisme, dat op 16 december 2020 aan deze Kamer werd aangeboden door de president van de Algemene Rekenkamer.⁵

De leden van de fracties van **GroenLinks** en **FVD** hebben naar aanleiding van uw antwoorden en dit genoemde onderzoek van verschillende rekenkamers in Europa nog enkele vervolgvragen.

In het vorige overleg hebben de leden van de fractie van **GroenLinks** gevraagd wat het oordeel is van de Minister ten aanzien van de toegankelijkheid van alle informatie voor de Algemene Rekenkamer, naar aanleiding van de beperkte informatietoegang van de SRB aan de Algemene Rekenkamer. De Minister antwoordde in zijn brief als volgt: «*DNB geeft in haar reactie op het rapport aan dat zij de observaties van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van toegang tot SRB stukken en lacunes in haar controle mogelijkheden niet kan 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 significante instellingen en ondanks het feit dat deze buiten de reikwijdte en het mandaat van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer vallen.*»⁶ De leden van GroenLinks merken op dat er geen sprake is van een oordeel noch appreciatie van deze Minister over de gang van zaken. Bij deze herhalen zij dit verzoek rondom het proces van de informatieverstrekking. Ook willen de leden vragen om in te gaan op de eerder gestelde en niet beantwoorde vragen: Bent u het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat het versterken van extern toezicht, en vooral het toezicht van de Algemene Rekenkamer en de Europese Rekenkamer, van groot belang is voor een adequate werking van het gemeenschappelijke afwikkelingsmechanisme? Welke mogelijkheden zijn er om dit toezicht nog verder te versterken? Wat is de regering van plan om het externe toezicht te versterken?

U schrijft in uw antwoorden dat u: «*zeer hecht aan een goede informatiepositie ten aanzien van de voor Nederland relevante grote en grensoverschrijdend actieve banken. Ik onderschrijf daarom ook het standpunt van de Algemene Rekenkamer dat ik over voldoende informatie moet beschikken over de afwikkelingsplanning voor deze banken.*»⁷ Vindt u dat het ministerie en de Algemene Rekenkamer over voldoende informatie beschikken? Zo ja, hoe plaatst u dan de ervaringen van de Algemene Rekenkamer? Zo nee, hoe zou de regering bij kunnen dragen om deze

⁴ Kamerstukken I 2019/20, 32 013, I.

⁵ Brief Algemene Rekenkamer inzake rapport rekenkamers Duitsland, Estland, Finland, Nederland, Oostenrijk, Portugal en Spanje over voorbereiding op resolutie van middelgrote en kleine banken, 16 december 2020, website: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20201216/brief_algemene_rekenkamer_inzake/info.

⁶ Kamerstukken I 2019/20, 32 013, I, p. 7.

⁷ Kamerstukken I 2019/20, 32 013, I, p. 11.

informatiepositie te verbeteren? Zou u in willen gaan op zowel de positie van de regering, de Algemene Rekenkamer als de Kamers in relatie tot de DNB?

U geeft aan dat er niet op het niveau van de middelgrote banken door het ministerie wordt geacteerd, maar dat die bevoegdheid als nationale afwikkelingsautoriteit bij DNB ligt. Acht u de positie en rol van de Algemene Rekenkamer sterk genoeg? Zo ja, dan wel nee, waarom? En ziet u ook systeemrisico's die middelgrote banken kunnen veroorzaken in het Nederlandse financiële systeem? Acht u dat de Algemene Rekenkamer, maar ook de Staten-Generaal, op deze specifieke systeemrisico's een voldoende sterke informatiepositie hebben of ziet u verbeteringen op dit vlak? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

Bij het versturen van vorige set vragen was het onderzoek van de verschillende Europese Rekenkamers nog niet bekend. Dat is intussen wel het geval. Hoe apprecieert u het rapport en de twee uitgelichte conclusies uit de brief van de Algemene Rekenkamer? De leden van GroenLinks zullen hieronder nader ingaan op de conclusies met vragen, maar verzoeken u – ook in het licht van de soortgelijke conclusie van de Algemene Rekenkamer in ons eigen land waarop u niet inging – naast de beantwoording van onderstaande vragen een appreciatie te geven van het rapport en de conclusies alvorens onderstaande vragen te beantwoorden, waarbij de leden ook graag zien of er door deze conclusie iets verandert in de positie van Nederland ten opzichte van de positie van de rekenkamers.

De meeste rekenkamers kregen volledige medewerking van de NRA's, zoals vastgelegd in nationale wetgeving. De SRB verbond echter voorwaarden aan de toegang van onafhankelijke nationale rekenkamers tot voor het onderzoek relevante SRB-documentatie. Welke parallellen ziet u met de Nederlandse situatie? Deze voorwaarden waren in ieder geval voor de nationale rekenkamers niet acceptabel, omdat de onafhankelijkheid van nationale rekenkamers daarmee zou worden geraakt. Hierdoor kon de mate waarin door NRA's adequaat gebruik is gemaakt van SRB-informatie bij de voorbereiding op resolutie van middelgrote en kleine banken niet worden onderzocht door nationale rekenkamers. Hoe beoordeelt u dit? Is in uw ogen het onderzoek gefrustreerd? In de ogen van de leden van GroenLinks is dit het geval, en mogelijk ook moedwillig. Wat kan en gaat u hieraan doen?

De Algemene Rekenkamer vindt dit een serieuze belemmering van hun onderzoeksbevoegdheden op dit terrein, die haaks staat op wetgeving m.b.t. de onderzoekstaken en -bevoegdheden van rekenkamers en derhalve zo snel mogelijk dient te worden opgelost. Deelt u deze conclusie en zo ja, welke gevolgen worden hieraan verbonden? Zo nee, waarom wordt zo'n harde conclusie niet opgevolgd?

De leden van de fractie van **Forum voor Democratie** lezen in rapport van de rekenkamers van een aantal EU lidstaten over de resolutie van kleine en middelgrote banken, dat de Single Resolution Board (SRB) voorwaarden stelt aan de toegang van nationale rekenkamers tot relevante informatie. De Algemene Rekenkamer en diens buitenlandse collega's achten deze voorwaarden niet acceptabel. Dit roept bij de leden van genoemde fractie de vraag op of en, zo ja, hoe u voornemens bent deze situatie te verbeteren.

De Nationale Resolutieautoriteiten (NRA's) zijn in verschillende landen als verschillende organisaties opgezet. Dat kan zijn onderdeel van de centrale bank, van een toezichthouder of als zelfstandige organisatie. De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen of u dit opportuun vindt of ziet u een andere te prefereren opzet? Waarom wel, of waarom niet? De Algemene

Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of de NRA's voldoende capaciteit hebben, omdat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen activiteiten tussen grootbanken, middelgrote en kleine banken en andere activiteiten. Welke kwetsbaarheden ziet u hierdoor? Hoe apprecieert u dit en bent u voornemens dit te bespreken in Europees verband? En zo ja, op welke wijze? Hoe rapporteert u hierover terug aan de Kamer(s)?

Een andere conclusie van de Algemene Rekenkamer over de Europese situatie baart deze leden zorgen. Hoewel de voorbereiding door NRA's op de resolutie van middelgrote en kleine banken middels het opstellen van resolutieplannen op koers ligt, wordt tegelijkertijd het doel van de bankenunie – dat de regels consistent en geharmoniseerd moeten worden uitgevoerd in de landen van de eurozone – niet behaald. Wat vindt u daarvan? Gaat u hierop acteren? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet? Wilt u toezeggen de Kamer(s) hierover te blijven informeren?

In het onderzoek is vastgesteld dat er bij het opstellen van resolutieplannen inhoudelijke en procesmatige verschillen tussen de landen zijn opgetreden. Volgens de NRA's is dit deels het gevolg van het ontbreken van duidelijke en volledige SRB-guidance voor resolutieplanning voor middelgrote en kleine banken. Wat vindt u van deze conclusie? Welke kwetsbaarheden ziet u hierdoor? Doet Nederland voorstellen om genoemde verschillen op te lossen? Zo ja, welke?

In de antwoorden op de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie schrijft u dat *«elk nationaal Depositogarantiestelsel (DGS) van de Europese lidstaten in 2024 minimaal een omvang van 0,8% van alle gedekte deposito's zal moeten beslaan. Dit is in mijn ogen een aanzienlijke verbetering van de slagkracht van DGS'en. Middels een toekomstig Europees depositoverzekeringstelsel (EDIS) kan de slagkracht nog verder worden vergroot. Zo kan worden voorkomen dat nationale overheden moeten bijspringen om tekorten van een nationaal stelsel te dichten.»*⁸ U geeft aan dat u de 0,8% ziet als aanzienlijke verbetering. Acht u dit percentage een eindpercentage of bent u van mening dat een hoger dekkingspercentage meer opportuun zou zijn gelet op de risico's van de deposito's? Welke voordelen zou een hogere omvang in uw ogen hebben? En welke nadelen? Is nu de operatie om EDIS verder te versterken klaar in uw visie of ziet u ook nog mogelijkheden om de risico's verder af te dekken? Welke maatregelen zouden hier voor geschikt kunnen zijn?

De leden van de commissie voor Financiën zien met belangstelling uit naar uw antwoorden, bij voorkeur binnen vier weken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
N.J.J. van Kesteren

⁸ Kamerstukken I 2019/20, 32 013, I, p. 11.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2021

Op 18 maart jl. is de vaste commissie voor Financiën in nader schriftelijk overleg getreden over het rapport *Bankenresolutie in Nederland* dat de Algemene Rekenkamer op 16 december 2019 heeft uitgebracht. De leden van de fracties van GroenLinks en FVD hebben vragen gesteld naar aanleiding van mijn antwoordbrief van 8 mei 2020 en naar aanleiding van het verschijnen van het gezamenlijke rapport van de Algemene Rekenkamer en zes andere nationale rekenkamers op 16 december 2020, met daarin de resultaten van een parallelle audit naar de voorbereiding door nationale resolutieautoriteiten op de afwikkeling van middelgrote en kleine banken in de Eurozone. Ik dank de genoemde leden voor de gestelde vragen en zal deze hierna graag beantwoorden.

Appreciatie van het gezamenlijke rapport

De leden van de fractie van GroenLinks verzoeken mij een appreciatie te geven van het gezamenlijke rapport van de nationale rekenkamers en de daarin geformuleerde conclusies.

Deze leden stellen voorts een aantal specifieke vragen over het gezamenlijke rapport van de nationale rekenkamers en de conclusies daarin. Om herhaling te voorkomen ga ik hier op hoofdlijnen op het rapport en de conclusies in. Hierbij betrek ik, waar relevant, de bevindingen van de Europese Rekenkamer die op 14 januari jl. een rapport heeft uitgebracht naar de voorbereiding op resolutie binnen het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (*Single Resolution Mechanism, SRM*).⁹ Bij de beantwoording van de specifieke vragen, verderop in deze brief, vul ik mijn appreciatie op een aantal punten aan.

Om te beginnen benadruk ik nogmaals dat ik onafhankelijke externe controle op de publieke taakuitoefening in het algemeen en op het SRM in het bijzonder, essentieel vind. Deze controle vormt een belangrijke tegenkracht binnen het systeem van *checks and balances* en waarborgt de democratische legitimatie van overheidsoptreden.

Context Europees resolutieraamwerk

In 2014 heeft de Europese Unie het SRM ingesteld om ervoor te zorgen dat falende banken op een ordentelijke en gecontroleerde wijze worden afgewikkeld, met minimale kosten voor de belastingbetaler, waarbij *bail-outs*¹⁰ zo veel als mogelijk worden vermeden. Het Europese resolutieregime is nog relatief nieuw en bovendien juridisch en operationeel complex. Dat maakt dat ik een belangrijke rol zie weggelegd voor rekenkamers als het om deze publieke taakuitoefening gaat, en ik hecht er dan ook aan dat de bevindingen uit rekenkameronderzoeken worden betrokken bij de vervolmaking en versterking van het crisisraamwerk voor falende banken, waaronder het resolutieraamwerk. Dat gebeurt ook in de praktijk: in ambtelijke gremia onder de Ecofinraad worden de bevindingen van de Europese Rekenkamer bijvoorbeeld regelmatig besproken.

⁹ European Court of Auditors, Special Report 2021/01: Resolution planning in the Single Resolution Mechanism.

¹⁰ Steunen van een falende bank met publieke middelen, i.e. staatssteun.

Sinds 1 januari 2015 vult De Nederlandsche Bank (DNB) binnen het SRM zijn taak als nationale resolutieautoriteit (NRA) in. Het rapport van de Algemene Rekenkamer uit december 2019 is het resultaat van onderzoek naar de wijze waarop DNB zich als NRA voorbereidt op mogelijk falen van middelgrote en kleine banken (*Less Significant Institutions*, LSI's). Parallel aan de audit van de Algemene Rekenkamer hebben de rekenkamers van Duitsland, Estland, Finland, Oostenrijk, Portugal en Spanje vergelijkbare onderzoeken uitgevoerd. Ik zie er meerwaarde in, gezien het sterk grensoverschrijdende karakter van het afwikkelraamwerk, dat de zeven nationale rekenkamers hun bevindingen uit de afzonderlijke audits hebben bijeengebracht in het nieuwe, gezamenlijke rapport uit december 2020. Dit draagt bij aan de controle op het functioneren van het SRM als geheel. Het is bovendien waardevol om op deze manier inzicht te krijgen in verschillen in de taakuitoefening van de NRA's, ook met het oog op Europese beleidsdiscussies die hierover plaatsvinden.

Voor inzicht in het bredere beleidsterrein van de afwikkeling van banken is het van belang te noemen dat door DNB per LSI wordt bepaald of de instelling bij falen, of waarschijnlijk falen, volgens reguliere (nationale) procedures in faillissement kan gaan, of dat resolutie in het algemeen belang is. Grote en grensoverschrijdende banken (*Significant Institutions*, SI's) zullen bij falen, of waarschijnlijk falen, over het algemeen in resolutie gaan.¹¹ Op die manier kan de continuïteit van kritieke functies (bijvoorbeeld betalingsverkeer) van de SI's worden geborgd en kunnen ongunstige effecten op de financiële stabiliteit en economie worden voorkomen. SI's bouwen daarom verplicht een extra buffer voor *bail-in*¹² op, ook wel de *Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities* (MREL) genoemd.¹³

Voor SI's is de Europese resolutieautoriteit (*Single Resolution Board*, SRB) direct verantwoordelijk. De SRB is daarnaast verantwoordelijk voor het doeltreffend en samenhangend functioneren van het SRM. Tot het SRM worden, naast de SRB, ook de NRA's gerekend, die voor de LSI's verantwoordelijk zijn. De SRM-verordening bevat verschillende bepalingen over het toezicht van de SRB op de taakuitoefening door de NRA's en over de gelaagde samenwerking binnen het resolutieraamwerk.

Vanwege deze inrichting van het SRM is, naast het rapport van de Algemene Rekenkamer uit december 2019, ook het rapport van de Europese Rekenkamer uit januari 2021 relevant voor een duiding van het gezamenlijke rapport van de nationale rekenkamers uit december 2020. De Europese Rekenkamer heeft eveneens de voorbereiding op resolutie aan een audit onderworpen. Deze audit was overkoepelend, want gericht op zowel SI's als LSI's, waarbij onder andere naar het onderliggende beleidsraamwerk, het opstellen van resolutieplannen en de organisatorische inrichting van het SRM is gekeken. De Europese Rekenkamer doet in haar rapport een aantal waardevolle aanbevelingen – ik kom daar later in deze brief op terug.

¹¹ Het beoordelen of een SI faalt of waarschijnlijk zal falen, valt in beginsel onder de verantwoordelijkheid van de Europese Centrale Bank, zie artikel 18 verordening (EU) 806/2014 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) (hierna: SRM-verordening).

¹² Het instrument van *bail-in* zorgt ervoor dat aandeelhouders en schuldeisers van de falende bank passende verliezen nemen en een passend deel van de uit het afwikkelingsproces voortvloeiende kosten dragen. De redding van een bank kan hierdoor van binnenuit geschieden, zonder dat daarbij een bijdrage met publieke middelen noodzakelijk is.

¹³ Artikel 12 SRM-verordening.

Het gezamenlijke rapport van de nationale rekenkamers bevat twee centrale conclusies die voor een belangrijk deel in lijn liggen met de bevindingen van de Algemene Rekenkamer uit haar rapport van ongeveer een jaar daarvoor. Het gezamenlijke rapport brengt in dat opzicht geen grote nieuwe bevindingen aan het licht. Ook zijn er duidelijke overeenkomsten tussen het gezamenlijke rapport en de bevindingen van de Europese Rekenkamer.

De eerste conclusie in het gezamenlijke rapport is dat de rekenkamers verschillen vaststellen in de opzet en uitvoering van het resolutiemechanisme in de onderzochte landen. Zo kan een NRA onderdeel zijn van de centrale bank, van een toezichthouder of als zelfstandige organisatie zijn ingericht. Ook zijn er verschillen in de wijze van rapporteren door de NRA's over de inzet van mensen en middelen, en maken de meeste NRA's in hun begrotingen en verantwoordingen geen onderscheid tussen hun activiteiten voor grootbanken, middelgrote en kleine banken, en andere activiteiten. Om die reden is het voor de rekenkamers niet mogelijk gebleken om goed vast te stellen of de NRA's voldoende capaciteit hebben om hun werkzaamheden uit te voeren. Het gezamenlijke rapport concludeert wel dat de voorbereiding door de NRA's op de resolutie van LSI's, middels het opstellen van resolutieplannen, op koers ligt. Tegelijkertijd concludeert het rapport dat het doel van de Bankenunie om de regels consistent en geharmoniseerd uit te voeren in de landen van de Eurozone voor LSI's niet wordt behaald. De rekenkamers hebben vastgesteld dat er bij het opstellen van resolutieplannen inhoudelijke en procesmatige verschillen tussen de landen zijn opgetreden. Het gezamenlijke rapport geeft aan dat dit volgens de NRA's deels het gevolg is van het ontbreken van duidelijke en volledige *guidance* van de SRB voor resolutieplanning voor middelgrote en kleine banken.

Ten aanzien van deze conclusie noem ik allereerst dat het resolutieraamwerk ruimte biedt aan de lidstaten om een NRA aan te wijzen.¹⁴ Deze discretie acht ik, gegeven de bestaande verschillen tussen lidstaten, proportioneel en in lijn met het subsidiariteitsprincipe. Ik vind het dan ook niet aan mij om me uit te spreken over de opzet van de resolutietaak van LSI's in de andere lidstaten.

Als het gaat om de Nederlandse NRA: het is aan DNB om een inschatting te maken van de benodigde capaciteit voor de zbo-taken die haar zijn opgedragen, waaronder de resolutietaak, en hiervoor een onderbouwing op te stellen. In het jaarlijkse begrotingsoverleg met de directie en de raad van commissarissen van DNB wordt gesproken over de benodigde capaciteit op basis van risico's, nieuwe taken en trends. Hierbij toetst mijn ministerie op effectiviteit en doelmatigheid. 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. In haar bestuurlijke reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2019 geeft DNB aan steeds beter zicht te hebben gekregen op de benodigde capaciteitsinzet, doorlooptijd en prioritering van de resolutietaak. DNB geeft daarnaast in haar bestuurlijke

¹⁴ Zie artikel 3 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 de 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 de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 648/2012, van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2014, L 173) (hierna: BRRD).

reactie in 2019 aan ter harte te hebben genomen dat het interne managementproces beter kan worden vastgelegd en (op dat moment) reeds een verbetertraject gestart te zijn om de procesborging en dossiervoering van de resolutieplanning van LSI's te versterken. Dat vind ik een goede zaak.

Ik ben voorts verheugd te vernemen dat het opstellen van de resolutieplannen volgens het gezamenlijke rapport op koers ligt. Resolutieplannen spelen immers een belangrijke rol in de voorbereiding voor het geval een bank afgewikkeld dient te worden in resolutie.

Het rapport noemt ook dat het doel van de Bankenunie, om de regels consistent en geharmoniseerd uit te voeren in de landen van de Eurozone, voor LSI's niet wordt behaald. Deze conclusie herken ik. Ook de Europese Rekenkamer komt in haar rapport tot een bevinding van vergelijkbare strekking. Tegelijkertijd is het goed om voor ogen te houden dat het SRM *work in progress* is. De SRB heeft initieel voornamelijk aandacht gehad voor resolutieplanning van SI's en *guidance* (richtsnoeren) ten behoeve van interne resolutieteams (IRT's), waarmee – terecht – de grootste systeemrisico's prioriteit hebben gekregen. Pas later is de SRB ook meer invulling gaan geven aan haar rol ten aanzien van LSI's. Deze inspanning heeft in augustus 2020 geresulteerd in een eerste versie van richtsnoeren voor LSI's. Dat neemt niet weg dat ik me in Europees verband al langer sterk maak voor verbeteringen, bijvoorbeeld in de aanloop naar de aankomende herziening van het crisisaanwerk voor falende banken.¹⁵ Dat heb ik ook gedaan naar aanleiding van de bevindingen van de nationale rekenkamers en van de Europese Rekenkamer. Ik kom hier verderop in deze brief op terug.

De tweede conclusie in het gezamenlijke rapport is dat de meeste rekenkamers volledige medewerking van de NRA's kregen, maar dat de SRB voorwaarden heeft verbonden aan de toegang van de nationale rekenkamers tot voor het onderzoek relevante documentatie van de SRB. Deze voorwaarden waren voor de nationale rekenkamers niet acceptabel, omdat hiermee hun onafhankelijkheid zou worden geraakt. Hierdoor kon de mate waarin door de NRA's adequaat gebruik is gemaakt van informatie van de SRB bij de voorbereiding op resolutie van LSI's niet worden onderzocht. Dit kwalificeert het rapport als een ernstige belemmering van onderzoeksbevoegdheden van nationale rekenkamers, die haaks staat op nationale wetgeving met betrekking tot de onderzoekstaken en -bevoegdheden van rekenkamers, en die zo snel mogelijk dient te worden opgelost.

Ten aanzien van deze conclusie merk ik het volgende op. Ik heb begrip voor de wens van de nationale rekenkamers om toegang te hebben tot informatie van de SRB die zij nodig achten om de beleidskaders van de NRA's ten aanzien van LSI's optimaal te kunnen beoordelen. Ik vind het om die reden waardevol dat de SRB een aanzienlijk aantal documenten beschikbaar heeft willen stellen aan de nationale rekenkamers. Dat de SRB vervolgens voorwaarden heeft gesteld aan die toegang vind ik echter te billijken, temeer de documenten enkel op SI's betrekking hadden en dus formeel buiten het onderzoek van de nationale rekenkamers naar de NRA's vielen. De Nederlandse wetgeving biedt ook een grondslag met het oog op het stellen van dergelijke voorwaarden. Uiteindelijk gaat het erom of er sprake is van een stelsel van sluitende publieke controle, en dat is het geval, nu de Europese Rekenkamer (exclusief) controlebevoegd is ten aanzien van de SRB.

¹⁵ Nederlandse reactie consultatie crisisaanwerk voor falende banken.

Vragen over toegang tot controle-informatie

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar mijn oordeel ten aanzien van de toegankelijkheid van alle informatie voor de Algemene Rekenkamer, naar aanleiding van de beperkte toegang tot informatie van de Single Resolution Board (SRB). Ook vragen zij of ik het met hen eens ben dat het versterken van extern toezicht, en vooral het toezicht van de Algemene Rekenkamer en de Europese Rekenkamer, van groot belang is voor een adequate werking van het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme, welke mogelijkheden er zijn om dit toezicht nog verder te versterken en wat de regering van plan is om het externe toezicht te versterken. Andere vragen van de leden van de fractie van GroenLinks zien op het gezamenlijke rapport van de nationale rekenkamers. Zij stellen een aantal specifieke vragen daarover: welke parallellen zie ik met de Nederlandse situatie als het gaat om de voorwaarden die de SRB heeft verbonden aan de toegang tot informatie, is het onderzoek in mijn ogen gefrustreerd, deel ik de conclusie dat het stellen van voorwaarden door de SRB neerkomt op een serieuze belemmering van onderzoeksbevoegdheden van nationale rekenkamers die haaks staat op wetgeving met betrekking tot onderzoekstaken en -bevoegdheden van nationale rekenkamers en die derhalve zo snel mogelijk dient te worden opgelost, en welke gevolgen verbind ik daaraan. De leden van de fractie van FVD vragen ook, in het licht van de voorwaarden die de SRB aan de informatietoegang heeft gesteld, of en zo ja, hoe ik voornemens ben om de informatiepositie van nationale rekenkamers te verbeteren.

Voor wat betreft de informatiepositie van de Europese Rekenkamer merk ik op dat de Europese Rekenkamer in haar rapport van de audit naar de werking van het resolutieraamwerk uit januari jl. geen conclusies heeft geformuleerd over het ontbreken van adequate informatietoegang en (dus) ook geen aanbevelingen heeft gedaan om haar informatiepositie te verbeteren. Ik zie dat als een positief gegeven. Ook vind ik positief dat de Europese Rekenkamer noemt dat de toegang tot informatie, in vergelijking met haar vorige audit in 2017, is verbeterd. Wel komt in het rapport naar voren dat bepaalde informatie, die afkomstig was van de Europese Centrale Bank (ECB), ter inzage was gelegd bij de SRB, maar dat de Europese Rekenkamer – door de lockdownmaatregelen in verband met de coronapandemie – deze informatie niet heeft kunnen bekijken.¹⁶ Daarbuiten geeft de Europese Rekenkamer aan dat zij alle benodigde informatie heeft gekregen. Nederland heeft zich in de afgelopen jaren actief ingezet om de informatiepositie van de Europese Rekenkamer te verbeteren¹⁷ en zal dat waar nodig blijven doen. Ik heb voorsnog evenwel geen reden om aan te nemen dat de informatiepositie van de Europese Rekenkamer jegens de SRB onvoldoende is, mede omdat de gevraagde informatie wel beschikbaar is gesteld. Mocht deze informatiepositie in de toekomst toch onvoldoende blijken te zijn, dan zal ik ook dan suggesties doen voor verbetering.

Als het gaat om de toegang tot informatie voor de Algemene Rekenkamer in het onderzoek naar de voorbereiding door DNB op mogelijk falen van LSI's, speelt een tweetal aspecten een rol, gelet op het rapport van de

¹⁶ European Court of Auditors, Special Report 2021/01: Resolution planning in the Single Resolution Mechanism, par. 23.

¹⁷ Het ging daarbij in het bijzonder om de controle op het banktoezicht door de ECB. Zie in dit verband bijv. Kamerstukken II 2018/19, 21 501-07, nr. 1573 en Kamerstukken II 2019/20, 32 545, nr. 111.

Algemene Rekenkamer uit december 2019: 1) de Algemene Rekenkamer heeft geen toegang gekregen tot alle volgens haar relevante informatie van de SRB, en 2) de SRB heeft voorwaarden verbonden aan de toegang tot die informatie. Het gaat hier dus om het hebben van enerzijds *volledige* toegang en anderzijds *onbelemmerde* toegang tot informatie van de SRB. Alvorens ik op beide punten inga, sta ik eerst stil bij het wettelijk kader in het licht waarvan de ondervonden belemmeringen naar nationaal perspectief moeten worden beoordeeld.

De Algemene Rekenkamer geeft in haar rapport aan dat zij op grond van de Wet op het financieel toezicht (Wft) toegang moet krijgen tot die gegevens en informatie die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de wettelijke taak op grond van de Comptabiliteitswet. Zij doelt in dit verband op artikel 1:93e Wft, op grond waarvan de toezichthouder, in afwijking van artikel 1:89, eerste lid, Wft vertrouwelijke gegevens of inlichtingen verkregen bij de vervulling van de hem ingevolgde de Wft opgedragen taak, aan de Algemene Rekenkamer verstrekt. In dat verband is van belang dat in artikel 1:93e, eerste lid, artikel 1:93, derde lid, van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Dat brengt met zich dat DNB, voor zover het gaat om toezichtvertrouwelijke gegevens of inlichtingen die zijn verkregen van een andere toezichthoudende instantie, die gegevens of inlichtingen niet aan de Algemene Rekenkamer verstrekt, tenzij die andere toezichthoudende instantie expliciet heeft ingestemd met de verstrekking. Het is DNB op grond van de Nederlandse wet derhalve niet toegestaan om, zonder uitdrukkelijke toestemming van de SRB, toezichtvertrouwelijke informatie van de SRB met de Algemene Rekenkamer te delen. Dit houdt verband met de geheimhouding op grond van de SRM-verordening waaraan de SRB gebonden is.¹⁸ Hierin ligt reeds besloten dat de SRB de verzochte toestemming kan weigeren of daar voorwaarden aan kan verbinden.

DNB heeft in haar bestuurlijke reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer aangegeven dat zij de observaties van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van toegang tot stukken van de SRB niet kan plaatsen. De Algemene Rekenkamer heeft inzage gekregen in alle relevante documenten van de SRB, ondanks het feit dat deze uitsluitend van toepassing zijn op SI's en daarmee buiten de reikwijdte en het mandaat van het onderzoek vallen, aldus DNB. Ik heb geen reden hieraan te twifelen. Daarbij is voor mij in de eerste plaats van belang dat de Algemene Rekenkamer zelf aangeeft dat zij alle bij de SRB opgevraagde documenten, één uitzondering daargelaten, in haar audit heeft kunnen betrekken. Ik citeer de Algemene Rekenkamer:

«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.»¹⁹

Ook speelt een rol dat de documenten van de SRB betrekking hadden op SI's, terwijl de audits van de nationale rekenkamers zich op de afwikkelingsplanning van LSI's richtten. In het gezamenlijke rapport wordt aangegeven waarom het voor de nationale rekenkamers van belang was om beleidsdocumenten van de SRB, waaronder de «resolutiehandleiding», in de audits te betrekken:

¹⁸ Artikel 88 SRM-verordening.

¹⁹ Algemene Rekenkamer, Bankenresolutie in Nederland. Voorbereiding op mogelijk falen van middelgrote en kleine banken door DNB, 2019, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 32 013, nr. 228, p. 47.

«Although the SRB is an agency of the EU, and as such does not fall within the audit mandate of national SAIs, the Task Force on Banking Union deemed it necessary to get access to relevant SRB documents, especially the internal SRB RPM. The NRAs carry out their resolution task as part of the SRM, and they relied on substantive guidance, standards and policies from the SRB on how to perform their activities. NRAs are expected to follow SRB guidance but also have discretionary powers in resolution planning for LSIs. When auditing the activities of the NRAs under the SRM, it is therefore of utmost importance to obtain SRB guidance documents, so as to be able to assess the NRAs» compliance therewith.»²⁰

Uit het gezamenlijke rapport valt vervolgens op te maken dat de SRB een lijst van negentien documenten heeft opgesteld waartoe de nationale rekenkamers ten behoeve van hun audits toegang zouden kunnen krijgen. Afgaand op het rapport van de Europese Rekenkamer ging het bij deze beleidsdocumenten van de SRB nadrukkelijk niet om documenten waarvan voor de NRA's enige bindende werking uitging bij hun voorbereiding op de mogelijke afwikkeling van LSI's. Het betrof interne *guidance* ten behoeve van zogenaamde interne resolutieteams die, onder leiding van de SRB, zijn belast met het opstellen van resolutieplannen voor SI's. Wel konden NRA's deze documenten gebruiken als referentiepunt bij het opstellen van eigen beleid ten aanzien van LSI's. De Europese Rekenkamer geeft aan:

«The SRB has developed detailed policies to ensure the quality and consistency of resolution plans for banks under the SRB's remit and of the potential resolution actions therein. The policies, which are adopted by the SRB's Executive Session, are laid down in the resolution planning manual, the SRB's internal policy document, as well as in horizontal technical notes. The content of these notes, issued between 2016 and 2019, was incorporated at the time of the 2019 update of the manual, albeit in less detail. Separate policy documents relating to the MREL were also drawn up (...). (...) Except in the case of the MREL, in the period covered by our audit, NRAs did not need to adhere to these policies when drafting the plans for less significant banks. Nevertheless, given the relevance to all categories of banks, they could be used as a point of reference for NRAs in developing their own policies».²¹

Dit wordt door de SRB bevestigd in diens reactie op het rapport van de Europese Rekenkamer, met de toevoeging dat NRA's inmiddels wel gehouden zijn bij het opstellen van ontwerp-resolutiemaatregelen te verwijzen naar relevant SI-beleid.²² Deze verplichting berust op de LSI-richtsnoeren uit augustus 2020.

Gelet op het voorgaande zie ik geen aanknopingspunten voor de stelling dat de SRB het onderzoek van de nationale rekenkamers (moedwillig) gefrustreerd zou hebben. Ik vind het positief dat de SRB een aanzienlijk aantal documenten beschikbaar heeft willen stellen, ook al zagen deze enkel op SI's en vielen deze dus strikt genomen buiten het onderzoek van de nationale rekenkamers naar de NRA's.

²⁰ Preparation for resolution of medium-sized and small banks in the euro area, Results of a parallel audit of supreme audit institutions on banking resolution, December 2020, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 32 013, nr. 245, p. 51.

²¹ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_01/SR_Single_resolution_mechanism_EN.pdf, par. 25–26.

²² Final replies of the SRB, opgenomen in Special Report 2021/01: Resolution planning in the Single Resolution Mechanism, p. 56 van het rapport, zie m.n. p. 58.

Dan kom ik nu op het punt van de onbelemmerde toegang en in het bijzonder hoe te beoordelen dat de SRB voorwaarden heeft gesteld aan de toegang tot haar informatie. Ik stel vast dat de beperkingen die de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek heeft ervaren, breder worden gedeeld. De SRB heeft, blijkens het gezamenlijke rapport, ook aan de andere rekenkamers voorwaarden gesteld die vergelijkbaar zijn met de voorwaarden aan de Algemene Rekenkamer:

«(...) the documents can only be accessed in full confidentiality, in a «data room» at the NRA premises, SAls cannot refer to SRB documents, cannot cite the SRB, and cannot draw conclusions about the SRB»²³.

In verband met deze voorwaarden concludeert het rapport:

«(...) the degree to which resolution planning by NRAs for LSIs was informed by the SRB could not be independently examined across all countries in this audit. The Task Force considers this a serious audit gap, which needs to be fixed shortly».²⁴

Deze conclusie van het gezamenlijke rapport, waaruit volgt dat sprake zou zijn van een (ernstig) «controlegat» (*serious audit gap*), deel ik niet. Het verbinden van voorwaarden aan de toegang van informatie, zoals de voorwaarden die in dit geval door de SRB zijn gesteld, doorbreken het stelsel van een sluitende controle immers niet. Van een controlegat zou pas sprake zijn als een controlebevoegde rekenkamer ontbreekt waar het gaat om (specifieke) taken van de SRB.

Daarbij komt dat niet de nationale rekenkamers, maar de Europese Rekenkamer exclusief controlebevoegd is ten aanzien van de SRB. Het ontbreken van mandaat van de nationale rekenkamers, alsmede het feit dat het onderzoek van de nationale rekenkamers zich richtte op het beleid ten aanzien van LSI's en niet op de in de beleidsdocumenten van de SRB bedoelde SI's, maakt dat ik begrip heb voor de strekking van de voorwaarden die door de SRB aan de toegang tot informatie zijn gesteld.

Het voorgaande neemt niet weg dat ik ook begrip kan opbrengen voor de wens van de nationale rekenkamers, waaronder de Algemene Rekenkamer, om toegang te hebben tot informatie van de SRB die zij nodig achten om de beleidskaders van de NRA's ten aanzien van LSI's optimaal te kunnen beoordelen. Binnen het raamwerk waarbij de resolutietaak voor een belangrijk deel Europees is belegd, kan de vraag opkomen wat nog tot het mandaat van nationale rekenkamers kan worden gerekend en wat daaraan is onttrokken en in een andere rechtsorde is ondergebracht. Ik zie om die reden veel waarde in samenwerking en afstemming tussen nationale rekenkamers enerzijds en de Europese Rekenkamer anderzijds, om de auditfunctie op het gemeenschappelijk ontwikkelingsmechanisme optimaal te borgen. Mede in het licht van de conclusies van de Algemene Rekenkamer en collega-rekenkamers en gelet op de vragen uit uw Kamer zal ik ambtelijke contacten inzetten om de bevindingen van de nationale rekenkamers met de andere betrokken lidstaten te bespreken, om zo te inventariseren wat de standpunten van de andere lidstaten in dit geval zijn. Verder zal ik in reguliere contacten die mijn ministerie met de SRB heeft, onder de aandacht brengen dat het met het oog op democratische legitimiteit van publieke taakuitoefening op nationaal niveau van belang is

²³ Preparation for resolution of medium-sized and small banks in the euro area, Results of a parallel audit of supreme audit institutions on banking resolution, December 2020, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 32 013, nr. 245, p. 52.

²⁴ Idem, p. 56.

om proportionele, niet onnodig beperkende voorwaarden te stellen aan de toegang tot informatie.

Overige vragen over informatiepositie Rekenkamer

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of mijn ministerie en de Algemene Rekenkamer over voldoende informatie beschikken als het gaat om de afwikkelingsplanning. De vervolgvraag bij een instemmend antwoord is hoe ik de ervaring van de Algemene Rekenkamer dan plaats, en bij een ontkennend antwoord hoe de regering eraan zou kunnen bijdragen om deze informatiepositie te verbeteren. Hierbij verzoeken de leden om in te gaan op zowel de positie van de regering, de Algemene Rekenkamer als de Kamers in relatie tot DNB. Ook vragen deze leden of ik de positie en de rol van de Algemene Rekenkamer sterk genoeg acht, als het gaat om de afwikkelingsplanning van LSI's door DNB.

Ik zie in het rapport van de Algemene Rekenkamer geen aanknopingspunt voor de stelling dat zij als gevolg van de ondervonden beperkingen bij de toegang tot beleidsdocumenten van de SRB niet over voldoende informatie heeft kunnen beschikken als het gaat om de afwikkelingsplanning van LSI's. In dat verband noem ik ook dat de Algemene Rekenkamer in haar rapport schrijft dat zij van DNB alle informatie heeft ontvangen waar zij om had gevraagd en dat zij hierbij geen belemmeringen van werkzaamheden heeft ervaren.

Zoals ik reeds aangaf in mijn vorige antwoordbrief, hecht ik zeer aan een goede informatiepositie als het gaat om de afwikkelingsplanning, zeker ook ten aanzien van de voor Nederland relevante SI's. Hierna schets ik wat ik uw Kamer daarover eerder liet weten. In aanvulling daarop merk ik op dat mijn ministerie geruime tijd geleden van DNB heeft vernomen dat er inmiddels voor alle LSI's een afwikkelingsplan is gemaakt. Verder is goed om te noemen, als het gaat om de informatiepositie van de Minister van Financiën en van de Kamers, dat de inhoud van de afwikkelingsplannen op grond van de richtlijn herstel en afwikkeling banken (BRRD) en de SRM-verordening vertrouwelijk dient te blijven. Ik heb daar zelf dus ook geen inzicht in, en dat past wat mij betreft ook bij de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Minister van Financiën en DNB als onafhankelijke nationale afwikkelingsautoriteit.

Op grond van de BRRD heeft mijn ministerie zitting in de resolutiecolleges van de voor Nederland relevante SI's waarvoor de SRB verantwoordelijk is. Deze colleges hebben onder meer tot taak de resolutieplannen voor deze banken vast te stellen. Mijn informatiepositie voor deze banken is in beginsel gewaarborgd.

Mijn ministerie heeft daarnaast geregeld contact met de SRB, bijvoorbeeld over de totstandkoming van algemeen beleid, en de voorzitter van de SRB wordt periodiek in de Eurogroep ontvangen om een toelichting over de werkzaamheden van de SRB te geven.

Met DNB is er periodiek overleg over de uitwerking van wet- en regelgeving, de algemene toepassing daarvan door DNB en ontwikkelingen in Europese gremia.

Deze gesprekken hebben betrekking op de benadering voor alle banken, zowel SI's als LSI's in den brede. In die gesprekken komen ook in algemene zin de planning en prioritering van de afwikkelingsplanning door de SRB en DNB aan de orde.

Uit de BRRD volgt verder de verplichting voor de resolutieautoriteit om het Ministerie van Financiën onverwijld te informeren als zij maatregelen treft of in het uiterste geval tot het oordeel komt dat een bank faalt of dreigt te falen. De BRRD biedt voorts een grondslag aan de resolutieautoriteit om desgevraagd of eigener beweging vertrouwelijke informatie aan het Ministerie van Financiën te verstrekken, bijvoorbeeld als een interventie mogelijkerwijs gevolgen kan hebben voor overheidsmiddelen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen daarnaast of ik systeemrisico's zie die middelgrote banken kunnen veroorzaken in het Nederlandse financiële systeem en of ik vind dat de Algemene Rekenkamer, maar ook de Staten-Generaal, op die specifieke systeemrisico's een voldoende sterke informatiepositie hebben, dan wel dat ik verbeteringen op dit vlak zie (en zo ja, welke en zo nee, waarom niet).

Het resolutieraamwerk heeft als doel om risico's voor het financiële systeem als gevolg van het falen van een bank effectief te kunnen ondervangen en daarbij de kosten voor de belastingbetaler zo laag mogelijk te houden. Afwikkeling onder resolutie van een bank, als alternatief voor afwikkeling onder faillissement, is enkel aan de orde wanneer dit in het «algemeen belang» is. Om dit vast te kunnen stellen verricht DNB, als NRA, een algemeenbelangtoets voor LSI's, die gefundeerd is op de doelstellingen van het SRM. Met deze algemeenbelangtoets wordt beoordeeld of de gevolgen van een faillissement van een bank een te grote impact hebben op het financiële stelsel, de rest van de economie en de maatschappij. In dat geval komt de bank in aanmerking voor afwikkeling onder resolutie. De uitkomsten van de algemeenbelangtoets zijn niet statisch: de algemeenbelangtoets wordt jaarlijks opnieuw afgenomen en opnieuw uitgevoerd op het moment van falen van een bank.

In het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2019 staat omschreven dat voor zeventien LSI's in Nederland is vastgesteld dat er geen sprake is van een algemeen belang dat afwikkeling onder resolutie rechtvaardigt, zodat voor deze banken vooralsnog een voorkeursstrategie van faillissement is vastgesteld. Voor drie LSI's geldt dat er wel sprake is van een algemeen belang, zodat deze banken voor resolutie in aanmerking zouden komen. In deze drie gevallen is derhalve door DNB vastgesteld dat een faillissement van een bank voorkomen moet worden, omdat dit een te grote impact zou hebben op het financiële stelsel.

Ten aanzien van de informatiepositie van de Algemene Rekenkamer op systeemrisico's bij LSI's verwijs ik naar de beantwoording van de (vorige) vraag van de leden van de fractie van GroenLinks. De Algemene Rekenkamer schrijft in haar rapport dat zij in het onderzoek alle informatie van DNB heeft ontvangen waar zij om had gevraagd en hierbij geen belemmeringen van werkzaamheden heeft ervaren.

Ten aanzien van de informatiepositie van de beide kamers der Staten-Generaal sta ik uiteraard open voor suggesties tot verbetering, tegelijkertijd is mijn indruk dat de kamers, binnen de ruimte die de toezichtvertrouwelijkheid biedt, een sterke informatiepositie hebben van systeemrisico's bij LSI's. Ik noem in dit verband nog eens het algemene beeld dat voor het merendeel van de LSI's een voorkeursstrategie van afwikkeling in faillissement is vastgesteld. Ook is goed om te noemen dat mijn ministerie een adequaat beeld heeft van de hoofdlijnen van afwikkelingsplanning voor alle banken, maar geen inzicht heeft in de precieze uitwerking van resolutieplannen voor individuele banken, met name individuele LSI's. Dit past wat mij betreft bij de verdeling van

verantwoordelijkheden, waarbij DNB onafhankelijk is in de uitvoering van de taken die aan haar zijn opgedragen. De BRRD biedt wel een grondslag aan de resolutieautoriteit om desgevraagd of eigener beweging vertrouwelijke informatie aan de Minister van Financiën te verstrekken, bijvoorbeeld als een interventie mogelijkwerwijs gevolgen kan hebben voor overheidsmiddelen. Het memorandum of understanding (MoU) met DNB (en de AFM) dat ik de Tweede Kamer heb doen toekomen in december 2019²⁵, 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.

Vragen over verschillen in opzet en uitvoering tussen NRA's

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of ik het opportuun vind dat de NRA's in de verschillende landen een verschillende opzet hebben, dan wel of ik een andere te prefereren opzet zie. Ook vragen deze leden wat ik vind van de conclusie in het gezamenlijke rapport dat het streven van de Bankenunie – het uitvoeren van de regels op consistente en geharmoniseerde wijze – voor LSI's niet wordt behaald. Daarbij willen deze leden weten of ik hierop ga acteren (en zo ja, hoe en zo nee, waarom niet) en of ik de Kamers wil toezeggen om hen hierover te blijven informeren. Verder vragen deze leden wat ik vind van de conclusie dat bij het opstellen van resolutieplannen inhoudelijke en procesmatige verschillen tussen de landen zijn opgetreden en dat dit volgens de NRA's deels het gevolg is van het ontbreken van duidelijke en volledige SRB-guidance voor resolutieplanning voor middelgrote en kleine banken. Zij vragen welke kwetsbaarheid ik hierdoor zie en of Nederland voorstellen doet om de genoemde verschillen te verbeteren (en zo ja, welke).

De SRB is sinds 2015 bevoegd tot resolutieplanning en het nemen van maatregelen ter verbetering van afwikkelbaarheid voor SI's, die onder het directe toezicht van de ECB staan. Vanaf 2016 kan zij, parallel aan de start van het gemeenschappelijke resolutiefonds (SRF), ook daadwerkelijk een falende instelling in resolutie plaatsen en het resolutie-instrumentarium toepassen, waaronder het *bail-in* instrument.

De plenaire vergadering is verantwoordelijk voor het beleid van de SRB. In de plenaire vergadering van de SRB zijn alle deelnemende NRA's en het dagelijks SRB-bestuur, de *executive board*, vertegenwoordigd. Deze opzet bevordert de samenwerking tussen de verschillende resolutie-autoriteiten en de consistente toepassing van het resolutieraamwerk. Besluiten die betrekking hebben op specifieke instellingen, worden in principe genomen door de *executive board* en de NRA's van de landen waarin de instelling actief is.

Het resolutieraamwerk bepaalt dat lidstaten zelf mogen besluiten over de inrichting van de NRA's. Bij de keuze over de inrichting en positionering van de NRA gaat het onder meer om het vinden van een juiste balans tussen enerzijds onafhankelijke en slagvaardige besluitvorming bij resolutie, en anderzijds om efficiëntie in de uitvoering. De uitkomst hiervan zal per lidstaat verschillen, onder meer vanwege de reeds bestaande institutionele verschillen tussen lidstaten. Ook bankensectoren verschillen sterk, bijvoorbeeld in de mate van concentratie en banktypen.

²⁵ Kamerstukken II 2019/20, 32 013, nr. 229.

Zo kennen sommige lidstaten veel kleinere en middelgrote spaarbanken, terwijl andere bankensectoren juist meer universele banken kennen die zowel spaaractiviteiten als zakelijke activiteiten ontplooiën. Mede gelet op die bestaande verschillen vind ik enige discretie voor de lidstaten om de nationale resolutietaak te beleggen, zoals besloten in het resolutieraamwerk, proportioneel en in lijn met het subsidiariteitsprincipe.

Uit het gezamenlijke rapport van de nationale Rekenkamers maak ik niet op dat specifiek deze factor – verschillen in de institutionele inrichting van NRA's – leidt tot minder consistentie in de toepassing van het resolutieraamwerk. Zo beschrijft het rapport dat het opstellen van de resolutieplannen door NRA's voor een groot deel functioneert. Wel heeft de Europese Rekenkamer in haar audit vastgesteld dat er verschillen zijn tussen, bijvoorbeeld, de uitwerking van de hiervoor omschreven algemeenbelangtoets, die bepaalt of banken in voorkomend geval failliet kunnen gaan of worden afgewikkeld in resolutie. Deze verschillen worden volgens het gezamenlijke rapport van de nationale rekenkamers onder meer veroorzaakt door de afwezigheid van heldere en eenduidige SRB-richtsnoeren ten aanzien van de resolutieplanning van LSI's, ten tijde van de auditperiode. Na de auditperiode heeft de SRB, zo blijkt ook uit het gezamenlijke rapport van de nationale rekenkamers, gewerkt aan de ontwikkeling van *guidance* (richtsnoeren) voor de resolutieplanning van LSI's. Mede op aandringen van Nederland zijn er daarnaast Raadsconclusies²⁶ aangenomen waarin de Raad de SRB, uit hoofde van diens verantwoordelijkheid voor het effectief en consistent functioneren van het SRM, heeft opgeroepen om de vastgestelde inconsistenties te adresseren. Daarnaast start de Commissie dit jaar de herziening van het crisisraamwerk voor falende banken, waaronder het resolutieraamwerk (BRRD/SRMR). Zoals ook is opgenomen in de Nederlandse reactie op de openbare consultatie van de Europese Commissie in verband met deze herziening, zal Nederland zich in dit verband onder meer sterk maken voor een consistentere toepassing van het resolutieraamwerk.²⁷

De leden van de fractie van GroenLinks vragen voorts welke kwetsbaarheden ik zie in de conclusie van de nationale rekenkamers dat zij niet hebben kunnen vaststellen of de NRA's voldoende capaciteit hebben, omdat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen activiteiten tussen grootbanken, middelgrote en kleine banken, en andere activiteiten. Deze leden vragen hoe ik dit apprecieer en of ik voornemens ben om dit in Europees verband te bespreken. Bij een bevestigend antwoord vragen zij hoe ik dat ga doen en hoe ik hierover aan de Kamers terug rapporteer.

De meeste NRA's die aan de audit van de afzonderlijke nationale rekenkamers zijn onderworpen, maken volgens het gezamenlijke rapport in hun begrotingen en verantwoordingen geen onderscheid tussen hun activiteiten voor grootbanken, middelgrote en kleine banken, en andere activiteiten. Ten aanzien van de NRA's op wie deze conclusie betrekking heeft, is het voor de nationale rekenkamers niet mogelijk gebleken om vast te stellen of de NRA's voldoende capaciteit hebben om hun werkzaamheden uit te voeren. Zoals ik hiervoor al heb aangegeven, vind ik het niet aan mij om uitspraken te doen over de opzet van de resolutietaak van de NRA's in de andere lidstaten. Dat geldt ook voor het al of niet ontbreken van voldoende inzicht in de capaciteit van en de wijze van begroten en verantwoorden door de NRA's. Dat is het terrein van de afzonderlijke lidstaten. Een gesprek hierover behoort te worden gevoerd

²⁶ Council conclusions on the European Court of Auditors» Special Report 1/2021.

²⁷ Nederlandse reactie consultatie crisisraamwerk voor falende banken.

op de nationale niveaus, afhankelijk van de bevindingen van de nationale rekenkamer in de betreffende lidstaat, waarbij het verder aan de SRB is om te bewaken of de NRA's voldoende geëquipeerd zijn om hun taken binnen het resolutieraamwerk naar behoren te kunnen verrichten.

Als het gaat om de Nederlandse NRA: in haar bestuurlijke reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2019 geeft DNB aan het belang te onderschrijven dat de Algemene Rekenkamer hecht aan het borgen van afdoende capaciteit voor de resolutietaak ten aanzien van LSI's. Tegelijkertijd wil DNB voorkomen dat uit de analyse van de Algemene Rekenkamer een beeld ontstaat dat zij beperkt zicht zou hebben op de feitelijke tijdsbesteding per taak die vervolgens een adequate (externe) verantwoording zou belemmeren. DNB geeft in haar bestuurlijke reactie uit 2019 aan de tijdsbesteding en middelen per deeltaak goed in beeld te hebben. Ik heb geen reden om tot een andere conclusie te komen. Eerder in deze brief, bij de appreciatie van het gezamenlijke rapport van de nationale rekenkamer, heb ik dit ook toegelicht.

Vragen over DGS en EDIS

In mijn vorige beantwoording van 8 mei 2020 heb ik aangegeven dat elk nationaal depositogarantiestelsel (DGS) van de Europese lidstaten in 2024 in principe minimaal een omvang van 0,8% van alle gedekte deposito's zal moeten beslaan. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of ik de 0,8% een eindpercentage acht of dat ik van mening ben dat een hoger dekkingspercentage meer opportuun zou zijn gelet op de risico's van de deposito's. De leden vragen voorts welke voordelen een hogere omvang in mijn ogen zou hebben en welke nadelen.

Uit de DGS-richtlijn volgt dat de doelomvang van het depositogarantiefonds (DGF), in 2024 te bereiken, in principe ten minste 0,8% van de gegarandeerde deposito's van de deelnemende banken bedraagt. Per definitie heeft een DGF dus niet voldoende in kas om alle gegarandeerde deposito's direct uit het fondsvermogen te kunnen voldoen. Dit is ook niet nodig, omdat het DGF nooit tegelijkertijd alle gegarandeerde deposito's zal moeten uitbetalen. Ook speelt mee dat resolutie via de Europese afwikkelingskaders is beoogd voor scenario's waarin een grote systeembank omvalt of dreigt om te vallen. Wanneer een bank in resolutie wordt geplaatst, is een aanspraak op het DGS niet waarschijnlijk. Het is aan de desbetreffende resolutieautoriteit om te bepalen of resolutie aan de orde is. Een resolutieautoriteit kan besluiten om een bank in resolutie te plaatsen wanneer er, zoals hiervoor is toegelicht, sprake is van een algemeen belang en er geen private oplossingen meer mogelijk zijn.

In Nederland is er sprake van een relatief geconcentreerde bankensector, waardoor de meeste gegarandeerde deposito's aangehouden worden bij een (groot)bank die, wanneer deze in de problemen komt, naar verwachting afgewikkeld wordt in resolutie. Daarbij wordt spaargeld in principe beschermd zonder uitkering uit het DGF. Specifiek voor het Nederlandse DGF acht ik de kans daarom relatief klein dat regelmatig een substantieel beroep op het DGF zal worden gedaan om vergoedingen aan depositohouders uit te keren (in een «gewoon» bankfaillissement).

Indien de beschikbare financiële middelen in het DGF toch ontoereikend zijn om uitkeringen te doen, betalen banken buitengewone ex post bijdrages tot een maximum van 0,5% van de aangehouden gegarandeerde deposito's van een bank. Daarnaast kan het DGF financiering van derden aantrekken. Het Nederlandse DGF heeft in dit kader een kredietlijn afgesloten met een consortium van vier Nederlandse banken. Dit vergroot

de financieringscapaciteit van het DGF verder. Bovendien is er nog de mogelijkheid om op vrijwillige basis van DGF-en in andere lidstaten te lenen. Hiermee is de weerbaarheid van het DGF voldoende gewaarborgd en acht ik het huidige niveau van de doelomvang van het DGF toereikend. Ik zie daarom geen noodzaak de doelomvang te verhogen.

Ondanks deze verdedigingslijnies kan niet volledig worden uitgesloten dat in het uiterste geval een beroep op de overheid wordt gedaan om voorfinanciering te verstrekken gedurende een bepaalde periode. Door de maatregelen die de afgelopen jaren zijn getroffen, is de kans op zo'n scenario verkleind. Het gaat dan om de strengere liquiditeits- en kapitaal-eisen met daarbovenop de aangescherpte eisen voor verliesabsorberend kapitaal en bail-in. Zelfs als de overheid – na uitputting van alle private financieringsbronnen – over zou gaan tot een (gedeeltelijke) voorfinanciering, dan zal deze in alle gevallen de opgeschorte ex-post bijdragen verhalen op de banken zodra de solvabiliteit en liquiditeit van een individuele instelling niet langer bedreigd wordt.

Tot slot is van belang te noemen dat banken eens per kwartaal een bijdrage aan het DGF betalen, totdat de doelomvang van het fonds is bereikt. Een hogere doelomvang leidt tot hogere lasten voor de banken. Daar staat tegenover dat een hogere doelomvang de kans verkleint dat een DGS ex-post bijdragen moeten heffen van banken of moet lenen van DGS-en uit andere lidstaten.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen ten slotte of de operatie om het Europees depositoverzekeringstelsel (EDIS) verder te versterken in mijn visie klaar is, dan wel of ik nog mogelijkheden zie om de risico's verder af te dekken. Deze leden vragen welke maatregelen hiervoor geschikt kunnen zijn.

Op Europees niveau staat een EDIS nog steeds op de agenda. Voortgang op een EDIS blijft ingewikkeld. Zo hechten sommige landen sterk aan hun bestaande systeem van depositobescherming, en anderen weer aan risicoreductie. Nederland en enkele andere lidstaten willen eerst voortgang ten aanzien van risicoreductie, en focussen daarbij op een verscherpte prudentiële weging van staatsobligaties (RTSE) en de mogelijkheid van een EU-brede gezondheidstoets (AQR). Inhoudelijk gezien blijf ik een EDIS van belang vinden als derde pilaar van de Bankenunie. Stappen hierop zijn voor Nederland niet alleen afhankelijk van stappen op risicoreductie, maar ook van de keuzes die gemaakt worden in de context van de herziening van het crisisraamwerk voor falende banken.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra