

Vergaderjaar 2013–2014

32 013

Toekomst financiële sector

Nr. 77

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2014

Vanaf november 2014 zal in fasen de Europese bankenunie van start gaan. In de eerste plaats gaat het om het zogenoemde Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme (*Single Supervisory Mechanism, SSM*). Vervolgens is vanaf januari 2015 de richtlijn voor herstel- en afwikkeling van banken (*Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD*) van toepassing en zal ook het Europees Resolutiemechanisme (*Single Resolution Mechanism, SRM*) een aanvang nemen.¹ Het uitrollen in Nederland van deze onderdelen van de Europese bankenunie heeft belangrijke gevolgen voor de taken en verantwoordelijkheden, en daarmee voor de organisatie van De Nederlandsche Bank (DNB). De inrichting en verantwoordelijkheidsverdeling binnen DNB zal als gevolg hiervan worden aangepast. In deze brief presenteer ik een overzicht van deze aanpassingen, die na de zomer in wetsvoorstellen aan uw Kamer zullen worden voorgelegd. Een aantal concrete aanpassingen ziet op de interne organisatie van DNB en is de verantwoordelijkheid van de Raad van Commissarissen (RvC) van DNB. Een brief van de RvC van DNB over deze aanpassingen is bijgevoegd².

Inleiding

Met de start van het SSM zal één toezichthouder, de Europese Centrale Bank (ECB), het (directe) prudentiële toezicht op de grootste banken in de Europese bankenunie overnemen van de nationale toezichthouders. In Nederland zal de ECB de verantwoordelijkheid voor het (directe) prudentiële toezicht op de grootbanken overnemen van DNB en dit samen met

¹ Het SRM zal gefaseerd in werking treden. Vanaf 1 januari 2015 zal de *Single Resolution Board* operationeel zijn en is zij verantwoordelijk voor het opstellen van afwikkelplannen. Vanaf 1 januari 2016 zal zij ook verantwoordelijk zijn voor de afwikkeling van banken en op hetzelfde moment zal ook het *Single Resolution Fund* van start gaan.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

DNB uitvoeren.³ DNB is daarnaast binnen het SSM-kader primair verantwoordelijk voor het (directe) prudentiële toezicht op alle andere financiële ondernemingen, waaronder de kleinbanken.

Het SRM regelt de (procedure voor) afwikkeling van banken in de Europese bankenunie. Hiervoor wordt een Europese afwikkelingsautoriteit (*Single Resolution Board, SRB*) en een door de banken gefinancierd Europees resolutiefonds (*Single Resolution Fund, SRF*) opgericht. Het SRM vormt tevens de implementatie van een gedeelte van de BRRD voor de lidstaten die deelnemen aan de Europese bankenunie. Waar in de BRRD een uniform minimum raamwerk van eisen voor het herstel en de afwikkeling van banken voor alle EU-lidstaten is afgesproken, tilt het SRM de besluitvorming over de afwikkeling van de grootste banken en de grensoverschrijdende banken in de lidstaten die deelnemen aan de bankenunie vanaf 1 januari 2016 naar Europees niveau, met één centrale afwikkelingsautoriteit, de SRB. De nationale afwikkelingsautoriteiten, die op grond van de BRRD per 1 januari 2015 moeten zijn aangewezen, worden verantwoordelijk voor de uitvoering van de besluiten van de SRB en voor de afwikkeling van de nationale, kleinbanken.

Bovenstaande ontwikkelingen hebben mij (zoals ik aankondigde in de kabinetsreactie op de aanbevelingen van de evaluatiecommissie nationalisatie SNS REAAL⁴) en de RvC en directie van DNB aanleiding gegeven om in samenspraak de huidige inrichting van de organisatie van DNB tegen het licht te houden. Dit heeft geleid tot een aantal voorstellen voor concrete aanpassingen in de organisatie van DNB die hierna worden toegelicht. In paragraaf 1 zal worden ingegaan op de aanpassingen in de toezichtstructuur van DNB zoals voorgesteld door de RvC van DNB. Daarna zal in paragraaf 2 worden ingegaan op mijn voorstel om DNB aan te wijzen als nationale afwikkelingsautoriteit en de inbedding van de afwikkelingstaken binnen de organisatie van DNB.

§ 1. Aanpassingen in de toezichtstructuur van DNB

Aanpassingen in verband met SSM

De RvC van DNB heeft zich in overleg met de directie van DNB gebogen over de vraag welke organisatorische aanpassingen gewenst zijn met het oog op de hiervoor geschetste ontwikkelingen. In bijgevoegde brief kondigt de RvC de maatregelen aan die zij naar aanleiding hiervan voornemens is te treffen.

De RvC van DNB stelt allereerst voor om, nu mw. mr. A.J. Kellermann heeft aangegeven niet voor herbenoeming in aanmerking te willen komen, de omvang van de directie te beperken tot vier leden. De komst van het SSM en het SRM brengt een substantiële overdracht van de beslissingsbevoegdheid naar de ECB en de SRB met zich mee. Daarmee zal voor DNB meer nadruk komen te liggen op de uitvoering van taken, onder verantwoordelijkheid van de ECB en de SRB. Dit heeft ook gevolgen voor de portefeuilleverdeling. De hiertoe gekozen opzet van de portefeuilleverdeling en beperking van de omvang van de directie is gestoeld op het bereiken van een slagvaardige en evenwichtige verdeling, die bovendien een goede synergie bewerkstelligt tussen de verschillende taken en aansluit op het collegiale bestuursmodel. Voor de specifieke portefeuilleverdeling verwijs ik naar de bijgevoegde brief van de RvC.

³ Het gaat dan om het (directe) prudentiële toezicht op de volgende banken: ING Bank, Rabobank, ABN Amro Bank, SNS Bank, Nederlandse Waterschapsbank, BNG Bank en Royal Bank of Scotland N.V.

⁴ Kamerstuk 33 532, nr. 34, p.5.

Daarnaast vraagt de komst van het SSM om een andere inrichting van de toezichtstructuur zodat deze beter aansluit op de structuur van de ECB in het kader van het Europees banktoezicht. Om die betere aansluiting te kunnen realiseren, zal DNB de bestaande vijf toezichtdivisies herschikken en uitbreiden tot zeven divisies. De wens tot herschikking en uitbreiding van toezichtdivisies is ingegeven door de wijze waarop de ECB haar toezicht gaat inrichten. DNB wil haar toezichtstructuur zo veel mogelijk spiegelen aan die van de ECB, waardoor DNB haar nieuwe rol effectiever en efficiënter kan invullen. De nieuwe inrichting van haar toezichtstructuur zal DNB combineren met een inperking van *de span of control* van de kennisintensieve afdelingen van DNB, om deze meer in lijn te brengen met wat bij vergelijkbare organisaties gebruikelijk is. De wijzigingen van deze reorganisatie zullen kostenneutraal plaatsvinden.

Governance DNB

De door de RvC voorgestelde vermindering per saldo van de omvang van de directie en nieuwe portefeuilleverdeling ondersteun ik van harte. In dit licht heb ik ook gekeken naar de functie van de voorzitter toezicht en de toezichtraad. De toezichtraad staat onder voorzitterschap van de voorzitter toezicht en heeft tot taak het voorbereiden van de beraadslaging en besluitvorming van onderwerpen die voortvloeien uit de taak van DNB om toezicht te houden op financiële ondernemingen. Van de toezichtraad maken deel uit de toezichtdirecteuren en de divisiedirecteuren met toezichtportefeuilles.

Ik heb besloten de functie van de voorzitter toezicht en de Toezichtraad ongewijzigd te laten. De voorzitter toezicht en de Toezichtraad zijn onderdeel van de versterking van de governance van DNB zoals deze in 2012 is doorgevoerd. Met het oog op een duidelijkere herkenbaarheid van de verschillende verantwoordelijkheden binnen de directie van DNB werd bepaald dat een van de toezichtdirecteuren binnen de directie van DNB eerstverantwoordelijk is voor het toezichtbeleid (de voorzitter toezicht). Op deze manier is een duidelijk primair aanspreekpunt gecreëerd voor onderwerpen die betrekking hebben op toezichttaken en kan de onafhankelijkheid van de president beter worden geborgd doordat hij niet primair wordt aangesproken op aangelegenheden die de prudentiële toezichtstaak van DNB betreffen.⁵

In haar rapport naar aanleiding van de nationalisatie van SNS REAAL deed de evaluatiecommissie nationalisatie SNS REAAL de aanbeveling om de verantwoordelijkheidsstructuur in de directie van DNB waarbij de president eindverantwoordelijk is en extern aanspreekpunt is voor het macro- en het microprudentiële toezicht te herstellen.⁶

Ik onderschrijf het belang van borging van de inhoudelijke samenhang tussen enerzijds de taken op het terrein van het monetaire beleid en het betalingsverkeer (als centrale bank) en anderzijds die op het terrein van het prudentieel toezicht (als toezichthouder). Die samenhang wordt in het huidige model geborgd doordat de directie onder voorzitterschap van de president altijd gezamenlijk eindverantwoordelijk blijft voor het toezicht op de financiële sector. Voorts is in de Statuten van DNB bepaald dat toezichtaangelegenheden die van materiële invloed zijn op de financiële stabiliteit, van belang zijn voor andere taken van DNB of het vermogen van de Bank rechtstreeks binden in ieder geval in de gehele directie zullen worden behandeld.

⁵ Kamerstuk, 32 782, nr. 3.

⁶ Kamerstuk 33 532, nr. 34.

Om de verantwoordelijkheidsstructuur verder te versterken en aan te sluiten op bovengenoemde inzichten, bereidt DNB een wijziging van de Statuten en het Reglement van Orde voor. Op grond van dat reglement geschiedt gezamenlijke besluitvorming door de toezichtdirecteuren op basis van consensus en heeft de voorzitter toezicht in het uitzonderlijke geval dat geen consensus kan worden bereikt thans na consultatie van de directie uiteindelijk de doorslaggevende stem. In het Reglement van Orde zal worden bepaald dat in dergelijke uitzonderingsgevallen besluitvorming voortaan door de directie plaatsvindt.

§ 2. Inbedding van de afwikkelingsfunctie binnen DNB

BRRD en SRM

Naast de komst van het SSM heeft ook de komst van de BRRD en het SRM consequenties voor de organisatie van DNB. Op grond van de BRRD moet namelijk een nationale afwikkelingsautoriteit worden aangewezen.

De afwikkelingsautoriteit wordt in de BRRD onderscheiden van de toezichthoudende autoriteit en krijgt een aantal belangrijke taken, waaronder:

- het beoordelen van de afwikkelbaarheid van een instelling;
- het opleggen van maatregelen aan de instelling ter verbetering van de afwikkelbaarheid;
- de vaststelling of een instelling aan de voorwaarden voor afwikkeling voldoet, waaronder de beantwoording van de vraag of de instelling «failing or likely to fail» is;
- het besluit tot inzet van afwikkelingsinstrumenten, waaronder de toepassing van het instrument van bail-in; en
- vaststelling van de minimale hoeveelheid daarvoor in aanmerking komend vermogen (MREL) die een instelling te allen tijde dient aan te houden.

Aanwijzing DNB als afwikkelingsautoriteit

De BRRD schrijft een nauwe samenwerking en uitwisseling van informatie voor tussen de afwikkelingsautoriteit en de prudentiële toezichthouder. De afwikkelingsautoriteit moet tegelijkertijd in hoge mate onafhankelijk zijn en de afwikkelingstaken moeten ten minste operationeel en voor wat betreft de personele invulling gescheiden worden van toezichthoudende taken.⁷ Ik heb onder waarborging van de onafhankelijkheid en doorzettingsmacht van de afwikkelingsautoriteit besloten de afwikkelingstaken in te bedden binnen DNB. Aan dit besluit liggen de volgende motieven ten grondslag:

- er kan gebruik gemaakt worden van de bestaande deskundigheid van DNB;
- tussen de toezichttaak en de afwikkelingstaak is een nauwe en effectieve coördinatie en informatie-uitwisseling mogelijk;
- deze variant is het meest kostenefficiënt omdat zoveel mogelijk gebruik kan worden gemaakt van bestaande infrastructuur/personeel/ondersteuning van DNB.

⁷ De richtlijn vereist in artikel 3, derde lid, dat passende structurele regelingen worden getroffen om operationele onafhankelijkheid te garanderen en belangenconflicten te voorkomen tussen de toezichtfuncties of van de andere functies van de betrokken autoriteit en de functies van afwikkelingsautoriteiten op grond van deze richtlijn, onverminderd de verplichtingen inzake informatie-uitwisseling en samenwerking. De lidstaten dragen er met name zorg voor dat er binnen de bevoegde autoriteiten, nationale centrale banken, bevoegde Ministeries of andere autoriteiten een operationele onafhankelijkheid bestaat tussen de afwikkelingsfunctie en de toezicht- of andere functies van de betrokken autoriteit.

Hierbij is van belang dat op voorhand mogelijke belangenconflicten tussen de afwikkelingstaak en de toezichhoudende taak worden geadresseerd. Daarom zal ik een aantal maatregelen nemen teneinde onafhankelijke besluitvorming over de uitoefening van de afwikkelingstaak binnen DNB te waarborgen.

Onafhankelijke besluitvorming

Ik stel voor in de Bankwet 1998 te bepalen dat de nieuwe afwikkelingstaak wordt toebedeeld aan één van de leden van de directie van DNB. Vervolgens zal worden bepaald dat een aantal andere taken van DNB niet mag worden gecombineerd met de afwikkelingstaak, vanwege mogelijke conflicterende belangen. De hiervoor geschetste figuur van de directeur afwikkeling kan op deze wijze niet tevens eerstverantwoordelijk zijn voor het toezicht op banken, de financiële stabiliteitstaak of de monetaire taak van DNB. De nieuwe portefeuilleverdeling, zoals geschetst in de brief van de RvC, voldoet hieraan.

In de Bankwet 1998 zal ik voorts een strak mandaat opnemen voor de directeur aan wie de afwikkelingstaak wordt toebedeeld. Voor wat betreft dat mandaat geldt dat het *least cost principle* uitgangspunt is. Met andere woorden bij de uitvoering van de afwikkelingstaak dient een beroep op publieke middelen in beginsel te worden vermeden. Indien een beroep op overheidsmiddelen echter onvermijdelijk is, kan er enkel een beroep worden gedaan op overheidsgeld indien dat noodzakelijk is voor vervulling van de afwikkelingsdoelstellingen in de BRRD.⁸ Daarbij komt dat de afwikkelingsautoriteit mij bij een beroep op publieke middelen altijd in kennis moet stellen en dat voor de inzet van publieke middelen mijn goedkeuring vereist is.

Vervolgens zal ik in de Bankwet 1998 de onafhankelijke positionering van de afwikkelingstaak verder waarborgen door het wettelijk regelen van een bijzondere stemverhouding in de directie. Hierbij geldt dat de stem van de directeur afwikkeling bij de meerderheid van de besluiten in het kader van de afwikkelingstaak een gewicht heeft dat gelijk is aan de stemmen van de overige leden van de directie tezamen. In het uitzonderingsgeval dat de stemmen staken, heeft de directeur afwikkeling vervolgens doorzettingsmacht, doordat hij de beslissende stem kan uitbrengen.

Een aantal besluiten is van de doorzettingsmacht van de directeur afwikkeling en de bijzondere stemverhouding binnen de directie uitgezonderd. Het betreft zeven besluiten in de «planningsfase».⁹ Voor deze besluiten, die betrekking hebben op een in beginsel gezonde, in een normaal regime functionerende, onderneming, acht ik een volwaardige inbreng van de andere disciplines binnen DNB, en dan met name de toezichhoudende functie, van belang.

⁸ Afwikkelingsdoelstellingen (artikel 31 BRRD):

- i) de continuïteit van kritieke functies garanderen;
- ii) significante nadelige gevolgen voor de financiële stabiliteit vermijden, met name door besmetting, onder meer van de marktinfrastructuur, te voorkomen en door de marktdiscipline te handhaven;
- iii) overheidsmiddelen beschermen door het beroep op buitengewone openbare financiële steun zoveel mogelijk te beperken; iv) beschermen van depositanten en van beleggers; en v) de gelden en activa van cliënten beschermen.

⁹ Het gaat om de volgende artikelen uit de BRRD: art. 4 (de mogelijkheid vereenvoudigde verplichtingen op te leggen aan «kleine» instellingen), art. 10 (vaststellen van een afwikkelingsplan), art. 12 (vaststellen van een groepsafwikkelingsplan), art. 15 (vaststellen van een beoordeling van de afwikkelbaarheid), art. 16 (vaststellen van de beoordeling van de afwikkelbaarheid op groepsniveau) art. 17 (het wegnemen van belemmeringen voor afwikkelbaarheid) en art. 18 (het wegnemen van belemmeringen voor afwikkelbaarheid op groepsniveau).

Een tweetal besluiten uit de «planningsfase» zal ik wel aan de doorzettingsmacht van de directeur afwikkeling onderwerpen.¹⁰ Deze besluiten raken namelijk rechtstreeks aan de mogelijkheid om het instrument van bail-in te kunnen toepassen. Bij een dergelijk besluit ben ik van oordeel dat het belang van de afwikkelingstaak dient te prevaleren.

Deze bijzondere stemverhouding laat onverlet dat besluiten formeel worden genomen door de directie van DNB als college en dat daarvoor een gezamenlijke verantwoordelijkheid geldt. Voor de volledigheid merk ik op dat als uitgangspunt zal blijven gelden dat besluitvorming in de directie van DNB in goed overleg plaatsvindt waarbij gestreefd wordt naar consensus. De doorzettingsmacht voor de directeur afwikkeling komt slechts aan de orde in die uitzonderlijke gevallen waarin geen overeenstemming kan worden bereikt en het belang van de afwikkelingstaak dient te prevaleren. Deze regeling waarborgt dat aan de kennis en expertise van andere disciplines binnen DNB recht wordt gedaan, zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijke positionering van de afwikkelingsfunctie zoals door de BRRD wordt vereist.

Kosten voor de afwikkelingstaak

De uitvoering van de afwikkelingstaak is een nieuwe taak voor DNB die extra kosten met zich mee brengt. Deze kosten zijn onder meer door synergievoordelen lager dan de kosten die gepaard zouden gaan met de oprichting van een nieuwe afwikkelingsautoriteit. Structureel wordt de begroting van DNB verhoogd met ca. € 3,9 miljoen. De noodzakelijke uitbreiding van de DNB capaciteit wordt geraamd op 15 fte in vergelijking met 20 fte bij een nieuw op te richten afwikkelingsautoriteit. Ook wordt een besparing gerealiseerd doordat gebruik kan worden gemaakt van bestaande infrastructuur en huisvesting van DNB.

In geval tot afwikkeling van een onderneming zal moeten worden overgegaan zal DNB in eerste instantie vanuit de eigen organisatie de daarvoor benodigde extra menskracht beschikbaar stellen. Mocht binnen de eigen organisatie onverhoopt de beschikbare capaciteit onvoldoende blijken en externe inhuur noodzakelijk zijn dan zal ik daarover worden geïnformeerd.

Ik ben voornemens wettelijk te regelen dat de kosten van de afwikkelingstaak bij de sector in rekening worden gebracht.

Raad van commissarissen

De RvC van DNB houdt thans toezicht op de algemene gang van zaken binnen DNB en het beleid van de directie ter uitvoering van de verschillende taken die in artikel 4, eerste lid van de Bankwet 1998 aan DNB zijn opgedragen.¹¹ De aanwijzing van DNB als afwikkelingsautoriteit zal gepaard gaan met een uitbreiding van die taken. Dit heeft tot gevolg dat de RvC ook ten aanzien van de afwikkelingstaak zal kunnen toezien op het beleid van de directie en de directeur afwikkeling ter uitvoering van deze nieuwe taak.

Conform mijn toezegging in de kabinetsreactie op het rapport van de evaluatiecommissie nationalisatie SNS Reaal ben ik met DNB in overleg getreden om te bestuderen op welke wijze de mogelijkheid kan worden geschapen om de RvC met het oog op zijn toezichthoudende functie de

¹⁰ Het gaat dan om de besluiten ingevolge de artikelen 45 (de vaststelling van de minimum hoeveelheid bail-inbaar kapitaal die een onderneming moet aanhouden) en 54 (het weglaten nemen van procedurele belemmeringen voor bail-in) van de BRRD.

¹¹ Een en ander met inachtneming van het bepaalde in het Verdrag en de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken.

bevoegdheid te geven kennis te nemen van vertrouwelijke toezichtinformatie ten aanzien van lopende individuele toezichtdossiers voor zover het gaat om zaken waarbij de stabiliteit van het financiële systeem in het geding is.¹² Ik ben tot de conclusie gekomen dat er geen wettelijke belemmering bestaat voor de RvC om kennis te nemen van vertrouwelijke toezichtinformatie ten aanzien van lopende individuele toezichtdossiers. De directie van DNB is dezelfde mening toegedaan. De RvC kan met het oog op zijn toezichthoudende functie kennis nemen van vertrouwelijke toezichtinformatie ten aanzien van lopende individuele toezichtdossiers.

Aansprakelijkheid DNB voor optreden als afwikkelingsautoriteit

De BRRD biedt lidstaten de mogelijkheid de aansprakelijkheid van de afwikkelingsautoriteit, de toezichthouder en hun respectieve personeelsleden te beperken voor handeling en nalaten in het kader van de uitoefening van hun functies uit hoofde van de BRRD. In de Wet op het financieel toezicht (Wft) is reeds bepaald dat DNB, de leden van haar directie, de RvC en de werknemers niet aansprakelijk zijn voor schade veroorzaakt door een handelen of nalaten in de uitoefening van een op grond van een wettelijk voorschrift opgedragen taak of verleende bevoegdheid. Dit tenzij de schade in belangrijke mate het gevolg is van een opzettelijk onbehoorlijke taakuitoefening of een opzettelijk onbehoorlijke uitoefening van bevoegdheden of in belangrijke mate te wijten is aan grove schuld.

De aanwijzing van DNB als afwikkelingsautoriteit zal gepaard gaan met een uitbreiding van de taken die in de Bankwet 1998 en de Wft aan DNB zijn opgedragen. Dit heeft tot gevolg dat ook voor de afwikkelingstaak geldt dat DNB, de directie en RvC en de medewerkers niet aansprakelijk gesteld kunnen worden voor schade die het gevolg is van de uitoefening van die taak. Ook hier geldt slechts als uitzondering aansprakelijkheid voor schade die, kort gezegd, het gevolg is van opzet of grove schuld.

Conclusie

Met de in deze brief gepresenteerde aanpassingen zal de organisatie van DNB meer en beter ingericht zijn op de veranderingen als gevolg van het uitrollen van de verschillende onderdelen van de Europese bankenunie in Nederland. Voor de uitvoering van de aanpassingen zal het kabinet in de komende periode diverse wetsvoorstellen bij uw Kamer indienen. Het SSM, de BRRD en het SRM vereisen alle aanpassing van nationale wetgeving. Hiervoor worden thans twee wetsvoorstellen voorbereid.

Ten eerste heb ik een wetsvoorstel in voorbereiding dat betrekking heeft op het SSM. Het SSM is vervat in een Europese verordening die in Nederland kracht van wet heeft; voor de start van het prudentieel banktoezicht door de ECB op grond van het SSM is geen nieuwe Nederlandse wetgeving nodig. Wel zal de Wft moeten worden aangepast om deze in lijn te brengen met de nieuwe bevoegdheidsverdeling onder het SSM. Het betreffende wetsvoorstel zal ik na de zomer aan uw Kamer voorleggen.

Voor de omzetting van de BRRD en de SRM-verordening wordt thans een wetsvoorstel tot wijziging van de Wft, de Bankwet 1998 en enkele andere wetten voorbereid. Hierin zullen dan ook de taken en bevoegdheden van

¹² Kamerstuk 33 532, nr. 34, p.6.

de afwikkelingsautoriteit, waaronder het toepassen van het instrument van bail-in, terecht komen. Ik verwacht dit wetsvoorstel in het najaar aan uw Kamer te kunnen aanbieden.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem