

De Minister van Financiën
Ir. J.R.V.A. Dijsselbloem
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Datum
06 februari 2014

Geachte heer Dijsselbloem,

Hierbij stuur ik u namens de Raad van Commissarissen en de Directie van DNB de reactie op het rapport van de Evaluatiecommissie Nationalisatie SNS REAAL.

DNB heeft met belangstelling en waardering kennisgenomen van het rapport en neemt de daarin vervatte aanbevelingen ter harte. De nationalisatie van SNS REAAL was een ingrijpende maatregel die als ultimum remedium moest worden ingezet, toen overige alternatieven niet haalbaar bleken. Het is waardevol dat de Evaluatiecommissie grondig onderzoek heeft uitgevoerd naar de wijze waarop de problemen bij SNS REAAL zijn ontstaan en geadresseerd. De hoofddoelstelling van DNB is gericht geweest op het waarborgen van de financiële stabiliteit in Nederland. Deze mocht niet in gevaar komen en is ook niet in gevaar gekomen.

Conclusies en bevindingen

Het rapport bevat verschillende conclusies en bevindingen ten aanzien van de ontwikkelingen bij SNS REAAL en het toezicht daarop, die DNB ondersteunt. De commissie onderscheidt vier verschillende perioden bij de vraag of DNB tijdig en toereikend heeft gereageerd op informatie, signalen en ontwikkelingen in de financiële positie van SNS REAAL.

Periode van beursgang tot staatssteun (2006-2008)

DNB ondersteunt de analyse in het rapport, die duidelijk maakt dat de kiem van de financiële problemen vroegtijdig werd gelegd. Met de overname van Bouwfonds Property Finance in 2006 vond een belangrijke verandering plaats in het bedrijfsmodel van SNS REAAL. De omvang en de kwaliteit van de vastgoedportefeuille en de concentratie van risico's die hierdoor ontstond, zorgde ervoor dat SNS Bank hard werd geraakt door de financiële crisis en de daaropvolgende verslechterende economische omgeving.

Sinds het uitbreken van de financiële crisis is het toezicht in nationaal en internationaal verband verscherpt. Zoals aangegeven in de verklaring van directeur Jan Sijbrand tijdens de

2014/80323

persconferentie op 1 februari 2013, zou DNB een dergelijke transactie nu niet meer goedkeuren¹.

Periode na verlening van de staatssteun (2008-2011)

De Evaluatiecommissie is van mening dat DNB en het Ministerie van Financiën tussen de publicatie van de jaarcijfers over 2010 (17 februari 2011) en de herstart van het gezamenlijke projectteam (6 december 2011) een “pas op de plaats” hebben gemaakt bij het zoeken naar een oplossing.

DNB heeft in die periode veel tijd en energie geïnvesteerd om de Raad van Bestuur en Raad van Commissarissen van SNS REAAL te doordringen van de noodzaak tot het verbeteren van de financiële positie. Op aandringen van DNB heeft SNS REAAL exitplannen ontwikkeld om de risico's van de vastgoedportefeuille versneld af te bouwen en een plan van aanpak opgesteld om de kwetsbaarheden van het concern als geheel te adresseren. SNS REAAL heeft in die periode ook terdege voortgang geboekt om haar situatie te verbeteren. Zo bedroeg de afbouw van de vastgoedportefeuille in 2011 EUR 2,9 miljard. Niettemin bleek deze voortgang - mede vanwege de onzekere, instabiele situatie waarin de financiële markten zich bevonden - niet voldoende toen de financiële crisis na de zomer van 2011 in snel tempo verergerde door de problemen in het eurogebied.

In december 2011 werd duidelijk dat SNS REAAL niet langer in staat kon worden geacht op eigen kracht haar financiële positie voldoende op peil te brengen. Vanaf dat moment hebben het Ministerie van Financiën en DNB gezamenlijk gezocht naar een structurele oplossing.

Zoeken naar structurele oplossing (2012)

Nationalisatie is in een markteconomie het uiterste redmiddel. In de brief van DNB ten behoeve van de hoorzitting in de Tweede Kamer is een overzicht gegeven van de inspanningen die DNB heeft gedaan om te voorkomen dat dit instrument moest worden ingezet².

In dit stadium is zo lang mogelijk gewerkt aan alternatieven die zoveel mogelijk zouden beperken dat belastinggeld moest worden ingezet. Deze tijd kón ook worden benut. In april 2012 waren de noodzakelijke voorbereidingen afgerond om snel tot nationalisatie over te kunnen gaan, wanneer dit noodzakelijk zou zijn in het geval van een ernstige en onmiddellijke bedreiging van de financiële stabiliteit. Dat gaf de tijd om zorgvuldig de verschillende alternatieven op basis van private oplossingen te verkennen. Er zijn geen aanwijzingen in het rapport van de Evaluatiecommissie dat sneller ingrijpen tot een betere oplossing zou hebben geleid.

Nationalisatie (1 februari 2013)

Toen duidelijk werd dat het aantal alternatieven sterk was teruggelopen en een finale oplossing met voldoende zekerheid van slagen niet haalbaar bleek, is zonder aarzeling besloten om het eerder gecreëerde vangnet van nationalisatie als ultimatum remedium in te zetten.

¹ www.dnb.nl/binaries/Verklaring%20van%20directeur%20Dr.%20Jan%20Sijbrand%2C%20directeur%20Toezicht%20DNB_tcm46-284662.pdf

² <http://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/nieuws-2013/dnb286444.jsp>
2014/80323

Een van de belangrijkste conclusies van de Evaluatiecommissie is dat nationalisatie onvermijdelijk was. De verschillende alternatieven bleken uiteindelijk inderdaad niet haalbaar. Mede gelet op het systeemrelevante karakter van SNS REAAL, bleef nationalisatie als enig alternatief over. Dit was noodzakelijk om de financiële stabiliteit te waarborgen. Daarbij vormde een belangrijke overweging dat in de loop van januari 2013 een omvangrijke uitstroom van spaargelden op gang was gekomen onder invloed van aanzwellende negatieve berichtgeving in de media. De financiële dienstverlening voor rekeninghouders en klanten is dankzij de nationalisatie niet in gevaar gekomen; het bancaire systeem is blijven functioneren en er is geen paniek in de markt ontstaan. Bovendien zijn de kosten voor de belastingbetaler zo veel mogelijk beperkt door verliezen voor een belangrijk deel neer te leggen bij de verschaffers van risicodragend vermogen (burden sharing).

Macro-micro koppeling

De Evaluatiecommissie wijst terecht op het belang van een goede afstemming tussen macro- en microprudentieel toezicht. DNB is zich terdege bewust van het belang hiervan en heeft dit ook verankerd in haar beleid en organisatie. Wanneer de financiële stabiliteit in het geding kan komen, dienen toezichtzaken dan ook ter besluitvorming aan de gehele directie van DNB te worden voorgelegd. Dat is in het geval van SNS REAAL ook gebeurd. De voltallige directie heeft met grote regelmaat en tot op de vooravond van de nationalisatie over de instelling vergaderd en is ook in gezamenlijkheid tot de slotconclusie gekomen dat nationalisatie onvermijdelijk was. Daarbij is de interactie tussen macro-economische aspecten, financiële stabiliteit en de ten aanzien van SNS REAAL te treffen toezichtmaatregelen nadrukkelijk aan de orde geweest. Ook op alle niveaus onder de directie is deze koppeling verankerd. Zo is met intensieve betrokkenheid van de divisie Financiële Stabiliteit gekeken naar de implicaties van de verschillende afwikkelopties voor SNS REAAL en zijn de gevolgen voor andere financiële instellingen en voor de reële economie beoordeeld. Daarnaast zijn de risico's van het toepassen van bail-in op verschillende vermogensverschaffers van de instelling onderzocht. Ook zijn analyses uitgevoerd naar de systeemrelevantie van SNS REAAL en is doorlopend - vaak dagelijks - het risico van een bank run beoordeeld door het monitoren van het verloop van aangehouden tegoeden en deposito's bij SNS REAAL.

Raad van Commissarissen

Vanaf de governancewijziging is de Raad van Commissarissen van DNB structureel betrokken geweest bij de problematiek van SNS REAAL - in lijn met haar wettelijke taak - ten aanzien van de uitvoering van het toezicht in algemene zin en de borging van de kwaliteit en effectiviteit van het beleid.

De wettelijke vormgeving van het toezicht op de toezichtfunctie van DNB bepaalt dat de RvC geen proactieve betrokkenheid heeft bij de uitvoering van toezichttaken ten aanzien van individuele instellingen. In de casus SNS REAAL heeft de directie de Toezichtcommissie van de RvC evenwel met regelmaat op de hoogte gesteld van de ontwikkelingen rond SNS REAAL. In de maanden voorafgaand aan de nationalisatie is de hele RvC daarbij betrokken, zonder dat daarbij de RvC de verantwoordelijkheid van de (toezicht)directie voor toezichttaken overnam.

Visie op toezicht 2014-2018

2014/80323

Mede naar aanleiding van aanbevelingen uit eerdere rapporten van onder andere Scheltema en de Commissie De Wit is een groot aantal veranderingen in het toezicht doorgevoerd (zie bijlage).

Als uitgangspunt voor haar werkzaamheden hanteert DNB een strategische visie op de wijze waarop het toezicht moet worden vormgegeven. Deze Visie op Toezicht wordt elke vier jaar herijkt op basis van nationale en internationale ontwikkelingen. Op korte termijn zal DNB de Visie op Toezicht 2014-2018 presenteren. Daarin zijn ook de ervaringen met SNS REAAL en de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie verwerkt. Naast aspecten als de Europese bankenunie en de mogelijkheden tot verdere versterking van de macro-microkoppeling, zal DNB vooral ook meer nadruk leggen op integriteit in de financiële sector.

Aanbevelingen

In het onderstaande gaat DNB in op de aanbevelingen voor zover die betrekking hebben op DNB. U gaat in uw brief in op de aan u gerichte aanbevelingen.

Governance en koppeling tussen macro- en microprudentieel toezicht

Het rapport van de Evaluatiecommissie bevat de aanbeveling om de governancewijziging opnieuw te bezien en de verantwoordelijkheidsstructuur in de directie te herstellen (aanbeveling 1C) en om de Raad van Commissarissen toegang te geven tot lopende individuele toezichtdossiers, voor zover het gaat om zaken waar bij de stabiliteit van het financiële systeem in het geding is (aanbeveling 1E).

Uit de totstandkoming van de Europese bankenunie en het bijbehorend resolutieregime volgen belangrijke veranderingen voor de verantwoordelijkheidsverdeling rond de uitvoering van het banktoezicht. DNB zal nader met u overleggen welke consequenties dit zal hebben voor de governance van DNB. Hoewel DNB niet de indruk heeft dat haar gewijzigde governance een complicerende factor in de resolutie van SNS REAAL is geweest, zullen de in dit kader opgedane ervaringen en de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie daarbij vanzelfsprekend worden meegenomen. In dat kader zal ook worden betrokken hoe een verdere versterking van de koppeling tussen macroprudentieel en microprudentieel toezicht het beste kan worden vormgeven (aanbeveling 1D).

Interventiewet

Het rapport bevat tevens enkele belangrijke aanbevelingen met betrekking tot de Interventiewet. Uw Ministerie heeft hierover separaat een evaluatie van de Interventiewet opgesteld die tegelijkertijd met het rapport is verschenen.

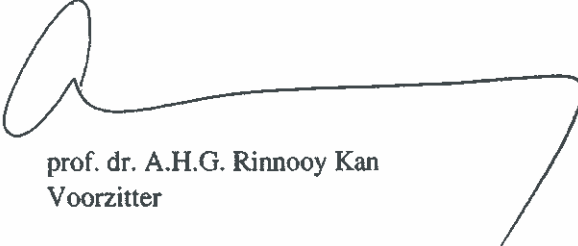
DNB onderschrijft deze aanbevelingen, en vooral het belang van de aanbeveling dat DNB de mogelijkheid krijgt om onder voorwaarden het overdrachtsinstrument ook in te zetten jegens de moedermaatschappij van een bank of verzekeraar (aanbeveling 2D), zodat interventie zich effectief kan richten op de beleidsbepalende entiteit die de centrale rol vervult binnen de groep. Hoewel dit in het geval van SNS REAAL vanwege het ontbreken van een private koper voor de aandelen of de activa en passiva van SNS REAAL waarschijnlijk niet tot een andere uitkomst zou hebben geleid, zou dit in toekomstige casus wel het geval kunnen zijn.

2014/80323

Tot slot

DNB hecht veel waarde aan dit externe onderzoek dat bijdraagt aan de transparantie van het toezicht en de verantwoording die DNB als publiekrechtelijke organisatie wil afleggen. Bij de nationalisatie van SNS REAAL is voor het eerst gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot nationalisatie op basis van de Interventiewet. Hoewel het belangrijkste doel van de nationalisatie - het waarborgen van financiële stabiliteit - daarmee is gerealiseerd, benadrukt DNB nogmaals dat dit instrument slechts in zeer uitzonderlijke gevallen en alleen als ultiem redmiddel dient te worden ingezet. Het rapport van de Evaluatiecommissie levert daarbij een belangrijke bijdrage om de hervormingen in het toezicht verder voort te zetten.

Hoogachtend,
Namens de Raad van Commissarissen en de Directie
van De Nederlandsche Bank NV



prof. dr. A.H.G. Rinnooy Kan
Voorzitter

Bijlage: overzicht van veranderingen in het toezicht door DNB

2014/80323

Bijlage: overzicht van veranderingen in het toezicht door DNB

DNB heeft naar aanleiding van de eerdere externe onderzoeken (o.a. Scheltema en Commissie De Wit I en II) in de nasleep van de kredietcrisis een verschillende initiatieven opgezet gekoppeld aan 15 hoofdonderwerpen om de verschillende externe aanbevelingen op te volgen. Hieronder wordt een overzicht gegeven van deze hoofdonderwerpen en de belangrijkste maatregelen die in dat kader sinds 2010 zijn genomen.

Hoofdonderwerp	Follow up
Verbeteren van de effectiviteit van het toezicht van DNB	<ul style="list-style-type: none"> • Implementatie begin 2012 van nieuwe toezichtmethodologie en -aanpak FOCUS! • Oprichting van een divisie met cross-sectorale expertisecentra, met o.a. een afdeling interventie en handhaving om vroegtijdig een probleem te mitigeren, en een afdeling risicomanagement toezicht voor kwaliteitsbewaking • Effectmeting van realisatie doelstellingen toezicht aan de hand van verschillende kpi's • Oprichting DNB Academie voor opleiding en training van medewerkers
Er is onvoldoende aandacht in het toezicht voor governance, bedrijfsmodel, gedrag en cultuur van financiële instellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Gedrag & cultuur en bedrijfsmodellen & strategie zijn belangrijke startpunten van de risico-analyse (risk-drivers) • Invoering thematisch toezicht om o.a. het gedrag, de cultuur, de bedrijfsmodellen en de strategie van onder toezicht staande instellingen (otso's) te beoordelen, waarmee ook uitvoering wordt gegeven aan de doelstelling om instellingoverstijgende benchmarks uit te voeren • Oprichting expertisecentra gedrag en cultuur (COI) en toetsingen (ECT)
DNB is onvoldoende geprepareerd op het omgaan met een crisis	<ul style="list-style-type: none"> • Invoering Interventiewet • Thematische beoordeling resolutieplannen • Invoering kapitaalvereisten voor Systemically Important Financial Institutions (SIFI's) in het kader van Bazel III • Uitvoering Bazel III migratie project om NL banken versneld te laten voldoen aan Bazel III • Binnen DNB is een crisismanagementsysteem en -structuur uitgewerkt
Macro-economische analyse en instrumentarium moet verbeterd worden	<ul style="list-style-type: none"> • Oprichting afdeling macroprudentiele analyse (MPA) binnen de divisie Financiële Stabiliteit • Divisiedirecteur Financiële Stabiliteit is lid van de Toezichtraad • Europa: oprichting European Systemic Risk Board • Nederland: Financieel Stabiliteitscomité • Versterking macro-microkoppeling door macrorisico's uit het Overzicht Financiële Stabiliteit één van de risk-drivers van de risico-analyse in FOCUS! te maken

	<ul style="list-style-type: none"> • Invoering contra-cyclische en SIFI buffer
Onvoldoende aandacht voor groepstoezicht en intragroepsverhoudingen	<ul style="list-style-type: none"> • Project resolutieplannen om zeker te stellen dat verschillende activiteiten binnen een groep juridisch, economisch en operationeel van elkaar gescheiden kunnen worden • Aanscherping beleid voor intragroepsleningen aan moederholdings • Uitvoering thema-onderzoeken
DNB moet beter samenwerken	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking met AFM sterk geïntensiveerd • Samenwerking in Financieel Expertisecentrum (AFM, Belastingdienst, FIOD, Nationale Politie, AIVD en het Openbaar Ministerie) • Met andere partijen (o.a. buitenlandse toezichthouders via colleges, EBA, EIOPA, koepelorganisaties, beroepsorganisaties) wordt gericht samengewerkt op specifieke onderwerpen
Sterkere toezichtraamwerken en strengere kapitaaleisen voor financiële instellingen zijn noodzakelijk	<ul style="list-style-type: none"> • Invoering Bazel III/CRDIV • Kapitaaleisen voor SIFI's • Invoeren internationale regelgeving over recovery & resolution plannen • Voorbereiding op Solvency II en invoering theoretisch solvabiliteitscriterium
De risico-analyse methodiek van DNB is niet optimaal	<ul style="list-style-type: none"> • Invoering van een volledig nieuwe top-down risico-analyse methode FOCUS!, met daarin checks & balances (o.a. interne challenge sessies). De risico-analyse start met de vertaling van risk-drivers (macro-/sectorrisico's, bedrijfsmodel & strategie, gedrag & cultuur, infrastructuur/IT) naar het risicoprofiel van de individuele onderneming.
Beter risicomanagement door instellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Risicobeheer is een cruciaal onderdeel van DNB's risico-analyse • Themaonderzoeken naar de effectiviteit van het financieel en operationeel risicobeheer en interne auditfunctie van instellingen
Wet- en regelgeving moet aangescherpt of verduidelijkt worden	<ul style="list-style-type: none"> • Invoering Interventiewet • Verruiming mogelijkheden tot informatieverstrekking aan parlementaire onderzoekscommissies (implementatiewet van CRD IV ligt nu bij de Tweede Kamer) • Wettelijke uitbreiding van de toets voor commissarissen • Invoering Beleidsregel geschiktheid 2012 met als gevolg intensivering van toetsingen
Beperken aansprakelijkheid en bevorderen onafhankelijkheid DNB	<ul style="list-style-type: none"> • Aansprakelijkheid wettelijk beperkt tot grove schuld of opzet
Verbeteren van kwaliteit, beschikbaarheid en betrouwbaarheid van data	<ul style="list-style-type: none"> • Grootchalig project (Caesar) ter verbetering van de verzameling en analyse van data • Thematisch onderzoek naar betrouwbaarheid van cijfers van instellingen

DNB moet interne governance, processen en cultuur verbeteren	<ul style="list-style-type: none"> • Wijziging governance (oprichting van Toezichtraad en van de Toezichtcommissie van de RvC) • Invoering bevoegdhedenmatrix om besluitvorming binnen toezicht te verbeteren • Plan van aanpak cultuurverandering • Versterking expertisefuncties toezicht (onder andere door oprichting divisie Toezicht expertisecentra) • Invoering roulatiebeleid voor toezichthouders
DNB is onvoldoende transparant, voorspelbaar en verifieerbaar	<ul style="list-style-type: none"> • DNB stelt zich open voor peer reviews (o.a. IMF, FSB, BCBS) • DNB treedt meer naar buiten met geaggregeerde uitspraken/waarschuwingen over ontwikkelingen in deelsectoren via het halfjaarlijkse Overzicht Financiële Stabiliteit en via DNBulletins • Informatieverstrekking aan publiek over toezicht (bv over FOCUS!, DGS, thematisch toezicht, nieuwsbrieven) • Uitvoering stakeholdersonderzoek
Europees toezicht moet versterkt worden	<ul style="list-style-type: none"> • Invoering Bankenunie • Statutaire rol European Supervisory Authorities in Europese toezicht