



## **Besluit van de Minister van Financiën van 28 maart 2013, kenmerk: FM 2013/644 M, tot instelling van de Evaluatiecommissie Nationalisatie SNS REAAL**

De Minister van Financiën,

Handelende in overeenstemming met de Raad van Commissarissen van De Nederlandsche Bank N.V.;

Besluit:

### **Artikel 1**

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *commissie*: de commissie, bedoeld in artikel 2;
- b. *Minister*: de Minister van Financiën;
- c. *DNB*: De Nederlandsche Bank N.V.;
- d. *RvC DNB*: de Raad van Commissarissen van DNB.

### **Artikel 2**

Er is een Evaluatiecommissie Nationalisatie SNS REAAL.

### **Artikel 3**

1. De commissie werkt in opdracht van de Minister en de RvC DNB en heeft tot taak:
  - a. ten behoeve van de Minister te evalueren of het ministerie van Financiën, zelfstandig en in samenwerking met DNB, tijdig en toereikend heeft gereageerd op informatie, signalen en ontwikkelingen in de financiële positie van SNS REAAL, en
  - b. ten behoeve van de RvC DNB te evalueren of DNB, zelfstandig en in samenwerking met het ministerie van Financiën, tijdig en toereikend heeft gereageerd op informatie, signalen en ontwikkelingen in de financiële positie van SNS REAAL.
2. De commissie zal beide onderzoeken parallel doch samenhangend verrichten. De commissie richt de onderzoeken naar eigen inzicht in.

### **Artikel 4**

1. De commissie bestaat uit twee leden. Als leden worden benoemd:
  - mr. R.J. Hoekstra;
  - prof. dr. J.M.G. Frijns.
2. De commissie wordt bijgestaan door een algemeen secretaris.
3. De commissie kan zich voorts laten ondersteunen door personen en instanties die zij nodig acht.

### **Artikel 5**

De leden van de commissie ontvangen voor de duur van het onderzoek een vaste vergoeding, gebaseerd op salarisschaal 18, trede 10, van Bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 en een arbeidsduurfactor van 20%.

### **Artikel 6**

1. De leden van de commissie kunnen zich binnen het kader van de taak van de commissie rechtstreeks wenden tot alle instanties en personen die aan het uitvoeren van haar taak een bijdrage kunnen leveren.
2. De leden van de commissie krijgen toegang tot alle informatie van DNB en de Minister die zij nodig hebben om hun opdracht te kunnen vervullen.



---

#### **Artikel 7**

1. De leden van de commissie, de algemeen secretaris en overige personen die de commissie ondersteunen zijn, behoudens de rapportage(s) aan de RvC DNB en de Minister, verplicht tot geheimhouding van de gegevens en inlichtingen die zij in het kader van de in artikel 3 bedoelde onderzoeken ontvangen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op gegevens en inlichtingen die reeds op andere wijze openbaar zijn gemaakt.

#### **Artikel 8**

1. De commissie stelt een van vertrouwelijke, tot personen herleidbare informatie en toezichtvertrouwelijke informatie in de zin van artikel 1:89 van de Wet op het financieel toezicht geschoond eindrapport op dat zij gelijktijdig aan de Minister en de RvC DNB aan zal bieden.
2. De commissie streeft er naar een eindrapport in het najaar van 2013 aan de Minister en aan de RvC DNB aan te bieden.
3. De commissie wordt uiterlijk vier weken na het uitbrengen van het eindrapport ontbonden.

#### **Artikel 9**

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Evaluatiecommissie Nationalisatie SNS REAAL.

#### **Artikel 10**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 11 maart 2013.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

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



## TOELICHTING

### Algemeen

Met dit besluit wordt de Evaluatiecommissie Nationalisatie SNS REAAL (ENS) ingesteld. Deze zal onderzoeken of DNB en het ministerie van Financiën, afzonderlijk van elkaar en in samenwerking, tijdig en toereikend hebben gereageerd op informatie, signalen en ontwikkelingen in de financiële positie van SNS REAAL. Per brief van 5 maart 2013 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 532, nr. 25) is de Tweede Kamer ingelicht over de wijze waarop de evaluatie wordt vormgegeven en over de onderzoeksvraag.

De ingreep van 1 februari 2013, de nationalisatie van SNS REAAL, is verstrekkend en behelst voor de eerste keer de inzet van de Interventiewet. Dit rechtvaardigt daarom ook een grondige evaluatie van de rol van het ministerie van Financiën in het proces in aanloop naar de nationalisatie en de nationalisatie zelf.

De Raad van Commissarissen van DNB (RvC) hecht er ook aan dat er bij DNB een evaluatie van de ingreep wordt verricht. Met de inwerkingtreding van de Wet versterking governance DNB op 16 februari 2012 is de rol van de RvC op het terrein van het prudentiële toezicht uitgebreid. Voor dat moment had de RvC geen specifieke taak in deze. De RvC houdt eerst sinds 16 februari 2012 op grond van de Bankwet 1998 intern toezicht op het beleid van DNB ter uitvoering van de prudentiële toezichttaak. Het voornemen van de RvC DNB sluit aan bij het voornemen van mij om ook een evaluatie te verrichten in deze kwestie bij het ministerie.

Dit betekent dat er parallel doch samenhangend twee evaluaties zullen worden uitgevoerd. Op het ministerie van Financiën en bij DNB zal gelijktijdig een evaluatie plaatsvinden. De evaluatie kent daarom twee opdrachtgevers: de Minister van Financiën en de RvC DNB. In nauw overleg is gekomen tot de volgende onderzoeksopdracht.

### **Centrale onderzoeksvraag**

Hebben DNB en het ministerie van Financiën, afzonderlijk van elkaar en in samenwerking, tijdig en toereikend gereageerd op informatie, signalen en ontwikkelingen in de financiële positie van SNS REAAL?

### **Onderzoeksvragen deelonderzoek DNB**

- Heeft DNB op tijd gereageerd op signalen over de financiële positie van SNS?
- Heeft DNB adequate en evenwichtige besluiten over de problemen genomen?
- Heeft DNB adequaat gehandeld om afgewogen en effectieve oplossingen te realiseren en hanteerde ze daartoe passende instrumenten?

Bijzondere aandachtspunten voor de evaluatoren jegens DNB

- De vvgb-verlening voor de aankoop van Bouwfonds Property Finance BV.
- Het beleid van DNB ten aanzien van (de afbouw en het management van) de vastgoedportefeuille van SNS PF.
- Correcte identificatie van risico's op groeps-, bank- en verzekeringsniveau.
- Afgewogen besluitvorming over de eindoplossing voor SNS als groep, bank en verzekeraar.
- Zorgen de reeds door DNB geïmplementeerde veranderingen in het toezichtbeleid voor voldoende waarborgen dat eventuele geconstateerde knelpunten in de toekomst op een effectieve manier worden aangepakt?

### **Onderzoeksvragen deelonderzoek ministerie van Financiën**

- Heeft het ministerie van Financiën op tijd gereageerd op signalen over de financiële positie van SNS?
- Heeft het ministerie van Financiën adequate en evenwichtige besluiten over de problemen genomen?
- Heeft het ministerie van Financiën adequaat gehandeld om afgewogen en effectieve oplossingen te realiseren en hanteerde het daartoe passende instrumenten?

Bijzondere aandachtspunten voor de evaluatoren jegens het ministerie van Financiën

- Alertheid op de situatie bij SNS Reaal als systeemrelevante bank.
- De betrokkenheid van het ministerie van Financiën vanuit de in 2008 verleende staatssteun bij SNS REAAL en haar soliditeit.



## Overige aandachtspunten

- De verhouding en rolverdeling tussen DNB en het ministerie van Financiën ten aanzien van SNS REAAL en de samenwerking tussen beiden.
- De wijze waarop de mogelijke oplossingen voor SNS REAAL door zowel DNB als het ministerie van Financiën zijn onderzocht en de wijze waarop de oordeelsvorming hierover tot stand kwam.
- De inhuur van externe expertise.
- De toereikendheid van het wettelijk toezichtinstrumentarium waaronder de Interventiewet om ten aanzien van SNS REAAL adequaat in te kunnen grijpen.

## Nadere uitwerking onderzoeksvragen deelonderzoek DNB

De onderzoeksvragen kunnen worden beantwoord per fase in het dossier:

- fase 1: beursgang en vvgb-verlening voor aankoop property finance in 2006;
- fase 2: de periode tussen de vvgb-verlening en de staatsteunverstrekking eind 2008;
- fase 3: de periode van de staatsteunverstrekking tot start intensivering van de gesprekken met het ministerie van Financiën (december 2011);
- fase 4: start interventie tot nationalisatie begin 2013.

De evaluatieperiode eindigt op 1 februari 2013 voor zowel DNB als het ministerie van Financiën, het moment waarop de nationalisatie is verricht. Nieuwe ontwikkelingen die zijn ontstaan in het (reguliere) toezicht van DNB ná 1 februari 2013 of besluitvorming die heeft plaatsgevonden, vormen geen onderdeel van het onderzoek.

In onderstaande tabel is per vraag/fase een aantal hulpvragen opgenomen die kunnen helpen bij de beoordeling. Daarbij is relevant dat zich sinds 2006 ontwikkelingen hebben voorgedaan, zowel op het terrein van beleid- en regelgeving als in de organisatie van toezicht. Het is daarom zinvol om te onderzoeken of in de huidige opzet in een vergelijkbare situatie nu andere besluiten en acties zouden worden genomen, leidend tot betere uitkomsten.

Onderstaande hulpvragen kunnen ook gebruikt worden om, waar dat toepasselijk is, vergelijkbare vragen ten aanzien van het ministerie van Financiën te stellen.

Tabel – hulpvragen deelonderzoek DNB (waar toepasselijk ook te betrekken op het ministerie van Financiën)

|  | 1. Vvgb-verlening   | 2. Periode tot Staatssteun   | 3. Staatssteun tot start interventie (december 2011)  | 4. Start interventie tot nationalisatie   |
|--|---|--|---|---|
| <b>1. Heeft DNB op tijd gereageerd op signalen over de financiële positie van SNS?</b> | Heeft DNB bij de beoordeling van de beursgang en aankoop van property finance de gevolgen voor het bedrijfsmodel, de strategie, het gedrag en de cultuur van SNS meegewogen in haar toezicht?   | Heeft DNB de risico's van SNS op groeps-, bank- en verzekeringsniveau sinds de overname van Bouwfonds tijdig geïdentificeerd en zorgvuldig beoordeeld?<br>Was in het toezicht op SNS voldoende oog voor het gedrag van de beleidsbepalers? | Heeft DNB tijdig geïdentificeerd dat SNS niet meer levensvatbaar was?   | Is het financiële systeem gedurende het bereiken van een oplossing voor SNS in gevaar geweest?  |
| <b>2. Heeft DNB adequate en evenwichtige besluiten over de problemen genomen?</b>      | Was er een goede juridische en economische onderbouwing voor de vvgb verlening van property finance op basis van de toen geldende criteria?<br>Was er een afgewogen besluitvorming met betrekking tot de vvgb verlening van property finance? | Heeft DNB in de aanloop naar het verzoek om staatssteun adequate en evenwichtige afwegingen t.a.v. SNS gemaakt?  | Was er voldoende grondslag voor het afgeven van een verklaring van levensvatbaarheid door DNB aan de EC?<br>Heeft afgewogen besluitvorming plaatsgevonden over het tempo en de mate van afbouw van de vastgoedportefeuille? | Heeft er een afgewogen besluitvorming over de eindoplossing voor SNS als groep, bank en verzekeraar plaatsgevonden?<br>Waren de alternatieven inderdaad niet levensvatbaar? |



|  | 1. Vvgb-verlening  | 2. Periode tot Staatssteun   | 3. Staatssteun tot start interventie (december 2011)  | 4. Start interventie tot nationalisatie   |
|--|--|--|---|---|
| <b>3. Heeft DNB adequaat gehandeld om afgewogen en effectieve oplossingen te realiseren en hanteerde ze daartoe passende instrumenten?</b> | Heeft DNB actie ondernomen op geïdentificeerde tekortkomingen bij SNS? | Heeft DNB voldoende indringend en vasthoudend opgetreden om de geïdentificeerde risico's te mitigeren? | Heeft DNB vervolgens voldoende actie ondernomen om te komen tot een eindoplossing voor SNS en is tussentijds voldoende gestuurd op het versneld laten afbouwen van haar vastgoedportefeuille? | Heeft DNB effectief opgetreden in het zoeken naar een levensvatbare oplossing voor SNS als groep, bank en verzekeraar?<br>Had eerder ingrijpen tot een betere/goedkopere oplossing kunnen leiden? |

Als hulpmiddel bij het onderzoek kan gekozen worden uit verschillende beginselen van goed toezicht, gebaseerd op bijvoorbeeld aanbevelingen van het IMF voor goede toezichtaanpak. Deze definieert goed toezicht als i) indringend, ii) kritisch en proactief, iii) volledig, iv) adaptief, en v) vasthoudend). Als nadere invulling van de IMF standaard kan gebruik gemaakt worden van internationale toezichtstandaarden zoals de Basel Core Principles voor effectief banktoezicht van de BCBS.

#### *Lessen van casusspecifieke bevindingen voor het gevoerde beleid*

De evaluatie van de SNS casus kan vervolgens gebruikt worden ten behoeve van het opstellen van relevante bevindingen voor het toezicht van DNB, een nadere invulling van de interne toezichttaak van de RvC op de algemene gang van zaken en het door de Directie gevoerde toezichtbeleid. Dit kan plaatsvinden op basis van onderstaande vragen, te stellen binnen de context van de SNS casus:

- Welke hervormingen heeft DNB naar aanleiding van eerdere externe evaluaties doorgevoerd? Geeft dit een juiste invulling van de aanbevelingen? Welke nieuwe of aanvullende inzichten biedt de ervaring van de SNS casus tot aanscherping of wijziging van dat beleid?
- Zorgt de nieuwe toezichtaanpak Focus! ervoor dat het proces voor vvgb-verlening en het toezicht op het gebied van risico-identificatie, besluitvorming en interventie effectief is vormgegeven?
- Heeft het ingezette traject van cultuurverandering binnen DNB dat vanaf 2010 is geïmplementeerd, eraan bijgedragen dat er voldoende waarborgen zijn dat geconstateerde knelpunten op een meer effectieve manier worden aangepakt?
- Welke veranderingen in de 'Interventiewet' zijn noodzakelijk, gelet op de verschillende rollen die DNB en de Minister van Financiën hebben en de interactie tussen het Ministerie van Financiën en DNB in de SNS casus?

### **Artikelsgewijs**

#### **Artikel 3**

In dit artikel is de onderzoeksvraag opgenomen, zoals deze in de brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2012/13, 33 532, nr. 25) is toegelicht. De opdracht van de commissie is in overeenstemming met voornoemde brief aan de Tweede Kamer nader uitgewerkt in het algemene deel van de toelichting bij dit besluit. De commissie heeft binnen deze opdracht voor het overige de vrijheid om het onderzoek naar bevind van zaken in te richten. Daarbij kan zij gebruik maken van de hulpvragen die ook in het algemene deel van de toelichting zijn opgenomen.

De commissie wordt door de Minister ingesteld en heeft twee opdrachtgevers: de Minister met betrekking tot de evaluatie bij het ministerie, en de RvC DNB met betrekking tot de evaluatie bij DNB. Met dit besluit wordt langs die weg mede invulling gegeven aan het besluit van de RvC DNB om de evaluatie bij DNB aan de commissie op te dragen. Het besluit is om die reden in overeenstemming met de RvC DNB genomen.

#### **Artikel 4**

In dit artikel worden de leden van de commissie benoemd. Deze leden werden in de voornoemde brief aan de Tweede Kamer reeds aangekondigd. In het tweede lid wordt aangegeven dat de commissie een algemeen secretaris zal hebben. De commissie kan zich daarnaast laten ondersteunen door personen en instanties die zij nodig acht om haar opdracht uit te voeren, aldus het derde lid.

#### **Artikel 5**

De leden van de commissie worden bezoldigd overeenkomstig de Wet vergoedingen adviescolleges



---

en commissies. Hierbij is gezien het tijdsbeslag van het onderzoek gekozen voor een vaste vergoeding.

Noodzakelijke kosten die door de commissie worden gemaakt, zoals de bezoldiging van de secretaris en overige ondersteuning (zie artikel 4 en de toelichting daarbij), worden gedragen door het ministerie van Financiën en DNB. Hierbij zal een toets op de redelijkheid van de door de commissie te maken kosten plaatsvinden.

#### **Artikel 6**

Zoals in artikel 3 is aangegeven heeft de commissie de vrijheid om het onderzoek naar eigen inzicht in te richten. Dit houdt ook in dat zij zich kunnen wenden tot andere personen of instanties dan DNB en de Minister van Financiën.

#### **Artikel 7**

Gezien de aard van de gegevens en inlichtingen die de commissie voor haar onderzoeken zal verkrijgen, zal deze informatie vertrouwelijk dienen te worden behandeld. Dit wordt slechts anders wanneer een wettelijke verplichting tot openbaarmaking dwingt of indien de Minister of DNB toestemming heeft verleend deze informatie openbaar te maken. Uiteraard kan deze toestemming niet worden verleend als er een wettelijke geheimhoudingsplicht van toepassing is. Informatie die reeds op een andere wijze in de openbaarheid is geraakt hoeft vanzelfsprekend niet vertrouwelijk te worden behandeld.

#### **Artikel 8**

Het eindrapport met de bevindingen van de commissie zal gelijktijdig worden aangeboden aan de Minister en aan de RvC DNB als opdrachtgevers tot het onderzoek. De commissie zal 4 weken na het uitbrengen van het eindrapport ontbonden worden.

#### **Artikel 10**

Het besluit werkt terug tot de datum van 11 maart 2013 omdat de commissie op die dag feitelijk begonnen is met haar werkzaamheden.

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