

Vergaderjaar 2003–2004

**28 122**

## **Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector**

**Nr. 18**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2003

#### **1. Inleiding**

Naar aanleiding van vragen van kamerlid De Haan tijdens het overleg van de Tweede Kamer op 13 september 2001 over het wetsvoorstel «Niet sectorspecifieke toezichtdimensies», informeer ik u met deze brief over de geheimhouding van toezichtinformatie en de verantwoordingsplicht van de minister van Financiën wanneer systeemrisico optreedt. Hiertoe wordt in paragraaf 2 van deze brief een analyse van het systeemtoezicht in Nederland uitgevoerd, waarbij de nadruk ligt op het beschikbare instrumentarium, de verantwoordelijkheden van de betrokken autoriteiten, de besluitvormingsprocedures en de informatie-uitwisseling. Daarnaast roept de voorgenomen fusie van De Nederlandsche Bank (DNB) en de Pensioen- & Verzekeringkamer (PVK) de vraag op of het samenvoegen van de twee toezichtgebieden invloed heeft op de rol van DNB als «lender of last resort». Hierop wordt in paragraaf 3 nader ingegaan. Paragraaf 4 besluit met de conclusie.

#### **2. Analyse van het systeemtoezicht**

Twee belangrijke doelstellingen van het toezicht op de financiële marktsector zijn (naast goed gedrag/transparantie op de markt) de soliditeit van individuele financiële instellingen en de stabiliteit van het financiële systeem als geheel.

Het *prudentieel toezicht* is gericht op de soliditeit van financiële instellingen en op het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector. Informatie over de soliditeit van financiële instellingen is belangrijke input voor het systeemtoezicht. Prudentieel toezicht wordt dan ook als één van de instrumenten van het systeemtoezicht gezien.

Het *systeemtoezicht* is gericht op de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel. Doel hierbij is het voorkomen van systeemrisico's. Onder systeemrisico verstaan we het risico dat (financiële) problemen binnen

één of meerdere financiële instellingen of markten een verlies van economische waarde of vertrouwen in een substantieel deel van het financiële stelsel veroorzaken. Gecombineerd met een toegenomen onzekerheid kan dit verlies van economische waarde of vertrouwen ernstig genoeg zijn om vrijwel zeker significant nadelige gevolgen voor de reële economie te hebben.

Momenteel zijn zowel het prudentiële toezicht als het systeemtoezicht in de EU nationale verantwoordelijkheden. Het Economisch and Financieel Comité (2001)<sup>1</sup> stelt dat, als gevolg van een toenemende financiële integratie in de EU, verdere versterking van grensoverschrijdende samenwerking en coördinatie tussen nationale autoriteiten vereist is om zorg te dragen voor effectief crisismanagement in de EU.

## 2.1 Instrumenten

Prudentieel toezicht wordt gezien als één van de instrumenten van het systeemtoezicht. In deze brief is ervoor gekozen om als uitgangspunt voor de analyse twee groepen instrumenten te nemen, welke ten aanzien van het systeemtoezicht kunnen worden onderscheiden. Het betreft hier *preventieve instrumenten*, zowel op micro- als op macro-prudentieel niveau, en *reactieve instrumenten* (instrumenten voor crisismanagement).

Voor *preventieve instrumenten* op micro-prudentieel niveau geldt dat regulering en toezicht de belangrijkste instrumenten zijn. Het toezicht is gericht op het in een vroegtijdig stadium waarnemen van potentiële problemen bij individuele instellingen en waar nodig in te grijpen om zodoende liquiditeit- en/of solvabiliteitsproblemen te voorkomen. Op macro-prudentieel niveau bestaat crisispreventie uit het systematisch analyseren en monitoren van de stabiliteit van het financiële systeem als geheel en het toezicht op goed functionerende betalingssystemen.

*Reactieve instrumenten* hebben tot doel de stabiliteit te handhaven bij een dreiging van een ernstige verstoring in het financiële systeem, dan wel de stabiliteit te herstellen nadat een dergelijke verstoring heeft plaatsgevonden. Wanneer individuele financiële instellingen in de problemen komen, kan de inzet van de volgende instrumenten worden overwogen, welke hieronder worden uitgewerkt: (i) private sector oplossingen, (ii) liquiditeitsteun («lender of last resort»-steun), (iii) overheidsgarantie en/of en herkapitalisatie (iv) liquidatie.

### (i) Private sector oplossing

Het Economisch and Financieel Comité (2001) stelt dat private sector oplossingen (gedefinieerd als die oplossingen waarbij geen gebruik gemaakt wordt van publieke middelen) altijd de voorkeur hebben. Bij private sector oplossingen kan worden gedacht aan fusies of overnames, waarbij de centrale bank als «bemiddelaar» op kan treden.

### (ii) Liquiditeitsteun

Wanneer een systeemrelevante, solvabele financiële instelling op korte termijn niet aan haar verplichtingen kan voldoen en niet in staat is om via reguliere kanalen geld aan te trekken, kan liquiditeitsteun verleend worden. In Nederland is DNB de «lender of last resort». Artikel 8, eerste lid, van de Bankwet 1998 stelt dat DNB bevoegd is tot «*het verrichten van krediettransacties voorzover deze gedekt zijn door toereikend onderpand*» (zie de brief van DNB in de bijlage). Deze bepaling betreft zowel de reguliere monetaire beleidstransacties van DNB als eventuele bijzondere kredietverlening.

<sup>1</sup> Economisch en Financieel Comité (2001), «Report on Financial Crisis Management», *Economic Papers*, no. 156, Europese Commissie, Brussel.

### (iii) Overheidsgarantie en/of herkapitalisatie

Wanneer een mogelijk faillissement van een financiële instelling de potentie heeft om een systeemcrisis te veroorzaken, kan de minister van Financiën in het uiterste geval besluiten de instelling te herkapitaliseren (solvabiliteitsteun) of overheidsgaranties voor één of meerdere financiële instellingen te verstrekken. In geval van herstructurering van het bankwezen is het gebruikelijk dat een «Bank Restructuring Agency» wordt opgericht onder het Ministerie van Financiën, vanwege de rol van Financiën als «guardian of the public purse»<sup>1</sup>.

### (iv) Liquidatie

Wanneer systeemrisico's beperkt zijn, of de kosten van een interventie hoger zijn dan de potentiële opbrengsten, dan kunnen de autoriteiten ervoor kiezen de getroffen instelling(en) onder de desbetreffende (insolvabiliteits)wetgeving te liquideren. De procedures omtrent de eventuele liquidatie van banken zijn uitgewerkt in de Wtk 1992 en de Faillissementswet.

## 2.2 Verantwoordelijkheden en besluitvormingsprocedures

Hoewel DNB en Financiën de zorg voor stabiliteit van het financiële stelsel als kerntaak van de Bank zien, wordt deze taak niet expliciet in de Bankwet 1998 genoemd. In mijn optiek dient DNB het systeemtoezicht uit te voeren dat gericht is op het bewaken van de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel. De invulling hiervan heeft betrekking op (maar is niet gelimiteerd tot) het systematisch analyseren en monitoren van de stabiliteit van het financiële systeem als geheel, het oversight op het betalingssysteem, het monetaire beleid (zowel operaties gericht op de liquiditeit in de markt als geheel als «lender of last resort» steun aan individuele instellingen) en de stabiliteit van de financiële instellingen. Naast DNB speelt de overheid, vertegenwoordigd door het Ministerie van Financiën, een rol bij het bewaken van de stabiliteit van het financiële stelsel. De minister van Financiën is (politiek) verantwoordelijk voor het functioneren van het financiële bestel; concreet betekent dit de institutionele structuur van het toezicht, de wetgeving die hieraan ten grondslag ligt en de besluitvorming omtrent eventuele besteding van publieke middelen bij crisisbestrijding. De verantwoordelijkheden van DNB en Financiën leiden tot een verschillende betrokkenheid in de besluitvorming ten aanzien van de inzet van de in paragraaf 2.1 genoemde instrumenten.

### Preventieve instrumenten

DNB is verantwoordelijk voor de uitvoering van het preventieve instrumentarium van het systeemtoezicht (inclusief het monitoren/analyseren van de stabiliteit van het financiële stelsel). Zowel de micro- als de macro-prudentiële taken van DNB worden beschreven artikel 3 en 4 van de Bankwet 1998. De specifieke invulling van het prudentiële toezicht op het bankwezen is geregeld in de Wet toezicht kredietwezen 1992 (Wtk 1992).

### Reactieve instrumenten (instrumenten voor crisismanagement)

Omdat DNB beschikt over relevante informatie ten aanzien van financiële instellingen die een rol kunnen spelen bij ad hoc private sector oplos-singen, is de Bank de aangewezen autoriteit om de rol van «bemiddelaar» op zich te nemen<sup>2</sup>.

Ten aanzien van liquiditeitsteun is DNB op grond van artikel 8, eerste lid, van de Bankwet 1998 bevoegd tot «het verrichten van krediettransacties

<sup>1</sup> Enoch, C., G. Garcia, and V. Sundararajan (2001), Recapitalizing Banks with Public Funds, IMF Staff Papers, Vol. 48, No. 1.

<sup>2</sup> Hierbij kan ook de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) vanuit haar specifieke verantwoordelijkheid betrokken zijn. Bij brief van 10 december 1999 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de ontvlechting van het mededingingstoezicht uit het financiële toezicht en de afbakening van de verantwoordelijkheden van de toezichthouders en de NMa.

*voorzover deze gedekt zijn door toereikend onderpand*». Dit betekent dat wanneer DNB van mening is dat een financiële instelling over toereikend onderpand beschikt, zij kan besluiten tot het verrichten van krediettransacties, waaronder – in uitzonderlijke gevallen – het verlenen van liquiditeitsteun. In een dergelijke situatie zal DNB de minister van Financiën tijdig op de hoogte stellen van eventuele kredietverlening, haar afwijgingen en de besluitvorming. Wanneer het onderpand ontoereikend is, verleent DNB geen liquiditeitsteun. Indien de systeemrisico's beperkt zijn, of de kosten van een interventie hoger dan de potentiële opbrengsten, kunnen de autoriteiten ervoor kiezen de getroffen instelling(en) te liquideren. Ook de eventuele liquidatie van bancaire instellingen gebeurt momenteel, op basis van de Wtk 1992 en de Faillissementswet, onder de verantwoordelijkheid van DNB.

Mocht een mogelijk faillissement van een financiële instelling de potentie hebben om een systeemcrisis te veroorzaken, dan kan de minister van Financiën in het uiterste geval besluiten de instelling te herkapitaliseren (solvabiliteitsteun) of overheidsgaranties voor één of meerdere financiële instellingen te verstrekken.

### **2.3 Informatie-uitwisseling**

Vanwege de bovengenoemde rol van de minister van Financiën in het crisismanagement en de algemene verantwoordingsplicht van de minister van Financiën richting de Tweede Kamer gaat deze paragraaf in op zowel de informatie-uitwisseling tussen DNB en de minister van Financiën, als de informatie-uitwisseling tussen de minister van Financiën en de Tweede Kamer.

Toezichtgegevens zijn op grond van artikel 64, eerste lid, Wtk 1992 geheim. Op basis van artikel 64, tweede lid, de Wtk 1992 en de Bankwet kan DNB echter bepaalde gegevens en inlichtingen over individuele instellingen aan de minister van Financiën verstrekken wanneer de uitoefening van haar taak dit vereist.

De geheimhoudingsplicht brengt met zich dat vertrouwelijke gegevens die door DNB aan de minister van Financiën zijn verstrekt niet aan derden kunnen worden doorgespeeld. Zowel de Raad van State als de Europese Commissie hebben vastgesteld dat het verstrekken van vertrouwelijke toezichtgegevens aan de Tweede Kamer evenzo niet verenigbaar is met Europese toezichtrichtlijnen. Een uitzondering is een parlementaire enquêtecommissie, zij heeft wel recht op toegang tot vertrouwelijke gegevens. Voorts is verstrekking van gegevens in samengevatte of geaggregeerde vorm mogelijk<sup>1</sup>. De minister van Financiën kan in voorkomende gevallen, in samenwerking met DNB, de Tweede Kamer in algemene zin informeren over de risico's in het financiële bestel (zonder dat deze gegevens herleidbaar zijn tot individuele instellingen).

### **3 Fusie DNB/PVK**

Zoals gezegd, stelt artikel 8, eerste lid, van de Bankwet 1998 DNB in staat om krediettransacties te verrichten voorzover deze gedekt zijn door toereikend onderpand. Er wordt echter niet vermeld aan welke financiële instellingen DNB liquiditeitsteun kan verlenen. Dit roept de vraag op of na de voorgenomen fusie tussen DNB/PVK alle onder toezicht staande financiële instellingen (dus zowel stand alone banken en verzekeraars, als financiële conglomeraten) in aanmerking kunnen komen voor eventuele liquiditeitsteun. Aan de hand van een korte analyse wordt getracht deze vraag te beantwoorden.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 24 456, nr. 21

### 3.1 Analyse liquiditeitsteun

We onderscheiden een vijftal *productgroepen*, die bepalend zijn voor de balansstructuur van financiële instellingen:

1. *Kortetermijnfinanciering*, bijvoorbeeld door middel van (direct opvraagbare) retail deposito's.
2. *Langetermijnfinanciering*, hieronder vallen ondermeer traditionele spaarproducten met een lange looptijd.
3. *Levensverzekeringen*
4. *Schadeverzekeringen*
5. *Kredietverstrekking*

*Korte termijn* (direct opvraagbare) *financiering* maakt een financiële instelling gevoelig voor liquiditeitsrisico. Immers, de instelling heeft te maken met kortlopende verplichtingen die gebruikt worden voor de financiering van langlopende activa. Een dergelijke instelling kan te maken krijgen met een run op de verplichtingen als het vertrouwen in de solvabiliteit van de instelling weg is, waardoor de liquiditeiten van de financiële instelling uitgeput kunnen raken.

Een financiële instelling die, afgezien van direct opvraagbare tegoeden, een of meerdere van de bovengenoemde productgroepen aanbiedt, zal niet van de één op andere dag met een run op verplichtingen te maken kunnen krijgen. Voor *lange termijn (niet-direct opvraagbare) spaarproducten* geldt dat de kosten van opname er voor zorgen dat klanten bij twijfel wachten met opname. Op dat moment heeft de instelling de mogelijkheid om tussentijds weer aan liquiditeiten te komen (bijvoorbeeld door de verkoop van beleggingen). Ook *verzekeringsproducten* ondervinden relatief weinig hinder van liquiditeitsrisico's. Voor *leven-producten* geldt namelijk dat de balansstructuur het tegenovergestelde is van die van banken, er is sprake van langlopende verplichtingen tegenover activa met een korte(re) looptijd. Hierdoor zijn Nederlandse levensverzekeraars relatief ongevoelig voor een run op de verplichtingen. Bovendien kost het opzeggen van een polis veel meer tijd en geld (boeteclausule) dan bijvoorbeeld het opnemen van depositogelden. Bij *schadeproducten* worden claims aan een toets onderworpen, alvorens overgegaan wordt tot eventuele uitbetaling. Doordat betalingen over een langere periode gespreid kunnen worden, ontstaan er geen plotselinge liquiditeitsproblemen.

Indien een financiële instelling meerdere productgroepen aanbiedt (financieel conglomeraat) kan het voorkomen dat problemen binnen één of meerdere productgroepen een run kunnen veroorzaken op de *kortetermijnfinanciering* van de instelling. Hierdoor bestaat de kans dat de liquide middelen van het conglomeraat verdampen en (op korte termijn) niet aan de lopende verplichtingen voldaan kan worden. Voor de overige productgroepen geldt dat er geen sprake kan zijn van een run, maar wel van het wegvallen van de omzet als gevolg van het wegvallen van het vertrouwen in het conglomeraat.

Voorts geldt dat het voornaamste directe kanaal waardoor problemen zich naar andere financiële instellingen kan verspreiden is de *interbancaire markt* is. Wanneer een systeemrelevante speler op de interbancaire markt niet langer in staat is om aan de lopende liquiditeitsverplichtingen te voldoen kan een domino-effect ontstaan waardoor wijdverbreide liquiditeitsproblemen ontstaan. Voor niet-bancaire producten is een soortgelijk kanaal niet aanwezig.

#### 4 Conclusie

De zorg voor stabiliteit van het financiële stelsel is een kerntaak van DNB. Vanwege de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor het functioneren van het financiële bestel, houdt DNB de minister op de hoogte van recente ontwikkelingen in de financiële bestel. Op grond van artikel 8, eerste lid, van de Bankwet 1998 is DNB bevoegd tot «het verrichten van krediettransacties voorzover deze gedekt zijn door toereikend onderpand». Het verlenen van liquiditeitsteun valt hier ook onder. Hoewel DNB onafhankelijk kan beslissen over het al dan niet verlenen van liquiditeitsteun, wordt de minister van Financiën door DNB tijdig op de hoogte gesteld van bijzondere kredietverlening, de afwegingen en de besluitvorming. Wanneer DNB van mening is dat het onderpand ontoereikend is, zal geen liquiditeitsteun worden verleend.

De gegevens die door DNB aan de minister van Financiën zijn verstrekt, zijn geheim en kunnen niet worden doorgegeven aan derden, zoals het Parlement. Wel kan de Tweede Kamer in algemene zin worden geïnformeerd over eventuele risico's in het financiële bestel (zonder dat de gegevens herleidbaar zijn tot individuele instellingen).

Als laatste behandelt deze brief de vraag welke financiële instellingen in aanmerking komen voor liquiditeitsteun. Uit de analyse kan worden geconcludeerd dat, vanwege het relatief hoge liquiditeitsrisico van korte termijn financiering en de eventuele verspreiding van problemen via de interbancaire markt, het in de rede ligt dat alleen de bancaire activiteiten van financiële instellingen (dus stand alone banken en bancaire onderdelen van een financieel conglomeraat) in aanmerking komen voor eventuele liquiditeitsteun.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm