

Vergaderjaar 2012–2013

31 980

Parlementaire Enquête Financieel Stelsel

Nr. 78

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2013

De kredietcrisis heeft ons bewust gemaakt van de impliciete garantstelling van overheden voor financiële systeeminstellingen. In 2012 hebben wij gewezen op de risico's die dat voor de Nederlandse overheid met zich meebrengt.¹ Kapitaalinjecties van het Rijk hebben sedert 2008 geleid tot een toename van de overheidsschuld van meer dan € 40 miljard.²

Soortgelijke situaties doen zich voor in andere landen. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft er recent op gewezen dat de impliciete overheidsgarantie voor het bankwezen nog steeds bestaat en ongewenst is vanuit het perspectief van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.³

Om die risico's naar beste weten te kunnen beheersen is goed opgezet en goed uitgevoerd toezicht op de financiële markten van doorslaggevende betekenis. Het is dan ook van belang voor de informatiepositie van de nationale parlementen dat nationale rekenkamers de toezichthouders van financiële markten kunnen onderzoeken. Dit is een van de weinige manieren waarop het parlement onafhankelijk kan worden geïnformeerd over het functioneren van de financiële toezichthouders.

Een dezer dagen voert u het plenair debat over het eindrapport van de Parlementaire enquêtecommissie financieel stelsel. In september 2012 hebben wij u bij gelegenheid van het aantreden van de nieuwe Tweede Kamer als introductie op onze werkzaamheden een map toegezonden met schetsen van recent Rekenkameronderzoek, de zogenaamde *Vooropname 2012* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 412, nr. 1). De map bevat 38 factsheets, waaronder factsheet 8, die aansluit op uw Kamer-

¹ *Risico's voor de overheidsfinanciën: inzicht en beheersing*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 299, nr. 2, p. 40 en verder.

² Zie de website van de Algemene Rekenkamer over de kredietcrisis: <http://kredietcrisis.rekenkamer.nl>.

³ OECD (2012). *Implicit Guarantees for Bank Debt: Where Do We Stand?* Zie: <http://www.oecd.org/finance/financialmarkets/Implicit-Guarantees-for-bank-debt.pdf>.

stukken met nummer 32 255 over het systeem van toezicht op de stabiliteit van financiële markten.

Met deze brief willen wij u op de hoogte brengen van enkele recente ontwikkelingen.

Achtereenvolgens vragen wij uw aandacht voor:

- toegang van de Algemene Rekenkamer tot de dossiers van financiële toezichthouders;
- recente ontwikkelingen in de controlemogelijkheden van rekenkamers uit de EU bij financiële toezichthouders;
- twee mogelijke vervolgsposen voor de Tweede Kamer;
- de incomplete controlepositie van de Europese Rekenkamer bij de Europese Centrale Bank (ECB).

Toegang Algemene Rekenkamer tot dossiers van financiële toezichthouders

De Algemene Rekenkamer is op grond van artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001 (CW2001) bevoegd tot het doen van onderzoek bij de financiële toezichthouders zoals de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB). De bevoegdheid tot het doen van onderzoek bij DNB wordt expliciet genoemd in artikel 91.4 CW2001.

Toch zijn de minister van Financiën en DNB van mening dat wij niet bevoegd zijn om bij de financiële toezichthouders individuele toezichtdossiers in te zien. De minister en DNB beroepen zich hierbij op de geheimhoudingsbepalingen in de Wet op het financieel toezicht (artikel 1.89 tot en met 1.93b). Deze wet is gebaseerd op twee Europese richtlijnen:

- richtlijn 2006/48/EG betreffende de toegang tot en uitoefening van werkzaamheden van kredietinstellingen (artikel 44–52);
- richtlijn 2009/139/EG betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en herverzekeringsbedrijf (artikelen 64–71).

In de genoemde artikelen staan bepalingen die het medewerkers van financiële toezichthouders verbieden om vertrouwelijke informatie aan derden te verstrekken.

Wij betogen al jaren dat deze geheimhoudingsbepalingen niet de bedoeling hebben om de Algemene Rekenkamer de toegang tot individuele dossiers van financiële toezichthouders te ontzeggen. De discussie hierover loopt sinds 1994, toen de Tweede Kamer ons verzocht een onderzoek in te stellen naar het toezicht op het failliet gegane levensverzekeringsbedrijf *Vie d'Or*. De toenmalige Verzekeringskamer en de minister van Financiën ontzegden ons de toegang tot de toezichtdossiers over *Vie d'Or*, onder verwijzing naar geldende EU-richtlijnen die ook geheimhoudingsverplichtingen kennen. Wij konden daardoor het gevraagde onderzoek niet uitvoeren. Ook de Raad van State ondersteunde destijds de wetsinterpretatie van de minister en DNB (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 456, nr. 3, bijlage 1).

De Tweede Kamercommissie voor de Rijksuitgaven gaf op 14 december 2010 aan dat zij nader wilde worden geïnformeerd over onze visie op de juridische aspecten rond het verkrijgen van toegang tot de bedrijfsdossiers van DNB. In een brief van 8 februari 2011 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 255, nr. 5) hebben wij onze zienswijze uiteengezet.

Enkele maanden later heeft de Raad van State, naar aanleiding van een verzoek daartoe van de Tweede Kamer, zich nogmaals over de kwestie uitgesproken (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 255, nr. 8). De Raad blijft met de minister van Financiën en DNB van mening dat de

Europese regelgeving de Algemene Rekenkamer de toegang ontzegt tot de toezichtdossiers die de financiële toezichthouders DNB en AFM onder zich hebben.

Inmiddels is er in zoverre beweging gekomen in deze kwestie, dat de minister van Financiën er de afgelopen vijf jaar meermalen op gewezen heeft geen bezwaar te hebben tegen toegang van de Algemene Rekenkamer tot de betreffende informatie, mits de Europese regelgeving dit niet verhindert. Laatstelijk is dit standpunt verwoord in zijn reactie op ons onderzoek *Toezicht van DNB op de stabiliteit van banken* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 255, nr. 12).

Recente ontwikkelingen in controlemogelijkheden van rekenkamers uit de EU bij financiële toezichthouders

Wij wijzen uw Kamer op twee recente ontwikkelingen betreffende de controlemogelijkheden van rekenkamers uit de EU bij financiële toezichthouders.

1. Vergelijkend onderzoek van rekenkamers uit EU-lidstaten naar controlemogelijkheden bij de financiële toezichthouders in eigen land

Sinds het uitbreken van de financiële crisis zijn in veel Europese landen vraagtekens gezet bij de kwaliteit van het toezicht van de financiële toezichthouder op de bancaire sector. Naar aanleiding daarvan besloten in oktober 2011 de presidenten van de rekenkamers in de EU tot een gezamenlijk onderzoek *Access of Supreme Audit Institutions to the main financial supervisors in EU Member States*, waarin rekenkamers hun controlemogelijkheden bij de financiële toezichthouders van hun land zouden inventariseren en testen.

Dertien (van de zevenentwintig) nationale rekenkamers en de Europese Rekenkamer hebben aan de exercitie deelgenomen. Het gezamenlijke rapport dat is vastgesteld op 19 oktober 2012 door het *Contact Committee of the Supreme Audit Institutions of the European Union* zenden wij u toe als bijlage bij deze brief⁴.

Het rapport laat het volgende zien:

- Zeven nationale rekenkamers hebben geen onderzoeksmandaat.
- Zes nationale rekenkamers, waaronder de Algemene Rekenkamer, hebben een mandaat om de nationale financiële toezichthouders(s) te controleren.
- Vastgesteld is dat vier van deze zes ook daadwerkelijk toegang hebben tot de individuele toezichtdossiers van de nationale toezichthouders(s).
- De Algemene Rekenkamer heeft deze toegang tot de individuele toezichtdossiers niet. Ook onze Poolse zusterorganisatie heeft geen toegang tot deze dossiers, zij het op andere gronden.

Op grond van het bijgevoegde rapport kan de conclusie getrokken worden dat vier nationale rekenkamers van EU-lidstaten mandaat en toegang tot de toezichtdossiers hebben bij de financiële toezichthouder(s). Kennelijk staat de nationale doorwerking van de twee eerder in deze brief genoemde Europese richtlijnen toegang tot toezichtdossiers in die lidstaten de rekenkamers niet in de weg. Deze toegang is door de Europese Commissie ook nooit betwist. De Algemene Rekenkamer is de enige nationale rekenkamer in de EU met een mandaat *zonder* toegang tot de toezichtdossiers, beargumenteerd op grond van twee Europese richtlijnen die uiteraard voor alle lidstaten gelijkkluidend zijn.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Het rapport geeft ook aan dat de Europese richtlijnen niet het oogmerk hebben om de bevoegdheden van nationale rekenkamers te beperken. Het Engelstalige rapport is zoals gezegd bijgevoegd als bijlage bij deze brief en ook te vinden in het webdossier van de Algemene Rekenkamer over «EU economic governance».⁵

In onderstaande tabel staan de belangrijkste resultaten uit het onderzoek.

Belangrijkste resultaten uit het onderzoek «Access of Supreme Audit Institutions to the main financial supervisors in EU Member States» (19 oktober 2012)

SAI	Main financial supervisor	Mandate SAI to audit financial supervisor	Actual access SAI to audit bank files of supervisors	Test SAI on completeness of files
Denmark	Danish Financial Supervisory Authority	Yes	Yes, with condition of confidentiality	Full access based on previous audits
Estonia	Financial Supervision Authority	No	No	–
Finland	Financial Supervisory Authority	No	No	–
France	Financial Markets Authority & Prudential control Authority	Yes	Yes, with condition of confidentiality	All files had an index and were complete.
Germany	Federal Financial Supervisory Authority	Yes	Yes, with condition of confidentiality	Index equals actual number of documents in files
Italy	Bank of Italy	No	No	–
Latvia	Financial and Capital Market Commission	No	No answer, so no request at banks.	–
Lithuania	Bank of Lithuania	No	No	–
Netherlands	Bank of the Netherlands	Yes	No	–
Poland	Polish Financial Supervision Authority	Yes	Partially. No data concerning bank secrecy	Question not applicable according to Polish SAI
Portugal	Bank of Portugal	No	No	–
Slovakia	National Bank of Slovakia	No	No	–
Sweden	Financial Supervisory Authority	Yes	Yes, with condition of confidentiality	Full access based on previous audits
ECA	European Banking Authority	Yes	Yes, agreed to confidentiality	No index, only digital files

2. Herziening Europese richtlijn voor banktoezicht (CRD IV)

De Europese richtlijn voor banktoezicht («Capital Requirements Directives IV», CRD IV) wordt dit jaar herzien. In het voorliggende voorstel van de Europese Commissie is een bepaling opgenomen die de lidstaten de mogelijkheid geeft om bepaalde informatie van het toezicht op banken beschikbaar te stellen aan nationale rekenkamers (artikel 60). De minister van Financiën heeft op 18 september 2012 in reactie op het tweede rapport van de Parlementaire enquêtecommissie financieel stelsel laten weten dat er mede op verzoek van Nederland een conceptbepaling in de CRD IV is opgenomen «... waarin wordt voorgesteld dat er door parlementaire enquêtecommissies en de Algemene Rekenkamer vertrouwelijk kennisgenomen mag worden van (vertrouwelijke) toezichtinformatie om zo hun rol als controleur goed uit te kunnen oefenen» (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 980, nr. 77, p. 15).⁶

⁵ Zie: www.rekenkamer.nl/eu-governance, onder de kop «Europese financiële toezichtstructuur».

⁶ In bijlage 1 bij het betreffende Kamerstuk staan woorden van gelijke strekking van de president van DNB.

Hoe verder? Twee mogelijke vervolgsporen voor de Tweede Kamer

Gegeven de hierboven geschetste recente ontwikkelingen zien wij twee sporen waarlangs uw Kamer de minister van Financiën kan verzoeken om toegang tot de individuele toezichtdossiers van financiële toezichthouders te realiseren. Alleen dan kan het parlement door middel van onafhankelijk onderzoek, mede op basis van toezichtdossiers, door de Algemene Rekenkamer worden geïnformeerd over het functioneren van het toezicht van de financiële toezichthouders.

Spoor 1: Aanpassing Nederlandse interpretatie van de twee Europese richtlijnen betreffende toegang tot en uitoefening van werkzaamheden van kredietinstellingen en betreffende toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en herverzekeringsbedrijf

Het gezamenlijk onderzoek van de rekenkamers laat zien dat er vanuit de Europese richtlijnen geen blokkade is om toegang te verlenen aan de Algemene Rekenkamer tot de toezichtdossiers van de financiële toezichthouders. Dit blijkt louter een kwestie van nationale interpretatie. Wij bevelen u dan ook aan om deze interpretatie van de desbetreffende Europese regelgeving aan te passen en daarmee aan te sluiten bij de landen wier Europese rekenkamer wél individuele toezichtdossiers bij de financiële toezichthouders kunnen inzien. Het voordeel van dit eerste spoor is dat dit per direct in werking kan treden, omdat er geen wijziging van regelgeving is vereist.

Spoor 2: Herziening Europese richtlijn voor banktoezicht (CRD IV)

Zowel de minister van Financiën als DNB verwachten dat er met de voorgenomen herziening van de kapitaalrichtlijn CRD IV duidelijkheid in deze kwestie zal ontstaan. De Europese Commissie heeft namelijk voorgesteld om in de kapitaalrichtlijn een passage op te nemen over de toegang van rekenkamers tot kredietinstellingen. In de voorgestelde passage staat dat lidstaten onder bepaalde voorwaarden hun nationale rekenkamer toegang kunnen verlenen tot dossiers over het bedrijfseconomisch toezicht op financiële instellingen. Eén van die voorwaarden is dat een nauwkeurig omschreven controle- of onderzoeksmandaat van de rekenkamer is opgenomen in de nationale wetgeving. De Algemene Rekenkamer heeft een dergelijk wettelijk mandaat op dit moment al, dus de nieuwe Europese richtlijn zou de bezwaren van de minister en DNB in principe kunnen wegnemen.

Op grond van artikel 87 CW2001 is de Algemene Rekenkamer namelijk bevoegd, voor zover zij een en ander nodig acht voor het uitoefenen van haar taak, bij alle dienstonderdelen van het Rijk alle goederen, administraties, documenten en andere informatiedragers op door haar aan te geven wijze te onderzoeken. Tegenover deze relatief lage drempel om aan informatie te komen staat een hoge drempel als het gaat om openbaarmaking van vertrouwelijke informatie. De minister van Financiën heeft naar aanleiding van een onderzoek van de Algemene Rekenkamer inzake schenking door DNB (ook wel het *Victory boogiewoogie*-onderzoek genoemd) de Tweede Kamer geïnformeerd over de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zoals ze voorkomen in artikel 87 CW 2001 en over het publiceren van vertrouwelijke informatie.⁷

⁷ Destijds artikel 54 CW. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 248, nr. 2 (rapport), nr. 11 (afspraken).

Het antwoord op de vraag «hoe verder?» ligt voor de Algemene Rekenkamer voor de hand. Spoor 1 kan nationaal, onafhankelijk van tempo en aard van de ontwikkelingen in Europa geregeld worden. Het huidige regime van de CW2001 biedt bij opheffing van de blokkade voldoende garanties voor een zorgvuldige gang van zaken.

Incomplete controlepositie Europese Rekenkamer bij Europese Centrale Bank (ECB)

In het rapport dat wij bij deze brief hebben gevoegd is ook de Europese Rekenkamer opgenomen. De financiële toezichthouder in het overzicht betreft de *European Banking Authority* (EBA),⁸ niet de Europese Centrale Bank. De Europese Commissie heeft in september 2012 een voorstel gedaan waarmee de ECB hoofdverantwoordelijk wordt voor het toezicht op banken in de EU.⁹ De toezichtverantwoordelijkheid verschuift daarmee van de nationale toezichthouder (in Nederland: DNB) naar de ECB. De nationale toezichthouder blijft in het voorstel wel toezichtstaken uitvoeren, maar valt dan onder het gezag van de ECB.

De Raad van Ministers stemde op 13 december 2012 in met de invoering van een Europees toezichtmechanisme voor banken, met een centrale rol voor de ECB.¹⁰

Voor de informatiepositie van het Europese parlement en voor de lidstaten is het van belang, dat de Europese Rekenkamer dit toezicht van de ECB kan onderzoeken. Het huidige mandaat van de Europese Rekenkamer is daartoe ontoereikend. Daarmee ontstaat een lacune in de controle op Europees niveau: onafhankelijke controle op de wijze waarop de ECB haar toezichttaken en haar gezag inricht en uitvoert is niet geregeld.

Wij verzoeken uw Kamer er bij de minister van Financiën op aan te dringen in Brussel aanvulling van de bevoegdheden van de Europese Rekenkamer te bepleiten. Een en ander is in overeenstemming met het recente regeerakkoord, waarin wordt gesteld dat landen elkaar effectief aan afspraken houden en controlemechanismen waar nodig versterkt moeten worden. Naast een sluitend systeem van toezicht(houders) is ook een sluitend systeem van controle(instanties) daarop van belang.

Tot slot

De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen rond de effectiviteit van het toezicht door financiële toezichthouders blijven volgen. Wij zullen u informeren wanneer daartoe aanleiding is en zijn ook graag bereid deze brief nader toe te lichten.

Een afschrift van deze brief sturen wij aan de voorzitter van de Eerste Kamer en aan de minister van Financiën. Per gelijke post hebben wij de minister van Buitenlandse Zaken, de staatssecretaris van Financiën, de

⁸ Zie ook bladzijde 11 van de bijlage.

⁹ *Proposal for a Council regulation, conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions*, COM(2012) 511 final.

¹⁰ Zie hiervoor http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/134265.pdf.

vice-president van de Raad van State, de president van De Nederlandsche Bank, de voorzitter van de Autoriteit Financiële Markten en de president van de Europese Rekenkamer geïnformeerd.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

**Bijlage: Rapport EU-rekenkamers over de controlemogelijkheden
bij financiële toezichthouders**